

Memorias



XIII CONGRESO DE
INVESTIGACIÓN SOBRE EL
TERCER SECTOR

9 y 10 de septiembre de 2013

Querétaro

Bloque de mesas A

Mesa A.1

Recursos; administración, gestión y participación de la sociedad civil.

[Estudio financiero del marco legal de las OSC en México.](#)

[Investigación de sueldos de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Zona Metropolitana de Guadalajara 2012.](#)

[El presupuesto participativo en la construcción de ciudadanía. El caso del Distrito Federal.](#)

Mesa A.2

Responsabilidad social empresarial

[El consumo responsable: una perspectiva desde la sociedad civil mexicana.](#)

[La responsabilidad social como catalizador de una percepción positiva en empresas poblanas.](#)

[La evolución de la percepción de Responsabilidad Social Empresarial entre sociedad civil, empresas y organismos no gubernamentales: el caso de la zona metropolitana del estado de Querétaro.](#)

Mesa A.3

Emprendedurismo social

[Directrices de formación en escuelas de negocios para el desarrollo de competencias transversales de emprendimiento ético y socialmente responsable.](#)

[Construyendo el Índice Nacional de Participación Juvenil.](#)

[El perfil de los emprendedores sociales exitosos.](#)

Mesa A.4

Mecanismos de participación ciudadana.

[Movilización social e incidencia política en la agenda de gobierno en la Ciudad de México. ¿Participación controlada o incidencia para el cambio político?](#)

[Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México.](#)

Bloque de mesas B

Mesa B.1

Filantropía y sostenibilidad en proyectos sociales.

[Generosidad en México: filantropía individual.](#)

[La sostenibilidad financiera en las OSC: un aspecto dependiente de la estrategia, operación y metodología social.](#)

[Destino de los donativos: ¿a dónde van los recursos filantrópicos en México?](#)

Mesa B.2

Participación para la rendición de cuentas.

[Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia desde el servicio público.](#)

Mesa B.3

Relaciones gobierno sociedad civil en los estados.

[Estado de vinculación entre las organizaciones de la sociedad civil y los actores clave del desarrollo social en la Zona Metropolitana de Guadalajara: su relación con la incidencia en políticas públicas.](#)

[Imaginar otras naves: intervención social en dos comunidades de Querétaro desde el enfoque ISCOM para el desarrollo y el bienestar social.](#)

[La situación actual del tercer sector en el estado de Guanajuato. Un breve análisis.](#)

[Proyectos sociales sostenibles financiados por el gobierno del estado de México para el desarrollo de las instituciones de asistencia privada.](#)

Mesa B.4

Estrategias de la participación ciudadana.

[Legitimidad gubernamental y ciudadanía en América Latina en la primera década del siglo XXI.](#)

[Las complejas relaciones entre sociedad civil y gobiernos. Estudio de caso sobre redes de organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas en Latinoamérica.](#)

[La educación y la pedagogía para el desarrollo desde las organizaciones de la sociedad civil.](#)

Bloque de mesas C

Mesa C.1

La filantropía en América Latina

[Transformaciones políticas y sociedad civil en América Latina. Análisis comparativo de tres casos: Brasil, México y Perú](#)

[Factores clave en la filantropía individual mexicana: Encuesta Nacional sobre la Filantropía y la Sociedad Civil \(ENAFI\) 2013](#)

[Las organizaciones de la sociedad civil en México y en Brasil: los retos para la recaudación de fondos y el cumplimiento de la misión organizacional.](#)

Mesa C.2

Las OSC en ámbitos locales

[Conflictividad por el espacio urbano en el municipio de Zapopan, Jalisco. Los casos de: Ciudad Bugambilias, Jardines del Sol, Los Colomos y el Bosque Nixticul.](#)

[Alianza intersectorial entre empresa y organización de la sociedad civil, OSC en Monterrey.](#)

[Acción colectiva y valor público: una perspectiva desde el espacio local.](#)

Mesa C.3

Diversos ámbitos de acción de la sociedad civil organizada

[Ante la ciudadanía y la democracia en línea, nuevos espacios de diálogo y mecanismos de actuación corresponsable.](#)

[La investigación de trata y tráfico de personas como herramienta de fortalecimiento de la sociedad civil en países emergentes.](#)

[Vinculación con sentido social para la incidencia en políticas públicas bajo el modelo de ACF: el caso del sector de VIH y Sida en México.](#)

Mesa C.4

Voluntariado y Responsabilidad social universitaria

[El voluntariado mexicano. Estudio fenomenológico sobre las experiencias y los significados del voluntario en el Valle de Toluca, a partir de su educación formal e informal y su género.](#)

[Del concepto a la acción: la Responsabilidad Social Universitaria en la Universidad del Valle de México 2012/2013.](#)

Bloque de mesas D

Mesa D.1

Construcción de capital social: alianzas entre el gobierno y sociedad civil

[El fortalecimiento institucional empieza en casa: la evaluación al PCS como proceso que involucra OSC-gobierno-investigadores.](#)

[Niveles de armonización entre las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil en la zona metropolitana de Guadalajara y las necesidades e intereses de estas organizaciones.](#)

[Acciones conjuntas entre gobierno, sociedad y privados. Actores y su articulación en redes de acción pública.](#)

[El capital social en las Organizaciones de la Sociedad Civil del Programa de Coinversión Social.](#)

Mesa D.2

Metodología de evaluación de las OSC

[El papel de la asistencia técnica, consultoría y capacitación en el desarrollo institucional de las OSC; evaluación de impacto 2012 de FORTALESSA A.C.](#)

Mesa D.3

Expresiones de Sociedad Civil Organizada

[El estado de las OSC de la Zona Metropolitana de Guadalajara en materia de planeación, un escenario de luces y sombras.](#)

Mesa D.4

Asociacionismo en México

[El Estado Mexicano en la construcción de la participación ciudadana.](#)

[Libertad asociativa a nivel sub-nacional: una asignatura pendiente de la consolidación democrática en México. Análisis del estado de Guanajuato.](#)

[Método CAF FMQ para formar redes de Organizaciones de la Sociedad Civil](#)

[¿Las organizaciones de la sociedad civil en Querétaro construyen la participación democrática?](#)

Mesa D.5

El financiamiento a las OSC en México

Bloque de mesas E

Mesa E.1

Impacto de las acciones de la sociedad civil organizada

[Implementación de un sistema de evaluación de impacto automatizado basado en la medición de la pobreza multidimensional y los niveles nutricionales de los niños beneficiarios del Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México, I.A.P.](#)

[¿La evaluación de impacto con Propensity Score Matching es para todos?](#)

Mesa E.2

Retos para la sociedad civil organizada

[¿Cómo medir el cambio cultural? Una propuesta desde la sociología del conocimiento.](#)

[El quehacer de la administración en las OSC de México: su potencial académico.](#)

[El reto de las OSC internacionales ante el cambio de paradigma del donante tradicional.](#)

Mesa E.3

La transparencia en las organizaciones de la sociedad civil

[El derecho de la información y la participación ciudadana, prácticas y retos en el sistema democrático.](#)

[Transparencia en organizaciones sin fines de lucro en cinco estados de la República Mexicana.](#)

[Alternativas organizacionales indígenas en México ante el vacío de poder. Los casos de la UCIRI y la comunidad de Cherán.](#)

Mesa E.4

Acción civil en favor del medio ambiente

[El ambientalismo de los noventa en el Estado de México.](#)

[Hacia una arquitectura comunitaria: investigación acción para una reubicación involuntaria](#)

El desempeño de las organizaciones de la sociedad civil en la problemática ambiental de Morelos.

