

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



Cooperación entre el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil en políticas sociales

Alejandro Navarro Arredondo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 139

Agosto de 2012

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
Luis Armando Amaya León
José Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Nora León Rebollo
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Luz García San Vicente
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Cooperación entre el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil en políticas sociales

Alejandro Navarro Arredondo

Resumen

El objetivo del presente documento es analizar la estructura de relaciones entre municipios mexicanos y organizaciones de la sociedad civil (OSCs) que brindan servicios sociales. Específicamente, interesa examinar las percepciones de las OSCs acerca de sus interacciones con gobiernos locales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. Para dar cuenta de dicho objetivo, en la primera sección del documento se abordan las dimensiones teóricas y contextuales sobre la relación entre OSCs y gobierno. En la segunda se describe el marco legal para el funcionamiento de las OSCs en el ámbito local. En la tercera, se procede al análisis de una encuesta diseñada a partir de las dimensiones planteadas. Por último, se formulan algunas conclusiones e interrogantes para el desarrollo de futuras investigaciones. Entre los hallazgos más importantes del estudio se encuentran los siguientes:

- En cuanto al origen de los fondos que utilizan las OSCs, 38.25% trabajan con recursos propios, por lo que en este rubro no recurren al apoyo del sector público. Sin embargo, 27% de ellas señalan que el gobierno federal financia sus actividades; para 7.84% son los gobiernos estatales y para 1.75% son los gobiernos municipales. Este último dato es muy importante para el objetivo de este estudio pues indica que es poca la proporción de OSCs que reciben ayuda de municipios mexicanos.
- Algunas OSCs sufragan por sí solas la prestación de los servicios sociales; en cambio, otras dependen por completo del apoyo gubernamental. Estas variaciones pueden considerarse indicadores de la fortaleza o debilidad de la capacidad institucional instalada en las OSCs. Las que son dependientes del soporte económico estatal podrían reflejar una institucionalidad más precaria. En cambio, las OSCs que han sostenido la prestación de servicios independientemente de la existencia de financiamiento gubernamental parecen sugerir la existencia de una mayor capacidad institucional.
- La firma de convenios con entidades gubernamentales, más la obtención de retribuciones monetarias genera mayor estabilidad en las OSCs, pero al mismo tiempo limita considerablemente su autonomía. Al respecto, 46% de las OSCs encuestadas han firmado convenios con el gobierno federal, 29% con gobiernos estatales y sólo 17.5% con gobiernos municipales.
- El desarrollo de las estrategias de atención de servicios sociales a través de OSCs está acompañado de interacciones cada vez más frecuentes entre dichas organizaciones y sus contrapartes estatales. Al respecto, 66% de las OSCs encuestadas declaró mantener comunicación regularmente con el gobierno federal. Por su parte, 55% de ellas lo hace con los gobiernos estatales y 40% con los gobiernos municipales. De esta forma, el principal interlocutor público de las OSCs en México es el gobierno federal.

- En México, sólo 34.26% de las OSCs analizadas colabora con municipios. En otras palabras, más del 60% de las organizaciones consultadas no colaboran con los gobiernos locales y ello es coincidente con el bajo porcentaje de convenios firmados entre OSCs y municipios, así como con la escasa frecuencia con la que se comunican ambas partes. Este panorama abrumadoramente negativo sobre la colaboración entre OSCs y municipios mexicanos debe complementarse con el hecho de que solo 243 de las 334 OSCs que mantienen dicha colaboración han lanzado alguna iniciativa (proyecto o programa) de manera conjunta con el gobierno municipal.

Introducción

En México se ha presenciado un mayor involucramiento de actores privados en la política social. Son instituciones privadas con actividades sin fines de lucro y que actúan en la prestación de servicios sociales como educación, salud, nutrición infantil, protección ambiental, entre otros. Esta tendencia es el resultado de un proceso de transferencia de actividades desde la órbita estatal a las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), denominado tercerización de bienes y servicios, mismo que introduce modificaciones significativas en las modalidades tradicionales de provisión de servicios sociales.¹

De hecho, la política social mexicana es un campo que permite el involucramiento de muchos actores. Si hablamos de la actuación de éstos en un territorio municipal, existen al menos tres actores públicos importantes: el gobierno federal, así como los gobiernos estatales y municipales. Los tres prestan una variedad de servicios sociales de forma individual pero también coordinada, por ejemplo, cuidado de ancianos, hospitales, guarderías y centros de recreación. Esta colaboración entre ámbitos de gobierno presenta un complejo patrón de interacción, pero además, en la mayoría de los municipios mexicanos ya también hay actores privados que participan de la política social.

¹ El fomento de la tercerización coincidió con la fase de reforma del Estado en México, que en general se asimiló a un doble movimiento: 1) la reducción del aparato estatal y de las funciones de intervención pública directa; y 2) un proceso de democratización y participación ciudadana. Gustavo Verduzco, *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México/Cemefi, 2003.

Bajo una perspectiva de subsidiariedad, los actores gubernamentales apoyan las actividades de los actores privados, lo que resulta en una situación de colaboración público-privada, y algunos consideran que en campos como la pobreza, la integración de minorías étnicas, y la violencia intrafamiliar, las OSCs son un actor dominante. Sin embargo, estas organizaciones conforman un conjunto heterogéneo de formas asociativas surgidas en distintas épocas y por intereses sumamente diversos. En este conjunto están integradas asociaciones religiosas, deportivas; de empresarios; juntas vecinales, etc. La unificación de este conjunto tan diverso se fundamenta en la idea de una tercera esfera de la sociedad, diferente al mercado y al Estado, basada en la capacidad organizativa de las OSCs.²

En cierta medida, tanto la capacidad organizativa como el crecimiento de las OSCs en México se deriva de diversos procesos sociales, entre los que destaca una mayor demanda de los grupos vulnerables de la población mexicana, que hace imposible que una instancia, ya sea del gobierno, de la sociedad civil o de la iniciativa privada, atienda por sí sola las distintas problemáticas existentes. Más bien, la tendencia es que haya acuerdos entre diferentes instituciones para trabajar en conjunto. Así, todo parece indicar que durante las últimas décadas, debido a la pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión social, se consideró necesario transformar la institucionalidad de la política social en el ámbito local mexicano.³

Atendiendo a esta nueva institucionalidad, el objetivo del presente documento es analizar la estructura de relaciones entre municipios mexicanos y OSCs que brindan servicios sociales de manera conjunta. Específicamente, interesa examinar las percepciones de las OSCs acerca de sus interacciones con gobiernos locales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. Para

² Rafael Reygadas, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998.

³ *Idem*.

dar cuenta de dicho objetivo, en la primera sección del documento se abordan las dimensiones teóricas y contextuales sobre la relación entre OSCs y gobierno. En la segunda se describe el marco legal para el funcionamiento de las OSCs en el ámbito local. En la tercera, se procede al análisis de una encuesta diseñada a partir de las dimensiones planteadas. Por último, se formulan varias conclusiones e interrogantes para el desarrollo de futuras investigaciones.

Marco teórico y contextual sobre la relación entre OSCs y gobiernos municipales

Actualmente es poco sorprendente observar que las OSCs se concentren en la prestación de servicios sociales y es frecuente encontrarlas trabajando para poblaciones o localidades de bajos ingresos. Dado que estos campos de acción son sectores considerados gubernamentales, la primera pregunta que surge es: ¿Por qué aparece una oferta privada –aunque sea no lucrativa- allí donde el Estado interviene intensamente? Para algunos, la respuesta a esta pregunta se vincula con los procesos de reforma del Estado. El agotamiento del modelo de desarrollo proteccionista y el consiguiente debilitamiento del rol relativamente monopólico del Estado en el diseño e implementación de políticas sociales, dio pauta a que distintos agentes civiles se incorporaran en la definición e instrumentación de servicios sociales.⁴

Gracias a la reforma del Estado, la nueva orientación de la política social privilegia líneas de intervención focalizada hacia poblaciones vulnerables y que cuentan con algún tipo de participación civil. En esta perspectiva, las OSCs se transforman en agentes prestadores de bienes sociales, facilitando la atención de nuevos riesgos para los que la esfera pública tiene escasa experiencia o es ineficiente.⁵ En el

⁴ Antoni Castells, “La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar”. Documento de trabajo núm. 3 del Instituto de Economía de Barcelona, España, 2001.

⁵ Esta explicación enfatiza que cuando la oferta de servicios sociales es ineficiente, insuficiente o de calidad diferente a la deseada por un grupo significativo de personas, se estimula activamente el crecimiento de las

desempeño de esta función, las OSCs, en articulación con la esfera pública, se transforman en canales de distribución de bienes que fueron diseñados e impulsados desde el ámbito estatal. En ese marco, las autoridades gubernamentales les traspasan a dichas organizaciones un conjunto de recursos financieros que posibilitan el cumplimiento de la misión encomendada.⁶

Algunos autores sugieren que la reforma del Estado también generó una nueva serie de responsabilidades y tareas para los municipios, mismas que han ido evolucionando desde el cumplimiento de funciones sólo asistenciales, hasta el desempeño de funciones de desarrollo. Es así que se pueden distinguir los siguientes tipos de funciones municipales en las políticas sociales:

- Asistencial: los municipios administran y suministran subsidios federales o estatales, tales como los de salud, educación o vivienda, entre otros.
- Promocional: los municipios promueven la organización de la demanda, y administran el financiamiento y ejecución de proyectos de política social.
- Desarrollo: los municipios coordinan y articulan la oferta del Estado central y de otros prestadores de servicios sociales con las necesidades de grupos marginados.⁷

En este tránsito desde la función asistencial a la de desarrollo, las responsabilidades asignadas a los municipios han aumentado y se complejizan, por lo que se ha recurrido a una potencial coordinación con las OSCs a través de mecanismos de descentralización, proceso que agiliza la identificación de mejores

OSCs. Pero también existe otra explicación en la que el surgimiento de OSCs responde a determinados intereses religiosos, políticos o ideológicos, que motivan a las organizaciones a ofrecer servicios sociales con características que consideran valiosas, por ejemplo, una formación religiosa o con cierto conjunto de valores. Con frecuencia, ambos tipos de origen se combinan. Marcelo Leiras, "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional" en Carlos Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

⁶ *Idem.*

⁷ Alfredo Rodríguez *et al*, *Descentralización - Un lugar para la innovación y el aprendizaje. La descentralización, las políticas sociales y el municipio. Los casos de Chile y Bolivia*, Documento de trabajo elaborado para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, 1999.

soluciones.⁸ Por ese motivo, la transferencia de la gestión de programas sociales hacia OSCs es presentada como estrategia útil para el alivio de la pobreza y otros problemas públicos. Los principios de participación⁹ y prestación efectiva¹⁰ apuntalan la premisa de que la coordinación entre OSCs y gobiernos locales puede mejorar la implementación de programas sociales y hacer más apropiados, efectivos e inclusivos los esfuerzos de desarrollo local.

A partir de estos eventos, se inició una colaboración entre sociedad civil organizada y gobiernos locales, definiendo como principales áreas de concentración de las OSCs a la educación, la salud y las actividades recreativas. Posteriormente, surgieron nuevas organizaciones en ámbitos de acción muy diversos, las cuales se formalizaron para obtener recursos gubernamentales. Los otros temas donde incursionaron las OSCs fueron la atención a niños en situación de calle, enfermos de VIH, fomento a actividades deportivas o bien, otras de carácter religioso. También surgieron OSCs para la atención de grupos vulnerables: mujeres, ancianos, comunidades indígenas; e incluso en temas como salud reproductiva, derechos humanos y violencia intrafamiliar.¹¹

Dicho esto, con todas las precauciones del caso, puede afirmarse que generalmente la actividad de las OSCs como proveedoras de servicios sociales tiende a ir acompañada de acciones conjuntas o, de alguna manera, coordinadas con programas sociales gubernamentales. Lo anterior, a pesar de que en la evolución y crecimiento de las OSCs, éstas intentan mantener márgenes de autonomía tanto en el diseño de programas como en la gestión concreta de

⁸ Fabián Repetto, "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina", en Fabián Repetto (ed.), *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo en América Latina*, INDES-BID-INAP, Guatemala, 2005.

⁹ Blair, Harry, "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", en *World Development*, núm. 28, vol. 1, 2000, 21-39.

¹⁰ Siddiq Osmani, *Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction*, Documento elaborado para la séptima conferencia de la División de Desarrollo Social y Eliminación de la Pobreza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Nueva York, 2000. Disponible en Internet: www.kimpraswil.go.id/itjen/pem2002/civil%20society%20and%20pem/participatory%20governance.pdf

¹¹ Lester Salamon, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski, *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid, Fundación BBVA, 2001.

unidades de prestación de servicios sociales, sean escuelas, hospitales u otras. Por ello, los mecanismos de coordinación entre OSCs y gobierno no han sido incentivos económicos ni disposiciones jurídicas, sino normas sociales como la confianza y la reciprocidad.

Cabe señalar que la cooperación entre gobierno y OSCs en materia de política social ha atravesado por etapas diversas y marchado a diferentes ritmos. Al respecto, pueden encontrarse ejemplos de OSCs cuyo origen estuvo en un programa público, del cual se desprendieron o independizaron al carecer el Estado de recursos o voluntad política para continuarlo. Pero lo más frecuente es el caso de una OSC que, nacida como iniciativa expresamente no-estatal, evoluciona hacia un esquema de cooperación con actores públicos en el sector de su especialidad, generalmente como respuesta a la iniciativa del Estado. Este esquema de relación gobiernos-OSCs, enormemente simplificado pero bastante común en las últimas décadas, plantea un par de preguntas de interés.

