



La Sociedad Civil Organizada y su contribución
al Desarrollo Social, el caso del Programa de
Coinversión Social (PCS) 2009-2019

T E S I S

que para obtener el grado de

Doctora en Ciencias Sociales

presenta

Ma. del Rosario López García

Tutora: Dra. María Cristina Girardo Pierdominici

Junio 2023

COMITÉ

PRESIDENTE

VOCAL

SECRETARIO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO DE LA RELACIÓN DEL GOBIERNO – SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y EL MARCO JURÍDICO - INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO	9
1.1. La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil desde el enfoque del Estado de Bienestar en México.....	11
1.2. La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México desde el enfoque Neoliberal.....	32
1.2.1 <i>El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)</i>	39
1.2.2 <i>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</i>	43
1.3 La transición democrática del año 2000.....	45
1.3.1 <i>La estrategia “Contigo” y la participación institucionalizada de las OSC en los programas sociales.</i>	48
1.4 ¿Quiénes son las Organizaciones de la Sociedad Civil en México?	56
1.4.1 <i>Concepto de la sociedad civil</i>	57
1.4.2 <i>¿A qué se dedican las OSC en México?</i>	63
1.4.3 <i>La situación actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.</i>	69
1.5 El marco jurídico – institucional aplicable para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.....	76
1.6 ¿Cuáles son los retos pendientes de la Ley de Fomento con respecto a la participación de las OSC?	84
CAPÍTULO 2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN EL DESARROLLO SOCIAL A TRAVÉS DE TRES SEXENIOS	92
2.1 Sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa y la estrategia “Vivir Mejor” (2006-2012)	94
2.2. El Sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, la meta nacional de “México Incluyente” (2012-2018)	119
2.3 Primer año del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, el proyecto nacional de la Cuarta Transformación (4T).....	150

CAPÍTULO 3. LA TRAYECTORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (INDESOL) Y LA CREACIÓN DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (PCS)	173
3.1 Antecedentes institucionales del INDESOL y del Programa de Coinversión Social.....	176
3.2. Descripción y funcionamiento del Programa de Coinversión Social (2009-2019).....	197
3.3. Proceso operativo del Programa de Coinversión Social (PCS)	201
3.4 Las peculiaridades del PCS: corresponsabilidad, Coinversión Social y la Dictaminación.....	207
3.4.1. <i>La dictaminación de proyectos sociales en el Programa de Coinversión Social</i>	215
3.5. Los cambios sustantivos en las Reglas de Operación del PCS durante el período 2009-2019	222
3.5.1 <i>Los cambios en la alineación del PCS con los Planes Nacionales, Programas Sectoriales y Estrategias</i>	224
3.5.2 <i>Los cambios en los objetivos generales, y específicos del PCS durante los tres sexenios</i>	231
3.5.3. <i>Los cambios en la población objetivo en los tres sexenios</i>	233
3.5.4 <i>Los cambios en el tipo de y monto económico de apoyo durante los tres sexenios</i>	235
3.6. Tipología de las convocatorias del PCS 2009-2019	237
3.7. El presupuesto del PCS.....	246
CAPÍTULO 4. NOTA METODOLÓGICA-TRABAJO DE CAMPO-RESULTADOS	252
4.1 Selección del estudio de Caso	253
4.2 Recolección de datos e instrumentos del trabajo de campo	254
4.3 Criterios para seleccionar la muestra.....	255
4.4.Resultados y reflexiones del Trabajo de Campo.....	260
CONCLUSIONES GENERALES	289
Alcances y limitaciones de la investigación	307
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	310
FUENTES CONSULTADAS	311
ANEXOS	323
RESUMEN	332

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1.	OSC Registradas durante el Periodo 2009-2021	70
Figura 2.	OSC por Entidad Federativa	71
Figura 3.	Estatus actual de las OSC a nivel nacional	72
Figura 4.	Tipo de Figura Jurídica	72
Figura 5.	Actividades de las OSC según su Objeto Social	73
Figura 6.	% de Acciones de Fomento apoyadas por las Entidades de a APF en el período 2009-2020	74
Figura 7.	Apoyo No Económico Capacitación a Distancia	76
Figura 8.	Apoyo No Económico Capacitaciones Presenciales	76
Figura 9.	Número de OSC con apoyo económico en el ámbito del Desarrollo Social durante el sexenio del presidente Felipe Calderón	118
Figura 10.	OSC Apoyadas en el rubro económico, en el ámbito del Desarrollo Social, durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto	149
Figura 11.	OSC apoyadas en el Ramo 20 de Desarrollo Social en el rubro económico, en los sexenios de los presidentes Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto	169
Figura 12.	Monto de Apoyo Económico para OSC en el Ramo 20 en los sexenios de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto	170
Figura 13.	Proceso Operativo del PCS	202
Figura 14.	Conformación de la Comisión Dictaminadora	217
Figura 15.	Número de Convocatorias Publicadas en el período 2009-2019	239
Figura 16.	Monto solicitado al PCS vs Monto Otorgado 2009-2019	246
Figura 17.	Presupuesto asignado al PCS 2009-2019	247
Tabla I	Apoyos Económicos otorgados por la APF	75
Tabla II	Principales Ramos Administrativos que otorgaron apoyo a las OSC	117
Tabla III	Proyectos Apoyados por el Fondo de Coinversión Social 1993-2000	187
Tabla IV	Número de Comisiones Dictaminadoras 2009-2019	219
Tabla V	Número y Procedencia de los Dictaminadores en las Entidades durante el período 2009-2018	220
Tabla VI	Número y procedencia de los dictaminadores a nivel central durante el período 2009-2018	220
Tabla VII	Número y procedencia de los dictaminadores a nivel central durante el año 2019	220
Tabla VIII	Coinversiones PCS 2009-2012, sexenio del presidente Felipe Calderón	242
Tabla IX	Coinversiones PCS 2013-2018, sexenio del presidente Enrique Peña Nieto	245

DEDICATORIA

Para Juan Carlos, y mi hija Keira, quienes han sido mis cómplices de vida y mis principales motores alcanzar este objetivo. Les agradezco su amor, su apoyo incondicional, su paciencia y el tiempo que como familia invertimos en este mi proyecto de vida. Gracias, porque sin ustedes esto no hubiera sido posible. Los amo infinitamente.

A mi mamá y hermanos, por su cariño y paciencia en los momentos de mayor esfuerzo. Por supuesto, agradezco a mi papá Alberto, porque su esencia siempre ha estado conmigo sin importar tiempo y lugar.

AGRADECIMIENTOS

Antes que nada, quiero agradecer al *Colegio Mexiquense*, centro académico y de investigación, y que, gracias a su modalidad tutorial tuve la oportunidad de realizar este trabajo de investigación. Así mismo, agradezco a las Coordinaciones del Doctorado en Ciencias Sociales y de Docencia, porque como estudiantes nos brindaron el apoyo institucional para alcanzar esta meta.

Agradezco, sobre todo, el apoyo académico y personal de la Dra. Cristina Girardo Pierdominici, quien fue la guía principal de este trabajo de investigación. Le agradezco sus aportes y visiones críticas sobre el tema de las OSC en México, su gran experiencia académica y reconocimiento internacional fueron fundamentales para abordar el tema en su conjunto. Gracias, porque siempre fue una aliada, desde un inicio identificó mis virtudes y debilidades, y siempre me impulsó para seguir adelante y alcanzar este sueño. Como parte de este equipo, también estuvo la Dra. Karla Valverde Viesca, quien fue una académica esencial para abordar el tema del desarrollo social, un tema que siempre ha sido mi gran pasión, gracias, porque sus aportes críticos me enseñaron a analizar la complejidad en este ámbito desde distintas aristas. Del mismo modo, agradezco al Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán, quien me asesoró sobre el análisis del complejo entramado jurídico e institucional que envuelve a este tema de investigación; gracias por la claridad con la cual me enseñó a desmenuzar, y a tejer los hilos finos sobre la importancia de los marcos normativos. Su apoyo me motivó y me inspiró para continuar con futuros estudios sobre el análisis de la política pública desde este aspecto.

Agradezco al Dr. Sergio De Piero, investigador y Director del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche en Buenos Aires Argentina, quien me brindó la oportunidad de hacer la movilidad estudiantil. Le agradezco sus aportes académicos e intercambios de experiencias sobre el tema de la sociedad civil organizada y su incidencia social en este país. Le agradezco sobre todo su sensibilidad humana y la escucha para conocer y comprender mi tema de investigación.

Así mismo, agradezco a las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada (OSC) y a las personas beneficiarias de los proyectos sociales, por darme la oportunidad de entrevistarlas y conocer su opinión sobre el objeto de estudio de esta investigación. Gracias porque su voz fue un punto de referencia que enriqueció este estudio.

Gracias a mis amigos, quienes, a pesar de los años y la distancia, siempre me han mostrado su apoyo y amistad en mis proyectos de vida: Ana María, Enriqueta, Raúl, Anita, Javier, Georgina, Emmanuel. Los quiero. Así mismo, agradezco a mis amigas Jovita y Rosalía, quienes me brindaron su apoyo académico y personal en esta aventura del doctorado, gracias, porque juntas compartimos la parte más profunda que envuelve a estos proyectos académicos: la iniciativa, la creatividad, la fuerza y la perseverancia.

Finalmente, agradezco al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT), porque gracias al apoyo económico - institucional, pude iniciar y concluir mis estudios de doctorado. Gracias por darme la oportunidad de generar conocimiento, el cual considero será socialmente útil, y brindará elementos que contribuirán con aportes cuando se aborden temas complejos relacionados con la participación social en el desarrollo social de nuestro país.

INTRODUCCIÓN

Para comprender la participación de la Sociedad Civil Organizada (OSC) en México y sobre todo en el aspecto del desarrollo social, es inherente conocer el tipo de política social que ha acompañado las relaciones entre el gobierno- sociedad civil y su transformación hasta hoy en día.

Es indudable, que una de las funciones principales de un Estado democrático, es preservar el Estado de Derecho y provisión del bienestar social de sus ciudadanos, convirtiéndose este último en una prioridad que coadyuba al fortalecimiento de la misma nación considerando así a la política social como uno de los medios para aproximarse a ella. Sin embargo, conforme se han transformado las sociedades modernas los paradigmas sobre la generación de desarrollo han incorporado a nuevos actores sociales en el entendido que la complementariedad de acciones y recursos, suponen un valor social agregado y suma de esfuerzos asociativos para mejorar la calidad de vida sobre todo de aquellos que se encuentran en una situación de pobreza o vulnerabilidad.

Por lo que, desde la perspectiva de este estudio, se parte de la premisa que la construcción del desarrollo social que potencia el talento y las capacidades humanas sólo es posible no sólo cuando se genera la participación y diálogo de distintos actores como el gobierno, los actores privados y la sociedad civil organizada, sino cuando se logra empoderamiento, autonomía y protagonismo de las personas beneficiarias.

En el caso de México, la atención a diversos problemas sociales se ha realizado a través de la política social la cual ha estado determinada en mucho por los distintos regímenes de bienestar desarrollados de acuerdo con el ámbito político e ideológico que en sí misma ha definido el tipo de relación entre gobierno – sociedad civil, el tipo y grado de participación social por parte de diversos actores sociales en la acción social. Sin embargo, en este trabajo se muestra cómo estos mismos regímenes fueron aportando distintos elementos de institucionalidad que

fueron modificando estas relaciones, y que a través de marcos normativos transformaron el diseño de políticas públicas orientadas con un doble objetivo, por un lado, legitimar la acción del gobierno mostrando una mayor apertura e incidencia de otros actores en temas de desarrollo social, y por el otro, creando iniciativas para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada (OSC), dando paso a interacciones e interdependencias a través de diversos mecanismos institucionales y organizacionales de cooperación y corresponsabilidad como una nueva forma de gobierno (Kooiman, 1993; Mayntz, 2001; Aguilar, 2019); y la coproducción, como una de las estrategias para el diseño de políticas públicas, entendida como una forma de colaboración entre instituciones públicas y otros actores relacionándose en condiciones de igualdad y horizontalidad, con el objetivo de producir nuevas y mejores soluciones a los problemas colectivos para generar empoderamiento y transformación social (Pares, 2020).

Consideraciones que se toman en cuenta, para contribuir a la eficiencia y eficacia en las políticas públicas, utilizando como medio a algunos programas sociales a nivel federal, que, para términos de este estudio, se acotó a la lente del Programa de Coinversión Social (PCS).

El PCS como programa fue producto de la primera alternancia democrática en nuestro país en el año 2001, dicha política permaneció en el Ramo del Desarrollo Social por más de dos décadas, lo cual representa un programa que trascendió la segunda y tercera alternancia democrática. El PCS estuvo a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), la cual fue la institución pública responsable de promover el fomento, el fortalecimiento, la profesionalización la investigación y la participación de la Sociedad Civil Organizada en México. Para fines de esta investigación, se delimitó al periodo (2009 – 2019) el cual permite vislumbrar durante diez años la factibilidad de esa vinculación Estado-OSC, las fortalezas y debilidades de esa práctica sustentada en el principio de corresponsabilidad. El periodo de estudio transversaliza los sexenios del presidente Felipe Calderón Hinojosa; el presidente Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Con la finalidad de profundizar la discusión alrededor de este tema, se presenta la siguiente investigación:

El objetivo general de este trabajo de investigación consiste en describir y analizar desde visiones críticas la participación de la sociedad civil organizada, bajo el principio de la corresponsabilidad y sus efectos en los grupos y comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad en el marco del Programa de Coinversión Social, durante el período 2009 – 2019.

Los objetivos específicos consisten en:

Obj.1. Identificar los elementos teóricos que favorecen la coproducción de políticas públicas en el marco del Programa de Coinversión Social a fin de promover el fortalecimiento de la relación gobierno- sociedad civil organizada.

Obj.2. Describir y explicar el modelo de coinversión y corresponsabilidad del PCS como un instrumento de la política social, que incluye la participación de la sociedad civil organizada como un aliado para la ejecución de proyectos sociales a favor de los grupos o comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Obj.3 Identificar y documentar los efectos generados por la implementación de los proyectos sociales en el marco del Programa de Coinversión Social.

De igual manera, esta tesis, tiene la finalidad de brindar respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo se lleva a cabo el acompañamiento del Estado en una política pública con enfoque de derechos?
- ¿Cómo ha incidido el PCS en la política pública de fomento a la sociedad civil organizada?
- ¿Cuál fue el marco normativo que reguló y fomentó la participación de las OSC en los programas sociales durante el período 2009-2019?

- ¿Cuáles fueron los aspectos que favorecieron los esquemas de corresponsabilidad y cooperación entre los actores gubernamentales y sociales durante el período 2009- 2019?
- ¿Cuáles fueron los cambios más relevantes de las políticas sociales durante los tres gobiernos de alternancia en relación con la participación de las OSC?
- ¿Cuál fue el resultado más sobresaliente del PCS durante el período 2009-2019?
- ¿Cuáles fueron los cambios institucionales y normativos en la relación gobierno – sociedad civil a partir del año 2019?
- ¿Cuáles fueron los efectos significativos que percibieron en su calidad de vida las personas o comunidades beneficiarias de los proyectos sociales del PCS?

Así mismo, la hipótesis que guio este estudio consiste en:

- Que las sociedades contemporáneas están inmersas en una dinámica donde los problemas sociales contienen un alto grado de complejidad, por lo cual es imposible que estos sean resueltos por un actor único poseedor de recursos (financieros, organizacionales, cognoscitivos de información, materiales etc.) y que, por ende, tampoco es posible la existencia de una solución única, sobre todo en el caso de los problemas relacionados con la pobreza o vulnerabilidad social por su carácter multifactorial. Por lo cual, las entidades gubernamentales para mantener un esquema de gobernanza requieren instrumentos de política social que contengan mecanismos para la participación de la sociedad civil organizada basado en esquemas de corresponsabilidad y cooperación eficaz para contribuir y potenciar al bienestar de los grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Por otra parte, cabe señalar que la identificación de estos elementos teóricos se enfatizó el análisis desde el campo de las políticas públicas, es decir, desde el análisis de los planes nacionales, programas sectoriales, estrategias

interinstitucionales, e instrumentos que establecen la participación e incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada en México, concretados a través del marco jurídico – institucional.

Metodológicamente esta investigación tiene un diseño de tipo descriptivo, a través de la utilización de métodos cualitativos y cuantitativos. Enfocado en lo que se denomina Estudio de Caso.

El Estudio de Caso, es un método de un diseño cualitativo, el cual toma como base la conformación de un escenario social concreto, es decir, desde la perspectiva de un marco teórico, que permite analizar la realidad, proporcionando a su vez, las fuentes para la recolección de la información que permiten brindar respuesta a las preguntas de investigación.

Para algunos otros especialistas, el Estudio de Caso, permite dar alcance de distintos objetivos, como hacer una crónica, llevar un registro de lo que ha sucedido, representar o describir situaciones o hechos, enseñar, o comprobar, es decir, proporcionar conocimiento o instrucción acerca del fenómeno estudiado o contrastar los efectos, relaciones y contextos de individuos o grupos analizados (Castillo & Vásquez , 2003).

De igual manera, en la opinión de otros autores, el Estudio de Caso, se considera como un sistema integrado, complejo y acotado, que busca comprender el objeto por sí mismo, más que comprender sus diferencias y comparaciones con otros. La unicidad del caso se refiere a aquello que lo hace distintivo e importante desde distintos ángulos, y que es comprensible para aquellas personas que están relacionadas con el mismo. Su complejidad radica en el juego de interrelaciones políticas, económicas, sociales e históricas que ocurren en el contexto (Stake, 1999).

Considerando lo anterior, el Estudio de Caso, para esta investigación estuvo determinado por el Programa de Coinversión Social (PCS), el cual representa la unidad de análisis determinado por una temporalidad en el período de estudio 2009-

2019, enmarcado en un contexto institucional a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Este Estudio de Caso, se analizó a través de una muestra cualitativa de ocho Organizaciones de la Sociedad Civil, que participaron con proyectos apoyados en el PCS. Las OSC fueron representativas de todo el período de estudio toda vez que participaron en distintos años, con distintas temáticas, y con incidencia territorial en distintos Estados de la República Mexicana. Se aplicaron de manera virtual entrevistas semiestructuradas acompañadas de la técnica de la observación.

La estructura de esta investigación se compone de cinco capítulos, en cada uno de ellos se hace una breve introducción al tema y comentarios finales al capítulo:

El primer capítulo, se denomina, el contexto de la relación gobierno- Sociedad Civil Organizada y el marco jurídico – institucional en México. En este capítulo se hace un recorrido histórico, de los distintos regímenes de bienestar y las acciones relacionadas con la gestión social de la política social que dieron origen al surgimiento de la relación gobierno- Organizaciones de la Sociedad Civil y la institucionalización de las OSC como actores sociales en México a través del marco jurídico – institucional; se hacen visibles las fortalezas y retos de la normatividad aplicable al sector de las OSC. En este mismo capítulo se desarrolla la descripción y discusión sobre el concepto polisémico de la sociedad civil, y sus principales aportaciones al ámbito del desarrollo social.

El segundo capítulo, se denomina las OSC en el desarrollo social a través de los sexenios. En este capítulo, se enfatiza la participación y colaboración de la sociedad civil organizada en el marco de la política social vista a través de los tres sexenios de estudio. En este capítulo se muestra la integración de las OSC desde el campo de acción de las políticas públicas, es decir desde los Planes Nacionales, Programas Sectoriales, Estrategias Intergubernamentales y Programas Sociales a nivel federal. En cada uno de estos sexenios, se exponen las visiones de cada gobierno con respecto a la concepción del bienestar y articulación de los

mecanismos institucionales para gestionar los riesgos sociales, a favor de los más vulnerables en colaboración con las OSC desde el principio de la corresponsabilidad.

El tercer capítulo, se denomina: La trayectoria del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y la creación del Programa de Coinversión Social (PCS). En este capítulo se muestra los antecedentes históricos del PCS; la trayectoria del INDESOL, y el análisis del programa, a través de sus peculiaridades, así como la corresponsabilidad, la coinversión social y la dictaminación. En este mismo apartado, se señalan aquellas fortalezas y debilidades que el programa presentó durante este período de estudio.

El cuarto capítulo contiene la nota metodológica, el trabajo de campo y el apartado de resultados.

El quinto capítulo, contiene las conclusiones generales, y los alcances y limitaciones de este estudio de investigación. Se muestra la discusión final sobre la pertinencia e impactos que tuvo el PCS, así como aquellos elementos que abonaron al trabajo colaborativo, pero que resultaron insuficientes para concretar y establecer una vinculación más integral, dejando vacíos y pendientes que hoy representan un reto y oportunidad de aprendizaje para el diseño integral de políticas públicas en donde la corresponsabilidad y la coinversión social no sólo se ubiquen, como parte del diseño, implementación y evaluación de la política pública, sino como instrumentos complementarios a una política de derecho.

Finalmente, es importante señalar que esta investigación se realizó bajo dos contextos sociales que definieron y replantearon algunos aspectos de la propuesta original del estudio:

- a) El contexto mundial de la pandemia provocada por el virus SARS- CoV-2 que provocó la enfermedad del COVID -19. Este suceso, causó graves daños a la salud y provocó lamentables pérdidas humanas, obligándonos como sociedad a un confinamiento por casi dos años, afectando nuestra vida

personal, familiar y la profesional; en la cuestión académica se afectó la parte metodológica del estudio, sobre todo lo relacionado con el trabajo de campo, pues debido a esta situación no fue posible realizarlo de manera presencial, por lo cual se aplicó una estrategia de investigación y aproximación a través de una manera virtual, que aunque resultó efectiva, se perdió el gran valor cualitativo que tiene la investigación social en lo que se refiere a recopilar, y captar la experiencia, el sentido y la realidad del otro a través de la participación directa.

- b) La desaparición del Programa de Coinversión Social de la Administración Pública Federal a un año del ingreso del doctorado. Esto representó un reto académico, pues el desmantelamiento administrativo, afectó la recolección de información, el trabajo de campo y el diálogo con diversos actores públicos participantes, y por supuesto, el análisis y la propuesta original del estudio. Sin embargo, esta debilidad se convirtió en fortaleza, porque la tesis se fue enriqueciendo en la medida que se presentaban nuevos cuestionamientos teóricos y empíricos que daban cuenta del aporte de esta política pública. Hoy se presenta como esta investigación.

CAPÍTULO 1. EL CONTEXTO DE LA RELACIÓN DEL GOBIERNO – SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y EL MARCO JURÍDICO - INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

El presente capítulo tiene la finalidad de hacer un recorrido histórico, de las principales acciones relacionadas con la gestión de la política social que dieron origen al surgimiento de la relación gobierno- Organizaciones de la Sociedad Civil institucionalizada en México. Este panorama comienza tomando como punto de referencia dos contextos sociales. El primero, desde la configuración de lo que se consideró el Estado de Bienestar como un enfoque que en México sólo se manifestó a través de algunas características y con algunos aportes reflejados en la ejecución de la política social, marcando así el escenario para el surgimiento de los espacios de interacción y participación de las OSC relacionado con las políticas de bienestar. En este punto, es importante recalcar que previó a lo que se consideró el modelo de Estado de Bienestar en México, existieron otras formas asociativas, relacionadas con la generación de bienestar social dirigidas a personas que atravesaban situaciones complejas o de vulnerabilidad; dichas acciones se presentaban con aspectos relacionados con la caridad y solidaridad, sin embargo, estas actividades no estaban institucionalizadas a través de políticas gubernamentales, lo cual, sin lugar a duda, marca un punto de diferencia con respecto a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil organizada, objeto de esta investigación, es decir, aquellas organizaciones definidas a partir de lo que establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), en adelante (OSC). En segundo lugar, se muestra el contexto de la transición de la etapa del Estado de Bienestar al enfoque económico de corte Neoliberal, en el cual se enfatiza la participación de las OSC en la acción gubernamental a través de diversos mecanismos y estrategias interinstitucionales de coordinación y cooperación, establecidas en las políticas públicas rectoras para el desarrollo del país, es decir, en los Planes Nacionales de Desarrollo, Programas Sectoriales, Estrategias de Coordinación y través de diversos programas sociales los cuales fueron implementados por distintas administraciones presidenciales, contribuyendo así a la institucionalización de las OSC.

Para la realización de este recorrido, se tomó como referencia teórica los distintos regímenes de bienestar por los cuales ha evolucionado nuestro país, es decir, un régimen postrevolucionario, seguido de régimen de partido hegemónico, hasta llegar a uno de transición y alternancia democrática. Como se verá en este capítulo, estos antecedentes fueron los contextos socio políticos y socio económicos, que definieron las pautas para la institucionalización de las diversas formas de asociación y los distintos tipos de relación con los actores gubernamentales encargados de la promoción del desarrollo social, las cuales, en su momento, se reflejaron con acciones de asistencialismo, corporativismo para la productividad, filantropía, entre otros, hasta llegar a los distintos ámbitos en el cual las OSC muestran otros aportes como la transparencia, la rendición de cuentas y la defensa de los derechos humanos, sólo por mencionar algunos.

Para comprender la incidencia de la sociedad civil institucionalizada, además de dichos antecedentes, es necesario el conocimiento del sector, por lo cual en este mismo apartado se especificarán algunas de las conceptualizaciones teóricas que lo conforman, y las peculiaridades que hacen que este actor incida en temas relacionados con el desarrollo social. De igual manera, se pondrá énfasis especial a aquellos marcos institucionales y legales que han fomentado, y en algunos aspectos limitado, la participación de las OSC convirtiéndolos así en los retos que este sector ha tenido que enfrentar y resolver para seguir incidiendo en la esfera pública. De esta forma, se muestra el debate, en cuanto a la interrogante sobre la efectividad de relación entre OSC y gobierno y si ésta ha contribuido o no a una política pública de fomento a las OSC, una demanda que, desde hace más de dos décadas, expresa la necesidad de un reconocimiento de las OSC como sujetos de interés público en un país como México, aún con una insuficiente participación social y democracia en proceso de consolidación.

1.1. La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil desde el enfoque del Estado de Bienestar en México.

La búsqueda por el bienestar social de los ciudadanos, y las maneras en cómo la intervención pública puede generarla, conservarla o ampliarla, ha sido uno de los grandes paradigmas del desarrollo en el mundo contemporáneo. Esto invariablemente nos lleva encarar y reflexionar sobre el fenómeno que sea capaz de articular y combinar los complejos entramados de los mundos de la sociedad, la política, y la economía, teniendo como base principal los derechos y la igualdad. Para la comprensión de esto, es necesario introducir uno de los referentes más importantes, es decir, la categoría analítica de lo que se consideró como Estado de Bienestar.

Existe abundante literatura especializada sobre el concepto, sin embargo, para su definición, los expertos sugieren hacerlo desde su contexto histórico y geográfico. Por ejemplo, Cárdenas (2017) menciona que lo conocemos como Estado Social, Estado Social y Democrático de Derecho, *Welfare State* o Estado de Bienestar, lo comprendieron tres periodos distinguibles. El primero, abarca desde los años ochenta del siglo XIX, hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial, en donde el Estado Social, es asistencial, donde no se concibe los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos. El segundo, es el período de entreguerras y concluye con el fin de la Segunda Guerra Mundial y se caracterizó principalmente por constitucionalizar los derechos sociales y construir las bases de la teoría económica para y dar paso a la construcción del Estado de Bienestar. El Tercer período, va de 1945 al final de los años setenta del siglo XX en donde los países más industrializados del mundo se concretan con lo que se conoce como el Estado de Bienestar (Cárdenas Gracia, 2017, pág. 67).

Para Cárdenas (2017), tanto el Estado Social como posteriormente el Estado de Bienestar fueron modelos de Estado dominantes en algunos países europeos, en algunos americanos y con alguna incidencia en otras regiones como América Latina. Este autor señala que no es lo mismo la noción de Estado Social que Estado de Bienestar. Sin embargo, aclara fue un modelo de Estado que adoptaron los

países industrializados a finales del siglo XIX y gran parte del Siglo XX, lo cual implicó una estructura de poder político donde el Estado mediaba e intervenía en las relaciones de producción entre capitalistas y clases obreras. El Estado Social, no mantuvo la separación de esferas entre economía y sociedad, e intervino en la economía para corregir las deficiencias inherentes al mercado y paliar y reducir las desigualdades sociales que habían resultado del Modelo de Estado Liberal de Derecho, por eso al Estado Social en su vertiente fundamental del Estado de Bienestar se vincula con la existencia de sistemas de seguridad social y coadministración estatal para la disminución de riesgos sociales de los asalariados y la garantía de niveles mínimos de vida; los derechos económicos, sociales y culturales se conciben como derechos fundamentales. Por su parte el Estado de Bienestar se relaciona con el reconocimiento y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, en las cartas constitucionales y disposiciones jurídicas en formas de organización democrática, con mayor participación de las clases desposeídas. (p.68)

Para Kerstenetzky (2017) el Estado de Bienestar debe de ser estudiado como el objeto histórico e institucionalmente moldeado de intervenciones públicas, que pretenden la promoción del bienestar y que involucra la redistribución. Se presenta de distintas maneras en un espectro de configuraciones demarcadas por ciertas condiciones mínimas y máximas según la época histórica. Esta autora, concuerda en varios aspectos señalados por Cárdenas (2017), en cuanto a la descripción y clasificación de la configuración del Estado de Bienestar, es decir, en una etapa formativa del Estado de Bienestar que comienza a finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, seguida de su etapa de consolidación en el período de entre guerras, y la tercera etapa, con la franca expansión de la llamada época dorada (*Golden Age*) que se extiende desde finales de los años cuarenta hasta mediados de los años setenta.¹

¹ El estudio de Celia Kerstenetzky, señala que posterior a lo que se consideró como crisis del Estado de Bienestar (el cual cuestiona), surgieron nuevas respuestas ante las transformaciones económicas y sociales, que seguían justificando la existencia crucial del Estado de bienestar para el desarrollo

Esta autora, señala que entre los años 1930 -1940, prácticamente todos los países de Europa Occidental y nórdica, además de algunas colonias europeas (como Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia) ya habían incorporado el concepto de Estados de Bienestar, y éste llegó a incluir a algunos países de Centroamérica y Sudamérica como Chile, Uruguay y Costa Rica llegando hasta Brasil.

De igual manera, menciona que, para el estudio del Estado de Bienestar, no existe un modelo único, por el contrario, existen diversas tipologías. Por lo cual recupera una de las más citadas en la literatura, es decir, la de Esping- Andersen, (1990) quien, en primer lugar, propone una definición global del Estado de Bienestar: “como un conjunto amplio de intervenciones que no se limita a la combinación de programas de transferencia de renta y servicios sociales, que abarca, así mismo las políticas de empleo y de mercado de trabajo, además de las políticas macroeconómicas en sus efectos previstos en el bienestar social”. (Kerstenetzky, 2017).

A partir de este concepto, de acuerdo con Andersen, se daría el análisis de distintos paradigmas y regímenes sobre el bienestar en el siglo XX en las sociedades capitalistas industrializadas. Estos incluirían diferencias en lo que concierne al bienestar social, teorías, y conceptos que se ocupan por definirlo, así como los instrumentos para alcanzarlo, dando un papel importante al mercado, al Estado, y el orden doméstico el cual permite reproducirlo y gestionar los riesgos sociales. Es decir, estos serían los tres pilares del bienestar.

El concepto de Régimen de Bienestar, Esping- Andersen (1999) lo define como manera combinada e interdependiente de cómo el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia...como los arreglos institucionales específicos, adoptados por las sociedades en la búsqueda de bienestar y trabajo; donde “una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocia

de las sociedades contemporáneas y para el bienestar de los ciudadanos. Le llamo a esta etapa “la edad de la razón” del WelfareState.

con una lógica particular de política social, y los regímenes son definidos en términos de las relaciones entre Estado y Economía” (Barba Lozano, 2004, pág. 10).

A partir de la reconstrucción histórica de la formación política de los *welfare states*, Esping –Andersen especifica tres mundos de Estado de bienestar. Estudia a varios países que integran la OCDE tomando criterios como la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales y argumenta que la mayoría de los Estados de Bienestar se agrupan en alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: el liberal o residual, el conservador corporativo y el socialdemócrata (Andersen, 1993).

- a) El Liberal o residual, basado en las experiencias de los países anglosajones, como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda. Asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y por eso el Estado sólo debe de apoyar el residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, el Estado sólo interviene cuando se comprueba que las familias no tienen los medios necesarios para hacerse cargo de sus necesidades básicas.

- b) El Conservador corporativo, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental-Continental; pone al Estado y a las Instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, las cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estado político, los beneficios que no constituyen derechos universales, tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado. Incluyen la seguridad social como principal mecanismo de provisión de bienestar (Barba Lozano, 2007). Desde otra perspectiva, Filgueria (2009) opina que este modelo fue estratificado apoyado en el empleo formal, orientado en materia de

seguridad social al jefe de familia y desde ahí a su familia, con fuertes privilegios para los trabajadores del Estado.

- c) El Institucional o social demócrata, se caracteriza por un alto grado de desmercantilización, con derechos sociales universales, abarcadores y generosos. Es el más amplio de todos los regímenes y el nivel de los beneficios también es generoso por la provisión pública de servicios sociales para todos, transferencias universales para las familias y jubilaciones y pensiones básicas iguales, con una diferenciación dentro del sistema público, en función de las ganancias en el mercado y por el alto grado de desfamiliarización, y con una alta tasa de empleo para mujeres y adultos mayores (Kerstenetzky, 2017, pág. 175).

De igual manera Andersen, argumenta que las cuestiones relacionadas con la desmercantilización, la estratificación social, y el empleo, fueron las claves para la identidad del Estado de Bienestar.

En suma, para Andersen, un hilo conductor que ha marcado la historia de la política social, los argumentos y debates teóricos, se tornan en relación con el grado de inmunidad permisible que tienen las sociedades para soportar el mercado, así como su relación en cuanto a la obtención de recursos, extensión y calidad de los derechos sociales (Andersen, 1993).

Por otra parte, algunos otros expertos también en el estudio de tipos de regímenes de bienestar consideran al Estado como la principal institución ejecutora de políticas sociales. Consideran que este referente analítico, permite comprender la dinámica y construcción de lo que han sido los diferentes modelos de capitalismo en las sociedades contemporáneas de bienestar (Navarro Ruvalcaba, 2006).

Otros más, reconocen la responsabilidad del Estado en la política social, sin embargo, mencionan que éste puede ser parcialmente responsable del financiamiento sobre todo de los programas dirigidos a personas de escasos recursos, y que puede asumir también las responsabilidades de promoción y

ejecución reconociendo, la pluralidad de subsectores como: estatal, privado (comercial), filantrópico (ONG) informal (familia), entre otras características; Franco lo define como “paradigma emergente” (Franco, 2002).

Ante este panorama de conceptos existe coincidencia en que en América Latina el Régimen de Bienestar Social predominante ha sido similar al conservador corporativo europeo por presentar algunas de las características ya mencionadas. Algunos autores como Fernando Filgueira (2009) acota más el concepto y desarrolla la idea sobre la existencia de algunos modelos del Estado de Bienestar en economías menos desarrolladas y democráticas como México, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, Bolivia o Perú. Agrupa los modelos latinoamericanos de la siguiente forma:

- a) Universal estratificado, este modelo se asocia con los países de Uruguay, Argentina y Chile. De acuerdo con Filgueira este sería el modelo social más parecido al de los Estados Europeos, donde la mayor parte de la población se encontraba cubierta por los sistemas de protección a la salud, educación y seguridad social.
- b) Dual, en esta clasificación se encuentra México y Brasil donde la estratificación se marca de una manera acentuada; señala que se llevó a cabo en países con menor desarrollo y donde el régimen político se determinó por un partido único dominante; el modelo de política social fue considerada como dual porque una parte de la población se establecía con la existencia de ciudadanos con privilegios relativos, y por otros ciudadanos casi sin ningún tipo de derecho social, cuyas dificultades para ejercerlos en la práctica era de manera notoria (Filgueira, 2009, pág. 69).
- c) Excluyente, se reflejó en países como República Dominicana, Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, y Ecuador, donde la seguridad social cubre sólo al 20% de la población.

Sin embargo, para algunos otros autores como Barba (2007), opinan lo contrario que Filgueira, y añade que en América Latina no existieron modelos de

Estados de Bienestar, (salvo contadas excepciones) sobre todo porque en esta región la democracia no ha prevalecido de manera duradera, ni se han garantizado todos los derechos civiles y políticos, ni tampoco se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni mucho menos se han logrado alcanzar los niveles de salarios logrados por las grandes economías como en Europa. A esto se suma el nivel de industrialización e ingreso que alcanzaron los países desarrollados de Europa Occidental o los anglosajones los cuales no se pueden comparar con el caso de América Latina.

Como se puede observar las discusiones intelectuales muestran opiniones contrarias con respecto a si este modelo de Estado aplicó o no de manera parcial en algunos países de Latinoamérica incluido México.

En el caso del Estado mexicano, existe el consenso entre los especialistas que en México el Estado aplicó una política social dual, es decir, excluyente para una gran parte de la población, en relación con el ejercicio de derechos que pretendían ser universales. La constitución del Estado de Bienestar, en México no se configuro como en los países desarrollados en Europa y Estados Unidos; y sólo tomó algunas características particulares para establecer una política social orientada principalmente hacia el sector salarial, y los temas basados en las transferencias monetarias y de servicios sociales basados en sistemas de seguridad social (Barba, 2007, Cárdenas, 2017; Ordoñez, 2017, Ziccardi, 2016, etc.).

Para Ordoñez, (2017) el desarrollo del Estado Social Mexicano fue sólo un proyecto de Estado de Bienestar en México inacabado, porque el Estado se presentó deliberadamente limitado en cuanto a la definición de objetivos y alternativas para la inclusión social porque no toda la población pudo disfrutar de las garantías que aludían al bienestar como: educación, seguridad social (protección contra riesgos y pensiones), salud, vivienda y alimentación y exclusión sobre todo en las zonas rurales. Como se ha señalado, México, sólo tomo algunas referencias de los sistemas de protección social, con características similares, pero

alejadas con respecto al desarrollo de las sociedades capitalistas donde sí se configuró el Estado de Bienestar.

En este sentido, Ordoñez (2017) refiere que el sistema de bienestar mexicano se desarrolló en distintas etapas. La primera, de la Constitución de 1917 al Cardenismo; la segunda de 1940 a 1972 con la política de la industrialización, y la tercera de 1972 a 1983 la política de desarrollo rural; y de 1983 a la actualidad marcada por la política de liberación económica que tenemos en la actualidad.

En cada una de estas etapas, la presencia de diversos actores públicos y sociales jugaron un papel determinante en la contribución a las políticas gubernamentales orientadas al bienestar como lo veremos a continuación:

En México, el antecedente del bienestar se remonta al período postrevolucionario de 1910 en donde se cede al Estado la capacidad de intervenir en las áreas del desarrollo, quedando plasmadas en la Constitución de 1917. Con su promulgación se daría el establecimiento de un Estado Social de Derecho mexicano en cuanto a la provisión del bienestar a grandes colectivos de la sociedad (Farfan, 2017). En este documento magno, se consagraron los derechos sociales derivados de las demandas sociales de la Revolución Mexicana. El Estado, al reconocerlos facilitó un avance en materia de justicia social para revertir las desigualdades y rezagos sociales que afectaban a la nación.

La intervención del Estado en el desarrollo social se presentó a través de la política social y sus diversas formas, por ejemplo, se garantizó el acceso a la educación primaria, el acceso a la propiedad social colectiva, a la atención básica a la salud y seguridad social, con esto, se considera se formaron las bases para la política social en México fundamentada en los derechos sociales plasmados en este documento; su ordenamiento fue prescriptivo; y por lo que se refiere al diseño de las políticas sociales, prácticamente no se establecieron los aspectos normativos para su planeación, presupuestación y su gestión, la cual en décadas posteriores sería un referente crucial para la implementación de dichas políticas. (Moreno Salazar, Ortiz Guerrero, & Marrufo, 2004).

En la época cardenista se intentó aplicar en México un modelo de Bienestar de tipo Bismarck² asegurando la salud, la educación y la vivienda a los trabajadores y las familias, con un financiamiento empresarial tratando de asegurar los satisfactores básicos obligatoriamente con base en los impuestos. Existieron dos aportes importantes en materia de bienestar: el primero relacionado formalizando el derecho a la educación primaria, adicionando al principio de gratuidad el de obligatoriedad y en segundo, la creación de la Secretaria de Asistencia Pública (SAP) en 1937, con el objetivo de brindar atención médica y alimentaria a niños y jóvenes y sectores marginados de la sociedad. Con esto se marcó así el nacimiento de una nación moderna e industrializada. De acuerdo con Serna (2017) algunas de las formas asociativas relacionadas con la institución del Estado, fueron los sindicatos de obreros y de organizaciones campesinas. Estos se consideraron actores políticos claves porque en diversos casos se adherían a las decisiones que el gobierno tomaba, convirtiéndose en un medio para que sus agremiados lograran sus objetivos económicos o alguno de sus líderes se beneficiara con determinadas posiciones en el gobierno. Algunas asociaciones que se crearon fueron la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1935 y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936. A nivel empresarial, también se reconoció la participación del sector privado y los empresarios, en la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

En lo que se refería al diseño de políticas sociales, el único actor participante fue el Estado y no el gobierno como tal, el Estado se encontraba impregnado de incertidumbre en cuanto al financiamiento y realización, sin embargo, seguía aspirando a tener las características anheladas de un modelo de Estado de

²En Europa durante el siglo XIX se desarrolló un sistema de protección moderno. El político Alemán Otto Von Bismarck, planteó un sistema de pensiones que obligaba a empresarios y trabajadores a financiar un sistema de salvaguarda el bienestar en la vejez. De igual manera propuso otro conjunto de leyes para proporcionar seguridad básica a la población. Este esquema de desarrollo del bienestar fue identificado con un tema principal, el “Estado de Bienestar Keynesiano”, sustentado en la teoría donde el gobierno es capaz de estabilizar la economía aumentando los niveles de empleo y producción a través del gasto público, sobre todo en épocas de desempleo.

Bienestar occidental, con la pretensión de universalizar los beneficios sociales para todas las personas. Sin embargo, como lo menciona Santiago Juárez (2019) para el caso de México esto no se logró, ya que se careció de esta universalidad, sobre todo en la seguridad social que más que universal fue focalizada. En este sentido, se refuerza el argumento como ya se ha mencionado, que, esta sería una de las razones para sustentar la no existencia de un Estado de Bienestar en nuestro país.

Si bien es cierto, en nuestro país no se constituyó un Estado de Bienestar, es innegable que durante esta etapa, se daría el surgimiento de algunas políticas que impregnarían a México de una institucionalidad bienestarista, iniciando con la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921; y con el Instituto Nacional del Seguro Social (IMSS) en 1943, este último establecido con la perspectiva de proteger solamente a los trabajadores contra algunas contingencias laborales, prometiendo así que en un futuro todos los mexicanos tendrían la protección de la seguridad social. Con esta institución la atención se comenzó a centrar en aspectos relacionados con la seguridad social y la salud pública. Así mismo, con la creación de la Ley del Seguro Social en 1943, se tuvo la intención de establecer un sistema de salud universal, sin embargo, esto nunca se logró toda vez que la afiliación a la seguridad social fue condicionada al empleo formal, dejando sin estos beneficios a otros sectores de la población como campesinos y trabajadores informales en zonas urbanas.

En la década de los cuarenta, en los hospitales públicos emergieron algunas formas asociativas conformadas por grupos de mujeres conocidas como Cuerpo de Voluntarias, dedicadas al cuidado de enfermos, ofreciendo actividades recreativas y gastos para alimentación. Es importante señalar, que durante esta década la beneficencia pública se convirtió en un deber para el Estado, por lo que, en cumplimiento a esto, se creó la Secretaría de la Asistencia Pública en (1942) la cual posteriormente se convirtió en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) en 1943. Esta acción de grupos de voluntarios propicio el desarrollo de instituciones y programas dirigidos a la atención a grupos desprotegidos, por lo que se pusieron en marcha misiones médicas, culturales y deportivas, educativas, etc. Esto marco la

pauta y las primeras discusiones sobre las nuevas bases legales para reglamentar la participación de la iniciativa privada en las acciones de ayuda (Serna, 2017).

Posteriormente, en este mismo contexto de políticas de bienestar, se crearon otras instituciones de gran importancia para el país como lo fueron, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960; en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) creada para abatir el tema de la desnutrición; en 1961 el Instituto de Protección a la Infancia (INPI)³; la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN)⁴ en 1968; el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT) en 1972 como las más relevantes. Esta misma institucionalidad, marco pautas para la realización de políticas en salud, nutrición, asistencia social y de vivienda. Sin embargo, los servicios derivados de estas políticas resultaron insuficientes para la producción masiva de bienes y servicios. Entre las causas principales se encontraba el acelerado crecimiento poblacional sobre todo en las áreas urbanas, el incipiente financiamiento destinado al gasto social, y, aún más la resistencia que presentaban las corporaciones estatales, sindicales y empresariales que tendían a controlar, los programas sociales para así no perder el control de lo que estos consideraban sus dominios (Moreno, et al, 2004). De acuerdo con el estudio de estos autores, la coalición de actores del desarrollo social se habría configurado como: el Estado, los sindicatos oficiales y las cámaras empresariales (pág.5).

Durante esta época, uno de los efectos de este crecimiento económico, se reflejó en el aumento y modernización de los servicios educativos, los cuales se orientaron a promover el nacionalismo, sobre todo en las políticas obreras, lo cual favoreció el crecimiento de organizaciones subordinadas al Estado. Por lo

³ En 1975, el presidente Luis Echeverría, transformó el INPI en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI).

⁴ El IMAN, se orientaba al amparo legal de la niñez desprotegida, de aquí surgieron las Casas Hogar y las casas cuna. En 1977 el presidente José López Portillo, fusionó el IMAN con el IMPI y creó el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

consiguiente, la política en turno, las organizaciones sociales, y la cultura, fueron elementos que contribuyeron para fortalecer este concepto de Identidad Nacional.

En esta etapa no hubo una legislación tal cual, para el tema del desarrollo social, sino una variedad de normas para cada institución de bienestar. Un ejemplo fue la Ley Federal del Trabajo que se consagró como un derecho en el Art. 123 en la Constitución Política Mexicana. Las personas que resultaron favorecidas con este desarrollo económico fueron los grupos de obreros, debido a las políticas gubernamentales de seguridad social y educativas, con las cuales lograron mejorar su nivel de vida y un mayor poder adquisitivo en términos de bienes materiales y servicios. A esto se sumaron algunas prestaciones laborales que incluían la recreación y el entretenimiento para sus familias, así como el acceso a la educación superior para sus hijos. Lo anterior permitió que los grupos de obreros tuvieran una mayor certeza, laboral, económica, educativa y de protección social.

Sin embargo, como señala García Martínez (2012) el crecimiento y desarrollo no fue homogéneo, ni suficiente para todos los sectores de la población, sobre todo para la población campesina que emigraba a las ciudades en búsqueda de un mejor futuro. Esta fue una característica fue indiscutiblemente el desarrollo del proceso de industrialización que si bien, favoreció en gran medida el crecimiento económico, por otra parte, también detonó otro fenómeno social: la migración rural – urbana. Miles de familias que habitaban en el ámbito rural emigraron a las ciudades en la búsqueda de un mejor futuro para emplearse como obreros en las industrias las cuales solicitaban mano de obra barata, sin lugar a duda, esto fue un detonante para generar un desbordado crecimiento urbano. Dado este fenómeno, México paso de ser un país rural a uno de carácter urbano.⁵

Con las condiciones económicas anteriores, creció la clase media urbana, pero, por otro lado, también se incrementaron los cinturones de miseria en las periferias, lo cual fue un problema marcado por la desigualdad social y económica

⁵ Se priorizo el proceso de industrialización, abandonando las políticas e inversiones públicas orientadas al campo, generó un deterioro social y el agotamiento del potencial del sector agrícola.

caracterizada por una falta de servicios de salud y vivienda aunada a una situación laboral inestable para algunas personas del sector.

En esta época las clases medias se comenzaron a manifestar políticamente en contra del unipartidismo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). De acuerdo con García Martínez (2012) las décadas de 1940 a 1960 fue donde se presentó una mayor cantidad de movimientos sociales, políticos y gremiales los cuales se oponían a este régimen, siendo los protagonistas los conservadores radicales, los progresistas, y liberales con las ideas de los socialistas. Dentro de los primeros grupos conservadores fueron los que fundaron el Partido Acción Nacional (PAN). Esta corriente política, trato de hacer iniciar un movimiento de guerra civil planteada desde los Estados Unidos, con la finalidad de terminar con este sistema unipartidista, y representar el descontento de este grupo.

Como una de las respuestas institucionales para hacer contrapeso de estos grupos considerados como de derecha, el entonces presidente Ávila Camacho, creo en 1943 la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) con la finalidad de incorporar dentro del PRI a grupos sociales que provenían de las clases populares y buscaban participación y representación política (García Martínez , 2012).

En términos generales, durante este período las instituciones de bienestar social reforzaron la centralización y administración de la política social, lo cual la convertía en el soporte ideológico para legitimar la acción gubernamental, mantener el control político de las masas y el intercambio corporativo.

Posteriormente, en la década de 1950 y 1960 en México se vivieron una serie de movimientos sociales gremiales, y en algunos casos armados, con la finalidad de exigir mejores condiciones sindicales, laborales y sobre todo libertad de expresión debido a una falta de democracia y un autoritarismo gubernamental. La mayoría de los movimientos fueron en el marco internacional de la Guerra Fría. En este aspecto el gobierno nacional, influenciado por las políticas anticomunistas de Estados Unidos, reprimía todos aquellos movimientos sociales bajo el supuesto de

que eran movimientos originados con corrientes ideológicas del socialismo o comunismo.⁶

Este tipo de esquema de bienestar funcionó por cuarenta años y se sostuvo no por las precarias políticas sociales, si no por el auge económico, el incremento real de los salarios, y a la ausencia de inflación. Durante la década de 1970 las políticas proteccionistas a la industria nacional acabaron por colapsar; la imposición de los altos aranceles y tasas de impuestos a los productos extranjeros para garantizar la producción y el mercado interno, provocó la ineficiencia de varias empresas y fábricas, debido a que no se invirtió en tecnología e inversión, generando una producción con baja calidad dado que se sentían con un mercado interno seguro, esto provocó que no existiera competencia con los productos extranjeros de los países industrializados. Eso llevó a un rezago industrial que llevó el fracaso de varias empresas. Con esto fue que se dio por terminado el llamado Milagro Mexicano.⁷

Con esto se volvió a demostrar que el país estaba lejos de alcanzar lo que proponía el modelo de Estado de Bienestar como en los países avanzados, porque sólo se había reconocido el derecho a la educación primaria, en segundo lugar, porque no incluía el concepto de ingresos mínimos garantizados, ni tampoco se había asumido el objetivo del pleno empleo.

Con la finalidad de compensar algunos de estos desequilibrios, en el ámbito social, en 1977 con la llegada del presidente López Portillo, se creó el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios (PNPV) organismo público descentralizado, el cual tuvo como objeto promover y estimular actividades de particulares que

⁶ Los movimientos estudiantiles a nivel internacional se pronunciaron por estar en contra de: falta de condiciones estudiantiles, la represión del Estado, del Imperialismo determinado por EE. UU. y la URSS, y por una mayor libertad, sexual, cultural. En el caso de México, el movimiento estudiantil más representativo fue el de 1968, al cual se le sumaron otros movimientos gremiales para exigir mejores condiciones de vida de los grupos más vulnerables como el transporte y la vivienda. Este movimiento en México representó un parteaguas para hacer visible las condiciones en las que vivían algunos sectores de la sociedad y la visibilización de un Estado autoritario.

⁷ Este período fue durante los períodos presidenciales de Manuel Ávila Camacho hasta Gustavo Díaz Ordaz (1940-1970).

persiguieran el beneficio social. Esta fue una de las formas asociativas propuestas desde la estructura gubernamental que duro tres sexenios y se mantuvo hasta 1995. (DOF, 1995).⁸ Algunas de las facultades del Patronato, fueron: organizar grupos de voluntarios, estimular acciones para el empleo productivo, favorecer la cooperación de los particulares en trabajos que redundaran en provecho social; estudiar las formas de utilizar la experiencia de las personas jubiladas o pensionadas provenientes del sector público o del privado; y promover demás acciones que procuraran la mejor utilización de los recursos y capacidades de la comunidad. El Patronato fue administrado por una junta directiva integrada por un Patrono presidente, nombrado por el ejecutivo federal, y con nueve vocales representativos de los sectores y organizaciones capaces de participar en la promoción social (DOF, 1977). Una de las funciones importantes fue establecer el contacto con las distintas organizaciones públicas y privadas, existentes en el país, encargadas de atender a personas de escasos recursos e invitarlas a participar en los distintos programas que el Patronato pusiera en marcha. Al Patronato, se le asigno la responsabilidad de promover de manera centralizada los programas sociales gubernamentales de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal con la colaboración de organizaciones sociales y privadas, acciones que debían de llevarse a cabo con personal voluntario.

Un factor determinante de este instrumento fue su proceso operativo, el cual se llevó a cabo a través de las Unidades de Promoción de Voluntarios (UPV), quienes ejecutaban las acciones concretas de apoyo a los programas del gobierno federal. Se consideraba que su estructura operativa era la mejor vía para llegar hasta la base social. Es decir, el Patronato tenía como enlaces inmediatos a las

⁸ En este año se emitió el decreto para su extinción y liquidación, manifestando la existencia de duplicidad en la prestación de servicios asistenciales, con respecto las funciones asignadas al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia haciendo un uso eficiente de los recursos y llevar las acciones de una manera eficiente y coordinada, de igual manera se menciona, “encauzaría” de una mejor manera a los diversos grupos sociales y privados en temas relacionados con el bienestar social.

unidades estatales, éstos a su vez a las unidades municipales, y éstos a los centros de desarrollo comunitarios, y éstos a su vez, con los líderes locales. Esta línea de operación fue fundamental para la consolidación o formación de nuevos líderes sociales, quienes de alguna forma se comprometían con el sistema.

Las acciones de las (UPV) se realizaban de común acuerdo con el Patronato e Incidían en comunidades de escasos recursos, instituciones de asistencia social, y en centros de trabajo. Los temas que se llevaron a cabo estuvieron relacionados con la salud, alimentación, educación, capacitación, desarrollo comunitario, conservación del patrimonio, etc.⁹ Los subprogramas a nivel federal, estatal, municipal y local estuvieron relacionados con acciones específicas como cursos de capacitación, pláticas, cursos sobre medicina preventiva, la planificación familiar, registro de vacunación, preparación de alimentos, prevención de desastres, educación para niños y adultos en condiciones de pobreza, atención a menores y ancianos, etc. En las zonas rurales, se dieron cursos de capacitación para mujeres campesinas para la formación de unidades agrícolas que incluía la asesoría para la crianza de pollos, conejos, cerdos y otros animales, así como la creación de huertos familiares. La mayoría estas acciones eran acompañadas y vigiladas por parte de los promotores voluntarios.

El Patronato como parte del reclutamiento del voluntariado, se buscó acercamiento con las organizaciones sociales, la iniciativa privada, el sector empresarial, las instituciones de asistencia social, instituciones de educación superior públicas y privadas para que sus estudiantes se sumaran como parte del servicio social y así contribuyeran con su personal para el voluntariado, todos ellos sin recibir remuneración económica por el trabajo que se realizaban. Algunas de las

⁹ Los subprogramas a nivel federal, estatal, municipal y local estuvieron relacionados con acciones específicas como cursos de capacitación, pláticas, cursos relacionados con la medicina preventiva, la planificación familiar, registro de vacunación, preparación de alimentos, prevención de desastres, educación para niños y adultos en condiciones de pobreza, atención a menores y ancianos, etc. En las zonas rurales, se dieron cursos de capacitación para mujeres campesinas con cursos relacionados con las actividades para formar unidades agrícolas como reparto de pollos, conejos, cerdos y otros animales, así como la creación de huertos familiares.

organizaciones se vincularon con el Patronato para actividades específicas fueron la Unión Femenina Iberoamericana, A.C., patrocinando la donación de corneas, la asociación de Alcohólicos y Drogadictos Anónimos, apoyando con la impartición de temas para la prevención de adicciones.

Una mayoría importante del contingente de voluntarios estaba integrado por grupos organizados del servicio público, de decir personal que laboraba en el gobierno, federal, estatal o municipal u otras entidades públicas quienes daban parte de su tiempo, por el cual no recibían ninguna compensación económica, sólo su salario. Esta fue una de las críticas sobre la objetividad del funcionamiento del Patronato, toda vez que no se lograba diferenciar si este tipo de participación era realmente voluntaria o era vista como una de sus responsabilidades como empleados al servicio del Estado. El mismo cuestionamiento, se hizo al voluntariado que procedía de las organizaciones, sindicatos y federaciones asociadas al régimen los cuales se adherían a esta propuesta del Patronato.

Otra de las críticas a este instrumento gubernamental, fue precisamente su andamiaje operativo institucional, porque los beneficios del Patronato, en algunas ocasiones llegaban sólo a las comunidades donde el líder estaba bien posicionado, a diferencia de aquellas que no lo tenían. De acuerdo con la investigación de Serna (2017), este tipo de acciones dificultó la generación de procesos de solidaridad entre las personas y comunidades y limitó la creación de iniciativas independientes de la sociedad civil más allá de este tipo de estructuras; desde este sentido, los beneficios que se entregaban eran entendidos como dádivas gubernamentales las cuales contribuía a fortalecer el clientelismo (P. 45).

Las acciones del Patronato se complementaron con las acciones que estableció el Plan Global de Desarrollo de 1980, del cual se desprendieron otros programas estratégicos que propiciaron nuevas apuestas por la política social con la finalidad de compensar e incorporar de alguna forma el desarrollo de la población que venía acumulando rezagos sociales, en este caso de la población indígena y la

menos favorecida provenientes del ámbito rural. En este aspecto, surgió así la Coordinación del Plan para Zonas Marginadas (Coplamar). Grosso modo, este programa contempló acciones para las comunidades más pobres en distintos ámbitos, como la salud, educación, abasto, infraestructura social, comunicación, caminos y apoyos a la producción. De igual manera se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el cual buscaba la autosuficiencia alimentaria, para la atención del sector rural y las pequeñas poblaciones. El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER). Estos programas tenían el objetivo de reducir las causas estructurales de la pobreza en el ámbito regional y rural.

De alguna manera, se pretendía que éste y otros programas compensaran los olvidos y desequilibrios no enfrentados por el desarrollo anterior y que sería atendido a través del “desarrollo compartido” incrustando los objetivos sociales en los económicos que buscaban recuperarse con la riqueza del petróleo. Este tipo de programas serían los últimos que serían aplicados antes del ajuste externo y estructural de la década de los ochenta (Cordera Campos, 2008).

En el período del presidente José López Portillo, la economía se orientó a fortalecer el sector petrolero, el cual generaría una crisis económica, debido a la baja de los precios internacionales, dicha crisis afectó sobremanera a México, quien sustentaba todo su desarrollo económico en la producción y explotación del petróleo. Uno de mayores detonantes de la crisis de esta deuda fue la recesión económica, por lo cual México se quedó sin reservas y no podía solicitar más préstamos por lo cual se declaró la moratoria de deuda, a esto se sumó la apreciación de la moneda estadounidense debido a esta misma crisis petrolera. Las respuestas ante todo fueron de carácter económico.¹⁰

Durante la década de los 80, un efecto importante de esta problemática se vería reflejado en la insuficiencia de las políticas de bienestar para los sectores de la población más vulnerable, y un decremento en los niveles de vida de la población,

¹⁰La caída del crecimiento y la reducción de los salarios provocaron el aumento de la informalidad de un gran sector laboral como un mecanismo de compensación de la adversidad ocupacional, este fenómeno se reflejó con el aumento de pobreza, sobre todo en las zonas urbanas.

mayor desempleo, caída de los salarios y recorte en los presupuestos del gasto social.

Como respuesta al aspecto social, se considera que en este sexenio la política social se sometió a saneamiento fiscal y una mejor asignación a los recursos públicos, lo cual significaba una mayor selección para ser otorgados como lo menciona Cordera (2008). sin embargo, los programas orientados a combatir la pobreza rural fueron los que más sufrieron recortes presupuestales al grado de extinguirlos (Ordoñez Barba, 2002). La Política de Ajuste buscaba optimizar el gasto social para atender las demandas sociales, sin alterar los equilibrios macroeconómicos básicos. Lo anterior suponía una redefinición de la acción en los sectores público y privado, del ámbito gubernamental y una redistribución de las funciones entre los mecanismos del mercado y la regulación estatal para fortalecer la economía.¹¹

Con esta redefinición, se comenzaría a plantear lo que posteriormente se llamaría la “Reforma del Estado” el cual en esencia pretendía que el Estado priorizara sus áreas de competencia tradicionales, y además, ampliara su capacidad para centrarse en aspectos básicos en toda sociedad democrática: mantener la seguridad nacional y la justicia social, sin embargo, como señala Cordera, esto no sucedió de esta manera y las distancias sociales se ampliaron y la pobreza aumentó (Cordera Campos, 2008).

Por otra parte, en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando asumió la administración, México se encontraba en condiciones de una gran desestabilidad económica, por lo cual sus acciones prioritarias se orientaron precisamente a propiciar el crecimiento económico, impulsar la estabilidad de precios, reducir

¹¹ Al final de la década de los ochenta, fue evidente que la mayoría de los países de América Latina había fracasado en su modelo económico, basada en el modelo de sustitución de importaciones, el cual fue impulsado desde la CEPAL, y en cierta medida la hostilidad hacia los capitales extranjeros, influenciados en cierta medida por la Teoría de la Dependencia predominante en esta época. Se demostró que el Estado proteccionista y rector de la economía ya no funcionaría en los países de América Latina.

inflación y hacer modificaciones al gasto social, limitando las acciones de política social.

Por ende, en este sexenio, las acciones del Patronato (PNPV), volvieron a hacer determinantes, porque brindaba atención a las comunidades marginadas y zonas urbanas en situación de pobreza. El Patronato continuó trabajando en programas orientados a la orientación nutricional, educación para adultos, protección del medio ambiente, administración del gasto familiar, paternidad responsable, entre otros.¹² Sin embargo, en este periodo el Patronato, comenzó a tener dificultades para su operación, y no logró reclutar a la cantidad de suficiente de voluntarios para continuar con los programas. Uno de los motivos es que se dejó de presionar al asalariado del sector público para que participaran, así como al personal de las federaciones y organizaciones sindicales, esto de alguna manera comenzó a debilitar la operación de este instrumento gubernamental al verse afectado por uno de sus principales insumos: el personal voluntario. (Serna, 2017).

En este período el Patronato dejó de tener el control central de la estructura, a diferencia del sexenio anterior, por lo cual se comenzó a operar más a nivel estatal y municipal. Esto propició el surgimiento de otras formas asociativas para distintos ámbitos de atención social, sobre todo las de carácter asistencial. Esto de alguna manera favoreció al sector de las organizaciones independientes de la estructura gubernamental. Indiscutiblemente, la figura del Patronato formó un referente institucional para la conformación de algunas organizaciones como las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) las cuales, hoy cuentan con el reconocimiento de esta figura jurídica.

El surgimiento, de este tipo de organizaciones sociales, entre otras, se favoreció debido a que, en este sexenio, el gobierno incluyó un elemento clave en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988): la participación social y la inclusión de

¹² Los subprogramas se relacionaban con orientación para el consumo, explotación de especies menores, huertos familiares, conservación de frutas y legumbres, corte y confección, cultura de belleza, talleres de reparación de electrodomésticos, cooperativa de producción.

otros actores sociales en temas de desarrollo económico y social. Este marco jurídico, dejó abierta la posibilidad de incluir la opinión de la sociedad, para que manera organizada, formara parte de las decisiones del gobierno y la ejecución del Plan. Con esta acción, se reconoció desde el gobierno la necesidad de sumar esfuerzos colectivos para aprovechar los recursos y eficientizar la respuesta del Estado Mexicano para enfrentar la situación de crisis (DOF, 1983).

A partir de este referente, en años subsecuentes se comenzarían a realizar una serie de cambios que se verían reflejados en la Ley de Planeación Nacional.¹³

Derivado de esto, la planeación nacional, reorientó varios de los cambios en el marco de la Administración Pública Federal (APF) y en la forma de hacer políticas públicas lo cual permitió impulsar la participación y el trabajo de las OSC como promotoras del cambio social.

En esta época de crisis fiscal, el discurso en la APF estuvo relacionado con los conceptos de: *eficiencia/efectividad*, los cuales se estructuraron para brindar respuesta a esta crisis con los gobiernos caracterizados por una situación de sobrecarga de demandas sociales, debido a la falta de respuesta a las funciones públicas, y sobre todo, por no brindar dirección a la sociedad a causa de una falta de autoridad y recursos económicos necesarios debido a la quiebra económica (Aguilar, 2019).

Por la tanto, la mencionada crisis democrática se presentó, no en el Estado, no en el Mercado, si no en el gobierno. Es decir, en palabras de Aguilar (2019): “en el proceso de gobernar del gobierno”. Por ende, la respuesta a dicha crisis se plasmaría en dos sentidos: disminuir la demanda social e incrementar la capacidad gubernamental, esto de alguna forma obligó a crear modelos alternativos con respecto a la relación entre gobierno y sociedad con características menos paternalista y más colaborativos con la finalidad de liberar mercados e incrementar

¹³Se expidió la Ley el 5 de enero de 1983. La importancia de la Ley radica en que por primera vez la planeación se elevó a rango constitucional.

la oferta y disminuir la demanda en los ciudadanos. Por su parte el Estado, seguiría cuestionado por su legitimidad e incapacidad del gobierno para generar un bienestar social a la sociedad (Aguilar Villanueva, 2004).

Por otro lado, es importante mencionar, que además de la crisis reflejada en la Administración Pública, el gobierno también era cuestionado por su legitimidad político - electoral y sobre todo con la Reforma Electoral de 1986, que, dadas sus modificaciones, permitió un mayor control del gobierno sobre la estructura electoral, y garantizó al PRI la mayoría de los votos en estos órganos electorales con poder de decisión en el siguiente sexenio. Este contexto socio político, marcó el preámbulo para la creación de diversos programas sociales orientados a combatir la pobreza en zonas rurales y marginadas, permitiendo legitimar al gobierno bajo este cuestionamiento político (Mendez de Hoyos, 2006).

1.2. La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México desde el enfoque Neoliberal

Como se comentó en los apartados anteriores, esto daría por terminado lo que se llamó el modelo de Estado bienestarista, y dio origen a un nuevo enfoque económico neoliberal que propiciaría una serie de reformas estructurales en lo económico, lo político y social.

Este nuevo modelo, se sustentó en mucho por el conjunto de recomendaciones de política económicas de lo que se denominó el Consenso de Washington en 1989, donde la propuesta fue la búsqueda de un modelo abierto, estable y liberalizado, basado en reformas de políticas económicas basadas en el mercado caracterizada por la apertura y la macroeconomía (Martínez Rangel & Reyes Garmendia , 2012). Estos autores mencionan que la apertura refería a una serie de medidas que permitirían y facilitarían el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y entre los subdesarrollados para impulsar el crecimiento de la región. En relación con las líneas de la macroeconomía se suponía la estabilidad económica a partir del control de las finanzas públicas del Estado y así lograr varios efectos positivos en los aspectos económicos, políticos y social.

Varios dogmas y supuestos estuvieron presentes en este decálogo, entre los que destacaban: a) La Globalización, para abrir las fronteras al capital y atraer la inversión extranjera; la producción nacional salió al extranjero y las empresas extranjeras se instalaron en el territorio nacional; b) la distribución, se hizo presente en los polos de desarrollo, bajo el supuesto que el efecto la cascada de la riqueza estaría a favor de las clases más desfavorecidas; c) desde el papel del Estado, el supuesto fue que el sector privado gestionaba de una mejor manera los recursos, con respecto al sector público, y por lo tanto los gobiernos debían de achicar al Estado a su mínima expresión y dejar que el sector privado se hiciera cargo de la gestión de los servicios básicos. “El Estado debe ser facilitador del sector privado (estabilidad), regulador de los excesos del mercado (programas de alivio a la pobreza y al medio ambiente) y un garante de la paz social (Gobernanza)” (Martínez Rangel & Reyes Garmendia , 2012, pág. 49).

Se considera que, a partir de estos postulados y recomendaciones América Latina entraría a la etapa del neoliberalismo, en el cual varios países como México aplicaron esta serie de reformas económicas propuestas para generar desarrollo ante el nuevo marco mundial.¹⁴

En concreto, la función del modelo neoliberal se sustentó en las siguientes medidas económicas: recortes al empleo público, generando mercados de trabajo con alta informalidad, y con insuficiencias estructurales para contener toda la fuerza de trabajo, y sistemas de protección social con baja cobertura; desregulación, descentralización administrativa, privatización de empresas y servicios públicos, liberación de precios, promoción de exportaciones no tradicionales, apertura al comercio mundial y al capital extranjero (Mesa-Lago, 2020).

¹⁴ Este Consenso fue propuesto principalmente por organismos internacionales Fondo Monetario Internacional (FMI), el Tesoro de Estados Unidos, Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quienes eran los principales acreedores financieros de los países latinoamericanos.

En lo político, se expresó como la Reforma del Estado, derivado en una serie de reformas estructurales, caracterizado por orientarse acciones y modelos sustentados en la reducción del tamaño y función del Estado.

Desde este aspecto, el discurso de la Reforma del Estado se orientó hacia el redimensionamiento del gobierno, el cual era altamente cuestionado por su eficiencia y su sistema administrativo. En palabras de Aguilar (2019) “las respuestas académicas y prácticas para debatir este discurso de la eficiencia/efectividad, se haría desde dos disciplinas: las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública”.¹⁵ Estas disciplinas representaron herramientas para mejorar el desempeño económico del sector público para enfrentar la efectividad del gobierno, y asimilar los principios de calidad en los servicios y adaptarlo a las necesidades de las organizaciones públicas (Moyado, 2014).

Por lo consiguiente, en el centro de las políticas públicas estaría la racionalidad de las decisiones y las responsabilidades de las elecciones de carácter público de los ciudadanos ante situaciones de escasez de recursos frente a los problemas públicos, y los dramáticos problemas sociales en grandes sectores de la población.

En cuanto a la gestión pública, algunas de las reformas más importantes en este contexto, de acuerdo con lo mencionado por Aguilar (2004) se basaron en la reducción de la Administración Pública, la separación entre la dirección y la operación, que introdujo la descentralización de las decisiones operativas al interior de las entidades administrativas, lo cual permitió la contratación externa de empresas privadas o de organizaciones de la sociedad civil para encargarse de la provisión de bienes y servicios. De igual manera, se generaron otras propuestas como: la mejora de la calidad regulatoria de leyes y reglamentos administrativos

¹⁵ El nacimiento de la disciplina de las políticas públicas en Iberoamérica surgió en estos años de crisis y se fundamentó en conocer el proceso que seguían los gobiernos en sus decisiones de política y mejorar con base en el conocimiento la calidad y efectividad del proceso decisorio, basad en el costo-efectividad, para una mejor implementación y una evaluación objetiva de resultados.

obsoletos; la reforma a los arreglos burocráticos mediante la disminución de niveles jerárquicos, la profesionalización de los servidores públicos mediante el servicio profesional de carrera; la incorporación de tecnologías de información, y en general, nuevas formas de gestión basadas en la introducción en el sector público, provenientes de métodos y técnicas gerenciales del sector privado con el supuesto de la maximización de resultados y disminución de costos. Sin embargo, toda esta corriente fue cuestionada por reducir la efectividad del gobierno no sólo a este tipo de esquemas administrativos y de gestión social, que, además, no consideraban otros elementos presentes en la sociedad, por ejemplo, la toma de decisiones autoritarias, la indiferencia a los derechos humanos y la atención a otros temas con respuestas distantes a las exigencias sociales.

En lo que respecta a lo político social, este modelo neoliberal se sustentó en una nueva relación Estado – Sociedad, traducido en el argumento de una mayor participación social y corresponsabilidad de la población. De esta forma se buscó revertir el autoritarismo a través de una democracia participativa, y disminuir los cuestionamientos sobre las relaciones establecidas en el modelo económico anterior, replanteando con esto el nuevo papel del Estado.

En cuanto a las reformas de las políticas sociales, se fundamentaron en los procesos de privatización, descentralización y focalización para combatir la pobreza extrema, así como la incorporación de otros actores sociales y privados. Este último fue el instrumento más promovido por los Organismos Internacionales como parte de las Políticas de Ajuste.

Definitivamente, el dentro de toda esta oleada de movimientos y crisis del modelo económico, se hizo presente el protagonismo de la sociedad civil. Se considera a partir de la década de los ochenta emergió la discusión teórica sobre este concepto de la participación social como un elemento necesario para la democracia y la acción del gobierno, sobre todo en el ámbito de lo local. En vista de lo anterior, la sociedad civil, fue considerado un tema también de corte neoliberal. (Rabotnikof, 2002).

En el caso de México, mucho de lo que se ha mencionado, se verían reflejados en una administración que marcaría otro cambio en la estructura democrática: el *sexenio de Carlos Salinas de Gortari*, y el contexto político en el cual se desarrolló, es decir, a partir de la crisis política electoral de 1988. Como es conocido, estas elecciones fueron un parteaguas la historia de la transición democrática. Los resultados de las elecciones mostraron de alguna manera el deterioro de las prácticas políticas tradicionales, así como las tendencias electorales y las nuevas arenas de políticas y la realineación de los sistemas de partidos.

A través de esta contienda se mostró la capacidad y fuerza que tenía la movilización popular y algunos sectores de la sociedad políticamente activos para exigir la atención a demandas democráticas y cambio del sistema. Con estas elecciones se manifestó el resquebrajamiento del partido político hegemónico y el punto de partida para la transición democrática que impulsarían al gobierno a reformar las reglas del juego y así crear nuevos arreglos institucionales.¹⁶

Ante contextos adversos para este gobierno, se iniciaron una serie de reformas para llevar a cabo como la exigencia internacional sobre la Reforma del Estado. Lo sustantivo de acuerdo con Aguilar Villanueva (2004) se centraría en la necesidad de reconstruir el orden constitucional e institucional propio del gobierno democrático, lo que fue conocido como la Reforma del Estado.¹⁷

¹⁶El impacto político de estas elecciones mostró uno de los graves problemas para el gobierno, es decir, se presentó una crisis de legitimidad para el sistema político en su conjunto, que entre otros aspectos puso en entredicho la capacidad de las instituciones políticas para enfrentar el desafío de la competencia abierta por el poder y para que estas mismas mostraran certidumbre sobre los resultados democráticamente obtenidos. Salinas inició su administración con poco apoyo público ante las masivas protestas de la oposición ante el supuesto fraude lo cual generó caos en algunas de las principales ciudades en el País.

¹⁷ Como lo señala el estudio de Aguilar Villanueva (2004) la expresión de la Reforma del Estado, aparecía en los discursos de Luis Donaldo Colosio y Ernesto Zedillo, con el propósito de superar la equivalencia que se había establecido entre la reforma estatal (adelgazamiento del Estado, "Estado Modesto", reducción de la administración pública central y paraestatal mediante fusiones, liquidaciones, cancelaciones y privatizaciones) que estuvo en uso en el período del presidente Salinas de Gortari y que fue entonces considerada como una medida obligada de ajuste para reconstruir el desequilibrio crítico de las finanzas públicas (disminuir egresos y aumentar ingresos).

Una de sus propuestas refería la necesidad de reestructurar el régimen desde un punto de vista más pluralista e independiente para plantear el involucramiento público de la sociedad civil mexicana y de sus organizaciones cívicas y sociales, después de vivir una etapa corporativa dependiente de un estado centralista (Aguilar Villanueva, 2004).

En ésta se enfatizó el ejercicio democrático, económico y social del país. Durante todo el sexenio uno de los conceptos más utilizados fue el relacionado con la modernización, y fue considerado el discurso pragmático, se presentó como una propuesta alternativa contra el estatismo y como un modo de vida y como una nueva forma de pensamiento y como una nueva forma de organización social que al añadir el factor político le daba la connotación de un Estado Moderno.¹⁸ Para llevar a cabo esta modernización se plantearon tres acuerdos nacionales con el fin de impulsar el desarrollo de México, que implicaban en sí mismo la Reforma del Estado y la implementación de una nueva relación con la sociedad y el ciudadano: “El Acuerdo para la ampliación de la vida democrática; el Acuerdo para la Recuperación de la Vida Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el mejoramiento Productivo del Nivel de Vida”. Dichos acuerdos, contuvieron el componente de la participación de la sociedad civil en distintos aspectos de la vida institucional, planteando desde el gobierno la propuesta de una nueva gobernabilidad con respecto a la relación entre el Estado y los ciudadanos. (Cámara De Diputados, 2006). Como parte de estos acuerdos surgieron algunos organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) EN 1990 y el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1992-, dos instituciones que de alguna forma buscaban brindar respuesta a las demandas democratización en el país.