Bloque de mesas A

Mesa A.1

Recursos; administración, gestión y participación de la sociedad civil.

Estudio financiero del marco legal de las OSC en México

Humberto Muñoz Grandé

Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC

Resumen

Esta investigación realiza un análisis del marco financiero institucional (MFI) de las organizaciones de la sociedad civil de México al año 2012. Se entiende por marco financiero institucional al conjunto de leyes, procedimientos y autoridades que regulan las actividades de las OSC. El documento toma como unidad de análisis este conjunto de disposiciones y como unidad de observación a las Instituciones de Asistencia Privada (IAP). El objetivo es determinar en qué medida este conjunto de prácticas formales está promueve organizaciones financieramente estables (sostenibilidad financiera) y confiables (rendición de cuentas). Para ello, se evalúan un conjunto de disposiciones federales y estatales, en particular del Estado de México. La metodología de evaluación valora la existencia o ausencia de derechos y obligaciones, restricciones y sanciones, la viabilidad de implementación de las disposiciones y los costos de cumplimiento de las mismas (costos financieros, de transacción y de oportunidad). En total se valoraron 7 leyes, y en algunos casos sus reglamentos, 104 artículos, así como procedimientos administrativos de tres entidades regulatorias, a saber, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Servicio de Administración Tributaria y Junta de Asistencia Privada del Estado de México. Esta evaluación se realizó mediante un instrumento estructurado en 5 áreas, 7 aspectos y 12 indicadores.

Los resultados arrojan un marco financiero institucional tímido en su objetivo de promover la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil, en donde si bien se reconocen derechos y establecen obligaciones, los mecanismos de implementación son imprecisos en algunos casos. Asimismo, se revelan altos costos

financieros y de transacción, así como costos altos de oportunidad derivados de omisiones en la ley.

Finalmente, el hallazgo más relevante es la identificación de problemas en el diseño del andamiaje institucional que tiene como explicación la poca claridad del tipo de relación que debiera existir entre el Estado mexicano, los ciudadanos y sus organizaciones. En este sentido, pareciera que el diseño institucional se ha centrado en aspectos auxiliares como el fiscal (negociación permanente con el Congreso de la Unión para la ampliación y mantenimiento de beneficios impositivos) y el programáticos (puesta en marcha de programas gubernamentales focalizados en determinadas dependencias de la Administración Pública Federal) que poco han abonado a la construcción de una nueva relación y mucho se han distraído y desgastado en una negociación constante por pequeñas parcelas de concesión.

Palabras clave: OSC, Marco legal, entorno económico, análisis financiero, marco institucional, Tercer Sector.

Las organizaciones de la sociedad civil en México

Las organizaciones de la sociedad civil en México conforman un sector relativamente pequeño en términos de su capacidad de contribución a la riqueza nacional y a la generación de empleo. Sin embargo, su crecimiento en los últimos años, medido en función de la creación de número de organizaciones, es relativamente significativo.

Información de la Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro 2008 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía revela la existencia en nuestro país de 40,089 organizaciones que ocupan laboralmente a 1,020,982 personas, 45% de ellas remuneradas y el resto voluntarios. Esto representa poco más del 2% de la Población Económicamente Activa. En el mismo sentido, las organizaciones no lucrativas contribuyen con el 0.74% del PIB considerando trabajo remunerado y el 0.98% del PIB incluyendo trabajo voluntario. En términos generales podemos decir que, con base en información de la Fundación para el

Desarrollo del Tercer Sector AC, existe un promedio nacional de 1.72 organizaciones por cada 10,000 habitantes¹.

A partir de estos datos generales podemos dimensionar la relevancia económica de las organizaciones y la capacidad asociativa de los mexicanos. Si comparamos a México con otras naciones de desarrollo similar en América Latina, observamos que en el caso de Argentina, existen 29.3 organizaciones por cada 10,000 habitantes, con una aportación a la riqueza equivalente al 6.30% del Producto Interno Bruto (PIB) y una ocupación del 7.7% de la Población Económicamente Activa (PEA). Por su parte, Brasil tiene un promedio de 17 organizaciones por cada 10,000 habitantes, una contribución económica de 1.7% del PIB y una ocupación del 3.20% de la PEA. Chile ocupa el liderato latinoamericano con 64 organizaciones por cada 10,000 habitantes, cifra muy similar a Estados Unidos de América con 65 organizaciones².

Si bien esta información nos da un panorama sobre el tamaño del sector asociativo en nuestros países, en realidad el dato aislado no nos ayuda a identificar los atributos del sector, es decir, un número mayor de organizaciones no necesariamente significa un sector asociativo autónomo, independiente y plural. Este es el caso de Argentina, en donde una buena parte de la estructura de su sector asociativo es fundamentalmente asistencial (Índice Cívico de la Sociedad Civil Argentina, 2006). Esta situación se explica por la tradición católica del país, -la religión católica es reconocida en el artículo 2° de la Constitución Nacional- y por la disponibilidad de esquemas de financiamiento público para la producción y distribución de bienes elaborados por organizaciones católicas. Asimismo, en términos de derechos y autonomía respecto al poder gubernamental destaca que, a diferencia de México y Brasil, las exenciones fiscales a las organizaciones de la sociedad civil están bajo la competencia del ejecutivo y no del legislativo (Ley 25,414), esto representa un riesgo importante toda vez que se faculta al ejecutivo para crear, eliminar o modificar exenciones y en consecuencia le permite tener mecanismos de control sobre las organizaciones que, eventualmente, puedan representar riesgos para el modelo de desarrollo del gobierno en turno .