La primera es: ¿por qué habrían de convocar los actores gubernamentales a las OSCs para colaborar en los servicios sociales? Aquí habría que decir que, tal vez, la necesidad, más que una comprensión clara de los beneficios y costos que vienen de relacionarse con las OSCs, ha sido con mucho el resorte inicial de las experiencias de cooperación entre los dos actores que nos ocupan. Por supuesto puede haber excepciones, pero es pertinente pensar en las circunstancias en las que los actores gubernamentales, atascados en considerables limitaciones de su red de distribución de beneficios sociales, han tenido que acudir a OSCs con experiencia y alcance propios, creando mecanismos de implementación descentralizada de programas, en los cuales, típicamente, se transfieren fondos públicos a OSCs para que implementen determinado programa gubernamental, sea éste de apoyo a microempresas, nutricional, de cuidado infantil, inversión rural, etc.

La segunda pregunta complementa a la primera: ¿Por qué las OSCs han accedido a cooperar con los actores gubernamentales? En el caso que nos ocupa, con los municipios. Al respecto, podría decirse que la mayor parte de ellas contaban en sus inicios con una agenda política de contenido cuestionador del *status quo* político, y por lo tanto, los procesos de cooperación parecerían todo menos algo fácil de lograr. Sin embargo, una combinación de esfuerzos deliberados por parte del gobierno para hacerse merecedor de la confianza de las OSCs con la oportunidad para que éstas expandieran su base de recursos e influencia ha terminado por vencer resistencias ideológicas y políticas en las organizaciones.

Pero a decir de algunos, por muy limitada, e incluso superficial si se quiere, que haya sido la motivación de los gobiernos para abrirse a procesos de cooperación con OSCs para la prestación de servicios sociales, o la de estas organizaciones para terminar por aceptar semejante apertura; ha iniciado toda una nueva etapa en la política social local. Dicho de otra forma, lo que pudo verse en determinado momento como un fenómeno eventual de coincidencias puntuales alrededor de ciertos temas, se ha transformado en una alteración permanente de los actores principales de la política social y junto con esta transformación se han producido modificaciones tanto en el proceso y contenido de los servicios sociales como en la conducta y características de las OSCs.¹²

De hecho, no sólo en México sino casi en todo el mundo las OSCs llevan a cabo acciones de política social. Esta aseveración se confirma en los estudios sobre OSCs a nivel mundial, donde ha prevalecido la preocupación por la naturaleza y características específicas de sus relaciones con el Estado para este propósito.¹³ Por ejemplo, en un estudio realizado en 36 países, durante el período 1995-2000,

¹² Juan Carlos Navarro, "Organizaciones de participación comunitaria: una aproximación a su papel en la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina", en Juan Carlos Navarro (ed.) *Las organizaciones de participación comunitaria y la prestación de servicios sociales a los pobres en América Latina*, Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo/Red de Centros de Investigación Económica Aplicada/Instituto de Estudios Superiores de Administración, 1994.

¹³ Ralph Kramer, *Voluntary Organizations in the Welfare State: On the Threshold of the 90s*, Londres, Centre for Voluntary Organizations, 1990.

se identificó que el tercer sector movilizó un total de 1.3 trillones de dólares para la prestación de servicios sociales. Asimismo, ocupó a 45 millones de trabajadores de tiempo completo, así como 132 millones voluntarios. Pero a pesar de una mayor tendencia mundial en la participación de OSCs en la cuestión social, nuestro país se ubicó en el último lugar en cuanto a población ocupada por este sector con un 0.4%.¹⁴

De acuerdo al estudio anterior, México es considerado uno de los países con menor participación de OSCs, sin embargo, según datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), en septiembre de 2010, existían 12,602 OSCs. Al respecto, 16% se crearon entre 1951 y 1980; 27% entre 1981 y 1990; y 56% de ellas fueron fundadas entre 1991 y 2010. Lo anterior ofrece evidencia de que el crecimiento de OSCs en nuestro país ha estado acompañado por el proceso de transición democrática y de una mayor participación de la sociedad en asuntos públicos.¹⁵ No obstante, este crecimiento se ha caracterizado por un bajo nivel de supervivencia de las OSCs, el cual está relacionado con la falta de recursos financieros, así como con el bajo nivel de profesionalización de sus miembros.¹⁶

Por esta situación de constante creación y desaparición de OSCs, en México hay una gran dificultad para obtener datos precisos y actualizados sobre su número, distribución temática e impacto. El esfuerzo más sobresaliente en la materia es precisamente el RFOSC, de acuerdo con el cual la distribución de las OSCs en México también es muy particular. Por ejemplo, el Distrito Federal ocupaba en 2012 el primer lugar con mayor número de OSCs, con 35.1% de ellas, seguido de Veracruz (5.1%), Oaxaca (4.6%), Jalisco (4.0%) y Chiapas (3.7%). Por otra parte,

¹⁴ Lester Salamon, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski, *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid, Fundación BBVA, 2001.

¹⁵ Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC). Documento disponible en: www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf (consultado el 14 de agosto de 2012).

¹⁶ Mónica Tapia, "Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, México, Cámara de Diputados, 2006.

el ámbito de influencia de las OSCs, es decir los espacios territoriales que abarcan sus proyectos, presentan los siguientes porcentajes: internacional (6%), nacional (22%), estatal (16%) y municipal (40%).¹⁷ Si se reúnen los porcentajes de los niveles estatal y municipal, al menos 1 de cada 2 OSCs tienen incidencia directa en el ámbito local de gobierno. Por ello, es presumible que un gran número de ellas tengan relaciones de cooperación con los gobiernos locales.

Por lo anterior, este documento tiene como objetivo general realizar un análisis de carácter exploratorio y descriptivo acerca de las características que tienen dichas relaciones de cooperación. La estrategia de investigación para lograr este objetivo obliga primero a realizar una revisión del marco legal mexicano, tanto federal como local, en materia de fomento a las actividades de las OSCs. Después, se procederá a interpretar los datos de una encuesta que ofrece información sobre la intensidad con la que las OSCs establecen relaciones de colaboración con municipios mexicanos.¹⁸

El marco legal para el funcionamiento de las OSCs en el ámbito local

Aunque las investigaciones realizadas sobre OSCs en México han sido de mucha utilidad para la generación de información, refieren muy poco acerca del diseño e implementación de políticas sociales, y en particular, si estas actividades las llevan a cabo o no en colaboración con los gobiernos locales. Bajo esta óptica, aquí se pretende avanzar en el análisis de dichos temas, pero primero es necesario comenzar a describir las principales características legales de estas organizaciones. Al respecto, muchas de ellas se encuentran registradas bajo tres

¹⁷ Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC). Documento disponible en: www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf (consultado el 14 de agosto de 2012).

¹⁸ En este documento sólo se hace una revisión del marco normativo y se analiza una encuesta sobre la relación entre OSCs y gobiernos locales. Sin embargo, el proyecto de investigación, del cual es fruto este documento, indagará más sobre el tema con apoyo de otras herramientas metodológicas de carácter cualitativo: entrevistas a profundidad, tanto a OSCs como a gobiernos municipales, así como grupos de enfoque y observación en campo.

figuras legales: Institución de Asistencia Privada (IAP), Asociación Civil (AC) y Sociedad Civil (SC). El marco legal federal prevé medidas que reglamentan su registro, la autorización de recepción de donaciones y la información acerca de sus actividades. Estos tipos de OSCs deben contar con un consejo directivo y con estatutos que rijan su funcionamiento interno.

Asimismo, deben obtener la calidad de donatarias, con el fin de que las personas y empresas que financien sus actividades puedan deducir impuestos. Al respecto, se describirá primero el marco que regula a las IAP, en el cual también se encuentran comprendidas las Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP) y las Instituciones de Beneficencia Pública (IBP). Dado que en general son fundadas a partir del patrimonio donado por un grupo de personas, la ley se dirige a asegurar la correcta administración de esas entidades, con el fin de preservar la integridad de su patrimonio y respetar la voluntad de los donantes. Por ello, las define como entidades de utilidad pública con patrimonio propio, que sólo pueden realizar actos de asistencia sin propósito de lucro.

Dado que se les considera de utilidad pública, gozan de exenciones, subsidios y facilidades administrativas y están sujetas a diversos controles. Además, en virtud de que proporcionan servicios de salud, alimentación, educación, atención a huérfanos y personas de la tercera edad; forman parte del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada y deben seguir las normas oficiales de este sistema (Ley de Asistencia Social). Un órgano desconcentrado, la Junta de Asistencia Privada (JAP), se encarga de supervisar estas organizaciones. Anualmente, las IAP deben informar acerca de sus actividades a la junta, así como de sus presupuestos y programa de trabajo.

A diferencia de las IAP, las figuras de Asociación Civil (AC) y de Sociedad Civil (SC) son grupos de personas que realizan actividades que primordialmente son sin fines de lucro, pero que tienen autonomía en cuanto a la organización y desempeño de su actividad. Para tener el carácter de donatarias deben entregar

informes financieros a las autoridades. También pueden optar por acceder a recursos de programas públicos, lo que implica observar ciertas reglas impuestas por la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual revisa sus informes anuales y su situación financiera. La regulación se orienta fundamentalmente a incentivar la formalización mediante la inscripción a un registro que es requisito para acceder al financiamiento de proyectos (el RFOSC). Actualmente, estos tres tipos de OSCs coexisten como un conjunto fragmentado en diferentes figuras jurídicas y fuentes de financiamiento. Además, el proceso de institucionalización que se vivió a nivel federal¹⁹ no ha sido igual en el ámbito local, ello a pesar de que los municipios y los estados son las instancias más cercanas a la ciudadanía. Así, después de una revisión de leyes e iniciativas locales en la materia, se ha identificado que únicamente ocho entidades federativas cuentan con una ley específica (cuadro 1).

Cuadro 1
Leyes de fomento a OSCs en las entidades federativas del país

Entidad	Ley	Fecha
Aguascalientes	Ley que Regula a las Organizaciones de la Sociedad Civil	15/11/2010
Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social	02/03/2001
Distrito Federal	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	23/04/2000
Morelos	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	12/12/2007
Tamaulipas	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	31/04/2007
Tlaxcala	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales	08/09/2003
Veracruz	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	11/02/2002
Zacatecas	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	14/07/2004

Elaborado con información de Secretaría de Gobernación, "Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil", México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 21.

¹⁹ La aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en 2003, amplió el marco de sus actividades, estableció organismos de interlocución y garantizó acceso a estímulos públicos

Respecto de las iniciativas que proponen crear leyes en el tema, sólo existen en nueve entidades (cuadro 2).

Cuadro 2
Iniciativas de ley presentadas en los Congresos Estatales

Entidad	Iniciativa	Fecha	Partido
Campeche	Ley de Organizaciones de la Sociedad Civil	13-05-2008	PAN
Coahuila	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	01-09-2011	PAN
Jalisco	Ley para el Fomento y Participación de los Organismos de la Sociedad Civil	10-03-2005	PAN
Michoacán	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Michoacán y sus Municipios	07-10-2009	PT
Puebla	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	01-12-2005	PAN
Sonora	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	09-04-2008	PAN
Tabasco	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil	14-05-2009	PAN
Chihuahua	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Chihuahua y sus Municipios	14-04-2007	PRI
Hidalgo	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Hidalgo y sus Municipios	30-08-2005	PRI

Elaborado con información de Secretaría de Gobernación, “Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil”, México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 23.

Lo anterior se puede interpretar como un desinterés en el tema de incidencia de OSCs en aquellos estados donde no se han establecido normas legislativas respecto a su involucramiento en políticas públicas, o donde apenas se encuentran a nivel de iniciativa. Por otra parte, uno de los aspectos más relevantes del análisis del marco normativo se refiere a las actividades objeto de fomento. Para que las OSCs puedan estar inscritas en el RFOSC y acceder a recursos públicos, deben limitarse a las actividades que se señalan en la ley federal. Por esta razón, las actividades contempladas tanto en la ley federal como en las estatales nos dan una idea de las posibilidades que tienen las OSCs de participar por recursos a través de los canales institucionales establecidos.

A continuación, en el cuadro 3, se describen las actividades objeto de fomento por parte de la ley federal, las cuales sirvieron como guía para el análisis comparado de las normatividades estatales.

Cuadro 3
Comparativo de las actividades de las OSCs apoyadas por las leyes estatales

Actividad	Aguascalientes	Baja California	Distrito Federal	Morelos	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas
Asistencia social	x	x	x	x	x	x	x	x
Apoyo a la alimentación popular				x	x			x
Actividades Cívicas	x		x	x	x		x	x
Asistencia jurídica	x	x		x	x	x	x	x
Apoyo a indígenas				x				x
Equidad de género	x	x		x	x			x
Atención a grupos sociales con capacidades diferentes	x	x		x	x			x
Cooperación para el desarrollo comunitario	x	x	x	x	x	x	x	x
Derechos Humanos	x	x	x	x	x	x	x	x
Promoción del deporte	x			x	x			x
Atención de la salud y cuestiones sanitarias	x	x	x	x	x		x	x
Desarrollo sustentable	x	x	x	x	x	x	x	x
Fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	x	x	x	x	x	x	x	x
Acciones para mejorar la economía popular					x			x
Participación en acciones de protección civil	x	x	x	x	x		x	x
Fortalecimiento de OSCs que realicen actividades de fomento	x	x	x	x	x		x	x

Elaborado con información de Secretaría de Gobernación, “Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil”, México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 29.

En el cuadro 3 se puede apreciar que las actividades de asistencia social, desarrollo comunitario, derechos humanos y desarrollo sustentable son las únicas que se encuentran en todas las leyes estatales. En segundo lugar, se encuentran las actividades relacionadas con asistencia jurídica, salud, educación, protección civil y apoyo a otras OSC. Posteriormente, estarían las actividades cívicas; de equidad de género y el apoyo a grupos sociales con capacidades diferentes. Las actividades menos frecuentes en el ámbito estatal son apoyo a indígenas y las relacionadas con la economía popular.