En relación con las reformas económica y social, en México sobresalieron la privatización bancaria y de empresas públicas, la apertura del mercado a la inversión extranjera, la modificación de la propiedad social en el campo, y la relación

¹⁸ La modernización se concibió como nacionalista, democrática y popular.

Estado-Iglesia, como algunas de las más relevantes de acuerdo como lo planteaba la adopción del nuevo modelo. (Valencia Escamilla, 2008)

En términos de la gestión de la política social, esta se descentralizó, tanto política como administrativamente. El tema del empobrecimiento se volvió un tema político y sirvió de plataforma para las fracciones que dentro del partido gobernante (PRI) para comenzar a plantear nuevas formas para llevar el rumbo del País. Al igual que el concepto de Modernización económica, durante este gobierno también en el discurso gubernamental se incorporó el de solidaridad, siendo esta una modalidad política y como medio para transformar el espíritu y la estrategia para llevar a cabo el desarrollo social.¹⁹

Ante el inminente fracaso del modelo económico anterior, y ante la crisis económica que afectó principalmente a los hogares en situación de pobreza, se afectó el poder adquisitivo y el empleo como el proveedor de bienestar social (educación, vivienda, salud, seguridad social alimentación, etc.) y con ello la degradación de los derechos sociales adquiridos a través de este mismo. Por ende, en esta época se iniciaría un nuevo período para la política social mexicana con programas específicos de compensación y promoción social, orientados a una población objetivo, delegando funciones del Estado sobre esta misma, y descentralizando las formas de asignación y operación de los recursos públicos en este rubro. Dentro del marco de éstos, se resaltaría el componente de la participación social y la inclusión de otros actores en la jerga de los nuevos marcos internacionales en la adopción de este modelo neoliberal.

Como lo veremos en este apartado, a partir de este sexenio, se diseñarían nuevos programas sociales bajo el reconocimiento de la insuficiencia del Estado en la atención a determinados problemas sociales, implicando así una nueva relación en vías de institucionalizar a diversos actores sociales.

¹⁹ El término de solidaridad se asimilaba al termino de instituciones solidarias y participación en el trabajo comunitario, haciendo alusión a una forma de organización colectiva y cooperación, voluntaria y con iniciativa de la población frente al trabajo o para la atención de alguna emergencia.

Para fines de este estudio, a continuación, se expondrán los principales programas sociales que fueron la base para el surgimiento de esta nueva relación con otros actores durante este y los siguientes sexenios durante este modelo neoliberal, hasta llegar al periodo de transición democrática México:

1.2.1 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Durante este sexenio, surgió un programa social emblemático, y que sería el instrumento central de política social de este gobierno y referente para las siguientes administraciones: El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual dio respuesta inmediata a las demandas sociales derivadas de la cuestionada contienda electoral y crisis política. Su encomienda consistió en abordar y alivianar el tema de la pobreza y pobreza extrema, así como el deterioro de las condiciones de vida de la población más afectada por la crisis económica. Estuvo a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y se transfirió posteriormente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992. En este mismo año, también se crearía el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) como la instancia encargada de ser un puente entre autoridades gubernamentales y organizaciones comunitarias en los territorios para ejecutar la política social, con la función principal de operar un programa de Capacitación y vinculación del PRONASOL, dada la propuesta de los comités de solidaridad. En el año 2001 se convirtió en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), desde ese entonces, se convirtió en la principal instancia de vinculación con las OSC.

En el siguiente capítulo se profundizará su función institucional y su sustento administrativo para la creación de diversos programas sociales.

El PRONASOL, propuso nuevos esquemas de relación entre el gobierno y los sectores de la sociedad, promoviendo el principio de la corresponsabilidad para generar bienestar. Una de sus características estaba orientada por la movilización y las demandas organizadas. Este programa se articulaba directamente desde la presidencia de la República lo cual le permitía administrarlo presupuestal y burocráticamente. Esta forma de administración lo haría objeto de múltiples críticas,

polémicas, discusiones políticas y académicas, pues se cuestionaba que este esquema se convirtiera de nuevo en un mecanismo de control con fines políticos.

Este programa, mediante la focalización, tuvo como población objetivo a los pueblos indígenas, a los campesinos de zonas rurales de escasos recursos y a los sectores populares de carácter urbano.

Se estructuró bajo tres vertientes: solidaridad para el bienestar social dirigido a comunidades rurales como a colonias populares (alimentación, mejora en la calidad de la vivienda y de los servicios de electrificación, agua potable, alcantarillado, educación y salud); solidaridad para el apoyo a la producción (créditos a la palabra, para apoyar cultivos de subsistencia, desarrollo de actividades productivas, apoyo a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas y micro industriales), y solidaridad para el desarrollo regional (fortalecimiento a la capacidad financiera, administrativa y ejecutiva de los municipios, construcción de carreteras troncales, ramales y caminos vecinales) (Cortez, Landázuri, & Moreno, 1993).

El PRONASOL, operó a través de fondos o programas, bajo el esquema de inversión pública, por lo cual los recursos federales eran la parte más importante, toda vez que estos eran complementados con recursos de los gobiernos estatales y municipales a través de Convenios de Desarrollo Social; en estos se establecía a los estados y municipios como los responsables de recoger las demandas sociales y dar forma a los programas que se habían de ejecutar. En este sentido, cada entidad seleccionaba y priorizaba las obras, proyectos productivos y proyectos de desarrollo regional.

Estos fondos fueron destinados a productores agrícolas de café, maíz y frijol de las comunidades más pobres del país, a organizaciones forestales, para reforzar o ampliar la capacidad productiva de las integradas por personas indígenas y

campesinos de bajos recursos través de los esquemas de corresponsabilidad en la ejecución del programa.²⁰

Otro tipo de fondos fueron los Fondos Regionales de Solidaridad, los cuales tenían como objetivo crear una base económica que permitiera su desarrollo, y que los beneficios derivados de estas acciones contribuyeran a capitalizar a las mismas organizaciones y comunidades, y así contribuir a la generación de empleo para mejorar las condiciones de vida sobre todo de la población indígena.

En relación con la organización de los fondos, Cordera y Lomelí (1999) señalan que:

Se propuso fortalecer la autonomía de las organizaciones y las comunidades indígenas; lograr que estas se conviertan en interlocutoras del sector público en los tres niveles de gobierno; alentar su participación en la planeación del desarrollo; propiciar la distribución de los recursos entre diversas organizaciones para evitar que se concentren en las que ya tenían otras fuentes de financiamiento; y lograr el reconocimiento formal de las figuras asociativas determinadas por las organizaciones para ser sujetos de financiamiento. La distribución de recursos entre los fondos se hizo de acuerdo con una normatividad general, que señalaba que ningún proyecto podía recibir más de un 20% del monto total con el que contaba un Fondo, ni 10% si la organización solicitante ya tenía otros proyectos apoyados por este mismo fondo (Cordera Campos & Lomelí, 1999, pág. 37).

En específico estos fondos fueron administrados por el Instituto Nacional Indigenista (INI) y por los Comités de Solidaridad; participaron fondos federales y estatales, y organizaciones civiles dedicadas a la promoción del desarrollo, capacitación y asistencia técnica de cada región. A partir de 1993 comenzaron a participar en los fondos algunos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Agrícola.²¹

Las peculiaridades de este programa en relación con las versiones anteriores de programas dirigidos al combate de la pobreza se ubicaron en una mayor descentralización de recursos y decisiones, es decir a través de una nueva forma

²⁰ Cordera señala que de 1990 a 1993 el gasto social de este programa ascendió a 51, 984, 700 pesos (22.72% por parte de los productores forestales y el 77.28% por parte de la federación), se beneficiaron 109 organizaciones y se reforestaron un total de 402,935 hectáreas.

²¹ En este estudio se señala que para 1993 eran ya 140 fondos con presencia en 23 estados, 1186 municipios y 7324 localidades. En estos participaron 4414 organizaciones indígenas con 1, 148, 694 socios y 5148 proyectos autorizados que beneficiaron a 1, 066, 799 productores. Los proyectos eran de tipo agrícola, pecuarios, de servicios, agroindustriales, forestales, etc.

de relación y coordinación entre los niveles de gobierno, la concertación con grupos sociales, y, sobre todo, con una relación del gobierno con los beneficiarios con respecto a las obras de desarrollo social.

Sin lugar a duda, la organización social y comunitaria fue el centro del PRONASOL fue el medio para brindar atención a la demanda social, la cual operó a través de una nueva figura organizativa, los llamados Comités de Solidaridad. Dichos comités eran conformados en torno a una obra específica, y convocaban a los beneficiarios y entre ellos elegían la representación del presidente del comité, tesorero, vocal de control y vigilancia y una vez conformado el comité se encargaba de coordinarse con las autoridades competentes. Invariablemente, este fue este esquema de corresponsabilidad el que marcó una nueva relación con la población beneficiaria de este programa, porque abrió espacios para la participación en la selección, ejecución, evaluación y supervisión del ejercicio de los recursos asignados a dichos proyectos, así como a través de redes de promoción social a través del cual se capacitaba y se canalizaban demandas sociales a través del desarrollo comunitario promoviendo así nuevas formas de organización social.

Con el establecimiento de esta nueva relación, el PRONASOL impulsó la participación de las organizaciones sociales existentes en las comunidades, así como el fortalecimiento de nuevas organizaciones locales o regionales.

Cabe destacar que, con estos esquemas participación, algunas de las organizaciones comenzaron a buscar el reconocimiento a por parte de los distintos órdenes de gobierno a nivel federal, estatal y municipal. Una de las peticiones desde ese momento fue el reconocimiento de una figura jurídica para obtener financiamientos públicos y privados, nacionales y extranjeros, bajo la discusión que su participación podría ser más amplía, sin acotarse a un solo programa, en este caso el PRONASOL. Esta sería una de las primeras peticiones y discusiones desde la sociedad civil organizada, durante los siguientes años, la cual décadas más tarde se concretó en Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

Dadas sus especificidades, el PRONASOL, se convertiría en uno de los programas más estudiados en relación con su diseño y forma de operación; se destacó por ser uno de los que abatió varias de las demandas sociales aun con efectos de la crisis económica. Uno de los aspectos que más llamó la atención fue la capacidad de movilidad social, el cual fue un elemento que fue cuestionado por la clase política con respecto a la intención político electoral que había detrás, beneficiando a las personas que mejor se organizaban, pero no necesariamente a los más necesitados, Barba (2002). Para algunos otros estudiosos señalan que con este programa el Estado Mexicano, buscaba sentar nuevas bases de legitimidad frente a los sectores campesinos, obreros, y populares buscando su “neocorporativización” o la creación de nuevas estructuras políticas a través de estos programas de compensación (Cortez, Landázuri, & Moreno, 1993). Sin embargo, más allá de estos aportes, se coincide en que parte del éxito de este programa se debió a la forma en cómo la inversión federal se combinó con aportaciones estatales y municipales sustentados en esquemas de coordinación, participación social y organización comunitaria promovido desde el diseño e implantación del programa, aunque, por otra parte, exhibió la otra cara de la moneda, ser uno de los mejores instrumentos gubernamentales para la implementación del modelo neoliberal.

1.2.2 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

En lo que corresponde a la Administración del *presidente Ernesto Zedillo Ponce de León*, su política social de combate a la pobreza estuvo caracterizada por alejarse del referente del capital social como una de las propuestas teóricas del momento. En 1997 fundó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) basada en la concepción y el enfoque de Desarrollo de Capital Humano.²² La idea principal era alejarse del asistencialismo e impulsar el tema de oportunidades. Este

²² La teoría del Desarrollo del Capital Humano fue propuesta por los dos economistas del siglo XX, Theodore Schultz y Gary Becker. El supuesto básico se sustenta en el concepto del crecimiento económico, es decir, al aumento de bienes y servicios. En este sentido, el capital humano se convierte en un elemento principal para el crecimiento. Considera a la educación y la formación como inversión que realizan los individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos.

fue uno de los cambios relevantes de su política social, ya que su gestión social estuvo centralizada en este programa, disminuyendo cada vez más el tema corporativo.²³

Este programa se basó en la focalización como método, con esto se buscó subsanar las críticas que anteriormente se habían realizado al PRONASOL, sobre todo aquellas que lo veían como un instrumento de manipulación clientelar electoral.

PROGRESA, formó parte de la nueva generación de política social conformados de programas contra la pobreza, se caracterizó por ser un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC), orientados a acumular capital humano en los hijos de las familias en situación de pobreza para romper con los ciclos de la pobreza, bajo el supuesto que una persona con salud, alimentación y educación tendría más opciones de incorporarse al mercado laboral, y evitar el círculo intergeneracional de la pobreza y así tener una mayor sustentabilidad en el tiempo. A diferencia de su programa antecesor, PROGRESA, se focalizó aún más, y en su diseño determinó a la familia, y no las comunidades, como su unidad de intervención. Éste fue un cambio determinante en cuanto a la relación con otros actores toda vez que esto implicó eliminar la intermediación de organizaciones comunitarias, y autoridades locales en todo el proceso de operación del programa, el argumento fue que este tipo de organizaciones y líderes locales aún respondían a un modelo corporativo instaurado en la época posrevolucionaria y que, por lo tanto, era mejor tener comunicación directa entre el gobierno y los beneficiarios. Adicionalmente, se consideró que este podía ser un candado apartidista en el cual no se requirieran compromisos diferentes a los establecidos en el programa (Levy & Rodríguez, 2005).

Esta focalización, y no intermediación de organizaciones comunitarias se debió a una de las innovaciones de este programa: condicionar los beneficios sólo a las actividades que incrementaran o reforzaran los aspectos de salud,

²³Otro aspecto relevante en su administración fue la privatización de las pensiones del retiro del Instituto Mexicano del Seguro Social.

alimentación y educación. El esquema de corresponsabilidad se generaba cuando las familias mandaban a los niños a la escuela, recibían pláticas médicas y los apoyos se utilizarán para el desarrollo familiar. Este seguimiento a la corresponsabilidad estaba a cargo de las Secretarías de Salud y educación a nivel estatal y representantes de la Secretaría de Desarrollo Social (Hevia de la Jara, 2009).

En la opinión de Hevia de la Jara (2009), este programa desde su origen se diseñó para ser un programa técnico más que político, basado en diagnósticos, con sistemas claros de operación, focalizado y orientado a la creación de capital humano, evaluado y no utilizado electoralmente reforzando la idea que la nueva relación estaría sustentada en el ciudadano y el gobierno.²⁴ Para Rawlings y Rubio (2003) en palabras de (Franco Parrillat & Canela Gamboa, 2016) señalan que este programa fue sometido a diferentes evaluaciones externas por parte de diferentes organismos e instituciones de educación superior, y una rigurosa evaluación del impacto que mostró efectos positivos en el aumento de la matrícula de educación primaria y secundaria, disminución de trabajo infantil, mayor consumo alimentario por hogar, y mayor ingesta calórica entre otras cosas. Sin embargo, estos argumentos también fueron refutados con otras opiniones, al señalar que este programa también generó efectos adversos, porque al aplicar la focalización se dejaba fuera de la política social a otros sectores de la población, que también se encontraban en situación de vulnerabilidad.

1.3 La transición democrática del año 2000

Por otra parte, en la década del año 2000, nuestro país vivió una de las transformaciones más importantes de la vida democrática y política de México a través de una transición de alternancia. En este año llegó a la Presidencia de la

²⁴ A diferencia del PRONASOL, PROGRESA no entregaba subsidios o canastas de productos y optó por entregar dinero en efectivo; para evitar el uso político, se decidió que ciertas agencias financieras realizaran esta entrega Banca Popular (Bansefi); el sistema de giros telegráficos (Telecom), e incluso la banca privada como (BBVA- Bancomer). Hubo algunos candados políticos para evitar el uso político del programa, como la selección de localidades y beneficiarios por medio de información estadística; creación de padrones de beneficiarios y la prohibición de entregar recursos o incorporar a otros beneficiarios en tiempos electorales.

República *Vicente Fox Quesada*, proveniente del Partido Acción Nacional (PAN). Con esto se daría por terminado, una etapa de partido único en el poder por más de 70 años.

Su administración (2001-2006) se caracterizó por ser un gobierno dividido, porque careció de mayoría tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de diputados, esto redujo en mucho su capacidad para aplicar reformas, lo cual lo obligó a realizar algunas estrategias negociadoras ante algunas reformas estructurales.

Una de las más importantes, fue la Reforma del Estado. En esta administración quedo de manifiesto el rechazo a la unilateralidad de las reformas e hizo evidente la exigencia de incluir a los actores involucrados como parte del proceso democratizador, sin embargo, como lo señala Valencia (2008), ni aun así se logró el respaldo de los actores políticos con capacidad de decisión, las cuales no sobrepasaban las discusiones más allá del Congreso. La transformación en relación con los tres poderes, más que equilibrar, se transformó en enfrentamientos y control por parte de algunos legisladores opositores al nuevo régimen.

En el marco de la controversia sobre la transición democrática, y con la finalidad de orientar las acciones sustantivas del Estado, se decretó el Plan Nacional de Desarrollo, el cual recuperó algunos de los aspectos que la sociedad demandaba, y había expresado en las urnas, como la seguridad, el Estado de Derecho, la libertad y oportunidades para todos. Como respuesta, el Plan enfatizó, el ejercicio nuevas reglas de práctica política sustentado en la toma de decisiones con la participación colectiva e inclusiva de distintos actores. Con este discurso gubernamental, quedaría sentada la propuesta para el establecimiento de nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad.

Para tales fines, el Plan Nacional agrupó a las dependencias y entidades de la APF en tres comisiones: a) La Comisión para el Desarrollo Social y Humano; b) La Comisión para el Crecimiento con Calidad, y la Comisión de Orden y Respeto.

En específico la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, tuvo como objetivo coordinar las inversiones para la justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos promoviendo la iniciativa individual y colectiva. Se establecieron una serie de ejes rectores como el fortalecimiento de la cohesión social y el capital por mencionar sólo algunos. Para lograrlo se establecieron líneas transversales, una de ellas fue la inclusión de la participación de la sociedad civil desde las políticas públicas, donde se instituyó:

- a) Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas, para enriquecer los programas sociales basados en la colaboración de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de estos.
- b) Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y familias más vulnerables mediante el desarrollo integral e incluyente con la participación de la sociedad civil.
- c) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país con la participación del gobierno y la sociedad civil.
- d) Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno garantizando el derecho a la información.

Bajo todas estas encomiendas sobre la inclusión de participación de la sociedad civil se establecieron diversas acciones, que, de manera más acotada, quedaron explícitas en el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS), denominado: “Superación de la Pobreza: una Tarea Contigo”. De este programa se desprendió la *estrategia Contigo*, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social.

1.3.1 La estrategia “Contigo” y la participación institucionalizada de las OSC en los programas sociales.

La estrategia *Contigo*, propuso el cambio de la política social, de ser asistencialista a una política de inclusión y de equidad. Se pronunció como una estrategia basada en la “corresponsabilidad y de inclusión para la participación ciudadana”. Dicha estrategia determinó que los programas cambiarían de fondo en su forma de operar, y con una toma de decisiones no centralistas desde el gobierno, sino tomando decisiones innovadoras con los tres órdenes de gobierno, y con la sociedad civil. Con este discurso de visión incluyente el gobierno se propuso trabajar en el combate de la pobreza.

En el marco del PNDS, se establecieron estrategias con sus respectivas líneas de acción y metas. A continuación, se expone aquella orientada a incluir a la sociedad civil:

Estrategia 9	Línea de Acción	Meta 2001-2006
Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas	9.1. Fomentar y facilitar la participación de la sociedad civil en políticas y programas sociales.	*Establecer 3500 convenios de Coinversión Social con organizaciones de la sociedad civil.
	9.2 Fomentar el Desarrollo de las Capacidades de Ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción en el desarrollo.	*Apoyar 2 mil proyectos de desarrollo social y humano de organizaciones de la sociedad civil.
	9.3 Promover una cultura de responsabilidad social.	*Difundir las mejores prácticas de organizaciones de la sociedad civil para que sean aplicadas por otras organizaciones con vocación similar, mediante un evento mensual. *Capacitar a las promotoras voluntarias de Progreso para que ejerzan un liderazgo responsable para el desarrollo de comunidades.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Programa Nacional de Desarrollo Social, Sedesol 2001-2006

Como se observa en el marco de estas estrategias, efectivamente la *participación* y la *corresponsabilidad* serían dos de los términos incorporados en el PNDS. En vista de esto, se puede deducir que fueron el Plan Nacional y el PNDS los referentes que, por primera vez, establecieron los inicios del marco normativo para incluir la participación de las OSC, reconociéndolos institucionalmente como actores

importantes en los instrumentos rectores de la política nacional. A partir de esta referencia, la mayoría de los programas sociales incorporaría la participación de la sociedad civil, ya sea en su diseño o ejecución. Cabe destacar que, si bien este marco normativo daba apertura a las OSC, aún no quedaba claro, cuáles serían los medios y niveles participación, ya que la normatividad de los programas, las acotaba sólo como ejecutoras de proyectos sociales, sin considerar aspectos más profundos, como su constitución legal, profesionalización o el fortalecimiento del sector, lo cual mostraba una visión limitada con respecto a lo señalado en el discurso gubernamental incorporando a las OSC como agentes de cambio social.

Aun así, los programas sociales durante este sexenio incorporaron en su normatividad la participación de las OSC con la finalidad de estar acorde con lo establecido en este instrumento rector. Cabe aclarar que solamente el programa PROGRESA, se ejecutaría sin agregar este elemento.

En el marco del PNDS y fundamentando la integralidad de la política social, este gobierno de alternancia se caracterizó por dar continuidad a varias de las acciones de su antecesor, un ejemplo claro fue el PROGRESA, que en esta administración cambió al nombre de Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades (OPORTUNIDADES) en el año 2002. A este cambio, se agregaron algunos otros, como su estructura administrativa, la integración de nuevos componentes, la ampliación a zonas urbanas, y una diferencia en el establecimiento de relación entre el gobierno y los beneficiarios. Este fue un programa característico de la *estrategia Contigo* sustentado en la teoría del desarrollo de capacidades de Amartya Sen (2000).²⁵

²⁵ Entre sus diversas aportaciones teóricas se destaca la teoría de las capacidades humanas. Con su propuesta no sólo pretende evaluar el bienestar humano como un conjunto de libertades, sino como una opción para plantear nuevas formas de vida, valores humanos y formas de organización social. Presenta dos elementos básicos, funcionamientos y capacidades. Los funcionamientos, se refieren a aquellas cosas que las personas logran ser o hacer al vivir, que van desde elementos básicos como alimentarse, y estar libre de enfermedades, hasta aspectos relacionados con su respeto personal o su vida en comunidad, en su conjunto, se refiere al modo de vida con el que cuenta la persona. Las capacidades se refieren a las posibilidades que tienen las personas de lograr funcionamientos valiosos, y constituye un aspecto fundamental de la libertad que tienen una persona para llevar un determinado estilo de vida.

OPORTUNIDADES, destacaba el incremento de capacidades de las familias en situación de pobreza, mediante la triada de acciones instauradas en PROGRESA: educación, salud, y alimentación además de otras acciones complementarias, como la seguridad, la autosuficiencia, y el fortalecimiento del patrimonio, impulsando el fomento al empleo, ahorro e ingreso para así mejorar su nivel socioeconómico. A esto se sumaron nuevos componentes, como el programa de “Jóvenes con oportunidades” y casi al final del sexenio, en el año 2005, el de “Apoyo a Adultos Mayores”, como una respuesta del gobierno federal a la propuesta de la pensión para adultos mayores en ciudad de México, hecha por el entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Andrés Manuel López Obrador.

Al igual que su antecesor, este programa sustentó, una relación directa entre el gobierno y el beneficiario. Se crearon nuevas figuras asociativas, como los Comités de Promoción Comunitaria, con el objetivo de contar con un cuerpo colegiado de representación de las titulares de los beneficios. Sin embargo, aunque se contaba con un sistema de atención ciudadana, la función de los Comités se concretaba a informar de los días de pago y controlar el buen uso de las transferencias. Como se ha mencionado, en la normatividad de este programa no se contempló la participación de las OSC. Sin embargo, como una actividad complementaria, la coordinación general del programa invitaba a las OSC a participar de manera externa para realizar monitoreo ciudadano (Hevia de la Jara, 2009). Desde esta perspectiva, es probable, que la relación que se estableció entre beneficiarios-programa-OSC se concretó sólo como un intercambio de información, es decir, de los beneficiarios al programa a través del sistema de atención ciudadana, y del programa a la sociedad, a través de campañas de información, difusión y transparencia.

En lo que corresponde a los demás programas sociales, La *Estrategia Contigo* se difundió como un sistema con la función de mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Desde esta estrategia no se acotaba sólo a lo social, si no a otros aspectos relacionados con el crecimiento económico y la sustentabilidad. La

integralidad de la política proponía dos sentidos: el enfoque territorial a través de la ubicación de las microrregiones y el enfoque complementario de atención a lo largo de la vida. Desde esta perspectiva más amplia se abordaron regiones con mayor grado de marginación dando prioridad a las 250 microrregiones que en ese momento abarcaban 470 municipios con alta y muy alta marginación (Ruíz , 2002). Para lograr lo anterior, se convocó de nuevo a la participación de Secretarías de Estado, a otros actores públicos como los gobiernos estatales y locales, así como a comunidades, familias, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad académica.

En este sentido, los programas de subsidios del Ramo 20 dentro de su normatividad incluyeron este enfoque territorial como un medio de focalización. Se debe de agregar que estos mismos programas ya tenían la peculiaridad de integrar a las OSC como instancias ejecutoras. Específicamente estos fueron: Oportunidades productivas; Jóvenes por México; Microrregiones; Regiones para Zonas de Alta Marginación e Indígenas; Iniciativa Ciudadana 3x1; Estatales por Demanda; Identidad Jurídica; Investigación para el Desarrollo Social; Atención a Jornaleros Agrícolas; Mujeres Jefas de Familia²⁶; Superación de la Pobreza Urbana; Expertos en Acción; Capacitación y Fortalecimiento Institucional; *Coinversión Social* y el de Desarrollo de los Pueblos indígenas (DOF, 2002).

A manera de ejemplo, se retoman algunos de los programas más representativos de esta administración:

En lo que corresponde al ámbito de la superación de la pobreza urbana, destacó la creación del Programa Hábitat. Este programa fue la primera iniciativa del gobierno federal, para articular la política social con las políticas de desarrollo territorial y urbano. Este programa estuvo orientado a enfrentar la pobreza mediante un modelo de acción sustentado en el mejoramiento de la infraestructura urbana y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de carácter comunitario para enfrentar la pobreza

²⁶Este programa fue creado en el año 2002, en la Secretaría de Desarrollo Social, posteriormente en el año 2003, formaría parte de una las modalidades del Programa Hábitat.

patrimonial. Hábitat tuvo como población objetivo a mujeres jefas de familia, personas con discapacidad, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y personas adultas mayores.

Cabe destacar que, en términos de la participación social, la sociedad civil estuvo incluida en la normatividad dicho programa en distintas etapas, como el diseño, ejecución, evaluación y contraloría social. Algunas de sus acciones se relacionaban con la promoción de acciones en las modalidades del programa; la selección de áreas prioritarias; consulta con las comunidades; difusión de acciones entre las autoridades y beneficiarios, etc. Lo anterior, se realizó bajo los principios y lineamientos de corresponsabilidad establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Estas acciones de alguna manera propiciaron la coordinación entre beneficiarios, organizaciones comunitarias, gobiernos estatales y municipales, así como el de las OSC (SEDESOL, 2003) .

A su vez, otro tema de agenda que fue abordado por los programas sociales fue el relacionado con la perspectiva de género, derivado sobre todo de la lucha de movimientos sociales de mujeres y de diversas iniciativas encabezados por ellas desde distintos sectores, como la academia y sociedad civil. Bajo este precepto algunos programas sociales, orientaron sus diseños para abordar la situación de las mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad económica o social. Un ejemplo de esto fue el Mujeres Jefas de Familia. En el marco de este programa, una de las acciones que recibieron impulso por parte de la SEDESOL, fue la creación del modelo de las Casas de Atención Infantil (CAI), presentando como una opción de cuidado dada la limitada capacidad de ofertas y servicios dedicadas al cuidado y atención profesionalizada para los niños, en relación con otros tipos de servicios como los Centros de Desarrollo Infantil.

Este modelo se basó en la propuesta presentada por la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en el año 1989; este esquema fue recuperado por SEDESOL. Dicho modelo buscó brindar protección, salud, educación y recreación a niños con edades entre los 18 meses y 5 años 11 meses, hijos de mujeres jefas de familia en situación de pobreza, y que no contaran con

este tipo de servicio. La finalidad era brindar una opción para el cuidado y desarrollo integral a través de una estrategia de atención y educación infantil, apoyando a las madres con un servicio de calidad durante sus jornadas laborales. De acuerdo con los lineamientos normativos y operativos de los CAI se procuraría preferentemente la participación de las OSC las cuales serían invitadas a participar a través de una convocatoria pública. Cada OSC podría coordinar la operación de módulos integrados de 10 a 25 CAI, con la atención en promedio a 15 niños; el espacio debía de ser seguro confortable, brindando estimulación temprana, alimentación balanceada, y con una vigilancia sobre su crecimiento.

Para que esto fuera factible las OSC deberían estar constituidas por un patronato o consejo, un director, un asistente, una trabajadora social, una educadora y una psicóloga. Según lo señala la investigación de Rodríguez (2004), este modelo de atención infantil, mostro que los CAI era un servicio necesario para las mujeres trabajadoras, cubriendo así una demanda de las mujeres con hijos en situación de pobreza. Sin embargo, este estudio también preciso la necesidad de realizar una adecuada selección y conceptualización de las beneficiarias consideradas como jefas de familia, porque de acuerdo con los hallazgos de este estudio, las usuarias no necesariamente eran precisamente las mujeres con una condición crítica de pobreza o encabezando hogares monoparentales, toda vez que la mayoría de las mujeres entrevistadas estaban casadas o unidas con alguna pareja, y en menor medida se ubicaron a las beneficiarias que eran madres solteras, viudas o separadas (Rodríguez , 2004).

Por otra parte, con el afán de seguir orientando la política social como se señaló anteriormente en el aspecto territorial, se creó en este sexenio el Programa de Desarrollo Local Microrregiones, el cual tuvo como objetivo el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales donde se registraban los índices más altos de marginación de todo el país.

De acuerdo con la normatividad del programa, se establecía quiénes serían las instancias ejecutoras, entre las que se encontraban las dependencias federales, estatales, municipales, instituciones académicas y de investigación, las

organizaciones de la sociedad civil, y los propios beneficiarios de los proyectos. Las principales acciones de estos proyectos estuvieron orientadas a: infraestructura social, accesibilidad (ampliación o construcción de vías de comunicación), desarrollo comunitario, salud, educación y deporte, vivienda; centros comunitarios de aprendizaje, abasto y acopio (comercialización de productos de abasto), infraestructura y fomento a la productividad, telefonía, promoción social, equipamiento intermunicipal, identidad jurídica (para los beneficiarios del programa), entre otras.

En este y los demás programas sociales, el gobierno tomó como eje transversal la construcción de una ciudadanía participativa de las personas en condición de pobreza, con la finalidad de desarrollar acciones y procesos compartidos como una forma de recuperar condiciones de cooperación y fortalecer lazos de confianza y así enfrentar la pobreza. En este mismo sentido por lo menos en la normatividad de dichos programas, se contempló la participación de los beneficiarios y de las organizaciones sociales en las etapas de evaluación y de contraloría social.

Cabe Destacar a partir del año 2001, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), esta institución fue importante porque a partir de este sexenio se convertiría en la ventanilla más visible para la vinculación de las OSC con las entidades gubernamentales. EL INDESOL opero tres programas del Ramo 20: Coinversión Social, Capacitación y Fortalecimiento Institucional, Investigación para el Desarrollo Social, con la encomienda de impulsar la corresponsabilidad entre distintos actores sociales.²⁷ A partir del año 2002 se integró en un solo Programa, denominado Programa de Coinversión Social, integrándole todas las demás vertientes. El objetivo era conjuntar las acciones para alcanzar un mejor impacto de los proyectos entre los agentes responsables: organizaciones de la sociedad civil,

²⁷El Ramo Administrativo, se refiere a la clasificación utilizada por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la programación y asignación el Gasto Público Federal. El Ramo: identifica, agrupa e integra la asignación de recursos de gasto programable de las dependencias, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades apoyadas, contenidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada Ejercicio Fiscal. El Ramo 20 correspondía al rubro de Desarrollo Social, a partir de la administración del presidente López Obrador, se denomina: Ramo 20-Bienestar.

gobiernos municipales e instituciones académicas de educación superior o de investigación.

Como lo veremos, más adelante la creación del INDESOL como organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, y el Programa de Coinversión Social, serían los precursores dentro de la política social a nivel federal en cuanto a la aplicación del esquema de corresponsabilidad entre gobierno y la sociedad civil organizada como un medio de atención a la pobreza y fomento a la participación de la sociedad civil institucionalizada. A esto se sumaron otras dependencias federales que comenzaron a incorporar acciones para otorgar recursos públicos a las OSC y establecer procedimientos normativos para su asignación.

Quizás, en este sexenio se llevaría a cabo la primera propuesta que reflejaría el cambio de paradigma gubernamental con respecto al tema de la corresponsabilidad entre actores, gubernamentales, sociales, y privados, instituido desde el plan nacional y sus programas sectoriales. En su momento, esto representó una innovación en el diseño de las políticas públicas y en la gestión de la política social con el antecedente de haber sido diseñada, implementada y evaluada desde el gobierno central, y donde el bienestar social sólo era proporcionado por el Estado.

Este contexto marco la pauta para la participación institucional de las OSC, definiendo así el esquema de corresponsabilidad para las siguientes administraciones. A la par se derivaron y se hicieron visibles otro tipo de problemáticas para el sector de la sociedad civil, por ejemplo, su conceptualización teórica, el marco normativo que las regularía, el tipo de actividades que se debían fomentar, y el tipo de proyectos sociales que paralelamente les permitiera realizar su fortalecimiento institucional como constructores de bienes públicos. Por lo consiguiente, se abrió un nuevo debate entre los especialistas sobre lo que debería ser y hacer la sociedad civil organizada.

1.4 ¿Quiénes son las Organizaciones de la Sociedad Civil en México?

Como se observó en los apartados anteriores, la transición de los regímenes de bienestar que México vivió a través de distintos períodos de su historia (posrevolucionario-partido hegemónico-transición democrática) determinó en mucho, el tipo de relación y formas de asociación en la cual la sociedad civil había colaborado con el Estado, en este caso, con procesos relacionados con el desarrollo social. Quedaron señalados, los distintos niveles de intervención social los cuales fueron desde la asistencia social hasta la incidencia en las políticas públicas a través de la planeación nacional en un contexto en el enfoque neoliberal. Este último período representó un campo fértil para el florecimiento del sector de la sociedad civil caracterizado por presentar diversas formas de asociacionismo, que muchas de ellas fueron incluidas por la vía de la institucionalización gubernamental. Esto propició la formación de grupos de ciudadanos que posteriormente se convertirían en actores sociales relevantes para el desarrollo, con acción colectiva autónoma y con el común denominador de la promoción y el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, sentando así las bases para el crecimiento de este sector.

Este cambio, y ante la crisis del Estado de Bienestar, se propició la transformación en la forma de gobernar, diseñar y ejecutar las políticas públicas. La propuesta fue determinante con respecto a la propuesta de crear una nueva institucionalidad para formar vínculos y alianzas con otro tipo de actores en la acción social desde una lógica de la corresponsabilidad en la provisión y ejecución de servicios públicos etc. Como se ha enfatizado, el cambio en estas formas del ejercicio del gobierno representó un nuevo esquema de gobernanza, entendida esta como la perspectiva teórica y analítica de un concepto postgubernamental para estudiar el papel del Estado y la conducción en los procesos de gobernar. El supuesto de este paradigma parte del hecho que el gobierno es un agente de dirección necesario, pero insuficiente, para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para realizarlos debido a la magnitud y complejidad de los problemas sociales, aun así, dotado de todas las capacidades que le han sido otorgadas (Aguilar , 2010).

En México, este concepto ha sido tomado en cuenta, para replantear el rol y las relaciones de participación y colaboración de los actores sociales en relación con el Estado y los nuevos arreglos institucionales para incidir en la acción social ampliando así el espacio de lo público no estatal.

1.4.1 Concepto de la sociedad civil

Como se ha señalado en este documento, esta transformación histórica del Estado con respecto a la inclusión de otros actores propició el replanteamiento de lo relacionado con discusión sobre el concepto de sociedad civil en México, sobre todo después de la transición democrática y alternancia política a inicios del siglo XX. Después de este periodo emergieron diferentes estudios teóricos con la finalidad de definir y reconceptualizar a la sociedad civil desde sus distintas configuraciones y su participación desde la dimensión democrática, política y social, como los ámbitos más prioritarios. Desde hace más de dos décadas el concepto ha generado una discusión académica, aunque la mayoría de las investigaciones coincide sobre la pertinencia del binomio Estado – Sociedad civil como una referencia de estudio sobre su incidencia en el cambio social y político del país.

Por ejemplo, Olvera (2000), advierte que proporcionar una definición de sociedad civil es un riesgo, porque es un concepto polisémico interminable porque detrás de éste se encuentra la polémica sobre los proyectos subyacentes de un orden político y económico deseable. Enfatiza la idea original de que el concepto de sociedad civil proviene del campo de la filosofía política, la cual define a la sociedad civil como un espacio plural, constitutivo de una forma de vida y de un potencial crítico en relación con el Estado y el Mercado. En este sentido, la propuesta de Olvera es marcar la diferenciación entre el concepto de sociedad civil con respecto a las organizaciones civiles:

La primera, implica la existencia en la realidad de tres niveles: el sistema jurídico, sobre todo el conjunto de derechos civiles, políticos y sociales establecidos en la ley e institucionalizados en una red de prácticas y de agencias de carácter público; una red de movimientos sociales y asociaciones civiles heterogéneas, social y políticamente plurales; y una cultura de la tolerancia y la crítica. La segunda, las organizaciones civiles son un subconjunto del sector asociativo de la sociedad civil y, por lo tanto, constituyen un fenómeno acotado (Olvera , 2015, págs. 24-25).

Este mismo autor, establece que en México las organizaciones civiles, tienen las siguientes características: a) tienen una organización formal, aunque necesariamente no bien institucionalizada; b) sus miembros se adscriben voluntariamente a la misma, y en varios casos tienen una relación laboral; c) ocupan un segmento del mercado laboral en la medida que celebran convenios o contratos; d) tomadas de manera individual son organizaciones de carácter privado y generalmente política y culturalmente homogéneas; e) sus objetivos implican la búsqueda de cambios políticos, sociales; f) ofrecen servicios a terceros de manera profesional. Así mismo, todas en su conjunto constituyen un movimiento de carácter cultural porque se orientan a la intervención pública en la definición de las políticas sociales con el objetivo de incidir en la transformación social. (Olvera Rivera , 2000, pág. 15).

Por otra parte, algunos otros autores como Rabotnikof (2002); Olvera (2015) y Canto (2015) coinciden con respecto a la teoría sobre sociedad civil y sus distintas dimensiones de análisis, estos especialistas convergen en que algunas de estas han permitido acotar más el concepto, tal es el caso de la propuesta teórica de Jean Cohen y Andrew Arato (2000). En esta se reconoce la diferenciación estructural y la autonomía de los sistemas político y económico, ubicando así a la sociedad civil en un espacio delimitado frente al Estado y al Mercado. Dicha dimensión la sustentan de acuerdo con la teoría de la acción comunicativa de Habermas, entre sistema y mundo de la vida, ubicando a la sociedad civil en este último ámbito regulada por la fuerza comunicativa del entendimiento y la solidaridad social. Desde esta visión, la sociedad civil es vista como movimiento y como red de instituciones. Señalan que los movimientos y las instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública y estar vinculados al Estado y al Mercado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma. En este mismo sentido la sociedad civil, contendría dos componentes principales: el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación y la acción de defenderse del poder y del mercado, así como la viabilidad de la intervención ciudadana en el mismo sistema; y por otro lado, estaría el conjunto de movimientos sociales que

continuamente plantean nuevos valores y demandas sociales, y que además, vigilan la aplicación de los derechos ya otorgados.

Desde otro punto de vista, algunos autores definen a la sociedad civil desde la perspectiva del capital social, entendido como: “las características de organización social, tales como la confianza, las normas, y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putnam, 2002, como se citó en Millan&Gordón, 2004). Desde esta noción de capital social, el compromiso cívico es lo que hace que el capital social fomente la cooperación porque ésta es de las bases para fortalecer la democracia de un sistema social dado. Es decir, se resalta a la comunidad cívica, representada por una ciudadanía activa, de inspiración pública, por relaciones políticas equitativas por la fabricación de la confianza y la cooperación.

Como se aprecia en las líneas anteriores, existe una diversidad de discusiones con respecto al concepto teórico, lo cual hace difícil encontrar una opinión única que represente todo lo es esta categoría, pues mucho dependerá de la perspectiva con la cual se analice el fenómeno. Sin embargo, existen algunos acuerdos académicos sobre lo que representa la sociedad civil tal como lo describe el estudio de Álvarez (2002): una esfera dentro de lo social, básicamente autorregulada, constituida por una enorme variedad de movimientos y formas asociativas, que se distinguen por diseñar y promover formas de autorregulación social; que guardan una posición de relativa autonomía frente al poder institucionalizado; que constituyen un ámbito crítico frente al poder estatal y frente a la dinámica impuesta por las fuerzas de trabajo; que ejercen diversos mecanismos de control sobre las acciones del sistema; que desarrollan distintas formas de incidencia y ocupación del espacio público para constituir un contrapeso del poder institucionalizado, y que promueven en distintos planos la ampliación y defensa de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, aunque existe este consenso algunos especialistas opinan que la complejidad del término hace necesario el acotamiento de lo que es la sociedad civil y las organizaciones que la conforman, así como sus peculiaridades toda vez

que este conjunto de estas organizaciones constituye en sí mismo, un universo, heterogéneo, diverso y plural donde la tipología de las organizaciones depende de la perspectiva ideológica, política y social, según sea el caso (Girardo & Mochi, 2012a).

En México existen diversas propuestas para agrupar o clasificar a la sociedad civil, según su tipo de intervención social:

Las Organizaciones Civiles como Tercer Sector, este modelo de organizaciones tiene como referente histórico las organizaciones en los países anglosajones.²⁸ Este tipo de organizaciones se reconoce a sí misma como filantrópicas o sin fines de lucro, se reconocen por sus fines asistencialistas, es decir, que orientan sus acciones hacia personas vulnerables o en desventaja social; una de las críticas para este modelo, es su posición asistencialista, porque desde esta perspectiva las personas se vuelven dependientes de la ayuda que reciben y no propicia su transformación social. Sus bases se centran en el voluntariado, en la reciprocidad y la solidaridad (Serna, 2017). En este sentido el Tercer Sector, representa a la sociedad civil como un término que ha sido acuñado de la economía y refiere al conjunto de actividades sociales que no se conducen con el afán de lucro y no dependen ni del Estado, ni del Mercado para funcionar. En el caso de México, se considera, que el concepto todavía es debatible, porque no se han generado las suficientes investigaciones sobre la situación del sector aun cuando éste forma parte del discurso y narrativa de algunas organizaciones. Sin embargo, existen casos de ciertas organizaciones que sí priorizan este tema, sirva de ejemplo, la asociación civil del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) que desde el año 2000 ha sido uno de los impulsores más importantes para el estudio de este Tercer Sector (Butcher, 2013).

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) este término fue acuñado en las Naciones Unidas para exponer una representación de organismos humanitarios a nivel internacional quienes acudían en representación de sí mismo, y no en representación de un Estado. Un ejemplo de esto lo fueron las

²⁸ Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelandia

organizaciones promotoras de derechos humanos, las cuales se hacían presentes ante la posible existencia de una violación a los derechos, exigiendo entre otros aspectos, el diseño de nueva legislación que los vigilara y salvaguardara. De igual modo, algunos otros expertos señalan que, el concepto y este tipo de organizaciones, acompañaron en mucho, los procesos de cooperación internacional, adoptando el término de ONG al de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD), que ya desde la década de los años 60, buscaba el reconocimiento como actores sociales que contribuían al desarrollo de sus comunidades a través de propuestas orientadas al combate de la pobreza y la desigualdad. Fue hasta el año 2008, que el grupo Asesor de Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, las denominó OSC, englobando en este término a todas las organizaciones sin fines de lucro y no estatales, así como a grupos de personas organizadas para alcanzar intereses en el ámbito público (Girardo & Mochi, 2012b).²⁹

Las Organizaciones Civiles, esta tendencia, toma como referente a las organizaciones que tienen como objetivo, crear capacidades para que sus destinatarios se conviertan en sujetos sociales, éstas ubican su espacio de actuación en el desarrollo social. Su antecedente histórico se liga en mucho con el referente del régimen de bienestar corporativo, sin embargo, en su momento la transición democrática inhibió su participación más allá del ámbito electoral por lo cual la reconstrucción del gobierno dio margen para replantear su propia esencia como sociedad civil. Un interés importante para este tipo de organizaciones es su participación en las políticas públicas y no sólo como ejecutores de proyectos, sino como actores en todo el ciclo de la política. En esta tendencia, aunque se alcanzan a construir canales de dialogo, las organizaciones sociales, no dejan de ser vistas

²⁹ Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), considera a la sociedad civil a una amplia gama de organizaciones (OSCs) como: asociaciones, instituciones académicas y sin fines de lucro; grupos profesionales y grupos de responsabilidad corporativa; organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro; sindicatos; fundaciones; instituciones religiosas; grupos de jóvenes; grupos indígenas; grupos de personas afrodescendientes; organizaciones formales e informales que pertenecen y/o representan intereses de la comunidad con perspectivas filantrópicas, éticas, culturales, étnicas, religiosas y científicas. <https://www.iadb.org/es/sociedad-civil/definicion-de-sociedad-civil%2C18852.html>.

con “desconfianza” por parte de algunos gobiernos, sobre todo, porque la inclusión de otros actores implica un cuestionamiento sobre la decisión de los funcionarios públicos relacionada con el diseño de la política (Canto , 2015) .

Cabe aclarar que, dentro del mundo de las organizaciones, existen otro tipo de formas de organización, representados en forma de movimiento social, redes, colectivos, organizaciones no constituidas, organizaciones constituidas, organismos ciudadanos, etc., los cuales también participan en el espacio cívico, entendido este como el entorno donde se propicia que la ciudadanía se exprese, manifieste, y disida libremente, para visibilizar e incidir en algunos temas para la agenda pública.

Habría que decir también, que la formación o surgimiento de una organización, puede estar determinado por varias motivaciones, por ejemplo, aquellas que se fundan a partir de familias o personas que han enfrentado algún problema social en el aspecto de la salud y han creado instituciones de tipo asistencial; tal es el caso de la Asociación Mexicana de Atención a niños con Cáncer (AMANC), o el de organizaciones dedicadas a promover el desarrollo de los más vulnerables como la atención de personas en situación de calle como EDNICA I.A.P.; o el caso de organizaciones que promueven la incidencia en las políticas públicas y promueven la investigación del sector, como Alternativas y Capacidades, A.C., sólo por mencionar algunas.

Dicho lo anterior, es importante destacar que en México, las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada (OSC) se definen a partir del marco legal que establece Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), (en adelante Ley de Fomento) y estas son entendidas como: “todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a las que se refiere el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y no persigan fines de lucro, ni proselitismo partidista, político -electoral o religiosos (Cámara de Diputados, 2004 b).

Siguiendo el contexto de acuerdo con la Ley de Fomento, se puede señalar que las organizaciones sociales son agrupaciones de personas físicas que deciden asociarse a nivel local, nacional o internacional y constituirse de manera formal, sin ánimo de lucro, con un fin lícito, para la defensa y el respeto de los derechos humanos, culturales, ambientales o económicos o para la asistencia de terceros, con la finalidad de generar mejores condiciones o propuestas de bienestar social.

En consonancia con lo anterior, se considera que las organizaciones no lucrativas, pueden ser reconocidas de distintas formas como: Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones del Tercer Sector, Organizaciones Solidarias o Filantrópicas.³⁰ Para fines de este estudio, este conjunto de organizaciones será utilizado de manera genérica como OSC.

En suma, existe una diversidad y coincidencia de definiciones que permiten conocer las características de este sector; su concepto nos muestra la génesis de su contexto histórico e ideológico por el cual se conformó, en mucho determinado por su redefinición entre los límites de lo público y lo privado. Esto remite a la importancia de hacer la diferenciación entre lo público, lo no estatal, y lo corporativo, es decir, como algo que es de todos y para todos, que se opone a lo privado (en oposición al lucro o al consumo), así como a lo corporativo orientado a la defensa política de intereses sectoriales de partidos políticos y sindicatos (Girardo & Mochi, 2012a). En síntesis, la discusión teórica sobre el concepto continúa vigente.

1.4.2 ¿A qué se dedican las OSC en México?

La existencia y participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil organizada, ha representado una parte fundamental del desarrollo y de la vida pública y democrática de México. Desde hace varias décadas las organizaciones sociales han tomado el protagonismo en distintos momentos de la historia para aportar valor social en el desarrollo del país. El desarrollo, entendido como el conjunto de

³⁰ La referencia de “sin fines de lucro”, se refiere a las organizaciones que realizan actividades que no tienen como fin la generación de utilidades, y en caso de que éstas sean utilizadas, sólo sea para revertirse.

dimensiones que lo contienen: crecimiento económico, desarrollo humano, desarrollo sustentable, desarrollo cultural, desarrollo democrático y por supuesto el desarrollo social, etc., entendido como aquel que contribuye a incrementar los niveles de bienestar de una determinada población, y en general de una sociedad.

Para comprender la participación de las OSC es importante visibilizar sus distintas funciones. Una de ellas, y que la caracteriza, es su dimensión institucional y su incidencia en el espacio de lo público, lo cual las convierte en uno de los actores que más ha impulsado la democratización del país entre otros más, como es el caso de los partidos políticos y movimientos sociales, cada uno desde sus propias contribuciones y distintas lógicas, etc.

Esta perspectiva, de lo público, remite indiscutiblemente a un contexto teórico mucho más amplio, histórico y complejo. Sin el afán de profundizar en este concepto, por no ser el objetivo de esta investigación, se puede señalar que el punto de partida para el análisis del término en este estudio se acota en el entendimiento de que la acción pública, ya no es responsabilidad exclusiva del gobierno, sino que ahora se incluye a la ciudadanía, sin limitar su participación sólo al ejercicio de la ciudadanía en procesos electorales, o al marco jurídico que establece las libertades y derechos de ésta. Desde esta perspectiva, la acción implica construir lo público como derecho y responsabilidad de la comunidad, lo cual permite suplir las insuficiencias del gobierno, o en su caso para planear nuevas propuestas y soluciones a través de actividades que se ven reflejadas en servicios y bienes públicos ofrecidos a terceros.

Como señala Reygadas (2015), la construcción de lo público se puede comprender como la responsabilidad de toda aquella persona que sea capaz de modificar las relaciones económicas, políticas, sociales, y culturales en una sociedad, por ejemplo, el sector privado, el gobierno y las organizaciones de la

sociedad civil, los cuales a su vez se convierten en constructores de bienes públicos.³¹

Con respecto a la construcción del espacio público, este mismo autor, menciona que éste se lleva a cabo en los espacios del Estado y la política, en el cual los intereses de todos deben de estar contenidos en el Estado, por ende, es necesario contar con un Estado creíble y con autoridad. En este mismo sentido, Reygadas coincide con la propuesta de Aguilar (2013) con respecto a que el espacio público requiere de una autoridad, por lo cual, desde la visión gubernamental, el Estado debe de tener un gobierno plural, con control, pero con un rol directivo no vertical, sino relacional. En ambos autores, la democracia es el campo natural donde serán tomadas las decisiones que darán configuración al espacio público. De igual manera, ambos coinciden en que para su construcción se requiere de otros mecanismos como la deliberación, la concertación y el consenso.

Derivado de lo anterior, es que la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada, hoy juegan un rol importante en la incidencia de lo público no estatal, al manifestarse como sujetos que promueven el bien público y fungen como un canal que promueve la construcción de la ciudadanía activa, exponiendo que solamente a través de la colectividad se pueden desarrollar capacidades para resolver o enfrentar problemas que atañen al bien común.

Definitivamente, desde este contexto, las organizaciones de la sociedad civil han aportado varios elementos para la gobernabilidad democrática en el país, entre otros aspectos porque han contribuido a modificar nuevas estructuras institucionales normativas para redefinir el espacio público con distintos mecanismos de participación. En este caso, las organizaciones han participado con reflexiones y propuestas en el andamiaje institucional modificando lo público e

³¹ Existen dos disciplinas que han abordado el tema de los bienes públicos. En la Ciencia Económica, los bienes son entendidos como bienes económicos, que son aquellos que se adquieren en el mercado pagando un precio por ellos, son excluyentes y rivales en el consumo. En el campo de la Administración Pública, los bienes públicos existen para que todos tengan acceso a ellos y puedan ser usados para su beneficio. No son excluyentes o rivales. El Estado aparece como el responsable de generar y proporcionar los bienes públicos.

incidiendo en la vida de las personas al transformar conceptos, prácticas o políticas y así abatir, desde su perspectiva, la desigualdad social y favorecer la cultura de la legalidad, entre otros aspectos.

Su función desde la dimensión social. El papel que desempeñan las organizaciones desde esta dimensión va desde la construcción y provisión de bienes y servicios públicos, hasta la incidencia en políticas públicas y la defensa y vigilancia de los derechos humanos. Este es uno de los motivos que convierte a las organizaciones sociales en actores estratégicos para el desarrollo, y en el caso que aquí compete, a la política social.

Como es conocido, tanto en el contexto Internacional como en el nacional, la participación de las OSC en el desarrollo social ha jugado un papel determinante en el diseño e implementación de las políticas sociales. Existe un debate con respecto a su intervención, relacionado con su efectividad, y su inclusión dentro de la acción estatal. sin embargo, también existe coincidencia en que las OSC contribuyen, como se ha señalado, a la transparencia, la rendición de cuentas, la contraloría social, la defensa de los derechos humanos, etc., que en su conjunto contribuyen a mejorar el bienestar de los ciudadanos en la sociedad.

Posiblemente otro de los aportes más reconocidos en el ámbito social, se relaciona con el hecho de que las OSC promueven la participación social de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, buscando así revertirla con acciones conjuntas y relaciones de colaboración con otros actores como el gobierno, el sector privado, y los mismos ciudadanos. En este caso, la participación social, entendida como el derecho que tienen grupos y personas para incidir en el espacio público, tanto estatal como no estatal, convirtiéndose en el ingrediente fundamental para la innovación y el fortalecimiento democrático de la gobernanza (Hevia & Vergara , 2012).

Además de promover la participación, existen distintos temas que las OSC defienden y colocan en la agenda pública, por ejemplo, los relacionados con la equidad de género, la atención a la violencia (en todas sus formas); atención

necesidades específicas de grupos por su condición de vulnerabilidad (pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, migrantes, jóvenes, niños y adolescentes, adultos mayores); además de otros temas de interés social como son la economía social, cuidado y protección del medio ambiente, etc.

Algunos expertos como Loria (2015) refieren que los ámbitos más representativos de las acciones de las OSC en el desarrollo social son:

- a) La superación de la pobreza y la calidad de vida. Porque las OSC inciden con la formación de Capital Humano, para que los beneficiarios adquieran conocimientos y herramientas que les permitan el mejoramiento de su situación socioeconómica, tanto personal como comunitaria promoviendo relaciones de cooperación para fortalecer el tejido social.
- b) La construcción de ciudadanía, a través de la promoción de las actividades de los mismos beneficiarios como sujetos de derechos, capaz de llevar sus propias demandas y necesidades al espacio público.
- c) La promoción, ampliación y defensa de los derechos humanos, así como el reconocimiento de los derechos sociales y políticos, esta sin lugar a duda, ha sido una de las banderas más importantes de las OSC a lo largo de la historia de la sociedad civil en México,
- d) Asistencia Social y filantropía, promoviendo la cultura de la filantropía, y la sinergia con otros actores para el beneficio de las personas en desventaja social.
- e) La educación popular, algunas organizaciones toman como referente la corriente teórica de Paulo Freire de educación y concientización, para realizar una serie de prácticas educativas mezclando metodologías y contenidos ciudadanos para que ellos tomen conciencia de su realidad y al mismo tiempo puedan apropiarse de herramientas técnicas y escolares para enfrentar de una mejor manera su vida profesional y comunitaria.
- f) La promoción y contribución al desarrollo comunitario social, económico y sustentable, las OSC, impulsan acciones de economía social y solidaria a través de empresas comunitarias o proyectos sociales sustentable, para

así obtener recursos económicos para la producción y comercialización de productos.

- g) Con capital social, formando recursos tanto individuales como colectivos, promoviendo conocimiento sobre las problemáticas detectadas para tratar de dar respuesta a esas necesidades, a través de la formación de redes institucionalizadas o no.
- h) Son impulsoras del tejido social y comunitario.
- i) Aportan su metodología al diagnóstico y atención a los problemas sociales, generando procesos de innovación social.
- j) Visibilizan y promueven la inclusión de problemas sociales, que no están atendidos o ubicados en la agenda social. La finalidad en muchos de los casos es llegar a la incidencia de las políticas públicas (Loria , 2015).

En lo que se refiere a la Ley de Fomento, las actividades de fomento se orientan a temas de: asistencia social, alimentación popular, desarrollo de comunidades indígenas, equidad de género, derechos humanos, actividades cívicas que promueven la participación ciudadana, atención a personas con discapacidad, protección al medio ambiente y el desarrollo sustentable, cooperación para el desarrollo comunitario, etc. ³²

Dichas actividades y temas se materializan través de la provisión de determinados tipos de bienes y servicios públicos los cuales se hacen llegar a los grupos de población con la finalidad de brindar solución a un problema específico. Al respecto Girardo & Mochi (2012a), enfatizan que precisamente esta es otra peculiaridad e identidad que distingue a las OSC con respecto al Estado y el Mercado:

La provisión de estos tipos de bienes y servicios, están relacionados con la satisfacción de necesidades de uso no monetario y que en general se trata de bienes relacionables intangibles (Caselli, 1998; Donatti, 1999; Fiorentini, 1997) cuyas necesidades el Estado no siempre es capaz de entender o comprender dadas sus características novedosas, ajenas a la dinámica de necesidades comunes (más universales) que el Estado atiende, mediante políticas de Estado de Bienestar. Las OSC colocaron en la agenda-mucho antes que el

³² El Artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, incluye XVIII acciones de fomento.

Indiscutiblemente, esta última característica relacionada con la provisión de bienes y servicios públicos, no adquiridos en el mercado, ni brindados por el Estado, es lo que hace que la labor de las OSC sea trascendente porque suple estas fallas apoyando a las personas que se encuentran en determinado grado de indefensión o sin este tipo de servicios. Esta misma peculiaridad remite a la consideración de otro tema de vital importancia; el financiamiento de las OSC.

Este último aspecto es relevante porque a través del financiamiento se pueden conocer las características de las OSC, su sustentabilidad, y en cierta medida su nivel de fortalecimiento. Grosso modo, se puede señalar que el financiamiento es uno de los graves problemas que aquejan a las OSC en México. Al funcionar como organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, su ingreso depende de la cooperación internacional, nacional, de las instituciones públicas a través de convocatorias, de los bienes y servicios que ofrecen a menor costo, así como de cuotas de recuperación, eventos y donaciones de empresas y donantes, y en menor medida de los recursos públicos (Pacheco & Franzoni, 2016); (Chávez, González, & Venegas, 2017). En el caso de las organizaciones de la sociedad civil organizada, el financiamiento lo regula el marco normativo establecido en la Ley de Fomento y así como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), entre otras.

1.4.3 La situación actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

El Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) es la instancia encargada de inscribir a las organizaciones que cumplen con los requisitos de las Ley de Fomento y entregar la Clave Única de Inscripción (CLUNI), que es a su vez es el instrumento indispensable para que las OSC puedan acceder a apoyos y estímulos del Gobierno Federal, participar en y facilitar el cumplimiento de sus

actividades de fomento de acuerdo con lo señalado en el artículo 5 de esta ley. Una vez obtenido el CLUNI, se adquieren derechos y obligaciones legales.

Con la finalidad de mostrar la situación actual de las OSC en México, a continuación, se muestra un panorama general del sector:

De acuerdo con los datos del Registro Federal de las OSC, actualmente se encuentran un acumulado total de 42,835 organizaciones de la sociedad civil registradas a nivel nacional con CLUNI; de estas 6,156 son donatarias autorizadas, es decir que están autorizadas para expedir recibos deducibles del Impuesto Sobre la Renta (ISR), según lo señalado en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.³³ Cabe aclarar que para fines de este estudio solamente se recuperaron los datos del año 2009 en adelante, por lo cual el total de cifras presentadas en el grafico no corresponde con el acumulado total de las 42,835 OSC. Es importante destacar que, a pesar del crecimiento tan significativo de las organizaciones, éste aún es menor comparado con otros países del continente americano. En México existen 33 organizaciones por cada 100,000 habitantes, esto lo hace un país con baja densidad asociativa a diferencia de otros países como Estados Unidos 670, en Chile 670, Argentina 270, y Brasil 170 (Badillo , 2020). Estos datos visibilizan que el sector aún es pequeño comparado con los más de 128 millones de habitantes en nuestro país:

Figura 1.

OSC REGISTRADAS DURANTE EL PERÍODO 2009-2021

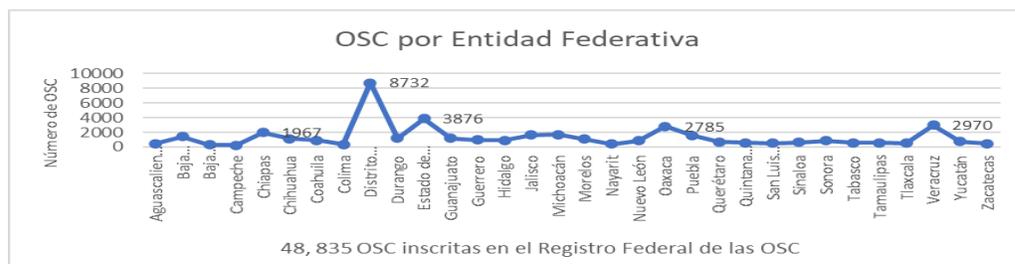


Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil con corte a mayo de 2021.

³³ <https://www.sat.gob.mx/consultas/27717/conoce-el-directorio-de-donatarias-autorizadas>

Figura 2.

OSC POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil con corte a mayo de 2021.

Por Entidad Federativa, se observa que el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), es la Entidad que cuenta con el mayor número de organizaciones registradas, seguido de Estado de México, Veracruz, Oaxaca y Chiapas.

Una vez que las OSC están registradas, asumen una serie de derechos y obligaciones, de acuerdo con la Ley de Fomento y su Reglamento. Una de las principales obligaciones es entregar un Informe Anual de Actividades el cual debe de entregarse al en cada ejercicio fiscal. Su cabal cumplimiento determina el estatus de Activa o Inactiva. Una organización pierde su estatus de “Activa” y pasa al de “Inactiva”, cuando se dejan de presentar de manera consecutiva tres informes anuales. Esto no implica una sanción, sin embargo, es una alerta para que las OSC actualicen su información ante el Registro.³⁴

El estar vigente o “activa”, les brinda el derecho de participar en el acceso a recursos públicos de acuerdo con la normatividad establecida en las convocatorias que emita el Gobierno Federal, o para concertar una acción conjunta.

³⁴ Por lo tanto, si una organización desea volver a tener su estatus de activa, deberá de acercarse a alguno de los módulos del Registro y mantener actualizada su información.

Figura 3.

ESTATUS ACTUAL DE LAS OSC A NIVEL NACIONAL



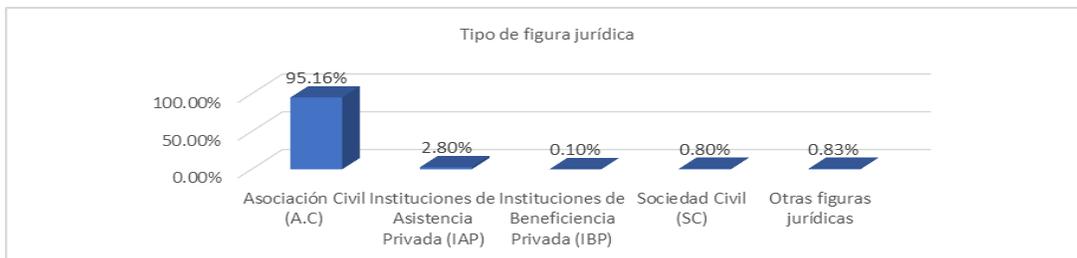
Fuente: elaboración propia, con datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil con corte a mayo de 2021.

Actualmente, de las 42,835 OSC registradas, 14, 000 OSC se encuentran en el estatus de Activa, y 28,835 OSC como Inactivas. Muchas son las variables que determinan el cumplimiento o no del reporte de actividades, algunas de las causas se relacionan con el tema del fortalecimiento y la profesionalización del mismo sector. Al respecto existen estudios valiosos que dan cuenta de la importancia dinámicas internas y los aspectos relacionados con las condiciones de bienestar organizacional y la calidad de vida laboral en las cuales se desenvuelven las OSC, por ejemplo, los de Pacheco&Franzoni (2016) y de (Hindrichs, Converso, & Girardo, 2017).

Por otro lado, en lo que se refiere al tipo de figura jurídica de acuerdo con los datos del Registro Federal tenemos que,

Figura 4.

TIPO DE FIGURA JURÍDICA



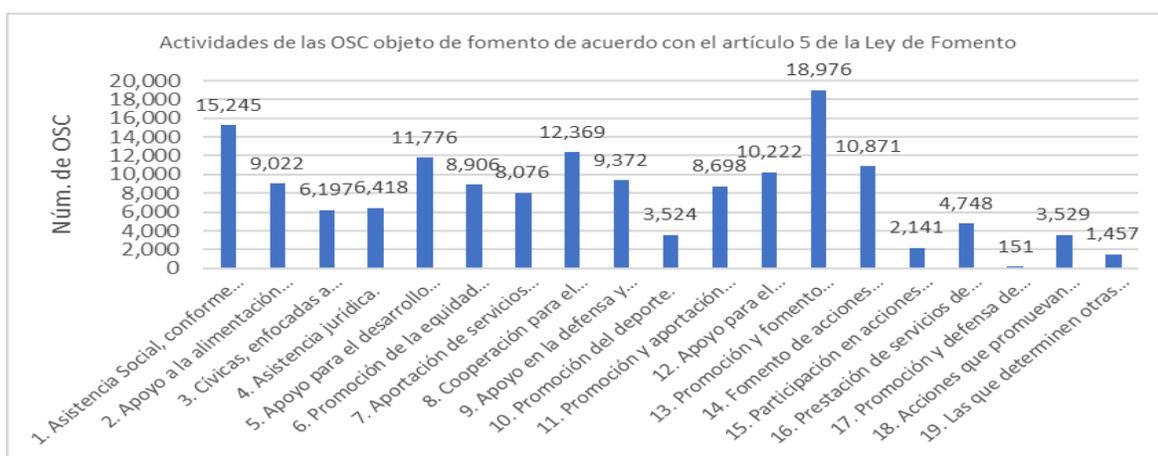
Fuente, elaboración propia, con los datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con corte a mayo de 2021

Como se puede observar, la figura jurídica de las (A. C)³⁵ es la que mayor porcentaje, representa con respecto a las demás figuras jurídicas. El tipo de figura jurídica se constituye de acuerdo con los fines de la misma organización determinado por aspectos como el objeto social o actividad que llevará acabo, la estructura interna que regulará el funcionamiento legal interno de la OSC, entre otras.

Las OSC tienen distintos ámbitos de acción, se concretan con las actividades de fomento, señaladas en el artículo 5 de la Ley de Fomento.

Figura 5.

ACTIVIDADES DE LAS OSC SEGÚN SU OBJETO SOCIAL



Elaboración propia, con los datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, con corte a mayo de 2021.

El gráfico refleja que la actividad de fomento en la más inciden las organizaciones se relaciona en primer lugar, con la de Promoción y fomento educativo, cultural, artístico y científico; en segundo, con la Asistencia Social; tercero, con la Cooperación para el Desarrollo Comunitario urbano o rural; cuarto, con el de Apoyo para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas; y quinto, Apoyo en la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Cabe hacer la aclaración que, de acuerdo con la Ley, las OSC pueden registrar y realizar más de

³⁵ De acuerdo con el Código Civil Federal en su Artículo 2670, señala que: “Cuando varios individuos conviniere en reunirse de manera que no sea transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la Ley y que no tenga un carácter preponderadamente económico, constituyen una asociación”. Por ende, una Asociación Civil es una persona moral, conformada por personas físicas para un bien colectivo, sin fines de lucro y con fines lícitos.

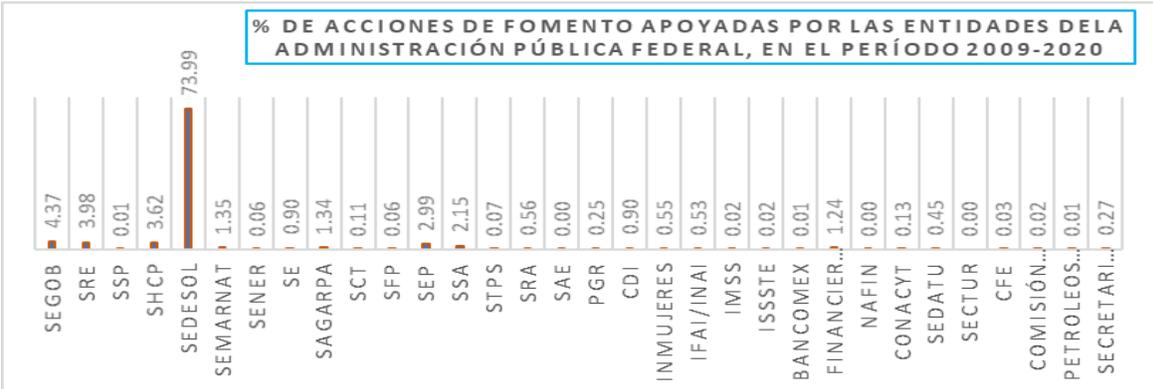
una acción de fomento, por tal motivo el gráfico muestra una diferencia en cuanto una mayor cantidad de actividades con respecto al total de organizaciones registradas.

Como se ha mencionado, las OSC al estar legalmente constituidas y con CLUNI, tienen el derecho de recibir estímulos y apoyos para sus actividades de fomento por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Las acciones de fomento incluyen el apoyo económico de recursos públicos (subsidios o donaciones) así como estímulos y apoyos no económicos: capacitación presencial y a distancia, asesorías, servicios, convenios, vinculaciones, reuniones regionales, difusión, comunicación etc.

A continuación, se muestra un concentrado de información con el número de actividades de fomento apoyados por la APF durante el periodo 2009-2020:

Figura 6.

% DE ACCIONES DE FOMENTO APOYADAS POR LAS ENTIDADES DE LA APF EN EL PERÍODO 2009-2020



Fuente: elaboración propia, con los datos del informe de cuenta pública Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de los años 2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020

En el gráfico se puede observar que, durante todo el período Secretaria de Estado que proporcionó el mayor número de apoyos otorgados fue la SEDESOL (hoy Secretaria de Bienestar) con 73.99% seguida de la Secretaria de Gobernación con 4.37%, la Secretaria de Relaciones Exteriores con 3.98% y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público con 3.62%.

De acuerdo con el tipo de apoyo, la APF otorgo los siguientes apoyos económicos:

Tabla I.

APOYOS ECONÓMICOS OTORGADOS POR LA APF

APOYOS ECONÓMICOS OTORGADOS POR LA APF			
AÑO	Número de apoyos económicos otorgados por las dependencias de la APF	Núm. de OSC apoyadas	Aportación Federal
2009	3,625	2,587	\$3,199,205,283.00
2010	6,028	3,049	\$4,350,397,799.00
2011	5,315	2,900	\$4,564,815,343.00
2012	5,716	3,251	\$6,249,125,131.00
2013	3,513	2,764	\$5,048,922,719.00
2014	4,048	3,323	\$6,779,284,937.00
2015	3,725	3,170	\$7,207,530,544.00
2016	3,457	2,979	\$6,983,449,858.00
2017	2,514	2,249	\$4,849,657,146.00
2018	2,923	2,611	\$5,988,609,735.00
2019	158	153	\$1,638,712,761.00
2020	86	86	\$958,414,088.00
	41,108	29,122	\$57,818,125,344.00

Fuente: elaboración propia, con los datos del informe de cuenta pública Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de los años 2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019, 2020.

Como se puede observar durante este período (2009-2020) las entidades de la APF otorgaron un total de 41,108 apoyos económicos a 29, 122 OSC con un monto de \$57,818,125,344 (cincuenta y siete, ochocientos dieciocho millones, ciento veinticinco mil, trecientos cuarenta y cuatro pesos). De acuerdo con el tabulado, se estima que, en el año 2015, fue donde se otorgó una mayor cantidad de apoyos económicos.

Con respecto a los apoyos no económicos, las capacitaciones a distancia y presenciales, según los informes de cuenta pública, se orientaron a temas relacionados con: estrategias para la procuración de fondos, convocatorias, elaboración de proyectos sociales, marco normativo, estrategias de desarrollo institucional, política social con enfoque de derechos, política migratoria, etc.

Figura 7.
APOYO NO ECONÓMICO: CAPACITACIÓN A DISTANCIA

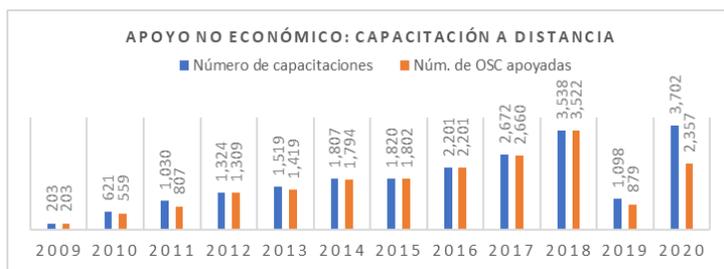
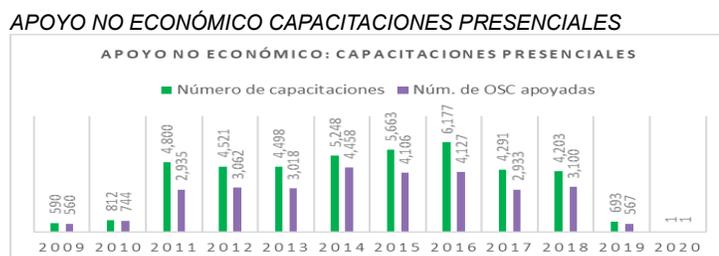


Figura 8.



Fuente: elaboración propia, con los datos del informe de cuenta pública Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de los años 2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019

1.5 El marco jurídico – institucional aplicable para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Como se ha señalado, para que la participación social de las OSC sea efectiva, es innegable el acompañamiento de un marco jurídico que le permita la incidencia en la acción pública.

Uno de los principios jurídicos, que ha sustentado las acciones de las OSC está relacionada la reforma al artículo 1º. Constitucional de 2011 el cual establece que todas las personas gozaran de los derechos humanos, reconocidos en la carta magna y en los tratados internacionales de los cuales el país forme parte. Entre otros aspectos, esto concreta la obligatoriedad por parte del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad. A partir de esta reforma constitucional, la planeación nacional y sus políticas se han diseñado con una perspectiva del Enfoque de Derechos, esto, sin lugar a duda, ha representado

un avance que ha repercutido en la protección de las personas convirtiéndolas en sujetos de derecho.

En términos de desarrollo social, se considera que el punto de partida en cuanto a la universalidad del desarrollo en nuestro país se encuentra instituido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece que en materia social el Estado tiene la rectoría del desarrollo nacional, con carácter de integral y sustentable para fortalecer la soberanía de la nación, así como el régimen democrático (Art. 25) así como en el (Art.4) relacionado con los derechos sociales.

En términos de leyes, existen algunas de suma importancia para el sector de las OSC, una de ellas es Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada en el año 2004.