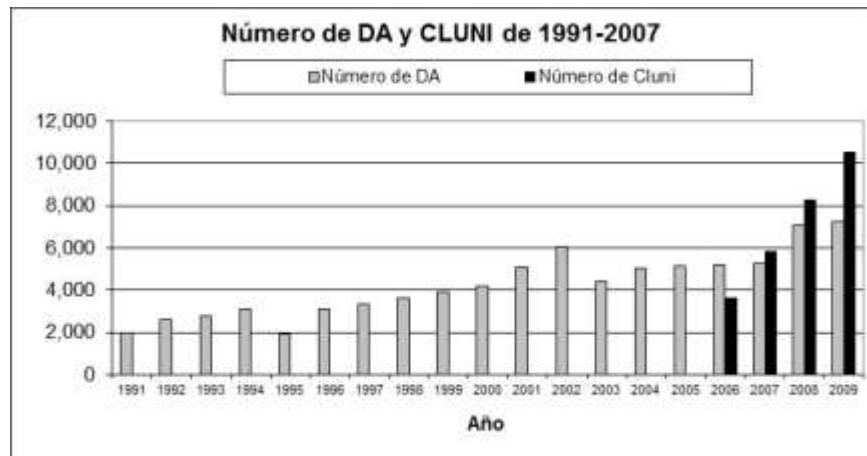
¹ Muñoz Grandé, Humberto *et al.* 2012. Comparativo y prospectiva de las organizaciones asistenciales en México: El caso Sinaloa. Distrito Federal, México.

² Lester Salamon. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*. Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies. Baltimore.

Con esta misma advertencia sobre las limitantes de los datos duros, es prudente estudiar el ritmo de crecimiento del sector medido en tasas de natalidad. En este sentido, de 2006 a 2008, el ritmo de crecimiento de organizaciones mexicanas fue de 41.89%³, considerando organizaciones inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Por otra parte, el dato de natalidad tomando como fuente de información el número de donatarias autorizadas, fue de 13% en el periodo 2007 a 2009.

³ Elaboración propia. Número de OSC con Registro Federal (CLUNI) de 2006 a 2008. Tasas por año 48.82%, 39.30%, y 37.55% respectivamente. El indicador se obtuvo a partir de los datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Gráfica 1. Evolución en el número de donatarias autorizadas (1991-2008) y organizaciones con CLUNI (2006-2009)



Fuente: Cuadro extraído de Michael Layton *et al.* 2011. Donativos privados 2007: Nuevos hallazgos y transparencia en el sector de Donatarias Autorizadas.

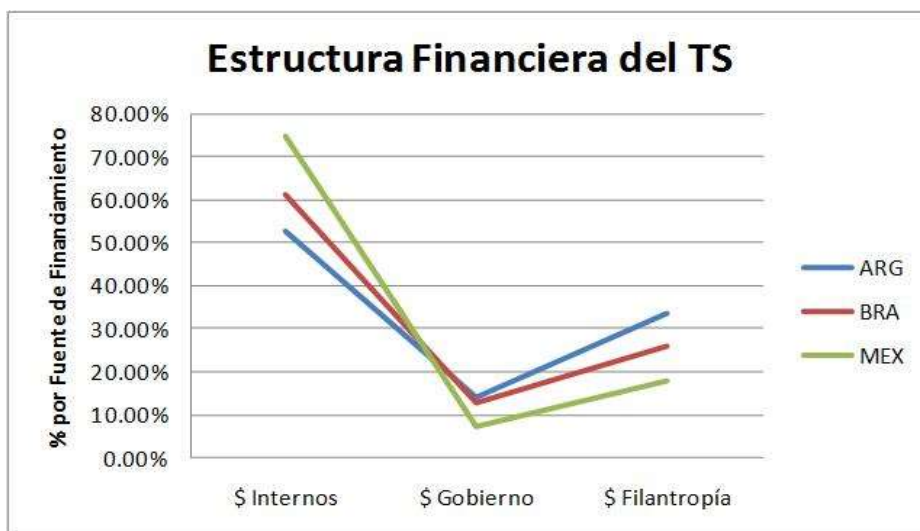
Otro factor de análisis en las arenas de la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas descansa en las capacidades institucionales de las organizaciones. Al respecto, destaca el bajo nivel de diversificación financiera y en consecuencia la alta exposición al riesgo tanto para continuar operando como para mantener su autonomía. Esto es, una organización con pocas fuentes de financiamiento o con fuentes concentradas en un número limitado de donantes y de sectores donantes es más propensa a cerrar sus operaciones y a ser cooptada por los intereses particulares de sus donantes que aquellas que cuentan con una base más amplia de fondeo.

En este sentido, las OSC mexicanas muestran una alta concentración de recursos procedentes de estrategias de auto financiamiento, lo que puede interpretarse en distintos sentidos, sea por la escasez de recursos privados y públicos para fondear sus actividades, por altas barreras de entrada para acceder a esos recursos (disposiciones legales para el acceso a fondos de gobierno y donativos privados), por falta de capacidades técnicas para presentar proyectos o por la provisión concentrada de recursos en ciertas entidades federativas, o bien por la discrecionalidad con que los fondos, tanto públicos como privados, son asignados. Otra interpretación puede plantearse en términos de que la capacidad de generación de recursos propios es un síntoma de independencia financiera; sin

embargo, esa lectura nos conduciría a reflexionar si dicha circunstancia se inscribe como una decisión de la organización que determina no acceder a recursos disponibles en su ámbito de acción o bien como una condición determinada por las estructuras del entorno financiero de las OSC en México. En mi opinión, y tomando en consideración los factores que se analizarán posteriormente, la respuesta está ligada a las primeras interpretaciones.

La situación respecto a la estructura financiera de las OSC mexicanas no es diametralmente opuesta a la realidad en Brasil y Argentina. En los tres casos, la principal fuente de financiamiento es la misma; no obstante, hay diferencias importantes en cuanto a las distancias entre los financiamientos gubernamentales, privados y autogenerados. En la gráfica 2 observamos que en los tres casos la fuente principal son recursos propios, en tanto que la segunda fuente la constituyen recursos provenientes de empresas lucrativas, organizaciones de segundo piso e individuos. La última fuente de financiamiento proviene del gobierno.

Gráfica 2. Estructura financiera comparativa



Fuente: Elaboración propia con datos de Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector Volume 1. Año 1996. Lester M Salamon & Helmut Anheier, Director y Director Asociado. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Johns Hopkins. Baltimore.

Estimaciones de Johns Hopkins University muestran que en promedio, las organizaciones de la sociedad civil en países desarrollados tienen porcentajes de ingreso gubernamental del 48%, mientras que en los países en desarrollo, como los aquí evaluados, tienen un

promedio de 22%. En Argentina las organizaciones obtienen un 31% más de recursos públicos que sus pares de Brasil y cuatro veces más que sus contrapartes mexicanas. Una de las posibles explicaciones se ha advertido al analizar la alta concentración de organizaciones religiosas y financiamiento público a las mismas.