A pesar de las diferencias en las actividades que gozan de mayor fomento, es un hecho que la colaboración entre OSCs y municipios en políticas sociales está contemplada en la legislación estatal. Sin embargo, con la simple revisión del marco normativo no es posible averiguar el tipo de colaboración que tienen las OSCs con los gobiernos locales y cuál es la intensidad de ésta. No sabemos si las acciones que se emprenden con apoyo de OSCs se limitan a la asignación de recursos o si éstas se vinculan a una gestión pública más articulada. Lo único claro es que los gobiernos locales han tomado en cuenta a las OSCs para que se conviertan en socios de ciertos programas de política social y facilitan recursos que se canalizan a proyectos que las OSCs implementan. Para acceder a estos recursos, las OSCs someten a prueba, además de sus proyectos; documentación legal y contable, así como sus aportaciones en especie o en recursos financieros.

En síntesis, los municipios mexicanos reconocen la existencia de las OSCs. Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, casi cualquier municipio mexicano cuenta con actores públicos y privados que se dedican a la prestación de servicios sociales; sin embargo, hay grandes diferencias entre los más de 2 mil 400 municipios del país. Se puede pensar que en localidades rurales hay menos intervención privada que en localidades urbanas. En el primer caso, dada la ausencia de OSCs, el sector público debe desarrollar una gran cantidad de actividades sociales por su propia cuenta, mientras que en el segundo caso, más bien, debe establecer una coordinación eficaz de la red privada de proveedores.

Otro contraste entre los municipios mexicanos tendría que ver con el grado de interés que tienen en la política social, y por lo tanto, en su pro-actividad en el desarrollo de iniciativas relacionadas con esta temática. Asimismo, la relación específica del gobierno local con las OSCs juega un papel importante. Por ejemplo, los municipios que tienen una relación estrecha con OSCs pueden tomar en cuenta a estas organizaciones cuando planean iniciativas de bienestar social. Esto puede explicar por qué el desarrollo de iniciativas sociales conjuntas, en algunos casos, puede ser mínimo o, en el caso opuesto, hay una mayor

interacción con OSCs. Todos estos elementos sugieren que hay varias formas y ritmos de la cooperación público-privada en la política social local, ya que hay diferencias en aspectos cruciales como la presencia de OSCs, el tipo de iniciativas sociales, la distribución de funciones públicas y privadas, y el interés en la política social.

Derivado del panorama anterior, se presentan grandes retos en la investigación sobre la cooperación entre el municipio y OSCs en la implementación de políticas sociales. No obstante, uno de los objetivos de este documento es obtener información sobre dicha cooperación. Al respecto, en la siguiente sección se llevará a cabo la descripción de una encuesta levantada con dicho propósito; se contextualizarán los hallazgos empíricos y se examinarán algunas de las características de este tipo de cooperación público-privada en los municipios mexicanos.

Las OSCS y los procesos de cooperación en programas sociales municipales

Las OSCs, además de carecer de fines de lucro en su accionar, defienden los intereses de sectores sociales en situación de vulnerabilidad y/o plantean asuntos públicos que involucran a amplios colectivos de la población: derechos humanos, medio ambiente, inseguridad, entre otros. Por lo anterior, estas organizaciones tienden a cooperar con el Estado para atender segmentos de la población que poseen algún tipo de dificultad a fin de generar acción colectiva, ya sea porque no disponen de suficientes recursos de información, por carencias socioeconómicas o por la dispersión y diferentes formas de expresión del problema público a resolver. Sin embargo, el análisis de la cooperación entre gobierno y OSCs es difícil porque el escenario actual de la política social mexicana presenta una gran complejidad en los roles y funciones de los actores involucrados. El espacio de intervención de las OSCs y el consecuente mapa de relaciones que establece con los municipios no escapa a esta situación. Dada esta complejidad, se hace necesario definir criterios de ordenamiento, sobre todo si se busca comprender las características

más generales de las experiencias de cooperación entre OSCs y municipios. En los párrafos siguientes se desarrollan algunos criterios que se consideraron relevantes tanto para el diseño como para el análisis de la encuesta aplicada a las OSCs:

a) *El perfil de la organización*

Para elaborar un diagnóstico que dé cuenta de la variedad de experiencias de articulación entre OSCs y municipios, un primer criterio de análisis tiene que ver con el perfil de la organización que coopera con los gobiernos locales. Si bien existen diversas tipologías de organizaciones en función de sus diferentes objetivos, para este estudio se atendió a la clasificación que establece el marco normativo en la materia, es decir, se tomaron en cuenta sólo aquellas organizaciones registradas bajo las figuras de IAP, ABP, IBP, AC y SC. Al respecto, se intentó obtener una caracterización de los distintos actores que forman parte de estos cinco ámbitos, teniendo presente que ninguno de ellos son espacios homogéneos, sino que, al contrario, están conformados como órganos sumamente diversos. Dentro del perfil de la organización también es importante conocer el alcance que tienen sus actividades, así como el ámbito territorial en el que se desempeñan. Los procesos de colaboración público-privada pueden referir a distintas escalas territoriales: si bien la mayoría de los programas sociales asistenciales y las experiencias de desarrollo local implican formas de articulación a nivel local, cabe considerar también los mecanismos de articulación de actores a nivel estatal y nacional. Finalmente, bajo este criterio de análisis también se consideraron factores como el área temática de la organización, el grupo de población que atiende, así como su presupuesto, personal y principales estrategias de trabajo.

b) *Los espacios de interacción con el sector público en general*

Otro criterio relevante de análisis es la revisión de las redes y mecanismos de coordinación o espacios de interacción que las OSCs han abierto con el sector público. Las OSCs utilizan diversos mecanismos para incidir y colaborar con el

sector público, así como para ubicar sus prioridades en la agenda de gobierno. Un primer tipo se refiere a la participación en instancias de coordinación convocadas por el propio sector público, donde se diseñan, ejecutan, evalúan y proponen políticas públicas. Un segundo tipo de mecanismos, menos mencionado que el anterior, comprende la generación o articulación de redes con otras organizaciones sociales, para la difusión de problemas públicos y su inclusión en la agenda pública. Una cuestión clave para las OSCs es influir en las decisiones de política pública. Por ello, es posible suponer que sus acciones serían determinadas por una racionalidad que intenta reconocer la red y estructura en la cual se toman decisiones dentro del sector público. Posteriormente, identificar a los actores influyentes en las decisiones, con lo cual se estructura la red de influencia sobre la que necesitan actuar las OSCs. Así, bajo este criterio es importante conocer el origen de los fondos de la organización, la modalidad a través de la cual los obtiene, con qué instituciones del sector público mantiene convenios y con quién participa en redes de colaboración público-privadas.

c) *La intensidad de la colaboración con gobiernos locales*

Un último criterio de análisis se refiere a la intensidad de la colaboración de OSCs con gobiernos locales, dimensión que se define como el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica en el ámbito local. Al respecto, se pueden identificar tres niveles de colaboración público-privada: a) intensidad baja: cuando las OSCs se posicionan más en función de receptores de recursos que como sujetos activos en el diseño o ejecución de políticas propias, se trata de una modalidad propia de los programas sociales de corte asistencialista, donde las OSCs son un simple canal de distribución de recursos; b) intensidad media: cuando las OSCs se convierten en sujetos actuantes mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas e implementación de políticas; y c) intensidad alta: cuando las OSCs asumen una participación estratégica, no sólo son consultadas sino que deciden conjuntamente con el sector público la orientación y prioridades de los programas, muchas veces apoyadas en los ejercicios de evaluación o monitoreo en que participan. En este

esquema, la configuración institucional de las modalidades de colaboración OSCs-municipios está condicionada, en primer lugar, por el momento o la instancia del ciclo de gestión de políticas que delimita el espacio de intervención de los actores sociales. Esto es, las estructuras de colaboración podrían, en principio, asumir tres modalidades distintas, según su intervención se ubique en el momento de formulación de las políticas; de la implementación o ejecución de las acciones, o de evaluación y control de las mismas.

Por otra parte, es necesario señalar que el diseño metodológico de este estudio tiene dos características fundamentales relacionadas con el tipo de análisis y el método de recolección de información. Con respecto al tipo de análisis, se intenta privilegiar la comparabilidad de las percepciones expresadas por las OSCs en cada uno de los tres criterios considerados: perfil de la organización, espacios de interacción con el sector público e intensidad de la colaboración con municipios mexicanos. Respecto de la forma de recolección de información, y con la finalidad de fortalecer la base empírica del documento, se resolvió realizar un sondeo (encuesta electrónica) al universo completo de OSCs inscritas en el RFOSC. Para ello, se obtuvo, con apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la base de datos con información de las 15,393 OSCs registradas a mayo de 2012.

Gracias a la base de datos fue posible obtener las direcciones electrónicas de todas y cada una de esas 15,393 OSCs²⁰, a las cuales se les envió un correo invitándolas a contestar la encuesta que se alojó en el sistema diseñado por la consultora en opinión pública Invesmark (www.invesmark.com.mx). Dicha encuesta estuvo en línea por un periodo de 45 días, del 01 de julio al 15 de agosto de 2012, dentro del cual 976 organizaciones lograron contestar el cuestionario estandarizado que recogió las principales dimensiones o criterios de análisis ya referidos (ver anexo número 1). La realización de la encuesta facilitó además la construcción de una “línea base” en relación a la cual será posible realizar en el

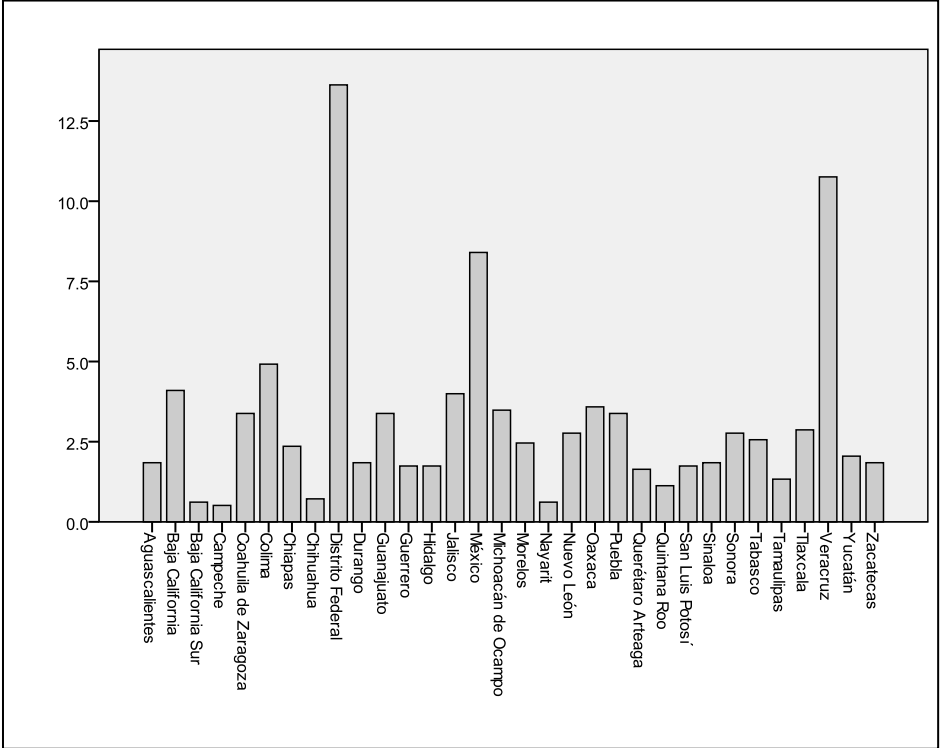
²⁰ Muchas de estas organizaciones mantienen contactos con actores públicos a través de convenios u otras modalidades de interacción.

futuro estudios que registren cambios y continuidades en las dimensiones aquí analizadas.

- *Distribución geográfica*

Al analizar la distribución geográfica de las OSCs se observa que las entidades del Distrito Federal, Veracruz y Estado de México concentran 32.8% de las organizaciones que respondieron la encuesta, seguidas por Colima, Baja California y Jalisco que suman 13%. Esta distribución es más o menos congruente con el peso relativo de cada entidad federativa en cuanto al número de OSCs registradas en el RFOSC (gráfica 1).