El antecedente de esta Ley refiere a la propuesta de un grupo de organizaciones sociales que, desde el año del 2001, a través de distintos foros de discusión con diversos actores sociales, sugirieron algunos contenidos para el diseño de esta nueva Ley. Las propuestas se orientaron a temas como el reconocimiento, fomento y fortalecimiento de la participación de las OSC en la toma de decisiones y participación en los recursos públicos; el fomento al tema de la transparencia y la rendición de cuentas, involucrando el tema de la corresponsabilidad y la opinión de la población más desfavorecida; la propuesta de una política social basada en los derechos humanos y con perspectiva de género; una política social con coordinación entre entidades públicas y privadas; y una política social sustentada en proceso educativo que favoreciera la autovaloración y el descubrimiento de habilidades y potencialidades, entre otras (Valverde & Palma , 2006).

En el año 2004 esta Ley se promulgó y de alguna forma recuperó varias de las propuestas que actualmente están contenidas en la Ley estableciendo entre otros aspectos, los mecanismos de participación social, la competencia de los niveles de gobierno en la materia, y la concertación de acciones conjuntas con los

sectores social y privado, definiendo de esta forma el rol que debían de desempeñar las OSC en temas de desarrollo social.

La importancia de la ley refiere en su Capítulo I en su objeto (Art. 1), donde enmarca que el Estado tiene la obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales asegurando el acceso a toda la población al desarrollo social, en el mismo Artículo, se indica el derecho a la participación social y privada en esta materia, dando sustento legal e institucional a la incidencia y trabajo de las OSC.

En el marco de esta Ley, existen algunos otros apartados sustantivos para términos de esta investigación, por ejemplo, lo señalado en el Artículo 1º, con los principios de Política de Desarrollo Social, en el (Art. 3) en el cual se establecen los principios de la política social como: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, *participación social*, sustentabilidad, y respeto a la diversidad; la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas; transparencia; perspectiva de género y el interés superior de la niñez. En sus Artículos (6,7,8,9 y 10) que establecen los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social entre ellos el derecho a la participación. El Artículo 38 referente al Sistema Nacional de Desarrollo Social como mecanismo de concurrencia y colaboración de las entidades federativas y los sectores social y privado, etc. El Capítulo VI y sus Artículos (61,62,63, 64, 65 y 66) referente al derecho a la participación en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social (DOF, 2004).

De igual manera, en su Reglamento precisa las formas y mecanismos para llevar a cabo dicha participación de acuerdo con los objetivos y principios de la política social (Art. 5), así como el financiamiento y lineamientos para el ejercicio y ejecución transparente de los recursos públicos (Art. 23 y 27), así como los instrumentos para concertar acciones conjuntas a favor del desarrollo social (Art. 44, 45,46), y en general, el fomento a la participación de actores sociales a través de distintas acciones(Artículos 55,56,57). (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2006).

Lo dicho hasta aquí, permite observar que la existencia de este marco legal ha contribuido para la formación de espacios y diseños institucionales que muestran la apertura para el establecimiento de una nueva relación, gobierno -sociedad en temas de desarrollo social en un país como México, ávido de acciones conjuntas para enfrentar temas complejos como la pobreza o la desigualdad social.

Así mismo, existen otros marcos normativos de gran importancia para la incidencia de la sociedad civil en el desarrollo social, está relacionada con las siguientes leyes: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC); Ley de Impuesto Sobre la Renta Art.82, Reglamento artículo 36, Resolución de la Miscelánea Fiscal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Asistencia Social y otras Leyes de Participación Social de carácter local, así como los respectivos reglamentos de acuerdo con cada ley.³⁶

Específicamente es a través de la Ley de Fomento y su Reglamento el marco legal que norma la relación entre sociedad civil y gobierno y donde se establecen las actividades sujetas a fomento, así como los derechos, obligaciones y requisitos a cumplir cuando las OSC participan con las entidades de la Administración Pública Federal. En esta misma Ley se les confiere una serie de atribuciones para promover el fomento de las actividades de las OSC. Desde esta lógica, el fomento se concibe, como una acción transversal del gobierno.

Para algunos especialistas, el antecedente de la Ley de Fomento refiere a un logro histórico de la sociedad civil organizada. Muestra la historia de un esfuerzo ciudadano de un grupo de organizaciones civiles que, en el año de 1989, respondieron a una reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISR), el cual les otorgó la categoría de personas morales con clasificación de sociedades

³⁶ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el pleno ejercicio de los derechos sociales, y la rectoría del Estado para el Desarrollo Nacional, en sus artículos 4o y 25, los cuales son algunas de las bases jurídicas, entre otras, para impulsar el desarrollo y la organización social en áreas prioritarias para el desarrollo en nuestro país.

mercantiles, obligándolas al pago de dicho impuesto, aun cuando las asociaciones, ya se definían sin fines de lucro, mercantil o de ganancia.

La entrada en vigor de esta reforma permitió la constitución de la organización de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la cual en estos años propuso una serie de cambios, pero no fueron atendidos. En el año de 1990 se presentó la primera propuesta de Ley para someterla a consideración de otras organizaciones; en lo consecuente se presentó otra contrapropuesta a la reforma, en la cual se resaltaban las características de las organizaciones civiles orientadas al desarrollo social: organizaciones no lucrativas, con el objetivo de generar beneficio e interés social a terceros y con un campo de trabajo orientado a grupos de personas con los beneficios mínimos para su bienestar. En 1993 se formó un grupo con mayor participación de las organizaciones, con nuevos foros, y donde la discusión tornaba al marco legal, pero además al nivel de participación de las mismas organizaciones con respecto a su incidencia en procesos políticos y sociales. En 1995, se presentó de nuevo un proyecto ante la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados denominado “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”, sin embargo, tampoco fue dictaminado. Fue hasta el año 2002 que la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, se dictaminó de manera favorable. Sin embargo, después de un largo proceso legislativo, fue hasta el 15 de diciembre de 2003 que proyecto de Ley se aprobó y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en febrero de 2004.

Con el antecedente de este marco legal, se reconocería el derecho de asociación no como tal (porque ya lo establecía el artículo 9º constitucional), sino al reconocimiento de sus actividades y participación colectiva a través de organizaciones y asociaciones orientadas al desarrollo social. Con esto se iniciaría el establecimiento de una nueva relación entre gobierno-sociedad civil redefiniendo los conceptos de participación social y de lo público desde una visión ciudadana, donde lo público ya no sólo se identificaría como competencia del gobierno, sino el espacio de convergencia con múltiples actores para el ejercicio de la ciudadanía.

Este reconocimiento, suscitó al paso del tiempo, que además del gobierno federal, también lo hicieran las entidades federativas y también promulgaran este tipo de iniciativas. Es plausible, mencionar que actualmente, existen 24 Estados de la República Mexicana que cuentan con Leyes Estatales de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Posiblemente, esto muestre un avance e incidencia del sector, en cuanto a su reconocimiento legal como promotores del bienestar social y como actores que aportan propuestas y respuestas a problemas sobre todo de desarrollo local.

Esto remite, a la importancia de la Ley de Fomento. Indiscutiblemente, esta Ley se ha convertido en un referente fundamental para el campo de acción de las OSC y su incidencia en diversos ámbitos como los derechos humanos, la salud, la educación, la equidad de género, la atención a la violencia (en todas sus formas), el medio ambiente, el desarrollo comunitario, como algunas de las más relevantes.

En consecuencia, esta Ley de Fomento es importante para las OSC porque:

- Otorga seguridad jurídica a la participación de las organizaciones a través del establecimiento de una relación de colaboración y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil.
- Reconoce sus actividades como de interés público, lo cual repercute en un bienestar para nuestro país.
- Contribuye a la participación y la apertura para nuevos espacios de colaboración y vinculación, que propician su incidencia en las políticas públicas relacionadas con este sector.
- Establece el respecto a la autonomía interna de las organizaciones.
- Promueve el acceso a los estímulos y apoyos otorgados por la APF.
- Especifica los derechos, obligaciones y sanciones de las OSC, estableciendo así mecanismos y reglas claras para la participación, los cual es un factor determinante para la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos.
- Porque este marco legal reconoce las acciones de las OSC como un elemento que contribuye al desarrollo social y a los derechos humanos

de las personas, sobre todo de aquellas en situación de vulnerabilidad social.

- Promueve un proyecto nacional porque otorga el reconocimiento a las actividades no lucrativas, orientadas al bienestar de la población, otorgando cierta autonomía con respecto al mercado y al gobierno, basado en la corresponsabilidad (Convergencia de Organismos Civiles, A.C. , 2018).

Para el cumplimiento y vigilancia de la Ley, se cuenta con dos organismos: la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, creada para facilitar la coordinación, en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC. De acuerdo con el Artículo 10, la Comisión, está conformada por representantes de la Secretaria de Desarrollo Social (hoy de Bienestar), la Secretaria de Gobernación, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y la Secretaria de Relaciones Exteriores. La Secretaria Técnica, está a cargo de la Secretaria de Desarrollo Social (a través del INDESOL), la cual tiene la facultad de interpretación de la Ley para efectos administrativos.

Algunas de sus atribuciones, están relacionadas con la definición de políticas públicas para el fomento de las actividades de las OSC; con la promoción del dialogo entre los sectores público, social y privado para mejorar las políticas públicas relacionadas con las actividades de fomento, y conocer e imponer las sanciones correspondientes a las organizaciones de la sociedad civil, conforme lo señalado en el Artículo 30 de esta Ley.³⁷

La Comisión de Fomento, se apoya a su vez de un Consejo Técnico Consultivo, que es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorifico, que cuenta con el objetivo de proponer, emitir recomendaciones con respecto a la aplicación de esta Ley. Está representado por un servidor público, nueve

³⁷ De acuerdo con la solicitud de información pública número 2099900001521, del período 2009 al 2019 existen 110 OSC con incumplimientos normativos y en análisis jurídico para la resolución y aplicación de la sanción correspondiente conforme a lo señalado en la Ley.

representantes de OSC; cuatro representantes del sector académico, científico y cultural; dos representantes del poder Legislativo Federal y un secretario ejecutivo designado por el presidente del Consejo.

Sus funciones principales consisten en:

- a) Analizar las políticas de Estado relacionadas con el fomento de las actividades y formular opiniones y propuestas para su aplicación y orientación; impulsar la participación ciudadana de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de políticas de Estado;
- b) Integrar comisiones y grupos de trabajo para el ejercicio de sus funciones; emitir recomendaciones para la determinación de infracciones y su correspondiente sanción en términos de esta Ley.

De igual manera la Ley establece la creación del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de un sistema de información. Sus funciones principales consisten en inscribir a las organizaciones que soliciten su registro conforme a lo establecido en esta Ley; establecer un sistema de información que identifique las actividades de fomento; ofrecer elementos de información a las dependencias de la APF y a la ciudadanía en general y que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las organizaciones, referidas en la misma Ley, y en su caso, solicitar a la Comisión de Fomento, las sanciones correspondientes; de igual modo, informa a la autoridad competente, cuando se detecte la existencia de actos o hechos que puedan ser constitutivos de un delito. Desde su creación, el Registro de las OSC se ha convertido en un visor de datos sobre el crecimiento, desarrollo y caracterización del sector.

Como se puede observar, este marco legal ha favorecido el crecimiento e incidencia del sector con respecto a la incidencia en lo público poniendo de manifiesto dos factores: la responsabilidad de los actores sociales en temas de carácter social y la capacidad de interlocución con el Estado a través del gobierno y sus entidades y dependencias administrativas.

Sin embargo, dado el reconocimiento legal de esta misma interlocución, también se han manifestado otro tipo de necesidades como la dotación de mayores habilidades y nivel de exigencia para incidir en el diseño de políticas públicas, lo cual requiere de métodos de trabajo, conocimientos y mecanismos de interacción que les permitan coadyuvar en la eficacia y efectividad de la acción gubernamental, y todo esto no está del todo previsto en el marco legal, lo cual visibiliza la oportunidad de hacerlo más integral.

1.6 ¿Cuáles son los retos pendientes de la Ley de Fomento con respecto a la participación de las OSC?

Como se ha señalado el marco legal ha permitido la apertura y crecimiento del sector. Después de una larga trayectoria social y legislativa ha quedado de manifiesto que la sociedad civil ha contribuido a la gobernabilidad democrática de nuestro país. Hoy las organizaciones de la sociedad civil son precursoras en temas de atención que van desde temas de carácter asistencial para las personas más vulnerables, hasta los aspectos de protección y exigencia de derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, etc. Innegablemente, esto ha sido un gran avance, sin embargo, en un país democrático como México, aún necesita adecuar su contexto social a las nuevas formas participativas que permitan fortalecer la relación gobierno -sociedad, basada en la colaboración y reconocimiento del bienestar común, es decir, reconociendo a las OSC como instancias de interés público en un sentido amplio.

Si bien, la Ley de Fomento, ya aplica este reconocimiento, existen diversas opiniones que refieren la necesidad de enriquecer el marco jurídico nacional, y que sobre todo armonice la aplicación de otras leyes que esta misma postula. Para Reygadas (2019) una de las discusiones más relevantes es la que señala que a pesar de la existencia de la Ley ésta sólo es un paso para concretar una verdadera Política de Estado de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual se incentive a la sociedad a organizarse, para propiciar la democracia en un país más justo y plural, basado en la participación social y la construcción de ciudadanía. Sobre todo, cuando a nivel internacional el trabajo de

las OSC es ya reconocido en una serie de pactos y convenciones de la cual el Estado Mexicano forma parte, por ejemplo, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue impulsada por organizaciones civiles mexicanas, y que posteriormente sería retomada por organizaciones a nivel mundial y luego retomada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o por ejemplo, la incidencia de las OSC en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Aunque la Ley de Fomento, ha representado un parteaguas para la participación de las organizaciones sin fines de lucro, aún es necesario avanzar en aspectos que permitan su mayor incidencia, tal es el caso del fomento y fortalecimiento del sector, para lo cual es necesaria la ejecución de cambios estructurales para lograrlo; algunas de las acciones podrían ser las siguientes:

- a) Se requiere del diseño de una política pública de fomento a las OSC que sea efectiva, es decir, sustentada en conjunto de principios, objetivos y estrategias, instituciones, recursos, normas, procedimientos, reglas que formulen de *manera conjunta y articulada* el desarrollo del sector. En este sentido es responsabilidad del gobierno, un entorno legal, político y económico que incentive al sector

- b) Es indispensable, crear un entorno propicio para las OSC, por lo cual es inminente un diseño institucional, legal y presupuestal que fortalezca su trabajo. Aunque existen algunos mecanismos institucionales para incluir la participación de las OSC aún son escasos y poco estructurados, por lo cual la normatividad no es homogénea con respecto a las formas de participación, y en ocasiones sólo queda como una declaración de buenas intenciones, y en ocasiones, es usada como medio de legitimación. Por ejemplo, no existe la reglamentación que establezca la obligatoriedad de incluir la participación de las OSC en las políticas públicas como un medio para la construcción democrática, la normatividad existente sólo lo hace de manera enunciativa.

c) Es necesario, crear mecanismos para el establecimiento de relaciones simétricas, respetando la autonomía cultural y religiosa de las organizaciones, para así favorecer su participación en las decisiones de asuntos públicos, sin que estas queden sujetas o subordinadas ideológica u organizativamente a una ninguna instancia gubernamental o de partido político. Esto todavía es un reto, para concretar esquemas de gobernanza.

d) La profesionalización de las OSC, porque no todas las OSC tienen el mismo nivel de institucionalización, interlocución y tecnificación para participar en la acción social y que a su vez les permita participar en los procesos de debate y decisión de los asuntos públicos. Para esto, algunos especialistas sugieren el diseño de una Programa Nacional de Fomento y Fortalecimiento que contribuya a la sustentabilidad y desarrollo y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil (Torres Peimbert, 2015).

Esta misma autora señala que por su parte las OSC también tienen el deber de:

- a) Tener un acercamiento con el gobierno y los órganos del Estado
- b) Manifestarse cuando el gobierno no otorgue una respuesta rápida
- c) Ser oposición real en el poder político de la arena pública
- d) Ocupar más espacio en los procesos de debate y decisión

Por otra parte, existen pronunciamientos a nivel institucional que también hacen algunas propuestas para la modificación del marco normativo. Uno de los más aportes más relevantes es el que realizó el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento, a través de la Agenda de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2019-2023.

Esta Agenda plantea 7 apartados con las propuestas que el Consejo Técnico Consultivo impulsará en materia de fomento para los siguientes años:

1. Las OSC y su relación con otros actores institucionales (Academia, partidos políticos-legisladores)
2. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
3. Relación de la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo
4. Programa especial de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil
5. Presupuesto de la Política de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil
6. Normatividad Fiscal para las Organizaciones de la Sociedad Civil.
7. La relación de la Sociedad Civil y su relación para la Agenda Internacional.

En específico, con respecto a la Ley de Fomento esta Agenda Internacional señala que existen diferencias del concepto de fomento que prevalece en la LFFAROSC con respecto a otros marcos jurídicos, lo cual genera lagunas legales o contraposición de leyes.

Algunas de las propuestas son: Revitalizar la discusión entre la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo con respecto a la pertinencia de una Ley General de Fomento para que estandarice enfoques y políticas en el país; integrar las propuestas de la 3º Cumbre Ciudadana relacionada con el fortalecimiento a las OSC; realizar un análisis comparativo de las leyes estatales de fomento, entre la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, para identificar riesgos de control estatal que puedan ser prevenidas en otras entidades y puedan replicarse (Consejo Técnico Consultivo, 2018).

En materia de normatividad fiscal, el Consejo Técnico Consultivo (2018) identificó la problemática de las OSC en este aspecto, sobre todo de las donatarias autorizadas. A lo cual señala existen disposiciones inviables que restringen la función de las OSC, por ejemplo: a) limitar los gastos de administración al 5% de los donativos de las que son donatarias autorizadas; b) proceso de certificación, es decir, eliminar la disposición de certificación voluntaria para las donatarias autorizadas, como lo señala la LISR; c) límite del 7% de deducibilidad sobre

utilidades; d) imposibilidad para que las fundaciones otorguen donativos a organizaciones que no son donatarias autorizadas; e) pérdida de status de donatarias autorizadas por faltas administrativas, f) otras. Las propuestas son: con respecto al tope de gastos de administración del 5% se propone su estandarización del 15% con respecto a los referentes internacionales; incorporar a las OSC en términos de la Ley de Fomento, al Artículo 3º de la LISR, sin condicionarlas a ser donatarias autorizadas; derogar el último párrafo del Artículo 80 de la LISR, con la propuesta de otorgar un crédito fiscal equivalente al monto del ISR causado; etc.³⁸

Algunos expertos opinan que el marco legal que regula el trabajo de las organizaciones más que fomentar el trabajo lo han limitado, porque los trámites administrativos siguen siendo complejos, y porque existe una falta de coordinación entre dependencias gubernamentales, y los incentivos fiscales se acota a un número reducido de OSC, lo cual impacta en el beneficio de las personas y en el desarrollo social.

En lo que corresponde a la sociedad civil, también cuentan con un posicionamiento, con respecto al fortalecimiento y el marco normativo. Este planteamiento lo han hecho desde la Agenda de Fortalecimiento desde la Tercera Cumbre Ciudadana en el año 2018.³⁹ Uno de los temas de discusión en esta cumbre fue con referencia a la Ley de Fomento. Las propuestas que realizaron coinciden en la necesidad del reconocimiento generalizado de las OSC, en términos de la Ley de Fomento, como organizaciones sin fines de lucro, que estén exentas del ISR, es decir, que este criterio no aplique sólo para donatarias autorizadas; proponen incrementar el presupuesto del recurso público de programas dirigidos a las OSC, así como la creación de mecanismos institucionales y transparentes y sistemas de

³⁸ Recientemente se hicieron cambios en el anexo 14 de la Miscelánea fiscal de 2021, en el cual quedo avalado que en el caso que las donatarias autorizadas obtengan la mayor parte de sus ingresos de actividades no relacionadas con su objeto social, perderán la autorización para recibir donativos deducibles de impuestos.

³⁹ La Tercera Cumbre Ciudadana, se establece como un espacio de diálogo, en el que diversas organizaciones de la sociedad civil trabajan para construir una agenda con el objetivo de incidir en políticas públicas. Se ha realizado en tres ocasiones 2012, 2015 y 2018 en este último año se denominó: "Tercera Cumbre Ciudadana por un Estado Democrático de derechos sin corrupción ni impunidad. <https://cumbreciudadana.org.mx/cumbre-ciudadana/>

monitoreo y rendición de cuentas; Crear en el marco de la Ley la figura de un Consejo Asesor Ciudadano para abrir la participación de la sociedad civil organizada en el monitoreo y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana (Alternativas y Capacidades A.C. , 2018). Todo lo anterior, repercutiría en un trabajo más especializado y corresponsable para beneficio del sector.

Como se puede observar, existen distintas opiniones y posicionamientos con respecto a los cambios que debería de realizarse al marco legal. Sin embargo, el escenario actual parece exigir un pronunciamiento más enfático por parte de la sociedad civil con respecto a sus derechos y obligaciones plasmadas en esta Ley, porque al final de cuentas este será el instrumento legal que permitirá su desarrollo y fortalecimiento.

Cabe destacar que la participación de las OSC en la legislación mexicana ha sido relevante, porque éstas han contribuido para la creación de otras leyes que favorecen los derechos humanos de algunos sectores vulnerables de la sociedad, como es el caso de la Ley de General de Víctimas; La Ley para Prevenir Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres; Ley General de los Derechos de los Niños, Niños y Adolescentes; la Ley General para la inclusión de Personas con Discapacidad; la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, etc.

En conclusión, se puede enfatizar que este apartado, tuvo el objetivo de mostrar un contexto histórico del surgimiento de la sociedad civil organizada y su relación con las entidades gubernamentales, a través de distintos instrumentos de política social.

El punto de partida fue con el referente del modelo de Estado de Bienestar, que como se señaló, en el caso del Estado Mexicano no se configuró y se presentó como un modelo de desarrollo inacabado. Sin embargo, con sus postulados y aspiraciones permitieron que, durante esta época, el Estado creará una serie de instituciones públicas, que dieron respuesta a la situación de crisis y demandas sociales de la población, en relación con el bienestar, sobre todo de aquellas en una situación de mayor vulnerabilidad, sustentado en un marco de un régimen

postrevolucionario y de partido hegemónico. Como se observó durante este periodo la relación de las organizaciones sociales con el gobierno, se basaron en esquemas corporativos y clientelares, inhibiendo el surgimiento de otras figuras asociativas, salvo el caso de las OSC de asistencia social derivadas del trabajo conjunto con el Patronato Nacional de Voluntarios.

Durante, el enfoque del modelo neoliberal se hizo de manifiesto la importancia de la sociedad civil desde las políticas públicas, este nuevo modelo impuso nuevas formas de relación y cooperación con respecto a los actores sociales. Sin lugar a duda, el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, sería un parteaguas para el establecimiento de esta nueva relación, porque incluyó un elemento clave, el concepto de participación social.

Esto favoreció el florecimiento del sector de la sociedad civil organizada, que en los siguientes sexenios tomaría protagonismo en la acción gubernamental. Este periodo se señalaron algunos programas sociales que fueron referentes de cada administración, en ellos se trató de recuperar los momentos de encuentro entre gobierno-sociedad, los cuales sentaron las bases para los nuevos espacios de colaboración, visibilizando la incidencia de las OSC desde el espacio institucional.

De igual manera, en la transición democrática, el gobierno bajo un discurso inclusivo y de legitimación, promovió desde la planeación nacional, distintos ejes y estrategias de inclusión de la sociedad civil, lo cual innegablemente fue el referente que dio paso a la institucionalización de las OSC en México bajo el esquema de la corresponsabilidad.

Varios serían los programas sociales que incluyeron en su normatividad la participación de las OSC. En esta coyuntura política, las OSC manifestaron de nueva cuenta, la necesidad de un reconocimiento legal a sus actividades, lo cual se vería reflejado en dos leyes sustantivas: Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Fomento.

Este marco legal representó un logro histórico para el sector de la sociedad civil al obtener el reconocimiento a sus actividades, sin embargo, hoy en día existen distintas voces que exigen adecuarlo de acuerdo con los nuevos contextos socio políticos, donde el énfasis se centre en crear una política pública de fomento donde la participación social y construcción de ciudadanía sean incentivadas desde una perspectiva más integradora, y más democrática.

Actualmente las OSC continúan manifestando sus demandas de profesionalización y fortalecimiento con apego a la Ley de Fomento, sin embargo, en este momento, dicha Ley se encuentra presente en la letra, más no en su aplicación porque están pausados los espacios institucionales de colaboración e interacción con las entidades gubernamentales, lo cual refleja indiscutiblemente uno de los retos más complejos que el sector deberá enfrentar para recuperar su posicionamiento como sujetos de interés público.

CAPÍTULO 2. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA EN EL DESARROLLO SOCIAL A TRAVÉS DE TRES SEXENIOS

El presente capítulo tiene la finalidad de hacer un recorrido de la evolución de las principales acciones de política de desarrollo social en México y su relación con el trabajo colaborativo las Organizaciones de la Sociedad Civil organizada (OSC). Para lo anterior, se expondrán tres sexenios presidenciales que permitirán mostrar el contexto socio político y de gestión social en las cuales se desarrollaron políticas públicas que contribuyeron con el objetivo de generar bienestar social de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

El punto de partida a considerar es la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), el cual incluye el período de estudio de esta investigación, seguido del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), hasta llegar al último sexenio donde se describen las acciones de la política social propuestas por la administración del actual presidente Andrés Manuel López Obrador (2019) y el nuevo enfoque de gobierno y proyecto nacional denominado *Cuarta Transformación(4T)*. Se expone sólo el primer año de gobierno por ser el límite del año de estudio de esta investigación.

Así mismo, en este apartado también se expondrán las distintas formas en cómo los tres gobiernos ejercieron la dirección de sus sociedades, es decir, como se ejerció la gobernanza pública, entendida esta como el proceso estructurado y técnico en el cual los gobiernos democráticos dirigen a la sociedad, deciden sus valores y objetos, hacia nuevas formas de organización, rompiendo esquemas jerárquico – burocrático, para orientarse a esquemas de administración de interdependencia, interlocución y diálogo con otros actores y la ciudadanía, para alcanzar la efectividad y legitimidad en el sector público (Aguilar , 2007).

Considerando lo anterior, es que en el desarrollo de este apartado se enfatizará la colaboración de la sociedad civil organizada a través de acciones de políticas públicas establecidas a través de los instrumentos rectores de la

planeación nacional en materia del desarrollo social. Es decir, a través de los Planes Nacionales, Programas Sectoriales, Estrategias Intergubernamentales y Programas Sociales a nivel federal, como los más representativos. En cada uno de estos sexenios, se expondrán las visiones con respecto a la concepción del bienestar y articulación de los mecanismos institucionales para gestionar los riesgos sociales, a favor de los más vulnerables.

En el entendido que, los planes nacionales, se derivan de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece las bases del Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional, representando así, el eje y la articulación de las políticas públicas que ejecutará el gobierno en turno. El Plan Nacional, en sí, representa el principal instrumento rector en el cual se establecen los objetivos y prioridades nacionales, los principios políticos que guiarán el proyecto nacional, así como la concertación de acciones y mecanismos de coordinación entre dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el alcance del desarrollo económico y social que contribuya a incrementar la calidad de vida, el respeto y el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos. De dicho Plan, se derivan otros instrumentos como programas sectoriales, regionales, institucionales, estrategias y programas sociales, en cumplimiento al marco legal establecido tanto en la Constitución como en la Ley de Planeación.

En lo que se refiere a las políticas públicas éstas son entendidas como los cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad (Canto Chac, 2002).

Los programas sociales, se definen como aquellos instrumentos que se enmarcan en la política social nacional y que, debido a su impacto social, son

sujetos a Reglas de Operación de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En suma, en este capítulo se reflejará la hechura de las políticas públicas de cada una de estas administraciones en el ámbito social, mostrando sus peculiaridades en relación con la coparticipación de las OSC, visibilizando así este trabajo colaborativo entre actores públicos y sociales. Lo anterior, sin lugar a duda, nos brindará el preámbulo para lo que será el estudio del Programa de Coinversión Social (PCS) objeto de esta investigación el cual será analizado en el siguiente capítulo.

2.1 Sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa y la estrategia “Vivir Mejor” (2006-2012)

La administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, fue parte de la continuidad de la alternancia democrática que vivió México durante el año 2000, cuando el presidente Vicente Fox Quezada llegó a la presidencia dando por terminada la etapa del partido hegemónico por más de 70 años. La administración del presidente Calderón representaría la segunda presidencia liderada por el Partido Acción Nacional (PAN) en la cual se recuperaría algunas de las políticas paralelas a las de su antecesor, sobre todo aquellas relacionadas con otros actores sociales y los ciudadanos, entre otras.

Esta segunda alternancia en el año 2006, para algunos especialistas fueron de las elecciones presidenciales más competidas hasta ese momento de la historia, la cual generó diversos efectos derivados de una crisis política donde la legitimidad fue cuestionada” (Valencia Escamilla, 2008, pág. 26).⁴⁰

⁴⁰ De acuerdo con el estudio de esta autora, el candidato ganador Felipe Calderón Hinojosa, integrante del Partido Acción Nacional (PAN), obtuvo 35.9 de los votos, mientras que su opositor Andrés Manuel López obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo 35.3% de la votación total. El diferencial fue entre ambos de 0.56% equivalente a 234 mil votos. Tales resultados produjeron el rechazo y la impugnación por parte del candidato perdedor y el llamado de su parte a

Uno de los efectos más adversos de este proceso, fue la polarización de la sociedad, en donde el principal debate estaba dirigido hacia la democracia, la gobernabilidad y la estabilidad política del país. Sin embargo, algunos actores políticos, se dieron cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral a través de consensos. Por lo cual uno de los principales actores políticos (PRI) propuso la Ley para la Reforma del Estado en el año 2006, que planteaba el compromiso institucional para la conformación de mesas de diálogo sobre dicha reforma, con la finalidad de evitar mayores confrontamientos como con el gobierno anterior. En dicha Ley se contemplaba discutir sobre los siguientes aspectos: Régimen de Estado y Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Reforma al Poder Judicial y Garantías Sociales. En esta última, el enfoque que predominó fue el de garantía por parte del Estado en relación con los Derechos Sociales, asegurando los recursos para brindar bienes y servicios a la sociedad. Otro aspecto que se buscó promover y establecer fue la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de los programas y del desarrollo social, garantizando los derechos, de educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, derechos laborales, de las poblaciones indígenas de las mujeres y demás grupos vulnerables (Valencia Escamilla, 2008).

En términos de planeación y políticas públicas esta administración estableció el rumbo por el cual se quería dirigir al país. Para ello se instituyeron las líneas rectoras y la visión a futuro que México viviría en los próximos años. Las principales herramientas de planeación y gestión quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012, y en el Proyecto de *Visión México 2030*.⁴¹ Este Plan estuvo

la “resistencia civil” pacífica y al establecimiento de lo que el candidato del PRD denominó “gobierno legítimo”.

⁴¹ Este proyecto representó una prospectiva con respecto a la visión que se quería tener del país para el año 2030. El mensaje de gobierno manifestó una serie de metas y acciones a largo plazo para fortalecer al país con acciones de cultura de la legalidad, reestableciendo condiciones mínimas de seguridad, generando empleos suficientes, estableciendo igualdad de oportunidades en educación, salud, y servicios básicos, preservando y restituyendo el medio ambiente, e insertando a México en un mundo global y competitivo. Con este planteamiento, el gobierno resaltó la necesidad de que las decisiones de gobierno, las reformas y las políticas públicas trascendieran la inmediatez, actuando desde el presente con la acción pública y con una planeación para el futuro. El trabajo se estructuró en cinco ejes: 1) Estado de Derecho y Seguridad; 2) Economía competitiva y generadora

conformado por cinco ejes, con la consideración que planeación debía de ser acompañada por una estrategia de política pública, para abordar la multidimensionalidad de los problemas desde un punto de vista de la complementariedad.

Los ejes plantearon acciones transversales en aspectos económicos, sociales, políticos y ambientales, entre otros.⁴² Los ejes fueron:

- Eje1. Estado de Derecho y Seguridad.
- Eje 2. Economía Competitiva y generadora de empleos
- Eje3. Igualdad de Oportunidades
- Eje4. Sustentabilidad ambiental.
- Eje 5. Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable (DOF, 2007).

Derivado de estos ejes se realizó el Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS) (2007-2012), con el objetivo de facilitar la continuidad a los programas de formación de capital humano y atención a los grupos vulnerables que no estaban integrados a las políticas públicas. Del mismo modo, propuso disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial y la dotación de infraestructura básica que permitiría integrar las regiones rurales marginadas a los procesos de desarrollo y detonar potencialidades productivas con la finalidad de reducir la pobreza, dotando de capacidades básicas para mejorar la calidad de vida.

43

De inició, y desde el discurso gubernamental, este programa sectorial estableció que el reto de reducir la pobreza sólo era posible sumando los esfuerzos

de empleos; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Sustentabilidad ambiental; 5) Democracia Efectiva y Política exterior Responsable.

⁴² En esta administración se integró la perspectiva de género de manera transversal en todos los ejes establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

⁴³ Para el año 2006 había 44.7 millones de persona en situación de pobreza patrimonial, según registros de CONEVAL. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Paginas/Comunicados_de_prensa/Comunicado-No-0022007.aspx

del Estado con distintos actores como, los tres órdenes de gobierno, el Congreso, las fuerzas políticas, el sector empresarial, las instituciones académicas, la sociedad civil organizada y, sobre todo, con las personas y comunidades como protagonistas de su propio desarrollo.

De esta forma, El PSDS, instauró en sus distintos apartados, la forma en cómo se consideraría la participación de distintos actores. En este caso lo relacionado con el involucramiento de la sociedad civil organizada en temas de desarrollo social durante este sexenio.

A continuación, se describe el objetivo, estrategia y líneas de acción en aquellos apartados donde se incluyó la forma de la participación de la sociedad civil organizada de acuerdo con este Programa Sectorial:

Objetivo	Estrategia	líneas de acción
Objetivo 1. Desarrollar las capacidades básicas de la población en situación de pobreza	No se menciona el involucramiento de la sociedad civil	Ninguna
Objetivo 2. Abatir el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social que les permitan desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.	2.2 Promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad con prioridad para la población de 70 años y más y que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación. Estrategia 2.3 Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad (indígenas, niños, mujeres en situación de violencia, personas con discapacidad, y jornaleros agrícolas)	Aprovechar la experiencia de los adultos mayores que han sido relegados de la fuerza de trabajo por condiciones de discriminación, fomentando oportunidades que les permitan desarrollarse en actividades productivas dentro de sus comunidades. Coordinar acciones con el sector privado y con organizaciones de la sociedad civil. Delimitar regiones y grupos que requieran de atención, asesoría y apoyo en las comunidades y e impulsar la creación de una red social, solidaria en la que también participen las organizaciones de la sociedad civil.
Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de regiones marginadas a los procesos del desarrollo y detonar potencialidades productivas.	3.3 Impulsar el ordenamiento territorial y de desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, concertadas con las organizaciones de la sociedad civil.	En el Programa Sectorial no se establece con precisión, sin embargo, hace referencia a los proyectos de carácter regional aprovechando los recursos naturales, y ambientales de capital humano o proyectos productivos. Establecimiento de acciones de prevención de desastres y gestión del riesgo como una

	3.4. Prevenir y atender riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil	política sustentable, a través de financiamiento, entre los sectores público y privado fortaleciendo prácticas de cooperación entre la federación los estados y la sociedad civil para atender con mayor oportunidad a las poblaciones afectadas por desastres naturales.
Objetivo 4. Mejorar la calidad de vida de las ciudades, con énfasis en los grupos sociales en condición de pobreza, a través de la provisión de infraestructura social y vivienda digna, así como consolidar, ciudades eficientes, seguras y competitivas	No se indica la participación de la sociedad civil.	No se indica la participación de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012.

En el recuadro se muestra que la mayoría de los objetivos consideraron el involucramiento de la sociedad civil organizada. Sin embargo, en algunos de ellos se excluyeron. Tal es el caso, del objetivo 1 dedicado al desarrollo de capacidades de la población en situación de pobreza, debido posiblemente a que las acciones fueron cubiertas por el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y éste de acuerdo con su diseño, no contemplaba la interacción con las OSC, según lo establecido en este Programa Sectorial. En relación con el objetivo núm. 4 tampoco integró su participación, toda vez que fue un objetivo orientado para acciones de infraestructura social y vivienda, y uso de suelo en asentamientos urbanos, donde la población objetivo estuvo acotada a los hogares o municipios como unidades de estudio, no en sí a las personas.

En lo que respecta a la gestión de la política social a través de las estrategias y líneas de acción, el Programa Sectorial estableció la importancia de la responsabilidad de uso de los recursos públicos a través de una gestión eficiente y una coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada. Las estrategias fueron: a) fomentar la intervención de la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada con investigaciones, estudios, y propuestas de grupos y regiones en grupos prioritarios; b) crear esquemas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil e Instituciones de Educación Superior con la finalidad de aprovechar el conocimiento técnico, y de territorio con los especialistas locales a fin de optimizar recursos y maximizar impactos.

En particular, se resaltó que la implementación de la política social sólo sería posible con la participación de los ciudadanos, aun cuando no estuvieran dentro de una organización social, por lo cual debía de tomarse en cuenta la opinión de los beneficiarios de los programas sociales en la toma de decisiones (SFP, 2008 a).

Ahora bien, en apego a lo establecido en el Plan Nacional y al Programa Sectorial, la gestión de la política social incluiría en su esquema normativo la participación conjunta con las OSC, lo cual se hizo visible en el diseño y ejecución de la mayoría de los programas sociales en esta administración y los cuales serían ejecutados según lo establecido en cada una de las Reglas de Operación.⁴⁴ Después de hacer un análisis de cada una de éstas se elaboró la siguiente clasificación:

Los programas sociales, que consideraron e incluyeron la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada fueron:

- a) Programas de Desarrollo Social y Humano (Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; 70 y Más; 3x1 para Migrantes; Para el Desarrollo de Zonas Prioritarias; Opciones Productivas; Empleo Temporal; Atención a Jornaleros Agrícolas).
- b) Programas de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (Hábitat, Rescate de Espacios Públicos).
- c) Programas de Organismos Sectorizados (Abasto Rural; Vivienda Rural; Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías).
- d) Programas de Organismos Desconcentrados (Coinversión Social; Apoyo a Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas para

⁴⁴ De acuerdo con Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las Reglas de Operación son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos que les son asignados.

Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres).⁴⁵

Como se señaló anteriormente en el recuadro de objetivos y estrategias, en el objetivo núm. 4, no se contemplaron esquemas de participación de la sociedad civil organizada en ninguna etapa del programa social (diseño, implementación, evaluación o seguimiento) según lo observado en su normatividad. Posiblemente esto se debió a que fueron programas de transferencias directas para las personas beneficiarias, como fue el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; o en su caso la población objetivo fueron los hogares, o los municipios. Fue el caso de los programas sociales de Apoyo a los Vecindados en condiciones de Pobreza Patrimonial Para Regularizar los Asentamientos Humanos Irregulares; Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos; Abasto Social de Leche; Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Tu Casa.

Como se observa, la mayoría de los programas del Ramo 20, tuvieron esta peculiaridad de integrar en su normatividad el involucramiento de la sociedad civil organizada, lo cual permitió que se estableciera una articulación institucional entre entidades gubernamentales y las OSC como actores sociales, teniendo como objetivo común potenciar los objetivos generales y específicos formulados en cada uno de estos programas, según lo estipulado en sus diseños. Estos esquemas de colaboración propiciarían el debate académico y la discusión social, con respecto al grado de incidencia, efectividad y financiamiento de este tipo de esquemas tal como lo señala la investigación de (Verduzco M. , 2015).

Durante esta administración, además del involucramiento de diversos actores sociales en materia de social, se intentó modernizar la administración gestión pública integrando algunos aspectos innovadores relacionados con la implementación del Presupuesto Basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Matriz de Indicadores de Resultados, lo cual representó un

⁴⁵ Elaboración propia, relacionada con la clasificación de los programas sociales con información obtenida de la revisión normativa de las Reglas de Operación 2007-2012.

nuevo enfoque y metodología para vincular el presupuesto con la mejora continua de las políticas de los programas sociales, el desempeño de las instituciones y la calidad del gasto público. El gobierno reconoció, la necesidad de ejecutar una planeación más estratégica de las políticas a través del planteamiento de metas e indicadores, y el reconocimiento y corresponsabilidad de las entidades de la administración pública federal para llegar a un mejor resultado.

Otros elementos instituidos en el marco de la gestión pública fueron los relacionados con el combate a la corrupción, la transparencia y rendición cuentas en las acciones de desarrollo social. A partir de estos aspectos, los programas de desarrollo social formarían parte del blindaje electoral, acompañado con acciones de prevención con la finalidad de evitar el más uso de los recursos públicos con fines electorales. Algunas acciones que estuvieron relacionadas fueron las campañas de concientización para los servidores públicos vinculados en este caso, al desarrollo social y con la creación de mecanismos institucionales de acceso a la información pública e instrumentos para ejercer la contraloría social por parte de beneficiarios, y organizaciones de la sociedad civil en acciones de control y vigilancia para la adecuada aplicación de los recursos públicos.⁴⁶

Estos instrumentos también serían considerados en el Art. 6 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) y en los Art. 8 y el Art. 10 de su Reglamento. Desde entonces, este fundamento legal ha conferido el derecho a las OSC para participar en mecanismos de Contraloría Social de las dependencias o entidades de la Administración Pública para vigilar la correcta aplicación de los recursos públicos en los programas federales de desarrollo social (Cámara de Diputados, 2004 b).

Por otra parte, este sexenio al igual que el anterior, también se caracterizó por implementar una estrategia de combate a la pobreza, en este caso la denominada: “*Vivir mejor*”. Dicha estrategia, no era un programa, si no la articulación

⁴⁶ Para el año 2008 la Secretaria de la Función Pública, emitiría por primera vez los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social.

de varias entidades de la Administración Pública, la cual sitúo al *Desarrollo Humano Sustentable* como el centro de las políticas públicas.⁴⁷ Los criterios de sustentabilidad fueron los que prevalecieron con la finalidad de disminuir brechas no sólo entre ricos y pobres, sino también entre la naturaleza y el hombre, según lo mencionado en esta estrategia.

De igual manera, con la estrategia de “*Vivir Mejor*”, además de la sustentabilidad se consideró la organización comunitaria y la participación social como elementos fundamentales para reforzar la cohesión social en la sociedad.⁴⁸ De acuerdo con este aspecto la estrategia planteó cinco objetivos básicos:

- a) Permitir a las personas y a las familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades a través de: alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica e identidad jurídica para las personas.
- b) Otorgar protección y certeza a las personas y comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de la vida, como las condiciones adversas del entorno, entre las que destacaron: condiciones de vulnerabilidad derivadas del curso de vida o producto de la exclusión y discriminación social; gastos catastróficos originados por enfermedades o accidentes; fluctuaciones económicas generadas por la pérdida de ingreso y que ponen en riesgo al patrimonio; desastres naturales o ambientales que afectan el entorno de las personas.
- c) Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como el desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio, por lo que la política social propuso: el fortalecimiento del tejido social para

⁴⁷ Esta era la premisa básica establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se definió como: “el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las futuras generaciones”.

⁴⁸ De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la *Cohesión Social* se define como: “La dialéctica entre mecanismos instituidos (instituciones) de inclusión y exclusión sociales (brechas, resultados) y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía (subjetividad) frente al modo en cómo estos operan”: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/2/S2007000_es.pdf

consolidar el capital social de las comunidades seguras y fomentar la participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas; ordenamiento del territorio respetando la sustentabilidad ambiental y un desarrollo regional equilibrado para evitar disparidades entre las mismas.

- d) Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza a través de: el desarrollo de capacidades productivas; dotación de elementos complementarios al desarrollo de capacidades básicas que posibiliten la inserción laboral; facilidad para incorporarse a los mercados laborales para tener mejores opciones de trabajo; garantía para tener certeza jurídica que promoviera la regulación de la propiedad patrimonial.
- e) Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social para preservar el patrimonio natural de las familias y comunidades a través de: asignación de un valor al patrimonio natural de las zonas más pobres del país, así como acciones de sustentables de extracción y preservación; aprovechamiento de los recursos naturales de una manera sustentable promoviendo una cultura del medio ambiente (SFP, 2008 b, págs. 14-15).

Para llevar a cabo estos objetivos, la estrategia se enfocó tres líneas de acción: 1) el desarrollo de capacidades básicas; 2) la consolidación de una red de protección social y 3) El establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable. Como parte de estas líneas de acción se conservaron algunos de los programas del sexenio anterior, como lo fueron el Seguro Popular, y el ya señalado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

El gobierno, instituyó que para ejecutar la *Estrategia Vivir Mejor*, sólo sería posible a través de las siguientes directrices: sustentabilidad ambiental; visión territorial; visión prospectiva; coordinación y convergencia intersectorial; coordinación entre los órdenes de gobierno; transparencia y rendición de cuentas; evaluación de la política social y la participación social, ésta última se señalaría como aquellas acciones que apoyaran a impulsar la ciudadanía más responsable,

a través de mecanismos de participación social en la toma de decisiones y apoyando en la reconstrucción del tejido social; del mismo modo, se señaló la importancia de la sociedad civil aportando conocimiento, temático y local para complementar las acciones de la política pública, reconociendo que sólo a través de su participación activa se reforzaría el impacto a largo plazo de los programas, y el tejido social (SFP, 2008 b).

En el marco de esta estrategia y en relación con sus objetivos continuo con el fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y todas sus vertientes, así como con la operación de los demás programas de subsidios del Ramo 20. Sin embargo, en esta administración se destacó la creación de tres programas nuevos y que fueron emblemáticos como parte de las singularidades de dicha estrategia. El Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, y el Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y Más.

El Programa de Rescate de Espacios Públicos, se sustentó como respuesta al incremento de la pobreza y la inseguridad pública en algunas de las zonas urbano-marginadas del país. A través de este programa se reconoció que el rescate del espacio público tenía una vinculación estrecha con el mejoramiento del entorno del desarrollo comunitario y la prevención de conductas antisociales, aspectos que contribuían desde esta perspectiva, a disminuir la pobreza urbana. Por lo cual el desarrollo comunitario, también se convertiría en uno de los medios para generar acción social y bienestar en la comunidad (Ander -Egg, 2009).⁴⁹ De igual manera, se reconoció la relevancia del espacio público sustentado en valores culturales e históricos dando sentido de pertenencia y generando cohesión social, que como se

⁴⁹ Por Desarrollo Comunitario, siguiendo a este autor, se entiende al proceso en cuya virtud, los esfuerzos de una población se suman a los de gobierno para mejorarlas condiciones, económicas, sociales y culturales de las comunidades con la finalidad de integrarlas a la vida del país y permitirles contribuir al pleno proceso nacional. Es un proceso para despertar a grupos funcionales de ciudadanos capaces de hacerlos agentes activos y responsables de su propio proceso, usando para ellos medios de investigación en común de los problemas locales, el planteamiento y la ejecución por sí mismo de las soluciones que antes convinieron y la coordinación voluntaria con los demás grupos y con las autoridades oficiales, de modo que se obtenga el bienestar de la comunidad.

señaló anteriormente, era uno de los objetivos de esta estrategia. Este programa busco la protección, conservación y aprovechamiento de los espacios públicos de las ciudades: plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines, espacios deportivos, culturales, centros de ciudad, bosques, lagos, etc.

El PREP se estructuró en dos modalidades: participación social y seguridad comunitaria, y mejoramiento físico de los espacios públicos.

En términos de participación se establecieron una serie de acciones orientadas a promover y fomentar la participación social comunitaria a través de la conformación de redes sociales y comités vecinales para fortalecer la cohesión social. Las acciones previstas eran: acciones de prevención de conductas de riesgo, prestación de servicio social de estudiantes de educación media superior, vinculadas con el aprovechamiento de los espacios públicos, acciones de integración social de los grupos en situación de vulnerabilidad; actividades para la prevención de la violencia social y medidas de seguridad pública para la prevención del delito, así como acciones para prevenir y denunciar la violencia en todas sus formas, entre otras (SFP, 2007).

En el marco de este programa se estableció que las instancias ejecutoras serían, la misma SEDESOL, algunos órganos desconcentrados, los gobiernos estatales y municipales, los cuales podrían promover la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil sin fines de lucro en las acciones de este programa.

Un ejemplo de esta colaboración sucedió en el año 2010, donde el PREP participó en la estrategia interinstitucional “Todos Somos Juárez, reconstruyamos la Ciudad”, que impulsó el gobierno federal como respuesta al incremento de la violencia y delincuencia en el Estado de Chihuahua, específicamente en Ciudad Juárez. Con esta acción el programa invirtió 90 millones de pesos en la construcción y rescate de 9 espacios públicos, con la colaboración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, y diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, con la cual se llevaron a cabo más de 500

actividades culturales, recreativas, de organización social, prevención de la violencia y equidad de género.

En este mismo año, se destacó también la participación de más de 200 jóvenes en la rehabilitación de los espacios públicos en Ciudad Juárez a través de la organización “Jóvenes Constructores de la Comunidad A.C”.

Para los años 2009, 2010, 2011 y 2012 el PREP emitió una convocatoria conjunta con el INDESOL a través del Programa de Coinversión Social para promover la participación de las OSC en todo el país en las acciones de participación social y seguridad comunitaria. En cada uno de estos años dicha convocatoria fue emitida con un monto de \$10, 000 millones de pesos con aportaciones de ambos programas destinados al rescate de espacios públicos rescatados. La finalidad de esta colaboración interinstitucional fue potenciar los alcances de la política social considerando a las OSC como un aliado para impactar en las intervenciones comunitarias y el trabajo corresponsable entre entidades públicas y beneficiarios.

Para el año 2012 el Colegio Mexiquense, A.C. fue la institución de investigación responsable de realizar una evaluación de Diseño a este programa. Algunos de los hallazgos fueron que: “...Incentiva la participación organizada de los habitantes, mejora los espacios públicos y procura su apropiación comunitaria. Además, impulsa la atención de la violencia y seguridad comunitaria en espacios públicos y su entorno”, etc. (SEDESOL, 2012, pág. 229). Sin embargo, aunque este estudio mostró la pertinencia del programa, también recomendó acciones de mejora, como la inclusión de indicadores de eficacia para identificar a los espacios públicos rescatados y entregados a los beneficiarios, diseñando medidas de seguimiento a fin de que éstos no volvieran a una condición de abandono o inseguridad, de igual modo, también recomendó incluir acciones que incentivarán de manera continua la participación y vinculación de los beneficiarios y así evitar intervenciones de manera aislada.

Por lo que se refiere al Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, este gobierno recuperó varios de los aspectos de la estructura del Programa Mujeres Jefas de Familia, creado en el sexenio anterior. De acuerdo con el nuevo diseño, su objetivo fue orientado a disminuir la vulnerabilidad de los hogares donde la jefatura la ejercía una madre trabajadora o en un padre solo, así como en los hogares en condiciones de pobreza o con riesgo de caer en la misma por falta de un segundo ingreso. Estuvo dirigido a madres o padres trabajadores de hogares en situación de pobreza, con al menos un niño o niña de 1 a 6 años en donde los principales cuidadores trabajaban o buscaban trabajo, y no tenían acceso a servicios de guardería o cuidado infantil en instituciones de seguridad social u otros medios de cuidado.

Dentro de la modalidad de servicios de apoyo al cuidado infantil, formaron parte de la población objetivo las personas, los grupos de personas físicas y morales como las organizaciones de la sociedad civil organizada. En este caso, las OSC podían prestar servicios de cuidado y atención infantil para la población en situación de pobreza, con apego a los criterios establecidos en la normatividad para la instalación de alguna estancia o guardería, y bajo un esquema de supervisión institucional por parte de la Sedesol en coordinación con el DIF nacional.

Como parte de la concurrencia interinstitucional en el tema del cuidado infantil, en el año 2012 el programa de Estancias Infantiles en conjunto con el Programa de Coinversión Social, emitieron una convocatoria conjunta denominada: “Adquisición de conocimiento y desarrollo de habilidades y capacidades que contribuye a la igualdad de derechos y oportunidades entre la población beneficiaria del Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras” (EI). Esta convocatoria tuvo un monto asignado de \$2,000,000 millones de pesos para proyectos ejecutados por las OSC con la finalidad de realizar acciones que, desde un enfoque de género, promovieran el intercambio de conocimientos y experiencias en las temáticas de desarrollo humano, habilidades laborales, cultura de la igualdad de género, autocuidado, actividades culturales y recreativas para las en la población beneficiaria. Los proyectos incidieron en las entidades de Campeche, Oaxaca,

Morelos, Puebla, Quintana Roo y el entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

Al cierre de la administración 2012, este programa reportó que desde el año 2007, se habían atendido a 1,165,317 niños a través de 9,536 estancias infantiles. De acuerdo con la metaevaluación 2007-2012, realizada por el CIDE, A.C. algunos de los hallazgos refirieron que el programa tenía un desempeño positivo en la participación de las mujeres trabajadoras de escasos recursos en el mercado laboral además de estar satisfechas con el servicio otorgado. El evaluador, también sugirió mejorar el diseño del programa, incorporando objetivos del fomento al desarrollo infantil a raíz de la entrada en vigor de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención y Cuidado y Desarrollo integral Infantil (SEDESOL, 2012, págs. 24-29)

El Programa de Atención a los Adultos Mayores 70 y Más. Durante este sexenio, el programa otorgaba transferencias monetarias para personas que carecían de una pensión contributiva, y que no están afiliados a una institución de seguridad social. Este programa tuvo su origen en la constante confrontación política entre el Gobierno Federal (Vicente Fox) y el Gobierno del Distrito Federal (hoy ciudad de México), encabezado por el entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador. La confronta fue por el diseño de políticas que beneficiaran a este sector de la población, con el posible conocimiento deliberado del clientelismo político que se podría generar con los beneficiarios como efecto de estas políticas. Además del aspecto político, en México el fenómeno demográfico y aumento del envejecimiento ya estaba identificado como una de las variables que requeriría de intervenciones gubernamentales en el mediano y largo plazo. En términos de política social, se reconoció que varios de los rezagos sociales y condición de pobreza en este sector de la población se debía, entre otras cosas, al ciclo de vida de las personas el cual les impedía obtener otra fuente de ingresos. En el año 2001 el Gobierno del Distrito Federal inició el apoyo alimentario para Adultos Mayores, y en el 2003 se aprobó la Ley que establece el Derecho a la pensión alimentaria para adultos mayores residentes en el Distrito Federal.

Por su parte el Gobierno Federal en el año 2003 implementó el Programa de Atención a Adultos Mayores (PAAM) para personas mayores de 60 años ubicados en localidades rurales de alta y muy alta marginación (Franco Parrillat & Canela Gamboa, 2016). En el año 2007, se aumentó la edad a 70 años y para ser beneficiario y se eliminó la condicionante de vivir en localidades rurales de alta y muy alta marginación. En los años 2008 y 2009 se ampliaría la cobertura en cuanto a las localidades por número de hasta 20 mil habitantes y para el año 2012 se involucró a las localidades de más de 30 mil habitantes lo cual la convirtió en una política de carácter universal.⁵⁰

Para el cierre del sexenio, el Programa de 70 y Mas, contó con un presupuesto de 17, 878.8 millones de pesos, atendiendo a 3,056,816 beneficiarios. La finalidad fue continuar con acciones para disminuir la vulnerabilidad a través de dos vías: el ingreso económico, y la protección social a través de la Red Social propuesta por el programa e integrada por promotores institucionales, gestores, facilitadores y voluntarios en las comunidades donde se ubicaban a los beneficiarios. La finalidad fue establecer relaciones de colaboración e intercambios de experiencias para contribuir a las mejores condiciones de vida de las personas adultas mayores (SEDESOL, 2012, págs. 40-41).

En años subsecuentes, se reduciría la edad para ser beneficiario, focalizado a personas mayores de 65 años, este programa fue denominado el programa Pensión para Adultos Mayores. En términos de políticas públicas para este grupo de población y en apego a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, se contemplaría la participación de la sociedad civil organizada en los Art. 2o. y 3o. como un actor reconocido para aplicar y dar seguimiento a dicha Ley, incluyendo

⁵⁰ En el año 1979, se creó por decreto Presidencial el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN). En el año 2002 por decreto presidencial este instituto paso a formar parte de un organismo desconcentrado de la Secretaria de Desarrollo Social, denominado Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM) y este mismo se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

acciones de incidencia orientadas a modificar y superar las condiciones que impiden a las personas adultas mayores su desarrollo integral (Cámara de Diputados, 2002).

Definitivamente, lo expuesto en los tres programas sociales ya mencionados, mostraron sólo un referente de la Estrategia Vivir Mejor. Estos instrumentos de política social reflejarían las acciones del gobierno y su coordinación interinstitucional y así como acciones de complementariedad con otros actores, con la intención de contribuir a la formación de cohesión social, desarrollo de capacidades, y acciones de protección social, de acuerdo con lo señalado en el diseño de esta misma estrategia.

En el marco de las estrategias, en el sexenio de Felipe Calderón también se creó la estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano, es decir, la Estrategia 100 x 100.⁵¹ Ésta se concibió como un esquema de coordinación entre programas y entidades del gobierno federal, en donde también se incluyó la participación de la sociedad civil organizada. Fue una propuesta de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) en el año 2007.⁵²

De igual manera, en seguimiento a la Estrategia de Microrregiones, propuesta en la anterior administración federal, la Estrategia 100 x 100 se formó con el propósito de promover el desarrollo integral de los municipios con mayores niveles de marginación y pobreza social. A cargo de la Comisión Intersecretarial de

⁵¹ En la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), se creó la estrategia de Microrregiones, tuvo como objetivo reducir las condiciones estructurales de marginación en los municipios del país, más vulnerables del país mediante el establecimiento de elementos básicos como infraestructura, servicios y capital social.

⁵² De acuerdo con el Artículo 51 de la Ley General de Desarrollo Social, establece que, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social es un instrumento de coordinación, de las acciones del ejecutivo federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política nacional de desarrollo social. Está integrada por los titulares de la Secretaría de Desarrollo Social (quien la preside), la de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura; Ganadería; Desarrollo Rural; Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario; Territorio y Urbano; y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho de voz los titulares de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Subsecretario que designe el Titular de la Secretaría será el Secretario Técnico. La Comisión Intersecretarial sesionará por lo menos una vez al bimestre.

Desarrollo Social (CIDS), esta estrategia buscó transformar estas condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), mejorando las condiciones de vida de sus habitantes e incrementando las opciones para tener una mayor productividad y empleo.⁵³

Esta estrategia empleo una focalización territorial. A través de algunos estudios en el año 2000, se identificaron 100 municipios en los cuales se ubicaban los hogares con menor IDH, posteriormente se identificaron otros 25 municipios con alto grado de marginación a lo cual quedaron registrados 125 municipios ubicados en siete entidades federativas (Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz). La finalidad fue orientar y articular los esfuerzos gubernamentales hacia estos municipios y contribuir al desarrollo sustentable de estos territorios. Para esto fue necesario un modelo de coordinación entre entidades y otros actores sociales.

El modelo de la estrategia busco generar espacios de coordinación interinstitucional, con funcionarios de diversas dependencias gubernamentales, en sus distintos ámbitos, así como con instituciones del sector académico y la sociedad civil organizada con el fin de compartir información, definir acciones conjuntas de inversión y acción, y llevar a cabo su respectivo seguimiento. Esta estrategia tuvo seis vertientes de acción: educación, salud, productividad, vivienda, infraestructura y recursos naturales. De esta forma se buscaba aumentar los Índices de Desarrollo Humano mejorando la productividad regional (mejorando ingresos) y el bienestar.

La CIDS, decidió que la unidad de Microrregiones debía de ser la parte operativa de la Estrategia 100 x100, y la responsable de coordinar las acciones y objetivos de las dependencias y entidades federales y la responsable de crear

⁵³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH), es un indicador propuesto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se utiliza para medir el bienestar de la población. Permite monitorear el progreso de las naciones como un instrumento que conjuga la longevidad de las personas, su educación y el nivel de ingreso para una vida digna. De acuerdo con PNUD (2020) este índice sintetiza el avance promedio de tres aspectos básicos del ser humano, medido en un rango de cero a uno, en el que los valores más cercanos a uno significan mayor desarrollo humano: https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/povertyreduction/in_depth/desarrollo-humano.html.

grupos de trabajo por cada una de las vertientes propuestas. El objetivo de estos grupos de trabajo fue analizar las acciones que cada dependencia podría aportar, inversiones, acciones, indicadores y resultados para alcanzar las metas y dar seguimiento a los avances.

El supuesto sobre el cual se planteó esta estrategia fue que la toma de decisiones entre actores sería de forma conjunta tanto entre entidades gubernamentales como con otros actores participantes. Se usaron cinco espacios de coordinación, tres en el ámbito federal conformada por 14 dependencias y dos en el ámbito regional y estatal, integrada por entidades gubernamentales y personas de la sociedad civil. La CIDS sería el espacio donde se decidirían las acciones y las inversiones de la estrategia, y la que convocaría a las reuniones de trabajo (CONEVAL, 2018 a).

Sin embargo, según el estudio realizado por Coneval (2018b), las acciones tanto de coordinación como de decisión no fueron las planteadas según su diseño original, al parecer por una falta de articulación en la implementación de dicha estrategia. Es decir, se señala que la CIDS, no convocó a el número de reuniones necesarias para llevar a cabo el abordaje de la estrategia, el tipo de actividades y presupuestos concurrentes. Esto impidió que se realizara una coordinación más concreta; el resultado fue una escasa coordinación y pocos acuerdos para ejecutar las acciones propuestas por cada dependencia y por los responsables para hacerlo. Ante esto, la Unidad de Microrregiones (parte operativa de la CIDS) terminó por definir los objetivos comunes, recabó la información sobre los apoyos, los beneficiarios y estableció la mayoría de las acciones a ejecutar. De esta forma, los objetivos establecidos para cada dependencia no fueron producto de un ejercicio interinstitucional, si no de una decisión centralizada, lo cual tuvo como efecto, que los grupos de trabajo tampoco llevaran a cabo las decisiones conjuntas (CONEVAL, 2018b, págs. 79-80).

En lo que correspondía a la implementación a nivel regional y estatal, también se establecieron espacios de coordinación para la implementación de la Estrategia

100x100. De acuerdo con este mismo, estudio de Coneval (2018b) implicaba que los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil asumieran un rol importante planeación, monitoreo y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos.

Del mismo modo, se pretendió que la coordinación a este nivel también vinculara la oferta institucional con las demandas sociales de los 125 municipios. Para lograr esto también se formaron grupos de trabajo, para llevar a cabo la parte operativa de las inversiones acordadas en los grupos de trabajo a nivel federal. Para identificar las necesidades y demandas sociales relacionadas con las vertientes de la Estrategia 100x100 a nivel regional, se creó la Red de Agencias de Desarrollo Integral (RADI) en la cual participarían organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas y distintas dependencias y órdenes de gobierno. La finalidad era proponer, gestionar y dar seguimiento a los proyectos de inversión en los municipios y localidades propuestos por esta estrategia.

Sin embargo, como lo menciona la investigación de Ordaz (2012) visto en el estudio de Coneval (2018b), al no existir claridad en el modelo de decisión de la estrategia, la vinculación entre los grupos estatales y federales fue débil, al igual que sus canales de comunicación. En lo que compete a la RADI y las agencias que las conformaban, tampoco se aprovecharon como espacios de coordinación entre las entidades gubernamentales y la sociedad civil porque no existieron procesos establecidos sobre la forma en cómo las agencias se vincularían con las dependencias de gobierno. La consecuencia fue que los espacios no fueron aprovechados con el fin propuesto, que era proponer, gestionar y dar seguimiento a las inversiones propuestas para la estrategia, y así superar la limitada capacidad de gestión a nivel local.

Con la Estrategia 100 X 100 se pretendió realizar un modelo de decisión y colaboración conjunta, sin embargo, al mostrarse esta desarticulación las acciones se dispersaron y se mostraron sólo algunos logros de acuerdo con sus vertientes, según lo mostró la evaluación de impacto realizada por CONEVAL (2013). Una de

las recomendaciones fue el replanteamiento del diseño de dicha estrategia a fin de vincular acciones hacia un mismo objetivo.

Lo expuesto en el caso de la Estrategia 100x100, advierte que la desarticulación en los modelos de decisión y colaboración entre entidades gubernamentales y otros actores sociales no tuvo los efectos esperados debido posiblemente, a una falta de coherencia entre políticas. En el entendido, que, para que los mecanismos de colaboración y participación sean efectivos es necesario un diseño y una institucionalidad que especifique la secuencia de acciones por parte de todos los involucrados para así obtener resultados esperados. Desde la política pública, la coherencia es un factor indispensable para la resolución de problemas complejos, como es el caso de la disminución de la pobreza.

Para algunos expertos, esta es una debilidad en algunos gobiernos, porque suponen su intervención sobre falsos supuestos, toda vez que se dan de facto que sus políticas implementadas serán coherentes entre sí, sin embargo, esto no siempre suele resultar válido. Un ejemplo claro, es cuando se establece la planeación del gobierno en cuanto al diseño de políticas, y su orientación establecida en los objetivos nacionales. Es decir, el gobierno supone que cada una de estas políticas orientará sus acciones hacia un mismo fin, sin embargo, en la realidad, esto no así, porque una política puede ser coherente para consigo misma (coherencia interna) pero no siempre garantiza que será lo mismo para el conjunto (coherencia externa) y que, esta a su vez, contribuya en la solución de un problema social.

Con esto se observa que la planeación y la coordinación y la evaluación son aspectos que no siempre se muestran como una coherencia de políticas, sobre todo si ambas se implementan de manera desarticulada, y así, no es factible encontrar posibles opciones de solución a problemas más amplios. Para esto se sugiere que la coherencia se ejecute con un número acotado de políticas y con intervenciones deliberadas, considerando que no es suficiente que el conjunto de políticas esté bien diseñadas e implementadas, sino que también se requiere de estructuras

administrativas coordinadas y procesos conectados, y, sobre todo, un análisis profundo sobre los espacios donde se llevará a cabo la política. (M.Cejudo & L. Michael, 2016).

Desde otro punto de vista, algunos expertos en la materia señalan que el hecho que la participación social se incluya en la normatividad puede ser distante de la realidad, porque los programas sociales no sólo deben de ser vistos como la entrega de obras o distribución de bienes y servicios, sino que son una oportunidad para que la ciudadanía y los gobiernos aprendan a trabajar juntos y se puedan obtener mejores resultados. En un marco de complejidad social no basta con incluir el conocimiento técnico especializado, ni la disponibilidad de recursos, sino que es necesario aprender a trabajar de una manera corresponsable y transparente entre los distintos actores (Ziccardi & Mier y Terán, 2008) .

En otro orden de ideas, como lo hemos visto en este apartado las organizaciones de la sociedad civil organizada, entablaron una nueva relación con el gobierno, logrando ser reconocidas ante este nuevo régimen de alternancia el cual fue iniciado con el sexenio del presidente Vicente Fox y que tuvo continuidad con la administración del presidente Felipe Calderón. Este nuevo esquema de colaboración se vio reflejado en los ejes rectores de la planeación nacional y en sus principales instrumentos en el marco de la política social, específicamente, en los programas sociales.

A través de éstos, se institucionalizó su participación acompañada del respectivo marco normativo aplicable. Otro aspecto relevante, y no menos importante en relación con su participación es el relacionado con el tema del financiamiento y los tipos de apoyos y estímulos que reciben las organizaciones de la sociedad civil organizada para realizar sus actividades de fomento y de fortalecimiento. Como lo veremos en siguientes capítulos, la institucionalización del sector, no sólo se limita al tema del acceso a los recursos públicos el cual puede incentivar o desincentivar el desarrollo de las OSC, sino a otros aspectos de acompañamiento, el fortalecimiento y la profesionalización. Sin embargo, para

términos de este apartado, se muestran sólo algunos datos en relación con los apoyos otorgados a las OSC por parte de la Administración Pública Federal al cierre de la administración de Felipe Calderón:

De acuerdo con el informe de Cuenta Pública Federal, y en seguimiento fundamento legal, establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) y respectivo Reglamento, se reportó el número de apoyos otorgados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a las Organizaciones de la Sociedad Civil legalmente constituidas durante el 2012. Se reportó que 6, 016 OSC recibieron 14, 517 apoyos o estímulos,⁵⁴ por parte de la Administración Pública Federal, esta cantidad de OSC representó el 30% de las 19, 826 OSC con Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI) a nivel nacional hasta el año 2012 (INDESOL, 2012).

⁵⁴ Los tipos de apoyos o estímulos de acuerdo con la normatividad son: a) Económico, asignación directa o por transferencia de recursos económicos vía subsidio o donativo, regulada por las Reglas de Operación establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; b) Especie, bienes o insumos que la dependencia o entidad entrega a las OSC: traslados, mobiliario, hospedaje, maquinaria, herramientas, equipos, combustibles, materiales institucionales impresos, digitales, etc.; c) Capacitación presencial o a distancia, según lo establece el Reglamento de la LFFAROSC, es el proceso de instrucción, preparación o instrumentos que las dependencias o entidades otorguen a las OSC, por sí o a través de terceros para que las OSC mejoren su cumplimiento de acuerdo con su objeto, mediante la profesionalización de sus integrantes y permitan la consolidación de conocimientos y técnicas -organizacionales; d) Asesoría, conforme al Reglamento de la LFFAROSC, se entenderán como asesorías aquellas indicaciones o sugerencias que reciban las OSC por parte de las dependencias o entidades para mejorar su cumplimiento de su objeto social. Las actividades reportadas se refieren a la orientación específica, asistencia técnica o acompañamiento en campo, relacionada con alguna temática, como la fiscal, administrativa, productiva, jurídica, etc.; e) Servicios, se refiere a préstamo de instalaciones, de mobiliario, de equipamiento informático, etc.; f) Difusión, espacios en medios de comunicación, radiofónico, televisivo, publicidad, y en medios impresos o electrónicos; g) Concertación y Coordinación, acciones para promover el dialogo, participación y coordinación con organismos nacionales o internacionales, acciones o intercambio o de información que deriven en mayores oportunidades y oportunidades para incidir y /o mejorar las políticas públicas, para la consecución de su objeto social; h) Otros, cualquier otro apoyo o estímulo, no señalado en los anteriores rubros. Recuperado del Glosario de términos del Informe Anual de las Acciones de Fomento correspondiente al año 2012.

A nivel nacional de los 14, 517 apoyos otorgados, 5,716 correspondían a los apoyos económicos otorgados mediante subsidios o donativos a 3,251 OSC por un monto de \$6, 249,125, 13 pesos.

Del 100 % de los apoyos y estímulos otorgados por las dependencias y entidades de la Administración Pública, las tres dependencias que entregaron una mayor cantidad de estímulos y apoyos fueron la Secretaría de Desarrollo Social con un 60.48%; seguido de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 14.44% y, en tercer lugar, por la Secretaría de Educación Pública con el 6.50%.

Las tres dependencias que menor número de apoyo entregaron fueron la Secretaría de Seguridad Pública con 0.01%, ISSSTE CON .03% y el IMSS con 0.03 %, entre otras.

En este informe 18 Ramos Administrativos, reportaron apoyos destinados a las OSC. En primer lugar, fue el Ramo 20 (Secretaría de Desarrollo Social). En segundo lugar, Ramo 6 (Secretaria de Hacienda y Crédito Público) y, en tercer lugar, el Ramo 11 (Secretaria de Educación Pública), según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla II.

PRINCIPALES RAMOS ADMINSTRATIVOS QUE OTORGARON APOYO A LAS OSC

Ramo	Dependencia	Económico	Especie	Capacitación	Capacitación a distancia	Asesoría	Servicios	Difusión	Concertación o coordinación	otro	Total
6	SHCP	1823	120	134	11	2	-	1	5	-	2096
11	SEP	619	2	75	-	-	-	247	-	-	943
20	SEDESOL	2069	2069	3777	109	1,606	1	5	13	-	8760
Otros											

Fuente: información obtenida del cuadro resumen de Ramos Administrativos que reportaron apoyo a las OSC 2012. Informe de Cuenta Pública 2012.

Como se puede observar en los datos la dependencia que más cantidad de apoyos otorgo a las OSC al cierre del año 2012 fue precisamente la Secretaria de Desarrollo Social.

Finalmente, como un último dato de referencia, se tiene que *durante todo el sexenio* (2007-2012) del presidente Felipe Calderón Hinojosa, la Administración

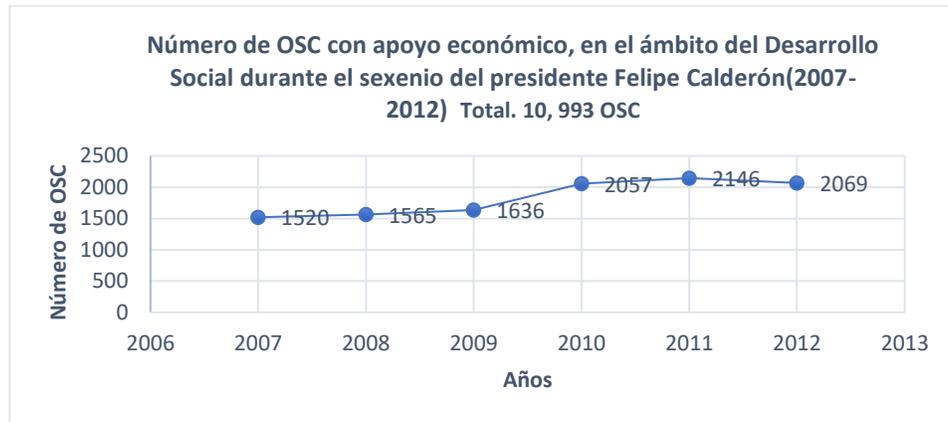
Pública Federal en general apoyo a un total de 16, 540 OSC con un monto económico de \$25,406,830,105.00 de pesos.⁵⁵

De estos, los destinados al desarrollo social durante el período 2007- 2012, en el rubro económico, fueron un total de 10, 993 OSC, con un monto de \$3,357,310,742 pesos.

El número de OSC por año apoyadas en el rubro económico para el desarrollo social se presenta de la siguiente manera:

FIGURA 9.

NÚMERO DE OSC CON APOYO ECONÓMICO, EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO SOCIAL, SEXENIO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN



Fuente: elaboración propia con datos oficiales recuperados de los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2007,2008,2009,2010,2011 y 2012.

Con este gráfico se puede observar, que, durante el año 2011, fue donde más organizaciones de la sociedad civil se apoyaron en el ámbito del desarrollo social. Sin embargo, estas cifras solamente muestran una visión periférica de la incidencia de las OSC a través de sus actividades de fomento en los programas sociales a

⁵⁵ Recuperado de: datos de los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2007,2008,2009,2010,2011 y 2012.

nivel federal. Sin embargo, al presentar los datos surgen interrogantes, como, por ejemplo, ¿qué programas sociales fueron los más eficaces al incluir la participación de las OSC?, ¿cuáles fueron OSC que fueron apoyadas de manera continua en todo el sexenio? ¿cuáles fueron los temas de desarrollo social de que tuvieron mayor incidencia de acuerdo con la planeación nacional?, ¿cómo impactaron los recursos públicos en los beneficiarios de las OSC? Estas interrogantes invitan a seguir reflexionando sobre la efectividad e impacto de las relaciones de colaboración entre gobierno - sociedad civil, en el desarrollo social durante este y los siguientes períodos presidenciales.

2.2. El Sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, la meta nacional de “México Incluyente” (2012-2018)

Este sexenio, fue sumamente representativo para la democracia en México, después de 12 años un gobierno de alternancia política. El 1 de julio de 2012 el candidato por la coalición Compromiso por México, compuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista (PVEM) ganó la elección presidencial con 38.21%, con siete puntos porcentuales por encima de su principal opositor Andrés Manuel López Obrador, quien, por segunda ocasión, fuera candidato presidencial.⁵⁶

De esta forma se marcó el regreso del PRI al gobierno, e hizo acto de presencia quien sería el presidente de México durante el sexenio (2012-2018): Enrique Peña Nieto.

Se considera que hasta el año 2012 el proceso electoral había sido uno de los más grandes de la historia, porque no sólo se determinó la dirección del Poder

⁵⁶ En la contienda de 2012, los candidatos presidenciales fueron: Enrique Peña Nieto por el PRI y la coalición con el Partido Verde Ecologista (PVEM); Andrés Manuel López Obrador por la coalición centro-izquierda formada por Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), y Movimiento Ciudadano (MC); José fina Vázquez Mota (PAN);y Gabriel Quadri por Partido Nueva Alianza (PANAL) el cual fue considerado el brazo electoral del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) encabezado por Elba Esther Gordillo.