Otro aspecto importante en la composición del sector asociativo formal en México está relacionado con su fuerte tradición asistencial, que si bien resulta indispensable para satisfacer necesidades básicas de subsistencia como condición para detonar procesos de desarrollo, evidencian también un sector atomizado y concentrado que no representa la pluralidad del espíritu asociativo de una nación. En este sentido, tanto la Iglesia Católica como el Estado han tenido una fuerte influencia en ello. Como apunta Natal (2013) *“somos una sociedad que -en su gran mayoría-- a lo largo del tiempo sigue percibiendo a la acción social como un deber moral y la filantropía como caridad cristiana”*. De esta manera, el enorme peso de las organizaciones asistenciales en la composición del sector mexicano se hace evidente en los datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil y en el registro de donatarias autorizadas, en donde a junio de 2012 representaban el 58% en el primer caso y el 84% en el segundo. Cabe destacar que la diferencia entre ambos registros descansa en que la Ley del Impuesto sobre la Renta privilegia la autorización como donataria a organizaciones que realizan actividades de tipo asistencial, casi de manera exclusiva.

Para la determinación de estos porcentajes, se considera como actividades y organizaciones asistenciales las derivadas de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la Ley General de Salud, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley del Impuesto sobre la Renta. Estas actividades y organizaciones son: las de apoyo a la alimentación popular, asistencia jurídica, aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes, promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias, promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, organizaciones civiles y fideicomisos asistenciales, educativos, becantes y para obras o servicios públicos.

El marco legal de las organizaciones de la sociedad civil en México

Las organizaciones de la sociedad civil en México pueden optar por diversas figuras jurídicas para su constitución; sin embargo por su volumen, las opciones más recurrentes son *“las Asociaciones Civiles (AC) que se constituyen cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico; o bien por Instituciones de Asistencia Privada (IAP) que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular, ejecuta actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios”* (Layton 2007).

A diferencia de las AC en donde no existe una autoridad específica que las supervise, en tanto que están reguladas solamente por el Código Civil, las IAP se rigen por las Leyes Estatales de Asistencia o Beneficencia Privada y supervisadas a nivel local por las Juntas de Asistencia Privada, Juntas de Beneficencia Privada u organismos análogos. Dichos organismos difieren en cada entidad federativa en cuanto a su composición, en algunos casos se trata de órganos mixtos conformados por autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, mientras que en otros están subordinados al poder ejecutivo estatal. En México, según datos de la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada, existen 10 juntas de asistencia privada, estas son:

Junta de Asistencia Privada de Campeche

Junta de Asistencia Privada de Yucatán

Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima

Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal

Junta de Asistencia Privada del Estado de México

Junta de Asistencia Privada del Estado de Guerrero

Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán

Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro

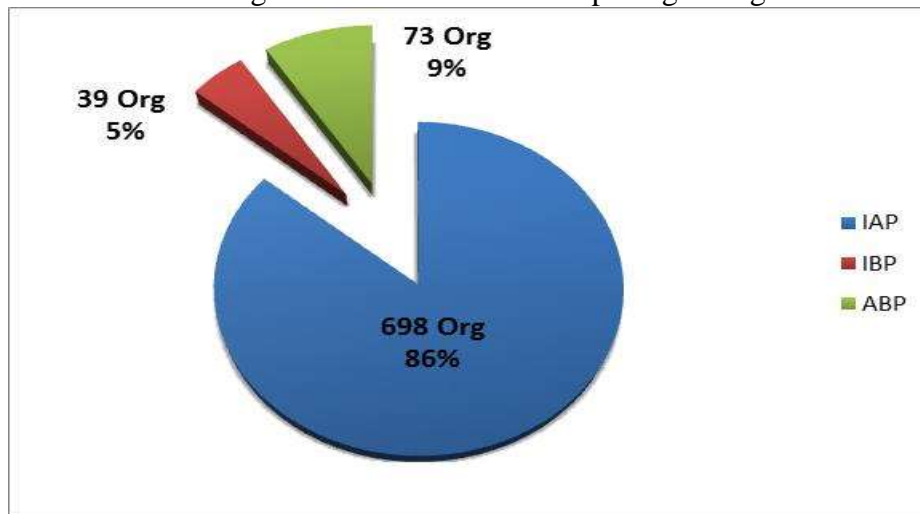
Junta de Asistencia Privada de Sinaloa

Junta de Asistencia Privada del Estado de Sonora

También hay organismos homólogos a las juntas de asistencia privada, como las Juntas de Beneficencia Privada en Nuevo León y Chihuahua, así como el Instituto Jalisciense de Asistencia Social, que está normado por la Ley Orgánica, decretada en 1959.

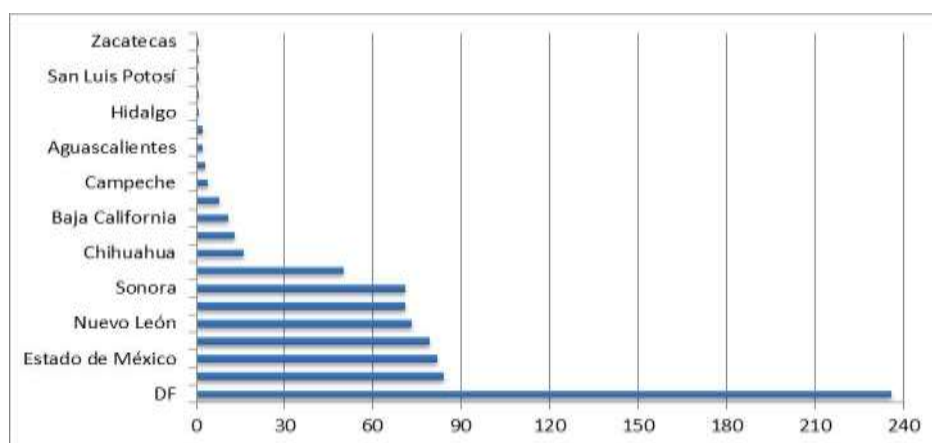
En el caso del estado de Hidalgo se cuenta con la figura de la Junta General de Asistencia en el estado de Hidalgo, misma que forma parte de las acciones de asistencia social del DIF estatal.

Gráfica 3. Distribución de organizaciones asistenciales por figura legal. Cluni 2010



Fuente: Humberto Muñoz Grandé *et al.* 2011. Análisis de capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal y estudio comparativo IAP-AC. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC. Distrito Federal, México.

Gráfica 4. Distribución de organizaciones asistenciales (IAP, IBP, ABP) por Entidad Federativa. Cluni 2010



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Federal de OSC.