Gráfica 1.- Distribución geográfica de las OSCs que respondieron la encuesta (porcentajes)



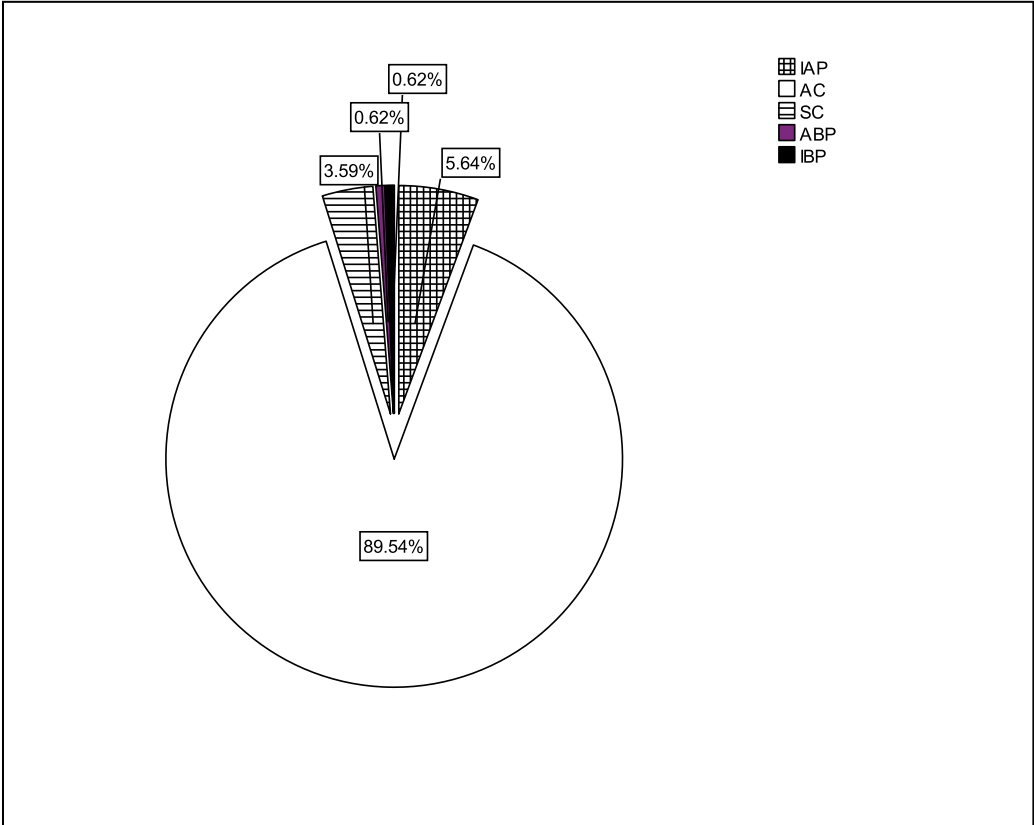
Fuente: Elaboración propia

- *Forma Organizativa*

En lo que respecta a su grado de formalización, es posible identificar que más del 97% de las organizaciones encuestadas se encuentran constituidas jurídicamente y la mayor parte de ellas son Asociaciones Civiles (AC = 89.5%), siguen en orden de importancia las Instituciones de Asistencia Privada (IAP = 5.6%) y las

Sociedades Civiles (SC = 3.5%). Con muy poca participación (menos del 1% en cada caso) se encuentran las Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP) y las Instituciones de Beneficencia Pública (IBP) (gráfica 2).

Gráfica 2.- Forma jurídica que adoptan las OSCs encuestadas (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

- *Alcance de sus actividades y ámbito en el que trabajan*

El alcance de las actividades de las OSCs encuestadas es generalmente nacional (387 organizaciones) o estatal (303), sólo algunas refieren circunscribirse al nivel municipal/delegacional (161), así como al internacional (125). Las cifras anteriores proporcionan evidencia de que solo 16% de las OSCs encuestadas refiere trabajar en el nivel municipal, una cifra mucho menor a la esperada según la información obtenida del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Por otra parte, la mayoría de ellas trabaja ya sea en el ámbito urbano (382) o rural (362), muy pocas atienden a la población de los contextos semiurbanos (157) (cuadro 4).

Cuadro 4. Alcance de sus actividades y ámbito en el que trabajan las OSCs encuestadas

¿Cuál es el alcance que tienen las actividades de su organización?	¿En qué ámbito trabaja principalmente su organización?				Total
	Urbano	Semiurbano	Rural	Mixto	
Internacional	48	19	41	17	125
Nacional	137	65	152	33	387
Estatal	109	47	132	15	303
Municipal/Delegacional	88	26	37	10	161
Total	382	157	362	75	976

Fuente: Elaboración propia

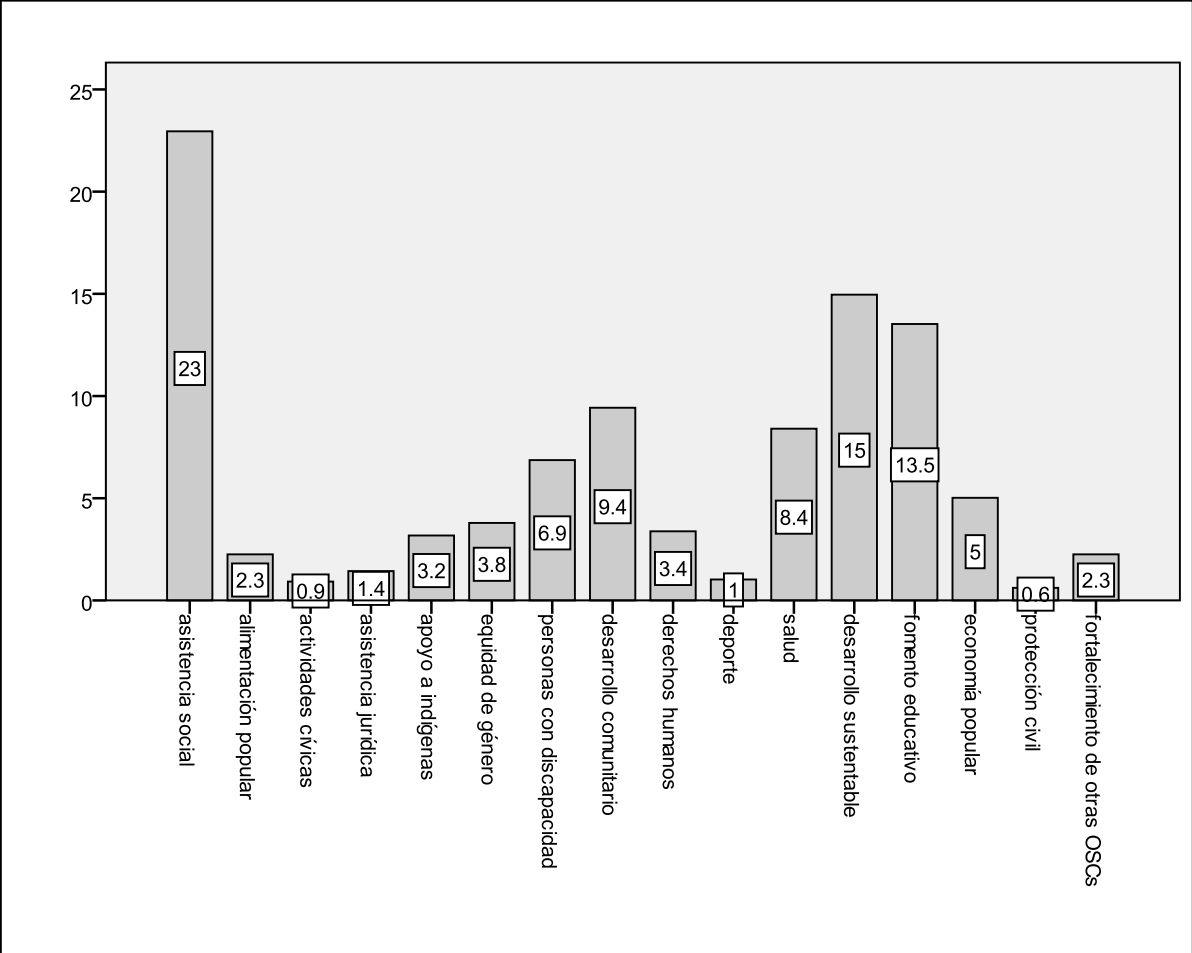
- *Área Temática*

La principal temática que abordan las organizaciones encuestadas es la asistencia social (23%), seguida por desarrollo sustentable (15%), fomento educativo (13.5%) y desarrollo comunitario (9.4%). El orden en que aparecen las áreas temáticas predominantes coincide con aquellas que prevalecen en el RFOSC, que toma la información del objeto social de las OSCs. Por su parte, las temáticas menos significativas en las respuestas recopiladas son: asistencia jurídica (1.4%), deporte (1%), actividades cívicas (0.9%) y protección civil (0.6%), (gráfica 3). Algunos de estos contrastes guardan una correspondencia con características institucionales propias de nuestra gestión pública, sobre todo, con las dificultades en el acceso y con la calidad de los servicios sociales.

Así, a pesar de la expansión en la cobertura del sistema educativo y de seguridad social a partir de la mitad del siglo XX, nuestro país actualmente enfrenta problemas tanto de cobertura (en servicios médicos y de seguridad social) como de calidad en la educación básica (también de cobertura en la educación media superior y superior), particularmente en territorios inaccesibles tanto en áreas urbanas como rurales, lo que hacía relativamente natural esperar una multiplicación de iniciativas no gubernamentales en asistencia social y en educación. En cierto modo podría argumentarse que la aparición del tercer sector en servicios educativos y sociales puede ser interpretada como una respuesta a los déficits de eficiencia o equidad de la provisión pública. Sin embargo, llama la

atención la predominancia del tema de desarrollo sustentable, sin duda, esta situación abre una línea de investigación futura.

Gráfica 3. Principales áreas temáticas de las OSCs encuestadas (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

- *Destinatarios de las acciones*

Otra manera de analizar el perfil de las organizaciones encuestadas es a partir de los destinatarios de sus acciones. La mayoría de ellas dirige sus acciones a la ciudadanía en general (30.7%), a la niñez (13.1%), la familia (11.5%) y las mujeres (9.5%). Si pensamos esta caracterización en términos de su vinculación con el territorio, y cruzamos la información de los destinatarios con el alcance de sus acciones, observamos que tanto en el ámbito nacional como en el estatal son más las organizaciones que declaran trabajar para la ciudadanía en general, así como

para la niñez/adolescencia y las mujeres. Sin embargo, también es posible verificar que hay otros grupos que gozan de la preferencia de las organizaciones, éstos son las personas con discapacidad y quienes pertenecen a una etnia (cuadro 5).

Cuadro 5. Alcance de las actividades de las OSCs encuestadas y grupos de la población que están siendo beneficiados por dichas actividades

¿A quiénes están orientadas principalmente las actividades que la organización realiza?	¿Cuál es el alcance que tienen las actividades de su organización?				Total
	Internacional	Nacional	Estatal	Municipal/Delegacional	
Juventud	6	21	19	6	52
Niñez/adolescencia	18	40	36	34	128
Tercera edad	1	9	6	9	25
Familia	10	51	32	19	112
Hombres	0	7	4	0	11
Mujeres	8	38	34	13	93
Minorías sexuales	1	0	3	1	5
Docentes	0	2	0	0	2
Estudiantes	2	4	3	0	9
Trabajadores	0	4	1	1	6
Desocupados	0	2	0	0	2
Personas con discapacidad	4	17	21	13	55
Pobres/indigentes	4	8	6	6	24
Grupos étnicos	5	21	32	12	70
Refugiados/migrantes	2	1	0	1	4
Personas con VIH	2	4	3	1	10
Niños de la calle	0	2	1	0	3
Organismos gubernamentales	1	1	0	0	2
Otras OSCs	1	13	7	2	23
Ciudadanía en general	56	124	83	37	300
Otros	4	18	12	6	40
Total	125	387	303	161	976

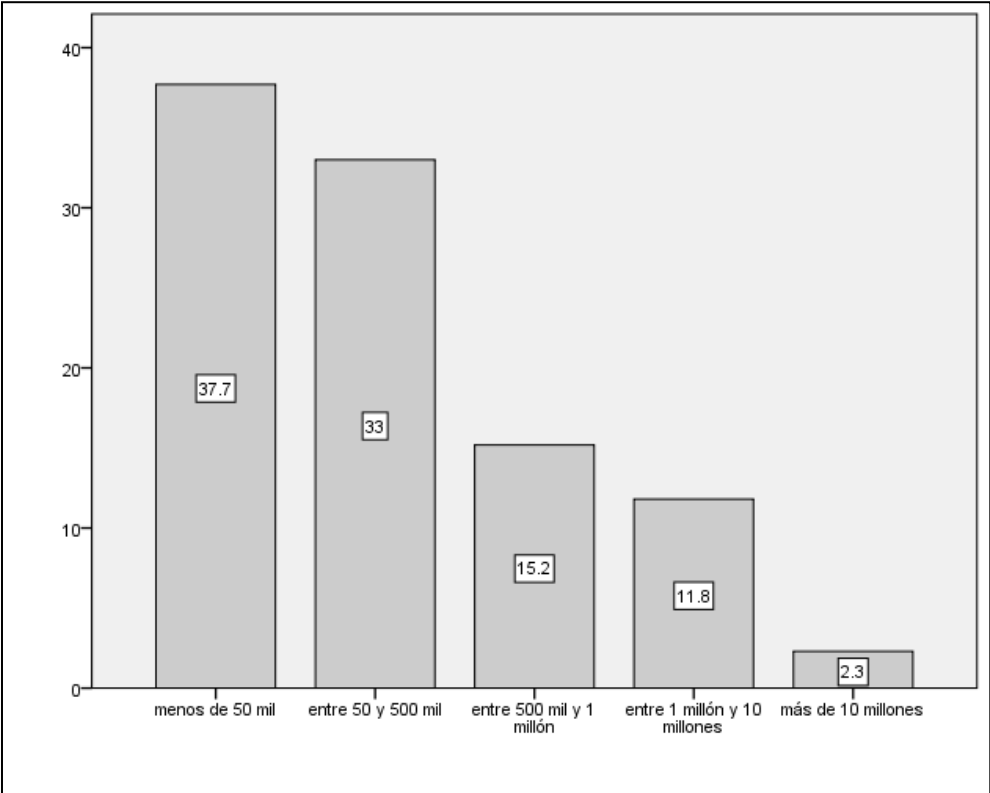
Fuente: Elaboración propia

- *Presupuesto y personal de las organizaciones*

Bajo un esquema de colaboración público-privada, muchas de las formas de trabajo y de organización de las OSCs dependen, en gran medida, de los requerimientos técnicos que realizan las contrapartes públicas que solicitan su intervención. Por lo tanto, la estructura, el presupuesto y el personal de las OSCs son de carácter adaptativo y contingencial a la demanda de servicios. Esto se traduce en que los *staffs* de la OSCs se caracterizan por ser muy compactos. Asimismo, su sobrevivencia depende de la captura de la oferta de recursos

públicos y/o privados para su gestión. Al respecto, casi 38% de las OSCs encuestadas respondió que su presupuesto anual es menor o igual a 50 mil pesos. Otro 33% tiene un presupuesto anual entre 50 y 500 mil pesos. La proporción de organizaciones que gozan de recursos anuales superiores a 500 mil pesos es de alrededor de 28%, entre las cuales sólo 2.3% supera la cifra de 10 millones pesos.