Ejecutivo, sino también la del Congreso de la Unión completo (500 diputados y 128 senadores), 6 gobiernos estatales, la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal, 579 diputados locales, 876 ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales, esto representó un total de 2, 127 cargos de elección popular (INE, 2020, pág. 1). La contienda electoral, alcanzó una participación del 63.34 por ciento de la lista nominal. Con estos resultados el PRI se convertiría en la primera fuerza política, reflejado en el Congreso de la Unión, con su representación de 207 diputados, y 52 senadores.

El regreso del partido del PRI al gobierno fue motivo de una extensa cantidad de análisis y debates desde la ciencia política que trataron de brindar explicación sobre este fenómeno político-electoral. Dentro de las interrogantes más recurrentes, estaba la incertidumbre de saber si con este cambio vendrían de nuevo algunos viejos esquemas de gobierno y de partido hegemónico, como la falta de consensos entre actores políticos, gubernamentales, privados y la sociedad civil.

Algunos autores señalan que este regreso se debió al aprendizaje obtenido después de perder las elecciones pasadas, lo cual los hizo más competitivos; de igual manera se señala que la cohesión formada por el partido para apoyar a un solo candidato fue un elemento esencial para lograrlo; otras explicaciones determinaron que fue la renovación de sus cuadros dentro del partido, y sobre todo, la insatisfacción de los electores ante el gobierno liderado por el Partido Acción Nacional (PAN) (Ortega Ortiz & Somueano , 2015).

Otros más opinan que, esto se debió a la pérdida de popularidad del Presidente Felipe Calderón, porque parte de la ciudadanía desaprobaba su estrategia de combate al narcotráfico con lo cual se afectó el posicionamiento de la candidata y de su partido; otra causa para explicar esto, fue la habilidad política de Peña Nieto por unir a las distintas facciones dentro del partido así como el apoyo de algunas gobernaturas encabezadas por el PRI; un factor más estuvo representado por la animadversión que existía ante la figura de López Obrador a pesar de que moderó su postura de conflicto mostrada en la contienda del sexenio anterior, sin

embargo, esto de alguna forma influyó para no capitalizar su propuesta política (Olmeda & Armesto, 2013).

Con todo lo anterior, este gobierno emprendería varios retos para sostener la confianza de la mayoría de los ciudadanos expresadas en las urnas, evitando prácticas políticas realizadas en el pasado y asegurando políticas que impactaran a los grupos de población con mayores rezagos como parte de la consolidación del sistema democrático.

Desde los primeros meses de gobierno, se realizaría la propuesta de una serie de reformas estructurales con la finalidad de fortalecer la democracia en el país, y orientar acciones hacia metas de bienestar social, libertad y seguridad considerando así la necesidad de un pacto integral en coincidencia con las distintas visiones políticas y así asumir las responsabilidades comunes que el país necesitaba. Se concertó con tres fuerzas políticas, el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De esta forma el presidente Enrique Peña Nieto, su equipo de transición y las principales fuerzas políticas reconocían que, debido a la falta de alianzas y pactos entre los actores políticos, por lo menos en los últimos 15 años, habían limitado en gran medida las oportunidades de desarrollo en México al tener gobiernos divididos. Fue así como se consideró indispensable una concertación política para tomar acuerdos nacionales, en medio de una sociedad que lidiaba con estragos derivados de situaciones de violencia e inseguridad en el territorio nacional (Guerrero Aguirre & Amador Hernandez, 2016).

Este acuerdo tuvo la característica de ser un instrumento de concertación de una agenda política común con las elites partidistas del país para implementar reformas a largo plazo, esto se conoció como el *Pacto por México*.⁵⁷

⁵⁷ El Pacto se firmó el 2 de diciembre de 2012, en las instalaciones del Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México. Se dio por terminado el 28 de noviembre de 2013.

La propuesta para impulsar este proceso estuvo sustentada en tres ejes rectores: el Fortalecimiento del Estado Mexicano, la Democratización de la economía y la política, la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Este nuevo pacto político, económico y social, pretendió impulsar el crecimiento económico, y construir una sociedad basada en el respeto a los derechos y libertades consagradas en la Constitución Política Mexicana, y así contribuir al bienestar social de la población disminuyendo las brechas de pobreza y desigualdad. Para alcanzar este objetivo se propusieron 11 reformas estructurales⁵⁸ a través de políticas públicas, las cuales quedaron plasmadas en los siguientes acuerdos suscritos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia y Rendición de Cuentas y combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

De cada uno de estos acuerdos se derivaron una serie de acciones, programas, y proyectos que se verían reflejadas en 95 compromisos presidenciales.³⁶ correspondieron al acuerdo de Derechos y Libertades; 37 al de economía; 8 al de Seguridad y Justicia; 5 a Corrupción y Transparencia y 9 a Gobernabilidad Democrática.

Estos fueron ejecutados a través de un Consejo Rector, el cual tendría la responsabilidad de articular, las negociaciones centrales, definir objetivos y mesas de trabajo y la elaboración de iniciativas de ley para consideración del Congreso de la Unión. Estuvo representado por 12 representantes: tres por parte de Presidencia de la República; tres por parte del Partido Acción Nacional (PAN); tres del Partido

⁵⁸ Las Reformas Estructurales fueron: Laboral, Educativa, Nueva Ley de Amparo, Telecomunicaciones, Competencia Económica, Financiera, Hacendaria, Transparencia, Código Nacional de Procedimientos Penales, Político Electoral y Energética.

Revolucionario Institucional (PRI); tres del Partido De la Revolución Democrática (PRD).

De igual forma, se designó una Coordinación Técnica: la cual tendría la responsabilidad de proporcionar seguimiento a los acuerdos del Consejo Rector, mesas de trabajo e instrumentar acciones de comunicación y difusión a la opinión pública. Estuvo formado por cuatro representantes, uno de Presidencia de la República, uno del PAN, uno del PRI, uno del (PRD).

Dentro de los métodos de trabajo para llevar a cabo las acciones del Pacto, se estableció se incluirían mecanismos de seguimiento y evaluación en los cuales estarían invitados personajes de la sociedad civil organizada. Si bien así fue estipulado, la participación de la sociedad civil solamente se vería integrada en los compromisos relacionados con los compromisos no. 29 dirigido al fortalecimiento de mecanismos de protección a defensores de los derechos humanos y a los periodistas, y con el compromiso no. 86 enfocado al Consejo Nacional para la Ética Pública.

Sin embargo, es importante señalar que la inclusión de la sociedad civil solamente quedaría en la retórica discursiva, al plantear su integración en el Pacto dentro del proceso democratizador y con la intencionalidad por fomentar el buen gobierno. Esto se debió sobre todo a que el Pacto por México, fue ante todo una peculiar experiencia de concertación política entre partidos políticos, los cuales, por primera vez, mostraron la intención de establecer pactos y diálogos con otros actores sociales para favorecer a una mayor gobernabilidad y organización social, sin embargo, se advierte que no este ejercicio trascendió más allá de esta intención de concertación.

A pesar de que este planteamiento no se ejecutó como lo había establecido en el Pacto desde un origen, se recuperaron algunas demandas sociales de la sociedad civil manifestadas anteriormente en los dos sexenios de alternancia, un ejemplo de esto fue la exigencia de una mayor transparencia en el ejercicio del poder.

Como respuesta a esto, a través del Pacto por México, se llevó a cabo la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, reflejada en los acuerdos y compromisos establecidos en el Pacto. Un ejemplo de esta reforma fue lo correspondiente a los partidos políticos, sindicatos, organismos autónomos, fideicomisos, fondos públicos, y cualquier persona física y moral (incluidas las OSC) que al recibir recursos públicos los convertía en sujetos obligados por la ley en términos de transparencia. Este cambio indiscutiblemente representó un aporte histórico para la gestión pública porque al tomar estas acciones, se estipularía un referente legal y normativo para contribuir a cerrar espacios de opacidad o discrecionalidad relacionado en el uso de los recursos.

Con esta misma reforma, se renovaron y fortalecieron los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales. Se reconoció a través del marco jurídico, la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental de la ciudadanía.⁵⁹

Lo dicho hasta aquí muestra como el Pacto por México representó una iniciativa de concertación política de importancia que favoreció procesos de democratización y pluralidad parlamentaria, sin embargo, las expectativas fueron limitadas debido a su corta duración de tan sólo un año, lo cual evitó su consolidación como un mecanismo de gobernabilidad para el desarrollo del país. Varias fueron las opiniones que señalan la ruptura de este Pacto, derivadas principalmente por controversias entre actores políticos relacionados con su polarización de postura ideológica, y por discernir en cuanto al consenso en la toma de decisiones de las reformas.⁶⁰

⁵⁹ De acuerdo con el Decreto publicado el 7 de Julio de 2014, la reforma en materia de Transparencia modificó varios artículos de la Constitución Política Mexicana, enfatizando lo relacionado con el derecho al acceso a la información y protección de datos personales, otorgando mayores facultades al organismo autónomo y garante de la transparencia de la federación, para favorecer el principio de máxima publicidad.

⁶⁰ Una de las principales causas, fue la fragmentación ideológica y de intereses al interior del PRD en relación con su colaboración en el Pacto por México porque se podría perder su fuerza como oposición política; esto propicio que su representante en turno Jesús Zambrano Grijalva, manifestara su retiro, sumado a la protesta y argumento que el PRI y el PAN habían quebrantado el Pacto al no considerar las propuestas del PRD en cuanto a la Reforma Energética.

No obstante, a este corto periodo, Guerrero Aguirre y Amador Hernández (2016), opinan que se lograron cambios sustantivos porque se crearon condiciones para acordar y aprobar reformas estructurales de diversas áreas y sectores que por décadas habían obstaculizado el desarrollo del país, como el caso de la reforma laboral con la cual inicio el Pacto y la energética con el cual el Pacto terminó.

Para Zepeda (2017), uno de los efectos más críticos de la terminación del Pacto fue la falta de consolidación de una experiencia política que hubiera mostrado la viabilidad de construir un gobierno fundado en consensos entre diversas fuerzas políticas, y evitar así una percepción negativa de los ciudadanos en cuanto a la política, los partidos políticos y los políticos lo cual posiblemente pudo generar abstencionismo y desconfianza en las instituciones públicas y en la misma democracia.

Ya anulado el Pacto por México, la administración del presidente Peña Nieto, recuperó varias de las acciones de los compromisos propuestos en esta agenda y las integró como parte de las políticas públicas del Plan Nacional de Desarrollo y programas sectorizados. Como consecuencia de lo anterior, los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto, estuvieron marcados por el Pacto por México del cual varios aspectos propuestos se reflejaron en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de esta administración se sustentó en el reconocimiento del desarrollo nacional basado en la responsabilidad de todos los sectores, actores y personas en el país. Detallando que el desarrollo y el crecimiento surgían de abajo hacia arriba en donde cada actor tenía la capacidad de contribuir y alcanzarlo. Bajo esta propuesta, se consideró la necesidad de realizar la dirección del gobierno más eficiente con el objetivo de llevar a México a su máximo potencial, según lo estipuló el PND. Para lograrlo se plantearon cinco metas nacionales: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Prospero, y México con Responsabilidad Global, basadas en tres estrategias transversales: democratizar la productividad, alcanzar un Gobierno Cercano y

Moderno, y transversalizar una perspectiva de género en todos los programas de la Administración Pública Federal (DOF, 2013 b).

Es importante señalar que la estrategia transversal de un Gobierno Cercano y Moderno fue la que incidió directamente en el tema de la Gestión Pública. De acuerdo con CONEVAL (2018) esta administración incorporó por primera vez, una serie de indicadores y mecanismos de evaluación y monitoreo para dar seguimiento y conocer el avance de las metas nacionales establecidas planteado desde el documento rector y tomado como sustento al Programa de un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), creado en este sexenio.⁶¹

Este programa al ser una estrategia transversal en todos los programas de la administración pública federal incidió específicamente en la gestión pública orientada a resultados, conocido como *Gobierno Abierto*. El propósito del *Gobierno Abierto* consistió en impulsar la implementación de acciones para la transparencia y la rendición de cuentas, con acciones que fueron desde la apertura de datos para acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para mejorar las acciones y programas de gobierno buscando converger en espacios de colaboración entre gobierno-sociedad civil-sector privado (DOF, 2013 d) .

La filosofía del *Gobierno Abierto* fue una corriente impulsada por ciudadanos y por organizaciones de la sociedad civil en América Latina para incrementar elementos a favor de la participación ciudadana y procesos deliberativos de la democracia. Para Oszlak (2020), los supuestos de esta filosofía consisten en: la transparencia, la colaboración y la participación, lo cuales pueden ser utilizados para

⁶¹ El Programa de un Gobierno Cercano y Moderno incidió en todas las metas nacionales y su objetivo fue orientar a los programas derivados del plan nacional para el logro de resultados a través de la optimización de recursos públicos, el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. De esta forma se garantizaría el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y las acciones de disciplina presupuestaria para el gasto público que se verían reflejadas en la modernización de la administración pública. El énfasis se centró en la atención a las demandas de la sociedad y facilitar su participación en los asuntos públicos.

gobiernos que les interesa legitimar por esta vía una gestión más participativa y colaborativa con sus ciudadanos. Los tres suponen una forma diferente de participación. Sin embargo, con este concepto, de acuerdo con este autor, se hace un abuso del optimismo sobre su institucionalización, ya que se exageran los siguientes supuestos: la disposición de los gobiernos a renunciar al secreto de la información; que los servidores públicos escuchan, atienden las propuestas y críticas de los ciudadanos, y que éstos los invitan a participar en la producción de bienes y servicios; además que la ciudadanía participa cuando el gobierno propone canales de comunicación. Lo anterior, señala este autor, es cuestionable, y debiera tomarse con sus justas dimensiones, sobre todo porque los ciudadanos suelen movilizarse sólo cuando sus intereses son afectados, sus derechos son desconocidos o sus valores son conculcados (Oszlak, 2020). Por lo tanto, en concordancia con este autor, el gobierno y la sociedad civil deberían de promover mecanismos para generar un mayor interés e involucramiento de los ciudadanos en lo público, lo cual sigue siendo un desafío, toda vez que implica cambiar reglas del juego en las formas de relación entre el gobierno y los ciudadanos.

Definitivamente, con lo que se ha señalado, en términos de mejoramiento de la gestión, esta administración tuvo la peculiaridad de introducir nuevos conceptos para fortalecer el tema de la transparencia y la rendición de cuentas que se incluirían en los procesos normativos de la acción gubernamental durante este sexenio según lo establecido en el PGCM.

Ahora bien, en lo que compete al Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo planteó la meta de *México Incluyente*, ésta se sustentó en un enfoque basado en el ejercicio efectivo de los derechos sociales cambiando así el paradigma de las personas como receptores de bienes y servicios. La propuesta con este nuevo enfoque fue transitar a un esquema donde la persona se convirtiera en un sujeto de derechos frente al Estado. De esta forma, la narrativa era la de superar el asistencialismo, conectando el capital humano en un marco de productividad social a través de los programas públicos para así disminuir la desigualdad social y

promover la participación social en las políticas públicas para fomentar la cohesión y la ciudadanía.

Esta meta al igual que todas las metas nacionales, estuvieron interconectadas con las políticas de justicia, seguridad, educación, economía, etc.

Con la Meta de México Incluyente, se planteó una *Política de Nueva Generación*, es decir, en una política enfocada para alcanzar los derechos ciudadanos. En este sentido, la finalidad fue ejecutar una política social, que permitiera tener una sociedad equitativa, con cohesión social y con igualdad de oportunidades. De acuerdo con el PND, el ciudadano se ubicaría en centro de las políticas, convirtiéndose en el agente de cambio a través de su participación.

Los principales objetivos de la *Meta de México Incluyente* se basaron en: garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, sustentado en dos principales acciones, una, asegurando una alimentación y nutrición adecuada de los individuos en condición de pobreza extrema o con carencia alimentaria severa, y dos, a través del fortalecimiento de capacidades en los hogares con carencias, realizando acciones para que la población con desventajas invirtiera, su recursos, iniciativas, talentos y actividades emprendedoras, incentivando así la productividad social.⁶²

Los demás objetivos se relacionaron con: el planteamiento de esquemas de desarrollo comunitario para promover un mayor grado de participación social; con la creación de políticas para la atención en cada etapa de ciclo de vida de la población; con el acceso a los servicios de salud asegurando la rectoría de la Secretaría de Salud; así como con la ampliación de la seguridad social para prevenir problemas de salud y protección en esquemas de protección para diversos grupos

⁶² De acuerdo con el Plan Nacional (2013-2018) los indicadores de las carencias sociales identifican los mínimos elementales con los cuales una persona no puede ejercer libremente sus derechos sociales definidos por Ley. Estos indicadores son: a) rezago educativo; b) carencia por acceso a los servicios de salud, c) carencia por acceso a la seguridad social, d) carencia por calidad y espacios de la vivienda; e) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda; f) carencia por acceso a la alimentación.

de población como adultos mayores y mujeres; y otro más, con la realización de un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, impulsando las viviendas dignas y el mejoramiento de los espacios públicos.⁶³

Los objetivos planteados en las metas nacionales se concretaron a nivel de programas sectoriales, regionales, especiales, etc. Indiscutiblemente, uno de los aportes más relevantes desde la planeación estuvo relacionada con el diseño de políticas públicas planteadas con un enfoque de derechos lo cual permitió abordar el tema de la pobreza y desigualdad social desde otra perspectiva. Este enfoque se fundamenta en principios, reglas y estándares de normatividad internacional en materia de tratados internacionales en Derechos Humanos los cuales orientan el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, colocando en el centro a las personas como titulares de derechos. Su marco normativo se sustenta principalmente en los establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes generales y reglamentos de acuerdo con cada derecho social. De acuerdo con (Abramovich, 2006) esta perspectiva implica, entre otros aspectos, las principales obligaciones del Estado, para identificar a los grupos, que necesitan atención prioritaria o especial para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, y culturales, e incorporar en sus planes de acción las medidas para proteger o fortalecer a dichos grupos.

Con el contexto anterior, fue que se plantearon las metas nacionales del Plan Nacional, en este caso, se estableció la importancia de la sociedad civil organizada como un elemento indispensable para detonar participación social y como vinculo para promover la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, su involucramiento quedo especificado, sólo en los apartados de estrategias transversales relacionadas con acciones relacionadas con la articulación de

⁶³La Meta de México Incluyente, reconsideró varios de las acciones propuestas en el Pacto por México, según el Acuerdo No. 1 de Sociedad de Derechos y Libertades, relacionado con reformas sociales de combate a la pobreza.

políticas para atender a la población según su ciclo de vida; la productividad social, sustentabilidad ambiental, con acciones de protección de derechos del consumidor, y con acciones de apoyo para la creación de mecanismos y programas relacionados con la competitividad en la relación entre México y Canadá así como en temas de migración.

Es necesario subrayar que, el involucramiento de la sociedad civil organizada se observaría de una manera más explícita a nivel de planeación en los Programas Sectoriales. Sin embargo, para fines de esta investigación, sólo se presentará la intervención de las OSC sólo en el Programa Sectorial de Desarrollo Social en el marco de la Meta Nacional de México Incluyente.

Hay que mencionar además que las políticas, estrategias y acciones establecidas en el Programa Sectorial de Desarrollo Social, tuvieron como objetivo la disminución de las carencias sociales, para generar opciones productivas, promover la inclusión, la participación y la cohesión social como medios para el desarrollo, y la igualdad en las personas a lo largo de su ciclo de vida bajo el soporte de la *Política Social de Nueva Generación* propuesta por este gobierno.

A través de un diagnóstico social de la política social en turno, se reconocieron varios de los elementos que podrían favorecer el desarrollo y capacidades de las personas y comunidades. Uno de los temas más enfáticos de esta administración, fue el tema de la participación social como un medio para atender problemas concretos, y como un componente sustantivo para la planeación y ejecución de los programas institucionales.

Se determinó que los espacios y herramientas institucionales incluirían la participación social y su vinculación en distintos niveles:

- a) La participación de los beneficiarios de los programas sociales a través de los esquemas de contraloría social.
- b) Las comunidades, a través de la organización de sus demandas sociales.

- c) Las organizaciones sociales a través de espacios de interlocución con las instituciones responsables de implementación de políticas públicas.
- d) Los observatorios ciudadanos proporcionando seguimiento y evaluación de las políticas y programas sociales.
- e) El Voluntariado como parte de organizaciones ciudadanas a través de esquemas de asistencia social orientadas a grupos marginados (DOF, 2013 c).

Desde la perspectiva de la *Política de Nueva Generación*, la participación social debía de ser la detonadora de procesos en ciudadanos y comunidades para promover nuevas formas de desarrollo y de cohesión social.

En este sentido, la asociación entre gobierno y sociedad civil se determinó como un elemento relevante para el diseño de políticas públicas, aunque también se identificó la incipiente densidad de OSC legalmente constituidas con respecto a la cantidad total de la población en México. Para el año 2013, sólo existían 23, 436 OSC con Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI). El reconocimiento de participación social en temas de desarrollo social se declaró como:

La participación social es un componente esencial de las políticas públicas, en particular de las de desarrollo social. No sólo definir qué, cómo o cuándo, si no también generar, recuperar, y fortalecer a los lazos que unen a una comunidad de personas. De esta manera, las personas y los grupos sociales asumen el control de su propio desarrollo (DOF, 2013 c, pág. 39).

Si bien el Programa Sectorial de Desarrollo Social, definió varios objetivos para el alcance de las metas nacionales, fue específicamente en el objetivo no. 5 en el cual se estableció la participación social para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión productiva y cohesión social.

Este objetivo fue relevante porque colocaba la participación social de las personas y sus comunidades como sujetos de derechos para impulsar el desarrollo comunitario. Para que esto fuera posible, el supuesto era que los programas sociales debían de tener pleno conocimiento de sus problemáticas y de las posibles

alternativas de solución basadas en sus propias necesidades. Por ende, la participación social se convertiría como ya se ha señalado, el elemento fundamental de las políticas públicas, en este caso del desarrollo social. En este mismo aspecto, la participación de las organizaciones de la sociedad civil fue reconocida por su cercanía con las comunidades, su especialización, experiencia e innovación. La perspectiva gubernamental fue que de manera conjunta las OSC y el gobierno podrían generar procesos con mayor alcance para el logro de las metas nacionales. Explícitamente la participación de las OSC se especificó en las estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial de Desarrollo Social como se detalla a continuación:

La estrategia 5: “Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión” (DOF, 2013 c, pág. 53).

Las líneas de acción para esta estrategia se mencionan a continuación:

5.1.1 Apoyar proyectos de la sociedad civil a través de mecanismos de coinversión que promuevan el desarrollo y la inclusión social.
5.1.2 Fortalecer la capacidad creativa y los conocimientos de los actores sociales, a fin de promover la autogestión social y comunitaria.
5.1.3 Reconocer, sistematizar y difundir las mejores prácticas de desarrollo, inclusión y cohesión social realizadas por las organizaciones de la sociedad civil.
5.1.4 Consolidar alianzas entre los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para fortalecer mecanismos de coinversión social.
5.1.5 Fomentar la organización civil y comunitaria, así como la sistematización de su documentación y registro para fortalecer el reconocimiento institucional.
5.1.6 Promover la vinculación entre actores sociales y el sector público para potenciar la incidencia de sus acciones en el desarrollo social.

Fuente. Recuperado de: apartado número IV, objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018, p. 53.

De igual manera, la estrategia 5.3. estableció la consolidación de mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades fueran sujetos activos de las políticas públicas. Las principales líneas de acción estarían relacionadas con la formación de comités comunitarios, el fortalecimiento de las redes comunitarias en trabajo conjunto con instituciones públicas, sectores social y privado, y con la generación de instrumentos que les permitieran a las

comunidades o grupos organizados defender sus intereses colectivos y difundir sus mejores prácticas.

Definitivamente, con la definición de estas estrategias se estableció el marco de acción institucional para fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito del desarrollo social durante esta administración.

Otro aspecto importante que también se estableció en diseño de las políticas propuestas en el Programa Sectorial fueron los enfoques planteados para implementar la política social, éstos planteaban que todas las acciones gubernamentales, y temas relacionados con el *desarrollo social incluyente* debían de tener presente los derechos de las personas, el fomento a la inclusión, la igualdad, la no discriminación, así como el trato digno. Estos enfoques se orientaron los temas relacionados con las Personas con Discapacidad; Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y la Participación Social, replanteando el enfoque de concebir a las personas como sujetos de derechos activos y con capacidad de hacer propuestas para su desarrollo económico y el de su comunidad. Al establecer la participación social como un mecanismo, se dio por sentado que las personas y comunidades tenían la capacidad de generar herramientas innovadoras para resolver sus problemas y mejorar la vida de lo común.

Si bien, la participación social, se estableció a nivel de planeación nacional y sectorial, el reto consistió en diseñar e implementar mecanismos para que estos propósitos, fueran realmente incluidos a un nivel instrumental, es decir, a través de los programas sociales.

Esto sería un encargo para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) entidad de la administración pública federal responsable de la operación de los programas del Ramo 20 de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar). Durante este sexenio, la mayoría de los programas sociales tuvieron la particularidad de integrar en su normatividad y diseño, el componente de la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada, dando así cumplimiento institucional

a lo establecido en la planeación nacional y al enfoque de participación social establecido en la Política Social de Nueva Generación.

La participación de las OSC fue incluida en distintas etapas de los programas sociales, principalmente en el diseño, en la implementación y en la parte de contraloría social según lo analizado en las diversas Reglas de Operación publicadas durante el período 2013-2018.

Con base en lo anterior, se puede decir, que los programas que incluyeron la participación de la sociedad civil organizada fueron: Programa de pensión para Adultos Mayores; Programa de Empleo Temporal; Programa de Estancias Infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras; Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de 3x1 para migrantes; Seguro de Vida para Jefas de Familia; Comedores Comunitarios; Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF); Programa de Coinversión Social, Programa de Fomento a la Economía Social. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.

Los programas que *no* establecieron la participación de las organizaciones de la sociedad civil, según las Reglas de Operación fueron: PROSPERA. Programa de Inclusión Social, y el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa. Se advierte que la intervención de las OSC no fue incluida dadas las particularidades de cada uno de sus diseños. En el caso de PROSPERA, por ser un programa de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) con apoyo dirigido a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo Ajustada (LBMa).⁶⁴ Aunque este programa fue de apoyo directo a población, al igual que sus predecesores, (PROGRESA-OPORTUNIDADES), tuvo continuidad en los mecanismos operativos de participación social y coordinación interinstitucional, basados en esquemas de formación de comités de promoción comunitaria formado

⁶⁴ PROSPERA fue creado en el año 2014, se amplió su objeto y además se incluyó un componente más para la generación de ingresos y acceso a los derechos sociales según la Ley General de Desarrollo Social. Después de 20 años de su creación, se convirtió en el programa de la política social más emblemático como instrumento para la reducción de la pobreza en México, a través de apoyos sociales focalizados a familias. De igual manera es uno de los programas más estudiados y evaluados según la información proporcionada por el CONEVAL.

por los mismos beneficiarios. Esta característica fortaleció el diseño del programa, y sobre todo su implementación al tener una combinación de enfoques *top-down*, y el *Bottom-Up* (MENY Y THONIG J, 1992).⁶⁵

De todos los programas sociales ya mencionados, hubo algunos que fueron los pilares de la política social y creados en la administración del presidente Enrique Peña Nieto: Prospera, Seguro de Vida para Jefas de Familia, Pensión para Adultos Mayores y Comedores Comunitarios.

Como ya se ha mencionado, PROSPERA, fue un programa de continuidad de los sexenios anteriores, destinado a combatir la pobreza a través de distintos medios como la salud, educación y apoyo alimentario. En cada sexenio se modificó agregando elementos para dotar de mayores herramientas de la población y así contribuir a mejorar su calidad de vida. En este periodo se agregaron componentes relacionados con otros programas gubernamentales, para favorecer la productividad a través de apoyos económicos para la creación de pequeñas y medianas empresas; becas para la capacitación e inserción laboral, y el programa de apoyo alimentario a través de la tarjeta “Sin Hambre”, que fue una transferencia económica para la compra de artículos de primera necesidad. PROSPERA operó de manera conjunta con otras instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). Al final de este sexenio algunos especialistas coincidieron que aunque fue un programa primordial en la política social, el programa por sí mismo no fue suficiente para provocar la ruptura organizacional de la pobreza, porque para lograrlo debió acompañarse ante todo de una estrategia de desarrollo que asegurara el crecimiento económico redistributivo

⁶⁵ En política pública la implementación es el proceso que ocurre entre declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado, los enfoques más representativos para la implementación, son el *top-down*, el cual señala que la implementación inicia una vez formulada la política y los objetivos, el papel principal lo toman los formuladores de la política y las decisiones pueden concentrarse desde el centro, con una serie de relaciones basadas en la reglamentación, las estructuras formales y el control; el enfoque *Bottom-Up*, plantea que el éxito de una política, no se debe tanto al control o a los procedimientos, sino a la flexibilidad y capacidad de acción y decisión por parte de los implementadores locales.

y generación de empleos no precarios, sustentados en un régimen de bienestar basado en derechos.⁶⁶ Como resultado de este programa, al final de 2018, se reportó una cobertura de 6, 519, 330 hogares, beneficiando a 31, 245, 838 personas.⁶⁷

El Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia, respondió a una de las propuestas de campaña del presidente Peña Nieto. Tuvo como objetivo dotar de esquemas de seguridad social a las familias con jefatura femenina en condición de pobreza, vulnerabilidad por carencias sociales o por ingresos, para que, en caso del fallecimiento de la jefa de familia, se incentivara el ingreso o permanencia de sus hijos hasta los 23 años en el sistema escolar. Dependiendo del nivel educativo de los hijos, el apoyo iba desde los \$300 pesos hasta los \$2,040 pesos mensuales, con entregas bimestrales según la normatividad de este programa hasta el año 2018. Para este mismo año la afiliación total de hogares con jefatura femenina fue de 6,867,268, brindando apoyo a 64, 140 hijos e hijas en estado de orfandad materna. Para el caso de este programa, la participación de la sociedad civil organizada sólo se estableció a manera de consulta para enriquecer las opiniones en el comité técnico, órgano, responsable de la normatividad ejecución y líneas de acción de dicho programa.

El Programa de Pensión para Adultos Mayores, al igual que el programa anterior, también dio cumplimiento a una propuesta de campaña. Este no fue nuevo como tal si no una continuidad del programa de 70 y más, implementado en el sexenio del presidente Felipe Calderón. El cambio consistió en reducir la edad de

⁶⁶ El fin de este programa se llevó a cabo a partir del año 2019 con la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador al sustituir este programa por un programa exclusivamente de becas denominado "Becas para el Bienestar Benito Juárez", con el cual se sustituyó todo el componente educativo propuesto por PROSPERA. Se eliminaron las transferencias para consumo y la articulación con acciones en materia de salud y alimentación lo cual implicó dejar desprotegidas a varias familias en situación de pobreza y que no tenían hijos en edad escolar. Este hecho determinó la desaparición de PROSPERA ante la nueva visión sobre la ejecución de la política social propuesta por el actual gobierno.

⁶⁷ Para mayor referencia sobre los impactos positivos y negativos sobre PROSPERA y sus antecesores, el CONEVAL en el año 2019, publicó un análisis detallado del mismo, el cual puede consultarse en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Libro_POP_20.pdf

los 70 años a los 65. De acuerdo con la normatividad el objetivo era dotar de un esquema de seguridad social para proteger el bienestar económico a las personas adultas mayores de 65 años en adelante en situación de carencia o pobreza, y que no recibían pensión o jubilación de tipo contributivo a un ingreso superior a \$1,092 pesos mensuales. El monto de apoyo mensual era de \$580 pesos por mes en entregas bimestrales. Para el cierre del año 2018 el padrón de beneficiarios era de 5, 123, 553 personas. Las organizaciones de la sociedad civil organizada participarían como instancia ejecutora a través de proyectos para el apoyo en la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día para la atención de los adultos mayores, además de lo previsto en la aplicación y seguimiento a la Ley, establecida en el artículo 2o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

El programa de Comedores Comunitarios fue un programa sustantivo para llevar a cabo lo que la *Cruzada Nacional Contra el Hambre*, la cual fue una estrategia de política social implementada por este gobierno para enfrentar la pobreza alimentaria en México. Como se describirá en siguientes párrafos, esta estrategia transversalizó a la mayoría de los programas sociales a cargo de la Sedesol.

En lo que corresponde al programa de los Comedores Comunitarios, este programa, de acuerdo con su normatividad, tuvo como objetivo contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidieran en la alimentación, salud y educación a través de la reducción en la inseguridad alimentaria. La población objetivo serían las personas ubicadas en territorios urbanos y rurales ubicadas en zonas de atención prioritaria, municipios con alta carencia por acceso a la alimentación, y municipios de alta incidencia de pobreza extrema alimentaria.

Una característica específica de este programa fue el componente de la participación social a través de la formación de Comités Comunitarios. Este fue un requisito que las comunidades debían de cumplir para contemplar la instalación de un comedor comunitario. Los Comités Comunitarios, fueron los órganos de

participación social representantes de una comunidad, formados a través de una asamblea general con representación de voz y decisión de los integrantes de una comunidad para la toma de acuerdos. Estos Comités elegían una Comisión de Alimentación, que a la vez sería la encargada del correcto funcionamiento del comedor comunitario, y de recaudar y administrar las cuotas de recuperación que podrían ser máximo de \$10.0 pesos, y en caso de no contar con esta cantidad las personas podrían cubrir dicha cuota en trabajo o en especie en el mismo comedor.

Para el cierre del 2018, según datos oficiales, se contaba con 5, 639 comedores con cobertura a nivel nacional, favoreciendo a 602, 080 personas en el marco de este programa, sirviendo 1.1 millones de comidas al día (SEDESOL, 2019).

La participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el programa de Comedores Comunitarios, se concretó con acciones para la consolidación, operación y fortalecimiento de los comedores, además de otras actividades de desarrollo comunitario que contribuían a favorecer la formación de tejido social y cohesión dentro de las comunidades, como por ejemplo infraestructura social, equipamiento o proyectos productivos, entre otras.

La mayoría de los programas sociales, ya mencionados, estuvieron transversalizados por la estrategia de la *Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH)*. En enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el por decreto presidencial el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre (Sin Hambre).⁶⁸ Fue una estrategia de inclusión y bienestar social sustentada en un proceso participativo, la cual buscó la coordinación de esfuerzos y recursos de la federación a través de la articulación de 70 programas federales, los estados, y municipios con los sectores, público, social y privado para el logro de los objetivos planteados en este sistema. En una primera etapa se identificaron 400 municipios con población en pobreza extrema y pobreza, y carencias por acceso a la

⁶⁸ La estrategia se dio por concluida el 30 de noviembre de 2018.

alimentación, y en posteriores etapas ampliaría su cobertura hasta llegar a 2457 municipios en todo el país.

Derivado de la CNCH en abril de 2014 se publicó el Programa Nacional de México sin Hambre (2014-2018), el cual estuvo alineado al Plan Nacional de Desarrollo y a las Metas Nacionales de México Incluyente y México Prospero.

Los objetivos fueron:

- a) Cero Hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas con pobreza multidimensional extrema y carencia de alimentación.⁶⁹
- b) Eliminar la desnutrición infantil aguda, para mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- c) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- d) Minimizar las pérdidas post cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- e) Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
- f) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.
(DOF, 2013 a).

El modelo de coordinación del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre se estructuró con cuatro componentes que servirían de espacios de comunicación y toma de decisiones conjuntas: la Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre; los Acuerdos Integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios; el Consejo

⁶⁹ El Objetivo de la Cruzada era garantizar la seguridad alimentaria y de nutrición de 7.1 millones de mexicanos que hasta el año 2013 vivían en esta condición. Para el año 2017 se tenía una cobertura de 5.9 millones de personas atendidas por esta estrategia.

Nacional para la Cruzada contra el Hambre; y los Comités Comunitarios integrado por los beneficiarios de programas sociales.

En la estructura del Consejo Nacional para la Cruzada contra el Hambre, fue el espacio donde se integró la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada y de las instituciones académicas. Esta fue una instancia que tendría como objetivo, generar el diálogo, entre los sectores público, privado y social para generar acuerdos integrales, mejorar las líneas de acción de la Cruzada y cumplir con mayor eficacia los objetivos planteados basado en un marco de corresponsabilidad y canales de participación social.

Al ser la participación comunitaria el punto estratégico para combatir la pobreza alimentaria, se reconocería la necesidad de crear mecanismos que facilitaran la participación de la comunidad y de la sociedad civil organizada para repercutir en las condiciones de vida de las comunidades, para cambiar esquemas de carácter asistencial a uno de generación de ingresos y productividad.

Este modelo de coordinación se presentó como una estrategia innovadora para focalizar el tema de la pobreza alimentaria, al involucrar a dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal a través de una alianza con la sociedad civil, el sector privado y organismos internacionales. Si bien esta estrategia de política social fue considerada como novedosa también su modelo fue cuestionado, según lo muestra el estudio realizado por CONEVAL (2018b). Esta estrategia de coordinación implicó que la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), a través del grupo de Comité de Expertos y del Consejo Nacional, fuera a nivel federal la unidad responsable de la planeación, la focalización, y el seguimiento de trabajo, en las delegaciones de los estados. La finalidad de esta coordinación fue que los estados orientaran sus recursos (a través de programas presupuestarios) a los objetivos de la Cruzada Nacional, para así lograr toda una alineación y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos. Sin embargo, como detalla el estudio de Coneval, esto no sucedió así, porque los programas estatales

siguieron planeando y presupuestando de manera independiente sin considerar los objetivos de la CNCH, por lo cual los objetivos en este aspecto no se alcanzaron.

En cuanto a la focalización, la CNCH, tuvo avances en la concentración de padrones de beneficiarios de distintas dependencias, lo cual fue producto de algunos grupos de trabajo que tomaron decisiones conjuntas para atender a determinada población, lo cual evitó empalmes y duplicidades de acciones, sin embargo, como lo señala CONEVAL, esto no fue en todos los casos, ya que hubo grupos de trabajo que realizaron su toma de decisiones de manera independiente y sin consensuar las acciones, generando con esto acciones dispersas, lo cual provocó otra limitación para la implementación de la CNCH.

El modelo de coordinación aplicaba también a nivel estatal, a través de la instalación de un comité estatal intersecretarial, que preveía el trabajo coordinado con las dependencias federales, y la alineación de los indicadores propuestos por la CNCH, contando también con sus respectivos grupos de expertos y consejos estatales. Sin embargo, de acuerdo con la evaluación de CONEVAL (2015), los comités estatales, en su mayoría no se integraron, y como consecuencia tampoco se concretaron los espacios de diálogo que permitirían acordar el rumbo de los recursos, a lo cual cada programa continuo con su propia focalización sin converger en decisiones para aumentar o reorientar los recursos conforme a lo establecido en la Cruzada. Esto mismo sucedió a nivel municipal, la planeación y focalización no se ejecutaron conforme a los instrumentos propuestos por la CNCH por lo que cada ayuntamiento trabajo según su propia agenda local.

Por su parte, los comités comunitarios, formados por los habitantes beneficiarios de los programas sociales, serían la figura más importante de esta estrategia, porque representaban el espacio de diálogo para canalizar demandas y necesidades en el marco de la CNCH.⁷⁰ Entre otras funciones, tenía la tarea de establecer un plan comunitario y vincularlo con la oferta institucional. Ahora bien,

⁷⁰ De acuerdo con los datos de SEDESOL (2018), para el año 2015, existían 67,759 comités comunitarios que realizaron autodiagnósticos y planes de desarrollo comunitario, que representaron más de 351,000 proyectos específicos y prioritarios para las comunidades.

aunque la mayoría de los comités comunitarios se crearon conforme a lo programado, estos, sólo sirvieron para canalizar y conocer las demandas y gestionar algunos apoyos, pero no para que las autoridades planearan y focalizaran apoyos que debían de considerarse en cada comunidad, según lo establecía la CNCH. (CONEVAL, 2018b).

En suma, la premisa de esta estrategia fue que los programas sociales, ya se encontraban alineados para garantizar los derechos de las personas, para lo cual era importante conjuntar esfuerzos para evitar duplicidades y eficientizar recursos. Para esto, los programas sociales debían de incluir en sus diseños, los objetivos de la CNCH. Para lograrlo se construyó un listado de programas sociales que se consideraba abatían algún tipo de carencia social, por lo cual se buscó que modificaran sus reglas de operación para garantizar que se focalizaran recursos a la población que habitaba en los municipios donde aplicaba la cruzada. Para identificar a esta población se contó con un sistema de información denominado Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), para asegurar la correcta focalización y conocer las condiciones de la población, donde a través de los comités comunitarios, se garantizaría que las personas recibieran los apoyos donde se necesitara. Sin embargo, aunque esta estrategia representó un importante plan de coordinación, de igual forma también presentó algunas discrepancias. De acuerdo con CONEVAL, se logró que los programas sociales incluyeran en su diseño lo referente la priorización de población habitante en los municipios de la Cruzada, sin embargo, en la práctica los programas siguieron operando como antes se hacía, lo cual tuvo como efecto una desarticulación de acciones y se diluyeran responsabilidades. El SIFODE, como instrumento de focalización fue útil, sin embargo, la información que arrojaba no siempre correspondía con los programas estatales, lo cual provocó una toma de decisiones reducida tanto por los gobiernos estatales como municipales, por lo cual este instrumento no logró su consolidación.

La estrategia de la CNCH fue sin lugar a duda, fue una estrategia compleja y una experiencia para la construcción de políticas de colaboración que buscaban generar sinergias y espacios de decisión conjunta entre distintos actores enfocada

al cumplimiento de derechos sociales. Como ya se señaló la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada, en esta estrategia, se enmarcó en su estructura en los espacios de diálogo y propuestas por el Consejo Nacional de la Cruzada a nivel federal, estatal y municipal. Sin embargo, según lo señala el estudio de CONEVAL (2015) no se mostró evidencia que el Comité de expertos (conformado por un secretario técnico propuesto por Sedesol más 10 miembros académicos) y el Consejo Nacional de la Cruzada, hayan influido en las decisiones que se tomaban en los grupos de trabajo. Como se observará en siguientes capítulos de esta investigación, esta participación se concretó a la ejecución de proyectos sociales en los municipios de la Cruzada, en el marco de los programas sociales operados por INDESOL.

Sumando a la estrategia de la CNCH, como antecedente y en los últimos años dos años del gobierno, se diseñó otra estrategia de política social característica de esta administración, denominada la *Estrategia Nacional de Inclusión (ENI)*, esta surgió en el año 2016 como propuesta del presidente Enrique Peña Nieto. Su objetivo fue contribuir al acceso de derechos sociales, a la reducción de carencias y a la generación de ingresos mediante la coordinación eficiente entre instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, el sector empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los grupos sociales. La finalidad era coordinarse para abatir la pobreza y las carencias sociales y utilizar los recursos públicos de una mejor manera.

En términos generales, los propósitos consistían en mejorar el desempeño de las intervenciones sociales, mediante una adecuada identificación de la población con carencias sociales; identificar innovaciones en el marco de la política social, simplificando procesos normativos y administrativos que facilitaran el acceso a los derechos sociales, y promoviendo la participación de los actores institucionales, en los esfuerzos del desarrollo social, mejorando el diseño e implementación de acciones dirigidas a disminuir carencias sociales, y mejorar el ingreso de las familias, etc.

En esta estrategia participaban todas las dependencias cuyo trabajo incidía en la calidad de vida de los mexicanos y sus derechos sociales, como la alimentación, la salud, educación, seguridad social, vivienda, servicios de vivienda e ingreso, inclusión laboral y comunicación.

Los pilares de esta estrategia fueron: la medición integral de la pobreza multidimensional, como marco de referencia, un marco de coordinación (interinstitucional e intergubernamental) y el aprovechamiento de sistemas y registros administrativos como medios para evitar duplicidades y compartir información entre dependencias y ciudadanos, en este caso se recuperó y fortaleció el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), aunque continuo mostrando algunas inconsistencias informáticas, toda vez que no registraba el total de intervenciones y no coincidía con algunos registros administrativos de algunos programas sociales. Otra herramienta que apoyo al uso de la información compartida fue el registro de los padrones de beneficiarios de todos los programas sociales.

La ENI, contó con seis instrumentos de coordinación: Gabinete especializado México Incluyente, Grupos de trabajo, Comisión Nacional de Desarrollo Social, un grupo directivo, mesas de trabajo y la intervención estatal. En esta estrategia también fue contemplada la participación de la sociedad civil organizada y la academia.

La Estrategia Nacional de Inclusión, fue la que perduró hasta el final de la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Según los datos oficiales en materia de desarrollo social, a través de esta estrategia, algunos de los resultados fueron los siguientes:

La pobreza multidimensional disminuyo de 45.5 % en el año 2012 a 43.06% en el año 2016.

La pobreza extrema se redujo de 9.8% de la población en 2012 a 7.6% en 2016.

Se concluyó que durante este año 2.2 millones de mexicanos habían superado la pobreza extrema, tanto en zonas rurales como urbanas, beneficiando a los grupos más vulnerables como, mujeres, niños y jóvenes, indígenas, adultos mayores de 65 años y más, así como personas con discapacidad.

Las carencias sociales tuvieron una disminución con respecto al inicio de 2012 por lo que:

- 6.2 millones más de mexicanos tienen acceso a servicios de salud.
- 3.4 millones más de mexicanos tienen acceso a seguridad social
- 2.8 millones más de mexicanos tienen acceso a una alimentación sana y balanceada.
- 1.3 millones de personas más superaron el rezago educativo
- 1.2 millones de mexicanos más cuentan con servicios básicos de vivienda
- 1.1 millones de mexicanos más cuentan con más calidad y espacios en la vivienda (Presidencia de la República, 2018, pág. 81).

La información anterior está sustentada con datos oficiales, sin embargo, al hacer una búsqueda más exhaustiva sobre la Estrategia Nacional de Inclusión, no se encontró más información normativa y técnica que hiciera referencia sobre resultados e impactos, por lo que se advierte que la ENI más que una estrategia, fue una propuesta institucional para enmarcar el diseño de política social y cerrar sus acciones en este sexenio.

Lo dicho hasta aquí, muestra como el sistema de planeación nacional incorporó a través de un marco normativo – institucional la participación de distintos actores públicos y sociales para el logro de los objetivos planteados en las metas nacionales. En general, la cuantificación de su participación en materia de desarrollo social y otros rubros, se visibiliza de una mejor manera a través de la información proporcionada por las entidades de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con la información oficial del informe de cuenta pública 2018, y su fundamento en la Ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil y su Reglamento. Hasta el año 2018 según los datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, existían 41,690 OSC legalmente constituidas y registradas con Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI). De estas organizaciones, las entidades de la Administración Pública Federal apoyaron las acciones de fomento, conforme a dos rubros, el económico y el no económico este último relacionado con: asesorías, capacitaciones presenciales y a distancia, difusión y comunicación, especie, concertación y vinculación, etc.

En cuanto al rubro económico y con convenio,⁷¹ el total de recursos federales dirigidos a organizaciones de la sociedad civil con CLUNI fue de 6,209,037,495 pesos. Se llevaron a cabo 18,880 acciones de fomento por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal dirigidas a 10,433 OSC (INDESOL, 2018, pág. 8). De las acciones reportadas al fomento de las OSC el 78.2% las realizó la Secretaría de Desarrollo Social.

También a través del rubro económico, según los 21 los ramos administrativos participantes en concordancia con el Presupuesto de Egresos de la Federación, los Ramos que más apoyaron a las OSC en el rubro económico, fueron: en primer lugar el Ramo 20 correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Social (hoy Bienestar) con 1,515 acciones, a través de la Dirección de Opciones Productivas, la Dirección de Políticas Sociales, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano de la Juventud; en segundo lugar, el Ramo 47 correspondiente a las entidades no sectorizadas, en este caso referido a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con 206 acciones , y el Instituto Nacional de las Mujeres con 172 acciones; en tercer lugar, el Ramo 16

⁷¹ De acuerdo con este informe, el convenio se define como: Acuerdo de Voluntades que pertenecen al derecho público, con carácter de obligatorio, se puede celebrar entre el Ejecutivo Federal a través de sus dependencias o entidades para estatales, para la realización de acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, con la participación de grupos sociales, particulares o comunidades indígenas. Es la concreción de la participación social activa y responsable en la ejecución de acciones con el gobierno, particularmente aquellas con impacto social.

de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con 190 acciones.

En los rubros de fomento NO económicos se realizaron 15,923 acciones de fomento relacionados con asesoría, capacitación presencial y a distancia, concertación, coordinación y vinculación, convenios, difusión y comunicación, especie, servicios y otros.

Cabe destacar que los rubros NO económicos donde más se incidió con acciones de fomento, fue en primer lugar, *asesorías* con 5,357 acciones de fomento beneficiando a 5,081 OSC, siendo la Secretaria de Desarrollo Social (Hoy Bienestar) a través de INDESOL, la dependencia que realizó el mayor número de acciones en este tema.

En segundo lugar, se tuvo el rubro de *capacitación presencial* con 4,203 acciones beneficiando a 3,100 OSC, la Secretaria de Desarrollo Social (hoy Bienestar) a través de INDESOL también fue la dependencia que ofreció una mayor cantidad de capacitaciones presenciales con un 89.1%, en segundo lugar, estuvo la Secretaria de Relaciones Exteriores con 5.7%.

En tercer lugar, se tuvo el rubro de *capacitación a distancia* con 3,538 acciones beneficiando 3,522 OSC, en este rubro la Secretaría de Desarrollo Social, (hoy de Bienestar) a través de INDESOL, fue la institución que proporcionó el mayor número de capacitaciones a distancia, representando el 99.0% (INDESOL, 2018).

Los temas de asesorías y capacitaciones estuvieron relacionados con las temáticas de: marco normativo para las OSC, estrategias de desarrollo institucional y procuración de fondos; impacto humano y social de proyectos, creación y fortalecimiento de redes para el desarrollo de proyectos sociales, elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos sociales y elementos fundamentales para la constitución legal de las OSC, entre otras.

Con toda la información anterior, se observa la cantidad de acciones realizadas por parte de las organizaciones de la sociedad civil organizada en México, lo cual responde al cumplimiento, entre otros aspectos, a la obligatoriedad de hacer pública la información en cuanto al manejo de la transparencia de los recursos públicos. De igual manera, con esta información se observa la interacción entre entidades gubernamentales y OSC con respecto al trabajo colaborativo para acciones de bien común.

Ahora bien, con respecto a la información de todo el sexenio (2013-2018) de acuerdo con los datos oficiales, y según los datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil en esta administración se registraron un total de 21,868 OSC con respecto a las 15,423 registradas en todo el periodo de Felipe Calderón, es decir, un 41% más de OSC.⁷²

Con respecto a los apoyos y estímulos en el rubro económico, todas las unidades y entidades de la administración pública federal apoyaron durante todo este período 2013-2018 un total de 17, 574 OSC con un monto de \$37,217,427,939 pesos.⁷³

De estas organizaciones, durante este período (2013-2018) las que recibieron apoyo económico *sólo para el aspecto del desarrollo social*, fueron un total de 9,189 OSC con un monto total de \$3,415,972,706 pesos.

⁷² Información obtenida de datos oficiales recuperados de los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2007,2008,2009,2010,2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017y 2018.

⁷³ Recuperado de: Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

En suma, el número de organizaciones apoyadas en el rubro económico por año, dedicadas al desarrollo social durante el periodo 2013-2018 fue:

Figura 10.

OSC APOYADAS EN EL RUBRO ECONÓMICO EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO SOCIAL, SEXENIO DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales recuperados de los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

De acuerdo con la normatividad, las acciones de las OSC en el rubro económico estarían orientado a la realización de las actividades de fomento, las cuales están intrínsecamente ligadas al ámbito de desarrollo social y la atención a grupos vulnerables, de ser así, también se estaría incidiendo en lo establecido en las acciones de la planeación nacional en materia de política social en este sexenio. Sin embargo, faltaría un estudio más acotado para verificar la congruencia entre las acciones apoyadas por las OSC con respecto a las temáticas que este gobierno planteo como prioritarios en los programas sociales.

Finalmente, este sexenio, marcaría toda una etapa histórica para México, porque en el siguiente gobierno emergería otra alternancia democrática, que definiría nuevas formas de ejercer el poder y de proveer el bienestar social. Al cierre de esta administración el gobierno manifestó la conclusión del 95% de los compromisos asumidos al inicio de su campaña, lo cual fue cuestionado sobre todo por los actores políticos. Algunos expertos opinan que esto tampoco fue así, porque a pesar de que esta administración concretó una serie de reformas estructurales,

opinan, no se logró mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos, ya que por lo menos en el aspecto económico, se tuvo un crecimiento económico limitado, pues el producto interno bruto (PIB) no logró alcanzar el 5% como planeo desde un origen, quedando solamente en el 2.4%. De acuerdo con la investigación de Rodríguez Wallenius & Ruiz Moreno (2019) los impactos negativos de las políticas de empleo, ciencia y tecnología, fomento industrial, salud y vivienda, sumado a la falta de conclusión de algunos proyectos socioambientales, megaproyectos extractivos y de infraestructura generaron descontentos sociales en la población, y desconfianza en la legitimidad gubernamental, aunado entre otros aspectos al incremento de la violencia y criminalidad generada por los grupos de delincuencia organizada, incremento de desapariciones de personas, asesinatos, etc. La insatisfacción de la sociedad en general se vería reflejado posteriormente en las urnas, expresando un determinante quebranto al proyecto político propuesto por el presidente Peña Nieto y su partido político.

2.3 Primer año del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, el proyecto nacional de la Cuarta Transformación (4T).

La finalidad de este apartado es mostrar un esbozo general del contexto de esta tercera alternancia política en México, así como los principales propuestas y acciones del actual gobierno orientadas a la política su social y su relación con la sociedad civil organizada. La temporalidad se acota al año 2019, por ser el límite del período de estudio de esta investigación.⁷⁴

La tercera alternancia democrática en este siglo XXI, se comenzó el 1 de julio de 2018, iniciando una nueva etapa política en nuestro país. La elección presidencial se catalogó como un hecho electoral histórico, similar a la contienda del año 2000 cuando Vicente Fox ganó la presidencia de México.

⁷⁴ Cabe destacar que mucho del contenido de este apartado está sustentado en hemerografía digital, el cual se complementará con material bibliográfico especializado sobre el primer año de gobierno de AMLO.

La mayoría de los mexicanos tomaron la decisión de un cambio sobre la forma de gobierno, un cambio emanado de un descontento por la clase política representado anteriormente por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), dando el triunfo de mayoría a quien hoy es el presidente de México: Andrés Manuel López Obrador (AMLO).⁷⁵

Como ya se ha mencionado, esta fue la tercera ocasión (previa a 2006 y 2012) que el candidato Andrés Manuel López Obrador, participó en una contienda por la Presidencia de la República Mexicana abanderado por la izquierda mexicana. Esta última elección sería la que le brindaría el triunfo, al obtener el apoyo del 53% de la votación nacional.

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador en la presidencia, también se reflejó en la composición del poder legislativo, sobre todo en la Cámara de Diputados, quien ganaría escaños con la representación legislativa de la coalición “Juntos Haremos Historia”, con los cuales dispusieron del 60% de los 500 diputados de la Cámara, que en cuestiones legislativas significaría atender su agenda política, sin obstáculos de tipo parlamentario, lo cual facilitaría la aprobación de nuevas reformas constitucionales o revertir contenidos de los ya existentes (INE, 2018).

Desde la contienda de 2006, y ante su narrativa política de fraude electoral, el entonces candidato Andrés Manuel López Obrador impugnó las elecciones ante las autoridades electorales, y, encabezó un movimiento de resistencia pacífica, denominado Movimiento de Regeneración Nacional, el cual conocemos como (Morena), bajo el eslogan de “La esperanza de México”. Con este movimiento formo su base de apoyo y logró consolidarlo hasta lograr su registro como partido político en el año 2014.

⁷⁵ La contienda electoral 2018-2024, estuvo conformada por el candidato Ricardo Anaya Cortés (PAN-PRD-MC); por la coalición “México al Frente”; José Antonio Meade Kuribreña (PRI-PV-Nueva Alianza) por “Todos por México”; Andrés Manuel López Obrador (PT-MORENA-PES) por “Juntos Haremos Historia”; Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón con Candidatura Independiente.

Desde que inicio el movimiento, el discurso político de Andrés Manuel López Obrador fue: “Morena seguiría defendiendo las causas justas y luchando por cambiar un régimen antidemocrático y corrupto”. Añadió que Morena era una opción diferente entre otros motivos porque estaba en contra del modelo neoliberal y del *Pacto por México*, añadiendo que no admitirían ningún esquema de privatización de los energéticos (Muñoz, 2013) .

Este movimiento, estuvo respaldado con su propuesta de *Proyecto de Nación 2018-2024*, el cual señalaba quedaría concretado en caso de resultar ganador en las elecciones. Este proyecto contenía propuestas, en materia, económica, social, y educativa para generar políticas públicas, y romper la inercia del bajo crecimiento económico, el incremento de la desigualdad económica y la pérdida de bienestar para las familias mexicanas tendencias que han marcado a México en los últimos 35 años (Contralacorrupción, 2019).

Con este proyecto el movimiento planteó acabar con las décadas de pasadas del modelo neoliberal a través de la *Cuarta Transformación (4T)*. Este fue uno de los términos más utilizados para mostrar la visión del gobierno sobre el futuro de México, una transformación, similar a la de los movimientos sociales históricos de la vida política y democrática de México: la Reforma, la Independencia y la Revolución. Enalteciendo a importantes personajes de la historia de México, como Benito Juárez, Hidalgo y Madero, manifestando su intención de continuar su legado.

En su toma de posesión su discurso se centró en el cumplimiento de 45 promesas a cumplir durante su mandato. Resaltó la promesa de llevar al país a un cambio de modelo económico, y acabar con las prácticas del neoliberalismo; acabar con la corrupción y la impunidad los cuales desde su perspectiva ideológica eran los culpables de la desigualdad en México. Se antepondría el beneficio de los más pobres sobre los intereses de los grupos de poder para instaurar un “auténtico Estado de Derecho”, en palabras del presidente electo, anunció que: “Por mandato del pueblo se iniciaba la Cuarta Transformación Política, iniciando un nuevo cambio de gobierno” (Luna, 2018).

Ante esta retórica, la propuesta de gobierno se percibió con incertidumbre por parte de algunos especialistas en la materia, porque ante estos planteamientos, la acción del gobierno y el ejercicio de poder, se tornaban con las características de un populismo carismático, que en caso de ejercerse podría debilitar las instituciones públicas, incluso correr el riesgo retroceder en las reformas estructurales ya establecidas.

Esto fomentó el análisis y debate político en el ámbito académico que intentaba, comprender e interpretar el posicionamiento del gobierno a través del discurso oficial.

Un ejemplo de estos análisis teóricos es el que muestra la investigación de Cansino & Covarrubias (2007) sobre los populismos mexicanos y la dicotomía predemocrático y posdemocrático; el cual señala que el populismo es una categoría de análisis compleja, y que el fenómeno por sus excesos retóricos e implicaciones anti-institucionales se convierte en una perversión para las democracias modernas y un riesgo para cualquier orden institucional. Siguiendo a Cansino & Covarrubias señalan que:

Puede hablarse de populismo cuando se expresan los siguientes atributos semánticos independientemente del régimen que se presente: a) una pulsión simbólicamente construida que coloca al pueblo, gracias a una simbiosis artificial, con su líder por encima de la institucionalidad existente; b) un recurso a disipar las mediaciones institucionales entre líder y pueblo, gracias a una supuesta asimilación del primero sobre el segundo; y c) una personalización de la política donde es creada por la ilusión de un pueblo a través de su líder (Cansino & Covarrubias, 2007, pág. 42).

En este mismo estudio, señalan que al utilizar esta retórica se puede clasificar en la categoría de un populismo premoderno, porque su estructura discursiva es de tipo ideológico, apelando constantemente a la soberanía popular, utilizando lógicas de movilización como un mecanismo de confrontación con los adversarios; por lo que la protesta más que volverse un síntoma de descontento ante las instituciones, es utilizado para agredirlas. Del mismo modo, a esto se suma la característica de su presencia de los medios de comunicación que más servir de medio para mostrar un nuevo modo de actuar político, se interpreta como una construcción paulatina y efectiva de una política de masas, toda vez que la

televisión ha sido uno de los medios de comunicación con más proximidad al pueblo. Otros autores señalan que la legitimidad que AMLO practica es un liderazgo de tipo carismático, toda vez que cambia las formas y prácticas políticas tradicionales, incluyéndolas como parte de su personalidad a través de algunos rasgos extraordinarios ante los ojos del público por su manera de hablar y comportarse.⁷⁶

Como se aprecia, la aportación analítica de Cansino & Covarrubias invitan a la reflexión sobre la imagen política y la retórica del presidente Andrés Manuel López Obrador brindando sólo una opinión y una visión diferente sobre el tipo de régimen democrático, liderazgo, y las nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad que podrían emerger en México para los próximos años.

Lo dicho hasta aquí brinda un contexto general, sobre la situación política y social que antecedió al triunfo del hoy presidente de México. En los siguientes apartados se mostrarán los puntos más importantes con respecto a las políticas y acciones que dieron origen a una nueva forma de gobierno y a los nuevos arreglos entre gobierno-sociedad durante el año 2019.

Hecha esta salvedad, se puede decir que el año 2019, también sería histórico no sólo en el contexto socio político para el país, en términos de elecciones presidenciales, sino también en las implicaciones al implementar esta nueva propuesta de nación desde un nuevo modelo económico, donde el único actor sería el Estado.

⁷⁶ El concepto del liderazgo carismático, visto desde la teoría social, y desde el pensamiento de Weber, sería entendido como un tipo de dominación legítima. Weber las clasifica en 3 tipos: racional, tradicional y carismático, este último “descansa en la entrega extraordinaria a la santidad, al heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creada o reveladas (autoridad carismática). En este tipo de autoridad se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en el que la fe en su carisma tiene validez.

El principal argumento presidencial que AMLO ha sostenido es que México tuvo gobiernos que aplicaron distintas estrategias y modelos de desarrollo (1930- antes de 1980) que generaron formas de bienestar. Que durante este período, los modelos incluyeron una presencia pública importante de la economía, el monopolio del Estado en sectores estratégicos, como el proteccionismo comercial, el impulso del mercado interno, la creación de infraestructura por parte del Estado, el fomento a industria en su modalidad público – privado, etc., señalando estas estrategias tuvieron la finalidad de fortalecer las condiciones laborales, los mecanismos de redistribución, apoyo a la producción agrícola, y el abasto popular en las ciudades. De acuerdo con este argumento, el crecimiento económico del país se sostuvo hasta antes de entrar en crisis, causadas por las políticas económicas del neoliberalismo amparado por los gobiernos posteriores a los años ochenta hasta el 2018.

Desde el nuevo discurso oficial, el enfoque del neoliberalismo significa:

“... el Neoliberalismo se significó por el desmantelamiento sostenido de la presencia del sector público y la dramática reducción del sector social; la apertura comercial indiscriminada; la desregulación en todos los frentes; la supresión o reducción de derechos y conquistas laborales; la eliminación de los subsidios y su reemplazo por sistemas clientelares focalizados en los sectores más depauperados; el parcelamiento de las facultades del gubernamentales en organismos autónomos y la abdicación de potestades del gobierno en diversas instancias internacionales, en el marco de la inserción de la economía global...el ciclo neoliberal no fue la solución de la crisis, si no el ahondamiento...en más de tres décadas del ejercicio público lejos de resolver los conflictos entre los sectores, los han agudizado y llevado hasta peligrosos puntos de quiebre...en estas circunstancias los gobiernos que sucedieron en México entre 1982 y 2018 recurrieron a una simulación generalizada como sucedió del cumplimiento a la ley suprema y las derivadas...el lenguaje del discurso oficial fue desvirtuado. A la manipulación se le llamó solidaridad, al saqueo se le denominó rescate, a la opacidad y el crecimiento fueron bautizados como confidencialidad y protección de datos personales, a la apropiación indebida de bienes públicos se le llamó desincorporación y la corrupción fue denominada licitación o adjudicación directa...”. (DOF, 2019, págs. 5-6).

Al cobijo de este argumento, este gobierno desde los primeros meses de gobierno comenzó con un reordenamiento de la Administración Pública Federal, comenzando con distintas acciones para iniciar así los cambios sociales propuestos. Uno de los eventos más significativos se presentó el 7 de febrero de 2019, en una conferencia de prensa matutina, el presidente oficializó su decisión de no otorgar más recursos públicos a ninguna organización social, ni a ninguna organización de la sociedad civil organizada (OSC), ni a quienes actuaban como intermediarios en los programas sociales, porque se generaba opacidad y poca transparencia, según su opinión. El presidente mencionó: “...los fondos no llegaban completos había moche por los sistemas de intermediación que prevalecía, organizaciones sociales

de todo tipo, organizaciones de la llamada sociedad civil recibían proyectos para apoyar a niños de la calle, migrantes, adultos mayores...se mantenían aparatos burocráticos, aunque no pertenecían al gobierno. Eran organizaciones con directivos, con directivos, asesores, gastos para ir a congresos de todo el mundo, todo financiado con presupuesto público...eso ya desaparecieron, no se va a entregar apoyo a ninguna organización social, de la sociedad civil o no gubernamental, todo va a ser directo de la Tesorería de la Federación al beneficiario". (EXCÉLSIOR TV, 2019).

En este mismo tenor, el presidente también instruyó el recorte al presupuesto del programa de instancias infantiles, añadiendo que el dinero se daría directo a los padres de familia de los niños y no a los directores de las estancias. Esta decisión la tomó porque tenía conocimiento de "las irregularidades" que se cometían en este programa.

En otras conferencias el presidente opinó sobre las OSC: "...Yo no conozco a gente de sociedad civil, de verás muy pocos, algunos de izquierda, con todo respeto, todo lo que tiene que ver con sociedad civil tiene que ver con el conservadurismo, hasta los grandes consorcios, promueven a la sociedad civil, es una bandera la sociedad civil". (Animal Político, 2019).

De igual manera, para materializar las decisiones presidenciales en este aspecto, el 14 de febrero de 2019, la Presidencia de la República emitió la "Circular Uno" a miembros del Gabinete Legal y Ampliado, para hacer de su conocimiento la decisión de no transferir recursos del presupuesto público a ninguna organización social, sindical, civil, o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar con la intermediación, que desde su opinión, propiciaba la discrecionalidad, opacidad, y corrupción. Especificando que todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarían de manera directa a los beneficiarios.

Como una de las respuestas a esta decisión presidencial, un grupo de 92 OSC, manifestaron un pronunciamiento en el cual le hicieron un llamado al presidente por hacer una "injusta y equivocada apreciación" sobre la sociedad civil

organizada, sobre todo por los señalamientos en cuanto a su ética y profesionalismo. Estas OSC solicitaron un diálogo, para reconsiderar las medidas administrativas extremas aplicadas a las OSC, en cuanto al acceso legal para el uso de los recursos públicos.⁷⁷

A partir de toda esta serie de argumentos señalados por el presidente Andrés Manuel López Obrador, y con la construcción discursiva del él para con las OSC, no quedo claro, cuáles serían las nuevas formas de relación que establecería el gobierno con la sociedad civil organizada, en caso de existir. Al mismo tiempo, surgió la incertidumbre de conocer cuáles serían las formas de colaboración con otros actores sociales y privados en la esfera pública y la atención que, a partir de esta concepción, se tendría para abordar los problemas públicos y si la intervención de las OSC estaría prevista o no en los planes y políticas nacionales.

Algunas de estas expectativas se aclararon cuando se publicó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Cabe destacar que la publicación oficial causo una confusión entre la ciudadanía y a los medios de comunicación. El 30 de abril de 2019, en la fecha límite, se entregó el PND a la Cámara de Diputados y éste se comenzó a circular de manera inmediata, sin embargo, el 3 de mayo se publicaron dos documentos en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: uno con contenido de 64 páginas con el título de Plan Nacional de Desarrollo y el otro con un contenido de 228 páginas presentadas a manera de anexo XVIII -bis. Este último documento, en realidad no era un anexo, porque al interior también se identificaba el título del: “Plan Nacional de Desarrollo”. Lo que llamó la atención fue que ambos documentos no eran compatibles con el contenido de la información ni en estructura. El de 64 páginas contenía un manifiesto político contundente con el discurso sostenido por AMLO, y el de 228 páginas un documento con mayor contenido y estructura metodológica; esto para algunos medios de comunicación, además de

⁷⁷ Al hacer una búsqueda de información sobre este pronunciamiento, no se encontró evidencia alguna sobre una posible respuesta institucional ante este acto de petición.

una confusión, reflejo la falta de coordinación entre los equipos de trabajo del presidente, el político y el tecnocrático (Faljo, 2019).

Posteriormente el 17 de julio de 2019 se publicaría en el Diario Oficial de la Federación el documento de 64 páginas, convirtiéndose así en el documento oficial del Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024, del cual actualmente se desprenden las políticas públicas.

El Plan Nacional de Desarrollo, como ya se mencionó se diseñó con base a la mayoría de los postulados del Proyecto de Nación 2018-2024: “Honradez y Honestidad”; “No al gobierno rico con pueblo pobre”; Al Margen de la ley nada, por encima de la ley; nadie”; “Economía para el Bienestar”; “El mercado no sustituye al Estado”; “Por el bien de todos primero los pobres”; “No dejar Nadie atrás, no dejar nadie afuera”; “No puede haber paz, sin justicia”, “El respeto al derecho ajeno es la paz; “No más migración por hambre o por violencia”, “Democracia significa el poder del pueblo”; “Ética, libertad y confianza”. En cada uno de estos postulados se recupera el argumento de los efectos negativos del modelo neoliberal y los errores cometidos por los gobiernos anteriores, a fin de superarlos aplicando otro tipo de políticas direccionadas por el Estado.

La estructura está compuesta por 3 apartados: I. Política y Gobierno; II. Política Social; III. Economía, en cada uno de estos apartados se mencionan los principales programas y las acciones a ejecutar en estos rubros. Así mismo, el Plan Nacional incorpora una descripción general de los proyectos estratégicos para esta administración: Tren Maya; Programa para el desarrollo del Istmo de Tehuantepec; Aeropuerto Internacional “Felipe Ángeles” en Santa Lucia, y Auto Suficiencia Alimentaria y rescate del Campo.

Este Plan Nacional es explícito en cuanto a manifestar que la política social será el principal objetivo de su gobierno. En él se aboga por la aplicación de las principales políticas que los gobiernos ejecutaron en México durante la etapa del Estado de Bienestar. Sin embargo, queda la duda, sobre cuáles serían las

principales estrategias que el gobierno pretende realizar para lograr tal fin. Según el documento rector, el cambio principal como vía para alcanzar el bienestar está en la construcción del desarrollo visto “desde abajo”. Es decir, dándole protagonismo a “los siempre desposeídos oprimidos, y discriminados y atropellados por los intereses de los grandes intereses económicos”. Por lo que el combate a la pobreza y la marginación se ejecutará, teniendo presente el lema de: “Primero los Pobres”.

Ahora bien, para lograr este objetivo, uno de los medios propuestos es hacerlo a través de la política social. Para ello se establecieron los siguientes programas sociales prioritarios: 1. Programas del Bienestar de los Adultos Mayores 2. El Programa de Pensión para las Personas con Discapacidad; 3. Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; 4. Jóvenes Construyendo el Futuro; 5. Jóvenes escribiendo el Futuro; 6. Sembrando Vida; 7. Programa Nacional de Reconstrucción; 8. Desarrollo Urbano y Vivienda y 9. Tandas para el bienestar.⁷⁸

En seguimiento, con esta prioridad de los programas sociales, el Diario Oficial de la Federación, publicó el decreto por el cual se eleva a rango constitucional los programas sociales, propuesta del presidente López Obrador con el objetivo de que todos los habitantes del país tengan derecho a servicios de salud (atención médica y medicamentos gratuitos), becas y pensiones. La reforma fue al artículo 4o. de la Constitución donde se precisan los programas sociales a favor de los grupos más vulnerables de la población, y también donde se instaura el Sistema Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI).

En seguimiento a lo establecido en los programas sociales de esta administración, después de hacer una revisión normativa de estos programas, se observó que, en ninguno de estos programas se contemplaban en su diseño, la participación de la sociedad civil organizada, salvo en el programa de Jóvenes

⁷⁸ En el Programas del Bienestar de los Adultos Mayores, con una pensión de 2550 pesos cada dos meses; también se darán pensiones a las personas con discapacidad; se ofrecerán becas de 2400 pesos mensuales para jóvenes en universidades y de 3600 pesos para jóvenes aprendices en empresas.

Construyendo el Futuro, donde establece que los jóvenes pueden tener como la opción incorporarse al trabajo de alguna OSC, para recibir algún tipo de capacitación.

Definitivamente, ante la previa interrogante del involucramiento o no de la sociedad civil organizada en temas de desarrollo social, quedo evidente, la propuesta de un cambio de paradigma, con respecto al alcance del desarrollo y el bienestar, y la relación Estado- Sociedad, es decir, sin la participación de actores sociales (OSC). Con esta nueva propuesta de gobierno la participación social hasta ese momento se acotó a: universidades, pequeñas empresas, cooperativas, comunidades, y de la ciudadanía en general. Quedando claro que, con este nuevo modelo de sociedad, la relación sería directa: gobierno-ciudadanos, es decir, definiendo así la nueva forma de ejercer la gobernabilidad.

Con esto se planteó el nuevo reto de la política social en lo que respecta al diseño, implementación y seguimiento de los programas sociales, sobre todo en la precisión de los instrumentos que contribuirían a generar una mayor calidad de vida de los ciudadanos que más lo necesitaban. La expectativa siguió presente en cuanto al tipo de reformas que serían necesarias para que el gobierno aumentara su capacidad de recaudación y permitiera una cobertura universalista ante esta nueva forma de gobierno. Sin lugar a duda, las políticas públicas siguieron teniendo protagonismo, al acotar las acciones públicas ante los nuevos cambios políticos y sociales que se estarían presentando con la denominada Cuarta Transformación.

En suma, en este capítulo se mostraron tres sexenios presidenciales, presidente Felipe Calderón (2006-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018), y Andrés Manuel López Obrador (2018-2019). En cada uno de estos períodos se observaron las peculiaridades de su administración, las cuales estuvieron determinadas por un contexto histórico y sociopolítico, que derivaron en visiones y acciones con respecto a la forma de generar el desarrollo de la sociedad y el bienestar de las personas, a través de la política social.

Como se observó en cada período, los contextos socio políticos estuvieron determinados por la alternancia democrática en donde la gobernabilidad y la democracia representativa fueron cuestionadas en cuánto a su legitimidad, y representación política por parte de quienes en su momento resultaron electos como presidentes de la República. Estos períodos de transición democrática y en contextos de crisis política propiciaron el reacomodo del poder entre las fuerzas políticas, derivando así con nuevos arreglos institucionales y nuevos esquemas de relación entre el Estado - la sociedad los cuales tuvieron la intención de brindar respuesta a las demandas sociales de la ciudadanía.

En nuestro país, por mandato Constitucional, el instrumento fundamental para plantear los nuevos escenarios y la acción gubernamental de los gobiernos ha sido el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tiene la encomienda de propiciar el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, a través del diseño de políticas públicas. En este sentido, los Planes de Desarrollo de los tres periodos presidenciales tuvieron peculiaridades que reflejaron la postura política e ideológica con respecto al papel del Estado y el funcionamiento de las instituciones públicas y la sociedad en general, sobre todo de aquellos grupos en situación de rezago social, pobreza o cualquier otra situación relacionada con la vulnerabilidad.

En el marco de esta planeación nacional, el aspecto del Desarrollo Social se coinvertió en un punto fundamental como parte de las responsabilidades del Estado en la generación de desarrollo y combate a la pobreza. Como lo vimos en este capítulo, el objetivo común en estas administraciones fue el mismo: el bienestar de las personas, sin embargo, cada uno estableció distintas estrategias y acciones para lograrlo, sobre todo a través de política social como el instrumento principal para equilibrar los efectos de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Se observó, por lo expresado en los planes y programas sectoriales, que en los sexenios del presidente Felipe Calderón, y Enrique Peña Nieto, la concepción de la pobreza y vulnerabilidad social, fueron reconocidos como problemas sociales multicausales envueltos en el marco de un enfoque económico neoliberal y en un contexto de globalización. Ante esto, se tomó en cuenta el aspecto de la

participación social, y se hizo visible el reconocimiento y la suma de otros actores en la acción gubernamental, no centrada sólo en el gobierno, si no bajo el supuesto de que los problemas sociales pueden ser abordados de una manera más amplia con la participación de distintos actores públicos, privados y sociales. Perspectiva diferente en el caso del presidente Andrés Manuel López Obrador, que sí bien, reconoce la problemática generada por las políticas implementadas en el enfoque neoliberal, establece en sus argumentos, la necesidad de un nuevo enfoque en la acción gubernamental sustentada en una intervención más protagónica del Estado ante los problemas de carácter social y con una relación directa gobierno-sociedad, es decir, sin la intermediación de otros actores sociales, en este caso de las organizaciones de la sociedad civil organizada.