Como advertimos al inicio, la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas son componentes básicos de un modelo de eficiencia financiera organizacional. Una

organización puede tener buenos resultados en términos de obtención de fondos, puede incluso ser eficiente al asignar recursos a sus distintos programas; sin embargo, al no ser capaz de informar las acciones realizadas y difundir el uso de esos recursos a los diversos actores institucionales con los que colabora (donantes, gobierno, comunidad, beneficiarios, colaboradores) estará limitada en su crecimiento y probablemente tendrá bajos niveles de confianza, al tiempo de menores oportunidades de recaudación de fondos a la luz de las nuevas demandas de información por parte de los donantes.

Así, tanto la sostenibilidad financiera como la rendición de cuentas son elecciones condicionadas por una mezcla de variables tanto internas como externas. Entre estas últimas, la más importante a mi juicio es el Marco Financiero Institucional (MFI). Este MFI se compone de las disposiciones establecidas en 7 leyes federales y en el caso particular de IAP en el Estado de México se agregan 2 estatales; a estas se adicionan los procedimientos derivados de las facultades de promoción y supervisión de dos autoridades federales, el Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Nacional de Desarrollo Social; así como de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México.

1. Ley de Asistencia Social,
2. Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil,
3. Código Fiscal de la Federación,
4. Ley del Impuesto sobre la Renta,
5. Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única,
6. Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México,
7. Código Financiero del Estado de México.

Para facilitar la evaluación del MFI, hemos procurado que la información se presente bajo la perspectiva de incentivos para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas. Así, la sostenibilidad financiera se entiende como la oferta de recursos, fortalecimiento de capacidades y flujo financiero estable; en tanto que la rendición de cuentas se entiende orientada hacia los principales grupos de interés, es decir beneficiarios, donantes, gobierno y sociedad en general.

En la configuración del entramado legal la Ley de Asistencia Social reconoce a las IAP como organizaciones de interés público con derechos y obligaciones, mientras que la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil establece los mecanismos de acceso a estímulos y apoyos públicos, así como su participación en el diseño de políticas públicas. En el terreno fiscal se cuenta con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

En el componente estatal se evalúan la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México que establece los mecanismos y autoridades facultadas para regular a las IAP de la entidad, así como el Código Financiero del Estado de México.

Metodología de evaluación del marco financiero institucional de las Instituciones de Asistencia Privada

La sostenibilidad financiera (SF) y la rendición de cuentas (RC) de las organizaciones de la sociedad civil no son procesos autónomos o dependientes exclusivamente de la madurez (años de operación) y voluntad organizacional, sino que surgen a partir de un sistema más complejo de incentivos y sanciones formales (Marco Financiero Institucional). En este sentido, entiendo a la sostenibilidad financiera como un ciclo compuesto por tres procesos concatenados y dos procesos transversales. Los primeros tres procesos son la obtención de recursos, la asignación de recursos y de re asignación de recursos (excedentes financieros). Estos tres procesos son cruzados de manera transversal por el proceso de control y el proceso de transparencia. En lo que se refiere a la rendición de cuentas, sus mecanismos están insertos tanto en la obtención como en la asignación y la reasignación de recursos financieros. Bajo este supuesto no podemos comprender un ciclo financiero organizacional que no tenga como componente la generación acciones orientadas a transparentar la forma en cómo fueron obtenidos los recursos, su procedencia y su destino tanto en una primera asignación como el destino de los recursos excedentes que por principio deben reinvertirse en el objeto social de la organización. En otras palabras, la rendición de cuentas es un proceso del ciclo financiero de las organizaciones.

En el segundo caso, la rendición de cuentas en su acepción financiera “*tiene que ver con sujetar los recursos públicos [privados y auto generados] a normas de austeridad, eficacia y pertinencia*” (Guadarrama, 2006). Así, la rendición de cuentas tiene como mecanismo financiero a la transparencia en el uso y asignación de los recursos. En otras palabras, en un primer abordaje la rendición de cuentas forma parte de la sostenibilidad financiera en tanto que es un proceso del ciclo financiero; mientras que desde otra perspectiva la rendición de cuentas tiene un mecanismo financiero (transparencia) que da cuenta del origen, uso y destino de los recursos.

Esta correlación teórica entre variables puede comprobarse a partir del uso de variables *proxy*, para ello, me he valido de la base de datos de 89 indicadores de capacidades institucionales de 121 diagnósticos aplicados a IAP del Estado de México en el año 2009 por parte de la Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC. Para ello, he determinado niveles de correlación (Pearson) entre el conjunto de indicadores que conforman la sostenibilidad financiera contra el conjunto de indicadores que forman la rendición de cuentas. Los resultados dieron niveles de correlación suficientes de .672 con una significancia válida de .000.

Cuadro 1. Niveles de correlación entre SF y RC de las IAP del Estado de México

		RC	SF
RC	Correlación de Pearson	1	,672**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	121	121
SF	Correlación de Pearson	,672**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	121	121

** . La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Una vez validada la presunción de correlación entre ambas variables, he desarrollado un modelo para tratar de medir incentivos establecidos en el MFI para procurar la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las OSC.

Para ello, diseñé un semáforo con tres niveles, determinados en función de una escala Likert de valoración entre 0 y 2, en donde 0 evidenciaba una legislación que desincentiva la sostenibilidad financiera y/o la rendición de cuentas; el valor 1 representa una legislación que incentiva relativamente, mientras que el valor 2 muestra una legislación que incentiva una o ambas variables. No desconozco que entre estos valores pueden existir puntos intermedios que ante la metodología planteada pueden pasar inadvertidos y dejar de lado factores que, en el detalle, pudieran relativizar los resultados.

Figura 1. Termómetro de incentivos y desincentivos de sostenibilidad financiera y, rendición de cuentas

TERMOMETRO DE INCENTIVOS Y DESINCENTIVOS DEL MARCO FINANCIERO INSTITUCIONAL		
<p>"0"</p> <p>Desincentiva la sostenibilidad financiera y/o la rendición de cuentas de las IAP</p>	<p>"1"</p> <p>Incentiva o desincentiva relativamente la sostenibilidad financiera y/o rendición de cuentas de las IAP</p>	<p>"2"</p> <p>Incentiva la sostenibilidad financiera y/o la rendición de cuentas de las IAP</p>

En total se evaluaron 7 leyes y en algunos casos sus reglamentos, 104 artículos y procedimientos de tres entidades regulatorias (Indesol, SAT, JAPEM). Las valoraciones se plasmaron en cada una de las celdas y se diferenciaban, según su calificación, con el color asignado a cada valor del termómetro con la finalidad de dar una lectura más rápida a cada legislación. En los casos en que no aplicara la valoración de algún indicador, el registro se mostraba como No Aplica (NA) con la finalidad de no alterar el promedio obtenido.