Gráfica 4. Presupuesto anual de las OSCs (pesos mexicanos)



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al número de personas que trabajan en las OSCs encuestadas, más del 86% de las organizaciones tiene de 1 a 10 personas en la conformación de sus equipos de trabajo. Un 8% tiene de 11 a 20 personas y sólo 5% tiene 21 o más personas. De hecho, las OSCs encuestadas tienden a ser conformadas por 2 o 3 personas. Por ejemplo, 15.8% de las OSCs están integradas por dos personas y 12.3% por tres personas. En total, 28.1% de las organizaciones tienen 2 o 3 personas en su *staff*. Ahora bien, en las organizaciones pequeñas, de 1 a 10 personas, no existen diferencias significativas en su composición relacionada con

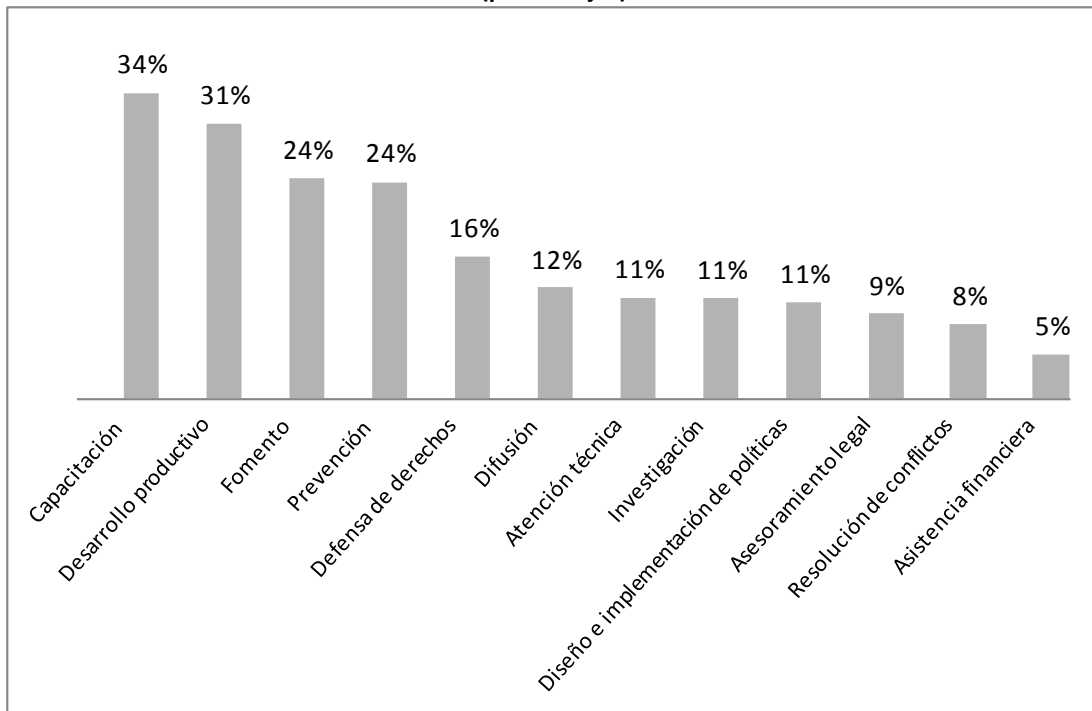
el género de sus integrantes, pues se integran por casi igual proporción de hombres que mujeres, 51% y 49% respectivamente.

Sin embargo, en organizaciones más grandes los porcentajes de integrantes hombres disminuyen en detrimento de las mujeres, por ejemplo, en OSCs de 11 a 20 personas, la proporción de hombres es cercana al 40% y la de las mujeres es de 60%. Para OSCs de 21 a 50 personas, estas proporciones cambian a 37% de hombres y 63% de mujeres; y así sucesivamente hasta llegar a un mayor predominio de las mujeres en la integración de OSCs. Cabe señalar que estos datos se refieren a los integrantes de las OSCs que gozan de una remuneración salarial, ya que cuando se analiza el trabajo voluntario (sin contraprestación económica) casi todas las OSCs declaran ser apoyadas por mujeres (87%) y muy pocas por hombres (13%).

- *Estrategia de trabajo*

Finalmente, en cuanto al perfil de las organizaciones, otra variable a analizar fue la estrategia que describe mejor el trabajo que hacen las OSCs a favor de su población objetivo. Al respecto, 34% de las OSCs contestó que su principal estrategia de trabajo es la capacitación o educación; otro 31% señaló a las actividades de desarrollo productivo, 24% a las de fomento y 24% a las de prevención. Asimismo, la defensa de derechos es otra estrategia de trabajo importante entre las OSCs encuestadas (16%). En el rubro de diseño o implementación de políticas públicas, sólo 11% de las OSCs contestó que la utiliza como estrategia de trabajo. Pero las estrategias que menos se usan son: asesoría legal (9%), resolución de conflictos (8%) y asistencia financiera (5%) (gráfica 5).

Gráfica 5. Principal estrategia de trabajo de las OSCs (porcentajes)



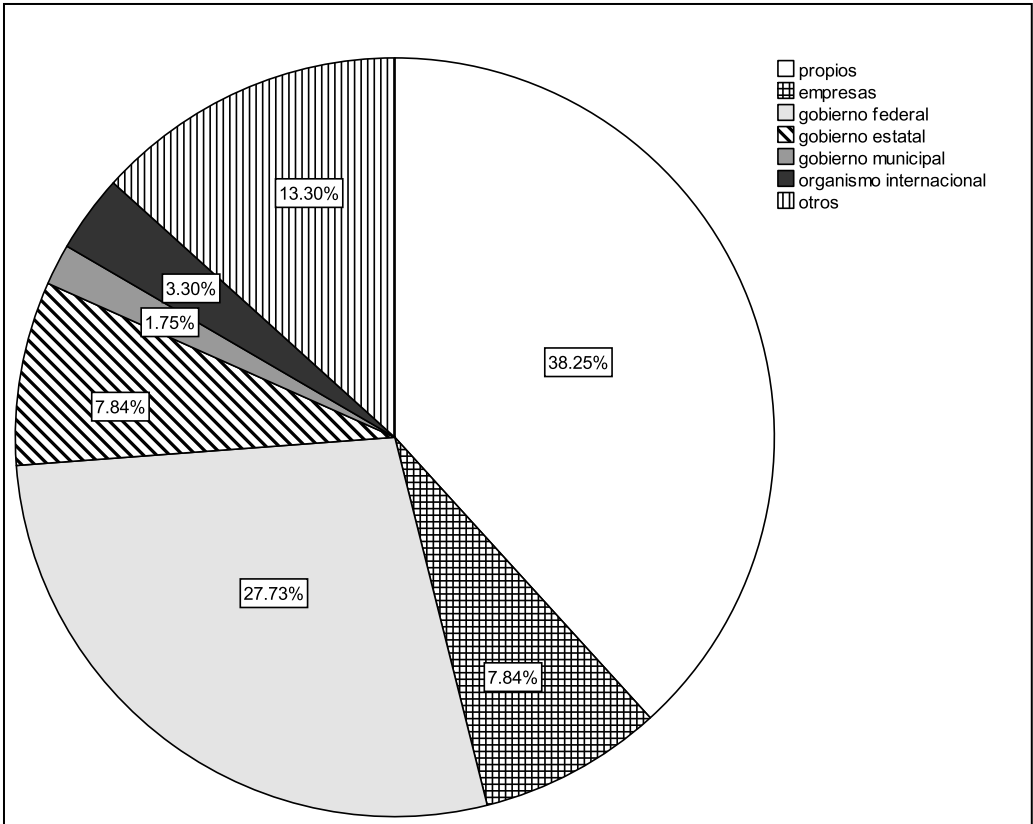
Nota: La suma de los porcentajes no es 100% porque las OSCs podían marcar tres estrategias de trabajo.
Fuente: Elaboración propia

- *Origen de los fondos de las organizaciones*

Como se ha señalado a lo largo de este documento, las OSCs han incrementado su protagonismo en amplios escenarios de participación institucional, por lo que han abierto espacios de interacción con el sector público. El análisis de las siguientes preguntas busca identificar los mecanismos de coordinación de las OSCs con los actores públicos. Por ello, una de las primeras preguntas que se abordó dentro de esta sección de la encuesta estuvo relacionada con el origen de los fondos que utilizan las OSCs. Sobre este punto es importante hacer notar que 38.25% de las OSCs trabajan con recursos propios, por lo que en este rubro no recurren al apoyo del sector público. Sin embargo, 27% de ellas señalan que el gobierno federal financia sus actividades; para 7.84% son los gobiernos estatales y para 1.75% son los gobiernos municipales. Este último dato es muy importante para el objetivo de este estudio pues indica que es poca la proporción de OSCs que recibe ayuda de municipios mexicanos. En lugar de obtener apoyo financiero del sector público, las OSCs subsisten con recursos propios o parte de ellas más

bien depende de empresas privadas (7.84%) o de organismos internacionales (3.30%) (gráfica 6).

Gráfica 6. Origen de los fondos de las OSCs (porcentajes)

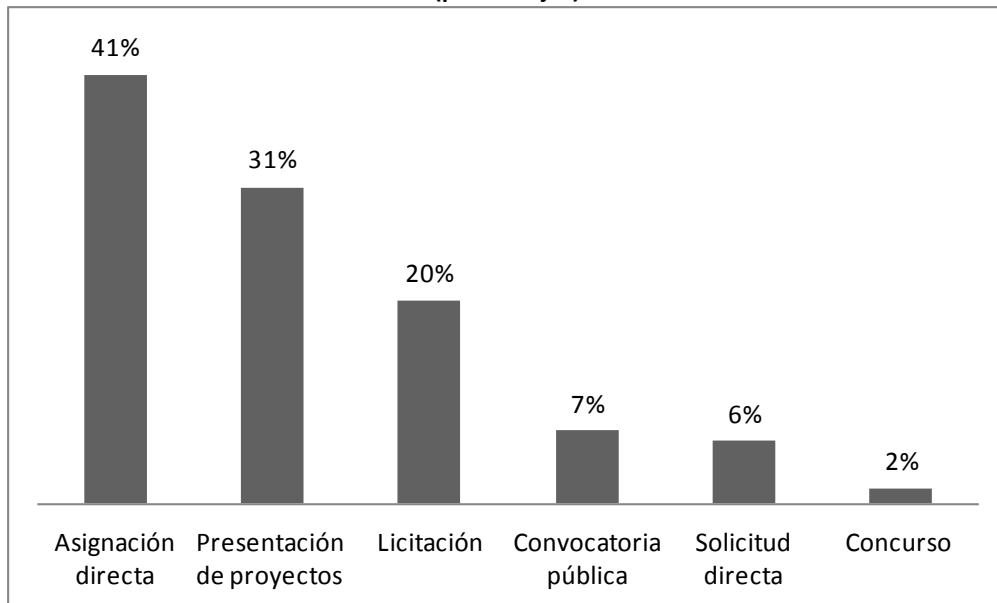


Fuente: Elaboración propia

- *Modalidad a través de la cual obtienen los fondos*

Relacionado con la pregunta anterior, es importante saber cómo obtienen las OSCs los recursos necesarios para operar. La mayoría lo hace a través de la asignación directa (41%), seguida de la presentación de proyectos (31%), la licitación (20%) y la convocatoria pública (7%). Pocas lo hacen mediante solicitud directa (6%) y concurso (2%) (gráfica 7).

Gráfica 7. Modalidad a través de la cual obtienen sus fondos las OSCs (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

Atendiendo tanto al origen de los recursos como a la modalidad a través de la cual los obtienen, se pueden establecer conjeturas muy importantes acerca de las OSCs encuestadas. Por ejemplo, algunas de ellas sufragan por sí solas la prestación de los servicios sociales; en cambio, otras dependen por completo del apoyo gubernamental para hacerlo. Estas variaciones pueden considerarse indicadores de la fortaleza o debilidad de la capacidad institucional instalada en las OSCs. Organizaciones completamente dependientes del soporte económico estatal podrían reflejar una institucionalidad más precaria.

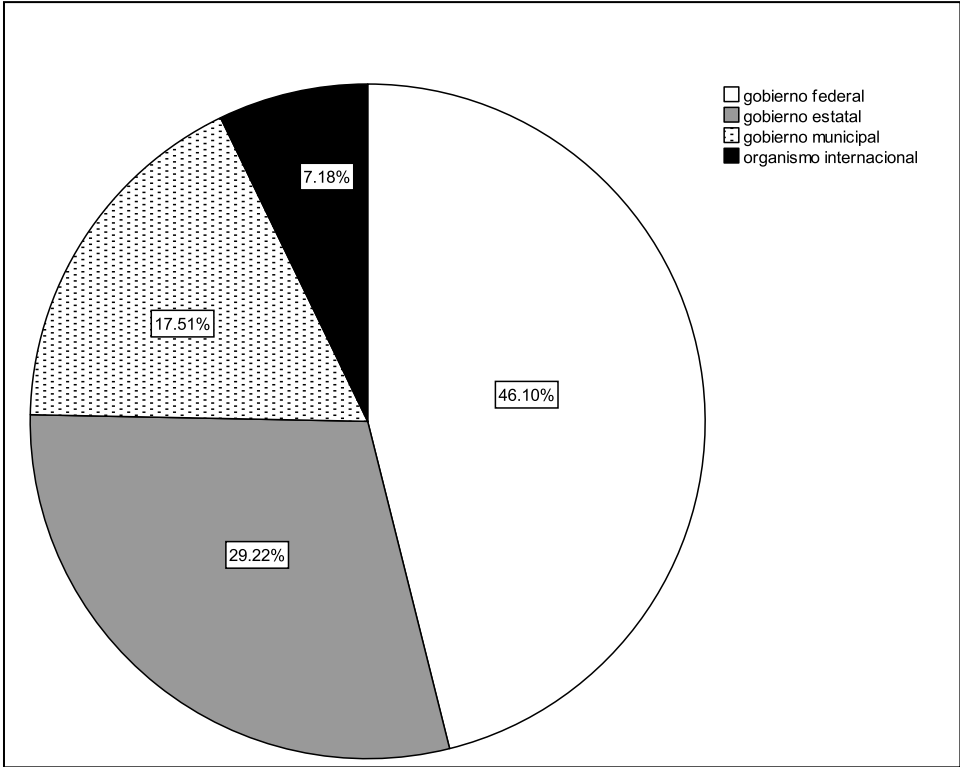
En contrapartida, las organizaciones que han sostenido la prestación de servicios independientemente de la existencia de financiamiento gubernamental parecen sugerir la existencia de una mayor capacidad institucional. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que muchas organizaciones recurren al financiamiento gubernamental no por falta de recursos sino porque aprovechan la situación de convenio que tienen con sus contrapartes estatales, misma que está asociada claramente a una prestación económica por parte del gobierno. Para explicar estas

variaciones parece razonable prestar atención al establecimiento de convenios con los actores públicos.