Ahora bien, en el marco de la planeación nacional, y acotado al tema del desarrollo social, el involucramiento de la sociedad civil organizada a partir del sexenio de Felipe Calderón incorporó y quedo establecida en distintos niveles de la acción gubernamental, es decir, a nivel de plan nacional, programas sectoriales y programas sociales. A esto se sumó su participación en distintas estrategias interinstitucionales.

Este involucramiento fue respaldado a través de un marco legal y normativo que permitió la intervención de la sociedad civil organizada en los problemas públicos en el ámbito social a través de diversas acciones, las cuales fueron ejecutadas sobre todo a través de los programas sociales. Me refiero en específico a Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), y la Ley General de Desarrollo Social publicadas en el año 2004 como las más relevantes. Como se observó en los anteriores capítulos, el surgimiento de la sociedad civil y su marco normativo fue producto de un proceso histórico y político que determino las nuevas formas de gobernar a una sociedad quebrantando con esquemas tradicionales -burocráticos del gobierno, planteado así una nueva forma de gobernar.

Ahora bien, para términos de este capítulo el objetivo fue investigar, sobre el tipo de políticas y acciones que facilitaron o impidieron la participación de la sociedad civil en temas de desarrollo social, por lo cual se observó lo siguiente:

En el caso del sexenio del presidente Felipe Calderón, la planeación nacional estuvo sustentada con una visión prospectiva del país hasta el año 2030, reconociendo que México estaba involucrado en un contexto internacional con lo cual se reconocía la importancia de generar una economía competitiva, combatir la pobreza fortaleciendo el capital humano y propiciando la igualdad de oportunidades y políticas para el desarrollo sustentable, etc. El punto final de este planteamiento fue la generación y fortalecimiento de la cohesión social en la sociedad mexicana. En este marco, se enfatizó en el tema de la corresponsabilidad de distintos actores para lograr dichos objetivos. En este sentido, el involucramiento de las OSC fue reconocido por su conocimiento técnico, temático y territorial, para gestionar las políticas sociales.

Su inclusión quedó establecido de una manera explícita en el Programa Sectorial de Desarrollo Social a través de sus objetivos y líneas de acción, orientadas a temas de asistencia social, participación en temas de redes de protección social, temas de ordenamiento del territorio, atención de la pobreza urbana, programas de prevención de desastres naturales y protección del medio ambiente, entre los más relevantes.

A nivel de programas sociales, la participación de las OSC quedó establecida prácticamente en casi todas las Reglas de Operación de los programas del Ramo 20 con la excepción del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y el programa de abasto de leche Liconsa. Cabe señalar que durante esta administración existieron programas que fueron emblemáticos derivados de la misma visión planteada en el plan nacional: el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), el de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, y el de Atención a Adultos Mayores 70 y Más. En todos estos programas el instrumento de participación legal de las OSC fue a través de la

presentación y ejecución de proyectos sociales, materializada a través de convenios jurídicos de concertación, según lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

A nivel de estrategias interinstitucionales la estrategia de “Vivir Mejor” sería un referente importante para esta administración en relación con el combate a la pobreza, la cual tomó como base la organización comunitaria y la participación social de las personas para la generar y fortalecer tejido social. El trabajo de las OSC, según esta estrategia quedó estipulado como complementario en las acciones de políticas públicas, sin embargo, la realidad fue que el trabajo de las OSC sólo quedo acotado a la etapa de implementación, según lo muestra la normatividad en las Reglas de Operación de los programas sociales, lo cual indica que el planteamiento gubernamental fue amplio, pero no trascendió a otras etapas de la política pública como lo son las etapas de diseño o evaluación. Sin embargo, en esta administración también hubo intentos de coordinación interinstitucional que incluyó la participación de las OSC, no sólo como ejecutoras, sino como órganos de opinión, consulta y seguimiento para el uso de los recursos públicos. Por ejemplo, la estrategia 100 X100 propuesta por la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) que tuvo la finalidad de incidir con acciones en los municipios de menor Índice de Desarrollo Humano. De acuerdo con las evaluaciones de Coneval, esta estrategia no tuvo un mayor impacto debido a la falta de coherencia entre las políticas internas y externas. Es decir, la falta de coherencia se debió entre otros aspectos a la centralidad de la toma de decisiones a nivel federal, sin delegación de acciones e información al nivel estatal y municipal, presentando una desarticulación debida principalmente a los insuficientes canales de comunicación impidiendo la alineación de objetivos y acciones, lo cual evitó que los espacios de diálogo y decisión se concretaran y efectivamente tuvieran el efecto esperado.

Durante este periodo el involucramiento de distintos actores en la planeación nacional fue importante sobre todo desde la gestión del conocimiento como un medio para hacer más efectiva la acción gubernamental. Es decir, existieron otros actores que, si bien su participación no fue tan visible, fueron reconocidos como un

factor estratégico para el desarrollo social, en este caso, me refiero a la academia y a los centros de investigación, los cuales se establecieron como una instancia de opinión, consulta y como generadoras de conocimiento e investigación social, relacionados con los temas del fortalecimiento de la sociedad civil y del desarrollo social. Su participación sería recuperada sobre todo en el diseño de algunos programas sociales, como el Programa de Coinversión Social, Estancias Infantiles, y Rescate de Espacios Públicos, además de algunas otras estrategias interinstitucionales como las ya mencionadas en este sexenio.

En lo que compete al periodo del presidente Peña Nieto, su sexenio estuvo caracterizado por ser un gobierno que intentó integrar y concertar políticamente con las principales fuerzas políticas del país como parte de un proceso democratizador y de legitimación con el regreso al poder por parte del Partido Revolucionario Institucional. Es decir, lo que el denominado Pacto por México. Como se señaló este capítulo, este intento de concertación política, no se concretó y no alcanzó los efectos esperados, debido entre otros aspectos, a la falta de consenso en la toma de decisiones entre actores políticos con respecto algunas reformas estructurales a largo plazo, como fue el caso de la energética. Sin embargo, las aportaciones del Pacto consistieron en propuestas de reestructura económica y política para generar bienestar y reducir la pobreza, y la integración de la participación social de los ciudadanos como eje rector de las políticas públicas. Producto de esto quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, en este caso enmarcado en la meta nacional de México Incluyente orientada al desarrollo social.

La meta nacional de México Incluyente se sustentó en el diseño de la política social, denominada Política de Nueva Generación, la cual tuvo la propuesta de un cambio de paradigma en relación con las personas, sustentada en la perspectiva con enfoque de derechos. En concreto, la propuesta con este nuevo enfoque fue transitar de un esquema asistencial a otro donde la persona se convirtiera en un sujeto de derechos frente al Estado, y no fuera vista sólo como un receptor pasivo de bienes y servicios.

Durante este sexenio, el combate a la pobreza y pobreza extrema se realizó prácticamente con dos acciones, el combate a las carencias alimentarias severas, y con el fortalecimiento de capacidades en los hogares con carencias para que la población en desventaja utilizara sus recursos, iniciativas, talentos y actividades emprendedoras, como medio para incentivar la productividad social.

Para alcanzar estos fines, la apuesta fue en la participación social de distintos actores como eje integrador y como factor clave generar desarrollo, y favorecer la cohesión social a través de una responsabilidad compartida en la solución de problemas. La participación quedó asentada a distintos niveles, desde el beneficiario a través de esquemas de contraloría social, de las comunidades a través de prácticas de desarrollo comunitario, de organizaciones sociales a través de su interlocución con actores públicos, de observatorios ciudadanos a través de estudios especializados, y del voluntariado de personas u organizaciones con fines de asistencia social. En el caso que aquí compete el involucramiento de la sociedad civil organizada sería reconocida e integrada de forma particular en el Programa Sectorial de Desarrollo Social como un factor detonador de la participación social en las comunidades y las personas, reconociendo a las OSC por su especialización, experiencia y capacidad de innovación en el abordaje de problemas de carácter social. En este aspecto este Programa Sectorial tuvo la particularidad de asentar el fortalecimiento de los actores sociales como medio, para que a través de sus acciones de fomento contribuyeran al mejoramiento de calidad de vida de las personas o comunidades. Su fortalecimiento se llevaría a cabo a través de mecanismos institucionales de coinversión; fortaleciendo su capacidad creativa y de conocimientos; con la difusión de sus mejores prácticas, y la sistematización de sus acciones para fortalecer el reconocimiento institucional y con la formación de alianzas y vinculaciones con los tres órdenes de gobierno.

Lo mencionado hasta aquí sería el referente institucional con el cual se incluiría la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la mayoría de los programas sociales de acuerdo con lo analizado en los diseños de los programas

sujetos a Reglas de Operación, con excepción de los programas de PROSPERA y el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa.

Al igual que el sexenio anterior, durante el periodo del presidente Enrique Nieto, existieron programas distintivos de la política social, como lo fueron el programa de PROSPERA, incluyendo el componente de la productividad social, el Seguro de Vida para Jefas de Familia, Pensión para Adultos Mayores y Comedores Comunitarios. Este último sería un programa característico de la estrategia de coordinación interinstitucional que fue conocida como la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), la cual fue una estrategia de bienestar e inclusión social para combatir la pobreza alimentaria en 400 municipios ubicados con pobreza extrema. Esta estrategia se sustentó en un modelo de coordinación, propuesto por la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, las entidades federativas y los municipios. En la estructura de este modelo la sociedad civil y la academia estuvieron integrados como órganos de consulta.

En la estructura del Consejo Nacional para la Cruzada contra el Hambre, fue el espacio donde se integró la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada y de las instituciones académicas, para general espacios de dialogo, entre los sectores público, privado y social para generar acuerdos integrales que permitieran ejecutar las líneas de acción con mayor eficacia en el uso de los recursos públicos. Ahora bien, aunque el modelo de coordinación estableció estos espacios, la realidad fue que éstos no alcanzaron el potencial previsto, debido a fallas en la implementación a nivel estatal y municipal según lo mostraron los estudios del CONEVAL. Por lo cual este ejercicio de coordinación interinstitucional sólo quedo como un intento de diálogo más amplio y contundente en cuanto al diseño de políticas públicas orientadas al tema de la pobreza alimentaria. Por su parte las OSC siguieron participando en esta estrategia, pero sólo a nivel de ejecución de proyectos sociales en los municipios indicados por la CNCH.

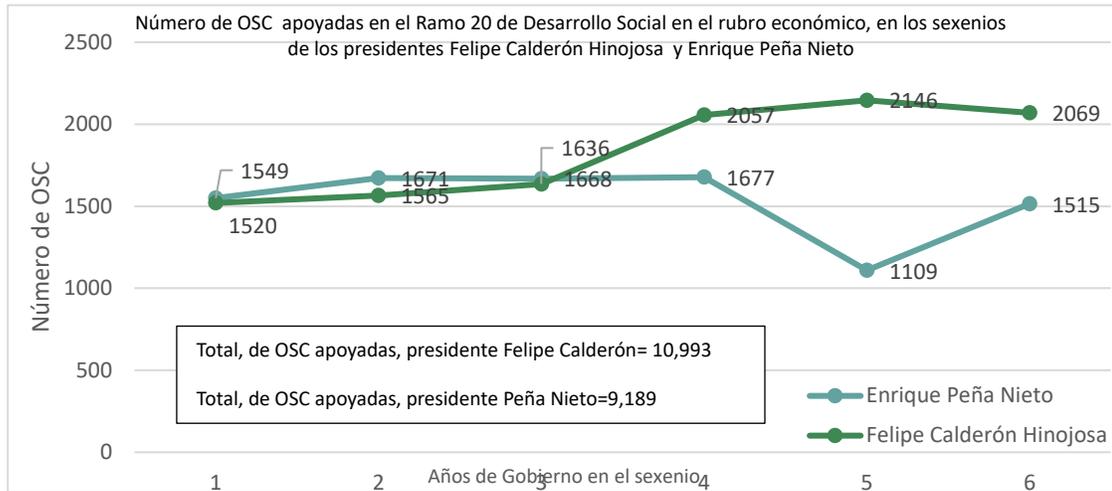
En los últimos dos años del gobierno se creó otra estrategia denominada Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) la cual tuvo como objetivo contribuir al acceso

de derechos sociales, a la reducción de carencias y a la generación de ingresos mediante la coordinación eficiente entre instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno, el sector empresarial, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los grupos sociales. Si bien esta fue establecida como una estrategia de coordinación, específicamente, se concretó en aportar elementos para la medición integral de la pobreza multidimensional y en el aprovechamiento de sistemas y registros administrativos de los programas sociales como medio para evitar duplicidades y compartir información entre dependencias, por lo que al parecer, más que estrategia en sí, sólo fue una propuesta institucional para enmarcar el diseño de política social y cerrar las acciones ejecutadas durante este sexenio.

En conclusión, la participación de las organizaciones durante estos dos sexenios estuvo considerada en la planeación nacional, incorporada como en un marco normativo institucional que permitió su incidencia en la acción pública como un actor complementario en la atención a problemas comunes. Su incidencia fue reconocida como un actor aportante de conocimiento, recursos y técnica para generar procesos para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas o comunidades. Sin embargo, su participación quedó limitada sólo a la ejecución de proyectos sociales, y no se observó su incorporación en otros ámbitos como los señalados en los intentos de coordinación interinstitucional donde su participación se integró como órganos de opinión y consulta. Indiscutiblemente esto refleja aún los temas pendientes en cuanto al fortalecimiento del sector y su incidencia en otras etapas de las políticas públicas en correspondencia con la acción gubernamental y viceversa.

Finalmente, y en términos gráficos, se podrá observar la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada en ambos sexenios como se muestra a continuación:

Figura 11. OSC APOYADAS EN EL RAMO 20 DE DESARROLLO SOCIAL, EN LOS SEXENIOS DE LOS PRESIDENTES FELIPE CALDERÓN Y ENRIQUE PEÑA NIETO

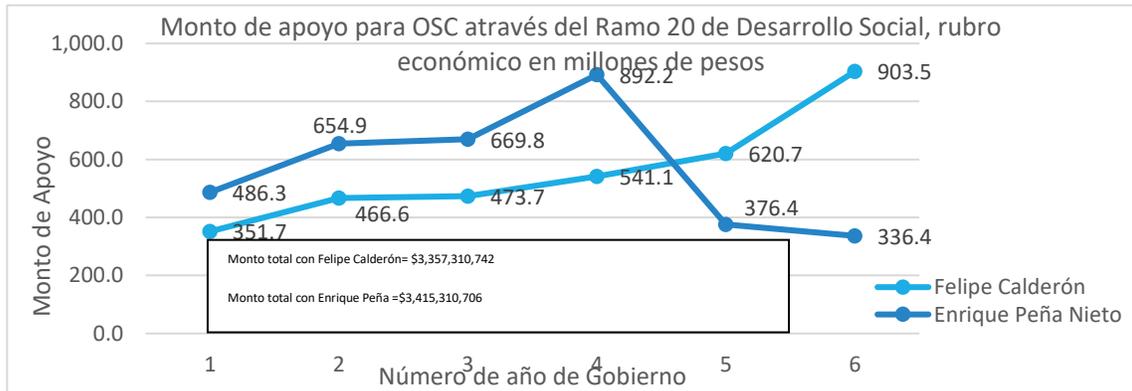


Fuente: elaboración propia con datos oficiales recuperados de los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2007,2008,2009,2010,2011,2012, 2013,2014,2015,2016,2017 y 2018.

Como se puede observar el número de OSC apoyadas por el Ramo 20 de Desarrollo Social durante estos sexenios, de alguna manera la tendencia fue proporcional, aunque si se observa un incremento de OSC apoyadas en el sexenio del presidente Felipe Calderón con un total de 10,993 OSC, mientras que en el sexenio del presidente Peña Nieto, se apoyaron un total de 9, 189 OSC, existiendo una diferencia de 1804 OSC entre estos sexenios. Un supuesto sobre este número de participaciones es que la planeación nacional de ambos sexenios permitió la participación de las OSC, posiblemente, por la existencia de un marco normativo e institucional que facilitó la intervención de las OSC en los programas sociales, según lo observado en este capítulo.

Figura 12.

MONTO DE APOYO ECONÓMICO A LAS OSC EN EL RAMO 20 EN LOS SEXENIOS DE LOS PRESIDENTES FELIPE CALDERÓN Y ENRIQUE PEÑA NIETO



Fuente: elaboración propia con datos oficiales recuperados de los Informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada. Años de los informes 2007,2008,2009,2010,2011,2012, 2013,2014,2015,2016,2017 y 2018.

En este gráfico, se observa que el apoyo económico para las OSC a través del Ramo 20 de Desarrollo Social, en el rubro económico se presentó en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto con un total de = $\$3,415,310,706$ de pesos con respecto al sexenio de presidente Felipe Calderón con un monto total de= $\$3,357,310,742$ pesos. Como se observa la tendencia de apoyos económicos en el sexenio del presidente Felipe Calderón se fueron incrementando conforme pasaron los años de su gobierno, mientras que en el sexenio del presidente Peña Nieto su crecimiento se mantuvo constante hasta su cuarto año de gobierno(año 2016) y después tuvo una caída durante los siguientes dos años (2017-2018), aún con estas variantes este sería el sexenio que más apoyo económico brindó a las OSC en materia de desarrollo social, Al igual que el gráfico anterior, la hipótesis es que esta tendencia de participación se debió a la existencia de un marco normativo e institucional que permitió el acceso a los recursos públicos para la ejecución de acciones de desarrollo social, establecida en los programas sociales.

En otro orden de ideas, en lo que se refiere al primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, indiscutiblemente vino a reformular y propiciar nuevas discusiones teóricas y políticas sobre la función del Estado ante la

propuesta de un nuevo modelo económico. El cuestionamiento era si las políticas que se han llevado a cabo en el enfoque del neoliberalismo han resultado eficientes para disminuir la pobreza y la desigualdad social. Sus argumentos responden que no, porque con el neoliberalismo se ejecutaron prácticas de liberación económica que disminuyeron la presencia del Estado en el sector social y éste fue fragmentado por organismos autónomos, que le quitaron la potestad, lo cual provocó entre otros aspectos, impunidad y corrupción, e intermediación, etc.

Bajo este contexto, la propuesta de nación denominada Cuarta Transformación (4T) propone recuperar las funciones del Estado, parecidas a lo que vivió México durante el período del Estado de Bienestar, con la finalidad de que el Estado recupere su protagonismo en la economía, y sectores estratégicos, para generar efectos y bienestar en las personas más vulnerables, en este caso la población en situación de pobreza. De ahí que es claro que, según lo señalado en este proyecto la prioridad es la política social, de ahí el eslogan de " primero los pobres".

Ante esta retórica política y como se observó en este capítulo, la incorporación de la sociedad civil en cuestión de su involucramiento en la planeación nacional fue nula, por lo cual la relación del gobierno con otros actores sociales quedó suspendida, al conceptualizarlos como intermediarios en la entrega de los beneficios a las personas y con intereses mercantiles, siendo esta una de las características de las prácticas del enfoque neoliberal, siendo este su argumento principal para eliminar cualquier tipo de apoyo para las OSC en cuanto al acceso a los recursos públicos en los programas sociales.

Derivado de esto, la participación de la sociedad civil organizada en materia de política social también quedo reducida sólo a un nombramiento discursivo, es decir, únicamente se consideró a las OSC como una de las posibles capacitadoras en uno de los nuevos programas sociales de este sexenio, el de Jóvenes Construyendo el Futuro. Mas allá de esta mención, desde entonces las OSC no han mostrado algún papel activo en este actual proyecto de nación.

Con lo expuesto hasta aquí, queda claro el nuevo paradigma de la democracia y de la forma de gobierno, determinada por la exclusión de actores sociales que por décadas incidieron en la agenda gubernamental, y contribuyeron a generar procesos de participación social, más allá de la que propone la democracia participativa. Ante esta nueva forma de gobierno, la sociedad civil organizada tendrá que enfrentar nuevos retos para recuperar los espacios ganados en la esfera pública, continuar en la defensa de los derechos humanos, y en los temas de inclusión y desarrollo social a favor de los grupos sociales más vulnerables, aspectos por los cuales fueron reconocidos por la ciudadanía y los actores públicos y privados durante las últimas décadas. Quedarán pendientes las políticas de fortalecimiento a la sociedad civil en México, y sobre todo quedarán pendientes los mecanismos institucionales en los cuales puedan converger esfuerzos, recursos, capacidad técnica, conocimiento e innovación para abordar los problemas sociales. El gobierno por su parte tendrá la tarea de mostrar su capacidad de dirección, y efectividad para gobernar a la sociedad, desde una toma de decisiones centralizadas en un solo actor, y brindar así la atención de los problemas públicos bajo este nuevo esquema. Los ciudadanos por su parte tendrán que luchar por seguir conservando y exigiendo la efectividad de sus derechos humanos y sociales para fortalecer su condición de ciudadanía. Sin lugar a duda, la historia dará la razón y mostrará los saldos a favor y en contra de este momento histórico que está viviendo nuestro país en cuanto a gobernabilidad democrática por lo cual los estudios de políticas públicas y de gobernanza, tendrán que considerar todos estos elementos y analizar su transformación e implicaciones.

CAPÍTULO 3. LA TRAYECTORIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (INDESOL) Y LA CREACIÓN DEL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (PCS)

En este tercer capítulo se desarrolla la descripción y análisis del Programa de Coinversión Social (PCS), el cual representa objeto de estudio de esta investigación. Las hipótesis central que guía este trabajo, parte del supuesto que las sociedades contemporáneas están inmersas en una dinámica donde los problemas sociales contienen un alto grado de complejidad, por lo cual es imposible que estos sean resueltos por un actor único poseedor de recursos (financieros, organizacionales, cognoscitivos de información, materiales etc.) y que, por ende, tampoco es posible la existencia de una solución única, sobre todo en el caso de los problemas relacionados con la pobreza o vulnerabilidad social por su carácter multifactorial. Por lo cual, las entidades gubernamentales para mantener un esquema de gobernanza requieren instrumentos de política social que contengan mecanismos para la participación de la sociedad civil organizada basado en esquemas de corresponsabilidad y cooperación eficaz para contribuir y potenciar al bienestar de los grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad.

En este sentido, la gobernanza, es entendida como el proceso estructurado y técnico en el cual los gobiernos democráticos dirigen a la sociedad, y deciden sus valores y objetos, hacia nuevas formas de organización, rompiendo esquemas jerárquicos – burocrático, para orientarse a esquemas de administración de interdependencia, interlocución y diálogo con otros actores y la ciudadanía, para alcanzar la efectividad y legitimidad en el sector público (Aguilar , 2007).

En la construcción de este paradigma democrático toman protagonismo los esquemas de corresponsabilidad, coordinación, interdependencia, diálogo, coproducción, y asociación entre organizaciones privadas y sociales a nivel local, nacional e internacional, sustentados en condiciones de confianza, marcos jurídicos

y normativos favorables, lo cual los convierte en ejes fundamentales para establecer las relaciones entre el gobierno y la acción colectiva organizada. A través de este marco analítico, también se puede comprender el proceso de gobernar ante la complejidad de envuelve a la organización y funcionamiento de las Administración Pública Federal, y su relación con otros actores sociales a través de un proceso de interacción, basado en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, se plantearon algunas preguntas de investigación con la finalidad de conocer y explicar los elementos sustantivos del PCS como una política pública. Por ejemplo: ¿Cómo ha incidido el PCS en la política pública de fomento a la sociedad civil organizada?, ¿cuál fue el marco normativo que reguló y fomentó la participación de las OSC en los programas sociales durante este período?, ¿cuáles fueron los aspectos que favorecieron los esquemas de corresponsabilidad y cooperación entre los actores gubernamentales y sociales durante este período?, ¿cuáles fueron los cambios más relevantes de las políticas sociales durante los tres gobiernos de alternancia en relación con la participación de las OSC? ?, ¿cuáles fueron los cambios institucionales y normativos en la relación gobierno – sociedad civil a partir del año 2019?, ¿cómo se lleva a cabo el acompañamiento del Estado en una política pública con enfoque de derechos?

En este sentido, y con la finalidad de ofrecer una posible respuesta a toda esta premisa de investigación se tomó como referencia al caso del Programa de Coinversión Social (PCS).

Para ello se consideró su trayectoria institucional, y sus peculiaridades, como uno de los instrumentos que la acción gubernamental ha ejecutado en la política social durante más de dos décadas, y que tuvo como propósito fomentar e incentivar la participación de diversos actores sociales en ámbitos del desarrollo social, este caso, con las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada (OSC).

Asimismo, en este mismo apartado se expondrán las principales características relacionadas con su diseño, implementación y evaluación en el marco de los programas sociales a cargo del Ramo 20 de Desarrollo Social. De

igual manera, se analizarán sus particularidades como uno de los programas que, a nivel federal, se diferenció de otros por contener espacios de concertación y colaboración entre distintos actores públicos y privados a través de esquemas de corresponsabilidad social y el mecanismo de la coinversión social.

Bajo este contexto, y como lo hemos visto en los capítulos anteriores, la participación de las OSC en ámbitos del desarrollo social ha transitado por distintos momentos sociohistóricos y sociopolíticos de nuestro país, hasta llegar a lo que conocemos hoy como sociedad civil organizada. Esta evolución se ha reflejado también en las reconfiguraciones de las nuevas relaciones entre gobierno- sociedad las cuales han sido respaldadas por un nivel de institucionalidad, manifestadas en las políticas rectoras del país como la planeación nacional, los programas sectoriales, y en concreto, con los programas sociales, etc., con los cuales se ha reconocido la función social de diversos actores sociales, incentivando su intervención y colaboración con las entidades gubernamentales.

Como se observará en este capítulo, las acciones de las OSC serán analizadas de manera concreta, desde el contexto del marco normativo e institucional del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) el cual fue un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (hoy de Secretaría de Bienestar), responsable de la operación del Programa de Coinversión Social. En este mismo marco se presenta un análisis del diseño institucional de este programa, considerando sus antecedentes y sus componentes principales que lo materializaron y operativizaron, como lo fueron las Reglas de Operación, convocatorias públicas y los proyectos sociales participantes, a la luz de las especificidades y cambios relevantes de la administración de la política social en cada sexenio presidencial, y en concordancia con el periodo de estudio de esta tesis de investigación: Felipe Calderón (2009-2012), Enrique Peña Nieto (2012-2018) y Andrés Manuel López Obrador (2018-2019).

En el marco de este mismo programa se observarán las transformaciones de la relación gobierno- sociedad civil, y la interacción social entre actores sociales durante estas administraciones presidenciales, resaltando los aportes, limitaciones

y las visiones críticas de este mecanismo de coparticipación, así como los retos pendientes ante un nuevo contexto político y social que cuestiona los arreglos institucionales entre actores sociales, donde la corresponsabilidad en sí misma, representa uno de los principales desafíos para el diseño de una política pública orientada a la sociedad civil organizada.

3.1 Antecedentes institucionales del INDESOL y del Programa de Coinversión Social.

La construcción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil organizada (OSC) en México y su relación con el gobierno, indudablemente ha marcado una nueva forma para la atención de problemas públicos. Como lo hemos visto en capítulos anteriores, la participación de las OSC en la esfera pública ha sido producto de distintos momentos histórico-políticos determinados en gran medida por el modelo económico predominante de la historia de nuestro país, es decir un modelo neoliberal.

Si bien, durante los regímenes postrevolucionario y de partido hegemónico las OSC mostraron su intervención a través de algunas acciones filantrópicas y asistenciales, su incidencia en la política social fue más visible cuando su participación se involucró con instituciones de carácter gubernamental, un ejemplo de estas primeras aproximaciones institucionalizadas fue la que establecieron las OSC el Patronato Nacional de Voluntarios, tal y como lo vimos en capítulos anteriores. Se considera que fue a partir de la crisis fiscal del Estado en la década de los ochenta, cuando se dio un mayor margen de incidencia entre la relación de las OSC con el gobierno, ingresando así a un proceso democratizador debido a las demandas de una sociedad que exigía un gobierno con mayor capacidad directiva de gestión y eficacia sobre todo en la atención a los problemas sociales.

Esto implicó un cambio de percepción en los ámbitos democráticos y participativos con respecto a la función del Estado como el único actor responsable de la generación de bienestar en la sociedad. Esto a su vez, también significó el replanteamiento de la relación del gobierno con la sociedad civil al mostrar indicios

de una mayor apertura de la clase política, y el reconocimiento de otros actores sociales en la acción social.

En los años noventa, México al adoptar varias de las medidas propuestas por el modelo económico neoliberal (apertura a la globalización y las recomendaciones de los organismos internacionales con respecto a incluir la participación de las OSC en los temas de desarrollo), se iniciaron una serie de reformas estructurales que ofrecían brindar respuesta a la crisis económica y política que el país enfrentaba. En lo que refiere a las políticas sociales, estas se fundamentaron en los procesos de privatización, descentralización y focalización. Ante este nuevo contexto la sociedad civil comenzó a tomar más protagonismo, proponiendo nuevos esquemas de colaboración público-privada en atención a temas de carácter social, basados en una relación de corresponsabilidad.

Este tipo de relación fue la que dio sustento a la creación de instituciones públicas y mecanismos de participación social, bajo el supuesto que este tipo de colaboración tendría resultados más eficaces para abordar temas de interés común, como la pobreza y desigualdad social. Esto fue acompañado de criterios de planeación, gestión y eficiencia técnica en la Administración Pública Federal (APF), lo cual de alguna forma contrastó con las prácticas políticas de décadas anteriores, donde la relación gobierno-sociedad y participación de distintos actores sociales estaba mediada por criterios corporativos y prácticas clientelares del entonces partido oficial. Esto sería interpretado también como una modernización administrativa del Estado, expresado en la descentralización política administrativa de la misma APF relacionada con la producción de bienes sociales. Esto de alguna manera se asoció a un proceso de construcción democrática ante el supuesto de una mayor incidencia en el ámbito de lo público.

Estos cambios en la APF dieron origen uno de los programas que de acuerdo con los datos institucionales fue el precedente del Programa de Coinversión Social, nos referimos al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el cual fue diseñado ante la cuestionada contienda electoral y crisis política que vivió México a finales de la década de los ochenta (INDESOL, 2006). Como se analizó de una

manera más detallada en el capítulo uno, la particularidad del PRONASOL significó, entre otros aspectos, el inicio de programas sociales sustentados en varios de los dogmas propuestos por el modelo económico neoliberal, instrumentando diseños de programas sociales, basados en nuevos esquemas de colaboración entre niveles de gobierno y algunos sectores de la sociedad como pueblos indígenas, campesinos de comunidades en situación de pobreza extrema y algunos sectores populares de carácter urbano. Este programa se convirtió en el principal eje articulador de la política social formando parte de la misma estrategia de Modernización, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y como respuesta a la Reforma del Estado propuesta durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Como lo hemos señalado, una parte sustantiva de este programa se fundamentó en la organización comunitaria y en la promoción social como uno de los medios de atención para la demanda ciudadana a través de los comités de solidaridad, los cuales fungieron como los únicos interlocutores reconocidos por el PRONASOL para gestionar las demandas de los beneficiarios con las autoridades competentes.⁷⁹ Este esquema de corresponsabilidad fue el impulsor de una nueva relación con los beneficiarios de los programas, abriendo espacios para su participación en lo referente a la selección, ejecución y supervisión de los recursos públicos asignados a proyectos sociales. La inversión pública se orientó a tres vertientes (bienestar social, apoyo a la producción, y desarrollo regional) normado bajo el concepto de “Fondos” los cuales tenían como objetivo el financiamiento de proyectos de organizaciones y comunidades, sustentado en criterios de rentabilidad con la finalidad de crear una base económica que les permitiera su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida.⁸⁰

⁷⁹ La Promoción Social, de acuerdo con la definición de Ezequiel Ander-Egg (1986), consiste en incentivar a las personas o movilizarlas para que se organicen en la búsqueda de sus necesidades, sustentando que la persona es capaz de organizarse y movilizarse. Representa en sí la concepción más avanzada de la política social y de la dinámica institucional, tiene sus bases en el respeto a la persona, en su capacidad para autodeterminarse, en sus distintas posibilidades de superación y en la valoración de la acción cooperativa.

⁸⁰ Con la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad en 1988, el ejecutivo señalaba que, para garantizar la eficacia de los programas sociales, se debía de promover la

El financiamiento de origen tenía distintas fuentes, entre las que se encontraban las aportaciones directas de los individuos a través de trabajo, materiales o en su caso con la infraestructura existente; el presupuesto federal; y las asignaciones presupuestales de los gobiernos estatales y municipales, sumando así los recursos para dicho fin.

Estos Fondos posteriormente estuvieron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dependencia gubernamental creada en mayo del año 1992. La función principal de esta nueva Secretaría consistió en articular la política social federal en temas de ordenamiento territorial, vivienda, medio ambiente, ecología y la coordinación de acciones de planeación para el desarrollo regional. Sin embargo, se le otorgaría la atribución y el encargo de implementar una de las propuestas más señaladas del proyecto económico y político del presidente Salinas de Gortari, el combate a la pobreza a través de obras, proyectos de bienestar social, y proyectos productivos, etc., esto se hizo a través del PRONASOL orientando así la función social de la SEDESOL.

El titular de la dependencia fue el Lic. Luis Donald Colosio, quien fue el presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), posteriormente la titularidad estuvo a cargo de Carlos Rojas quien fue subsecretario del PRONASOL y después fue promovido para este encargo, una vez que Luis Donald Colosio fue nombrado candidato a la presidencia de la República por su partido político. Mas allá del contexto y estudios políticos que envuelve a este programa, podríamos acotar, que este programa tuvo un impacto importante, en lo que se refiere a sus propuestas de cambio con respecto el diseño y visión de los programas sociales, aunque existen voces críticas, que cuestionan la verdadera eficacia del PRONASOL como un mecanismo de combate de la pobreza extrema, por ejemplo, el estudio de Barajas (1997) quien argumentó que este programa se convirtió en una ingeniería política-institucional que racionalizó el gasto y lo multiplicó con la colaboración

participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de los sectores social y privado para apoyar en la realización de estos mismos. De igual manera, de acuerdo con lo establecido en esta misma Comisión, se señalaba que era necesario la creación de mecanismos y espacios de concertación que encausaran el espacio creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones y programas del gobierno.

comunitaria, ampliando así la cobertura de la política social, pero a costa de volver de nueva cuenta a cotos corporativos, dejando fuera a aquellos grupos en situación de pobreza no organizados (Barajas, 1997).

Con la creación de la SEDESOL también se estableció el gabinete de desarrollo social, para garantizar la coordinación con distintas instituciones en temas de política social a través del establecimiento de Convenios de Desarrollo Social (CDS) los cuales fueron los mecanismos de concertación y coordinación con los tres órdenes de gobierno y con los grupos organizados. Esto derivó en la creación de la Coordinación de Vinculación y Concertación Social, con la finalidad de establecer un espacio de diálogo y propiciar mecanismos de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), la concertación social ya estaba considerada como uno de los procedimientos para buscar alianzas con distintos actores sociales y como un medio de participación social para la construcción de acuerdos e incidir en el desarrollo y el alcance de metas nacionales ante la puesta en marcha de un inminente modelo económico liberal. La concertación, como tal, fue valorada como un medio para la democratización del Estado. Las OSC por parte se apegaron a este concepto asumiendo la responsabilidad y la democratización, pero dentro de las mismas organizaciones, pues para concertar con el gobierno, se requería ante todo el reconocimiento a la heterogeneidad del sector y también su capacidad para mostrar eficiencia en el abordaje de los problemas nacionales.⁸¹

En junio de 1992 se crea también el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Algunas de sus atribuciones, fueron: a) Formular y llevar a cabo programas de investigación, capacitación, información, asesoría, apoyo técnico, difusión en materia de organización, gestión, participación social, productividad social; b)

⁸¹ El concepto de concertación hace referencia, de acuerdo con los expertos a la capacidad del ser humano de llegar a acuerdos, no sólo entre individuos, sino entre grupos de una comunidad, o distintas entidades. Es una negociación donde los conflictos son expuestos porque lo importante es contar con amplios canales de participación democrática.

Promover la participación solidaria de los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos a través de acciones conjuntas con los sectores público, social y privado para mejorar así su nivel de vida; c) Constituirse como un órgano de consulta para las dependencias de la APF, y de los gobiernos municipales y estatales en acciones de promoción, organización y capacitación social; d) Publicar y difundir, estudios, investigaciones y materiales que contribuyeran al cumplimiento de la política social, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables, entre otras. Varias de estas atribuciones, en la práctica se orientaron a para capacitar a los Comités de Solidaridad, y algunos otros casos, a líderes sociales incluyendo a los que pertenecían a corporaciones sindicales (DOF, 1992). Las atribuciones aquí señaladas, años subsecuentes establecerían algunas de las funciones más importantes del INDESOL y su convergencia con el sector de la sociedad civil: la investigación, el fortalecimiento y la profesionalización.

En concordancia con las atribuciones otorgadas al INSOL, en 1993 un grupo de organizaciones no gubernamentales ONG'S se reunieron con el presidente de la República, y le presentaron una serie de proyectos con miras a ser financiados.⁸² A fin de brindar respuesta a estas propuestas y por instrucciones del titular de la SEDESOL, se encomendó a la Coordinación de Vinculación y Concertación Social organizar el Primer Encuentro de ONG, al cual asistieron más de 250 organizaciones. En dicho encuentro se externaron las demandas y se solicitó apoyo para dar continuidad a sus programas de trabajo. De igual manera, derivado de este encuentro solicitaron el diseño de políticas públicas orientadas a la productividad social; esto sería el precedente para dar margen a la presentación de proyectos sociales de beneficio social (Villanueva Flores, 2000).

Derivado de una serie de esfuerzo de participación, se establecieron líneas de trabajo conjuntas, culminando con la creación del Fondo de Coinversión Social en el año de 1993. Sus fundadores fueron Luis Donald Colosio y María Angélica

⁸² Hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de fomento en el año 2004, el concepto más utilizado para referirse a la sociedad civil organizada era el de ONG'S, después de la Ley el término fue el de OSC para aquellas organizaciones sin fines de lucro.

Luna y Parra, servidora pública, que décadas después volvería a ser Titular del Indesol.

De acuerdo con el estudio de Villanueva Flores (2000), el Fondo estuvo conformado por siete ámbitos de trabajo (Desarrollo Comunitario, Tercera Edad, jóvenes y Menores, Salud y SIDA, Educación Ambiental y Discapacitados). Participaron 650 proyectos a nivel nacional, y de estos, sólo 456 entregaron la documentación; después de su evaluación sólo fueron apoyados 115 proyectos: 21 en desarrollo comunitario; 11 en Salud y SIDA, 7 en Tercera Edad, 14 en Mujeres, 14 en Jóvenes y Menores, 17 en Educación Ambiental, y 31 en Discapacitados.⁸³

Los recursos públicos se derivaron del rubro de Solidaridad y Desarrollo Regional por un monto de \$ 9,063, 300.00. Este fue el Primer Fondo implementado por la Coordinación de Concertación Social. En el entonces Distrito Federal; se apoyaron 39 proyectos con un recurso federal de \$4,512,500.00 pesos.

La mecánica de operación consistió en emitir una convocatoria pública indicando las bases de participación; para su selección se integró un comité calificador, conformado por representantes de ONG y personal de la SEDESOL. Sin embargo, hasta este momento, aún no existían Reglas de Operación para establecer la asignación de los recursos públicos, utilizando sólo lo establecido en el Manual de Operación del Ramo 26 asignado al Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

A la par, se comenzaron a realizar foros estatales de ONG y la SEDESOL con el objetivo de intercambiar experiencias y conocimientos lo cual derivó en el reconocimiento de crear un mecanismo de permanente vinculación y la APF, propiciando el surgimiento de los Consejos Estatales de las entonces ONG'S.

⁸³ El lenguaje utilizado en este párrafo nos refiere a las categorías de algunos grupos de población que históricamente han sido discriminados. Actualmente, algunos de estos términos, son mencionados de otra manera debido principalmente a la progresividad de las leyes mexicanas en materia de Derechos Humanos, y las Convenciones Internacionales que el Estado Mexicano ha signado en esta materia y que nos refieren la utilización de un lenguaje incluyente. Por ejemplo, "Tercera Edad" hoy son "Personas Adultas Mayores"; "Jóvenes y Menores" por "Niñas, niños y adolescentes", "SIDA" por "Personas con VIH"; "Discapacitados" hoy "Personas con Discapacidad".

Con la finalidad de incrementar la atención en las entidades federativas, y mejorar la atención de las OSC, se creó la dirección de Concertación Social con las Delegaciones de la SEDESOL. Esto de alguna manera facilitó la comunicación con las OSC en los Estados. Esta forma de operación, años siguientes, quedaría establecida como parte de la normatividad del PCS.

Uno de los acuerdos en la concertación, fue implementar una estrategia de trabajo basada en los principios de corresponsabilidad, respetando la autonomía de las OSC, sin embargo, hasta este momento, aun existía opacidad y discrecionalidad, pues no existía, como ya se ha mencionado, la normatividad específica para la asignación de recursos públicos.

En el año de 1994, el Fondo se convirtió de tipo revolvente, con la finalidad de dar continuidad a los proyectos y así contribuir al bienestar colectivo. Dado el poder de convocatoria que tuvo Primer Fondo, por la cantidad de proyectos presentados y por el establecimiento de relaciones mutuas de entre la SEDESOL y las ONG's; se convocó al Segundo Fondo, el cual incrementó sus recursos y se decidió que su operación fuera descentralizada. Cabe mencionar que a la par del Fondo de Coinversión, surgió también el Primer Fondo para la Población con Discapacidad. En este Segundo Fondo de Coinversión, la SEDESOL aportó, \$15, 957, 699.87 pesos y los gobiernos estatales aportaron \$2,927,570.86 pesos.

La Coordinación de Concertación Social fue la instancia responsable de administrar estos Fondos y la encargada de establecer los criterios metodológicos y administrativos para facilitar los procesos y procedimientos de acuerdo con la normatividad de planeación y presupuestación de las instituciones estatales del entonces Distrito Federal. En este mismo año, se realizó el Primer Encuentro Nacional de Representantes de Concertación Social para exponer los criterios metodológicos y administrativos y operativos de los Fondos. De acuerdo con el estudio de Villanueva Flores (2000) estos encuentros, se llevarían anualmente hasta el año 2000, en los cuales participaron los Consejos Técnicos de ONG'S quienes eran nombrados por las mismas organizaciones, y cuyo objetivo era conformar las comisiones dictaminadoras para evaluación y selección de los proyectos que serían

financiados. Al parecer, esto representó un ejercicio de participación interesante, sin embargo, estos procesos al no tener criterios establecidos se prestaban a la discrecionalidad y poca transparencia, debido a que se cuestionaba la cercanía de algunas organizaciones sociales afines a los intereses gubernamentales, despertando susceptibilidad entre los participantes ante el riesgo de que las acciones se encausaran a fines corporativistas y clientelares.

Para el año de 1995, la Coordinación de Vinculación y Concertación Social, se incorporó al INSOL, coordinando el Tercer Fondo de Coinversión Social, y el Segundo Fondo para población con Discapacidad, este último pasó a formar parte del Programa Nacional para el Bienestar y la incorporación al desarrollo de Personas con Discapacidad, coordinado por el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Durante este período el INSOL estuvo operando el Fondo de Coinversión Social y amplió su gama de actores participantes, no sólo con OSC, pues en este período se trabajó con grupos comunitarios no constituidos, sino también con grupos de autoayuda, además de instancias de planeación estatales y municipales, como los Comités de Planeación Estatal (COPLADE) y a nivel municipal los Consejos de Planeación Municipal (COPLADEMUN) así como Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación. La inclusión de estos últimos actores estaba a cargo de la Dirección General de Investigación la cual desarrollaba sus propios proyectos, con sus propios recursos y reglamentación, lo cual se duplicaba funciones con lo que hacía el Fondo de Coinversión; esto fue determinante, y de ser un programa independiente pasó a formar parte como la Vertiente de Investigación del Fondo de Coinversión, este cambio se reflejó en el año 2003. La inclusión de todos estos actores sociales en la línea temática de la Investigación se vería reflejado en el diseño del PCS en los años subsecuentes.

Conviene subrayar que durante el período de (1995 al 2000) la administración del presidente Ernesto Zedillo, en el Plan Nacional de Desarrollo enfatizó el reconocimiento al trabajo de las organizaciones civiles, utilizando el término de “sociedad civil organizada” para referirse a ellas reconociendo sus causas sociales

y su acción en el trabajo complementario para el gobierno, aunque también señaló la insuficiencia de un marco legal y fiscal para el sector. (DOF, 1995a). Este posicionamiento del gobierno, al parecer, mostraba la intención política de incidir o contribuir con algún cambio normativo – institucional, que diera apertura a una participación más amplia para la sociedad civil, reconociendo su carácter público y la obligación de promoverlas en la Administración Pública como agentes de promoción en el desarrollo nacional.

Fue en el año 1999, en apego a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se instauró que todos los programas sociales que operaban bajo el principio de subsidios debían de estar sujetos a Reglas de Operación, con la finalidad de que este recurso debía destinarse exclusivamente a la población en pobreza extrema para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, generación de empleos e ingresos, y el desarrollo regional.⁸⁴ La selección de los proyectos debía de hacerse de una manera colegiada, considerando que la participación de las organizaciones a efecto de legitimar y transparentar la operación y corresponsabilidad del Fondo. El INSOL debía de lanzar una convocatoria pública, la cual contenía dos modalidades de participación: a) la Modalidad de Concurso Abierto, donde la Comisión dictaminadora, estaba conformada de forma tripartita: un representante de la SEDESOL, un evaluador invitado por la misma, y un evaluador propuesto por los Consejos Estatales o del Distrito Federal de Organizaciones No Gubernamentales; b) La modalidad de Promoción Específica y Atención Prioritaria, donde la Comisión Dictaminadora, se conformaba por cuatro representantes: dos del INSOL, uno del sector de desarrollo social, y un representante de los Colegios de Profesionistas o de Instituciones Académicas (DOF, 1999).

Este avance en la normatividad, sin lugar a duda, fue aporte trascendente para los programas sociales, porque contribuyó a sentar las reglas formales sobre

⁸⁴ De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios son las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que a través de las dependencias y entidades se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

el ejercicio de recursos públicos. Sin embargo, como se identificó en la normatividad, las decisiones colegiadas aún se tomaban de manera parcial, porque si bien existía un grupo colegiado para la selección de los proyectos, el mayor peso se mantenía a cargo de los representantes de la SEDESOL o el INSOL, lo cual impregnaba de discrecionalidad al proceso de asignación de los recursos públicos.

Fue así como el Fondo de Coinversión estuvo operando de esta forma hasta el año 2000, aunque el Fondo mostró apertura y espacios de participación para las OSC siguieron prevaleciendo algunas debilidades e inconsistencias con respecto a su operación:

- Procesos poco estructurados, inconexos y con poca transparencia;
- En el año 2000, sólo se difundía una de las dos convocatorias, la de Concurso General, ofreciendo un monto máximo de 175 mil pesos, mientras que la modalidad especial, con la posibilidad de apoyar hasta 2 millones 800 mil pesos, las organizaciones sociales participaban sólo por invitación directa (INDESOL, 2006, pág. 4) .

Definitivamente, la creación del Fondo de Coinversión significó un cambio de paradigma con respecto al involucramiento de distintos actores sociales en el desarrollo social, y en lo que respecta a la asignación de fondos públicos; posiblemente, esto daba indicios de una naciente tema de gobernanza sobre todo porque se mostraba cierta voluntad política y una mayor apertura para la participación de la sociedad civil organizada en la acción gubernamental; la otra arista de este paradigma fue que su contribución permitiría legitimar la acción del gobierno, dado que representaba un medio para otorgar respuesta a un contexto de crisis democrática, política y económica que acontecía en el país.

Desde la creación del Fondo de Coinversión en el año de 1993 hasta el año 2000, la participación de las OSC fue en incremento, mostrando así que el Fondo de Coinversión Social tenía la posibilidad de convertirse en un instrumento de política social con capacidad de convocatoria para el sector de las OSC como se observa en la siguiente tabla:

Tabla III.

PROYECTOS APOYADOS POR EL FONDO DE COINVERSIÓN SOCIAL 1993-2000

Año	Número de Proyectos Apoyados	Presupuesto del Fondo de Coinversión
1993	109	\$6,713,300.00
1994	306	\$15,672,253.72
1995	524	\$22,765,432.62
1996	567	\$28,309,661.91
1997	510	\$29,348,622.25
1998	322	\$33,110,021.03
1999	846	\$102,086,231.00
2000	877	\$127,759,314.60
Total	4,061	\$365,764,837,.13

Fuente: Recuperado del estudio de Rodríguez (2005).

Dada la creciente demanda de proyectos presentados por las OSC, fue necesario automatizar y eficientizar la gestión social de los proyectos, por lo cual desde el año 2003 se implementó un sistema informático denominado Sistema de Gestión de Proyectos del Programa de Coinversión Social (SIGESPPCS). Este sistema se convirtió en una herramienta esencial para la parte operativa, para el registro, control y seguimiento de los proyectos presentados y apoyados. Este fue creado para uso de los funcionarios públicos, sin embargo, la información que se generada tomaba el carácter de pública y puesta a disposición de los ciudadanos, según lo dictaba la recién promulgada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (hoy Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública).⁸⁵ Este proceso fue automatizado con la finalidad de reducir espacios de discrecionalidad privilegiando los aspectos, técnicos y metodológicos en la asignación de recursos públicos; para el año 2006 este sistema se hizo acreedor al Reconocimiento INNOVA, esto en su momento, fue considerarlo una práctica innovadora que aportaba mejoras a la gestión pública en el ámbito de la APF.⁸⁶

⁸⁵ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio 2002.

⁸⁶ Durante la administración del presidente Vicente Fox, el Plan Nacional de Desarrollo estableció la *Agenda del Buen Gobierno*, como una de las estrategias para mejorar la gestión pública. Una de las líneas fue la *de un Gobierno con Calidad*, este consistió en incorporar conceptos y prácticas de cultura de calidad total en las acciones de gestión del gobierno con la finalidad de brindar satisfacción a las necesidades y expectativas de la sociedad, sobre todo en lo referente a la rendición de cuentas. Hubo tres vertientes de acción: a) Aplicación del Modelo Intragob para construir una imagen confiable

Para el año 2001, el Fondo de Coinversión Social, se transformó en el Programa de Coinversión Social. Desde entonces el Programa se apegó a la normatividad aplicable en la operación de los programas oficiales, de acuerdo con el ejercicio, control y evaluación del gasto público establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para septiembre de este mismo año, el INSOL, se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Con esta transformación el INDESOL, definió un papel protagónico en la vinculación e interlocución con las OSC y con actores públicos estatales y municipales, que, en su conjunto, definirían los temas de la agenda social para México durante las siguientes dos décadas.

En el 2001, la titularidad de este instituto estuvo a cargo de Rogelio Gómez Hermosillo, proveniente de la sociedad civil y fundador de la organización de Alianza Cívica, organización dedicada a la lucha por la democracia y la promoción de la participación y construcción de ciudadanía. Su cargo duró menos de un año, porque posteriormente fue nombrado coordinador nacional de otro programa prioritario en la política social: PROGRESA, posteriormente llamado OPORTUNIDADES. La siguiente titularidad de INDESOL la ocupó Cecilia Loría Saviñón, profesionista ampliamente reconocida por el sector de la sociedad civil, dada su trayectoria como luchadora social del movimiento feminista en México, y por su dedicación a la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos y la equidad de género. Su administración duró hasta el año 2005, y en el 2006 el cargo lo ocupó Martín de la Rosa Medellín procedente del servicio público, la sociedad civil y del ámbito académico, quien estaría al cargo hasta el cambio de administración en este mismo año.

Cabe destacar, que el hecho de que la titularidad del INDESOL en sus inicios haya estado a cargo de luchadores sociales, para Hevia de la Jara (2009) favoreció

y transparente a la actividad gubernamental; b) Otorgamiento de premios y reconocimientos en materia de calidad y de innovación a las instituciones públicas y a los ciudadanos; c) Certificación de los sistemas de gestión de calidad en las dependencias y entidades públicas con mayor impacto a la ciudadanía. El Reconocimiento INNOVA, se otorgó a prácticas innovadoras de la APF que fomentaban la mejora continua, la creatividad y el trabajo en equipo de los servidores públicos y que presentan resultados evidentes y verificables en las seis líneas de acción de la Agenda del Buen Gobierno. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_VIIG_bg_gc_sp.pdf

la institucionalidad de este tipo de dependencias gubernamentales, debido a la incidencia de la “corriente cívica”, la cual fue una corriente de política pública, propuesta desde las organizaciones de la sociedad civil, como portadora de un proyecto político prodemocrático; a través de este proyecto, se trató de instrumentar varias acciones de incidencia por parte de la sociedad civil, plasmándolas en la normatividad y diseño de algunos programas sociales.

Algunos de los aspectos se expresaron en algunos cambios en el diseño la política social: como la conceptualización de beneficiarios de los programas; la relación de éstos con las entidades gubernamentales, por ejemplo creando mecanismos de atención ciudadana, difusión de información sobre derechos y obligaciones de los beneficiarios; la integración de mecanismos de blindaje electoral, etc., sin embargo, este mismo autor señala que todas estas acciones, quedaron limitadas, toda vez que esta corriente, tuvo que enfrentar el escaso apoyo político, porque dentro del mismo gobierno existían distintos proyectos políticos que diferían con respecto a las políticas públicas que en ese momento se estaban implementando, sobre todo en los programas sociales (Hevia de la Jara, 2009).

Ahora bien, durante el periodo 2001-2006, y ante la alternancia democrática de México, la política social en el sexenio del presidente Vicente Fox estuvo orientada a varios temas relevantes para la incidencia de las OSC, en lo que corresponde a los temas de desarrollo social: la corresponsabilidad y la inclusión de la participación ciudadana fueron dos principios recurrentes, durante toda su administración, que quedaron establecidos desde el plan rector.

Se puede considerar que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, fue el primer plan que institucionalizó las líneas transversales que establecieron la inclusión de la sociedad civil organizada como un actor estratégico para el desarrollo, en este caso en el ámbito del desarrollo social. Lo anterior, quedó plasmado en las políticas públicas a nivel de programas sectoriales, programas sociales, y proyectos específicos. Como se analizó en el capítulo el capítulo 2, el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS), denominado: “Superación de la pobreza: una tarea

Contigo” fue la guía para ejecutar la estrategia gubernamental para la operación de distintos programas sociales, entre ellos el PCS.

Durante este período, el discurso gubernamental se sustentó en otros dos ejes temáticos con la retórica de recuperar la confianza y sumar esfuerzos en la ciudadanía en la política social: la transparencia y la rendición de cuentas, la participación de las OSC en temas de desarrollo social quedó establecida en las líneas de acción tanto en el PND como en el Programa Nacional de Desarrollo Social (PNDS) y demás programas sociales a cargo de la SEDESOL.

Situando de manera concreta al PCS, podemos indicar que, en este periodo, estuvo alineado al PND, bajo 3 líneas de acción establecidas de la siguiente forma:

- a) Fomentar y facilitar la participación de la sociedad civil en políticas;
- b) Fomentar el desarrollo de las capacidades de ciudadanos y Organizaciones de la Sociedad Civil para la promoción en el desarrollo;
- c) Promover una cultura de la responsabilidad social.

Se puede considerar que fueron precisamente estas líneas de acción, las que sentaron las bases de una nueva forma de relación entre gobierno -sociedad civil a través de un marco institucional donde la corresponsabilidad y la participación social fueron las palabras claves. Sin embargo, aunque el argumento gubernamental resaltaba este planteamiento, existía otros aspectos que requerían ser definidos y atendidos, por ejemplo, el nivel de participación e incidencia de las OSC en el ciclo de las políticas públicas, pues hasta ese momento, su participación se limitaba sólo a la ejecución de proyectos sociales, de acuerdo con lo estipulado en las Reglas de Operación de los programas sociales en este periodo.

EL PCS fue uno de los programas prioritarios en este sexenio, pues a través de él se trataba de reivindicar y democratizar el tema la participación social a través de las organizaciones de la sociedad civil organizada. Desde el gobierno, se plantearon tres aspectos para articular esfuerzos: la cooperación, coordinación y la corresponsabilidad entre distintos actores sociales, órdenes de gobierno, y las comunidades. Para alcanzar dichos fines, la propuesta fue la creación de

mecanismos y métodos de trabajo en la búsqueda de un bienestar colectivo, sobre todo para la atención de los grupos más vulnerables.

Desde esta perspectiva, el mecanismo de la coinversión sería uno de los medios para llevar a cabo esa colaboración y responsabilidad compartida. La coinversión desde entonces ha sido entendida, como la suma de esfuerzos y de recursos monetarios y no monetarios para un mismo fin. El gobierno aportaba en una mayor proporción el financiamiento, y las OSC realizaban la parte complementaria, aportando su experiencia, proximidad, y metodologías de trabajo, en la atención de temas de política social, o para el posicionamiento de otros temas de agenda social emergentes en la sociedad. Como lo veremos más adelante, esto se convertiría en la parte medular y peculiar del PCS.

Durante este mismo periodo de transición democrática, y con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (2002), la Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Fomento, y la Ley de Asistencia Social (estas últimas publicadas en 2004), se respaldó un marco jurídico para las OSC lo cual permitió la creación de otras instancias de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, como La Comisión de Fomento de las OSC, el Consejo Técnico Consultivo y el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que, en su conjunto, definieron la institucionalización de las OSC y los espacios de interacción entre estas y el gobierno, dando respuesta también a una de las exigencias de la sociedad civil, como lo era el reconocimiento a sus acciones como sujetos de interés público.

Hay que mencionar además que, durante esta administración algunos de los temas de agenda que fueron abordados entre OSC y gobierno, estuvieron relacionados con:

- Derechos Humanos en el Distrito Federal; en coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF);
- Atención a niños en situación de calle;
- Atención a mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad, refugios y centros de atención en Ciudad Juárez;

- Refugios para mujeres y sus hijas víctimas de violencia;
- Oportunidades para mujeres de bajos ingresos en zonas rurales;
- La equidad de género⁸⁷
- Iniciativas y atención asistencial a población migrante y refugiados en Baja California.

Dichos temas se establecieron en las convocatorias públicas que el INDESOL realizó a través de la con apego a la normatividad, y con la finalidad de transparentar los procesos de asignación de recursos.

El PCS durante este período de 2000-2006, el PCS apoyo a un total de 7 mil 200 proyectos de todo el país, con una aportación federal de mil 200 millones de pesos. En el periodo se emitieron 90 convocatorias públicas (INDESOL, 2006).

Ahora bien, en lo que corresponde al periodo del presidente Felipe Calderón (2006-2012) el Programa de Coinversión Social, continuó funcionando bajo el mismo diseño original. Como la mayoría de los programas sociales del Ramo 20, el PCS se apego a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Sectorial de Desarrollo Social, los cuales alineaban acciones con la intención de brindar continuidad a los programas sociales de formación de capital humano y atención a los grupos vulnerables.

La estrategia de “Vivir Mejor” transversalizó a distintas dependencias gubernamentales, principalmente a la entonces Secretaria de Desarrollo Social, situando al Desarrollo Sustentable como el centro de las políticas públicas e integrando los elementos de la organización comunitaria y la participación social para contribuir a la cohesión social. Con el fin de ejecutar esta estrategia se establecieron distintas directrices, entre ellas la participación social, dando énfasis al involucramiento de distintos actores para incidir en el desarrollo social y en el combate a la pobreza. Entre estos actores se mencionaba a las OSC reconociendo

⁸⁷ Durante esta administración, la perspectiva de género se transversalizó en toda la Administración Pública Federal, dando cabida a la creación de Instituciones, programas y proyectos relacionados con este tema.

sus aportaciones y conocimiento, temático y local para el abordaje de determinadas problemáticas sociales. (SFP, 2008 b). Desde esta perspectiva la complementariedad propuesta por el mismo gobierno fue determinante en la política social porque contribuyó a la interacción entre actores sociales, públicos y privados.

Esto de alguna forma favoreció la continuidad y fortaleció al PCS, como un programa social con apertura a la participación de la sociedad civil organizada, la cual, respaldado por el marco normativo que hemos mencionado. Como lo veremos en siguientes apartados, la participación de las OSC se presentó de manera incremental, participando principalmente a través de la presentación de proyectos sociales de acuerdo con las convocatorias y temáticas propuestas en la agenda pública.

En lo que se refiere al INDESOL como institución, durante este periodo la Titularidad estuvo a cargo de Lidia Madero García (2007-2008) política y servidora pública, y Ana María León Miravalles (2009-2012) procedente de la academia, y del servicio público.

En lo que corresponde al sexenio del presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018, el PCS se consolidó como un instrumento de interacción entre el gobierno y la sociedad civil organizada, que al igual administraciones anteriores, siguió conservando su diseño y operación, incluyendo la participación de las OSC.

El PCS estuvo alineado al Plan Nacional de Desarrollo, en concreto la meta nacional de México Incluyente y también a la estrategia de generación de esquemas de desarrollo comunitario y de procesos de participación social. El discurso gubernamental durante este período resaltó que la política social se sustentaría en un enfoque de derechos, con la propuesta de un cambio de paradigma centrando a las personas como sujetos de derechos ante el Estado. La intención era superar el asistencialismo, conectando el capital humano con temas de productividad social a través de los programas públicos. Desde esta perspectiva gubernamental, y para alcanzar el desarrollo, los medios serían la inclusión social, la igualdad de oportunidades para las personas a lo largo de su ciclo de vida, la generación de opciones productivas, y la participación social (beneficiarios, comunidades, OSC,

observatorios ciudadanos, etc.) y así disminuir las carencias sociales (acceso a la alimentación, a la seguridad social, a los servicios básicos de vivienda, a los servicios de salud, carencia por espacios y calidad de la vivienda, carencia por rezago educativo). A toda esta se le denominó la Política Social de Nueva Generación.

Casi al final del sexenio el PCS (2016) se alineó a la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI), la cual fue propuesta por el presidente Enrique Peña Nieto, la cual tuvo la finalidad de contribuir al acceso a los derechos sociales, disminuir las carencias sociales y propiciar la generación de ingresos a través de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, el sector empresarial, las OSC y la academia. Esta estrategia formó parte de la estrategia de la medición multidimensional de la pobreza, la cual tuvo la finalidad de aprovechar la información y los registros generados en los programas sociales y retroalimentar al Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), y el registro de los padrones de beneficiarios; el objetivo era evitar duplicidades de los programas, entre otros. Como se ha señalado, con la ENI cerró el sexenio, ante el cuestionamiento de la efectividad de dicha estrategia y los impactos esperados sobre el combate a la pobreza pues en realidad existía un aumento de personas en situación de pobreza, ya que hasta el año 2018 el número de personas en esta situación era de 52,425,887 con respecto a los 49,489,496 personas en el año 2008 según los datos del CONEVAL.⁸⁸

En suma, se podría considerar que del año 2000 al 2018, fue un período histórico en el contexto del desarrollo social, que, bajo el paradigma democrático se caracterizó por incluir a las OSC principalmente en la implementación de las políticas públicas. Esto desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, representó un hito en México, pues se estableció una relación entre gobierno-sociedad civil con temas de interés público, y sustentada en un marco jurídico que priorizaba la participación como un medio y un fin para un mejor desarrollo.

88

https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf

Por otro lado, en el marco de la transición democrática, en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, el PCS tomó un giro total en cuanto a su diseño e implementación y se sustentó, ahora en un cambio de paradigma político con respecto a la relación gobierno- sociedad civil bajo un contexto de la tercera alternancia política en nuestro país.

A partir de febrero del año 2019, desde la presidencia de la República, el gobierno tomó la decisión de no transferir recursos públicos a ninguna organización social, sindical, civil, o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar con la intermediación, que, desde narrativa gubernamental, propiciaba la discrecionalidad, opacidad, y corrupción. Especificando que todos los apoyos para el bienestar del pueblo (la sociedad) se entregarían de manera directa a los beneficiarios. Esta decisión generalizada, afectó de sobre manera a las organizaciones de la sociedad civil organizada, sobre todo a las que participaban en el PCS, porque como lo hemos mencionado el PCS había sido una de las ventanillas más importantes para el acceso a los recursos públicos en materia de desarrollo social, y una de las más relevantes en los aspectos del fortalecimiento y profesionalización de las OSC en México.

En específico, a partir de esta medida, en el año 2019 el INDESOL, reorientó al Programa de Coinversión Social y suspendió la emisión de las Reglas de Operación bajo el diseño que casi a dos décadas había estado operando. Hasta octubre de 2019, se emitieron las nuevas Reglas de Operación y el PCS orientó su objetivo a la atención del bienestar social de las personas que habitaban en municipios indígenas con alta y muy alta marginación mediante el apoyo de proyectos de cohesión social. Cabe destacar que esta reorientación de objetivos y rediseño del PCS, al parecer, no tuvo ningún sustento teórico, metodológico o técnico. En otras palabras, de acuerdo con la normatividad, cuando se crea o se hace algún cambio sustantivo de algún programa federal, debe de existir un diagnóstico social que justifique la problemática social a atender, según lo señalan los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, que a la letra señalan que deberá ser creado un diagnóstico social

que justifique la creación o modificación sustantiva de programas federales precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento, así como su contribución a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad a cargo (CONEVAL, 2019). El caso del PCS fue la excepción.

Después de hacer una búsqueda exhaustiva de información institucional, se detectó que dicho diagnóstico no existe, lo cual hace suponer que el rediseño y orientación del programa no se sustentó en alguna problemática en específico. Al hacer este cambio de diseño, el PCS, indiscutiblemente, se desconectó de la misión y visión del INDESOL (según su Acuerdo de Creación, Organización y Funcionamiento), el cual consistía en fomentar la participación ciudadana y articulación entre actores sociales para contribuir a la cohesión social; pero a partir de este cambio, ya no fue así, y por el contrario, el PCS duplicó acciones con respecto a las funciones de otras dependencias federales como del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Órgano Desconcentrado que actualmente tiene el encargo de atender los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y la población afro mexicana, a través del diseño, implementación, evaluación de políticas y proyectos orientados a esta población. De acuerdo con lo anterior, se percibe que estos cambios fueron producto de una decisión predominantemente política, la cual restringió la participación de los actores sociales en temas de desarrollo social anteponiendo criterios políticos e ideológicas más que metodológicos.

Con esta determinación se limitó tajantemente la participación de la sociedad civil organizada, afectando el trabajo y fortalecimiento del sector, y sobre todo limitando las posibilidades de contribuir al desarrollo y calidad de vida de los grupos más vulnerables atendidos a través del PCS. A pesar de las inconformidades presentadas por las OSC y la solicitud de diálogo ante el gobierno, las peticiones no fueron atendidas y la decisión de la no intermediación de las OSC, se ha mantenido hasta el día de hoy, lo cual invariablemente ha significado retroceso democrático y una restricción a la participación ciudadana, constriñendo al derecho de asociación como un derecho constitucional, y ante todo un achicamiento del espacio público.

En definitiva, con esta postura gubernamental, se muestra una contradicción con respecto a lo que hoy permea en los regímenes democráticos en lo que se refiere al diseño de políticas públicas sustentadas en el diálogo, discusión y colaboración entre actores sociales en temas de desarrollo. En el caso del PCS no fue el caso.

3.2. Descripción y funcionamiento del Programa de Coinversión Social (2009-2019)

Desde el año 2001, el Programa de Coinversión Social (PCS) fue un programa perteneciente al Ramo 20 de Desarrollo Social, desde su origen estuvo a cargo de la SEDESOL (hoy Secretaria de Bienestar). El INDESOL, fue el órgano administrativo desconcentrado de dicha Secretaría y el responsable de su coordinación y operación.

El PCS, fue un instrumento de política social, que fomentaba la cooperación y la articulación entre el gobierno y distintos actores sociales, basado en un esquema de corresponsabilidad, en beneficio de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, como: infancia, adultos mayores, personas con discapacidad, población migrante, población indígena, mujeres en situación de violencia, etc. Promovió la participación para contribuir con acciones que favorecieran el desarrollo social, el capital y la cohesión social.

Desde su creación, el objetivo general del Programa se orientó a fomentar la participación corresponsable de los actores sociales en el desarrollo social de la población en situación de pobreza, exclusión, desigualdad o vulnerabilidad social a través de la implementación de proyectos sociales ejecutados por las OSC. Es importante mencionar que, por su diseño, el PCS también contribuyó a promover la profesionalización, el fortalecimiento y vinculación del sector al incluir estos aspectos en sus vertientes de apoyo donde los beneficiarios directos eran las mismas organizaciones sociales.

La población objetivo del PCS, fueron los actores sociales, que presentaban proyectos de desarrollo social, y que participaban con los criterios establecidos en las convocatorias públicas.

El PCS fomentaba la participación de dos tipos de actores sociales: Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación. Hasta el año 2011 estaban incluidos los Municipios, posteriormente éstos fueron excluidos como población objetivo.

El PCS fue un programa sujeto a demanda, es decir, es un presupuesto asignado que, a través de recursos públicos concursables bajo el esquema de convocatorias públicas, con el cual los actores sociales participaban presentando proyectos sociales para incidir en algún tema en específico. Los recursos públicos tenían la categoría de subsidios, lo cual implicaba la obligatoriedad de ejercerlos conforme a la normatividad aplicable.⁸⁹

Dada la diversidad de organizaciones participantes y sus múltiples modelos de intervención social, desde su creación fue necesario hacer vertientes en el diseño del programa. Estas vertientes, fueron líneas temáticas, que permitían ordenar y clasificar las propuestas de los proyectos presentados por los actores sociales. Las vertientes cambiaron con el tiempo, sin embargo, se mantuvieron tres: Desarrollo Social y Humano; Fortalecimiento y Profesionalización; Investigación para el Desarrollo Social.

Cabe destacar que la vertiente que contuvo una mayor cantidad de propuestas fue la de Desarrollo Social y Humano. En promedio, más del 80 por ciento de los proyectos apoyados por el PCS en cada ejercicio fiscal, incidieron en esta vertiente (asistencia social, derechos humanos, proyectos productivos, economía social, desarrollo comunitario, ecoturismo, educación, deporte, cultura de paz, actividades artísticas y culturales, atención a la violencia social, etc.). y en menor medida la de Fortalecimiento y Profesionalización, orientada al tema del fortalecimiento institucional de las propias organizaciones (con temas de capacitación, procuración de fondos, formación de redes, etc., y el Diplomado de Profesionalización); y, la de Investigación para el Desarrollo Social (relacionada con la generación de

⁸⁹ Principalmente, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otras.

conocimientos, diagnósticos, metodologías, investigaciones en materia de desarrollo social, etc.,).

El Programa tuvo una cobertura nacional y para la selección de proyectos apoyados se otorgaba un monto mayor si el proyecto social contenía o incidía en algunos de los siguientes, criterios: Municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano; Zonas de Atención Prioritaria;⁹⁰ proyectos que favorecieran la equidad de género; que fomentaran el capital social en la construcción de redes; o se vincularan con algún otro programa de desarrollo social, para crear sinergias o complementar acciones en temáticas específicas.

El INDESOL fue la instancia ejecutora del programa, responsable de la coordinación y operación a nivel central, y en los Estados, las Delegaciones de la Sedesol, cuando así lo determinara la convocatoria. Cabe destacar que, a partir del año 2019, con la entrada del nuevo gobierno, se creó una nueva figura administrativa en las entidades federativas, denominadas como: Delegaciones de Programas para el Desarrollo, bajo el encargo de funcionarios públicos denominados como Superdelegados. Esta figura de acuerdo con lo señalado por el mismo gobierno tenía la función principal de una simplificación administrativa y así evitar la intermediación en los programas sociales. De acuerdo con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar, esta figura administrativa, tiene la función principal de promover planes y programas sociales propuestos por el Ejecutivo a través de la Oficina de la Presidencia, y ser las responsables del control presupuestal y los padrones de beneficiarios de los programas sociales (DOF, 2021).⁹¹ Cabe aclarar que el PCS a partir del 2019, centralizó su operación sólo

⁹⁰ De acuerdo con el Artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, se consideran zonas de atención prioritaria, las áreas o regiones de carácter urbano o rural, cuya población registra índices de pobreza, marginación, indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezago en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecido en la Ley. En el Artículo 30 se establece que el ejecutivo, las revisará anualmente, teniendo en cuenta los estudios y evaluaciones de resultados de evaluación de la pobreza, que emita el Consejo Nacional para Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) éste informará a la Cámara de Diputados para su modificación, para fines de asignaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁹¹ Existen diversos descontentos por parte de diversos actores políticos, pues señalan que esta nueva figura, vulnera el pacto federal y la soberanía de los estados, y sobre todo porque con esta figura se podrían despertar iniciativas de los super delegados como posibles operadores electorales.

desde el INDESOL sin considerar a ninguna Delegación de Programas para el Desarrollo.

El INDESOL también fue la instancia normativa, responsable del PCS y la facultada para interpretar y resolver las situaciones no previstas en dicha normatividad.

El INDESOL como instancia ejecutora y normativa fue la responsable de establecer la coordinación necesaria para que las acciones no se contrapusieran o duplicaran con otros programas o acciones del gobierno federal, y para que, a través de la coordinación interinstitucional y vinculación de acciones, se potenciará el uso de los recursos públicos, se obtuviera una mayor cobertura y se redujeran los gastos administrativos. La coordinación se establecía a través de los tres órdenes de gobierno, con las mismas organizaciones sociales, y con organismos nacionales e internacionales, mediante la subscripción de un Instrumento Jurídico.

A diferencia de otros programas sociales, el PCS desde su inicio se convirtió en la ventanilla más importante de vinculación con las OSC y el gobierno, no sólo porque contribuía con acciones conjuntas con las OSC para favorecer el capital y la cohesión social, sino porque instrumentaba acciones por mandato de acuerdo con la Ley de Fomento, que, en este caso, era el fortalecimiento de las OSC (Reygadas, 2015).

Para algunos otros expertos, el PCS tenía algunas otras atribuciones como ser el programa federal que otorgaba una mayor cantidad de recursos públicos para proyectos ejecutados a las OSC, y como consecuencia el que apoyaba a una mayor cantidad de OSC en México (Becerra & Pineda, 2015).

Existen otros especialistas que lo señalan como uno de los programas más institucionalizados, que aplicaba mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a través de reglas y convocatorias públicas, sin embargo, también existen opiniones contrarias al señalarlo como un programa complejo en cuanto a su implementación y evaluación, porque también aplicaba criterios a las OSC que son

exclusivos para la APF, y no considera la autonomía y la naturaleza no lucrativa de las OSC (Verduzco, Leal Trujillo, & Tapia Álvarez , 2009); (Becerra & Pineda, 2015); (Gómez Hermosillo , 2015).

3.3. Proceso operativo del Programa de Coinversión Social (PCS)

En cada ejercicio fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación, especificaba el presupuesto asignado para el PCS. Casi a la par, se publicaban las Reglas de Operación. Estas Reglas formaban parte de la normatividad a la cual debían de apegarse los actores sociales que solicitaban recursos públicos; en éstas se especifican criterios, requisitos de participación, montos de apoyo; derechos y obligaciones, así como mecánica de operación, entre otros.

El proceso operativo, contenía las siguientes etapas: 1) Emisión y promoción de convocatorias públicas; 2) Recepción de Proyectos; 3) Validación jurídica; 4) Dictaminación y publicación de resultados; 5) Ajuste de Proyectos; 6) Suscripción de Instrumento Jurídico; 7) Ministración de Recursos; 8) Ejecución del Proyecto; 9) Seguimiento de proyecto; 10) Evaluación y cierre del proyecto.

Debido a la densidad de información contenida en la normatividad en lo que se refiere al proceso operativo, y sin el objetivo de ser exhaustivos en este apartado, a continuación, se describirá brevemente cada proceso, en el entendido que la información más detallada y procedimental, se encuentra contenida en las Reglas de Operación de cada ejercicio fiscal.

Figura 13.