Para limitar las posibilidades de subjetividad en la valoración se desarrollaron criterios para la resolución de conflictos metodológicos, entre estos destacan:

- a) El instrumento evalúa tres categorías de cada artículo, procedimiento o programa. La primera de ellas es existencia u omisión de derechos, obligaciones y sanciones en materia de SF y RC. La segunda es la disposición o ausencia de mecanismos para dar vida a esos derechos, obligaciones y sanciones. La tercera son los costos financieros o de transacción derivados del acatamiento de esas obligaciones y sanciones o del

ejercicio de esos derechos, o bien los costos de oportunidad originados ante la ausencia de derechos.

- b) No todas las leyes y sus artículos establecen mecanismos de implementación en la misma ley, en estos casos se revisaron fuentes auxiliares de información como reglamentos, reglas de operación de programas o acuerdos donde se llegaban a plasmar delegación de facultades a otras instancias.

- c) El instrumento valora tanto la existencia como la ausencia de disposiciones en materia de SF y RF de cada artículo, procedimiento o programa. Las ausencias u omisiones se califican con valor 0. En estos casos no se valoran los mecanismos de implementación en tanto que al no haber disposiciones que las generen no pueden evaluarse. Sin embargo, sí se valoran los costos derivados de esa ausencia en el entendido de que su omisión limita las posibilidades de derechos, lo cual puede representar un costo de oportunidad para las organizaciones.
- d) La inexistencia de prohibiciones legales se valora con 2. Aquí es importante distinguir entre ausencia de disposiciones e inexistencia de prohibiciones. En el primer caso se trata de omisiones que juegan en contra de la SF y la RC; mientras que la inexistencia de prohibiciones o existencia de libertades abonan a las mismas variables.
- e) Durante los procesos de valoración surgen disposiciones que desincentivan la SF y la RC pero que tienen mecanismos claros de implementación. En estos casos el criterio empleado fue valorar la claridad de esos mecanismos independientemente de su efecto en las variables. Sin embargo, es en la estimación de los costos financieros, de transacción y de oportunidad donde se cuantifican esos efectos negativos.
- f) Existen casos en donde determinado artículo establece derechos ya reconocidos en otros artículos de leyes distintas. En ellos se valora la existencia de manera independiente, y en los mecanismos de implementación y costos se califica con la misma valoración obtenida en la ley originaria.

Para realizar la evaluación se establecieron categorías de análisis, aplicables a las variables de sostenibilidad financiera y rendición de cuentas. Estas categorías fueron:

1. Existencia: En qué medida la ley aborda el tema como un derecho, obligación o sanción para las organizaciones;
2. Viabilidad: En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de ese derecho, obligación o sanción por parte de las organizaciones;
3. Costo: En qué medida el acatamiento de la ley genera costos financieros, de transacción o de oportunidad para las organizaciones.

Con estas categorías se trazó la matriz de evaluación estructurada de la siguiente forma:

Dos categorías: Sostenibilidad financiera (SF) y rendición de cuentas (RC);

Cinco áreas: Tres para SF, oferta de recursos financieros, recursos para el fortalecimiento institucional y flujo financiero; Así como dos para RC, vertical y horizontal.

Siete aspectos que indican los elementos a valorar de cada una de las cinco áreas.

Doce indicadores que valoran cada una de las disposiciones jurídicas de la ley que se está analizando.

Cuadro 2. Matriz de evaluación de incentivos y desincentivos

NOMBRE DE LA DISPOSICION JURIDICA A EVALUAR									
Variable Independiente	Área a evaluar	Aspecto a evaluar	Indicador que se evalúa	EXISTENCIA EN LA LEY	VIABILIDAD DE IMPLEMENTACION	COSTOS DE IMPLEMENTACION	OBSERVACIONES	PROMEDIOS	
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Obtención: Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Obligación financiera del Estado	En qué medida la ley aborda el tema como una libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador	En qué medida la ley dispone de mecanismos claros para la implementación de esa libertad, derecho, obligación o sanción cada indicador	En qué medida el acatamiento de la ley por parte de las IAP, les genera costos financieros o de transacción en cada indicador	Argumentos que determinaron la valoración de cada indicador.	Calificación de la oferta de recursos financieros	Calificación de SF
			Recursos y estímulos gubernamentales						
		Recursos privados							
		Autogeneración de recursos							
	Obtención: Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Celebración de convenios y contratos con gobierno						
			Conservación de productos						
Asignación y resignación	Ejecución	Libre asignación de recursos para la operación y administración							
		Capitalización							
RENDICION DE CUENTAS	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes	Gobierno						
			Donantes						
	Horizontal	Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Beneficiarios						
			Sociedad						
PROMEDIOS				Calificación de existencia	Calificación de implementación	Calificación de costos	Calificación de Rc vertical	Calificación de Rc	Calificación de Rc horizontal

Las posibilidades de valoración de cada indicador se explican a continuación:

Calificación dos: La ley incentiva la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones: Hay ausencia de prohibiciones. El derecho, obligación y sanción existe. Hay mecanismos claros para la implementación de ese derecho u obligación. El costo financiero, de transacción o de oportunidad derivado del cumplimiento de esa obligación o del ejercicio de ese derecho es bajo para las organizaciones.

Calificación uno (1): La ley incentiva/desincentiva relativamente la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones: Existen derechos, obligaciones o sanciones limitadas; estos derechos u obligaciones existen en otros ordenamientos legales (duplicidad). Puede haber ausencia de derechos pero hay evidencia de su ejercicio. Los mecanismos de implementación para el ejercicio de ese derecho o para el acatamiento de la

obligación son poco claros. El costo financiero, de transacción o de oportunidad derivado del cumplimiento de esa obligación o del ejercicio de ese derecho es relativamente bajo/alto para las organizaciones.

Calificación cero (0): La ley desincentiva la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas de las organizaciones: Hay omisión de derechos. Existen derechos y obligaciones que afectan la SF y la RC. Estos derechos u obligaciones existen en otros ordenamientos legales (duplicidad). Hay ausencia de derechos y no hay evidencia de su ejercicio en los hechos. Los mecanismos de implementación para el ejercicio de ese derecho o para el acatamiento de la obligación no son claros o son inexistentes. El costo financiero, de transacción o de oportunidad derivado del cumplimiento de esa obligación o del ejercicio de ese derecho es alto para las organizaciones. La ausencia de derechos genera costos de oportunidad para las organizaciones.