- *Instituciones con las que las OSCs mantienen convenios y/o acuerdos de trabajo formales*

Para muchas OSCs comenzar a brindar servicios sociales representa un cambio significativo en su lógica de funcionamiento, pues en algunos casos, la prestación de dichos servicios es precedida por la firma de convenios con sus contrapartes estatales. Esos convenios, más la obtención de retribuciones monetarias por los servicios, genera mayor estabilidad a las organizaciones, pero al mismo tiempo puede limitar considerablemente su autonomía. Al respecto, 46% de las OSCs encuestadas han firmado convenios con el gobierno federal, 29% con gobiernos estatales y sólo 17.5% con gobiernos municipales. También algunas lo han hecho con organismos internacionales (7%) (gráfica 8).

Gráfica 8. Instituciones con las que las OSCs mantienen convenios y/o acuerdos de trabajo formales (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

- *Instituciones con las que se comunican las OSCs regularmente*

La prestación de servicios sociales mediante diferentes tipos de arreglos (convenios o acuerdos) entre instituciones públicas y OSCs supone el establecimiento de nuevas formas de interacción entre ambos actores. Las características de dichas interacciones pueden registrar cambios considerables en función de múltiples variables. Sin embargo, parece evidente que, al menos teóricamente, el desarrollo de las estrategias de atención de servicios sociales a través de OSCs debería ir acompañado de interacciones cada vez más frecuentes entre dichos actores y sus contrapartes estatales.

Al respecto, 66% de las OSCs encuestadas declaró mantener comunicación regularmente con el gobierno federal. Por su parte, 55% de ellas lo hace con los gobiernos estatales y 40% con los gobiernos municipales. Es evidente entonces que el principal interlocutor público de las OSCs en México es el gobierno federal. Sin embargo, esta situación no significa que sólo mantengan contacto con el gobierno federal, pues algunas simultáneamente tratan con otros niveles de gobierno. Llevando a cabo un cruce de las relaciones de las OSCs con diferentes actores públicos se tiene que 32.1% mantiene comunicación de manera simultánea con el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, y 22.7% mantiene comunicación simultáneamente con los gobiernos estatales y municipales.

Por otra parte, la prestación de servicios sociales a través de OSCs debería favorecer el desarrollo de interacciones entre dichas instituciones y sus contrapartes estatales. Esas interacciones pueden ser el resultado de iniciativas tomadas por una u otra de las partes involucradas. Conocer la percepción de las OSCs respecto a si esas interacciones se han consolidado en alguna instancia de articulación como una red o asociación público-privada puede ofrecer algunas pistas para avanzar en la construcción de una imagen más general respecto a las relaciones entre el Estado y las OSCs. Sin embargo, sólo 47% de las organizaciones encuestadas respondió que forma parte de una instancia de

articulación, y más aún, dicha red es generalmente privada, es decir está integrada por puras OSCs o los actores públicos tiene una participación mínima en ellas.

- *Frecuencia con la que las OSCs reciben información del sector público*

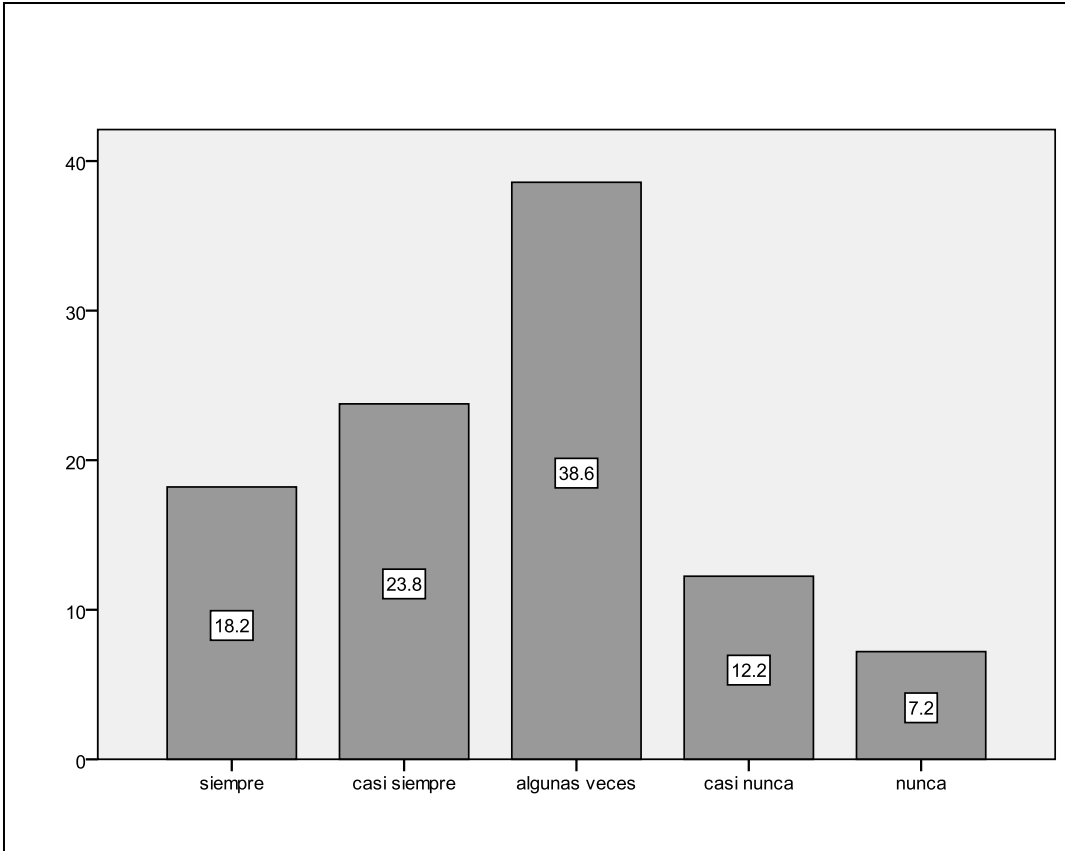
Un aspecto central de las interacciones entre el sector público y las OSCs que prestan servicios sociales radica en la capacidad del primero para cumplir un rol de fomento y apoyo de dichos servicios. Específicamente, parte de la literatura sobre procesos de transferencia de prestación de servicios desde el Estado hacia OSCs sostiene que corresponde a las contrapartes estatales fomentar y supervisar la adecuación técnica de los servicios que son prestados en esta modalidad. Sin embargo, la dinámica de la gestión cotidiana o las características específicas de los actores involucrados puede llevar a que, en la práctica, la provisión de información acerca de las actividades de apoyo y fomento a las OSCs por parte del Estado sea poco frecuente.

Entre las organizaciones encuestadas para este estudio, las opiniones están claramente divididas respecto de la frecuencia con la que han recibido información de las dependencias o entidades del sector público (federal, estatal y municipal) acerca de las actividades que éstas desarrollan para el fomento y apoyo de las OSCs. La gran mayoría (38.6% de OSCs) manifestó que algunas veces reciben información del gobierno para el fomento de sus actividades, 23.8% consideró que casi siempre reciben dicha información y 18.2% que la recibe siempre. Sin embargo, hay un grupo importante de OSCs que declaró que casi nunca (12.2%) o nunca (7.2%) recibe información por parte del sector público (gráfica 9).

Lo anterior abona evidencia en contra de las expectativas que suelen construirse cuando existe la prestación de un servicio social por parte de una OSC, pues surge la idea de que el sector público debe mantener cierto nivel de involucramiento con dicho servicio, prestando apoyo y cooperación a su contraparte, más allá de las prestaciones económicas acordadas. Pero como se

puede observar, en este aspecto específico las respuestas de las OSCs registran variaciones muy importantes. De hecho, aproximadamente tres quintas partes sostienen que es poca o nula la frecuencia con la que reciben información sobre apoyo y asesoramiento de sus contrapartes estatales.

Gráfica 9. Frecuencia con la que las OSCs reciben información del sector público (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

- *Los diversos tipos de interacción entre las OSCs y el sector público*

Como se puede visualizar en la gráfica 3 de este documento, la mayoría de las OSCs analizadas señalan que sus acciones son de corte más asistencial. Tales entidades se orientan a satisfacer las necesidades de grupos vulnerables, preferentemente aquellos en pobreza extrema. Por ello, tienen una oferta de programas más flexible y que se adecúa a la demanda. En contraste, existen otras OSCs orientadas a la formación de competencias o capacidades que tienden a trabajar con modelos de intervención más estructurados. Estas OSCs buscan

generar autonomía en las personas y comunidades con el objeto de convertirlos en agentes de su propio desarrollo. Dichas diferencias entre OSCs provocan que los motivos de sus vínculos con el sector público sean diversos y heterogéneos.

Al analizar globalmente las materias motivo de los contactos entre las partes, se constata que más de la tercera parte de las OSCs se refieren a coadyuvar en la prestación de los servicios sociales (32%). Por otra parte, poco más de un quinto de las organizaciones encuestadas (24.5%) manifiesta que los contactos se deberían de dar para hacer recomendaciones de diseño e implementación de políticas públicas. Otro segmento importante de OSCs considera importante mantener vínculos con el sector público para posicionar sus temas en la agenda (12%). Solamente una pequeña proporción manifiesta que los contactos con el sector público se deberían establecer por aspectos económicos (11%) o para participar en la toma de decisiones (10%) (gráfica 10).

Gráfica 10. Razón por la que las OSCS deberían establecer vínculos con el sector público (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

- *Colaboración de las OSCs con municipios mexicanos*

Reconociendo que pueden existir distintos tipos de relación entre las OSCs y el sector público en general, el objetivo central en esta investigación es definir con mayor claridad las interacciones de estas organizaciones con municipios mexicanos. Por lo anterior, las siguientes preguntas buscan profundizar en dicha colaboración, en particular, en el diseño e implementación de políticas sociales. Este objetivo obliga, en primer término, a determinar si existen contactos entre sociedad civil y gobierno local. Así, la pregunta que sirvió de filtro en la tercera sección de la encuesta aplicada a OSCs fue *¿Su organización colabora actualmente con algún gobierno municipal?* En caso afirmativo, las OSCs podían seguir contestando el cuestionario, de lo contrario, éste finalizaba. Cabe señalar que sólo 34.26% (334 de 976) de las OSCs analizadas colabora con municipios mexicanos.

En otras palabras, más del 60% de las organizaciones consultadas no colaboran con los gobiernos locales y ello es coincidente con el bajo porcentaje de convenios firmados entre OSCs y municipios, así como con la escasa frecuencia con la que se comunican ambas partes. Este panorama abrumadoramente negativo sobre la colaboración entre OSCs y municipios mexicanos debe complementarse con el hecho de que sólo 243 de las 334 OSCs que mantienen dicha colaboración han lanzado alguna iniciativa (proyecto o programa) de manera conjunta con el gobierno municipal. Y también hay que considerar que sólo 184 de esas 243 iniciativas son en realidad un servicio o política social. Del análisis anterior se desprende que, contrario a lo que la literatura especializada asevera, las OSCs estudiadas tienen una débil vinculación con los municipios mexicanos en la prestación de servicios sociales.

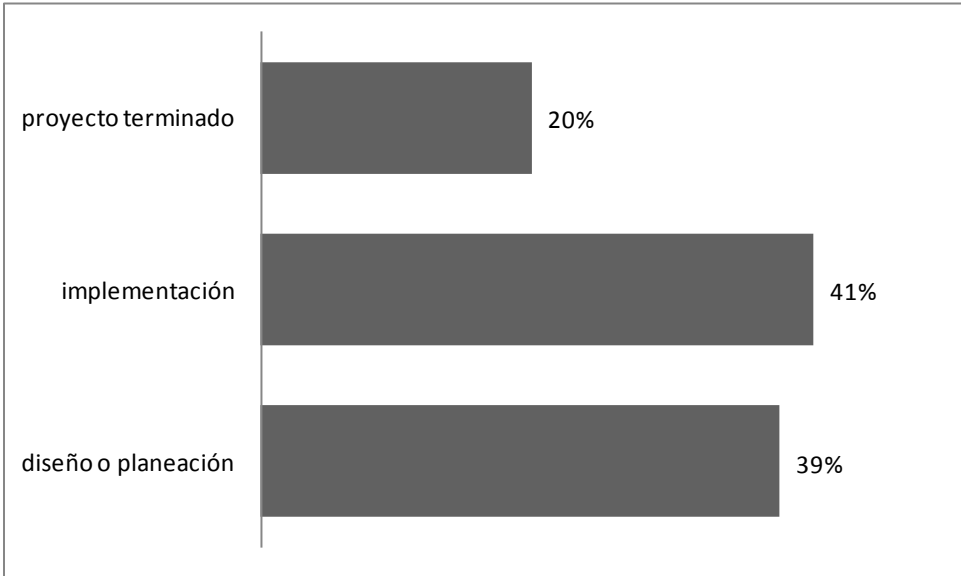
Las razones fundamentales de esta situación pueden ser muchas y la búsqueda de ellas escapa a los propósitos de este documento, sin embargo, podría argumentarse que las OSCs, al entrar en procesos de cooperación con municipios mexicanos, muchas veces han tenido que enfrentar requisitos administrativos y

legales que generalmente las toman sin demasiada preparación previa: las cuentas deben llevarse de manera diferente, los requisitos de contraloría pública son enteramente nuevos y así con otros detalles. El asunto es lo suficientemente serio como para que no pocas OSCs hayan decidido resistir la tentación de entrar en convenios con el gobierno municipal -renunciando así a las posibilidades de expansión correspondientes- con tal de preservar sus condiciones de trabajo y su misión institucional a salvo.