PROCESO OPERATIVO DEL PCS



Una vez que se conoce la asignación de presupuesto al programa, se inicia con *la publicación y promoción de convocatorias* a través de distintos medios de comunicación. Las convocatorias contienen nombre, objetivos, si están o no en coinvertión con alguna otra instancia pública o privada, montos de apoyo, periodo de vigencia, objetivos, vertientes, temáticas, criterios y requisitos de participación, cobertura (nacional o local), etc.

La recepción de proyectos. Consiste en que el actor social presente su proyecto conforme a lo establecido en las Reglas de Operación y convocatoria a través del Formato de Solicitud de Apoyo Económico para la Ejecución de Proyectos emitido por el PCS. Originalmente el trámite de presentación de proyectos se realizaba de manera presencial, años posteriores éstos se realizaron en una plataforma digital con la finalidad de eficientizar el trámite en línea. En caso de algún documento faltante, se notificaba al actor social y se daba un plazo para complementar la información. En caso de no atenderse la notificación el proyecto toma el estatus de recepción incompleta.

Validación jurídica de los proyectos. La Dirección Jurídica, verificaba que la documentación solicitada cumpliera con lo establecido en las Reglas de Operación

y convocatorias. En caso de alguna aclaración o documentación faltante, se notificaba al actor social y se solicitaba la documentación complementaria, en caso de no atenderse en los tiempos establecidos, el proyecto tomaba el estatus de invalidado, ya no pasaba a la etapa de dictaminación. De igual manera, en esta etapa de validación, se verificaba que, en el Formato de Presentación de Proyectos, el actor social manifestara bajo protesta de decir verdad, que no se encontraba en los supuestos previstos en el Artículo 8 de la LFFAROSC, y que, conocía las infracciones y sanciones previstos en los Artículos 30 y 31 de la Ley, así como los alcances y contenido de las Reglas de Operación. En caso de detectarse algún incumplimiento o irregularidad, el actor social se clasificaba en una Base de Actores Sociales Impedidos para Participar y el proyecto quedaba invalidado, y no pasaba a la siguiente etapa. Los resultados de la validación se hacían públicos, según los plazos establecidos.⁹²

La dictaminación de proyectos consistía en evaluar los proyectos presentados por los actores sociales que cumplieron los criterios y requisitos de las Reglas de Operación y de las convocatorias publicadas. La evaluación era realizada por una Comisión Dictaminadora que, de manera colegiada, valoraba el impacto social del proyecto, su viabilidad, la experiencia del actor social, apego a los objetivos y temáticas de la convocatoria en la que participaba y su incidencia para contribuir a la inclusión, cohesión o capital social de la población que será beneficiaria. De acuerdo con el resultado obtenido en la dictaminación, eran “Elegibles” aquellos proyectos que obtenían un puntaje mayor o igual al 70% del total de puntos. Los resultados se asentaban en un acta de dictaminación y el resultado era definitivo.

Era obligación de la instancia Ejecutora, dar a conocer los resultados, en un periodo máximo de 30 días hábiles para determinar qué proyectos obtendrían apoyo y cuáles no podrán recibir públicos. La asignación del recurso se realizaba de acuerdo con los criterios de prelación, es decir:

⁹² Artículos relacionados para evitar el conflicto de interés, y lo relacionado con infracciones, sanciones y medios de impugnación.

- 1) La calificación obtenida en la dictaminación, ordenándolos de mayor a menor calificación; los recursos públicos se asignaban hasta agotar el monto total indicado en la convocatoria.
- 2) La suficiencia presupuestal de cada convocatoria, que se concluía una vez agotado el recurso público. Dada esta situación los proyectos elegibles, pasan al estatus de “Elegible No Apoyado” y podían cambiar al estatus de “Elegible”, sólo en caso de que existieran remanentes de recursos.

Un proyecto podía tener el estatus de “Elegible No Apoyado” no sólo por insuficiencia presupuestal, sino también otras causas relacionadas otros tipos de incumplimientos normativos ante la Comisión de Fomento u otras Instancias fiscales.⁹³

El Ajuste de Proyectos. El actor social, tenía la obligación de modificar su proyecto con base en los recomendaciones y observaciones emitidos por la Comisión Dictaminadora, con la finalidad de que el proyecto presentará congruencia y consistencia de información. El Ajuste del Proyecto queda establecido en el Anexo Técnico del Convenio suscrito con el actor social. En caso de que la información no fuera atendida en los tiempos y forma el proyecto no recibía recursos públicos.

Subscripción del Instrumento Jurídico. una vez que el proyecto era ajustado, mediante firma electrónica, el representante legal y el coordinador del proyecto, firmaban el Instrumento Jurídico correspondiente de acuerdo con los tiempos establecidos, en caso de no atenderse en los plazos señalados se entendía que el actor social ha renunciado al recurso. A partir de la subscripción del Instrumento Jurídico, los actores sociales se denominaba Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos (AREP). En caso de que, durante la ejecución del proyecto, se presentaran causas de fuerza mayor o fortuitas, y quedaran documentadas, y que a juicio de algunas de las partes ameriten modificaciones al Instrumento Jurídico,

⁹³ Información contenida en las Reglas de Operación de cada ejercicio fiscal.

se solicitaba conforme a los plazos establecidos, un Convenio Modificatorio sin afectar los objetivos del proyecto.

Ministración de Recursos. Los recursos públicos se entregan en dos ministraciones en la cuenta exclusiva del AREP para el ejercicio de recursos del PCS, conforme los requisitos que establecen las Reglas de Operación. La primera entrega, se realizaba posterior a la firma del Instrumento Jurídico. La segunda, queda condicionada a la entrega del Reporte Parcial de Actividades el cual era un informe que se entrega a la mitad de tiempo de ejecución del proyecto. Los recursos públicos debían de ejercerse conforme a lo establecido en el Instrumento Jurídico y en lo establecido en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación y demás normatividad aplicable.⁹⁴ Si se detectaba el uso indebido de los recursos públicos o se ponía en riesgo la ejecución del proyecto, sustentado en causas documentadas, se procedía a la suspensión retención o devolución de los recursos, informando a las autoridades correspondientes a través de elementos fundados y motivados.

Ejecución de proyecto. Se comenzaba una vez que el AREP firmaba el Instrumento Jurídico hasta que entrega el Informe Final de Actividades. El tiempo de ejecución, era aproximadamente de un año de ejercicio fiscal, aunque la realidad es que el tiempo efectivo en la ejecución del proyecto era aproximadamente de siete u ocho meses. Esta corta temporalidad de la ejecución de proyectos fue posiblemente una de las debilidades y críticas más reiteradas al PCS, pues de acuerdo con los expertos, era uno de los principales obstáculos para consolidar actividades de mayor impacto con las poblaciones objetivo de los proyectos apoyados (Verduzco M. , 2015); (Pacheco & Franzoni, 2016).

Seguimiento de proyectos. La Instancia Ejecutora, realizaba visitas de campo, en los lugares donde se esté ejecutando los proyectos a través de una muestra estadística del 25% de los proyectos apoyados siempre y cuando existiera la suficiencia presupuestal para realizarlas. Esta etapa posiblemente también marcó una de las debilidades del PCS, debido al escaso seguimiento que se brindaba a

⁹⁴ Los conceptos presupuestales permitidos y no permitidos, se especifican detalladamente en los anexos de las Reglas de Operación.

los proyectos apoyados, haciendo poco visibles los efectos o impactos de los proyectos.

Evaluación y cierre de proyectos. La Instancia Ejecutora, evaluaba los Reportes Parciales y Finales de las actividades comprometidas en los instrumentos jurídicos conforme en los criterios indicadores de evaluación señalados en un Baremo de evaluación (transparencia, visitas de campo, materiales probatorios, impacto social del proyecto, etc.).⁹⁵ Si el resultado final de la evaluación resultaba con el estatus de “Excelente” o “Suficiente” se daban por terminadas las acciones del proyecto. Si el resultado era “Susceptible de Mejora”, la Instancia Ejecutora, colocaba al AREP en la Base de datos de Actores Sociales Impedidos para Participar, hasta que no subsanara sus incumplimientos. En caso de que el resultado fuera “No Aceptable”, se colocará al AREP en la Base de datos de Actores Sociales Impedidos para Participar y, además, quedaba impedido para participar en los siguientes tres ejercicios fiscales; esto no le eximía de las responsabilidades administrativas o penales por el mal uso de los recursos públicos. Cabe mencionar, que, de acuerdo con esta investigación, se solicitó información a la Plataforma Nacional de Transparencia, y se identificó que en el periodo 2009-2018 se detectaron 232 OSC con incumplimientos normativos de diversa índole (no sólo las relacionadas con recursos públicos) actualmente sus expedientes se encuentran a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo social para las sanciones y efectos jurídicos correspondientes.⁹⁶

En lo que corresponde a las evaluaciones externas, el PCS era sometido a evaluaciones externas en cumplimiento a lo establecido en el Art. 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de Egresos de la Federación. Estas evaluaciones se desarrollaban con base en lo que establece la LGDS y los términos de referencia emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

⁹⁵ Los criterios se establecen de manera detallada en los anexos de las Reglas de Operación.

⁹⁶ Fuente de información obtenida a través de la solicitud pública institucional, en la Plataforma Nacional de Transparencia. núm. 209990001521.

3.4 Las peculiaridades del PCS: corresponsabilidad, Coinversión Social y la Dictaminación

Como se ha visto hasta este momento, las acciones de colaboración y responsabilidad compartida fueron las peculiaridades que dieron origen y estructura a los inicios del Fondo de Coinversión Social, hoy Programa de Coinversión Social.

Lo anterior, no puede deslindarse del paradigma democrático de la gobernanza, concepto que, sin ser el objetivo de esta investigación, podríamos considerar fue el contexto que permitió analizar los esquemas de colaboración y corresponsabilidad, que definieron en mucho la interacción entre la sociedad civil organizada y la acción gubernamental, sobre todo a partir de la década de los años noventa. Este concepto analítico nos refiere una diversidad de definiciones y perspectivas teóricas conforme pasan las épocas (Mayntz, 2001). Sin embargo, siguen destacando elementos comunes que nos permiten tener una visión amplia del término: a) interacción ente actores públicos, civiles, privados; b) colaboración; c) asociación; d) interdependencia; e) coproducción; f) gobierno en red, g) participación de los actores sociales en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con asuntos de interés colectivo, etc.

Por supuesto, estos procesos no pueden comprenderse, si no de manera conjunta y con otros componentes trascendentes como la revaloración del papel de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y la eficiencia en la gestión pública ambas como vías para alcanzar resultados e impactos de mayor alcance a través de la interacción de dos partes: las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada y el aparato público de la Administración Pública, este último tomando un papel estratégico al establecer canales de comunicación e intercambio de conocimientos, experiencias información y recursos, generando así un valor agregado.

En los antecedentes de este apartado, observamos como el Fondo de Coinversión Social fue uno de los primeros mecanismos que la sociedad civil organizada que se apegó a este nuevo esquema de gobernar. Se evidenció cómo estos Fondos Sociales, fueron mecanismos que se transformaron de esquemas

corporativos con toma de decisiones de carácter vertical, a otros con mecanismos donde la sociedad civil organizada tenía la apertura para participar en las políticas públicas.

Esta participación en las políticas públicas definitivamente se puede considerar una expresión más clara de la gobernanza en México en lo que se refiere a la sociedad civil organizada, reflejada de una manera concreta a partir de la promulgación de la Ley de Fomento. Esta Ley, precisamente, institucionalizó la interacción de la sociedad civil organizada con la Administración Pública a través del diseño de mecanismos, en caminados fortalecer las acciones de fomento y una serie de apoyos y estímulos, ampliando el espacio de lo público no estatal.

Asimismo, con esta Ley de Fomento en conjunto con la Ley General de Desarrollo Social, sin duda, permitieron la creación de algunos mecanismos de concertación y el establecimiento de relaciones institucionalizadas con distintos alcances, a nivel de Secretarías de Estado, Órganos Desconcentrados, Comisiones, Consejos Consultivos, y programas sociales que, como el PCS, incluyeron mecanismos de participación para incluir a las OSC en la esfera pública.

Lo anterior, fue importante porque al tener un sustento legal, se incrementó la participación de las OSC y su incidencia en temáticas de la agenda nacional, incorporando a una sociedad civil menos subordinada, más crítica y colaborativa en la gestión de las políticas públicas, ampliando con ellos los derechos de la ciudadanía, tal como lo muestra el incremento de número de OSC en el Registro Nacional de las OSC, que hoy está conformado, por un total de 42,835 OSC en todo el país.⁹⁷

Indiscutiblemente, con lo dicho hasta aquí, podríamos considerar que el PCS nació y se fortaleció bajo este paradigma reformulando así modelos con respecto a las nuevas relaciones, entre gobierno – sociedad civil. Podríamos mencionar que esta fue una de sus primeras peculiaridades.

⁹⁷ Información del Registro Nacional de las OSC con corte al mes de noviembre de 2021.

De igual manera, podemos señalar que dentro del PCS existieron otros elementos que fueron medulares y que posiblemente le permitieron consolidarse como un instrumento eficaz y funcional tanto para el gobierno como para la sociedad civil organizada: la corresponsabilidad y la coinversión.

Hablar de corresponsabilidad, implica hacer referencia a la construcción y avance de los arreglos institucionales en una relación entre gobierno-sociedad civil, donde ambos actores reconocen la complementariedad en un contexto democratizador por parte del Estado. Ante esto, la propuesta ha sido cambiar de paradigma de la acción social, modificando la cultura política paternalista o clientelar a una atención eficaz orientada en asuntos públicos.

Esto, implica a su vez, lo que señala Thoening (1997) el reconocimiento de la “acción pública”, como aquellas nuevas formas en que la sociedad se construye, y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos, y procesos para abordarlos, donde el énfasis se centra sobre todo en la sociedad en general, y no sólo en la esfera institucional del Estado (Thoening, 1997, pág. 28).

La corresponsabilidad como se ha dicho ha sido un concepto de responsabilidad compartida respaldado por la voluntad política de los actores públicos y por los intereses de la misma sociedad civil ha manifestado. La corresponsabilidad también se ha reconocido como un medio que puede transversalizar las acciones de gobierno y de la ciudadanía, colocando en el centro no sólo la eficacia de las acciones para combatir la pobreza o la vulnerabilidad, sino como un proyecto mucho más ambicioso, un proyecto de interés común en una sociedad democrática.

En esta misma línea y de acuerdo con la opinión de Cunill (1997) la importancia de la relación entre las OSC con la institucionalidad pública, no sólo estriba en las capacidades de eficiencia y eficacia y la satisfacción de demandas no satisfechas por el Estado, ni por el mercado, los cuales son objetivos esgrimidos para apoyar con la prestación de bienes y servicios a través de las OSC, toda vez que esto sólo es un objetivo intermedio, pues el objetivo final, señala esta autora, debería de ser el empoderamiento social sobre todo de aquellas personas o

comunidades que viven en situación de pobreza. La opinión de esta autora, indiscutiblemente, es medular, porque desde esta perspectiva, el empoderamiento, debería de convertirse en el objetivo que toda política pública debería de alcanzar para no se conviertan en políticas de limitado impacto social.

La corresponsabilidad, para algunos otros expertos como Becerra & Pineda (2015) es entendida como el conjunto de prácticas que diversifica el grado y los ámbitos de la participación ciudadana en materia de política social y que de manera institucional realiza el Estado, lo cual a su vez implica una ciudadanía con mayor responsabilidad, tanto en la esfera política, como en la operativa de los programas que son ejecutados con la comunidad. Desde esta perspectiva, la corresponsabilidad significaría una reconfiguración del Estado de Derecho, pues el Estado no deja de cumplir con sus obligaciones de atención a los derechos sociales de los ciudadanos, y al mismo tiempo, hace un llamado a la participación un proceso deliberativo y operativo.

Estas mismas autoras, señalan que la corresponsabilidad también es entendida como un ejercicio político, porque coloca a todos los actores en igualdad de condiciones para discutir, decidir y ejecutar proyectos colectivos que mejoren la calidad de vida de la población.

En este mismo, sentido, Cunill (1997) también sostiene que un esquema de corresponsabilidad se genera cuando se sobrepasa la participación “consultiva”, a la participación “resolutiva”, con la cual se comparte el poder político, aceptando en sí la injerencia de otros actores en los procesos de toma de decisiones.

Las tres autoras, coinciden con este tipo de esquemas, y la implicación de la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, pues en este caso se apela a que las OSC, sean responsables y consientes sobre la trascendencia de su intervención, incidencia política y compromiso hacia las personas beneficiarias. Dado que cualquier intervención social requiere de una ciudadanía informada, activa, con pleno conocimiento sobre el ejercicio y respeto a los derechos humanos, para entonces sí, estar en condiciones de incidir y aportar en una relación conjunta ante una problemática determinada.

En efecto, el abordaje de problemas públicos desde la óptica de la corresponsabilidad implica una visión más periférica y complementaria sobre una situación sentida por un grupo de población de la sociedad que requiere atención por parte del Estado. Ahora bien, para que este abordaje sea efectivo, se requieren elementos previamente implícitos para así llevar a cabo la premisa de la corresponsabilidad, la cual implica entre otros aspectos, una relación horizontal de interdependencia, de autonomía, fundada en la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de fortalecer uno de los insumos más valiosos de la colaboración conjunta: la confianza. La confianza en que los principios, valores, compromisos, procedimientos, y las reglas formales del juego serán respetadas por todos.⁹⁸

En este mismo argumento, otros autores opinan que la confianza opera como un mecanismo reductor de la complejidad, y como un poderoso lubricante para que se genere la cooperación. En la cual, se sugiere la necesidad de apostar por la confianza aún con el riesgo de ser defraudado, pues éste, es un cálculo racional que se debe de tomar aún en situaciones de confrontación e incertidumbre, ya que la finalidad debe ser alcanzar el acuerdo y una coordinación social entre el Estado y la sociedad (Lechner, 1997).

De lo contrario, al generarse la desconfianza, como señala Hintze (2007) se obliga a los actores a tomar precauciones para evitar riesgos, y esto aumenta los costos de transacción de las acciones, lo cual disminuye la probabilidad de que los logros sean alcanzados.⁹⁹ Por lo tanto, una forma de disminuir dichos costos es a través del establecimiento de reglas claras para asegurarse de que estas sean cumplidas.

En definitiva, podemos concluir que la corresponsabilidad es una forma de arreglo organizacional basado en la relación del gobierno con las OSC, en el cual

⁹⁸ Las reglas pueden ser formales (como constituciones, leyes, procedimientos escritos, etc.) y las informales (costumbres, normas de conducta aceptadas) estas últimas son igual de importantes que las primeras.

⁹⁹ El análisis transaccional de la política es uno de los componentes de lo que estudia la Nueva Economía Institucional (NEI), cuyo aporte principal es la inserción de las instituciones en la línea de razonamiento de la economía. Los costos de transacción se definen como aquellos costos en los que se incurre para llevar a cabo el intercambio de un bien o servicio y vigilar el cumplimiento de lo convenido.

se toma la responsabilidad tanto el gobierno como las organizaciones de actuar con pleno respeto a la diferencia y autonomía de la estructura que las distingue. La corresponsabilidad, como señala Aguilar (2007) se convierte en una de las formas para organizarse para alcanzar objetivos, distribuir costos y beneficios; es una interacción entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, donde existen acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas.

Ahora bien, desde este contexto, y de acuerdo con los autores y los elementos incorporados hasta aquí, podemos afirmar que el PCS representó un modelo de gestión social, que fue diseñado desde el principio de la corresponsabilidad de acuerdo con las características que se han mencionado. Lo cual posiblemente fue otra de las peculiaridades que le permitió mantenerse en el tiempo durante distintas administraciones sexenales a diferencia de otros programas sociales orientados a temas de desarrollo social.¹⁰⁰ Si bien, la gestión compartida es susceptible a mejoras continuas, es innegable, que la corresponsabilidad como forma de organización horizontal, ha demostrado una apertura para fomentar la asociación e incluir la diversidad, capacidades y autonomía de distintos actores con objetivos comunes, y esto, sin lugar a duda genera un valor agregado, pues favorece los esquemas de gobernanza que se concretan en acciones y objetivos más allá de la naturaleza de las tensiones político – sociales que se generan cuando se abordan problemas colectivos. Estos esquemas colaborativos, definitivamente podríamos señalar cumplen con la función de propiciar, una mayor incidencia en la generación de bienestar al potenciar acciones en favor de quien más lo necesita, en este caso, de los grupos más vulnerables.

La corresponsabilidad, en el caso del PCS, se materializó principalmente en lo que se conoce como Coinversión Social, la cual le otorgó otra particularidad a este programa:

¹⁰⁰ Programas sociales de mayor magnitud administrativa y presupuestal como PROGRESA – OPORTUNIDADES.

En términos de diseño y ejecución de políticas sociales en nuestro país, la Coinversión Social es entendida principalmente desde el punto de vista normativo y con apego al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, la cual la define como: la participación conjunta o individual de organizaciones de sectores social y privado, mediante la aportación de recursos humanos, materiales o financieros, en las acciones y programas gubernamentales de desarrollo social (DOF, 2006).

Esta definición de manera general es utilizada para fines normativos, donde pareciera ser la importancia de las aportaciones, sobresalen los aspectos relacionados con los recursos económicos como tal, sin embargo, esto no es así, es importante destacar que desde la creación del Fondo de Coinversión Social, la propuesta de la coinversión, no sólo se sustentó en el tema de este tipo de recursos, sino en algo de mayor valor, el principio de lo que hemos señalado en párrafos anteriores, la confianza, en el entendido de que las aportaciones por parte de los actores públicos y de las OSC no podían ser equivalentes, ni tampoco monetarias al 100 %. Es decir, a nivel gubernamental se reconoció la complementariedad de las aportaciones de las OSC, confiando en que su principal activo se centraba en su compromiso, conocimiento, proximidad con las personas, y sobre todo la capacidad creativa e innovación para aplicar modelos de intervención social. Como lo señala Luna Parra (2014):

El concepto de coinversión aportó nuevas visiones en la relación gobierno-sociedad, no es peso por peso, si no que la sociedad civil, pone el compromiso, el talento, la cercanía con la gente, el acompañamiento, el proyecto de mediano y largo plazo. El apoyo del Fondo se convierte en un elemento parcial del proyecto, no implica un peso a peso sino una corresponsabilidad (Luna Parra, 2014, pág. 29).

Posiblemente, esta peculiaridad de la coinversión es otro de los elementos que consolidó al PCS como un instrumento de la política social, y que le permitió trascender más allá de los períodos gubernamentales, favoreciendo entre otros aspectos, la intervención de las OSC en proyectos de desarrollo social complementando con bienes y servicios o desarrollando procesos y capacidades que el gobierno por sí mismo no ha logrado consolidar ante la ciudadanía.

Como podemos observar la corresponsabilidad y la coinversión fueron los pilares que permitieron la interacción de la relación gobierno – sociedad civil en un marco de colaboración y de encuentro en el espacio público. En este caso, el PCS fue un instrumento importante en la política social y que, utilizó el mecanismo de la coinversión entre actores sociales para combinar y potenciar recursos económicos y humanos para un mismo fin y así contribuir al bienestar de los grupos y regiones más vulnerables.

La instrumentación del PCS contribuyó para que el concepto de coinversión quedará normado e institucionalizado a través de las políticas rectoras del país en términos de desarrollo, y respaldada por un marco jurídico que norma y reglamenta esta noción de participación social. Sin embargo, también existen voces críticas que opinan que, aunque la coinversión está institucionalizada, ésta no reflejaba el principio de la corresponsabilidad porque a las OSC se les trataba como si fueran empresas, lo cual mostraba aún el desconocimiento de la función social de las OSC (Gómez Hermosillo , 2015).

El diseño del PCS reconocía esta inversión complementaria para la ejecución de proyectos sociales. El gobierno aportaba recursos públicos y las OSC aportan recursos financieros o en especie. De acuerdo con la normatividad del PCS el porcentaje de coinversión de los actores sociales debía de ser como mínimo el 20% del costo total del proyecto a través de recursos monetarios o no monetarios (este último se refiere a aportación en especie, en recursos humanos o materiales referentes a su equipo o infraestructura).

El PCS, basado en este concepto, coinvertió con diferentes actores, tanto públicos, como privados y obviamente con las OSC, este esquema de coinversión se mantuvo desde su creación hasta su desaparición. Desde el punto de vista del diseño del programa, este esquema representó una fortaleza porque permitía ampliar y potenciar recursos públicos con la interacción de distintos actores sociales, según los hallazgos de diversas evaluaciones externas realizadas al programa (SEDESOL, 2012).

En suma, podemos mencionar que la coinversión se hizo visible en distintos niveles: a) en las convocatorias públicas que se emitían en cada ejercicio fiscal especificando la colaboración conjunta de los aportantes, y, b) en la presentación de proyectos sociales, donde las organizaciones registraban su porcentaje de aportación del 20% con recursos monetarios o no monetarios. En el apartado (3.7) de tipología de convocatorias, se observará la interacción de los actores participantes y montos de coinversiones en el marco de este programa, donde se visualizará el aspecto de la coinversión.

3.4.1. La dictaminación de proyectos sociales en el Programa de Coinversión Social

Como lo vimos en el apartado del proceso operativo del programa, existían diversas etapas que permitían llevar a cabo la implementación del PCS. Sin embargo, en el siguiente apartado se hará referencia a la dictaminación como un proceso que se distinguió, no sólo por aplicar reglas y procedimientos como cualquier acto administrativo. Podríamos señalar que esta fue otra de las particularidades del PCS porque representó una fase crucial en la estructura, institucionalidad y legitimidad del programa.

Para algunos especialistas este proceso fue considerado como un ejercicio de participación social que con el tiempo fue generando confianza que favoreció al sector de la sociedad civil (Verduzco, Leal Trujillo, & Tapia Álvarez, 2009).

La dictaminación de proyectos sociales, podríamos señalar, fue uno de los momentos más interactivos y dinámicos donde se materializó la participación de los actores sociales en la asignación de los recursos públicos a través de una decisión colegiada. Fue en esta etapa donde posiblemente se visibilizó, la parte más pública, de la política que representó el PCS.

Es lo que Aguilar (2010) nos señala cuando menciona la parte procedimental de la gobernanza, refiriéndose a la necesidad de cambiar esquemas de una decisión burocratizada a un estilo público de decisión, es decir, gobernar desde la política

pública, lo cual significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad de los ciudadanos en la deliberación y solución de los problemas públicos.

En México, los mecanismos de participación para la toma de decisiones en las políticas públicas aún no son lo suficientemente conocidos a pesar de que existe un marco jurídico que promueve e incentiva la participación ciudadana, tal como se señaló en los capítulos anteriores. Los mecanismos de participación más institucionalizados y los más reconocidos son los consejos consultivos, sin embargo, también existen otros espacios colegiados para ejercer la participación ciudadana como lo fueron en este caso, las comisiones dictaminadoras. Las cuales representaron prácticas y ejercicios de participación que en cierta medida mostraron viabilidad y eficiencia en pro de la racionalidad en la gestión pública.

En este sentido, el interés de este apartado es analizar este proceso desde distintas aristas tanto como un esquema de participación social, abierto y público, y como proceso operativo, que visto desde la implementación de las políticas públicas, debería de ser un proceso sometido a una mejora continua que permita su fortalecimiento.

Por lo tanto, existen distintos aspectos a considerar:

El PCS fue el pionero dentro de los programas sociales federales en proponer este tipo de esquemas de toma de decisiones colectivas. Desde su creación, la dictaminación de proyectos se fue fortaleciendo dado el interés de los ciudadanos por participar en esta actividad la cual se vio enriquecida con la pluralidad de actores que convergían en este espacio, y con el interés común de otorgar un recurso público para aquel actor social que mostrará la mayor capacidad de impactar a un determinado grupo de población.

Dentro de este proceso operativo, una pieza clave está definida por la composición de las Comisiones Dictaminadoras, las cuales eran tripartitas: un especialista en la materia o del ámbito académico, un representante de la sociedad civil, y un servidor público federal, estatal o municipal externo al INDESOL especialista en el tema. La comisión dictaminadora, tenía atribuciones importantes

entre las que destacaban: emitir, observaciones y recomendaciones que contribuyan a mejorar las propuestas del proyecto, y especificar y argumentar de una manera clara los criterios de selección que fueron determinantes en la calificación obtenida.

Figura 14.

CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN DICTAMINADORA.



Fuente: elaboración propia con fundamento en las Reglas de Operación del PCS durante este período de estudio.

Las personas que integraban las Comisiones Dictaminadoras debían de contar con experiencia laboral o académica comprobada y con conocimientos en los temas de los proyectos sociales que estén evaluando. De igual manera, los dictaminadores debían de estar registrados en un padrón de dictaminadores del PCS. Cabe destacar que la integración de este padrón representaba una tarea sumamente compleja porque dada la naturaleza de las organizaciones como un sector heterogéneo, diverso y con distintos grados de profesionalización, la selección de los perfiles profesionales idóneos se tenía que realizar de manera detallada y con sustento en la experiencia profesional o académica a fin de que este padrón quedará validado como un banco de información con especialistas en los temas de las convocatorias públicas emitidas por el PCS.

Hasta el año 2009 el Padrón de Dictaminadores no era público, y los nombres de los dictaminadores, se trataba como información confidencial por contener datos personales según lo indicaba la Ley Federal de Transparencia; años posteriores

esta misma Ley giro el mandato para que esta información se hiciera pública a través de las fichas curriculares de los dictaminadores, es decir, se exigió la publicidad del nombre, profesión, y experiencia profesional, sin ligarlo a algún proyecto en específico, publicando sólo estos datos en la convocatoria en la cual había dictaminado.

En su momento, la publicidad de información fue una de las debilidades que en sus inicios presentó la dictaminación. Mucho favoreció la progresividad de la Ley Federal de Transparencia, que cada vez más exigía a los sujetos obligados aplicar el principio de máxima publicidad establecido en el Artículo 6 de esta misma Ley (Cámara de Diputados, 2016). Aunque el PCS ya hacía públicos los resultados de la gestión de los proyectos, la determinación de la Ley fue tajante para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en esta parte del proceso.

Después de este antecedente, el principio de máxima publicidad se convertiría en una de las fortalezas del programa, lo cual favoreció para cerrar espacios a la discrecionalidad y los posibles actos de corrupción.

Otro aspecto importante en la conformación de las Comisiones Dictaminadoras fue lo relacionado con la vigilancia para evitar el conflicto de interés. Desde la normatividad, se establecía la restricción de que, en ningún caso, podrían participar personas con proyectos presentados, en calidad de representantes legales, asociados, trabajadores de la organización o institución; el fin ha sido garantizar la imparcialidad del dictamen, cerrar espacios de discrecionalidad y contribuir a la transparencia.

Otro elemento de suma relevancia en este proceso fue con lo relacionado con el incentivo para fomentar la participación ciudadana por parte de los actores sociales en la etapa de dictaminación. Es decir, los profesionistas que participaban en las Comisiones Dictaminadoras realizaban esta función *sólo de manera honorífica*, porque el único reconocimiento que se obtenía consistía en entregar una constancia de participación con valor curricular.

Esto definitivamente, se puede considerar, esto generaba valor social en distintos sentidos, sobre todo desde la perspectiva de la política pública, porque esta participación de alguna manera mostraba la apropiación de un espacio público enriquecido a través de la generación del diálogo, la argumentación y los acuerdos de un grupo de ciudadanos que ejercían su derecho a la participación para deliberar aquellos asuntos considerados como públicos.

Con la finalidad de visibilizar este proceso de decisión colegiada, documentarlo y analizarlo se realizaron una serie de solicitudes de información pública institucional, a través de la Plataforma Nacional de transparencia, las cuales mostraron lo siguiente:

De acuerdo con la información pública institucional, se obtuvo, por primera vez, el dato preciso con respecto al número de personas que participaron en las Comisiones Dictaminadoras durante nuestro periodo de estudio (2009 al 2019):

Tabla IV.

NÚMERO DE COMISIONES DICTAMINADORAS 2009-2019

Comisiones dictaminadoras 2009-2019	
AÑO	No. De Comisiones
2009	613
2010	798
2011	812
2012	798
2013	587
2014	884
2015	825
2016	740
2017	609
2018	634
2019	9
Total	7309

Fuente: Solicitud de Información Pública Institucional, núm. 2099900001321 a través de la Plataforma Nacional de Transparencia

Como se puede observar, el total de Comisiones Dictaminadoras durante el periodo de estudio fue de 7,309, lo cual refleja, como se ha señalado, el interés de los actores sociales por participar en este proceso operativo. A la par se solicitaron otros datos con respecto a la procedencia de los participantes en las Comisiones Dictaminadora; al respecto la institución respondió proporcionando información, de acuerdo con la instancia ejecutora que operó las convocatorias, INDESOL (nivel

central) o en las delegaciones en los estados (Hoy Delegaciones de Programas para el Desarrollo) en el período 2009-2018:¹⁰¹

Tabla V.

NÚMERO Y PROCEDENCIA DE LOS DICTAMINADORES EN LAS ENTIDADES DURANTE EL PERIODO 2009-2018

PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PERSONAS DICTAMINADORAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS				
EJERCICIO FISCAL	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	ACADEMIA/EXPERTO	SERVIDORES PÚBLICOS	Total
2009	300	303	347	950
2010	377	375	325	1077
2011	398	389	380	1167
2012	477	468	450	1395
2013	398	397	373	1168
2014	419	419	412	1250
2015	341	355	347	1043
2016	356	344	330	1030
2017	329	338	318	985
2018	279	278	279	836
				10901

Tabla VI.

NÚMERO Y PROCEDENCIA DE LOS DICTAMINADORES A NIVEL CENTRAL DURANTE EL PERIODO 2009-2018

PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL PERSONAS DICTAMINADORAS A NIVEL CENTRAL				
EJERCICIO FISCAL	ACADEMIA/EXPERTO	SERVIDORES PÚBLICOS	ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	Total
2009	180	184	176	540
2010	258	287	234	779
2011	250	264	270	784
2012	304	283	310	897
2013	382	333	362	1077
2014	250	264	270	784
2015	252	254	253	759
2016	181	179	185	545
2017	190	171	186	547
2018	186	181	182	549
				7261

Tabla VII.

NÚMERO Y PROCEDENCIA DE LOS DICTAMINADORES A NIVEL CENTRAL DURANTE EL AÑO 2019

EJERCICIO FISCAL	SECRETARÍA DE BIENESTAR	ACADEMIA/EXPERTO	Indesol	Indesol
2019	9	9	18	36

Fuente: Solicitud de Información Pública Institucional a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, núm. 2099900001321.

Como se puede observar en los tabuladores, durante el periodo de estudio (2009-2019) se realizaron 7,309 Comisiones Dictaminadoras en las cuales participaron ciudadanos procedentes del ámbito de la academia, la sociedad civil y el servicio público, que, al sumar los datos totales de cada tabulado, representa un total de 18, 198 mil personas participando en esta etapa operativa del PCS durante este periodo. Esta particularidad, sin lugar a duda, nos permite corroborar que la

¹⁰¹ Cabe destacar que debido a la temporalidad de la información y a los cambios de sexenios, la mayor parte de la información del Programa de Coinversión, ya no se encuentra disponible en las páginas institucionales, y sólo se puede acceder por medio de los archivos históricos que son solicitados a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

dictaminación, fue un esquema que incentivaba y fomentaba la participación social, lo cual se puede considerar fue otra de las fortalezas en la gestión social del programa dada la convergencia de actores sociales con diversas ideologías, intereses y conocimientos, tomando decisiones públicas a través del diálogo y la argumentación. Después de realizar una búsqueda exhaustiva en otros programas sociales se identificó que la magnitud de este ejercicio de participación, no se había realizado en ningún otro programa del Ramo 20, lo cual le otorga al PCS otra particularidad.

Por otra parte, podríamos decir, que este esquema de participación social también fue un ejercicio de contraloría social porque con esta práctica, los actores sociales de manera organizada verifican la orientación y aplicación de los recursos públicos, al decidir conjuntamente a quién debía de otorgarse, lo cual con este acto se contribuía a la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁰²

Ahora bien, ¿Por qué a partir del año 2019 se disminuyó la participación? en la tabla núm. 5 podemos observar una disminución abrupta con respecto a las cifras del número de personas participando en este esquema de dictaminación a diferencia de los años anteriores. Como se aprecia, existe nula participación social de las OSC. En este caso la dictaminación se centró sólo en funcionarios públicos y académicos/expertos; este nuevo esquema se debió a la reorientación de objetivos y nuevo diseño del PCS implementado con el cambio de administración sexenal en el año 2019 en el cual el gobierno federal tomó la decisión de orientar al PCS sin la intermediación de las OSC. Uno de los aspectos relevantes con este nuevo esquema de dictaminación, fue el contrapeso de la decisión colegiada, es decir, partir del año 2019, la normatividad cambió y estableció que la Comisión

¹⁰² Cabe destacar que el diseño del PCS desde su origen (2001) ya preveía este tipo de ejercicio ciudadano, el cual se reafirmaría en años subsecuentes (2008) cuando la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitiría los primeros lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social. Después de estos lineamientos la contraloría social fue instituida como una práctica de transparencia y rendición la cual todos los programas sociales debían de incluir en su normatividad para promover la participación y vigilancia de la operación y ejecución de los programas y sobre todo del recurso público.

Dictaminadora se integraría sólo por dos personas *designadas por la Titular del Indesol*: una servidora pública de lo que hoy es la Secretaria del Bienestar y una persona del ámbito académico o especialista, tomando el rol de “revisores del proyecto” para emitir un dictamen (DOF, 2019). Conviene subrayar que esto de alguna manera fue un retroceso público del esquema de dictaminación, porque si lo comparamos con lo que se mencionó en apartados anteriores este fue un esquema similar que ya se había utilizado por el INSOL en el año 1999. Es decir, cuando aún no existían reglas y procedimientos claros en este proceso de operación.

Este último cambio en el esquema de dictaminación nos refiere diversas reflexiones, entre ellas y tal vez la más importante es que anula el avance obtenido en lo que corresponde a la transparencia rendición de cuentas. Con este nuevo esquema, la esencia de la dictaminación se demeritó y ya no se consideró como un proceso de decisión ya institucionalizado, con discusión pública, colegiado e imparcial. Se retrocedió porque de nueva cuenta se abrieron espacios de discrecionalidad y opacidad, sobre todo ante la función “objetiva” que desempeñan los “revisores” de los proyectos (antes dictaminadores), designados de manera directa por la máxima autoridad de una institución. Esto invariablemente afectó a la participación social y desincentivó el valor más importante que se había logrado con el transcurso del tiempo: el valor de la confianza.

3.5. Los cambios sustantivos en las Reglas de Operación del PCS durante el período 2009-2019

En el marco de las políticas públicas, los planes nacionales, los programas y los proyectos juegan un papel prioritario para comprender los cursos de acción que serán implementados a través de las acciones gubernamentales. Las políticas públicas son expresadas en instrumentos. Y estos a su vez deben de regirse bajo principios jurídicos y normativos a fin de ejercer el cabal cumplimiento de los objetivos propuestos; esto se realiza a través de las Reglas de Operación.

En términos jurídicos, las Reglas de Operación (RO) son las disposiciones a las cuales se sujetan determinados fondos públicos y programas federales con la finalidad de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz y

oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos según lo estipulado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 2006).

Desde el punto normativo, representan un conjunto de disposiciones y procedimientos que permiten la implementación, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas, así como su coherencia y alineación con los Planes Nacionales de Desarrollo.

En el apartado de antecedentes, se mencionó la transición que presentó el Programa de Coinversión Social en su proceso de institucionalizar sus procedimientos y mecanismos de operación, que si bien comenzaron con criterios y requisitos guiados por manuales de operación, conforme pasaron los años fue consolidando sus procesos operativos y disminuyendo los márgenes de discrecionalidad para la selección de proyectos y asignación de recursos a través del establecimiento precisamente de las Reglas de Operación, cabe recordar que esta fue una de las principales demandas que el sector de la sociedad civil exigió desde la creación del Fondo de Coinversión Social.

En años subsecuentes, esta institucionalidad se fue enriqueciendo con el establecimiento de reglas claras entre las entidades gubernamentales y los actores sociales, lo cual permitió que se generaran nuevas formas de relacionarse y articularse para objetivos comunes. Definitivamente, como lo señala North (1993) con el establecimiento de reglas formales pueden emerger relaciones más colaborativas pues se disminuye el principio de incertidumbre, definiendo así las formas en cómo el juego se desarrollará.

Esto sin lugar a duda, fue un principio esencial dentro de la operación del PCS, pues las Reglas de Operación fueron el instrumento que permitió la interacción, la confianza y la certeza jurídica a los actores sociales, así como del mismo programa, de ahí la importancia de conocer cuáles fueron los cambios sustantivos que contribuyeron en su eficiencia o que lo debilitaron manteniéndolo como un instrumento de política social durante cuatro administraciones sexenales de alternancia democrática.

Para fines de esta investigación, se mostrarán aquellos *cambios sustantivos* en las Reglas de Operación del PCS durante el periodo 2009 – 2019, relacionados con su diseño e implementación, para ello fue necesario identificar algunos de sus componentes transversales y estructurales que nos permitieron analizar sus fortalezas y debilidades como un programa social dirigido a sociedad civil organizada a través de: su alineación con los planes nacionales, programas sectoriales; objetivos generales; población objetivo; vertientes y algunos cambios en sus mismos procesos operativos:

3.5.1 Los cambios en la alineación del PCS con los Planes Nacionales, Programas Sectoriales y Estrategias

La Política Social en nuestro país, se sustenta en garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos asegurando el acceso a toda la población al Desarrollo Social. Esta garantía de derechos se logra a través del acceso de los ciudadanos a la salud, la alimentación nutritiva, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social, y los relativos a la no discriminación.

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social, los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social, son prioritarios y de interés público. Dentro de los programas prioritarios, se encuentran los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o situación de vulnerabilidad. El Programa de Coinversión Social, se encontraba en esta clasificación.

Desde su creación, el PCS perteneció al Ramo 20 de Desarrollo Social y conforme pasaron las administraciones sexenales, se apegó a lo establecido en la planeación nacional en esta materia.

Con el sexenio del presidente Felipe Calderón, el Programa de Coinversión Social (PCS) estuvo alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012. Dentro de sus ejes rectores, el PCS incidió en el Eje 3 de Igualdad de Oportunidades en concreto al objetivo 17 con la propuesta de abatir la marginación y el rezago de los grupos sociales en vulnerabilidad a fin de que proveerlos de igualdad de

oportunidades que les permitieran desarrollarse con independencia y plenitud. Dentro del mismo PND se estableció que el PCS incidiría en la estrategia 17.1 que consistía en fortalecer los proyectos de coinversión social entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, enfocadas a la atención de grupos vulnerables. (DOF, 2007 b).

En el marco del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), el PCS incidió en el objetivo número 2 con la propuesta de abatir el rezago que enfrentan los grupos vulnerables a través de asistencia social, permitiéndoles desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud. En concreto con la estrategia número 3 relacionada con la formación de una red de protección social para personas en situación de vulnerabilidad (población indígena, mujeres en situación de violencia, personas con discapacidad, jornaleros agrícolas), además de su incidencia con algunas líneas de acción relacionadas con el ordenamiento territorial, y el desarrollo regional.

También en atención a la estrategia de combate a la pobreza denominada “Vivir Mejor”, el PCS estableció criterios de sustentabilidad relacionados con el medio ambiente, además de su contribución en la formación de capital social, para reforzar los lazos solidarios y fomentar la participación social.

En el sexenio del presidente Peña Nieto, el PCS (2012-2018) el PCS de igual manera se alinea al objetivo 2.2 del Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de la meta Nacional de México Incluyente y en específico a la estrategia nacional orientada a la generación de esquemas de desarrollo comunitario a través de la participación social. El PCS, a diferencia del sexenio anterior, tuvo un mayor protagonismo y quedó establecido en la planeación nacional, sobre todo en el Programa Sectorial de Desarrollo Social a través de sus estrategias y líneas de acción (estrategia 5), pues se resaltó el fortalecimiento de los actores sociales como un medio para una mayor incidencia en el aspecto de la cohesión social y el desarrollo de los grupos en situación de vulnerabilidad. De acuerdo con el Programa Sectorial la sociedad civil se fortalecería a través de proyectos de coinversión,

fortalecimiento de sus iniciativas creativas, alianzas y vinculación con los tres órdenes de gobierno, y la sistematización de sus experiencias (DOF, 2013 c, pág. 53).

En este mismo sexenio el PCS amplió su articulación con otros programas y estrategias transversales en la política social. En las consideraciones y propósitos establecidos en las Reglas de Operación, además se estableció la articulación con el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las mujeres, que establecía acciones sustantivas en materia de igualdad entre hombres y mujeres. El PCS retomó el enfoque de la Perspectiva de Género como parte de los Enfoques Integrales de la Política Social propuestos en esta administración, de acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Social (PRONADES) 2014-2018.¹⁰³ Cabe destacar, que este enfoque de la perspectiva de género no fue algo nuevo, porque desde décadas atrás ya se contemplaba su integración en los programas sociales, sin embargo, en esta administración se volvió a replantear a nivel de la planeación. El PCS, por su parte lo incorporó como uno de los criterios de selección para el apoyo de proyectos, además de la emisión de convocatorias orientadas exclusivamente para estos temas.

De igual manera, en este sexenio las Reglas de Operación establecieron su apego al Programa Nacional Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En este mismo sentido el PCS emitió convocatorias con temáticas que incluían estos temas y orientaban recursos en los polígonos de los municipios con altos índices de violencia, de acuerdo con este Programa Nacional.

Otro cambio sustantivo en la normatividad durante este periodo, fue el apego del PCS en la instrumentación del Sistema Nacional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) que, a partir de un proceso participativo, tenía el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades estatales, municipales y sectores público, privado y social para cumplir con los objetivos en

¹⁰³ Los Enfoques Integrales fueron: Derechos Humanos, Perspectiva de Género, Personas con Discapacidad, Jóvenes, Pueblos Indígenas, Participación Social, Democratización de la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno

cero hambre, a partir de la alimentación y nutrición adecuada de las personas con pobreza dimensional extrema y carencia de acceso en la alimentación. La Cruzada Nacional Contra el Hambre se convirtió en un tema estratégico y prioritario a nivel nacional, y al PCS, le fue encomendado el fomento y participación de los actores sociales en este Sistema. El PCS en términos de la alineación de la planeación nacional, coadyuvo principalmente con la emisión de convocatorias y con indicadores que contemplaban las acciones de la Cruzada Nacional.

De acuerdo con lo mencionado hasta aquí, se aprecia que, en ambos sexenios, el PCS presentó coherencia de políticas con respecto al Plan Nacional para la atención de los grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad. La Coherencia entre políticas y programas es de suma importancia desde la política pública, porque representa uno de los principales problemas al momento de implementar las decisiones gubernamentales para que estas tengan una mayor integralidad e impacto. La coherencia de políticas se refiere a que los objetivos buscados sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Se refiere a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ellos, es decir, en políticas y sus desagregaciones en a través de programas, proyectos o actividades (Martínez Nogueira, 2010).

En el caso de los programas sociales, es inevitable la tensión entre la diversidad y complejidad de problemas, porque su atención y solución requiere precisamente de esta coherencia de políticas y sobre todo convergencia en cuanto a sus recursos, conocimientos, es decir, se requiere de la complementariedad. En este sentido, y de acuerdo con la normatividad del PCS, se considera que el programa estuvo en consonancia con los objetivos nacionales en materia de desarrollo social, pues como lo veremos en siguientes párrafos, a través de sus convocatorias orientó los temas de la agenda social que el gobierno determinó como estratégicas en este ámbito.

En ambos sexenios la apuesta principal fue orientar el programa al aspecto de la participación social a través de la sociedad civil organizada. En estas dos

administraciones, se coincidió con la intención de detonar acciones de corto, mediano y mayor alcance, con la misión de contribuir a la formación de capital social, y cohesión social de los grupos o regiones en situación de vulnerabilidad.

Algo importante de destacar es que en ambos sexenios y desde la planeación nacional, se consideró el fortalecimiento de los actores sociales para el abordaje de dichas acciones a través de los proyectos de coinversión. Esto de algún modo muestra, que estos gobiernos más allá de su postura político - ideológica coincidieron en que estos actores sociales eran un elemento importante para la complementariedad de sus acciones, y como un elemento democratizador y legitimador de la acción pública.

Esto como lo hemos visto, favoreció y de algún modo permitió la consolidación del PCS como un mecanismo de corresponsabilidad institucionalizado. Sin embargo, y a pesar de dicho reconocimiento en las políticas nacionales, y aún con la coherencia externa que hemos señalado, el PCS, en la realidad resultó limitado. En otras palabras, al estar sujeto a diversos temas enmarcados en la planeación nacional, el PCS sobrepasó su capacidad y alcances al abordar una diversidad de temas sobre todo aquellos de alta incidencia como la generación de cohesión social en comunidades y regiones de nuestro país aun cuando su propósito era ese; porque como es conocido, estos son procesos socialmente transformadores, e implican una temporalidad de alto impacto, lo cual no es posible detonarlo sólo a través de un programa. El impacto va mucho más allá.¹⁰⁴

Por otra parte, en el sexenio del presidente López Obrador, la evidente, con la decisión presidencial de no otorgar recursos públicos a las OSC, repercutió de manera inmediata en el PCS. A dos décadas de su creación, el PCS ya no apareció en la planeación nacional, es decir, ni a nivel de Plan Nacional de Desarrollo, ni en el Programa Sectorial. Cabe destacar que, en este sexenio, la política social, quedó enmarcada en los siguientes programas prioritarios para esta administración:

¹⁰⁴ En el siguiente capítulo se hará una referencia más amplia con respecto al efecto e impacto de los proyectos apoyados por el PCS en este período.

Pensión Para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente; Sembrando Vida; Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas, Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; Programa de Fomento a la Economía Social; Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural; Programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia (PSVJF) y el Programa de Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART). Como se puede observar el PCS no apareció dentro de este grupo de programas (DOF, 2020).

Aunque el PCS, no hizo acto de presencia en la planeación nacional, en el año 2019, tuvo una asignación presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y emitió Reglas de Operación en el mes de octubre de ese mismo año casi al cierre del ejercicio fiscal, lo que en términos prácticos significa que el programa operó aproximadamente dos meses; este desfase se reflejó en la ejecución de proyectos sociales, los cuales tuvieron una duración mínima. El PCS alineo sus contenidos al numeral 2 del Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) relacionado con la política social, bajo el principio de la construcción de un país con bienestar social, la promoción del desarrollo sostenible, y una cultura para la paz para el bienestar y para todos. En apego a este fundamento, las Reglas de Operación establecieron que a partir de este año el propósito del PCS debía de orientarse al bienestar y disminución de la vulnerabilidad y discriminación de las poblaciones y territorios, de poblaciones indígenas con alta y muy alta marginación mediante proyectos de cohesión social.

Como se aprecia, el PCS de algún modo se mantuvo este año en el Ramo 20 de desarrollo social e incidió en una de las poblaciones vulnerables ya atendidas con anterioridad, como lo era la población indígena. Esta reorientación en la planeación nacional, al parecer, hace suponer dos aspectos. Primero, que no se fundamentó en ningún diagnóstico social previo con respecto a la necesidad de que el programa atendiera a esta población, según lo señala la normatividad, por lo cual sólo fue utilizado para dar respuesta a otras demandas sociales a través de este

instrumento, el cual no necesariamente era el más eficaz, y por el contrario, duplicó funciones pues ya existía toda una estructura institucional dentro de la Administración Pública Federal para atender este tema, tal es el caso del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Segundo, nos permite inferir que, esta reorientación, y esta alineación con el plan nacional, se realizó para no caer en un subejercicio de los recursos públicos los cuales ya habían sido asignados previamente en el Presupuesto De Egresos de la Federación, porque en caso de que esto sucediera, se generaría una contraposición a lo establecido por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás marco jurídico, es decir un subejercicio de recursos públicos.¹⁰⁵ Lo cual en un momento de transición política no era lo más adecuado, pues posiblemente se generaría un cuestionamiento político sobre el manejo y fin de estos recursos federales.

En síntesis, el PCS al no estar incluido en la planeación nacional, ya no sería considerado un instrumento más de la política social durante este sexenio. A partir del año 2020 el PCS ya no fue integrado en la estructura programática del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual se sumó a otros programas sociales sin la asignación de recursos públicos como PROSPERA, Estancias Infantiles, y Comedores Comunitarios, los cuales fueron emblemáticos de los dos sexenios anteriores, sólo por mencionar algunos.

¹⁰⁵ De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el subejercicio del gasto se refiere a las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el ejercicio formal de su ejecución. Estos subejercicios se producen cuando las dependencias o entidades no ejercen los recursos programados de conformidad con el Artículo 23 de esta misma Ley. Su precepto establece que las dependencias y entidades deberán subsanar los subejercicios en un plazo no mayor a los noventa días naturales, con la finalidad de que estos no se produzcan pues de lo contrario, los recursos serán reasignados a otros programas sociales y de inversión en infraestructura, que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace mención que son sujetos de juicio político algunos servidores públicos, que comentan violaciones graves a la Constitución a las leyes que de ella emanen, así como al manejo indebido de fondos y recursos federales.

3.5.2 Los cambios en los objetivos generales, y específicos del PCS durante los tres sexenios

La alineación a la planeación nacional es el punto de partida para el diseño y operación de los programas sociales. Consecuentemente, se derivan los propósitos y objetivos que los programas deberán de contener para responder a las metas nacionales de cada sexenio.

El PCS durante la administración del presidente Felipe Calderón, tuvo como objetivo general contribuir a la igualdad de oportunidades, y al capital social a través del fortalecimiento de los actores sociales. Este objetivo se mantuvo durante todo el sexenio al igual que su objetivo específico orientado a fortalecer a los actores sociales a través de los proyectos de coinversión social. Podemos señalar que el PCS fue congruente, en términos de que se abordaron varios de los temas por se consideraban prioritarios en este sexenio y que estaban asentados en el PND, como el fortalecimiento del capital social, el fortalecimiento del tejido social, asistencia social, desarrollo sustentable, desarrollo regional, y temas álgidos como el acceso a la justicia y prevención de la violencia social, etc.

Por otra parte, en el siguiente sexenio (2013-2018), los objetivos del programa establecieron algunos cambios, aunque su esencia fue la misma: la contribución a la generación de capital social a través del fortalecimiento de los actores sociales, aunque en esta ocasión se agregaron otros elementos asentados en el mismo objetivo del programa, siendo enfáticos en el fortalecimiento de la participación social para impulsar el desarrollo comunitario. Este acotamiento respondió precisamente a la alineación del PCS y lo establecido en el Programa Sectorial de Desarrollo Social de este sexenio, pues consideró que la participación de la sociedad civil organizada podría tener mayor incidencia en el desarrollo comunitario.

En ambos sexenios, los objetivos específicos se orientaron al fortalecimiento de los actores sociales.

Como se aprecia, el PCS desde su origen estuvo orientado a fomentar el desarrollo de las personas en situación de pobreza vulnerabilidad o exclusión a través de diversas acciones que permitan el acceso a aspectos relacionados con la salud, alimentación, vivienda, trabajo, etc. La estrategia o el puente para lograrlo fue el involucramiento y fortalecimiento de los actores sociales a través de los proyectos de coinversión social. Como se observa, existía un doble objetivo que parecen ser lo mismo, pero no es así.

Esta doble funcionalidad, se puede comprender desde dos perspectivas. Por un lado, el PCS- como los demás programas del Ramo 20- pretendía contribuir al desarrollo de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad; hasta aquí eso pareciera ser resulta a favor pues era un instrumento que, por su diseño, daba cabida a procesos cooperativos y de corresponsabilidad con otros actores sociales en asuntos de interés común. Pero, por otro lado, consideraba también como objetivo, el fortalecimiento de los actores sociales. La articulación y relación directa entre ambos objetivos resultaba sumamente compleja para demostrar su efectividad, sobre todo porque el fortalecimiento de las OSC va mucho más allá de esto, y no puede ser generado sólo con un programa y mucho menos con la ejecución de un proyecto social. Decir que existe fortalecimiento de las OSC es referirse a la generación de otras capacidades, y no sólo a las financieras, que, en este caso, sólo se impulsaban a través de un presupuesto asignado por un proyecto social.¹⁰⁶

Conviene subrayar que las acciones de fortalecimiento de las OSC en México recaían principalmente en las atribuciones institucionales del INDESOL, y no del PCS. Este doble propósito fue una de las críticas más recurrentes por las distintas evaluaciones externas al programa (SEDESOL, 2012). Esto parece confirmar que esta falta de articulación entre objetivos fue una de las debilidades de su diseño. Sin embargo, el PCS sostuvo desde su diseño el argumento que sólo con actores sociales fortalecidos, se podía tener mayor impacto en las acciones de desarrollo

¹⁰⁶ De acuerdo con las Reglas de Operación del PCS, el Fortalecimiento se refiere a las capacidades humanas, físicas y financieras, así como a la generación de sinergias o de vínculos de una organización o institución para el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos

social. Posiblemente este argumento, fue válido, sin embargo, el cuestionamiento, se presentaría en otro sentido: ¿dicho fortalecimiento le corresponde sólo a un programa o a una política pública de fomento para la sociedad civil organizada?

Por otra parte, durante el año 2019, los objetivos del PCS establecieron que éste debía de estar orientado a general el bienestar de las personas que viven en comunidades indígenas con alta y muy alta marginación mediante el desarrollo de proyectos de cohesión social. Este cambio de objetivos, en cierta medida, recuperó algunos de los elementos que el PCS ya contenía en sus objetivos anteriores, por ejemplo, la cohesión social, la participación ciudadana y su incidencia para el desarrollo comunitario. La diferencia fue evidente al dirigir dichos objetivos directamente a las personas en situación de pobreza, y no a las OSC como el medio para impulsar el desarrollo. Es decir, el cambio fue, sobre todo, en su población objetivo, definiendo así el nuevo rumbo del programa.

3.5.3. Los cambios en la población objetivo en los tres sexenios

Desde que se creó el Programa de Coinversión Social, su población objetivo, estuvo definida por los temas de la agenda de desarrollo social, atendiendo directamente a grupos o regiones en situación de pobreza, exclusión, o vulnerabilidad. A partir del año 2004, con apego al mandato de la Ley General de Desarrollo Social, el programa integró en las Reglas de Operación a población ubicada en las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) a fin de orientar los recursos y acciones. A partir de este año se convertiría en un criterio de selección de proyectos, que fue utilizado para la asignación de un mayor monto de apoyo para proyectos sociales. Con esto, se pretendía priorizar la atención a las personas ubicadas en las comunidades o regiones con mayores índices de pobreza o marginación.

Un cambio de suma relevancia fue en el año 2008, porque hasta antes de este año la población objetivo fueron directamente las personas en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación, desigualdad de género o exclusión social. En este año las Reglas de Operación definieron que, la población objetivo serían los actores sociales que realizaran actividades para promover el desarrollo de las

personas en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social. Estos quedaron definidos en tres tipos: Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación, y Municipios.

Este cambio de población objetivo se sustentó en las recomendaciones de algunas evaluaciones externas como la de (COVARRUVIAS Y ASOCIADOS, 2006) que sugerían afinar la conceptualización de la población objetivo. La evaluación sugería, que, al hacer este rediseño, el programa saldría fortalecido, porque el anteponer a los actores sociales se generaría una estrategia más amplia de desarrollo social, toda vez que los actores sociales, eran los generadores de las redes de cooperación, lo cual se reflejaría en una mejor atención a las personas, y también se propiciaría la generación de capital social.

Sin embargo, para algunas otras evaluaciones externas, este cambio significó una dificultad y falta de consistencia en el diseño mismo del PCS, porque, aunque está definido normativamente quien era la población objetivo, constantemente se generaba una confusión con respecto a los beneficiarios directos. Sin embargo, el PCS también justificó este cambio, bajo el sustento y datos proporcionados por algunos diagnósticos sobre sociedad civil, que enfatizan que el apoyo del gobierno era necesario para fortalecer a las OSC dadas sus limitadas capacidades institucionales y financieras para desarrollar acciones de fomento para el capital y cohesión social, impactando así a los más vulnerables (SEDESOL, 2009).

Desde esta lógica, el PCS centró a los actores sociales, como el problema central que debía atender, y, por lo tanto, su población prioritaria, para entonces contribuir a la generación de capital y cohesión social. La narrativa del PCS se sustentó en primer lugar, en el fortalecimiento de los actores sociales, en las necesidades de fuentes de financiamiento, y en la ampliación de capacidades a través de la capacitación y profesionalización, entre otros. De esta forma fue como el PCS se convirtió en el único programa social de desarrollo social, donde su población objetivo eran beneficiarios morales. Este cambio favoreció al exterior del programa porque mostró la viabilidad de un diseño colaborativo con otros actores

externos a la APF, sin embargo, al interior de APF, presentó una serie de dificultades administrativas y de gestión para el ejercicio de recursos públicos, en lo que correspondía a la generación de información institucional, etc., debido a esta misma particularidad, porque la mayoría de los programas tenían las personas en situación de pobreza como su población objetivo.

El PCS en su mayoría mantuvo como población objetivo a los mismos actores sociales, salvo el cambio realizado en el año 2011, donde se retiró de la normatividad a los Municipios, quienes eran un actor que estaba reconocido desde que se creó el Fondo de Coinversión. Al parecer, esta fue una decisión institucional, en primera, porque los Municipios se rigen bajo una normatividad diferente a la sociedad civil organizada, y en segundo, porque éstos contienen sus propios mecanismos de financiamiento y vinculación como gobierno local. Otra de las causas se debió a que su participación, se limitada a la presentación de proyectos de tele aulas a través del canal 26 de Edusat, presentando proyectos de capacitación a servidores públicos. Esta era una de las acciones que anteriormente se realizaban desde que se creó el INSOL, sin embargo, se consideró que esta tecnología ya era obsoleta y podía suplir por las nuevas tecnologías de la información. A esta decisión se sumó, una serie de incumplimientos normativos que era difícil solventar dada la estructura jurídica de los mismos Municipios, por lo cual a partir del año ya no fueron considerados en el PCS. Esto de alguna manera fue un cambio acertado, pues el programa pudo canalizar los recursos hacia otras acciones de prioridad para los otros dos actores sociales.

3.5.4 Los cambios en el tipo de y monto económico de apoyo durante los tres sexenios

La asignación de los recursos públicos, sin lugar a duda es una de las piezas clave de cualquier programa social. En el caso del PCS, las Reglas de Operación establecían los criterios para asignar una mayor cantidad de recursos públicos a los proyectos. Los criterios solicitaban que los proyectos se desarrollaran en: a) En municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano; b) en Zonas de Atención Prioritaria; c) Que los proyectos integraran objetivos para favorecer la equidad e

igualdad de género; d) Qué fomentaran el capital social y la construcción de redes; y, e) Que se vincularan con algún otro programa de desarrollo social con temáticas específicas y complementarias.

Se considera que estos criterios de alguna forma favorecieron la focalización y orientación de los recursos, porque por un lado se armonizaba con lo establecido en las metas nacionales y por otro, se contribuía a que los recursos se potenciarán en las zonas o regiones donde más se requería. Estos criterios de alguna forma representaban un incentivo para incrementar la participación de las OSC. Sin embargo, dada la alta participación de las OSC, no era posible atenderla, debido al insuficiente presupuesto del programa (en cada ejercicio fiscal participaban aproximadamente 4,000 proyectos, de los cuales en promedio se apoyaban sólo 1,300) debido a esta situación de sobre demanda, las Reglas de Operación tuvieron que incluir un cambio limitando el número de participaciones.¹⁰⁷

Desde que se creó el Programa, las OSC se podían presentar dos proyectos en la misma convocatoria o en dos diferentes. A partir del año 2014 y hasta el año 2017, la participación se limitó a un solo proyecto en las convocatorias emitidas por el INDESOL, con la posibilidad de participar en alguna otra convocatoria con coinversión. En el año 2018, se tomó el criterio que las organizaciones sociales que participaban por primera vez en el PCS, en caso de que sus dos proyectos fueran elegibles, sólo podría ser apoyado el primero de ellos. De algún modo, todos estos cambios representaban una paradoja, porque por un lado se cumplían los propósitos del programa que era incentivar la participación social, pero por otro, la limitaba, pues no se cubría la demanda solicitada para la implementación de las iniciativas de las OSC a través de proyectos. Posiblemente, esta incongruencia también mostraba la realidad de la APF: la escasez de mecanismos gubernamentales orientados a las OSC en México, lo cual probablemente propiciaba que dicha participación se concentrara en este tipo de programas.

Dicho brevemente, podemos considerar que, durante nuestro periodo de estudio, las Reglas de Operación, del PCS, se mantuvieron homogéneas, sin

¹⁰⁷ En el siguiente apartado se hará referencia a la parte presupuestal del PCS.

modificaciones estructurales en cuanto su diseño y operación por lo menos durante el periodo 2009-2018. En general, la normatividad se fue adaptando y alineando a lo que se establecía en las metas nacionales y prioridades del desarrollo social en turno. Las Reglas de Operación, se fueron acoplando a la transversalidad de otros programas y estrategias que la planeación nacional que en su momento determinaba como prioritario para su atención, pero sin modificar el diseño original del PCS. Como se observó en apartados anteriores, el quebranto se originó a partir del año 2019 cuando el programa dio un giro y replanteo totalmente sus objetivos, dando un nuevo sentido y versión del programa, bajo el contexto sociopolítico de la política social en turno.

3.6. Tipología de las convocatorias del PCS 2009-2019

Las convocatorias del programa son los instrumentos a través del cual se establece la oferta institucional, con temáticas acordes a lo previamente establecido en las metas nacionales, programas sectoriales o programas especiales. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, refiere, que el gobierno deberá invitar a las organizaciones a participar en la planeación, ejecución supervisión y evaluación de la política de desarrollo social, la cual se realizará mediante convocatorias públicas, las cuales deben de contener los requisitos, objetivos y modalidades de participación. Así mismo, el Reglamento de esta Ley establece que la participación de las OSC se regirá también por lo establecido en la Ley Federal de Fomento, estableciendo convocatorias para fomentar la participación social, en la ejecución de programas de desarrollo social y en la instrumentación y sistematización de modelos y prácticas de intervención por medio de la coinversión social. Este mismo Reglamento señala que las convocatorias deben de tener difusión en diversos medios de comunicación y publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2006).

Dentro del proceso operativo del PCS se establecía como primera etapa la emisión y promoción de las convocatorias. Esta etapa fue de suma importancia, porque aquí se definía la agenda social donde se palpaban las temáticas de interés del gobierno. De igual manera, era a través de estas mismas, donde la coinversión

se materializaba y se conjugaban los recursos de los diversos actores públicos y privados los cuales eran gestionados a través de los proyectos sociales, formulados y ejecutados por las OSC.

Existían varios elementos estratégicos alrededor de la emisión de las convocatorias públicas que propiciaban valores agregados: la vinculación entre actores públicos, sociales y privados; la capacitación dirigida a actores sociales y la coinversión en sí misma.

En el caso de la vinculación, se generaba una interacción social entre actores, pues implicaba un diálogo entre actores para el diseño de la convocatoria, sobre todo en el caso de las convocatorias de coinversión, pues a través de la negociación y acuerdos, se establecía el tema de interés común que se abordaría de manera conjunta, los tipos de actores participantes y la aportación de recursos económicos mutuos que darían soporte a las acciones de las convocatorias.

La capacitación en sí misma es un derecho establecido que tienen los actores sociales cuando tienen el interés de participar en las acciones de algún programa social. En el caso del PCS la capacitación, fue una actividad que siempre estuvo presente como parte de las acciones de acompañamiento y fortalecimiento ofrecido a los actores sociales. Sobre todo, en la emisión de convocatorias para presentar y elaborar proyectos sociales, relacionado con las líneas temáticas establecidas en las convocatorias. Como lo señalamos en capítulo dos, el INDESOL a través del PCS, fue la entidad gubernamental que más capacitación ha ofertado al sector de las OSC en México.

En lo que se refiere a la coinversión social, definitivamente, fue un mecanismo que favoreció la convergencia de actores y recursos que permitió potenciar y complementar acciones, como lo veremos siguientes líneas.

Ahora bien, en lo que corresponde a las convocatorias, y con la finalidad de hacer una tipología se realizó una sistematización de información sobre la historia institucional del PCS. Se identificó que desde que se creó el programa hasta el año

2019, el PCS había publicado un total de 322 convocatorias públicas, de éstas, 204 convocatorias pertenecen a nuestro periodo de estudio 2009-2019.

Para ilustrar mejor, se presenta la siguiente figura:

Figura 15.

NÚMERO DE CONVOCATORIAS PUBLICADAS EN EL PERIODO 2009-2019



Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos de los informes trimestrales del PCS 2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019.

Como se puede apreciar en el gráfico los años donde se emitió un mayor número de convocatorias fue en el año 2012 y en el 2016 respectivamente. Los datos del 2012 coinciden con el cierre de la administración del presidente Felipe Calderón, y el 2016 con la ya avanzada la administración del presidente Enrique Peña Nieto. En el año 2013 se observa una disminución de convocatorias; una posible explicación se deba al desfase y empate en tiempos normativos y de transición administrativa de un gobierno a otro, es decir, de acuerdo con las Reglas de Operación, las convocatorias deben de publicarse durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, las convocatorias se emiten de acuerdo con las líneas estratégicas que establece el PND; en este caso, el PND fue publicado hasta el mes de mayo, por lo cual no fue posible este empate. El PCS sólo publicó aquellas convocatorias donde los actores sociales presentaban un mayor número de proyectos, como las de Promoción General, Asistencia Social, Equidad de Género, Derechos Humanos, Investigación, Profesionalización, etc.

En lo que corresponde al año 2019, como ya se ha señalado en el apartado de antecedentes, el PCS sólo publicó sólo una convocatoria dada la nueva orientación del programa y el nuevo periodo de transición gubernamental.

Ahora bien, si analizamos las convocatorias por sexenio presidencial, tenemos que:

Durante el periodo del presidente Felipe Calderón, existió una diversidad de convocatorias de acuerdo con el PND, el programa sectorial y las estrategias en turno. Las convocatorias fueron instrumentadas por el INDESOL o por las entidades federativas. Del periodo del 2009-2012, se publicaron un total 79 convocatorias, de las cuales el INDESOL opero 57 y las delegaciones 22. Las convocatorias a nivel central tuvieron diferentes temáticas. Por ejemplo: Asistencia Social, Desarrollo Regional Sustentable, Desarrollo Rural, Proyectos Comunitarios en Campo y Ciudad, Fortalecimiento del Desarrollo Social, Equidad de Género, Investigación, Profesionalización y Fortalecimiento de las OSC, Observatorios de Violencia y Género, Atención a la Infancia, Prevención del Delito y Violencia Social, Atención a personas con Discapacidad, Migración, Apropiación de Espacios Públicos, Refugios para Mujeres en situación de Violencia, Prevención de la Violencia en Ciudad Juárez, Derechos Humanos, etc.

Cabe mencionar que algunas de las convocatorias, respondieron a estrategias gubernamentales más amplias, como por ejemplo la convocatoria de Ciudad Juárez, que coadyuvo, a la Estrategia de seguridad denominada “Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad”, la cual se implementó dada la creciente violencia social y número de feminicidios que se presentaba en esta ciudad. En esta estrategia participó el Gobierno Federal, el Gobierno de Chihuahua, el Municipio de Ciudad Juárez y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Existieron algunas otras que por las particularidades se distinguieron por su temática, por ejemplo la Convocatoria de Iniciativas en Materia de Defensa de los Derechos Del Consumidor, en coinversión con la Procuraduría Federal de Consumidor (EC), esta fue la primera vez que la Procuraduría tuvo un acercamiento con las OSC, sin embargo, esta convocatoria no tuvo continuidad, debido a la escasa participación de las OSC, aun cuando esta es una de las acciones establecidas en la Ley de Fomento; La de Protección de los Derechos De Niños, Niñas y Adolescentes (DN) en esta convocatoria fue diseñada de manera conjunta

con la Red por los Derechos de la Infancia en México, la convocatoria incluyó acciones, en materia de tratados internacionales; de igual manera, la Derechos Humanos en Coinversión con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (DH) convocatoria que fue emitida desde la creación del PCS hasta el 2018; o la de Acceso a la Justicia (AJ) en coinversión con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A nivel de las delegaciones, la convocatoria de Promoción General, denominada después con otros nombres (“Fortalecimiento de Desarrollo Social”- “Fortalecimiento de la Cohesión e Inclusión Social”- “Promoción del Desarrollo Social Incluyente”) fue la convocatoria más amplia que se operó en las entidades federativas, esta convocatoria representaba aproximadamente el 40% del presupuesto total del PCS. Su amplitud involucraba de alguna manera la mayoría de las temáticas que se proponían desde el INDESOL, lo cual significaba un gran número de proyectos y organizaciones en cada ejercicio fiscal. La asignación de su recurso correspondía a una fórmula en función de la densidad de organizaciones legalmente constituidas a nivel estatal y a los Municipios de Menor Índice de Desarrollo Humano.

En las Entidades Federativas, también existieron convocatorias distintivas de este periodo, las cuales merecen mención especial, por ejemplo la de Fortalecimiento de Capital Social en Monterrey (CM) en coinversión con empresas de esta ciudad publicada en el año 2010, o la Desarrollo y Fortalecimiento del Capital Social en Jalisco (CJ), esta convocatoria surgió por la iniciativa de un grupo de empresarios y fundaciones del Estado de Jalisco que manifestaron el interés de apoyar temas relacionados con el capital social en este estado. Su peculiaridad fue que esta convocatoria se convirtió en la única en la historia del PCS, que operó proyectos sociales de manera bianual. Es decir, el primer año los recursos los aportaban los empresarios y las fundaciones y el segundo el INDESOL. Esta convocatoria surgió en el año 2010 y dejó de publicarse en el año 2018.

Esta convocatoria, mostró una capacidad de vinculación entre actores de carácter privado con el gobierno. Sin embargo, aunque fue un esquema funcional,

no repercutió en alguna modificación que se viera reflejada en el diseño y operación del programa, o que por lo menos fuera considerada la posibilidad de ejecutar proyectos de manera bianual. Esto no fue posible.

El PCS, como los demás programas sociales, se fundamentaba en el Principio de Anualidad, el cual es un principio regulador en la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual establece la vigencia del ejercicio del PEF, es decir, del 1º de enero al 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal. Esto sin duda, fue una limitante constante que el PCS presentó, y que impedía la una temporalidad más amplia en la ejecución de los proyectos y estos a su vez tuvieron un mayor impacto social.

Ahora bien, en lo que respecta a las coinversiones, podemos señalar que, de las 79 convocatorias que se publicaron entre el 2009-2012, de estas 26 se publicaron en coinversión con distintos actores:

Tabla VIII.

COINVERSIONES PCS 2009-2012, SEXENIO DEL PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN

<i>Núm. de convocatorias en coinversión</i>	<i>Monto total de convocatorias</i>	<i>Coinversión PCS</i>	<i>Coinversión otros Actores</i>
26	\$168,500,00.00	\$74,000,000.00	\$94,500,000.00
<i>Tipo de Actores</i>			
<i>A nivel Internacional, OXFAM México.</i>			
<i>A nivel Federal: Programa Hábitat; Programa de Rescate de Espacios Públicos; Consejo Nacional Para las Personas con Discapacidad (CONADIS); Programa de Estancias Infantiles; Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).</i>			
<i>A nivel Estatal: Gobiernos de los Estados de Baja California, Jalisco, Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) Querétaro, Morelos y Colima.</i>			
<i>A nivel Municipal: Municipios de Monterrey, Hermosillo, Nogales, León y San Miguel de Allende, Gto.</i>			
<i>Fundaciones: (Arancia, Expo Guadalajara, Fundación Social del Empresariado Jalisciense, Corporativa de Fundaciones y Fundación del Sector de la Construcción); Empresas de Monterrey.</i>			

Fuente: elaboración propia, obtenida de la solicitud de información pública institucional, vía la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) núm. 2099900008620.

Como se aprecia en el tabulado, las coinversiones, representaron la complementariedad de recursos en el marco del PCS, de hecho, si se observa el monto de aportación de los otros actores, fue mucho mayor que del mismo programa, lo cual nos permite inferir, que, a los actores participantes, les interesaba este esquema de colaboración conjunta con la intencionalidad de potenciar sus recursos e incidir alguna problemática social de su entorno. Al realizarse estas

colaboraciones, al el PCS mostraba ser un mecanismo de la política social, con apertura a la participación y contribuir al desarrollo del capital social entre otros aspectos.

Por otra parte, en lo que se refiere al sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018), las convocatorias se orientaron a los temas relacionados con la Meta de México Incluyente, en el caso del PCS, tuvo una orientación al tema de la participación social enfocada a generar esquemas de desarrollo comunitario, y el fortalecimiento de los actores sociales para contribuir al capital social, y la cohesión social.