A continuación se analizan detalladamente las disposiciones y los argumentos que nos condujeron a su calificación

Evaluación del marco financiero institucional de las Instituciones de Asistencia

Privada

El Marco Financiero de las Instituciones de Asistencia Privada está conformado por 5 leyes federales. En el caso de las Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México se agregan dos leyes estatales; no obstante, en realidad son tres las disposiciones que muestran mayores niveles de sensibilidad o impacto en la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas. Mientras que la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México afecta la totalidad de los indicadores evaluados, la Ley de Fomento impacta en 10 y la Ley del Impuesto sobre la Renta en 9. Fuera de estas tres disposiciones los niveles de incidencia son bajos.

Cuadro 3. Evaluación general por categoría, área, aspecto, indicador y criterio

PROMEDIO MARCO FINANCIERO INSTITUCIONAL			
CATEGORIA	AREA	ASPECTO	DISPOSICION LEGAL / INDICADOR
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA	Oferta de recursos financieros	Recursos externos	Obligación financiera del Estado
			Recursos y estímulos gubernamentales
		Recursos privados	
		Autogeneración de recursos	Celebración de convenios y contratos con gobierno
	Comercialización de productos		
	Recursos para el fortalecimiento organizacional	Acceso a otros recursos	Asesorías y capacitación
Flujo financiero	Ejecución	Libre asignación de recursos para la operación y administración	
		Capitalización	
RENDICION DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA	Vertical	Vertical de recursos y actividades con donantes	Gobierno
			Donantes
	Horizontal	Horizontal de recursos y actividades con stakeholders	Beneficiarios
			Sociedad
EXISTENCIA / VIABILIDAD / COSTOS			

En términos generales podemos afirmar que el Marco Financiero Institucional cumple tímidamente con su objetivo de promover la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas. No obstante que reconoce derechos y establece obligaciones, los mecanismos de implementación, los costos financieros y de transacción asociados a su cumplimiento, y los costos de oportunidad derivados de sus omisiones se presentan como relativamente altos.

En el caso de las disposiciones que afectan la sostenibilidad financiera de las IAP, los incentivos están asociados mayormente a la oferta de recursos no financieros como asesorías y capacitación; así como a las libertades que las organizaciones tienen para ejecutar sus recursos y para invertir en instrumentos que incrementen su patrimonio. Sin embargo, en lo que se refiere a los procesos de obtención de recursos tanto externos como auto generados encontramos retos importantes. Al respecto, llama la atención una

contradicción significativa entre las disposiciones de la LISR y la realidad financiera de las organizaciones en cuanto a que se establece que para ser donataria autorizada es requisito que los recursos que reciban provengan sustancialmente de fondos de la federación, los estados y los municipios. Esta situación contrasta con la realidad de las organizaciones en cuya estructura financiera dependen en el 75% de sus propios recursos. Así, el cumplimiento de esta disposición es poco probable ya que está determinada en buena medida por una escasa oferta de fondos públicos, por una alta competencia por recursos privados, y por barreras técnicas de entrada (llenado de formatos y cumplimientos de reglas de operación de los donantes gubernamentales y privados).

Si bien los mecanismos verticales (IAP-Gobierno) y horizontales (IAP- Beneficiarios y sociedad) de rendición de cuentas están presentes en casi todas las disposiciones analizadas, existe una constante omisión en los mecanismos que tienen como destino de la información a los derechohabientes, destinatarios o beneficiarios de las acciones de las organizaciones, situación que limita ejercicios de contraloría social.

Los costos financieros, de transacción o de oportunidad asociados a su cumplimiento u omisiones son muy altos. Particularmente en la LFFAROSC y la LISR, mismas que tienen altos niveles de sensibilidad. También podemos apreciar que es más caro cumplir con las disposiciones federales que con las locales.

En el caso de rendición de cuentas, destaca una mayor existencia de derechos y obligaciones en las disposiciones federales que en los ordenamientos estatales, tanto en términos verticales como horizontales. Prácticamente el costo de la implementación de esos derechos y obligaciones son similares en los dos niveles de gobierno y están asociados a la generación y entrega de información similar, en distintos formatos y en diversas ventanillas (SAT, RFOSC, JAPEM).

Finalmente, se puede advertir que el desarrollo, latencia o mortalidad de una OSC está determinada, entre otros elementos, por su estabilidad financiera (sostenibilidad financiera) y su capacidad para generar confianza social (rendición de cuentas). Al mismo tiempo, la estabilidad financiera y la confianza social no son necesariamente procesos autónomos en donde la madurez (años de operación) y la voluntad organizacional sean los detonantes exclusivos de la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y estabilidad financiera. Por el contrario, el desarrollo de estos mecanismos está fuertemente

influenciado por incentivos y sanciones externas que se materializan en un conjunto de leyes, políticas, autoridades, programas y procedimientos específicos que se inscriben en el marco financiero institucional.

A su vez, la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas dependen, además de este marco institucional de incentivos, de otro conjunto de estructuras no formales determinadas por las motivaciones y mecanismos unilaterales de financiamiento y rendición de cuentas establecidos por los propios donantes e intermediarios (entorno económico). No obstante, la existencia de un sistema de incentivos formales y no formales para la sostenibilidad financiera y la rendición de cuentas no es condición suficiente para garantizar el desarrollo de una organización, pues es en el espíritu de la definición de una política del Estado frente a la sociedad civil y sus organizaciones, en donde se basa, en gran medida, la institucionalidad del sector asociativo en su conjunto.

La relación Estado – organizaciones de la sociedad civil

Las demandas de la sociedad civil organizada en México, en relación con el Estado, se han centrado en el terreno instrumental, particularmente en la negociación permanente por mantener la deducibilidad fiscal y ampliar las actividades susceptibles de autorización; así como por la mayor disponibilidad de recursos públicos y una asignación más transparente de los mismos. Paralelamente, las OSC libran batallas para incidir en los procesos de toma de decisión en programas y políticas públicas relacionadas con sus propios temas, culturales, ambientales, asistenciales, educativos, derechos humanos, entre otros.

No obstante, poco hemos logrado en temas que modifiquen las estructuras de la relación entre el Estado y las OSC, esto es, que se orienten a re pensar el tercer sector mexicano. En este sentido pocos resultados se observan sobre una concepción más amplia por parte de las propias OSC, del poder ejecutivo y legislativo. Se trata entonces de concebir al sector asociativo desde una perspectiva más plural que incluya derechos y estímulos para un sector más diverso integrado por demandas políticas, sociales, ambientales, comunitarias, de desarrollo, así como por el arribo de nuevas formas de asociación como las fundaciones comunitarias y los tanques de pensamiento e investigación. Requerimos entonces de un alto espacio de interlocución política que redefina esta relación. En este sentido, las instancias de vinculación parecen débiles, por una parte tanto la Comisión como el Consejo Técnico

derivado de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil adolece de capacidades legales y peso político para fungir como ente coordinador y vehículo comunicante de las demandas del sector ante las dependencias y entidades federales, y por la otra, el Instituto Nacional de Desarrollo Social está rebasado en sus capacidades para fungir como coordinador de esta relación política.