- *Estado de las iniciativas de colaboración entre OSCs-municipios mexicanos y grupos sociales que más se han beneficiado con ellas*

A pesar de todo, existen algunas experiencias de OSCs que colaboran con municipios para la prestación de servicios sociales, mismas que surgen de instancias convocadas por el municipio y donde se diseñan, ejecutan y evalúan políticas públicas. Por ello, es importante observar el estado de esas experiencias de colaboración. Sobre el particular, 39% de ellas está en proceso de diseño o planeación; 41% se están implementando y 20% ya se han ejecutado (gráfica 11).

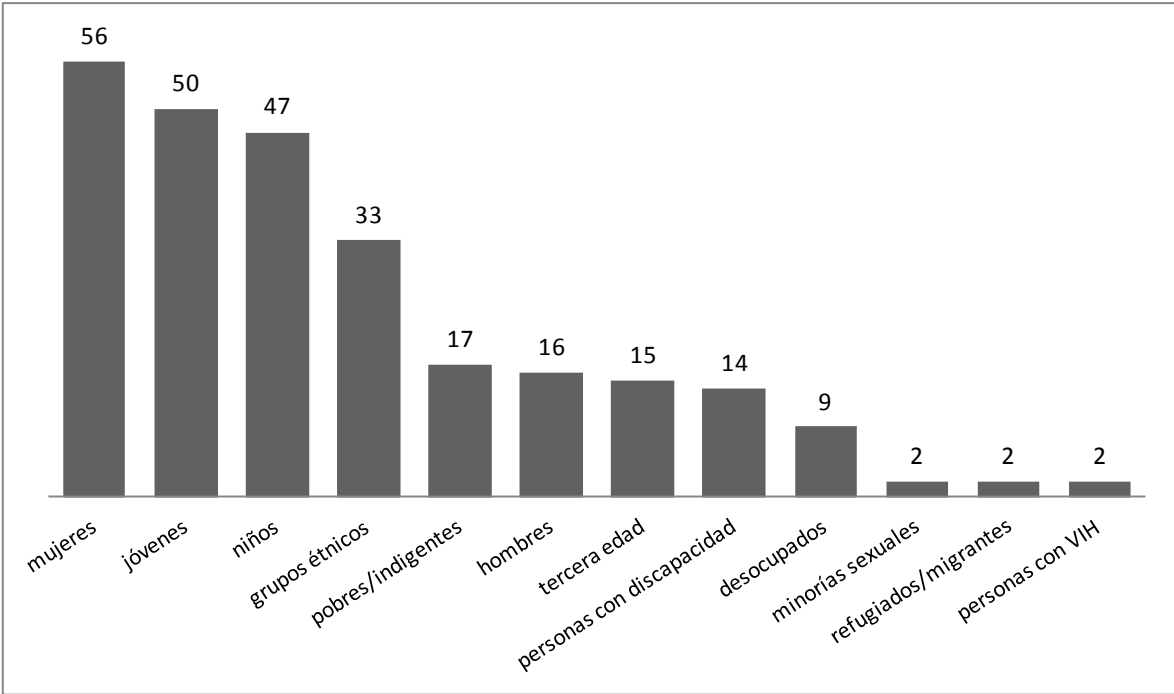
Gráfica 11. Estado de las iniciativas de colaboración entre OSCs-municipios mexicanos (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

Respecto de los grupos de población que más se han beneficiado con estas experiencias de colaboración entre OSCs y municipios se encuentran las mujeres (56 experiencias), los jóvenes (50), los niños (47), así como los grupos étnicos (33). Otros grupos vulnerables no han podido beneficiarse tanto de la colaboración público-privada en servicios sociales, tales como las minorías sexuales, los migrantes y las personas con VIH, pues todos ellos sólo han sido beneficiados con dos experiencias de colaboración (gráfica 12).

Gráfica 12. Grupos sociales que más se han beneficiado de las iniciativas de colaboración entre OSCs-municipios mexicanos (iniciativas)

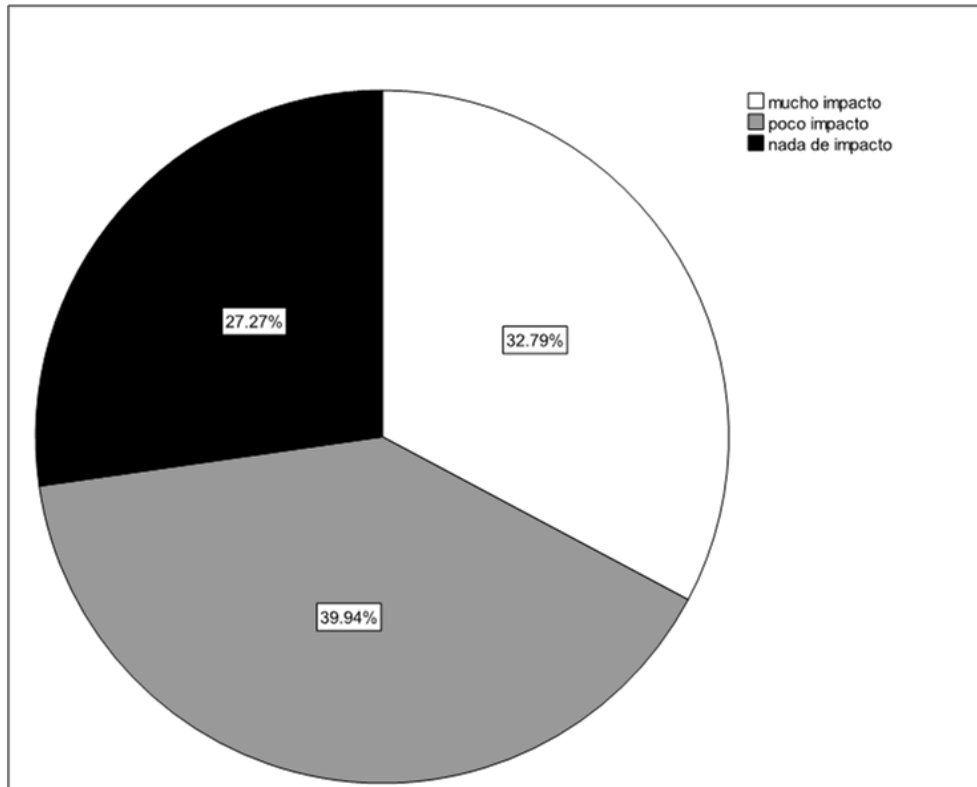


Fuente: Elaboración propia

- *Impacto que las iniciativas de colaboración público-privada han tenido en el acceso de las OSCs a financiamiento público*

En términos generales, las opiniones de las OSCs sobre este punto están completamente divididas. Cerca del 40% califica de poco impacto a la colaboración público-privada como factor de apoyo para mejorar el acceso de las OSCs a financiamiento público. De igual forma, 27% de OSCs opina que no tiene nada de impacto y sólo 32% considera que si existe mucho impacto (gráfica 13.)

Gráfica 13. Impacto de las iniciativas de colaboración público-privada en el acceso de las OSCs a financiamiento público (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

El hecho de que la mayor parte de las OSCs refieran que hay poco o nulo impacto de las experiencias de colaboración con municipios en aspectos presupuestales tiene una correspondencia con el porcentaje de recursos que reciben de su contraparte municipal para proyectos sociales. Sobre todo porque en este tipo de políticas el rol del municipio está dirigido mayormente a dar seguimiento a los aspectos presupuestales o contables del servicio; lo cual es lógico si se tiene presente que la mayor cantidad de recursos públicos que reciben las OSCs provienen del gobierno federal. Entonces, la participación del municipio en cuestiones financieras se reduce a apoyar a la federación en la fiscalización de los recursos. Es ahí donde radica el componente “descentralizador” de muchas de las políticas sociales más predominantes de nuestro país, tales como los programas *Oportunidades*, *Hábitat* y *Microrregiones*. Para abonar más evidencia sobre este tema véase el cuadro 6.

Cuadro 6: Porcentaje de recursos que reciben las OSCs para proyectos sociales y que provienen del municipio

Rangos	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
0%	49.4	49.4
1-24%	33.4	82.8
25-49%	10.8	93.6
50-74%	3.5	97.1
75-100%	2.9	100.0
Total	100.0	

Fuente: Elaboración propia

- *Tipo de interacción entre el gobierno local y las OSCs*

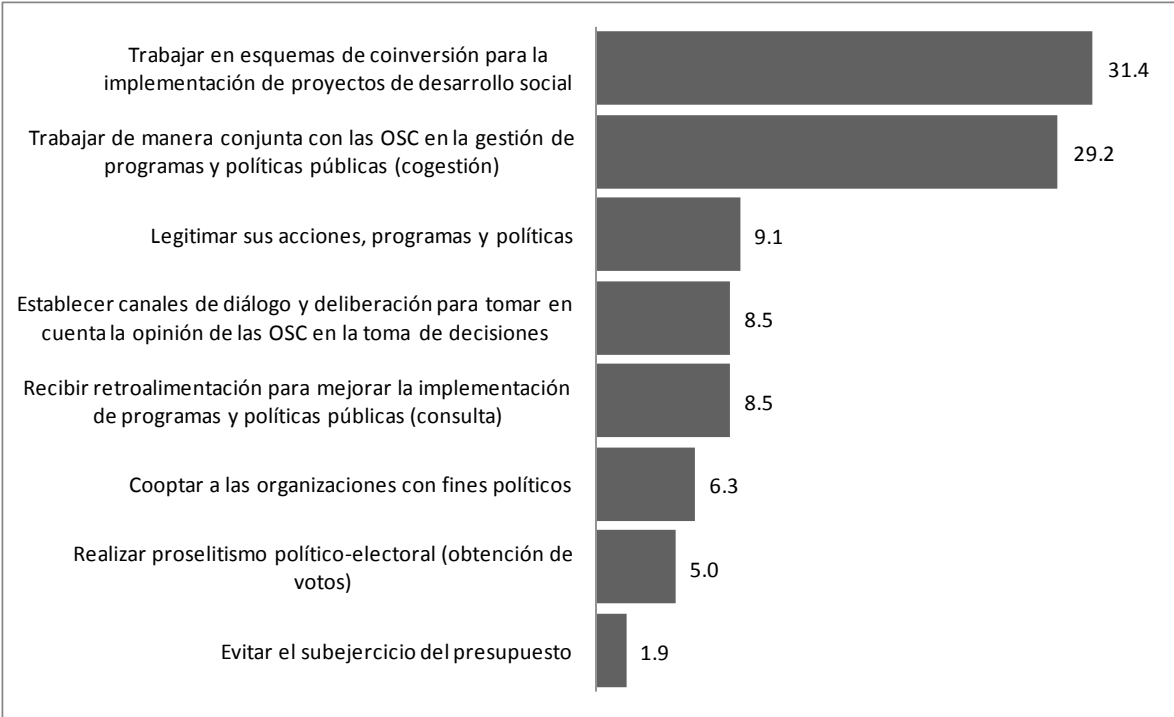
Existen diferentes procesos de interacción entre el gobierno local y las OSCs, por ejemplo, la participación en la toma de decisiones públicas, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas. También está la participación en la gestión de programas o servicios públicos, que da lugar a formas de colaboración de organizaciones de la sociedad civil sólo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Además de estos tipos de interacción basados en la asociación se encuentran los mecanismos de control social.

En este esquema, la configuración institucional de las modalidades de interacción entre el gobierno local y las OSC está condicionada por el momento del ciclo de políticas. Esto es, las estructuras de colaboración público-privada en la prestación de servicios sociales podrían asumir tres modalidades distintas, según su intervención refiera al momento de: 1) formulación de las políticas; 2) implementación o ejecución de las acciones, 3) evaluación y control de las mismas. Pero también los esquemas de colaboración podrían ser funcionales para legitimar las acciones del gobierno municipal, así como para realizar proselitismo político-electoral. Por lo anterior, es importante averiguar qué tipo de interacción predomina entre los municipios mexicanos y las OSCs.

En la gráfica 14 podemos observar que la interacción más frecuente entre municipios mexicanos y OSCs es colaborar en esquemas de coinversión para la

implementación de proyectos sociales (31.4%); seguida del trabajo conjunto en la gestión políticas públicas (29.2%); legitimar sus acciones (9.1%); así como establecer canales de diálogo para captar la opinión de las OSCs en la toma de decisiones (8.5%) o para mejorar la implementación de políticas públicas (8.5%). En síntesis, es más importante para los municipios mexicanos establecer interacción con las OSCs para la implementación de políticas sociales que para su diseño o formulación. También se observa que es importante para el municipio mexicano legitimar sus acciones a la vista de las OSCs. Ello pone de manifiesto la importancia de la dinámica de trabajo de las organizaciones, pues ésta muchas veces es apoyada por los sectores populares. Finalmente, se recurre poco a la interacción entre el gobierno local y OSCs para evitar el subejercicio del presupuesto, realizar proselitismo electoral o para cooptar a las organizaciones con fines políticos.