En este sexenio, el PCS reagrupó sus convocatorias en seis grupos: 1) Desarrollo Integral Sustentable con Participación Comunitaria, 2) Mejora Alimentaria y Nutrición y Salud; 3) Inclusión social; 4) Igualdad y Equidad de Género, 5) Profesionalización y 6) Vertiente de Investigación.

En este sexenio se publicaron 124 convocatorias, de las cuales 48 fueron operadas a nivel central por el INDESOL y 76 en las entidades federativas. En este sexenio, se realizaron algunos cambios sustantivos de las convocatorias con la finalidad de reconocer el trabajo de las OSC y atender temáticas sociales de carácter local. Existieron cambios normativos para implementar cambios conceptuales con la finalidad de visibilizar el impacto humano y social de los proyectos, trayectoria y capacidad del actor social fueron considerados en la dictaminación y en el otorgamiento de recursos.

- A) Con la finalidad de realizar una distribución más equitativa de los recursos públicos, se realizó una diferenciación de las organizaciones según su tiempo de constitución, en otras palabras, se asignó un monto para organizaciones con más de tres años, y otro para organizaciones de reciente creación, es decir, de uno a tres años. Esta misma clasificación fue utilizada para otorgar los montos de apoyo más altos los cuales se especificaban en cada convocatoria.
- B) A partir del año 2016, se limitó la cantidad de proyectos para participar en cada convocatoria especificando el número de proyectos que serían

recibidos. Este fue un cambio inédito, pues con ello se limitó la participación de las OSC, por insuficiencia presupuestal. Fue un cambio controversial, debido a que el PCS había sido por muchos años una de las ventanillas más importantes para el acceso a los recursos públicos.

En este sexenio, se publicaron algunas convocatorias que correspondían directamente a lo establecido en la planeación nacional, y estrategias transversales, por ejemplo, la convocatoria de Alimentación Salud, y Nutrición, que daba respuesta directa a las temáticas de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) esta convocatoria se publicó hasta el 2018, sobre todo por ser prioridad nacional. De acuerdo con la solicitud de información pública institucional núm. 2099900009220, vía Plataforma Nacional de Transparencia, se identificó que a través del PCS se habrían apoyado 795 proyectos sociales con una aportación federal de \$207,702,009.00 millones de pesos, beneficiando a un total de 314,412 personas en los municipios y localidades establecidas por la (CNCH). Esto lo coloqué dentro de las cinco convocatorias con mayor canalización de recursos en todo este periodo.¹⁰⁸

Algunas otras convocatorias, se crearon a sugerencia de diversos grupos de organizaciones, que resaltaban la necesidad de abordar determinados problemas emergentes, por ejemplo, la convocatoria de Apoyo a Mujeres Cuidadoras Primarias en el Hogar, la cual proponía colocar en la agenda social el reconocimiento al tema del cuidado, algo que se consideraba como un tema invisibilizado, y por lo cual era importante plantear y crear iniciativas a nivel de política pública con perspectiva de género. Existieron otras convocatorias, que también abordaron temas de emergencia nacional, como lo fueron, las de Atención a la Migración en los años 2016 y 2018, dichas convocatorias fueron propuestas por instituciones académicas y por OSC, dado el incremento de flujos migratorios de personas en las fronteras sur y norte de nuestro país.

¹⁰⁸ La primera convocatoria fue la de Promoción General (operada en todas las Entidades Federativas) seguida de Equidad de Género, Cohesión Social e Inclusión Social, Desarrollo Comunitario, y la de Alimentación (CNCH).

Ahora bien, en lo que corresponde a las coinversiones este periodo, al igual que en los anteriores se impulsó la participación de otros actores con la finalidad de incrementar la vinculación y aportaciones de recursos, de las 124 convocatorias publicadas, 78 de ellas fueron en coinversión, según la siguiente información:

Tabla IX.

COINVERSIONES PCS 2013-2018, SEXENIO DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO

<i>Núm. de convocatorias en coinversión</i>	<i>Monto total de convocatorias</i>	<i>Monto de Coinversión PCS</i>	<i>Monto de Coinversión otros Actores</i>
78	\$242,086,000.50	\$113,801,888.00	\$128,284,112.50
<i>Tipo de Actores sociales</i>			
<i>A Nivel Federal:</i>			
<i>Instituto Mexicano de la Juventud; Comisión de Derechos Humanos del DF; Instituto Nacional de Transparencia de Acceso a la Información y Protección de datos personales (INAI); Consejo Nacional para el desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS);</i>			
<i>En las Entidades Federativas:</i>			
<i>Gobiernos de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.</i>			
<i>En los Municipios de: Acapulco, Ahome, Cajeme, Celaya, Coatzacoalcos, Cuernavaca, Cuautla, Ciudad Juárez, Emiliano Zapata, Jojutla, León, Irapuato, San Miguel de Allende, Uruapan, Temoac, Tetela del Volcán, Querétaro, Veracruz, Xochitepec.</i>			
<i>Con Fundaciones empresariales:</i>			
<i>Fundación Arancia; Fundación del Sector de la Construcción; Fundación Expo Guadalajara y Corporativa de Fundaciones A.C.;</i>			
<i>Fundación Merced Querétaro; Fundación Comunitar; Fundación MVS Radio.</i>			

Fuente: elaboración propia, obtenida de la solicitud de información pública institucional, vía la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) núm. 2099900008620.

Como se puede evidenciar, en periodo (2013-2018) más de la mitad de las convocatorias emitidas por el PCS, fueron en coinversión con otros actores sociales. Lo cual hace suponer el interés de actores públicos y privados en participar en este tipo de instrumentos de la política social. En esta misma tabla se aprecia que las aportaciones económicas de los actores sociales, al igual que el sexenio anterior, fueron mucho mayor que las asignadas por el mismo programa. Del mismo modo, en el tabulado se observa también la incidencia territorial de las coinversiones a nivel estatal y municipal lo cual nos permite inferir que los gobiernos estatales y municipales consideraban la posibilidad de implementar acciones colaborativas y construcción de alianzas con la sociedad civil en problemáticas que desde su ámbito requería de atención.

Esto, posiblemente muestra que programas como el PCS, eran funcionales para atender algunas de las problemáticas sentidas de la población, utilizando como medio la complementariedad y la colaboración entre actores para generar desarrollo.

Por otra parte, en el año 2019, la única convocatoria que se emitió el PCS, no considero ningún esquema de coinversión con otro tipo de actor social. En este aspecto, sólo quedó la incógnita de saber si en un futuro el actual gobierno federal haría uso de este mecanismo para potenciar recursos y conocimientos en los programas sociales. La historia aún está pendiente para brindar la respuesta.

Finalmente, se puede señalar que durante el periodo 2009-2019 se apoyó a un total de 14, 991 proyectos, con una aportación federal del \$2,897,981,884.00 (Dos mil ochocientos noventa y siete millones, novecientos ochenta y un mil, ochocientos ochenta y cuatro pesos), beneficiando a 5,168, 466 personas, según la información institucional.¹⁰⁹

3.7. El presupuesto del PCS

Si bien el PCS fue reconocido como el programa social que tuvo el mayor acercamiento hacia las organizaciones de la sociedad civil en México (Verduzco, Leal Trujillo & Tapia Álvarez, 2009; Becerra Laura & Pineda Luis, 2015) podríamos señalar que, a pesar de su alta demanda, de alguna forma mostró incongruencias en cuanto a su limitada capacidad de cobertura para apoyar con recursos públicos a una mayor cantidad de OSC, esta debilidad se debió en mucho al tema del fortalecimiento a través del financiamiento. De acuerdo con el período de estudio de esta investigación se identificó lo siguiente:

Figura 16.

MONTO SOLICITADO DE LAS OSC AL PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL VS OTORGADO 2009-2019



Fuente: elaboración propia con datos de solicitud de información pública institucional 2099900009420. Cantidades establecidas en millones de pesos.

¹⁰⁹ Solicitud de Información Pública Institucional núm. 209900008620.

Como se aprecia en el gráfico el monto solicitado por las OSC siempre era mucho mayor con respecto a la aportación federal; el total de recursos públicos solicitado por las organizaciones durante este período fue de \$7, 881,638,322 (siete billones, ochocientos ochenta y un millones, seiscientos treinta y ocho mil, trecientos veintidós pesos) Vs la aportación otorgada por el gobierno federal, la cual fue de \$3,077,257,454 (3 billones, setenta y siete millones, doscientos cincuenta y siete mil, cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos). Con los datos obtenidos, se podría decir, que el PCS, sólo cubría aproximadamente el 39.04% del total de la demanda de recursos públicos solicitados por los actores sociales, con lo cual se demuestra la incapacidad de cobertura ya mencionada y la escasez de recursos públicos para apoyar las acciones de fomento propuestas por las mismas OSC.

Esto en mucho se debía a el limitado presupuesto federal asignado al PCS en cada ejercicio fiscal, el cual era relativamente bajo para cubrir la mayoría de la demanda:

Figura 17.

PRESUPUESTO ASIGNADO AL PCS 2009-2019



Fuente: elaboración propia con datos de los informes trimestrales 2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019 de la secretaria de Desarrollo Social, enviados a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el gráfico se aprecia que el presupuesto del PCS en general se mantuvo estable, hasta el año 2016 cuando se comenzó a tener una disminución presupuestal, dados los recortes al gasto público realizados por la Cámara de Diputados en ese año según lo señalado en los informes trimestrales. Sin embargo, se aprecia que en su mayoría fue un presupuesto limitado, que repercutía en el fomento y profesionalización de las OSC. Esta fue una debilidad constante desde la creación del programa hasta su desaparición.

En conclusión, durante el trayecto de este apartado, se recuperó parte de la historia institucional que dio origen al Programa de Coinversión Social. Como se detalló, fue producto sobre todo de un contexto socio político que aquejaba a nuestro país en un contexto de crisis estatal, gubernamental y democrática.

El protagonismo de la sociedad civil incidió en el cambio de paradigma con respecto al involucramiento de actores sociales en la acción pública, es decir, bajo un contexto de gobernanza, caracterizada principalmente por procesos colaborativos y horizontales. Esto permitió la creación de instrumentos y mecanismos gubernamentales que incorporaron elementos esenciales como la participación social, lo cual fue útil para legitimar la acción gubernamental.

En el caso concreto del PCS, su historia nos muestra su transformación a través de su institucionalización. Se observó como este programa fue diseñado con la lógica de incluir a la sociedad civil organizada, por considerarla un actor estratégico para contribuir el desarrollo social.

Esta conceptualización fue respaldada por un marco jurídico que definitivamente fue favorable para reconocer sus actividades como de interés público. Esto fue la base que permitió la creación de diversos mecanismos de participación y colaboración, contribuyó a la creación de nuevos arreglos institucionales, que detonaron e incentivaron la participación de la sociedad civil organizada en la política social, tal como se refirió a lo largo del documento.

De igual manera mostramos las peculiaridades del diseño y operación del PCS, como un instrumento que mostró eficacia y también debilidades en cuanto a su convergencia con la sociedad civil organizada y otros actores públicos y privados. Desde el diseño, evidenciamos que la corresponsabilidad, la coinversión y la dictaminación de proyectos fueron los pilares que posiblemente permitieron que el PCS perdurara en el tiempo, aún con todas las limitantes señaladas.

A través de la corresponsabilidad se evidenció el compromiso compartido de la sociedad civil organizada en temas estratégicos para nuestro país. En este caso, su participación se hizo palpable a través de las convocatorias y proyectos sociales,

contribuyendo con modelos de intervención y en distintos niveles de impacto en la encomienda de contribuir a procesos más transformadores como el capital y cohesión social. De igual manera, con la coinversión se mostró la convergencia de actores públicos y privados a través de aportaciones de recursos económicos, los cuales incluso fueron mayores que los que el mismo programa asignaba, esto sin duda fue un hallazgo, porque hizo visible el potencial del diseño del PCS para incentivar la participación y la complementariedad de acciones para objetivos comunes, lo anterior, nos proporcionó indicios de la posibilidad de tomar y considerar este tipo de mecanismos que permitan seguir enriqueciendo y ampliando el espacio de lo público, lo cual es una característica de las sociedades democráticas avanzadas.

Estas particularidades del PCS nos permiten reflexionar sobre la posibilidad de diseñar otro tipo de políticas públicas que además de tener como objetivo estratégico el fortalecimiento de la ciudadanía permitan potenciar los recursos de otros actores sociales en temas de desarrollo social. Sin embargo, para una política sea más eficaz e incluyente, además de voluntad política y entusiasmo por participar, se requiere evidentemente de mecanismos institucionales para que estas iniciativas sociales persistan y no sólo se limiten a eso; iniciativas.

La dictaminación de proyectos fue un esquema de decisión colegiada y horizontal que permitía reducir los espacios de discrecionalidad, y que, como todo espacio de diálogo y consenso, debía de fortalecerse como una práctica de participación ciudadana, que permitiera incrementar la transparencia y la rendición de cuentas para seguir generando un valor colectivo difícil de construir y conservar la confianza, entre actores sociales e instituciones públicas.

Algunas de las peculiaridades aquí señaladas, demostraron porque el PCS fue un instrumento de política social que se conservó por más de dos décadas, incluso por encima de otros programas sociales de mayor magnitud administrativa y presupuestal, como en su momento lo fueron el Progresá – Oportunidades, sólo por mencionar algunos. Precisamente, parte del objetivo de este trabajo fue conocer cuáles eran las características, que permitieron que el PCS, trascendiera los

periodos gubernamentales más allá de los cambios normativos y administrativos. En este caso, se recuperaron los cambios más sustantivos en los tres sexenios.

En el caso de los sexenios del presidente Felipe Calderón y del presidente Peña Nieto, observamos que aún con visiones político -ideológica diferentes fueron modificando y ajustando la orientación del programa de acuerdo con las metas nacionales. Esta adaptación y correspondencia se observó en la alineación de las convocatorias con el Plan Nacional, y sus programas sectoriales y estrategias transversales. Por lo menos a nivel de planeación, se mostró la congruencia entre las políticas, lo cual se considera favoreció la orientación de esfuerzos y recursos de la agenda social que en su momento marcaba los temas prioritarios como lo fueron las contribuciones al capital, y cohesión social.

En ambos sexenios, existió la coincidencia sobre la importancia de la participación social, y de la inclusión de la sociedad civil organizada, como agentes detonadores de desarrollo. Esto se reflejó en el marco normativo que en general no tuvo grandes cambios, y se fue adaptando a las nuevas necesidades técnicas y administrativas que la APF demandaba. Salvo, el hecho de que la misma normatividad, en su momento, limitó la participación de las OSC, con respecto al número de proyectos apoyados, debido a la insuficiencia presupuestal. Esto, invariablemente es una de las diversas debilidades que tuvo el programa, y que a su vez nos permiten reflexionar sobre los posibles replanteamientos, en los cuales el programa podría contribuir a una política de mayor alcance, es decir, una política de Fomento a las OSC en México.

Finalmente, en lo que corresponde al PCS en los inicios del sexenio del presidente Andrés Manuel, podríamos decir que el programa fue parte de un quebranto político – ideológico, donde el programa como parte de un entramado institucional, no trascendió y no fue parte del nuevo paradigma de bienestar propuesto por el actual gobierno. Lo cual nos muestra que la fragilidad y estabilidad institucionalidad siempre están en juego y en función de la voluntad política de quien sustente el poder ante un nuevo orden político. Con el caso que aquí hemos analizado, debemos de tener claro, que, en los regímenes democráticos, la forma

de gobernar debe ser vista como una construcción de valores, de ética, principios reglas, los cuales se configuran con el tiempo, donde la prioridad debe de ser el diálogo y la concertación para así diseñar y fortalecer las instituciones y las políticas públicas, porque de no hacerlo, podemos llegar a tener una sociedad fragmentada en valores y principios, y con grandes dificultades para pensar en el bienestar común.

CAPÍTULO 4. NOTA METODOLÓGICA-TRABAJO DE CAMPO-RESULTADOS

La complejidad de la realidad y su dificultad para comprenderla e interpretarla requiere de distintos enfoques que exigen creatividad para combinar recursos y estudiar el fenómeno social desde una posición más holística en la investigación social. Por tal motivo, para el desarrollo de esta parte del trabajo de investigación la metodología propuesta se sustentó en un diseño de investigación de tipo descriptivo considerando métodos cualitativos y cuantitativos los cuales proporcionaron una visión amplia para contrastar, los objetivos, las preguntas de investigación e hipótesis planteadas en este trabajo.

Como parte de los métodos cualitativos, se hizo uso del método de Estudio de Caso.

El Estudio de Caso, es uno de los métodos de investigación cualitativa utilizado por distintas disciplinas de las ciencias sociales y comunidades epistemológicas, tales como la Sociología, la Ciencia Política, Psicología, la Antropología, el Trabajo Social, etc. Su aplicación histórica se remite principalmente a las ciencias de la salud porque como lo señalan Castillo y Vásquez (2003) su uso ha contribuido, entre otros aspectos, a precisar valoraciones de la calidad del cuidado de la salud y, sobre todo, complementar las investigaciones de carácter cuantitativo.

El Estudio de Caso como método de un diseño cualitativo, toma como base la conformación de un escenario social concreto, es decir, desde la perspectiva de un marco teórico, que permite analizar la realidad, proporcionando a su vez, las fuentes para la recolección de la información que permitirán brindar respuesta a las preguntas de investigación.

En concreto, ¿qué se entiende por un Caso? Un Caso puede ser una persona, una organización, un programa o un acontecimiento en particular. La única exigencia es que posea algún límite físico o social que le otorgue identidad. El Estudio de Caso, se basa en un razonamiento inductivo en el cual las generalizaciones y conceptos surgen a partir del examen minucioso de los datos.

Para algunos autores como (Rodríguez Gómez , Gil Flores , & Garcia Jiménez , 1999) lo que caracteriza el estudio de caso es el descubrimiento de nuevas relaciones y conceptos además de la verificación de hipótesis previamente establecida.

Para estos mismos autores, el Estudio de Caso, facilita al lector la comprensión del fenómeno que se está estudiando, dando nuevos significados que permiten ampliar la experiencia del lector o confirmar lo que se sabe.

Para algunos otros expertos en la materia, el Método de Estudio de Caso, también permite dar alcance de distintos objetivos, como hacer una crónica, llevar un registro de lo que ha sucedido, representar o describir situaciones o hechos, enseñar, o comprobar, es decir, proporcionar conocimiento o instrucción acerca del fenómeno estudiado o contrastar los efectos, relaciones y contextos de individuos o grupos analizados (Castillo & Vásquez , 2003).

O para algunos otros especialistas el Estudio de Caso, es como un sistema integrado, complejo y acotado, que busca comprender el objeto por sí mismo, más que comprender sus diferencias y comparaciones con otros. La unicidad del caso se refiere a aquello que lo hace distintivo e importante desde distintos ángulos, y que es comprensible para aquellas personas que están relacionadas con el mismo. Su complejidad radica en el juego de interrelaciones políticas, económicas, sociales e históricas que ocurren en el contexto (Stake, 1999).

4.1 Selección del estudio de Caso

Considerando todo lo anterior, el estudio de Caso de esta investigación estuvo determinado por el análisis del Programa de Coinversión Social (PCS), el cual representó la unidad de análisis determinado por una temporalidad en el período de estudio 2009-2019, enmarcado en un contexto institucional a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

El PCS fue el medio que permitió contextualizar las principales categorías teóricas de análisis (sociedad civil organizada, corresponsabilidad y coinversión social, pobreza -vulnerabilidad.) que permitieron conocer y explicar el diseño e

implementación de este programa social como una política pública con sus diferentes alcances y contribuciones de la sociedad civil organizada, con la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

4.2 Recolección de datos e instrumentos del trabajo de campo

Para llevar a cabo lo anterior, y considerando el proceso metodológico para la operacionalización de variables, se realizó una matriz de variables (las variables entendidas como categorías analíticas), el cual es un mecanismo analítico que permitió, definir los conceptos de las categorías, sus dimensiones, componentes e indicadores con la finalidad de obtener los instrumentos para la recolección y análisis de información considerando los criterios de confiabilidad y validez. Para Nadelsticher (1983) la confiabilidad, se entiende como la congruencia, precisión, objetividad y constancia que debemos tener en la investigación. Y la validez, como aquella correspondencia entre las variables, indicadores, sus definiciones, y su operacionalización de éstos.

En este sentido el reportar la confiabilidad y validez, es importante por dos razones: la primera, porque permite evidenciar que tan efectiva es la investigación, y segunda, porque se dejan de ocultar las limitaciones reales a las que verdaderamente se enfrentó la investigación (Nadelsticher, 1983).

De igual manera, se aplicó la técnica de la observación, como una parte complementaria en la aplicación de los instrumentos de campo. Se puede considerar que la observación constituye en sí mismo un proceso deliberado y sistemático, el cual es orientado por una pregunta propósito o problema que brinda sentido a esta misma observación. (S. Valles, 1999). Por lo consiguiente, la observación, se convirtió en el instrumento útil, que permitió identificar y percibir, los sentimientos o creencias de las personas entrevistadas que manifestaron su opinión sobre las preguntas aplicadas.

Finalmente, cabe aclarar que una de las fuentes de información documental más importantes, estuvieron sustentadas en información de carácter institucional aplicadas a este Estudio de Caso.

Derivado de la matriz de operacionalización de variables, se obtuvieron los instrumentos de campo, que en este caso fueron entrevistas semiestructuradas y un cuestionario (Anexos I, II, y III).

La entrevista es una técnica, que utiliza el entrevistador para solicitar información, a un grupo de informantes para obtener datos de un problema determinado. Presupone la interacción de al menos dos personas y la interacción de tipo verbal. Las entrevistas pueden ser de distintos tipos (estructuradas, semiestructuradas o a profundidad, grupales, etc.) el caso que aquí compete las entrevistas fueron semi estructuradas dirigidas a representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, y beneficiarios de los proyectos de las organizaciones. Se realizaron a través de una guía de preguntas con un orden flexible y a través de preguntas abiertas.

Cabe señalar que previo a la aplicación formal de la entrevista semiestructurada, se realizó una prueba piloto, para identificar y estructurar de una mejora manera las preguntas adecuadas de acuerdo con las categorías de análisis.

4.3 Criterios para seleccionar la muestra

Con la finalidad de identificar, caracterizar, y seleccionar a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) apoyadas por el Programa de Coinversión Social durante este período de estudio se consideraron tres aspectos esenciales:

Primero, la selección de las OSC fueron aquellas definidas en el artículo 5º de la Ley de Fomento, las cuales se definieron en el capítulo I de esta investigación, lo cual significa que fueron organizaciones legalmente constituidas. Segundo, se consideró el cambio del diseño e implementación del PCS en el año 2019, en el cual hubo varios cambios conceptuales y normativos, entre ellos su población objetivo (ya no lo fueron las OSC, sino personas habitantes en comunidades indígenas), y tercero, la desaparición del PCS en la Administración Pública Federal en el año 2021, lo cual implicó una búsqueda e identificación de datos públicos y registros oficiales, de aquellas organizaciones sociales que habían sido apoyadas por el PCS en el período de estudio y que continuaban con un estatus de activas ante el

Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil; esto permitió identificarlas en su domicilio fiscal actual; recopilar su información organizacional; y, sobre todo establecer canales de comunicación para solicitar su apoyo para la aplicación de los instrumentos de campo.

Para llevar a cabo lo anterior, requirió hacer una serie de solicitudes de información pública institucional a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, perteneciente al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de datos personales (INAI). Una vez que se obtuvieron las bases de datos tanto del Registro Federal, como de las OSC apoyadas por el PCS durante el período de estudio, se realizó la depuración de dichas bases, porque al hacer la revisión y validación de los datos, se detectaron algunos errores informáticos de tipo sintácticos (errores de caracteres, símbolos, registros con letra, casillas vacías, incompletas, etc.) los cuales impedían compilar datos y homogenizarlos para su mejor manejo de acuerdo con los criterios de confianza y validez ya mencionados con anterioridad. Para ello fue necesario el apoyo técnico de algunos profesionistas del área de informática los cuales realizaron el trabajo pertinente de depuración de datos para identificar a las OSC apoyadas por el PCS con las especificidades ya señaladas.

Es importante destacar, que la participación de las OSC en el PCS estuvo condicionada por dos aspectos: a) por la misma normatividad del PCS (programa sujeto a demanda, es decir, a través de recursos públicos concursables por medio de convocatorias públicas), y, b) por un proceso de selección de proyectos sociales a través de un proceso de dictaminación conformado por distintos especialistas en cada convocatoria. Ambos aspectos, determinaron la variabilidad con respecto a los años de participación de las OSC.

Todo lo anterior, permitió identificar con certeza la distribución de las OSC apoyadas durante estos años y aquellas que actualmente continúan realizando sus actividades de fomento y que tenían la posibilidad de ser localizadas, independientemente de que, en la actualidad, el Programa de Coinversión Social ya

no exista y que, además, las OSC, hoy continúen suspendidas para el acceso a recursos públicos por parte de la Administración Pública Federal.

Otro factor que intervino en esta selección de casos fue el contexto mundial de salud, causada por el virus SARS- CoV-2 el cual provocó la enfermedad conocida como el COVID 19. Derivado de esta pandemia el trabajo de campo planteado originalmente tuvo que ser reestructurado, debido a la imposibilidad para realizarlo de manera presencial dadas las restricciones y recomendaciones provenientes de los Organismos Internacionales y Nacionales en materia de salud pública, los cuales encomendaron priorizar la salud y evitar en la medida de los posible, los contactos personales a fin de evitar la generación de contagios masivos que desencadenaran en mayores daños para la población. Por tal motivo, el trabajo de campo se realizó de manera virtual durante los meses de abril – mayo del año 2022.

De igual manera, considerando todo lo antes mencionado se optó por realizar un muestreo de tipo cualitativo. Para R. Saltalamacchia (1992) la construcción de una muestra representativa con este tipo de características, es posible a través de un muestreo intencionado, es decir, eligiendo premeditadamente un subconjunto de la población a la cual se quiere estudiar; esto marca una diferencia con respecto a los muestreos cuantitativos y probabilísticos. En este sentido, los muestreos cualitativos tienen la peculiaridad de encontrarse en una constante ratificación en lo que respecta al número, la calidad de los entrevistados y los criterios de la investigación los cuales pueden ser revalorados, señalando que el número óptimo de la muestra cualitativa estará determinada cuando se encuentre una saturación de ésta (R. Saltalamacchia, 1992) .

En concordancia, algunos otros autores también consideran que la selección de los participantes, desde el enfoque cualitativo, se puede realizar considerando un muestreo representativo seleccionando a aquellos participantes que mejor representen o tengan conocimiento del fenómeno a investigar, lo cual nos puede garantizar una saturación efectiva y eficiente de las categorías de análisis con información de calidad optima. (Castillo & Vásquez , 2003).

Con fundamento, en lo anterior, se optó por seleccionar 8 organizaciones participantes con proyectos apoyados en el PCS con estatus de activas; se consideró su número de años de participación en el programa de acuerdo con el período de estudio, con una distribución entre años de apoyo, es decir, dos organizaciones con 10 años de participación; dos con 7 años; dos con 5 años y dos con 2 años de participación. Adicionalmente, se verificó que fueran organizaciones que hayan cumplido con los criterios y requisitos normativos en lo que se refiere a sus proyectos sociales apoyados y sin incumplimientos jurídicos ante otras entidades de la AFP. La intención al hacer esta selección y esta distribución, fue identificar y conocer las distintas experiencias y opiniones de aquellas OSC que mostraron una mayor participación en el PCS y aquellas otras en las que su participación se presentó en menor medida, y que, al aplicar los mismos instrumentos nos permitiera identificar desde distintas voces las peculiaridades del programa, como la corresponsabilidad, la coinversión y otros aspectos relacionados con las fortalezas y áreas de oportunidad del PCS, como la política pública orientada a las OSC en materia de desarrollo social.

Cabe señalar que las OSC, seleccionadas fueron aquellas que incidieron sólo en la vertiente del PCS, es decir, en la de Desarrollo Humano y Social.¹¹⁰

Las OSC seleccionadas fueron las siguientes:

No.	Nombre del Actor Social	Figura Jurídica	Ubicación geográfica de incidencia	Años de participación en el PCS	Tipo de actividad según la Ley de Fomento
1	Casa Ajusco, A.C.	A.C	Ciudad de México, Chiapas, Guerrero, Oaxaca	10	Proyectos productivos

¹¹⁰ De acuerdo con la normatividad, el PCS tiene 3 vertientes en las cuales pueden incidir las OSC participantes: Investigación, Profesionalización y Fortalecimiento, Desarrollo Social y Humano, esta última aborda temas de desarrollo comunitario, proyectos productivos, equidad de género, atención a personas con discapacidad, atención a la salud, población indígena, derechos humanos, medio ambiente, capital social, etc.

2	<i>Fundación Raymond Bell, I.A.P.</i>	<i>I.A.P.</i>	<i>Durango</i>	10	<i>Atención a Personas con Discapacidad</i>
3	<i>Fundación Zicaro, A.C.</i>	<i>A.C</i>	<i>Puebla, Querétaro, Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Veracruz</i>	7	<i>Desarrollo Regional y comunitario</i>
4	<i>Construyendo Esperanzas, A.C.</i>	<i>A.C</i>	<i>Hidalgo</i>	7	<i>Seguridad Alimentaria y proyectos productivos</i>
5	<i>El Arte de los Títeres, A.C</i>	<i>A.C</i>	<i>Jalisco</i>	5	<i>Arte y Cultura de Paz</i>
6	<i>Estrategias para el Desarrollo de una Cultura Ambiental, A.C.</i>	<i>A.C</i>	<i>Campeche</i>	5	<i>Protección del Medio Ambiente</i>
7	<i>Mujer Contemporánea, A.C.</i>	<i>A.C</i>	<i>Aguascalientes</i>	2	<i>Refugios para la atención a la violencia de género</i>
8	<i>Asociación Regional de Silvicultores Montaña del Sur, A.C.</i>	<i>A.C</i>	<i>Chiapas</i>	2	<i>Atención a población indígena y proyectos productivos</i>

Adicionalmente a las 8 entrevistas mencionadas, y después de un trabajo de comunicación y acercamiento con las OSC, se logro identificar y entrevistar a 4 personas beneficiarias de los proyectos apoyados por el PCS a través de las siguientes organizaciones: dos de la Fundación Raymond Bell, I.A.P., una de Fundación Zicaro, A.C. y una más de la organización de Mujer Contemporánea, A.C. Cabe destacar que las personas entrevistadas aún cuando ya había pasado los años de recibir el apoyo, mostraron disposición para externar su opinión con respecto a su participación través de dichas organizaciones.

4.4.Resultados y reflexiones del Trabajo de Campo

La investigación cualitativa con estudio de casos, pertenece al paradigma cualitativo interpretativo, el cual considera que la realidad es construida por las personas involucradas en la situación que se estudia y aunque sus versiones sean distintas pueden tener puntos de coincidencia y compatibilidad. Como lo señala Stake (1999), el propósito de la investigación cualitativa no es descubrir la realidad, si no contruir una cada vez más clara y sólida que tenga la posibilidad de responder la duda sistemática.

Una de las formas de aproximarse y de apreciar la unicidad y la complejidad de los casos es através de la descripción exhaustiva y comprensión tratando de respetar las múltiples realidades y experiencias de los participantes aunque pudieran resultar contradictorias. En el proceso lógico de llegar a conclusiones, el investigador puede apoyar su comprensión a través de la mezcla de experiencia personal, estudio, y conclusiones de otras investigaciones.

Considerando lo anterior, a continuación, se mostrarán los resultados más relevantes obtenidos del trabajo de campo, considerando los objetivos planteados en esta esta investigación a través de los aspectos metodológicos señalados en este capítulo.

Para llevar a cabo el procesamiento y análisis de la información cualitativa, se realizó una codificación abierta, hasta llegar a una codificación selectiva utilizando las categorías de análisis utilizadas en este estudio para así identificar ideas, conceptos recurrentes y sus relaciones.

Vale la pena señalar que dichas categorías de análisis fueron guiadas por el objetivo general de esta investigación, el cual consistió en describir y analizar la participación de la sociedad civil organizada, bajo el principio de la corresponsabilidad y sus contribuciones en los en los grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad. Cabe señalar que la información que a continuación se presenta muestra la opinión y de los representantes de ocho organizaciones

sociales apoyadas por el PCS durante distintos años de participación (10, 7,5 y 2 años de participación en el PCS), así como la experiencia de algunos de los beneficiarios de las organizaciones y que en su momento fueron apoyadas por el Programa de Coinversión Social durante el período de 2009-2019.

Las categorías de análisis, y sus respectivas dimensiones, componentes e indicadores, se representaron a través de tres grandes categorías de análisis:

Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada (OSC)

Invariablemente, una de las categorías analíticas más importantes que guiaron esta investigación, fue el concepto teórico de la Sociedad Civil Organizada (OSC) y su participación en el ámbito del desarrollo social. Para su análisis y comprensión fue necesario dimensionarla desde diversas aristas de acuerdo con los objetivos de este estudio (jurídica- institucional, y la social, analizada a través de las fortalezas y debilidades del Programa de Coinversión Social).

Como se mencionó en capítulos anteriores, el concepto polisémico de sociedad civil, sin duda, ha tenido su propia historia y por décadas ha representado un debate teórico y analítico. Para algunos autores, como (Álvarez, 2002 y Olvera, 2003) su abordaje y estudio, ha permitido reconocer la complejidad del sector, como un conjunto heterogéneo de actores sociales con intereses y valores que pretenden con sus acciones incidir diversos planos como el social, el cultural y el político aportando valores cívicos ante la carencia y funciones pertenecientes al Estado. Vale la pena recordar que las OSC a las que nos referimos en esta investigación, fueron aquellas OSC conceptualizadas e institucionalizadas de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

El análisis de esta categoría fue importante porque a través de su conceptualización se conoció la incidencia de las OSC en el marco del PCS como una política pública orientada al fomento y participación de la sociedad civil organizada en la política de desarrollo social.

Para ello un primer paso, fue profundizar sobre los antecedentes de las OSC participantes en el PCS, al respecto se realizaron una serie de preguntas relacionadas con la motivación para la creación de la organización y sus primeras aproximaciones con las entidades gubernamentales. Al respecto, podríamos señalar que en las ocho OSC entrevistadas existió coincidencia en cuanto a las causas que originaron su conformación, es decir, manifestaron que algunas de las causas de su surgimiento, se debieron a la identificación de necesidades sociales en contextos territoriales donde el Estado no cubría o cubría parcialmente algunos aspectos relacionados con la agenda gubernamental, como lo fueron en estos casos, los temas del desarrollo sostenible, el cuidado del medio ambiente, el tema de la productividad social, la protección y defensa de los derechos humanos, aspectos culturales, y la perspectiva de género, entre otros. Sumado a esto, la mayoría de las OSC entrevistadas coincidieron en que sus motivaciones principales estuvieron inspiradas en una vocación de servicio para atender necesidades sociales, en algunos casos, derivas de circunstancias familiares que posteriormente derivaron en proyectos o iniciativas con un mayor impacto colectivo. La mayoría de las OSC entrevistadas manifestaron comenzar su trayectoria social de manera filantrópica o asistencial.

Estos antecedentes históricos de alguna manera coinciden con la vasta literatura sobre el surgimiento de la sociedad civil en nuestro país. Los especialistas concuerdan en que el surgimiento de las OSC en la política social se dio a partir de prácticas orientadas en la atención de necesidades vinculadas con la atención de la pobreza o con características también de orden político, con la finalidad de posicionar temas en la agenda gubernamental. También se coincide en que estas diversas formas de participación social permitieron la creación de colectivos o redes de OSC que pretendían incidir en cambios sociales, políticos, culturales o económicos considerados de interés público, propiciando con ello el establecimiento de nuevas estructuras acorde con los nuevos contextos socio políticos, y construyendo nuevas relaciones sociales o expresiones y sobre todo nuevas formas de interacción con otros actores sociales (Reygadas, 2015, & Olvera, 2022).

Al respecto, sobre este surgimiento tenemos la experiencia de algunas organizaciones como la de Mujer Contemporánea A.C., la cual menciona su creación a partir de la identificación de la problemática de la atención a la violencia de género: *“...esta organización surge cuando una estudiante universitaria se da cuenta que hay situaciones de violencia intrafamiliar en el estado, que nadie lo denuncia y muy poca gente sabe de eso y hace una revista denominada: “mujer contemporánea” la cual circuló durante 10 años para dar a conocer esta problemática...de ahí nace la inquietud de formar un centro de atención para las mujeres víctimas de violencia y así nace la necesidad de hacer una asociación civil... Margarita Guille se da cuenta que existe el concepto de refugios (en Estados Unidos) y ella va y conoce el modelo en 1996, y aquí, es cuando se abre el primer refugio a nivel nacional en México...”*¹¹¹

Como se observa, esta organización surgió en la atención a uno de los temas que hoy en día se sigue considerando por parte de las OSC un problema social prioritario en el país: la atención a la violencia de género, que, desde la opinión de esta organización, es uno de los problemas nacionales que sólo han sido atendidos de manera paulatina por parte del Estado.

Por otro lado, en el marco de los antecedentes, era importante identificar, como lo hemos señalado, las dimensiones jurídica e institucional que dieran cuenta de la participación social de las OSC a distintos niveles de incidencia a nivel de política pública. Por lo que el punto de partida fue conocer si las organizaciones participantes en el PCS habían tenido algún tipo de acercamiento y participación a nivel de la planeación nacional como un medio para colocar temas sociales en la agenda pública que posteriormente derivara su participación en algún programa social.

Al respecto, siete de las ocho OSC (excepto la Fundación Raymond Bell, quien, a pesar de tener 50 años de fundada, nunca ha participado en este tipo de ejercicios ciudadanos y manifiesta no interesa relacionarse, en estos aspectos porque considera tienen un alto componente político) manifestaron haber

¹¹¹ Entrevista a representante de la organización Mujer contemporánea A.C.

participado en foros de consulta para la realización de algunos planes nacionales o estatales de desarrollo durante distintos sexenios. Las siete OSC participantes reconocieron que, al ser invitadas a participar, por lo menos existía la voluntad política de los gobiernos por considerar su opinión para la atención de diversos temas de agenda social. En este mismo sentido, otras OSC con mayor trayectoria profesional, manifestaron que, hasta antes del año 2000, estos acercamientos de consulta, de alguna forma mostraban indicios de un reconocimiento jurídico como actores sociales, sin embargo, también opinan que sus propuestas no siempre se vieron reflejadas en acciones concretas, y más bien eran utilizadas como parte del discurso democratizador por parte de los gobiernos. Estas OSC reconocen que estos ejercicios de participación ciudadana tuvieron una mayor incidencia a partir de la transición democrática del año 2000 en el sexenio del presidente Vicente Fox Quezada, ya que fue en este período gubernamental donde el Plan Nacional de Desarrollo estableció por primera vez líneas de acción concretas que les permitió incidir en acciones relacionadas con diversos temas sociales a través de la normatividad establecida en los programas sociales:

“... Nosotros cada sexenio hemos participado en los Planes Nacionales de Desarrollo y cada sexenio seguimos diciendo y repitiendo lo mismo...los funcionarios públicos son personas y las organizaciones civiles también somos personas...tenemos historias...nos mantenemos en las mismas obsesiones, mismos temas, mismas incidencias...entonces, desde el año 2000 se dio la apertura para un trabajo en colaboración con las organizaciones civiles que no se había existido antes...nosotros venimos desde antes del año 2000...antes... el gobierno era el enemigo...después del año 2000 nos sentamos en la mesa y empezamos a construir temas e incidencias...temas que tienen que ver con la creación conjunta de marcos de referencia y a partir de ahí empezamos a pensar similares en conceptos similares...y esto no sólo con el Indesol, si no con otras dependencias como el Instituto Nacional de las Mujeres y se generó una metodología sustantiva que permite una mayor incidencia y entender el fenómeno feminista con herramientas y seguimiento... en el caso del Indesol la relación fue en este tema a partir del año 2000 con la construcción de redes sociales y a partir de las redes

sociales formar a través de las convocatorias del Programa de Coinversión Social una series de experiencias temáticas territoriales... se estableció una política social construida en torno a las personas... hasta antes del años 2000 era una política social estaba construida en torno a la dispersión de recursos. ...a partir del año 2000 el gobierno fue hábil en ponernos a todos juntos y trabajar en esas microrregiones...".¹¹²

En la opinión de otra OSC, su experiencia en la participación de planes de desarrollo ha sido similar, independientemente del partido político del gobierno en turno:

"... nosotros hemos participado en planes municipales y foros de planes de desarrollo en áreas de la cultura hemos hecho algunas aportaciones...en el sexenio del 2008, al 2016 y en el 2018 para acá...hemos participado en distintas plataformas...por ejemplo ahorita que falleció la luchadora social Rosario Ibarra Piedra participamos en su plataforma cultural de su candidatura (MORENA) y también lo hemos hecho con candidatos priistas y panistas que nos invitan a sus plataformas culturales y en el área de desarrollo social y perspectiva de género...".¹¹³

Como se puede observar en el fragmento de la entrevista se coincide, con los diversos estudios que señalan la incidencia de las OSC a partir de la transición democrática del año 2000, y sus primeros inicios para su institucionalización (Álvarez, 2002). Como se analizó en los primeros capítulos el régimen político y social, de acuerdo con la historia de nuestro país ha determinado el tipo de relación entre la sociedad civil y el gobierno, que, hasta antes de la alternancia democrática del 2000, el asociacionismo estaba fundada en un tema corporativo de asociaciones civiles, ligadas al partido hegemónico. El cual fue la base para que los actores sociales propusieran un cambio democrático a través de un cambio al marco legal para que sus acciones tuvieran un reconocimiento público.

¹¹² Representante de Fundación Zicaro A.C.

¹¹³ Representante de la organización el Arte de los Títeres A.C.

Identificar la participación de las OSC desde los planes nacionales fue importante, porque permitió identificar su opinión e incidencia e incorporación ante la apertura democrática por parte del gobierno, sentando así las bases institucionales de una nueva etapa para la incidencia de las OSC como promotoras del desarrollo social, y que en sexenios posteriores serían incluidas en los planes nacionales, programas sectoriales y estrategias como un actor social relevante. Con esta integración de las OSC, se daría un cambio de paradigma democrático en la generación del desarrollo, estableciendo así una nueva relación entre el gobierno-sociedad civil.

El cambio de paradigma, de alguna manera significó una apertura hacia una nueva forma de gobernar, integrando en las políticas públicas a diversos actores sociales. Como lo vimos en los primeros capítulos de esta investigación, a través de una nueva forma de gobernanza (Cunill, 2010 & Aguilar, 2019) la cual derivó en nuevas formas para coproducir políticas públicas con la inclusión de las OSC, la coproducción entendida como entendida esta como una forma de colaboración entre instituciones públicas y otros actores relacionándose en condiciones de igualdad y horizontalidad, con el objetivo de producir nuevas y mejores soluciones a los problemas colectivos para generar empoderamiento y transformación social (Pares, 2020).

Algunas autoras como Mayntz, Renate (2001), denominan, esta nueva forma de gobernar como gobernanza moderna, diferente al modelo jerárquico tradicional, en el cual las instituciones estatales, actores públicos y privados cooperan para la formulación de políticas públicas, para la solución colectiva de problemas sociales que ningún actor por sí mismo los podría resolver. Para algunas organizaciones entrevistadas este tema o cambio de paradigma lo han concebido de la siguiente manera:

“Pues lo entendimos como que el gobierno como tal no tiene la posibilidad o capacidad de resolver todos los problemas...entonces el gobierno con esa dificultad necesita hacer alianzas con la sociedad civil organizada, alianzas con las academias, alianzas con los becarios y alianzas en general con gente que quiera

aportar y en este caso pues a nosotros pues nos interesaba aportar a los problemas que teníamos en nuestro Estado y pues eso es lo que entendimos...gobiernos que le apostaran a esta gobernanza a esta relación y en su momento si hubo esta visión de gobernanza...”.¹¹⁴

Es inminente que para que el Estado promueva el asociacionismo, es indispensable un marco legal – institucional que regule los procedimientos y prácticas para el establecimiento de relaciones establecidas a nivel de leyes, reglamentos, reglas de operación, procedimientos, etc. Sobre este aspecto, las ocho organizaciones entrevistadas coincidieron en la importancia de esta misma incidencia a través de un marco jurídico. En concreto, hicieron referencia a Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) que, si bien, consideran su promulgación fue un logro para la sociedad civil organizada, también opinan dicha ley aún tiene muchas debilidades y retos para que se considere una política pública de fomento al sector, una de las OSC opina que:

“...La ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil fue un parteaguas porque vino a normar el criterio...porque anterior a esa ley, pues tú eras una organización civil y tenías tu registro, tu RFC y parale de contar...ya con eso podías decir soy una organización civil, en el momento en el que las mismas organizaciones civiles...esto debió haber sido como antes del 2000 empezamos a organizarnos y decíamos bueno:” debería de haber una red de organizaciones de la sociedad civil; nosotros aquí en el estado...e hicimos una red, que le llamamos red SER(como 10 organizaciones en con distintos temas de intervención)...para apoyarnos entre nosotras mismas y ver que podíamos hacer y cómo podíamos incidir, y creo que fue muy beneficioso porque logramos que los gobiernos nos escucharan (hace referencia al sexenio del gobierno estatal de Felipe González) ...mes tras mes nosotros nos reuníamos con todas las instancias de gobierno, nosotros teníamos

¹¹⁴ Representante de la OSC Agro -Agricultores de Campeche A.C.

voz y voto y eso para nosotros fue un logro...sin embargo, ese tipo de cosas se acaban de un gobierno a otro...". ¹¹⁵

La mayoría de las organizaciones entrevistadas manifestaron que la Ley de Fomento, aún tiene varios desafíos para su cabal cumplimiento, entre ellos, posiblemente el principal sea el financiamiento público, pues aunque es un derecho adquirido en la Ley de Fomento, consideran que el Estado no ha asumido esta responsabilidad, limitando los avances en el tema del fomento a las actividades de las OSC en nuestro país, aun cuando los gobiernos democráticos han reconocido la participación de las OSC como un elemento indispensable para el diseño e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, los expertos, mencionan que el fortalecimiento para que se considere como tal, se requiere de distintos aspectos, y uno de ellos y posiblemente el de mayor importancia es el financiamiento público, el cual señalan, está lejos de alcanzarse, y mucho más con la situación actual; lo cual propicia entornos no favorables para el sector (Verduzco M. I., 2019) .

Esta parte del financiamiento, sin lugar a duda, es un tema complejo. La mayoría de las organizaciones opinaron que el principal obstáculo que ha afectado sus actividades de fomento ha sido el marco fiscal, porque éste no se encuentra armonizado con otras leyes como la Ley de Fomento, la Ley General de Desarrollo Social, y la Ley de Impuesto Sobre la Renta, lo cual ha impedido un mayor avance para la sociedad civil organizada en México. Estos mismos especialistas señalan que precisamente, la política fiscal es uno de los ejes del fortalecimiento, y muestran los escasos avances que se han obtenido, pues mencionan que aun cuando se publicó la Ley de Fomento, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) sólo reconocía las actividades asistenciales y culturales de las OSC y fue hasta después de año 2013 cuando se lograron incluir otro tipo de organizaciones como las dedicadas a temas ambientales y también se dio la apertura para incluir como donatarias autorizadas a las OSC que realizaran casi todas las actividades de la Ley de Fomento. En el año 2021, la resolución de la Miscelánea fiscal estableció

¹¹⁵ Entrevista a representante de la organización Mujer Contemporánea A.C.

que, si el 50% de los ingresos de una organización provenían de fuentes no relacionadas con su objeto social, sería revocado el estatus de donataria autorizada. En el año del 2022 en el paquete fiscal se aprobó eliminar la deducibilidad de donativos privados a las OSC, lo cual fue una afectación y limitación para los ingresos, funcionamiento y sustentabilidad de las OSC. Todas estas reformas fiscales de alguna manera han limitado el acceso al financiamiento y la disminución de recursos para el funcionamiento de las OSC, lo cual representa acciones contrarias a los compromisos nacionales e internacionales en materia de fomento a la sociedad civil y sobre todo representa, un cierre y disminución del espacio público por parte del gobierno.¹¹⁶

Existen diversos estudios, que destacan diversos aspectos del financiamiento de las OSC, y demuestran que la gran mayoría de las OSC se sostiene su funcionamiento con recursos autogenerados y en menor medida de recursos derivados de la iniciativa privada y de recursos federales (Pacheco & Franzoni, 2016). Esta situación de las OSC deriva en que generalmente su funcionamiento se realice en una condición precaria con bajos ingresos, debido también a una baja cultura de la donación y escasa participación del voluntariado en nuestro país, lo cual limita de alguna forma las acciones de las OSC para que tengan un mayor alcance.

Por otra parte, en lo que se refiere al marco normativo institucional, las ocho OSC entrevistadas coincidieron en que la Ley de Fomento fue la base que permitió la creación de algunas instituciones públicas que permitieron la interacción y vinculación institucional entre el gobierno y las OSC estableciendo así una nueva relación con mayores espacios para la participación social, como lo fue la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

¹¹⁶ La miscelánea fiscal para el 2022 considero un tope a las deducciones que las personas físicas pueden hacer tras realizar donativos a las organizaciones de la sociedad civil. Implica la modificación del artículo 151 del ISR, que limita las donaciones que reciben las OSC. Es decir, esta eliminación del incentivo fiscal derivará en la disminución de donaciones. Este artículo pretende incluir las deducciones por donativos a organizaciones sin fines de lucro dentro del límite de las deducciones personales.

Considerando lo anterior, se hicieron algunas preguntas relacionadas con la vinculación de las OSC en el INDESOL. De acuerdo con la información obtenida de las ocho organizaciones se observó coincidencia de respuestas en la mayoría de las OSC en cuanto a que consideraban a esta institución como una de las dependencias gubernamentales que promovía la vinculación y de profesionalización para la sociedad civil organizada en nuestro país:

“...Nos tocó participar como en el diseño de distintas convocatorias y distintos enfoques de lo que tenía que ver con la política social, cuando menos en dos áreas: una era en la parte de profesionalización que iban de la mano en el tema de investigación, este ¿por qué en el tema de investigación?, ¿porque resultaba que el área de investigación del Indesol...yo no sé si algún día se dieron cuenta o no, pero era el único espacio académico en donde la gente de la sociedad civil podía poner en blanco y negro, su conocimiento y no solamente eso, si no que cada año hacían una actividad en donde de tú a tú entre investigadores, académicos y todo mundo se ponían a discutir de temas trascendentales, de diseño metodológico, pero también de llevar experiencias a buen término...¿no? Era como esa parte, y bueno la siempre presente participación en el programa de profesionalización...”¹¹⁷

“Nosotros estamos como endeudados con Indesol porque fue muy bueno...no habíamos sistematizado nuestra experiencia y labor...con Indesol y gracias a Indesol que como requisito para la obtención de recursos ponía, lo que me parece muy atinado, ponía la sistematización..., este ...hubo aprendizajes muy buenos y llegó la oportunidad de aportar varias cosas... como ellos no lo dijeron porque llegamos a tener calificación de 100 y doble verde que era los parámetros que ellos usaban (hace referencia a las calificaciones obtenidas de los proyectos apoyados por el PCS) en estos programas de prevención de la violencia que no sé si había muchos o había pocos que manejaban la cultura como una estrategia de prevención del delito y de esto estoy hablando de principios del siglo XXI...por supuesto, que nosotros no somos ni policías, ni trabajadores sociales, ni nada por el estilo somos artistas, pero, de la mano de Indesol, gracias a Indesol y

¹¹⁷ Representante de Fundación Zicaro A.C.

*apostándole a Indesol, desarrollamos estos programas que hasta la fecha se utilizan...”*¹¹⁸

*“Fue una relación muy profesional teníamos la parte de que presentábamos un proyecto metodológico, un proyecto con una medición de impacto...y digamos que la relación también era de Feedback con respecto al impacto que se había logrado con respecto al impacto que nosotros habíamos calculado en nuestros objetivos del proyecto, entonces siempre fue una relación de retroalimentación y de Feedback sobre todo en el monitoreo de resultados...”*¹¹⁹

*“¿Sabes cómo lo veía a Indesol? yo lo veía como “patrón de las organizaciones” porque sabían cuántas organizaciones, llevaban todo el registro y ellos sabían quién éramos, nuestras actividades...ubicaciones...”*¹²⁰

De lo que se observa en los fragmentos de las entrevistas, la mayoría de las OSC participantes opinan que el INDESOL representaba una institución pública cercana a la sociedad civil organizada, y que, en este caso, representaba un espacio de conocimiento y aprendizaje de las OSC participantes en el PCS, por lo cual se podría mencionar que al hacer este tipo de actividades el INDESOL cumplía con una de sus funciones principales: la promoción del fortalecimiento de las OSC a través de la profesionalización, un aspecto de alta demanda dentro del sector de la sociedad civil.

Sin embargo, en las entrevistas también se identificaron voces críticas que, aunque consideraban al INDESOL como un interlocutor importante, también tuvo diversas limitaciones como una instancia pública:

*“...el INDESOL...era un aliado... le faltaba más presupuesto y capacidad política para incidir en temas de Fomento para la sociedad civil, pero era la institución de mayor apoyo...”*¹²¹

¹¹⁸ Representante de la organización el Arte de los Títeres A.C.

¹¹⁹ Representante de OSC Construyendo Esperanzas, A.C.

¹²⁰ Representante de la Asociación Indígena Regional de Silvicultores Montaña del Sur, A.C.

¹²¹ Representante de Casa Ajusco, A.C.

Esta opinión, aunque se expresa de manera acotada, hace visible algunas de las problemáticas más trascendentes que presentó el INDESOL en su diseño institucional como instancia con el encargo del fomento de las OSC en México: a) El limitado financiamiento a las OSC, que también hemos mencionado como una debilidad para el cumplimiento cabal de la Ley de Fomento, y, b) y una limitada capacidad política para contribuir a una mayor incidencia de las OSC en temas de desarrollo social. Este último aspecto visto desde el diseño y articulación y sobre todo el avance de políticas públicas para el fomento de la sociedad civil organizada.

El INDESOL, tenía diferentes funciones a cargo, según lo establecía el Acuerdo mediante el cual se regulaba la organización y funcionamiento interno de esta institución como Órgano desconcentrado de las entonces Secretaria de Desarrollo Social. En dicha normatividad, se establecía que una de las atribuciones era la representación de la Secretaria Técnica de la Comisión de Fomento.

La Secretaria Técnica, de acuerdo con esta normatividad vigente, es la responsable de coordinar las acciones de fomento entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y es también responsable de la coordinación interinstitucional y de la distribución de las funciones de las Secretarías de Estado que integran la Comisión de Fomento. Este encargo, de coordinación intergubernamental, posiblemente, fue uno de los focos rojos que restringieron la capacidad de incidencia intergubernamental para establecer una relación sólida entre gobierno – sociedad civil organizada en México. Es decir, aunque hoy existe la figura normativa de la Comisión de Fomento como la instancia que cuenta con las atribuciones de definir, diseñar y evaluar políticas públicas para el fomento y promover el diálogo continuo entre los sectores, social y privado de acuerdo con las actividades señaladas en el artículo 5 de dicha Ley, etc. Esto no ha sido así. Su cumplimiento ha resultado limitado entre las entidades de la APF. Entre las diversas causas, prevalece aquella relacionada con el desconocimiento de la función social que realizan las OSC en nuestro país; esta causa es posiblemente una de las más relevantes y que ha afectado la promoción e impulso del tema del fomento de las

OSC. Aunado a lo anterior, se suma la carente intersectorialidad de las políticas relacionadas con los apoyos y estímulos para actividades de fomento de las OSC a nivel intergubernamental lo cual complica un conocimiento básico de la función social la sociedad civil organizada.

Para los especialistas como Olvera (2014) existen otras problemáticas en la Comisión de Fomento las cuales han limitado el impacto de la Ley de Fomento, una ellas, sus atribuciones establecidas, las cuales se encuentran imprecisas y contradictorias con carente capacidad operativa, pues sus atribuciones aún son vagas y no están totalmente definidas y limitadas, lo cual ha impedido que se esta Comisión establezca una política transversal y obligatoria entre las dependencias y entidades de la APF para el establecimiento de una mayor articulación con las OSC.

A esta falta de articulación, se suma el desconocimiento de otros órganos de participación y representación social como lo es el Consejo Técnico Consultivo, el cual, de acuerdo con la Ley de Fomento, es un órgano de asesoría y consulta de carácter honorífico que tiene por objeto, proponer, opinar y emitir recomendaciones para la aplicación y cumplimiento de la Ley de Fomento. Una de sus atribuciones es concurrir con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las acciones y políticas aplicadas en las dependencias gubernamentales. Aunque este Consejo tiene una mayor representación de las OSC y la academia, tampoco se ha logrado consolidar como una instancia de verdadero debate el cual fortalezca e impacte una política pública de fomento para las OSC, toda vez que no logrado establecer un diálogo y articulación con la Comisión, trabajando de una manera aislada y sin impacto.

Por lo cual, desde esta mirada, sería necesario revitalizar la coordinación interna de la misma Comisión de Fomento y la del Consejo Consultivo a fin de articular políticas y acciones a favor de este sector.

Ahora bien, al preguntar a las OSC sobre este marco institucional relacionado con su conocimiento y participación en estos dos mecanismos de representación de las OSC, la mayoría de ellas (con excepción de la Fundación Zicaro, A.C. y Casa Ajusco, A.C.) respondieron que no tenían claridad sobre las atribuciones y acciones

que representaban dichas instancias, y que, por lo tanto, tampoco habían tenido algún tipo de comunicación. Lo anterior, es un hecho que posiblemente muestra el desconocimiento de las OSC con respecto al marco normativo que les aplica y a los órganos de participación social que las representan. Este hecho, se podría considerar como una desventaja y debilidad para el mismo sector de la sociedad civil organizada, porque al no conocer y participar con este tipo de instancias les limita la capacidad de interlocución y vinculación que pudieran reflejarse en un diseño y evaluación de políticas públicas de fomento para las OSC con mayor alcance.

Corresponsabilidad y Coinversión Social

En otro orden de ideas, al principio de este apartado, se señaló la importancia de las categorías analíticas que guiaron este proceso de investigación. Una de ellas fue la de Corresponsabilidad y la Coinversión Social en el marco del PCA. A través de sus distintas dimensiones, se lograron identificar los aspectos más relevantes que daban cuenta de su participación y opinión sobre los aportes y debilidades del PCS:

En primer momento, se les preguntó sobre su opinión en cuanto a su comprensión y significado de la corresponsabilidad:

“... la corresponsabilidad nosotros la entendemos como la obligación que tenemos los ciudadanos de actuar en conjunto con el gobierno...si es que queremos un mejor país...”¹²²

“Para nosotros eso en la práctica y teoría es la coadyuvancia que nosotros podemos ofrecer al Estado y la afinidad de objetivos que existe entre nuestra organización y algunos programas del Estado, pero principalmente creo que es en la capacidad de incidencia e impacto que podamos tener con nuestro trabajo en actividades o espacios donde al Estado le cuesta mucho trabajo llegar...incluso yo lo vería en ese sentido...la pérdida de territorialidad...compartir el manejo de políticas públicas y el manejo de acciones o actividades que o bien el Estado no

¹²² Representante de Casa Ajusco, A.C.

puede por sí solo y no tiene la capacidad para hacerlo por sí solo y nosotros tenemos el acceso pero no tenemos los recursos, o no tenemos los recursos para hacerlos suficientemente bien...(…) entonces en ese sentido nosotros creemos que hemos ejercido la corresponsabilidad...”.¹²³

“Es un trabajo en conjunto...entendemos que en paradigma de las organizaciones civiles muchas veces estábamos en el escaparate de que sólo pedíamos y no aportábamos...para nosotros ser corresponsables es aportar tiempo, aportar equipo, aportar herramientas, y aportar algunas cosas que hacían falta para llevar a cabo las intervenciones sociales...”.¹²⁴

“Era hacer equipo...te pedían un mínimo para que coinvertieras en el proyecto, nosotros generalmente coinvertíamos un poquito más de lo que pedían...porque a lo mejor la institución puede, porque ya estaban estructuradas las consultas...el honorario de consultas las pagábamos nosotros, las instalaciones, los equipos todo eso...era hacer equipo...y aparte... también el que te regalen todo...por ejemplo si nos dieran todo y nosotros no poner nada, como que siento que también el compromiso el que ya te involucren te hace también ser más responsable en lo que vas a hacer y el hecho de saber que estamos haciendo equipo, te fortalece no te debilita...al contrario es una fortaleza...es una obligación el que estuvieras en coinversión tenías que tener esta obligación de coinvertir digámoslo así, pero debajo de eso también era hacerte parte del equipo y que te comprometieras más por llevar a cabo ese proyecto...y... se me hace como bien, o sea...normalmente ...ehhh ... ahora ese tipo de proyectos aunque no sea de coinversión en otro donador, tenemos como esa costumbre...nosotros tenemos que hacer equipo no sólo es recibir y ya...”.¹²⁵

Como se evidencia en estos fragmentos de las entrevistas las opiniones de las OSC coinciden en que la corresponsabilidad es un principio que involucra la acción social y complementariedad y que se materializa a través de la coinversión

¹²³ Representante de la organización el Arte de los Títeres A.C.

¹²⁴ Representante de la organización Construyendo Esperanzas A.C.

¹²⁵ Representante de Fundación Raymond Bell, I.A.P.

de recursos (económicos, humanos, materiales, técnicos, etc.) para lograr fines comunes. Desde la lógica de las organizaciones, la corresponsabilidad, de acuerdo con los testimonios, se convirtió en un modelo de intervención y de participación social para realizar cambios sociales en distintos niveles de intervención a través del trabajo conjunto también con el Gobierno.

Como lo señala la literatura, en el afán por promover un proceso democratizador en nuestro país, ha obligado a la creación de nuevos mecanismos que permitan el trabajo colaborativo entre diversos actores sociales, bajo el principio de corresponsabilidad, redefiniendo la relación Estado – Sociedad, y donde la sociedad civil, se percibe como una vía para la construcción de la misma democracia y la ciudadanía.

Por lo cual la corresponsabilidad, se ha convertido en ese espacio de confluencia para coincidir en intereses y cooperación entre actores. Se coincide que la capacitación y la profesionalización ha sido una de las bases más importantes para fortalecer esta relación de cooperación, pues con ello se da respuesta a la necesidad de ambos actores por adquirir nuevas habilidades y destrezas para realizar un trabajo colaborativo.

Las OSC entrevistadas coinciden en que la corresponsabilidad de alguna forma ha favorecido su reconocimiento y el establecimiento de acomodos y arreglos institucionales reflejados en algunos marcos y mecanismos institucionales representados en el caso de esta investigación por el INDESOL y el mismo Programa de Coinversión Social, aunque también manifestaron los retos y debilidades pendientes por superar:

“...nosotros muchas veces señalamos en los foros de coinversión social, que había un peligro muy grande cuando Indesol metía en el mismo costal a Fundaciones empresariales con organizaciones de la sociedad civil porque hay una distancia enorme entre Fundación Azteca por ejemplo de uno de los tres hombres más ricos de México con una Fundación de Mujeres que hacen tejidos indígenas, que hacen tejidos de su cultura, acá en Oaxaca o Hidalgo o un asilo acá en Salto Jalisco, o una compañía de teatro en Sonora, entonces había esa mezcla que

obviamente algún día iba a provocar lo que provocó y que, entonces...este tenía muchas más fortalezas el programa de Indesol, pero también tenía esas debilidades, que para Indesol, tenía el mismo peso el mismo sentido y prioridad apoyar a una institución de una fundación universitaria que una fundación comunitaria o de la sociedad civil... yo pienso que les fallaba el equilibrio...yo creo que esto debería ser fundamental en esta entrevista...el equilibrio en estas tres figuras de la sociedad civil...hay ONG que no son gubernamentales, ha organizaciones de la sociedad civil, pues porque son de la sociedad civil y hay organizaciones del tercer sector...Indesol abrió muchos espacios incluso para la academia y la investigación lo cual está muy bien, pero no cumplía ese requisito de diferenciar...".¹²⁶

"...nuestra relación con INDESOL fue buena, lo que yo vi que llego un momento en que la Sedesol Estatal siempre había cierto favoritismo a ciertas organizaciones, siempre salían seleccionadas las mismas...por lo cual preferíamos meter el proyecto a nivel federal porque había más acompañamiento... yo creo que el PCS si incentivaba la participación de las organizaciones y al principio de nuestra organización si nos ayudaban los proyectos...entendíamos que tenían mecanismos para dar los financiamientos ahí me di cuenta que, con la dictaminación no se aceptaban los proyectos a capricho...si había organizaciones que metían proyectos y no hacían nada con el dinero del proyecto...ahí te dabas cuenta de que tipo de organizaciones había...".¹²⁷

"Nosotros hace algunos años, notamos que, en algunos estados de nuestro país, había un determinado favoritismo por algunas organizaciones, y era más complicado que pasaran nuestros proyectos, por lo cual optamos por participar y meter los proyectos en el PCS, pero sólo a nivel central en las oficinas de

¹²⁶ Representante de la organización el Arte de los Títeres A.C.

¹²⁷ Representante de la organización Mujer Contemporánea A.C.

Indesol...ahí ya no había problema porque la revisión era más exhaustiva y transparente”.¹²⁸

“El PCS nos ayudó porque nos ayudó a profesionalizarnos más, integrar a gente más especialista, para todo, desde la formulación metodológica de las propuestas hasta la aplicación del programa, eso nos sirvió... el tema quizás fue...el Feedback (debilidad del PCS) sería el tiempo (se refiere a la duración del proyecto)...el tiempo de impacto ... que era poco, en muy poco tiempo un gran impacto, sabiendo que nosotros por ejemplo en el tema sociocultural, estábamos batallando con algunos aspectos arquetipos es las comunidades con personas de ochenta años y que es difícil trabajar el tema de la inclusión en tan poco tiempo, digamos que se trabajó bajo un esquema de educación, capacitación, incluso el tema de capacitación no formal en medio ambiente y en estrategias para cuidar el medio ambiente, que algo así se lleva mucho tiempo...”.¹²⁹

“...desde mi forma de ver...creo que les faltó fue darles continuidad a esos programas (se refiere a los proyectos apoyados por el PCS) por ejemplo, nosotros en una ocasión metimos en INDESOL un programa muy grande, y era para un tipo de “vecinos vigilantes”, ni siquiera se tenía la idea de lo que era los “vecinos vigilantes” y ahora ¡mira!... antes, íbamos a los cotos a tratar de sensibilizar a las personas, para tratar de cooperar de que estuvieran ahí... y atendimos a muchísimas personas...había un botón de pánico en una casa...o sea era un proyecto muy muy bonito y que hubiera sido necesario que cada año se estuviera aportando a ese proyecto para que siguiera vivo y no se hizo...o sea se arrancó el proyecto y hubo estos grupos...y el proyecto no era tanto de insumos, sino de que se le pudiera pagar a las personas para que siguieran coaching a toda esta gente y no de repente dijeran que ya no regresaron, que ya no volvimos...y ahí se perdía todo, yo siento que faltó dar mucha continuidad a los proyectos...”.¹³⁰

¹²⁸ Representante de Casa Ajusco, A.C.

¹²⁹ Representante de la organización Construyendo Esperanzas A.C.

¹³⁰ Representante de la organización Mujer Contemporánea A.C.

*“...otras cosas que no se cuidaron fue que había consultores que hacían proyectos y entonces eran los mismos proyectos del mismo consultor...ese fue una de las cosas que no se cuidaron, como no se cuidó mucho como transformar el conocimiento y la incidencia para que no se volviera una mercancía...para que no se volviera una moneda de cambio...fue una cosa que se pervirtió a lo largo del tiempo...”*¹³¹

Los fragmentos de entrevista, sin lugar a duda, muestran las diversas debilidades que mostro el PCS como programa social orientado a las OSC: la necesidad de una caracterización y un conocimiento más amplio del sector para valorizar y reconocer la trayectoria profesional de las OSC; la inminente necesidad de fortalecer el atributo de la transparencia y rendición de cuentas, como una de las partes medulares para el establecimiento de una relación colaborativa, sobre todo a nivel de lo local, la cual en palabras de dos de los entrevistados había determinados puntos de discrecionalidad.

En lo que respecta a los proyectos apoyados por el PCS se hizo evidente, lo relacionado con la corta temporalidad y continuidad de los proyectos que fueron apoyados con recursos públicos, lo cual muestra una de las debilidades más importantes del PCS, porque al presentar estas características lo que demostró, es que era una política de corto alcance para propiciar efectos de mayor impacto en las personas beneficiarías a través de dichos proyectos; de igual manera se identificó, la necesidad de aplicar mayores sistemas de seguimiento y control para identificar y evitar la participación de aquellos proyectos sociales, diseñados, sin sustento metodológico, y sin sustento de un diagnóstico social con una problemática identificada por intervenir.

En lo que se refiere a las fortalezas del PCS, las organizaciones entrevistadas manifestaron lo siguiente:

“Pues yo creo que si fue un Programa que fomento la participación ciudadana e incentivaba a las personas que querían aportar y que querían adquirir

¹³¹ Representante de Fundación Zicaro A.C.

conocimientos...o que tenían expertis o cierto arraigo en la sociedad a integrarse y poder participar en estas convocatorias, por lo tanto, siento que era un programa que incentivaba muy bien la participación ciudadana ¿no?... el hecho de la regularización para tener una CLUNI creo que también fue importante como consecuencia de la ley (Ley de Fomento) ...lo calificante tal vez era el recurso escaso para ejecutar los proyectos...eran montos que te permitían tener una incidencia, pero, no una incidencia de gran magnitud...entonces, quizás cuando ya lo valoras pues dices quizás nos costaba tanto, pero no se logró tanto...pero es algo subjetivo ¿no? porque a nuestro criterio creo que si logramos mucho sobre todo en zonas y comunidades muy marginadas en donde la información muchas veces no llegaba, sobre todo porque no había Internet...era muy complicado pues en Campeche hay muchas zonas indígenas... hay otro tipo de problemas y este programa (PCS) pues ayudaba a que la sociedad civil organizada tuviera el modo o los medios adicionales para participar y para apoyarse con esto...".¹³²

*“La principal fortaleza del PCS fue algunos temas que se empezaron a incluir como el tema de la inclusión, el de derechos humanos, de género, digamos que todas las convocatorias de coinversión tenían este enfoque, para nosotros fue novedoso porque la verdad antes no se le daba importancia, nosotros trabajamos principalmente con las mujeres en las comunidades, eso fue lo más novedoso que incluyeran el tema de derechos humanos, de equidad de género, como algo que ya tenía que ser como un requisito para poder participar esos nos ayudó mucho...”*¹³³.

*“Consideramos que la dictaminación era otra de las fortalezas del PCS...los funcionarios no decidían... era un aprendizaje que no se puede obtener en otro lugar...porque era evaluar otros proyectos de colegas de la sociedad civil...”*¹³⁴.

¹³² Representante de Estrategias para el Desarrollo de una Cultura Ambiental, A.C.

¹³³ Representante de la organización Construyendo Esperanzas A.C.

¹³⁴ Representante de la organización el Arte de los Títeres A.C.

*“Si participamos en la dictaminación era un ejemplo de gobernanza por un lado el gobierno, por el otro lado la academia, las OSC, aquí valorábamos si valía la pena apoyarlo o no con recursos públicos...era un proceso participativo no exclusivo del gobierno...”.*¹³⁵

De acuerdo con lo señalado por las OSC en estas entrevistas, manifestaron que el PCS fue un programa que promovía la participación ciudadana basada en un marco jurídico, como lo es la Ley de Fomento. De igual manera, a lo largo de los testimonios se presentó una narrativa constante que refiere la incidencia de las OSC en aquellos espacios donde el Estado ha perdido territorialidad y presencia, lo cual, desde la perspectiva del sector de la sociedad civil, es una de las razones por lo cual las OSC son actores relevantes para contribuir o complementar acciones a favor de las personas o comunidades menos favorecidas.

De igual manera, algunas de las OSC manifestaron que, dado que el PCS transversalizaba algunos enfoques con temas emergentes, como la equidad de género o los derechos humanos, se permitía presentar proyectos sociales que contenían acciones estas temáticas e implementarlos así con su población objetivo. El hecho de que el PCS incidiera en estos temas, posiblemente, se debía a que el programa desde su normatividad (Reglas de Operación), se apegaba a temas transversales de la política social a nivel nacional, y ésta a su vez, se apegaba a diversos convenios o tratados internacionales. Posiblemente esta alineación temática, era la que permitía fortalecer algunos proyectos sustantivos y de interés común tanto para el gobierno como para las OSC.

Pobreza o vulnerabilidad

En otro orden de ideas, en lo que se refiere a la información obtenida a través de los beneficiarios de las OSC, podríamos manifestar el siguiente contexto:

- a) En primer lugar, se podría decir que su localización física, fue una tarea compleja, dadas las dificultades que señalamos al principio de este apartado

¹³⁵ Representante de Estrategias para el Desarrollo de una Cultura Ambiental, A.C.

(desaparición del Programa de Coinversión Social, y por la situación de la pandemia mundial del COVID 19).

- b) Sin embargo, aún con esta situación, se logró contactar a 4 beneficiarios apoyados en distintos años, y con diferentes organizaciones: 2 beneficiarios de la fundación Raymond Bell (2016-2017) 1 beneficiaria de la Asociación de Mujer Contemporánea (2014), 1 beneficiaria de la Fundación Zicaro (2017).
- c) Aunque existieron dichas limitantes para entrevistar a una mayor cantidad de personas, se lograron identificar algunos aspectos generales de la caracterización de los entrevistados, por ejemplo, se identificó su nivel educativo, tipo de servicio de salud, tipo de vivienda, tipo de servicios públicos con los que cuentan, tipo de ingresos económicos, número de comidas que realizaban al día, etc. Vale la pena mencionar, que estas características socioeconómicas, se realizaron conforme a algunos de los criterios establecidos por el CONEVAL para la identificación de las personas en situación de pobreza.

Con respecto al nivel educativo, de los cuatro beneficiarios entrevistados una de ellas tenía primaria (Fundación Zicaro), otra tenía preparatoria, y la otra Universidad (Fundación Raymond Bell) y la última contaba con Secundaria (Mujer Contemporánea A.C).

En cuanto al tipo de servicio de seguridad social, de los cuatro entrevistados, sólo una persona contaba con IMSS (Fundación Zicaro), y las otras tres no contaban con ningún servicio de salud público, ni privado.

Con respecto al tipo de vivienda, dos de ellas contaban con vivienda propia (Fundación Zicaro, y una beneficiaria de Fundación Raymond Bell), y las otras dos beneficiarias contaban con vivienda rentada. En los cuatro casos se manifestó que las viviendas estaban construidas con material de ladrillo y piso de cemento.

En cuanto al tipos de servicios básicos, las cuatro personas manifestaron contar con los servicios de agua, luz, gas y drenaje.

En lo que se refiere al tipo de ingresos económicos, se identificó que: una de ellas recibía pensión por parte del IMSS y Pensión del Bienestar para Adultos Mayores (dedicada al hogar); Una persona percibía dos salarios mínimos al día (repcionista); y las otras dos personas un salario mínimo al día (ayudante de estilista y cocinera).

Con respecto al número de comidas que realizaban al día, las cuatro personas entrevistadas manifestaron realizar por lo menos tres comidas al día.

En suma, con este esbozó de información sobre las características de la población se identificó que las personas entrevistadas por lo menos presentaban algún tipo de carencia social, lo cual de acuerdo con CONEVAL, este tipo de personas se clasifica dentro de la pobreza multidimensional: una persona se encuentra en pobreza multidimensional cuando presenta al menos una de las seis carencias (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requiere para satisfacer sus necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2022).

Además de la información anterior, se hicieron algunas preguntas a los entrevistados relacionadas con el tipo de servicio o apoyo que habían recibido las personas por parte de la organización. Al respecto los entrevistados (*por términos de confidencialidad, se omiten los nombres reales de las personas*) manifestaron su experiencia de la siguiente manera:

a) *Entrevista a María, beneficiaria de la organización de Mujer Contemporánea A.C., fue apoyada con un proyecto del PCS en el año 2014.*

Antecedentes: De acuerdo con la información obtenida, se identificó que la situación pasada de María era de una persona de escasos recursos, sin vivienda propia, soltera, con cuatro hijos menores de edad, con nivel de estudios de secundaria y sin ingresos por actividad laboral.