Gráfica 14. Tipo de interacción entre el gobierno local y las OSCs (porcentajes)

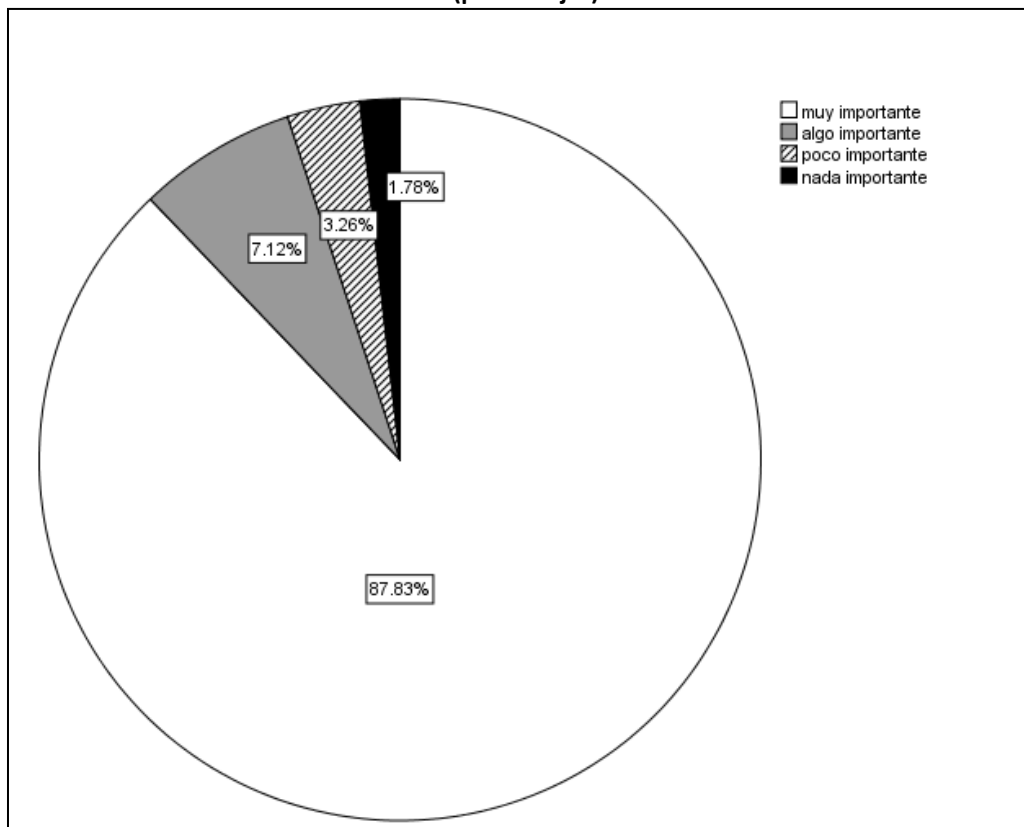


Fuente: Elaboración propia

- *Importancia de la colaboración entre OSCs y gobierno municipal para el diseño o implementación de políticas sociales*

Para profundizar el análisis desarrollado, la encuesta presentó a las organizaciones una pregunta para calificar la importancia de la colaboración con el municipio en el diseño o implementación de políticas sociales. En una situación paradójica, la mayoría (88%) de las OSCs califica como muy importante dicha colaboración y sólo algunas la consideran poco o nada importante. En otras palabras, en la percepción de las OSCs predomina un criterio de asociatividad y complementariedad (gráfica 15). Sin embargo, algunos factores o condiciones inciden en que no se produzca un tipo de asociación público-privada más cooperativa entre municipios y OSCs. Como se mencionó con anterioridad, la búsqueda de estos factores representa una línea de investigación futura para profundizar en el tema.

Gráfica 15. Importancia de la colaboración entre OSCs y gobierno municipal (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

- *Frecuencia de la interacción municipios-OSCs en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo*

Para entender la relación entre el municipio y las OSCs es necesario conocer sucintamente la definición de políticas públicas. De esto se desprenderá la participación de las OSCs en las políticas públicas. La definición tradicional de políticas públicas corresponde al “programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”.²¹ También se definen como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”.²² Una vez aprobadas por los órganos correspondientes, las políticas públicas pueden ser ejecutadas por el sector público, o ser delegadas para su ejecución en las OSCs. Por ello, desde el punto de vista metodológico, la participación de las OSCs en el desarrollo de políticas públicas puede darse en tres distintos momentos: diseño, implementación y evaluación.

Así, las OSCs pueden considerar diferentes formas de colaborar con el municipio. Por ejemplo, pueden trabajar en forma mancomunada, coordinando las acciones y ejecutándolas. Aquí, la participación de las OSCs ocurre para ejecutar determinados programas o proyectos, lo cual puede tener la desventaja de tener que subordinarse a programas predefinidos, muchas veces sin participación de la sociedad civil. Sin embargo, las OSCs también pueden colaborar con el municipio desde la definición de los planes de trabajo, lo cual les permite un abordaje completamente diferente al esquema anterior, pues tienen mayor margen de maniobra para influir en las prioridades y características de las políticas públicas. Finalmente, otra forma de interacción entre OSCs y municipios radica en la

²¹ Ives Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Madrid, Ariel Ciencia Política, 1992, p. 26.

²² Eugenio Lahera, “Introducción a las Políticas Públicas”, en *Breviario de políticas públicas*; Fondo de Cultura Económica; Santiago de Chile, 2002, p.7.

capacidad de las primeras para cumplir un rol de monitoreo y evaluación sobre la calidad de los servicios sociales ofrecidos por este ámbito de gobierno.

Las diferencias de la colaboración entre OSCs y municipios en las etapas del ciclo de políticas públicas son mínimas, pero se puede observar en el cuadro 7 que las OSCs participan más en la ejecución o implementación de políticas públicas y en la elaboración del plan municipal de desarrollo. En contraste, tienen menor incidencia tanto en el diseño como en la evaluación de políticas públicas. En general, la participación de las OSCs en todo el ciclo de políticas públicas es muy limitada. Al respecto, podría ser conveniente establecer con claridad la agenda y calendario de participación de las OSCs en dicho ciclo, por medio de distintos instrumentos, tales como consultas, estudios de diagnóstico y evaluación, y acompañamiento en la ejecución de las políticas sociales del municipio.

Cuadro 7: ¿Con qué frecuencia su organización es invitada por el gobierno municipal para participar en...? (porcentajes)

Frecuencia	Diseño de políticas públicas	Ejecución o implementación de políticas públicas	Evaluación de políticas públicas	Elaboración del plan municipal de desarrollo
Siempre	4.5	4.8	3.3	5.1
Casi siempre	11.0	8.1	5.5	8.9
Algunas veces	36.3	34.5	27.9	25.3
Casi nunca	19.9	21.6	24.5	17.9
Nunca	28.3	30.9	38.8	42.9

Fuente: Elaboración propia

Comentarios finales

El nuevo marco de intercambio entre la sociedad y el sector público no es uniforme sino que genera una amplia gama de contactos e interconexiones entre las partes involucradas que dependen, en última instancia, de las arenas de las políticas que son objeto de revisión. En el caso que se analizó en este documento se trató de las políticas sociales. Las variaciones de la colaboración público-

privadas en las políticas sociales son producto de un cambio más amplio relativo a la reformulación del Estado de Bienestar. Por esta razón, las modificaciones del vínculo entre el Estado y la sociedad civil se transformaron en uno de los aspectos centrales del conjunto de reformas sociales que se están procesando en diversos países de América Latina, incluyendo a México.

Los últimos años del siglo pasado fueron testigos de la emergencia de proposiciones alternativas sobre los posibles sistemas de apoyo social, que generaron un reposicionamiento de la sociedad civil. Por ello, se reconsideró el papel de este agente como imprescindible en el área social. El centro neurálgico de esta posición es la flexibilización de las intervenciones públicas, las cuales se pueden traducir en traspasos parciales o totales de servicios sociales a diversas organizaciones de la sociedad civil, así como también en estrategias específicas de colaboración pública-privada. De esta manera el sector público comenzó a confiar sus funciones tradicionales a grupos voluntarios, filantrópicos, asociaciones profesionales, entre otras. Estas organizaciones, más allá de su origen y trayectoria, tienden a adquirir un nuevo estatus público, en la medida que se las reconoce como actores con capacidad de encargarse de la provisión de bienes sociales, posibilitando así la consolidación del llamado tercer sector.

Sobre este tema surgen una serie de preguntas, entre las que figuran: ¿Por qué habrían de convocar los actores gubernamentales a las OSCs para colaborar en los servicios sociales? Y ¿Por qué las OSCs han accedido a cooperar con los actores gubernamentales? Las respuestas a tales interrogantes conformaron el eje central de análisis en este documento. Particularmente, se intentó ubicar dichas respuestas en el contexto de la relación entre OSCs y municipios mexicanos. Así, la estrategia de trabajo se diseñó para obtener las percepciones de las OSCs respecto a sus interacciones con contrapartes municipales en el marco de procesos de prestación de servicios sociales.

En este sentido, una mirada panorámica a las respuestas recogidas en el marco de este estudio parece sugerir que en la política social mexicana, al menos en el ámbito local, no existe una colaboración estrecha entre OSCs y municipios mexicanos. La incorporación de nuevas voces en el proceso de formación de políticas públicas todavía es muy parcial, aunque ocurre una mayor participación de las OSCs en la implementación de servicios sociales. Sea en el terreno de la salud, de la educación, infraestructura urbana o rural, o en casi cualquier otro, no se observa un desplazamiento de las políticas sociales hacia modelos en los que se privilegie una gestión local más participativa.

Para estimular el desarrollo de una política social más asociativa, se requiere mejorar la capacidad de negociación tanto de OSCs como municipios. Asimismo, se necesita llevar a cabo esfuerzos deliberados para sensibilizar a los funcionarios públicos acerca de la naturaleza y el rol de estas organizaciones, todavía extrañas para ellos. O bien, se pueden incentivar programas públicos en los que se produce una intensa participación de OSCs. En cualquier caso, las percepciones de las OSCs consultadas revelan la existencia de barreras en sus interacciones con el municipio mexicano. Esta situación y otras más identificadas en este estudio dejan abiertas algunas preguntas de investigación que merecen subrayarse:

- En primer lugar, deja abierta la posibilidad de utilizar la evidencia recogida en esta oportunidad para desarrollar una línea base que permita monitorear los cambios y continuidades que se produzcan en este campo. Sobre todo porque la participación de las OSC en las distintas fases de la prestación de servicios sociales –diseño, implementación, evaluación- pueden registrar cambios en el futuro.
- En segundo lugar, es necesario desarrollar nuevos estudios que permitan aislar y ponderar adecuadamente los factores que puedan estar obstaculizando una mayor interacción entre municipios y OSCs.
- Por último, es necesario desarrollar más y mejor investigación para dar cuenta de la relación que tienen estos procesos de interacción entre

municipios y OSCs en aspectos tan diversos como la satisfacción de los beneficiarios o los impactos de la tercerización en la calidad de los servicios sociales.

2006

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano

2007

- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo

- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo

2008

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo

- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno

- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez

2009

- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo

- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntuaciones.**

Juan Carlos Amador Hernández

- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**

Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**

José de Jesús González Rodríguez

- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**

Salvador Moreno Pérez

- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**

Jesús Mendoza Mendoza

2010

- **2009, un año de crisis para el turismo**

Octavio Ruiz Chávez

- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**

Efrén Arellano Trejo

- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**

Iván H. Pliego Moreno

- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**

Jesús Mendoza Mendoza

- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**

Liliam Flores Rodríguez

- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**

Salvador Moreno Pérez

- **Sector privado y generación de energía eléctrica**

José de Jesús González Rodríguez

- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**

Gabriela Ponce Sernicharo

- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**

Roberto Ocampo Hurtado

- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**

Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno

- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**

Francisco J. Sales Heredia

- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**

Alejandro Navarro Arredondo

- **Panorama de la condición indígena en México**

Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales

- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**

Alejandro Navarro Arredondo

- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**

Gabriel Fernández Espejel

- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**

Salvador Moreno Pérez

- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**

Gabriela Ponce Sernicharo

- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**

Jesús Mena Vázquez

- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**

José de Jesús González Rodríguez

- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**

Cornelio Martínez López

2011

- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**

Efrén Arellano Trejo

- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Deuda sub nacional en México.**

Gabriel Fernández Espejel

- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**

Jesús Mena Vázquez

- **El Programa de Empleo Temporal**

Cornelio Martínez López

- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**

Salvador Moreno Pérez

- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**

Alejandro Navarro Arredondo

- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**

José de Jesús González Rodríguez

- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**

Gabriela Ponce Sernicharo

- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**

Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales

- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**

Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familiar en salud, 2000-2010**
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena**
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**
Cornelio Martínez López
- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**
Salvador Moreno Pérez
- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Extinción de dominio**
José de Jesús González Rodríguez
- **Cooperación internacional para el desarrollo**
Luis Armando Amaya León
- **Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura**
Cornelio Martínez López
- **Ley anti monopolios y la competencia económica en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El reto de la obesidad infantil en México**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La transformación de la Cámara de Diputados**
Efrén Arellano Trejo
- **Acceso a servicios médicos en los 125 municipios con menor desarrollo en el país**
Francisco J. Sales Heredia
- **Condiciones sociales de la población indígena e inversión federal en los 125 municipios con menor IDH**
Jesús Mena Vázquez
- **La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración: legislación y política pública**
Salvador Moreno Pérez
- **Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México**
Gabriela Ponce Sernicharo