El motivo por el cual María se acercó a la organización fue por un problema derivado de violencia intrafamiliar por parte de su entonces pareja sentimental. María se enteró de la organización por unos vecinos quienes le sugerían refugiarse en otro espacio para evitar la violencia física y psicológica por parte de su pareja. El problema se agrava cuando en una ocasión su pareja intenta herirla con un arma blanca y al no lograrlo, golpea a sus hijos y él se autolesiona. Los vecinos llaman a la seguridad pública y resguardan a María y su familia. Posteriormente la Procuraduría del Estado solicita el apoyo del refugio contra la violencia de género, operado por la organización y por decisión propia María y sus hijos se trasladan a estas instalaciones.

Ella manifiesta que en su situación pasada no sabía qué hacer y tenía intenciones de quitarse la vida, sin embargo, se contenía porque sabía que era el soporte de sus hijos.

Cuando ingreso al refugio, comenzó a tener apoyo psicológico para ella y sus hijos y terapias grupales con las demás beneficiarias. De igual manera, recibieron atención médica, legal, alimentos, vestido y calzado.

Ella después de las terapias, se dio cuenta que para ella era mejor estar sola, y sin su pareja, aunque él le pedía que regresara con él. Considera que los principales beneficios que ella obtuvo con el apoyo de la organización, ella se sintió más segura, tranquila, menos discriminada, y empoderada después del apoyo, mejorando su autoestima, y su relación con sus hijos. Ella considera que su principal derecho es a vivir una vida sin violencia.

Hoy ella opina que ahora su vida es diferente, y aprendió a tener amor propio y a valorar su paz y tranquilidad, valorarse como mujer. Considera que su calidad de vida mejoro, sobre todo en la relación con ella misma y con las demás personas. Agradece a la organización el trato humano, en aquel entonces, como usuaria no sabían de donde provenían los recursos para solventar todos los gastos, con el tiempo supo que “era de INDESOL”. Después de su terapia, ella se integró como voluntaria a la organización, y después de algunos años, la organización le ofreció el empleo de cocinera en el refugio. Ella aceptó porque sabía que con su trabajo y

ya estar del otro lado, tendría la oportunidad de apoyar a otras mujeres que ingresaban en la misma situación de ella.

En la actualidad está estudiando un diplomado en tanatología. Ella se visualiza ayudando a más personas a superar situaciones de violencia intrafamiliar y le gustaría que las mujeres estén enteradas de que existen apoyos de este tipo.

b) Entrevista a Laura madre de Matías, beneficiario de la de Fundación Raymond Bell (con proyecto apoyado en el año 2016):

Antecedentes: Esta entrevista se realizó a Laura, madre de Matías quien hoy tiene 7 años. Desde el nacimiento de su hijo Matías, Laura detectó un problema de salud oftalmológico en su hijo por lo cual un médico le recomendó que acudiera a la Fundación Raymond Bell para ver si la podían apoyar, ya que el tratamiento y cirugía para su hijo era costoso, y ella en aquellos años era mujer jefa de familia, y sin trabajo.

Acudió a la organización y le comenzaron a ofrecer los servicios de salud, y en una ocasión le comentaron que había oportunidad para la cirugía de su hijo, dado que en ese año habían tenido un proyecto apoyado por el INDESOL. Se realizó la cirugía a su hijo y en los siguientes años se continuo con el tratamiento.

Ella se involucró además en otras actividades de la organización, como un comité de contraloría social, y otras platicas relacionadas con el tema de la salud de su hijo.

Manifestó su agradecimiento a la organización, por la cirugía, los medicamentos y tratamiento que recibió su hijo, y consideró sentirse más segura después de que comenzó a ver el mejoramiento de la salud de Matías.

Actualmente, su hijo continúa bajo el tratamiento que le ofrecen los médicos de la Fundación Raymond Bell, su tratamiento sigue en proceso debido a la edad de Matías pues se encuentra en una etapa física de desarrollo. Ella actualmente, continúa siendo jefa de familia, cuenta con un trabajo de ayudante de estilista, sin seguridad social.

c) *Entrevista a Alicia madre de Pedro, beneficiario de un proyecto del PCS en el año 2017, presentado por la organización Fundación Raymond Bell, I.A.P.*¹³⁶

Antecedentes: La entrevista se realiza a Alicia la madre de Pedro, toda vez que él es un joven que vive en situación de discapacidad de origen auditivo y del habla (sordo mudo). Su principal problema de salud estaba relacionado con una situación de corrección de granuloma en ambos ojos, lo cual le impedía leer y escribir. En la actualidad el joven cuenta con 22 años y vive en la ciudad de Durango.

De acuerdo con la información obtenida, la familia no contaba con recursos económicos, ni servicios de seguridad social para la atención del problema de este problema de salud. Alicia, la madre de Pedro, buscó el apoyo en diferentes instancias de salud pública, hasta que otra organización para personas con discapacidad remite a la Fundación Raymond Bell, I.A.P. Alicia solicita el apoyo y después de un estudio socioeconómico la organización toma la decisión de brindar el apoyo para la cirugía oftálmica, la cual, una parte del costo fue cubierta con un proyecto apoyado por el PCS.

Esta situación de salud provocaba que Pedro, tuviera problemas emocionales y falta de integración en el entorno familiar y social. Pedro continuo como beneficiario de la organización al siguiente año y continuo con su terapia de rehabilitación cubierta con recursos de la Fundación. Después de esta cirugía, Pedro tomo la decisión de entrar a la Universidad Autónoma de Durango y estudiar la licenciatura en Artes (pintura). A partir de su integración a esta casa de estudios, la Universidad tomó la decisión de incluir en esta Licenciatura a

¹³⁶ Por protección de datos personales, se omiten los nombres reales de las personas beneficiarias.

traductores en la Lengua de Señas Mexicana con la finalidad de fomentar la inclusión de personas con este tipo de discapacidad; hoy existen tres estudiantes más en esta situación. En la actualidad, Pedro, está por concluir sus estudios universitarios y elaborando algunos trabajos para exposición en algunas galerías de arte en la región.

d) Antonia, beneficiaria de la Fundación Zicaro, A.C. proyecto apoyado en el año 2017

Antecedentes: Antonia, es una persona adulta mayor, cuando conoció a la organización Zicaro, ella se dedicaba sólo al hogar. Ella observó que la organización pasaba mucho tiempo en su comunidad, pero no sabía a qué se dedicaban. Hasta que un día una vecina, le comentó que la organización daba pláticas y cursos sobre talleres sobre huertos de traspatio, y sobre la producción de artesanías, y demás. Ella se acercó a la organización y comenzó a entrar a los talleres. En una ocasión dieron un taller sobre el aprovechamiento de las frutas y hortalizas, por lo cual comenzó a hacer sus propios cultivos. Posteriormente fue un taller de panadería y ella comenzó a participar y a capacitarse al igual que un grupo de su comunidad compuesto por personas adultas mayores. Ella considera que esta y las demás actividades, le permitían que la gente de la comunidad conocerse mejor. Desde entonces, participa en ese proyecto (se pauso debido a la pandemia del COVID 19), sin embargo, consideran que este tipo de actividades ha favorecido para que las personas se sientan útiles y no se sientan solas o deprimidas en sus casas. Ella opina que desde que comenzó a integrarse y a trabajar se ha sentido más fuerte, contenta y con seguridad, y que incluso dejaba de lado compromisos familiares para hacer estas actividades con la organización.

Algunas consideraciones sobre el trabajo de campo:

Como se puede observar, a través de estos testimonios orales, las personas de alguna manera manifestaron algunos cambios personales o comunitarios a partir de su acercamiento con la organización, lo cual se podría interpretar como un posible efecto positivo, toda vez que les permitió afrontar alguna situación que en ese momento les representaba un problema o dificultad, detonando posteriormente otras acciones para el mejoramiento de su vida personal o familiar. Posiblemente

este efecto, se debió más a la relación que se estableció entre los beneficiarios y la organización, y esta a su vez de su relación con el PCS a través de un proyecto apoyado. Sin embargo, aunque estos testimonios son valiosos, no sería posible atribuir los efectos o el impacto al PCS, debido principalmente a la falta de una línea base, que, en caso de haber existido, se hubiera dado un seguimiento en el tiempo, para medir o valorar las capacidades obtenidas de la población y desde el punto de vista técnico obtener información para valorar el alcance cualitativo. Esto no fue así.

En suma, se podría decir que, a través del trabajo de campo, se lograron identificar, las distintas trayectorias y el tipo de OSC que el programa apoyaba, así como el espectro de temas que se podían abordar a través de las distintas acciones de fomento y los distintos niveles de incidencia con su población objetivo. Tal vez lo más importante escuchar su opinión con respecto a su participación en el PCS, y aunque el programa ya no existe, las OSC lo identifican como un instrumento de la política social, que contribuía al establecimiento de la relación entre gobierno – sociedad civil en México, a pesar de las limitaciones que este presentaba.

CONCLUSIONES GENERALES

En el ámbito internacional es reconocido que la participación social de la sociedad civil organizada es fundamental para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y considerada como un medio para que sus ciudadanos tengan un acceso efectivo a sus derechos.

Por lo consiguiente, el punto de partida para este análisis se determinó a partir de lo establecido en nuestro documento magno, es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere a la institucionalización los derechos sociales de la población mexicana y la creación de un sistema de políticas sociales orientadas a mitigar las causas de la pobreza, bajo los principios de equidad y justicia social. A esto se sumó, lo instituido en el Artículo 1º relacionado con el goce de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de las cual el Estado Mexicano es parte.

Desde esta perspectiva de derechos, se analizó la relevancia, el diseño e implementación de políticas públicas en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, que han contribuido para mejorar la situación de los grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad o con un limitado acceso a derechos ya otorgados por este mismo mandato constitucional.

Por lo anterior, a través de este trabajo de investigación, se logró la identificar la incidencia y la participación de la Sociedad Civil Organizada (OSC) en México, a través de sus acciones de fomento en el ámbito del desarrollo social, a partir del Estudio de Caso, denominado Programa de Coinversión Social (PCS) considerando el período de estudio 2009 -2019, el cual nos permitió analizar su trayectoria institucional con la mirada de tres sexenios gubernamentales enmarcado en tres contextos sociopolíticos y de alternancia democrática, el sexenio del presidente, Felipe Calderón Hinojosa, el del Presidente Enrique Peña Nieto y el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

No está demás hacer énfasis que las Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada (OSC), a las que hicimos referencia, fueron las conceptualizadas a partir de la definición que establece la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC).

Cuando se llega al final de un camino, es necesario volver a identificar el origen de la inquietud y discusión académica sobre un problema planteado. En el caso que aquí nos compete, el punto de partida fue el planteamiento del objetivo general el cual consistió en: *“Describir y analizar desde visiones críticas la participación de la sociedad civil organizada, bajo el principio de la corresponsabilidad y sus efectos en los grupos y comunidades en situación de pobreza o vulnerabilidad en el marco del Programa de Coinversión Social, durante el período 2009 – 2019”*.

Los objetivos específicos estuvieron relacionados con la identificación de los elementos teóricos que favorecen la participación de las OSC en las políticas públicas en el ámbito del desarrollo social; con la descripción y análisis del modelo de coinversión y corresponsabilidad, y finalmente con la identificación de los efectos de los proyectos sociales apoyados en el marco de este programa.

Así mismo, el supuesto que guió la investigación (hipótesis) se sustentó en el entendido que en las sociedades contemporáneas, los problemas sociales contienen un alto grado de complejidad, por lo cual es imposible que estos sean resueltos por un actor único poseedor de recursos (financieros, organizacionales, cognoscitivos de información, materiales etc..) y que, por ende, tampoco es posible la existencia de una solución única, sobre todo en el caso de los problemas relacionados con la pobreza o vulnerabilidad social por su carácter multifactorial. Por lo cual, el Estado y el gobierno, en el ejercicio de su rol como proveedor y garante del bienestar social de sus ciudadanos, requiere de instrumentos de política social que contengan mecanismos para la participación de la sociedad civil organizada basado en esquemas de corresponsabilidad y cooperación eficaz, que

le permitan legitimarse y a su vez contribuir y potenciar al bienestar sobre todo de los grupos en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Lo anterior, derivó en un conjunto de preguntas de investigación que guiaron la estructura de este trabajo, y permitieron, obtener algunas posibles respuestas y deducciones las cuales se mostraron en siguientes párrafos.

Para hacer este contraste metodológico con el cuerpo teórico, se realizó un abordaje desde la literatura especializada con la finalidad de analizar desde una visión crítica, las categorías de análisis, las cuales, dadas las características de este Estudio de Caso, se enmarcaron en el campo de las políticas públicas, es decir, el análisis centrado desde las leyes, planes, programas, proyectos, instrumentos y mecanismos orientados a la participación y fortalecimiento de las OSC en México en temas de desarrollo social.

Para aplicar la mirada crítica, no hay mejor referente que la historia, la cual nos ayuda para comprender la complejidad del presente.

En este sentido, y con la finalidad de comprender y analizar la participación de las OSC en el desarrollo social, se realizó un recorrido histórico sobre el desarrollo de los regímenes de bienestar por los cuales ha transitado nuestro país, esto fue esencial para comprender el contexto socio político y socio económico, y el involucramiento de diversos actores sociales en la acción gubernamental.

Esto fue de gran interés, pues aunque existe una vasta literatura sobre el origen y conformación del sistema de bienestar mexicano, aún no son suficientes los estudios, que refieran los inicios de la vinculación e institucionalización de las distintas formas de cooperación entre sociedad civil organizada – gobierno, y la incidencia en las etapas de diseño, implementación y evaluación de los programas sociales en México, por lo cual se podría considerar es un tema relativamente “reciente” pues su discusión académica por lo menos se ha realizado desde las dos

últimas décadas a diferencia de otros estudios con los cuales suele ligarse el estudio de la sociedad civil y su conexión con la historia de los movimientos sociales en nuestro país. Se considera que con esta investigación se logró visibilizar algunos de los espacios de interacción y puntos de encuentro entre estos dos actores, encuentros, que posteriormente fueron formalizados e institucionalizados a través de un marco legal. Se puede mencionar que es la primera vez que se hace un estudio del PCS considerando su transversalidad a través de tres sexenios de gobierno de alternancia democrática considerando su contexto social, político e ideológico.

En dicho recorrido histórico se identificaron distintos elementos, que definieron en mucho la relación actual entre el gobierno- sociedad civil. En este tránsito del sistema de bienestar, se analizó la participación de las OSC desde distintos enfoques de acuerdo con el régimen político en turno. En esta primera etapa desde un modelo de Estado de Bienestar (no aplicable el concepto para el caso de México, y dadas las características con las que se presentó, sólo fue un modelo inacabado), en donde el rol del Estado se manifestó como el único poseedor de recursos, y con un sistema de participación social, ligado en su mayoría, a un sistema corporativo y clientelar, subordinadas a un partido político dominante complicando la realización de iniciativas sociales independientes por parte de la sociedad civil.

Como se señaló en capítulos anteriores, la participación de las OSC desde este modelo económico se gestó, debido a la creación de este sistema de instituciones públicas que, dadas sus estructuras y los contextos de crisis económica y social, permitieron la apertura para los espacios de incidencia de las OSC.

A través de esta primera etapa, se creó una a una de las estructuras gubernamentales, más importantes pioneras en incluir la participación de las OSC en trabajo conjunto con el gobierno. El Patronato Nacional de Promotores Voluntarios (PNPV) que, de acuerdo con este estudio, se identificó como uno de los

primeros experimentos institucionales en incluir a las OSC y algunos actores privados en la ejecución de proyectos sociales en temas de carácter asistencial y de atención a la salud. Dado este acercamiento, se daría el surgimiento de algunas organizaciones sociales que hoy tienen la configuración jurídica de Instituciones de Asistencia Privada (IAP).

En siguientes años, y como es conocido, bajo el planteamiento de un nuevo modelo económico de un Estado Benefactor a un modelo Neoliberal, se plantearía otra etapa de la participación de la sociedad civil, ligada en mucho a la atención de demandas sociales derivada de una situación de crisis fiscal y económica en nuestro país. Esto en términos de discusiones teóricas definiría los nuevos conceptos sobre el abordaje de los estudios de la sociedad civil, en cuanto a su razón de ser y hacer. Desde este concepto, se plantearía la hechura de políticas públicas considerando como un elemento democratizador el involucramiento de otros actores sociales.

Este recorrido histórico, a través de la literatura especializada, proporcionaron los elementos teóricos que fueron entrelazando el conocimiento y la estructura de este estudio; un ejemplo de esto fue el concepto de gobernanza, que sin profundizar su análisis como tal, *y sin ser el objetivo de esta investigación*, brindo distintos elementos para comprender su contexto, como un paradigma democrático que apoyó en la reflexión para considerar el involucramiento de otros actores sociales en las decisiones públicas y sus contribuciones en la atención de diversos asuntos de carácter público.

Desde este mismo paradigma, se lograron identificar distintas dimensiones analíticas que nos dieron cuenta sobre la importancia de nuevos esquemas colaborativos entre el gobierno y distintos actores sociales, a través de instrumentos y mecanismos sustentados en la corresponsabilidad, coproducción, cooperación e interdependencia.

El análisis de este estudio se fue enriqueciendo en la medida que se argumentaba la participación de las OSC y su relación con el gobierno. Por lo cual se integraron otros elementos de vital importancia como lo fueron el enfoque de derechos, participación social, espacio público, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia, etc., los cuales estuvieron presentes en la discusión, sobre la función de las OSC y su institucionalización en las políticas gubernamentales, las cuales se concretaron en programas sociales en específico. Un ejemplo, como producto de este tipo de políticas fue la creación del Programa de Coinversión Social.

A través de este período de estudio se logró identificar que la gestación de la participación de las OSC en el Programa de Coinversión Social, lo cual fue posible gracias a la existencia de un marco jurídico – institucional que integró los objetivos e intereses más apremiantes y demandados por la sociedad civil.

Como parte de este mismo contexto histórico, se analizó el nacimiento de este marco jurídico que emanó como parte de la transición democrática del año 2000 con el entonces presidente Vicente Fox. Podríamos considerar que durante este período de gobierno 2000-2006 se tuvo un avance significativo en materia legislativa y en la creación de instituciones públicas que dieron respuesta a la agenda de las OSC, una expresión de esto fue la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y otras instituciones y organismos desconcentrados de la Administración Pública Federal, que dadas sus estructuras favorecieron los espacios de interacción, colaboración entre el gobierno y la profesionalización de la sociedad civil organizada en todo México.

De igual manera a través de esta investigación, se recuperaron los antecedentes históricos y políticos, que impulsaron la promulgación de las leyes que establecieron las bases para la creación de un diseño institucional que brindó la apertura y favoreció la incidencia de las OSC en las políticas públicas en materia de desarrollo social. Nos referimos en específico a la Ley Federal de Fomento y la Ley

General de Desarrollo Social y sus respectivos reglamentos (ambas promulgadas en el año 2004). Así como otras leyes aplicables al sector, como la Ley de Asistencia Social, la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISR). Lo más relevante de esta legislación fue el reconocimiento al fomento de las OSC con apego a derechos y obligaciones, y a su reconocimiento como sujetos de interés público, generando la obligación del Estado para fomentar sus actividades.

Este andamiaje jurídico institucional, podríamos considerar fue uno de los elementos que, en mayor medida, dio el soporte y funcionamiento al Programa de Coinversión Social durante más de dos décadas.

Al concluir este estudio, aún quedan algunas interrogantes ¿qué debemos de aprender de las políticas públicas que fomentan la participación de las OSC a través de un esquema de corresponsabilidad? ¿qué debemos de aprender de un trabajo colaborativo en una relación gobierno- sociedad civil organizada? Las respuestas y discusiones podrían ser variadas y a distintas escalas, sin embargo, a través de la lente del PCS, se lograron identificar diversas características y particularidades que permitieron hacer generalidades a partir de esta política pública, por lo cual a continuación se resaltan los más importantes:

La corresponsabilidad, este fue el principio que indiscutiblemente permitió el diálogo y la concertación social entre el gobierno y la sociedad civil organizada. Este posiblemente fue uno de los pilares que sostuvieron el diseño y la implementación del PCS durante este período.

Este concepto, en mucho derivó del paradigma democrático que señalamos al inicio de este trabajo, y que favoreció la incorporación de las OSC en las políticas públicas.

Podemos concluir que la corresponsabilidad representó un enfoque con el cual se dio paso al reconocimiento por parte del gobierno y de otros actores a la

necesidad de intervenir conjuntamente sobre una realidad compleja reconociendo los aportes, la autonomía e identidad tanto del gobierno como de las OSC. Esto se puede decir, fue un avance democrático porque permeo la idea de una suma de esfuerzos y recursos para un bien común, dejando atrás prácticas tradicionales de intervención social de carácter centralista en el abordaje de problemas sociales. Esto también podríamos señalar fue el comienzo para el establecimiento de un nuevo esquema de participación social, mediada por una relación entre gobierno-sociedad civil organizada, a través de espacios de encuentro e interacción en el espacio público.

En este trabajo, se resaltó su importancia, en este acoplamiento de actores sociales. Sin embargo, también se trató de enfatizar el alcance del concepto ¿en qué sentido? En el entendido que la corresponsabilidad, no sólo debe de ser vista como una simple colaboración o como un punto de encuentro temporal en un proyecto social. En definitiva, esto no puede ser así. Uno de los aprendizajes, es que la corresponsabilidad debe de ir mucho más allá, lo cual implica responsabilidad por parte de los actores participantes en la acción social, es decir, que su actuar implica generar acciones constantes y de mayor impacto, con objetivos sociales mucho más ambiciosos, es decir: el empoderamiento de la ciudadanía. Lo anterior, se convierte en un elemento medular, para que las intervenciones sociales, generen capacidades que puedan sostener en el tiempo.

La pregunta obligada es, ¿funcionó la corresponsabilidad propuesta por el PCS? La respuesta podría responderse positivamente sólo de una manera parcial.

A través del período de estudio, se comprobó que la corresponsabilidad fue un posicionamiento ideológico e institucional que transversalizó la relación del gobierno con la sociedad civil organizada, en este caso a través de los períodos de gobierno de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, con excepción del gobierno actual. La institucionalización de la corresponsabilidad tomó gran relevancia desde el momento en que quedó establecida en los planes rectores de

nuestro país, acompañada de marcos institucionales y con mecanismos de participación social. Observamos como a través de los sexenios del presidente Calderón y Peña Nieto, las OSC fueron consideradas como detonadoras de la participación social y como medios para contribuir al capital y cohesión social. De igual manera, se identificó que las OSC se integraron, no sólo como ejecutoras de proyectos sociales, si no en otros ámbitos y niveles de participación social, como lo fueron los órganos de consulta, las estrategias intersectoriales y como participantes en los esquemas de contraloría social, transparencia y rendición de cuentas, en este caso, en la política de desarrollo social. Estos actos, reflejaron de sin lugar a duda, prácticas y actos de ciudadanía que sumaron a los procesos democráticos. Sin embargo, aunque esto se podría considerar que fue un avance, al hacer un recuento hasta la actualidad, se puede destacar que aún falta mucho camino por hacer y se debe de seguir fortaleciendo la corresponsabilidad, porque pese a que se institucionalizó por más de dos décadas, no se consolidó como un enfoque en todas las entidades de la Administración Pública Federal, a lo cual se sumó la visión política – ideológica del gobierno actual.

En este trabajo, se dedujo que no basta con tener estructuras institucionales y recursos para ello; quedó demostrado que el diálogo y el consenso no son suficientes y lo más importante es saber trabajar de manera colaborativa, con voluntad política, y con una visión compartida a través de un proyecto transformador, como una vía para el acceso de los derechos de las personas en su calidad de ciudadanos.

Por lo tanto, se considera que, para fortalecer este enfoque, es indispensable, seguir generando conocimiento e información donde se visibilice, se sistematice y se revaloren las contribuciones e impactos, de estos esfuerzos conjuntos y del trabajo colaborativo que realizan las OSC y el gobierno para obtener aprendizajes que permitan mejorar los mecanismos e instrumentos donde participen este tipo de actores sociales. Esta relación gobierno - sociedad civil en México en temas de desarrollo social, aún es un campo fértil para la investigación social.

Por otra parte, otro de los aspectos sustantivos de este estudio fue la Coinversión Social. A través de esta investigación, se mostró la importancia este mecanismo el cual le otorgó al PCS otra más de sus peculiaridades clasificándolo como el único programa social de la Administración Pública Federal, con un esquema complementario de recursos económicos y no económicos entre gobierno y actores sociales sustentado precisamente en el enfoque de la corresponsabilidad.

La coinversión representó la mejor forma de relación entre el gobierno y los actores sociales para el ejercicio de los recursos públicos. A través del período de estudio en los sexenios del presidente Felipe Calderón y el presidente Enrique Peña Nieto, se identificó que la coinversión social en el PCS permitió incrementar los montos de apoyo para algunas convocatorias públicas con temáticas específicas. Los aportantes fueron principalmente los gobiernos municipales, y en algunos casos, fundaciones empresariales. Se identificó a través de los datos cuantitativos que incluso la aportación de recursos económicos fue mayor por parte de estos aportantes más que del mismo PCS. Con lo cual se quebrantó el paradigma de que el gobierno es siempre el mayor aportante de recursos económicos. Esto, indiscutiblemente, conlleva a distintas respuestas y explicaciones, sin embargo, después del análisis de este estudio, se considera que esto fue posible, en cierta medida, a la existencia del valor compartido de la confianza, en el entendido de que la coinversión, representó un esquema viable de colaboración acompañado de reglas claras que favorecían la incidencia de un tema común.

Vale la pena señalar que cuando se hace referencia al valor de la confianza, se alude también a los otros principios que estuvieron presentes desde el diseño y la implementación y la evaluación del PCS, es decir, la transparencia y la rendición de cuentas. Esto se mostró a lo largo del estudio, con base en la literatura especializada, y con los resultados obtenidos de los entrevistados en la muestra cualitativa.

De hecho, a través de esta misma investigación se identificó que este valor de la confianza, nació, se desarrolló y se consolidó con el tiempo, en la medida que se establecían procesos y procedimientos de carácter público, que mediaban la participación de las OSC, abonando así a la transparencia y la rendición de cuentas, lo anterior mediada a través de la normatividad aplicable, y con la integración de diversos actores sociales, en la toma de decisiones conjuntas, como lo fue la dictaminación de proyectos sociales.

La dictaminación de proyectos sociales posiblemente es otro de los aprendizajes que aportó el diseño e implementación del PCS. Este proceso operativo representó posiblemente el espacio público donde se generó una mayor interacción de actores sociales a través de un diálogo y acuerdo colegiado horizontal para la toma de decisiones conjuntas con respecto a la asignación de recursos públicos. Como se analizó en el capítulo 3, la participación social de diversos actores sociales a través de este esquema fue uno de los factores institucionales que con el tiempo se consolidó, cerrando espacios de discrecionalidad con base en la normatividad. El PCS fue el pionero en implementar este modelo de decisión colegiada a nivel nacional, el cual posteriormente fue replicado en otras instituciones públicas, donde se integraba la participación de las OSC.

Con lo dicho hasta aquí, podríamos decir que se resaltaron los aspectos y aprendizajes que dejó este programa social, como la política pública de mayor relación con la sociedad civil organizada en México, sin embargo, a través de esta misma investigación se identificaron distintos retos y debilidades que permearon en el PCS, los cuales podrían considerarse en futuros estudios en aras del mejoramiento de este tipo de instrumentos:

La limitación del marco jurídico. La creación del este marco jurídico que en su momento representó una innovación y una vanguardia favorable para las OSC, hoy a 18 años de su promulgación, podríamos señalar que este aún es proyecto inconcluso, y en cierta medida insuficiente. De acuerdo con el análisis que se realizó

se identificó la necesidad de una reformulación tanto conceptual como operativa, así como una adaptación de acuerdo con los nuevos contextos sociales, y políticos que se viven en nuestro país.

A partir de este estudio y con base en la literatura especializada, se identificaron varios aspectos que han impedido el fortalecimiento de la Ley de Fomento, y que de alguna manera han afectado en cascada, el diseño de programas sociales que tienen como población objetivo a las OSC, como fue el caso del PCS. Podríamos reiterar que los aspectos más críticos se relacionan con lo siguiente:

- A) Los especialistas, enfatizan la necesidad de rediseñar, una política pública de fomento a las OSC que sea efectiva, es decir, sustentada en conjunto de principios, objetivos y estrategias, instituciones, recursos, normas, procedimientos, y reglas que formulen de manera conjunta y articulada el desarrollo del sector. Hoy en día, uno de los problemas principales es que la normatividad aplicable, aplica criterios y procedimientos diferentes para el trabajo de las OSC, lo cual dificulta la congruencia de acciones, la coherencia entre las políticas, la rendición de cuentas, y la visibilidad de resultados e impactos. En este sentido, de acuerdo con el marco normativo vigente que rige a las OSC, es responsabilidad del gobierno, crear un entorno favorable político y económico que incentive al sector y no todo lo contrario.

- B) Este entorno propicio, se relaciona, sobre todo, con la aplicación de un diseño institucional, legal y presupuestal que fortalezca su trabajo. Aunque ya existían algunos mecanismos institucionales para incluir la participación de las OSC, aun eran escasos y poco estructurados, y su normatividad no era homogénea con respecto a las formas de participación, y en ocasiones, sólo se consideraba como una declaración de buenas intenciones o como un medio de legitimación. Por ejemplo, hoy en día aún no existe la reglamentación que establezca la obligatoriedad

de incluir la participación de las OSC en las políticas públicas como un medio para la construcción democrática, hoy la normatividad existente sólo las incluye como un discurso en pro de la participación social.

C) Se requiere de la profesionalización de las OSC, porque no todas las OSC tienen el mismo nivel de institucionalización, interlocución y tecnificación para participar en la acción social que a su vez les permita participar en los procesos de debate y decisión de los asuntos públicos. Por ello, se considera viable, la propuesta actual del Consejo Técnico Consultivo, que consiste en el diseño de un Programa Nacional de Fomento y Fortalecimiento que contribuya a la sustentabilidad y desarrollo y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil, que promueva y *articule el Fomento* con toda la Administración Pública Federal, con el poder legislativo y judicial. Para lograr lo anterior, es indispensable un acompañamiento institucional, especializado en materia legislativa y fiscal además del acompañamiento de un equipo OSC a fin de dar cabal cumplimiento a la Ley. Los expertos, continúan señalando que esta función debería estar encabezada por la Secretaria Técnica de Fomento, antes a cargo del desaparecido Instituto Nacional del Desarrollo Social (hoy a cargo de la Secretaria de Bienestar).

D) El financiamiento a través de fondos públicos dedicados a las actividades de fomento para las OSC. Después de la promulgación de la Ley de Fomento en el año 2004, los fondos sociales se fueron reduciendo hasta su completa desaparición a partir del año 2019. ¿Qué pasa actualmente con el financiamiento de acuerdo con la Ley de Fomento? De acuerdo con el Artículo 6º de la Ley de Fomento las OSC tienen el derecho a acceder a los apoyos y estímulos públicos para sus actividades de fomento. Hoy, no es así. A este hecho se suma la compleja normatividad fiscal aplicada al sector, al considerarlas como causantes y no como “no contribuyentes”. A esto se suma que la LISR reconoce como donatarias autorizadas sólo a aquellas OSC dedicadas en su mayoría al tema de la

asistencia social, lo cual significa un aspecto inequitativo para todo el sector, al no contemplar todas las demás Actividades de Fomento reconocidas en el artículo 5º de la Ley. Aunado a lo anterior, de acuerdo con las últimas reformas fiscales, se limitó aún más el financiamiento con medidas de mayor restricción para la donación por parte de los particulares, lo cual complejiza aún más su situación dado que en nuestro país desafortunadamente aún es incipiente la cultura de la donación.

Actualmente la Ley de Fomento, se mantiene en pausa y sólo se le han realizado algunas modificaciones jurídicas relacionadas, por ejemplo, en el Artículo 27 relacionada con la conformación del Consejo Consultivo, posiblemente estos cambios, se aplicaron más de forma que de fondo, toda vez que las modificaciones se hicieron para armonizar y aplicar el principio de paridad de género, cuando exista una nueva designación o nombramiento de los nuevos integrantes del Consejo Consultivo. Este cambio se percibe como favorable, porque por lo menos en este punto la Ley de Fomento se suma al principio de progresividad de las leyes, aunque probablemente continúe pendiente la discusión más importante y sustantiva de la ley: el Fomento de la Sociedad Civil Organizada en México.

Como se aprecia, los aspectos señalados con anterioridad, estos definieron de manera contundente el funcionamiento interno del PCS, y como consecuencia también se hicieron presentes sus limitaciones como programa social al apegarse a este marco jurídico.

Hoy es innegable la utilidad que tiene este marco jurídico, para mantener y respaldar una relación entre las Sociedad Civil Organizada con el Estado. Sin embargo, el reto que enfrenta esta relación implica obligadamente reformular y replantear las reglas del juego que permitan reanudar el diálogo y el consenso para seguir sumando a la gobernabilidad democrática de nuestro país, fortaleciendo la institucionalidad que le dio origen, ampliando a su vez el espacio público.

La aplicación del marco jurídico remite inmediatamente al marco normativo institucional, en este contexto, no se puede dejar de mencionar la importancia que tuvo la creación del INDESOL, como la principal interfaz entre el gobierno y la sociedad civil organizada. Esta institución desde origen tuvo la encomienda promover el fomento, la participación y organización social y la profesionalización del sector. De acuerdo con las distintas voces críticas de los especialistas y de las mismas organizaciones esta institución fue la única que promovía los espacios de interacción entre los actores sociales, y también fue la institución con mayor reconocimiento dada su experiencia institucional y de proximidad con el trabajo de la Sociedad Civil Organizada, debido a que favoreció la confianza, a través de la concertación social, la vinculación, investigación, profesionalización y el fortalecimiento de las OSC por más de dos décadas. De igual manera, esta institución, representó el principal vínculo institucional entre el gobierno federal, los gobiernos estatales, municipales, la academia y las OSC. Sin embargo, aunque esta institución mantuvo estas características, que a primera vista resultan plausibles y positivas, no lo son del todo, porque el hecho de que haya sido la única institución que favorecía la interlocución, y la vinculación, habla mucho de la poca prioridad que tenían la institución en el marco de la estructura institucional del gobierno federal, corroborando lo que se ha señalado en esta investigación, la escasez de instituciones y mecanismos de participación social para el trabajo colaborativo, el cual hoy es prácticamente es nulo.

Mediante decreto presidencial en el año 2022, se derogo el inciso a) de la fracción II del Artículo 2 y de los Artículos 44 y 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar, con lo cual se dio paso a la desaparición del INDESOL. Sus funciones fueron atribuidas a la Dirección General para el Bienestar Social y la Cohesión Social, la cual hoy en día no está en funcionamiento. Esta decisión gubernamental definitivamente generó una debilidad institucional a nivel federal y una pérdida de conocimiento social, al no generar más procesos de formación, profesionalización, acciones de capacitación, investigación, orientación y asesoría para el fomento que permitan impulsar la participación y organización social, desde

las instituciones públicas, dejando en la incertidumbre el futuro y la orientación de las políticas públicas que pretendan incidir bajo los principios, valores y esquemas que aquí se han señalado.

Por otra parte, en lo que se refiere al fortalecimiento de las OSC a través del presupuesto público, se identificó a través de este estudio, que esto fue una de las debilidades constantes detectadas en el programa. Es decir, aunque el PCS fue el programa social que apoyaba a una mayor cantidad de OSC en México, y a pesar de su alta demanda, mostró una limitada capacidad de cobertura para apoyar con recursos públicos a una mayor cantidad de OSC, esta debilidad se debió principalmente al limitado presupuesto federal que le era asignado en cada ejercicio fiscal, aunado a que era uno de los pocos instrumentos de coparticipación con las OSC, por lo cual se podría señalar que esta situación provocó que se convirtiera en un programa insuficiente y saturado para cubrir toda la demanda de recursos económicos solicitados por las OSC.

Se identificó que en este período de estudio las OSC presentaron 43,961 proyectos sociales, y el programa sólo apoyo con recursos públicos a 14, 825 proyectos, es decir, el 33.72% de la demanda de recursos solicitados dado el limitado presupuesto asignado. Lo anterior, nos demuestra distintos aspectos, uno de ellos, el reducido financiamiento a nivel nacional para las actividades de fomento de las OSC, lo cual inminentemente invita a la reflexión y cuestionamiento sobre uno de los retos que aún falta por hacer y así dar cabal cumplimiento de la Ley de Fomento y los incentivos para fortalecer y estimular la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya que este es un derecho adquirido establecido en esta misma ley.

Otra debilidad que se presentó además del punto anterior fue en la parte de la implementación y operación del PCS, relacionada con la corta temporalidad de los proyectos apoyados. La limitada duración de los proyectos y la pluralidad de temas y problemáticas que abordaba si bien proclamaba la atención para resolver

problemas de pobreza y vulnerabilidad, no fueron suficientes para alcanzar un empoderamiento a largo plazo de las personas beneficiadas del programa, ni para transformarse en políticas de derechos. Esto posiblemente fue el punto más debatible del PCS porque si bien, a través de éste se contribuía para atender distintas problemáticas sociales, sólo se convertía en un complemento a corto término para el trabajo de las OSC y esto no favorecía para mantener acciones de continuidad a un mediano y largo plazo las cuales pudieran detonar mayores impactos, en el entendido que los programas sociales no deben de estar diseñados para palear la pobreza con intervenciones temporales o netamente asistenciales, si no para que los diseños, se orienten a generar cambios estructurales que permitan el desarrollo de capacidades de las personas en el pleno ejercicio de sus derechos.

Si en un futuro, se volviera a retomar este tipo de programas, sería indispensable, rediseñar y considerar algunos esquemas de bianualidad de los proyectos apoyados. Como se observó en el capítulo 3, existieron algunas convocatorias de coinversión con otros actores sociales, en los cuales se implementó este esquema de apoyo, al parecer fue una opción viable que se podría considerar. A la par de este rediseño, también se podrían modificar los procesos operativos donde se fortalezca el seguimiento, la evaluación y la sistematización de los resultados alcanzados a través de los proyectos apoyados, porque de no hacerlo, se seguirá invisibilizando los efectos e impactos alcanzados de la intervención social de las OSC y el gobierno, y, sobre todo, lo más crítico e importante que son los beneficios y cambios significativos en la calidad de vida de los grupos vulnerables.

Después de toda esta investigación, se puede considerar que el PCS como toda política pública, debe ser dinámica y perfectible en el tiempo. Hoy después de su desaparición, sólo queda como referente y como un modelo que fue funcional en el marco de la política social a nivel federal y que, dadas sus peculiaridades, contribuyó a un proceso democratizador a través del involucramiento de otros actores sociales en las decisiones de carácter público.

Hoy, a dos décadas de su creación, podríamos señalar que el PCS es un modelo de participación social que sigue en construcción y actualmente en pausa. Posiblemente en un futuro, y con voluntad política posiblemente sea considerado como un instrumento para entablar nuevas relaciones entre actores sociales y gobierno.

La coinversión social, posiblemente también será un mecanismo que perdurará con sus respectivas modificaciones, siempre y cuando esté sujeto a las reglas claras, pues se demostró a lo largo de este estudio, que este fue un el elemento detonador para el trabajo corresponsable que permite potenciar los esfuerzos y recursos no sólo los de carácter económico, sino aquellos de mayor valor social, como lo son los modelos de intervención, las experiencias, las relaciones y proximidad con las personas que más requieren de un beneficio social. Uno de los hallazgos de esta investigación, es que, pese a que el Programa de Coinversión desapareció a nivel federal, en algunos estados y municipios de la República se continúan emitiendo convocatorias públicas para promover la participación de las OSC con proyectos sociales bajo el esquema de la coinversión social. Esto e alguna manera reivindica la funcionalidad del modelo e incentiva la participación social a estos niveles de gobierno.

Finalmente, como se identificó y analizó en esta investigación, no se puede atribuir todo el peso del fomento de la sociedad civil organizada de un país a un solo programa social. Esto es una incongruencia, pues un programa sólo es un instrumento. Por lo cual antes de diseñar este tipo de programas se deberá tomar en cuenta y atender en primer lugar los aspectos estructurales de las políticas públicas, porque sólo así será posible no caer en un círculo que afecte el buen desempeño y eficacia de este tipo de programas sociales, es decir, se necesita, ante todo: una política de Estado para el fortalecimiento y profesionalización de las OSC en México.

Alcances y limitaciones de la investigación

Si hacemos una valoración de esta investigación a través de los objetivos generales y específicos, podríamos decir, que la mayoría de los objetivos fueron alcanzados, pues se logró visibilizar la participación de la sociedad civil organizada y su institucionalización en las políticas públicas en el ámbito del desarrollo social.

En lo que se refiere a los objetivos específicos, sólo uno de ellos se logró parcialmente de acuerdo con lo planeado, me refiero al objetivo que pretendía medir los efectos de los proyectos apoyados en el marco del PCS. Este de inicio fue un objetivo ambicioso y enriquecedor, sin embargo, no se alcanzó debido a las siguientes causas:

En primer lugar, por la desaparición del Programa de Coinversión Social en la Administración Pública Federal, esto sucedió un año posterior al ingreso del doctorado, por lo cual se tuvieron que replantear varios aspectos propuestos originalmente en el protocolo de investigación. Este hecho, en definitiva, reorientó la visión académica sobre el análisis que debía de orientar el trabajo de tesis. Al principio fue un reto, pero después se detectaron otras aristas de estudio, que resultaron de sumo interés para seguir aportando conocimiento útil.

En segundo lugar, la obtención de información institucional. La desaparición del PCS implicó un desmantelamiento administrativo, lo cual complicó el acercamiento físico con la institución, con las autoridades y con los funcionarios públicos, por lo cual una gran cantidad de información se obtuvo a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo cual había momentos de espera, pues la información estaba sujeta a las formas, procedimientos y sobre todo tiempos administrativos de acuerdo con la Ley General de Transparencia, sin embargo valió la pena, porque a cambio se obtuvo información con validez institucional.

En tercer lugar, la dificultad para realizar el trabajo de campo. La desaparición del PCS más la llegada de la pandemia mundial del COVID 19, hizo que se replanteara la propuesta metodológica la cual incluía el seguimiento a los proyectos apoyados por el programa, esto tenía la intención de investigar precisamente los efectos, pero esto ya no fue posible ni el seguimiento, ni las visitas de campo dado el confinamiento y las medidas de seguridad. En este entendido, se tuvo que replantear el tipo de muestro y las estrategias virtuales para tener un acercamiento con las organizaciones para captar parte de la realidad. No obstante, aún con este contexto adverso, se lograron identificar a algunos beneficiarios de los proyectos que mostraron disposición para narrar su experiencia sobre los beneficios obtenidos a través del trabajo de las OSC.

¿Qué quedó pendiente?

Adentrarse a la combinación de dos mundos fue una experiencia innovadora por un lado el mundo de la sociedad civil organizada y por el otro el gobierno. El estudio de esta relación a través de un programa dejó algunos hallazgos relevantes, pero que, dados los tiempos y los objetivos de esta investigación, ya no fue posible profundizarlos, sin embargo, se considera que su conocimiento podría generar futuros estudios:

- A) La continuidad de los cambios a la Ley de Fomento bajo el actual paradigma de desarrollo propuesto por el actual gobierno ¿habrá cambios normativos? ¿la ley se quedará en pausa? ¿Cómo será la participación de las OSC, en los próximos años sin la existencia de mecanismos gubernamentales?
- B) ¿Cómo y a través de qué programas sociales se están operando las convocatorias de coinversión social en Estados y municipios? ¿es el modelo del PCS? ¿se está practicando otro esquema de colaboración entre actores sociales?

- C) El hecho de la desaparición del PCS y actualmente del INDESOL, abre la posibilidad de realizar otros estudios de investigación a futuro en el cual se analicen las nuevas formas de gobierno donde exista una complementariedad de acciones de otros actores sociales en el desarrollo. En el planteamiento de la hipótesis de esta investigación la complementariedad parecía como obvia, sin embargo, con el actual gobierno y el cambio de paradigma del bienestar se demostró que no esto fue así.
- D) La aparición de nueva cuenta del antagonismo entre la Sociedad Civil Organizada vs Gobierno. Serán interesantes los estudios que aborden esta nueva forma de relación y de lucha por el poder en el contexto actual; si bien es un tema de la teoría política, será importante analizar cómo se refleja esto ante un nuevo orden social, y sobre todo las políticas orientadas al ámbito del desarrollo social.

Finalmente, queda claro que para el establecimiento de una relación sólida entre gobierno – sociedad en la ejecución de un trabajo colaborativo, se requiere de una sociedad civil profesionalizada, fortalecida y empoderada en varios sentidos, sobre todo en el tema del financiamiento y la procuración de fondos; con lo que se detectó en este estudio se visibilizó aún su dependencia del recurso público, y que al darse la desaparición del PCS, fue notoria esta debilidad, lo cual hace cuestionable la verdadera autonomía de la sociedad civil organizada. Por su parte el gobierno, si quiere mantener una gobernanza democrática, también deberá de contar con mecanismos e instituciones públicas fuertes, en el entendido que la preponderancia del Estado es y será el principal generador de bienestar, y el garante de las libertades y derechos de los ciudadanos, lo cual deberá reflejarse en el campo de las políticas públicas que permitan marcar el rumbo para mejorar las condiciones de vida y empoderamiento sobre todo en favor de aquellas personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
APF	Administración Pública Federal
CEMEFI	Centro Mexicano de la Filantropía
CLUNI	Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las OSC
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DOF	Diario Oficial de la Federación
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INSOL	Instituto Nacional de Solidaridad
LFAROSC	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil Organizada
PAN	Partido Acción Nacional
PCS	Programa de Coinversión Social
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONASOL	Programa Nacional del Solidaridad
PSDS	Programa Sectorial de Desarrollo Social
RFOSC	Registro Federal de las OSC
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SFP	Secretaría de la Función Pública

FUENTES CONSULTADAS

Referencias Bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal Núm. 88*, 35-50.
- Aguilar , L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39*, 5-32.
- Aguilar , L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Nauman para la Libertad, Proyecto México.
- Aguilar Villanueva, L. (2004). Recepción y Desarrollo de la Política Pública en México. Estudio Introductorio. *Sociológica año 19 núm.54*, 15-37.
- Aguilar, L. (2019). La Fabricación Disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. *CIAD Reforma y Democracia, Núm. 73*, 5-44.
- Alternativas y Capacidades A.C. . (S.F de 2018). *Agenda de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada, Acciones para contribuir a elevar su impacto en el desarrollo social en México a 2030*. Obtenido de Alternativas y Capacidades: <https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Agenda-2030-vf-WEB-1.pdf>
- Ander -Egg, E. (2009). *Diccionarios del Trabajo Social*. Buenos Aires - Argentina: Editorial Brujas.
- Andersen, E. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.
- Barajas, G. (1997). Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol . *Estudios Sociológicos XV:45*, 741-771.
- Barba Lozano, C. (2004). Régimen de Bienestar y Reforma Social en México. *Serie de Políticas Sociales Núm. 92, CEPAL*, 1-56.
- Barba Lozano, C. (2007). América Latina: regimenes de bienestar en transición durante los años noventa. *Caderno CRH Universidad de Federal da Bahía*, 197-2011.
- Becerra, L., & Pineda, L. (2015). *La Coinversión Social, factor relevante en el impacto social y la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en México*. México: Equipo Púeblo, Sedesol, Indesol.

- Butcher, J. (2013). Tercer Sector y Desarrollo en México. *Colección de Libros del Desarrollo* , 91-112.
- Cansino , C., & Covarrubias, I. (2007). Retóricas y Dinámicas del Populismo en México: un análisis desde la teoría política. *Enfoques, No. 7, Segundo Semestre*, 37-72.
- Canto , M. (2015). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coordinación de Humanidades. En J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (págs. 49-73). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Coordinación de Humanidades, UNAM.
- Canto Chac, M. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. En M. Canto Chac, & O. Castro Soto, *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio* (págs. 59-77). México: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Cárdenas Gracia, J. (2017). El Estado del Bienestar. En J. Cárdenas Gracia , *Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal* (págs. 67-92). México: Universidad Autónoma de México.
- Castillo , E., & Vásquez , M. (2003). El Rigor metodológico de la investigación Cualitativa . *Colombia Médica Vol. 34 No. 3*, 164-167.
- Chávez, C., González, P., & Venegas, G. (19 de abril de 2017). *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*. Obtenido de Senado de la República:
- Consejo Técnico Consultivo. (10 de Abril de 2018). *La Agenda de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Consejo Técnico Consultivo, 2019-2023* . Obtenido de Corresponsabilidad: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo853.pdf>
- Contra la corrupción. (12 de 2019). *Proyecto de Nación 2018-2024*. Obtenido de Contralacorrupción: <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/assets/plan-nacion.pdf>
- Convergencia de Organismos Civiles, A.C. . (2018). *Herramientas para la exigibilidad de derechos y el cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales de las OSC: fortaleciendonos para el desarrollo social*. México: Indesol .
- Cordera Campos, R. (2008). Política Social y Reforma del Estado: de la compensación al desarrollo con equidad y democracia. En C. Jusdsinman , *Reflexiones ciudadanas sobre la política social* (págs. 21-41). México: Secretaría de Desarrollo Social.

- Cordera Campos, R., & Lomelí, V. L. (1999). *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la oficina Regional de la FAO para América Latina*. México: Facultad de Economía, UNAM.
- Cortez, C., Landázuri, G., & Moreno, P. (1993). Múltiples Máscaras para un sólo rostro. El Pronasol en el medio rural. *Política y Cultura, núm.3, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México*, 145-165.
- Covarrubias y Asociados. (2006). *Evaluación Externa de Resultados del Programa de Coinversión Social*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Farfan, G. (2017). México. La Constitución de 1917 y las Reformas a los Sistemas de Pensiones. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 3-37.
- Filgueira, F. (2009). *El Desarrollo Amaniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires : Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) .
- Franco Parrillat , G., & Canela Gamboa, F. (2016). Evolución de las políticas sociales en México: éxitos y fracasos. *Opera, núm. 18*, 159-181.
- Franco, R. (2002). Grandes temas del Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. En C. Sojo, *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (págs. 65-100). San José, Costa Rica: FLACSO-Costa Rica, Banco Mundial.
- García Martínez , O. (2012). Del milagro mexicano a la crisis del sistema político, 1940-2012. *Actas/ Historias*, 1-8.
- Girardo, C., & Mochi, P. (2012a). Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y del empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales. *Economía, Sociedad y Territorio, vol, XII, núm. 39*, 333-357.
- Girardo , C., & Mochi, P. (2012b). *Las organizaciones de la sociedad civil en México y la cooperación internacional, enfoques y estrategias*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C.
- Gómez Hermosillo , R. (2015). El Indesol, la interfaz más activa y mejor conocida entre el gobierno federal y las OSC. Diez reflexiones. En SEDESOL, *Indesol: entre sociedad civil y políticas públicas* (págs. 33-40). México: Indesol.
- Guerrero Aguirre, F. J., & Amador Hernandez, J. (2016). *La concertación política en contextos de democracias fragmentadas: el caso del PACTO POR MÉXICO*. México: LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, D3 Ediciones SA de CV. .

- Hevia de la Jara, F. (2009). De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica*, año 24, número 70, 43-81.
- Hevia, F. J., & Vergara, S. (2012). Para medir la participación. Construcción y validación del Cuestionario conductas de participación (CCP). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México*, Año LVII, núm. 215, 35-67.
- Hindrichs, I., Converso, D., & Girardo, C. (2017). Especificidades organizacionales y buenas prácticas en organizaciones de la sociedad civil del estado de Morelos. En L. Arias Galicia, *Calidad de Vida en las organizaciones, la familia y la sociedad* (págs. 391-408). México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Juan Pablos Editor.
- Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de Bienestar Social en la edad de la razón*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la Cepal Núm. 61*, 7-17.
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza El programa Progres a Oportunidades de México*. México: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Loria, C. (2015). Una propuesta para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. En Sedesol, *Indesol: entre sociedad civil y políticas públicas* (págs. 41-52). México: Indesol.
- Luna Parra, M. (2014). Argumentación fundamentada, una acción social efectiva, en las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Ciudadanía Activa, Revista especializada en estudios sobre Sociedad Civil*, 19-33.
- Luna, A. (3 de 12 de 2018). Las 45 promesas de AMLO en su toma de posesión. *Forbes México*. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/45-promesas-que-realizo-amlo-en-su-toma-de-posesion/>
- M.Cejudo, G., & L. Michael, C. (2016). Coherencia y Políticas Públicas. *Gestión y Política Pública, Volumen XXV, Número 1, I Semestre*, 3-31.
- Martinez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la coordinación de las políticas públicas, aspectos conceptuales y experiencias. En F. Semeria, *Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina* (págs. 13-45). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Martínez Rangel, R., & Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Whashington, la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura, primavera 2012, núm.37*, 35-64.

- Mayntz, R. (2001). El Estado y La Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna. *CLAD Reforma y Democracia* Nú. 21, 1-8.
- Mendez de Hoyos, I. (2006). *La transición a la democracia en México, competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México: Fontamara - Flacso.
- Mesa-Lago, C. (10 de 06 de 2020). *Desarrollo Social, reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del Siglo XXI*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6266>
- Moreno Salazar, P., Ortiz Guerrero, C., & Marrufo, H. E. (2004). Veinticinco Años de Política Social en México. *Sociológica, Vol. 19, núm 54, enero-abril*, 55-75.
- Moyado, E. F. (2014). *Gobernanza y Calidad en la Administración Pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.
- Nadelsticher, M. A. (1983). *Técnicas para la Construcción de Cuestionarios de Actitudes y de Opción Múltiple*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Navarro Ruvalcaba, M. A. (2006). Modelos y Regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos, núm. 21*, 109-134.
- Olmeda , J., & Armesto, M. (2013). MÉXICO: EL REGRESO DEL PRI A LA PRESIDENCIA. *Revista de Ciencia Política, Volúmen 33 No.1*, 247-267.
- Olvera , A. (2015). Representaciones e Ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la sociedad civil. En J. Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy* (págs. 23-47). México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olvera Rivera , A. (2000). *Organizaciones de la Sociedad Civil: breve marco teórico*. Toluca: Documentos de Discusión sobre el tercer sector de El Colegio Mexiquense, A.C.
- Ordoñez , G. (2017). *El Estado Social en México. Un siglo de Reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Mexico: Colef-Siglo XXI .
- Ordoñez Barba, G. (2002). El Estado de Bienestar en las democracias occidentales. *Región y Sociedad, vol. XIV, núm. 24*, 101-145.
- Ortega Ortiz, R. Y., & Somueano , V. M. (2015). El Período Presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. *Foro Internacional, El Colegio de México, A.C.*, 5-15.
- Oszlak, O. (11 de 11 de 2020). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de la gestión pública, 2013*. Obtenido de Red de Gobierno Electrónico de América

- Pacheco, E., & Franzoni, J. (2016). *Actividad e Inactividad de las organizaciones de la sociedad civil: situación actual y prospectiva al 2030*. México: El Colegio de México.
- R. Saltalamacchia, H. (1992). *La Historia de Vida: reflexiones a partir de una experiencia de investigación*. San Juan Puerto Rico: Colección de Investigaciones.
- Rabotnikof, N. (2002). Sociedad Civil: cambio político y cambio conceptual. En L. Álvarez , *La Sociedad Civil ante la Transición Democrática* (págs. 15-39). México: Plaza y Valdes.
- Reygadas, R. (2015). *Organizaciones de la Sociedad Civil en México, Retos Perspectivas y Desarrollo Social*. México: INDESOL-CENTRO DE ESTUDIOS ECUMÉNICOS.
- Rodríguez Curiel, M(2005) . *El Programa de Coinversión Social como impulsor del Desarrollo Social a través de apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil* (Tesis de Licenciatura). México: , Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Rodríguez , C. (2004). *Casas de Atención Infantil: la voz de las beneficiarias*. México: Salud Integral para la Mujer, A.C.
- Rodríguez Gómez , G., Gil Flores , J., & Garcia Jiménez , E. (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Malaga: Ediciones Aljibe.
- Ruiz , J. L. (23 de Enero de 2002). Contigo, Plan de Fox Contra la Pobreza. *El Universal*, pág. 1.
- S. Valles, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social, Reflexión Metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis .
- Sen , A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires : Planeta.
- Serna, M. (2017). *Entre caridad y solidaridad, las organizaciones mexicanas del Tercer Sector*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Stake. (1999). *Investigación con Estudio de Casos*. Madrid: Ediciones MORATA, S.L.
- Thoening, J. C. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública*, vol, VI, núm.1, 19-37.
- Torres Peimbert, M. (2015). Ley Federal de Fomento. En Indesol, *Indesol entre Sociedad Civil y políticas públicas* (págs. 209-216). México: Indesol.

- Valencia Escamilla, L. (2008). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México. *Política y Cultura*, núm 29, 11-39.
- Valverde, K., & Palma, E. (2006). Ley General de Desarrollo Social: un nuevo papel para las organizaciones sociales en México. *Estudios Políticos Núm. 8 Octava Época Mayo-Agosto*, 9-41.
- Verduzco, M. (2015). *Financiamiento del Gobierno Federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos?* México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Verduzco, M. I. (2019). *¿Cómo se asignan los apoyos económicos?* México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Verduzco, M. I., Leal Trujillo, J., & Tapia Álvarez, M. (2009). *Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil, Análisis del Programa de Coinversión Social*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Vllanueva Flores, M. (2000). *El Programa del Fondo de Coinversión Social como instrumento de política social orientado al financiamiento de proyectos de Organizaciones No Gubernamentales en el Distrito Federal (Tesis de Licenciatura)*. México: Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM.
- Ziccardi, A., & Mier y Terán, A. (2008). Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana. En C. Jusidman, *Reflexiones ciudadanas sobre la Política Social* (págs. 137-157). México: SEDESOL.

Documentos Institucionales obtenidos de sitios oficiales

- Cámara de Diputados. (25 de 06 de 2002). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldpam.htm>
- Cámara de Diputados. (9 de 02 de 2004 b). *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266_240418.pdf
- Cámara De Diputados. (2006). *Informes Presidenciales Carlos Salinas de Gortari*. México: Centro de Documentación y Análisis. Obtenido de Informes presidenciales Carlos Salinas de Gortari.
- Cámara de Diputados. (9 de 05 de 2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (18 de 01 de 2006). *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*. Obtenido de Cámara de Diputados

del H. Congreso de la Unión:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf

CONEVAL. (Octubre de 2018 a). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS-2018.aspx>

CONEVAL. (Octubre de 2018b). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de 40 años de Estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social:
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/40-A-estrategias-de-coordinacion-interinstitucional.aspx>

CONEVAL. (29 de 08 de 2019). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de Lineamientos Generales de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal:
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Oficio_VQZ.SE.164.19.pdf

CONEVAL. (25 de Diciembre de 2022). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Obtenido de Medición Multidimensional de la Pobreza en México 2016-2020:
https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2016_2020_CONEVAL.pdf

DOF. (20 de 09 de 1977). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el que se crea el Patronato de Promotores Voluntarios:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4647736&fecha=20/09/1977

DOF. (31 de 05 de 1983). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805876&fecha=31/05/1983

DOF. (04 de 06 de 1992). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social. Obtenido de
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4669762&fecha=04/06/1992

DOF. (10 de 07 de 1995). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el cual se ordena la Extinción y Liquidación del Patronato de Promotores Voluntarios:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4876711&fecha=10/07/1995

DOF. (05 de 31 de 1995a). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995

- DOF. (26 de 02 de 1999). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de Reglas de Operación 1999:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944435&fecha=26/02/1999
- DOF. (15 de 03 de 2002). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Reglas de Operación de los Programas de Subsidios del Ramo 20 Desarrollo Social:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735261&fecha=15/03/2002
- DOF. (20 de 01 de 2004). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Ley General de Desarrollo Social:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf
- DOF. (30 de 03 de 2006). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_200521.pdf
- DOF. (18 de 01 de 2006). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGDS.pdf
- DOF. (31 de 05 de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989210&fecha=31/05/2007
- DOF. (30 de 03 de 2007a). *Diario Oficial de la Federación* . Obtenido de Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal:
https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1768.pdf
- DOF. (22 de 01 de 2013 a). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Decreto por el cual se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- DOF. (20 de 05 de 2013 b). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- DOF. (13 de 12 de 2013 c). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326581&fecha=13/12/2013
- DOF. (30 de 08 de 2013 d). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Programa por un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013

- DOF. (18 de 10 de 2019). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social (PCS) 2019: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5575915&fecha=18/10/2019
- DOF. (12 de 07 de 2019). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- DOF. (26 de 06 de 2020). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595663&fecha=26/06/2020
- DOF. (13 de 05 de 2021). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618249&fecha=13/05/2021
- INDESOL. (2006). *Libro Blanco 2000-2006*. México: Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).
- INDESOL. (2012). *Informe Anual de las Acciones de Fomento de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a Favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil*. 2012: Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) .
- INDESOL. (2018). *Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de las OSC*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- INE. (17 de 07 de 2018). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Crónica del Proceso Electoral 2007-2018 julio 2018: <https://www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-julio-2018/>
- INE. (24 de 10 de 2020). *Instituto Nacional Electoral*. Obtenido de Histórico de Resultados Electorales: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>
- Presidencia de la República. (2018). *6To. Informe de Gobierno 2017-2018*. México: Presidencia.
- SEDESOL. (14 de 03 de 2003). *Secretaría de Desarrollo Social*. Obtenido de Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio fiscal 2003: https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2003/r20_sedesol03/completos/ro_habitad_2003.htm#M_2_

- SEDESOL. (2009). *Diagnóstico de la Situación de los Actores Sociales que promueven el Desarrollo Social*. México: SEDESOL, Dirección General de Análisis y Prospectiva.
- SEDESOL. (2012). *Cuarto Informe trimestral 2012*. Mexico: Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL).
- SEDESOL. (2012). *Meta Evaluación 2007-2012 del Programa de Coinversión Social. Informe Final*. Tuxtla Gutierrez, Chiapas: Secretaria de Desarrollo Social.
- SEDESOL. (2012). *Secretaria de Desarrollo Social*. Obtenido de Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012: http://www.conecta3.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/rendicion_de_cuentas/IRC_SEDESOL_1.pdf
- SEDESOL. (Octubre de 2019). *Secretaria de Desarrollo Social*. Obtenido de Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018: <https://www.coneval.org.mx/transparencia/Documents/Transparencia/Informe-Consolidado-30-octubre-2018.pdf>
- SFP. (28 de 02 de 2007). *Secretaria de la Función Pública*. Obtenido de Reglas de Operación de los Programas Federales, Programa de Rescate de Espacios Públicos: <https://funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/2007/20%20SEDESOL%2007/20-13%20SEDESOL%2007%20P.%20Rescate%20Esp.%20P%20FAb.%2007%20ROP%20280207.DOC>
- SFP. (10 de 04 de 2008 a). *Secretaria de la Función Pública*. Obtenido de Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/programas-sectoriales-del-gobierno-federal-2007-2012>
- SFP. (10 de 04 de 2008 b). *Secretaria de la Función Pública*. Obtenido de Estrategia Vivir Mejor: http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/ficop/images/vivir_mejor.pdf

Hemerografía

Animal Político. (26 de 02 de 2019). Es equivocado e Injusto que AMLO generalice sobre las OSC, reclaman organizaciones. *Animal Político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/2019/02/amlo-osc-reclamo-organizaciones-sociedad-civil>

Badillo , D. (09 de 11 de 2020). *Organizaciones de la Sociedad Civil, un entramado de mas de 39,000 agrupaciones dedicadas a ayudar*. Obtenido de El Economista: <https://www.economista.com.mx/politica/Organizaciones-de-la-sociedad-civil-un-entramado-de-mas-de-39000-agrupaciones-dedicadas-a-ayudar-20201108-0003.html>

EXCÉLSIOR TV. (7 de 02 de 2019). *Conferencia de prensa de Andrés Manuel López Obrador*. Obtenido de Excélsior Tv: https://www.youtube.com/watch?v=HG_dtoZfzbs

Faljo, J. (05 de 05 de 2019). Dos pLanes de Desarrollo en Conflicto. *La silla rota*. Obtenido de <https://lasillarota.com/opinion/columnas/dos-planes-de-desarrollo-en-conflicto/283445>

Muñoz, A. E. (08 de 01 de 2013). Morena es la verdadera oposición del Priísmo. *La Jornada*. Recuperado el 15 de 11 de 2020, de <https://www.jornada.com.mx/2013/01/08/politica/003n1pol>

Ruíz , J. L. (23 de Enero de 2002). Contigo, Plan de Fox Contra la Pobreza. *El Universal*, pág. 1. Obtenido de: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html>

Páginas Electrónicas

<https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>

<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sitiocorresponsabilidad/>

<https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/historico-informes-trimestrales>

<https://www.gob.mx/bienestar>

<https://www.gob.mx/shcp>

[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas Publicas/Cuenta Publica](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica)

ANEXOS

ANEXO I. Entrevista para Representantes de OSC



I. Introducción

En este apartado se hará una presentación sobre el objetivo de la investigación, temporalidad, etc., y además se contextualizará el PCS como una política pública, de igual manera se considerará el trabajo y experiencia de la OSC en temas de desarrollo social y en específico de su participación y relación con este Programa

II Guía de preguntas:

1. ¿Qué fue lo que motivó la creación de esta organización?
2. ¿Cómo comenzó la relación de la OSC con las dependencias gubernamentales?
3. ¿En alguna ocasión fue invitado a participar en el diseño de algún Plan Nacional de Desarrollo? ¿Si, ¿no? ¿en qué temas? (se hará referencia a los tres periodos de gobierno)
4. ¿En qué periodo sexenal? ¿Cuál fue su experiencia?
5. Desde su opinión, podría comentar ¿qué entiende por Gobernanza?
6. ¿Qué entiende por corresponsabilidad?
7. ¿Cómo fue la relación de la OSC con el Indesol?

8. Considerando la Ley de Fomento, ¿la OSC alguna vez tuvieron algún acercamiento con el Consejo Técnico Consultivo de las OSC? ¿sí? ¿no? ¿De qué tipo?

9. Considerando el marco normativo aplicado a las OSC, ¿Cuál ha sido la que más ha incentivado la participación de las OSC en temas de desarrollo social? En esta misma sintonía, ¿Cuál es la Ley que más ha dificultado la participación de las OSC?

PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL

10. Desde su experiencia ¿considera que el PCS fue una política pública de fomento a las OSC?, ¿podría comentar sus fortalezas y debilidades?

11. ¿La OSC consideraba al PCS como un aliado? ¿sí?, ¿no?, ¿por qué?

12. ¿Qué es para ustedes la Coinversión Social?

13. ¿Existían espacios de dialogo y confianza entre las OSC y el PCS? ¿sí? ¿no? ¿cuáles?

14. Considerando el diseño del PCS, además de la ejecución del proyecto social, ¿en qué otras etapas del programa la OSC participó?

15. Desde su experiencia profesional ¿Considera que el PCS contribuía a la generación o fortalecimiento del capital o cohesión social? ¿sí? ¿no? ¿por qué?

16. ¿Considera que los proyectos apoyados por el PCS contribuían a disminuir la situación de pobreza o vulnerabilidad de su población objetivo? ¿sí? ¿no? ¿de qué forma?

17. Desde la perspectiva del trabajo de la organización ¿Considera que complementó el fortalecimiento y profesionalización de la OSC cuando participó en el PCS? ¿De qué forma?

18. Considerando el contexto socio político de nuestro país y los periodos de alternancia democrática ¿Qué representó para la OSC la decisión gubernamental de no incluir a las OSC en actividades de desarrollo social?

19. ¿De qué manera afecto esta decisión a la OSC? ¿Cómo ha subsanado la OSC la falta de apoyos e incentivos gubernamentales, por parte del Gobierno Federal?

20. Desde su opinión, y considerando la situación actual, ¿cuáles serían sus propuestas para mejorar la institucionalidad y continuidad del PCS independientemente de los cambios de gobierno?

¡Gracias por sus respuestas!

ANEXO II. Cuestionario dirigido a Población Beneficiaria de las OSC



Objetivo: Este cuestionario tiene el objetivo de conocer las características socioeconómicas de las personas beneficiarias de los proyectos sociales de las organizaciones participantes en el Programa de Coinversión Social, y su opinión con respecto a su participación con la OSC.

I. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

Fecha de entrevista:

Nombre de la Organización:

Lugar de entrevista:

1. Nombre de la persona

2. Edad _____ 3. H/M _____ 4. Nacionalidad _____ 5. Estado Civil _____ 6. Sabe leer y escribir a. (SI) b. (NO) 7. Habla alguna lengua indígena a. (SI) B. (NO) ¿Cuál? _____

8. Nivel de escolaridad

	Nivel de Escolaridad	SI	NO
a.	Preescolar		
c.	Primaria Incompleta		
d.	Primaria Completa		
e.	Secundaria		
f.	Medio (preparatoria, carrera técnica)		
g.	Superior (Licenciatura)		
h.	Posgrado		
i.	Otro		

9. ¿Cuenta con servicios de salud? a. (SI) b. (NO)
- a. Seguridad Social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, SEDENA, Etc.) b. Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) c. Otro _____
10. ¿Cuenta usted con jubilación o pensión? A. (SI) b. (NO) ¿Cuál?

11. El Tipo de vivienda que ocupa es: a. Propia b. Rentada c. Prestada d. Refugio - Albergue e. No cuenta con vivienda (situación de calle) f. Otro _____
12. ¿De qué material está construido el techo de su vivienda? a. Material b. lámina (metálica -asbesto) c. Cartón d. Adobe e. Palma f. Otro _____
13. El piso de su vivienda es de: a. tierra b. madera c. cemento d. loseta e. Otro _____
14. Los muros de su vivienda están hechos de: a. Tabique/ladrillo b. Concreto c. Madera d) Adobe e. Laminas (metálicas -asbesto) f. Otro _____
15. ¿Cuántas personas habitan en su hogar? a. Vive solo(a); b. 1 – 2; c. 2-4; d. 4-6; e. 6-8; g. Más de 8 _____
16. ¿Cuántas habitaciones tiene su vivienda? _____ de esas habitaciones
¿Cuántas se utilizan para dormir? _____
17. ¿Con cuáles servicios cuenta su vivienda? a. Agua potable b. Electricidad c. Drenaje d. fosa séptica e. Gas f. Leña o carbón g. Otros _____
18. ¿Cuántas comidas realiza al día? a. desayuno b. comida c. cena. d. otras _____
19. En los últimos tres meses por falta de recursos económicos alguna vez algún integrante del hogar:

	SI	NO
Tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos		
Dejo de desayunar, comer o cenar		
Comió menos de lo que pensaba debía comer		
Se quedo sin comida		
Sintió hambre, pero no comió		
Comió una vez al día o dejo de comer todo el día		

20. ¿De dónde provienen sus ingresos principales?

a. Empleo; b. gobierno; c. remesas; d. pensiones; e. No percibe ingresos; f. Otros

21. ¿Qué otras personas participan en el ingreso familiar?

a. Pareja -Esposo (a); b. Hijos (as); c. Madre; d. Padre; e. Madre-Padre; f. Abuelo (a); g. Otros _____

22. Aproximadamente ¿De cuánto es su ingreso semanal? _____

II. RELACIÓN CON LA OSC

23 ¿Desde hace cuánto tiempo participa con la Organización de la Sociedad Civil (OSC)?

a. 10 años b. 5 años c. 3 años d. 1 año e. Otro _____

24. ¿Cómo se enteró de la OSC?

a. Redes Sociales b. Recomendación personal c. Recomendación de alguna institución d. Información vecinal e. Otro _____

25. Dada su experiencia ¿cómo podría describir la calidad de los bienes o servicios que proporciona la OSC?

a. Excelentes b. Muy buenos c. Regulares d. Deficientes ¿por qué?

26 ¿Usted, ¿cómo participa con la organización?

a. Sólo como beneficiario b. Apoya con labores administrativas en la OSC c. Apoya en la difusión del trabajo de la OSC; d. Como Voluntario e. Otra _____

27. Desde su experiencia, ¿qué significa para usted la palabra corresponsabilidad?

28. ¿Conoce que es el Programa de Coinversión Social? A. (SI) b. (NO)

29. ¿Sabe usted de donde provienen los recursos económicos de la OSC? a. (SI) b. (NO)

30. Actualmente, ¿usted es beneficiaria de algún programa social? a. (SI) b. (NO) ¿cuál?

31. ¿Qué autoridad lo proporciona? A. Gobierno Federal b. Gobierno Estatal c. Gobierno Municipal

32 Desde su experiencia, ¿cuál ha sido el principal beneficio que ha obtenido con la OSC?

	Tipo de beneficio	SI	NO
a.	Asesoría		
b.	Capacitación		
c.	Recursos materiales		
d.	Alimentación		
e.	Medicamentos		
f.	Albergue		
g.	Trabajo		
h.	Otro		

33. ¿Cómo le informa la OSC los resultados o avances de su trabajo y el origen de sus recursos económicos? a. reuniones informativas b. redes sociales c. materiales impresos d. otros

34. ¿Qué aspectos de su persona han cambiado desde que acude a la organización?

	Aspectos personales	SI	NO
a.	Se siente más acompañada		
b.	Se siente más segura		
c.	Menos discriminada		
d.	Mas empoderada		
e.	Con mayor salud		
f.	Con mejor alimentación		
g.	Aumento su nivel de escolaridad		
h.	Ya no sufre de violencia		
i.	Con mejores relaciones familiares		
j.	Mas capacitada		
k.	Mas informada		
l.	Ejerce sus derechos		
m.	Tiene vivienda		
n.	Tiene empleo		
ñ.	Otro		

35. Desde que participa en la OSC ¿ha observado cambios en sus relaciones familiares? a. (SI) B. (NO) ¿Cuáles?

36. Desde que participa en la OCS ¿Ha observado cambios en su colonia o comunidad? A. (SI) b. (NO) ¿Cuáles?

37. De acuerdo con su experiencia ¿conoce cuáles son los derechos de las personas que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad? A. (SI) b. (NO) ¿cuáles?

38. Si por cualquier circunstancia externa a la OSC, ésta ya no pudiera brindarle servicio o el apoyo que le ha brindado, ¿qué haría usted?

¡Gracias por sus respuestas!

Anexo III. Entrevista a población beneficiaria de las OSC



Fecha de entrevista:

Nombre de la Organización:

Lugar de entrevista:

Nombre de la persona:

Tiempo de participación con la OSC:

Introducción

Esta entrevista, tendrá como objetivo conocer las opiniones y experiencia de la población beneficiaria de las OSC, sus motivaciones para participar en las OSC y los principales beneficios o impactos obtenidos a través de la OSC

1. ¿Cómo se enteró de la organización?
2. ¿Qué la motivó a participar con la OSC (situación antes recibir apoyo de la OSC)?
3. ¿Por qué es importante para usted la OSC?
4. ¿Cuáles han sido sus principales aprendizajes en esta OSC?
5. Desde su experiencia considera que la OSC ha contribuido a mejorar su calidad de vida ¿sí? ¿no?, ¿por qué?
6. ¿Qué le recomendaría a la OSC para mejorar su trabajo?

¡Gracias por sus respuestas!

RESUMEN

Esta investigación analiza la participación y contribución de la Sociedad Civil Organizada en el ámbito del desarrollo social, a partir del Estudio de Caso del Programa de Coinversión Social (PCS), durante el período 2009-2019.

A través de esa investigación se visibiliza y se analizan las distintas intervenciones gubernamentales en tres distintos sexenios de alternancia democrática (de los presidentes Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto, y primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador) los cuales definieron la institucionalidad del Programa de Coinversión Social, y las nuevas relaciones de colaboración entre gobierno-Sociedad Civil Organizada (OSC) en favor del bienestar de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Estas relaciones se establecieron a través de marcos normativos, que se reflejaron en el diseño de políticas públicas que incluyeron iniciativas para el fortalecimiento de la sociedad civil organizada, generando con ello interacciones e interdependencias a través de diversos mecanismos institucionales y organizacionales de cooperación y corresponsabilidad sustentando capacidades de gobernanza como una condición necesaria para alcanzar la eficiencia la eficacia en las políticas públicas utilizando como medio a algunos programas sociales como el de Coinversión Social.

La metodología aplicó el método de estudio de Caso, a través de un análisis de documentación institucional, solicitudes de información pública institucional, revisión de bibliografía especializada en política social, políticas públicas y sociedad civil organizada, etc. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a representantes de las OSC participantes en este programa social.

Con esta investigación, se hace visible que a pesar de contextos sociopolíticos favorables para la creación de marcos institucionales que incentivaron la participación de las OSC en los programas sociales, no fueron suficientes para concretar una política de Estado para el fomento de la sociedad civil organizada en México.