Hace algunos años George Soros consolidó la teoría de la reflexividad de los mercados financieros, en ella postulaba que son los actores y no los principios normativos los que definen el comportamiento de los sistemas financieros. Explicaba así cómo las propias calificadoras y los grandes fondos de inversión determinaban el comportamiento de los mercados bursátiles mediante la declaraciones sobre la calidad de los instrumentos financieros y la inyección o retiro de enormes cantidades de efectivo. En este sentido, pareciera que algo similar ocurre en el terreno de la sociedad civil organizada, en donde las propias organizaciones conjuntamente con el poder ejecutivo y judicial se asumen como socios para la producción y distribución de bienes y servicios públicos y con ello cierran los espacios de redefinición de la relación política entre el Estado y sociedad civil.

Bibliografía

1. Abalnedo Terrazas, Ileri. 2009. Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana. ICNL.
2. Adelqui, David. 2010. La sociedad civil ante el nuevo rol del Estado. Argentina
3. Alvarez, Juan F. *et al.* 2006. La lógica de la economía solidaria y las organizaciones sin fines de lucro desde la perspectiva económica. Universidad Nacional. Colombia.
4. Anheier, Helmut. 2000. Dimensions of the third sector. Jhon Hopkins University
5. Ayala Espino, José. 2003. Instituciones para mejorar el desarrollo. FCE.
6. Ferrarezi, Elisabete. 2001. O Novo marco legal do terceiro setor no Brasil. CLAD.
7. Hansmann, Herry B. Economic theories of non profit organizations.

Investigación de sueldos de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Zona Metropolitana de Guadalajara 2012.

Investigación de sueldos de las Organizaciones de la Sociedad Civil 2012 Zona Metropolitana de Guadalajara

Réjane Douard

Resumen

Los resultados de la Investigación de Sueldos de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Zona Metropolitana de Guadalajara 2012, que por tercera ocasión realiza Corporativa de Fundaciones A.C. ofrece tanto a las organizaciones de la sociedad civil como a los organismos públicos y privados, información actualizada sobre el tamaño del mercado laboral de la sociedad civil de la ZMG, sus características principales y niveles de remuneración para nueve puestos prototipo, de presencia más generalizada. Proporciona en lo particular a las organizaciones civiles, una herramienta que defina una referencia para promover el establecimiento de políticas, procedimientos y estándares de remuneración a sus colaboradores, de acuerdo a los puestos que existen dentro de cada una de ellas ya que cuentan con criterios de determinación de sueldos de su personal.

Palabras clave: Organizaciones de la sociedad civil, mercado laboral, sueldos, Zona Metropolitana de Guadalajara, Corporativa de Fundaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) desempeñan un rol significativo en la conformación de una comunidad al promover la auto-organización social, en razón de su campo en el empoderamiento social; desarrollan capacidades y habilidades para que los propios grupos y comunidades resuelvan o enfrenten sus problemas; y desarrollan nuevas formas de institucionalidad orientadas a la prestación de servicios (Cunill, 1997).

Estas organizaciones actúan en una dimensión social acotando al Estado para el cumplimiento de sus funciones, luchan por cambiar relaciones de poder, ampliar y hacer cumplir los derechos ciudadanos. Operan también en una dimensión económica, pero sin fines de lucro (lo cual no quiere decir que no generen ganancias), organizan y realizan una oferta de bienes y servicios (cada vez más en forma de empresa social) para poder intervenir en los diversos ámbitos de las necesidades de la ciudadanía, que van desde la asistencia social, la recreación, el deporte, los bienes culturales, la cooperación para el desarrollo, la formación profesional, integrando nuevas e innovadoras formas organizativas, así como demandando cada vez más profesionales especializados (Girardo, 2003).

La esfera de la sociedad civil representa un ámbito en donde se manifiestan diversas formas de solidaridad, cooperación, autonomía y organización, refiere Peralta (2005). Sin embargo, agrega que, “es importante que la sociedad civil no se idealice, pues es plural, compleja y heterogénea. Forman parte de ella múltiples actores y agrupaciones con características y niveles de institucionalidad, posturas y visiones diversas en torno al desarrollo del estado o del país, que si bien pueden ser coincidentes o complementarias, también pueden resultar divergentes y contradictorias” (Pancichi citado por Peralta, 2005).

Los factores anteriormente mencionados, así como la creciente demanda de servicios, consecuencia de la reducción del Estado de Bienestar y de la descentralización de varios de sus servicios, han convocado a organizaciones que actúan en la esfera pública para participar en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

Cada vez más, las organizaciones de la sociedad civil asumen su corresponsabilidad y concertación con otros actores, ya sea del gobierno, o del sector privado, para la identificación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de programas sociales.

Es notable el crecimiento que ha tenido el sector a lo largo de todo México en los últimos años. Esta expansión de las OSC puede atribuirse a factores como:

- Se mantuvieron o aumentaron las necesidades y demandas de la población, particularmente aquella en condiciones de vulnerabilidad y/o marginación o necesitada;
- una mayor conciencia ciudadana;
- el reconocimiento de que las organizaciones civiles son un mecanismo para participar solidariamente en la solución de problemas sociales; y
- la apertura que manifestaron los gobiernos para respaldar la labor de las organizaciones.

El Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (Cemefi) registra 22,765 organizaciones civiles en el país a 2012. De estas, 1,227 agrupaciones se encuentran registradas en el estado de Jalisco, y exclusivamente en la Zona Metropolitana de Guadalajara (en adelante, ZMG) presenta la cantidad de 860 organizaciones, de los más diversos objetos sociales.

En el estado de Jalisco, el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (en adelante, IJAS) reportó que en 1980 tenía afiliadas 96 organizaciones vinculadas a las áreas: infantil, educación especial, servicios médicos, educativos, gerontológicos y de bienestar social. En veinte años, este número se ha incrementado en más de 500%, contando a octubre del 2011 con 671 organizaciones en los diversos municipios del Estado.

Por otra parte, el impacto y eficiencia de las OSC de nuestro estado se evidencia en las cifras anualizadas correspondientes al año 2011: prestan servicios a 2,975,036 personas. Erogan \$ 876,387,709.00 los cuales son obtenidos por éstas mediante donativos, eventos y subsidios. Adicionalmente, demuestran tener solidez y permanencia, ya que el 77% de éstas tienen más de seis años y el 32% más de 16 años. Para los fines de la presente investigación, se tomará en cuenta solo a las organizaciones civiles constituidas legalmente. Una caracterización de las OSC consideradas para esta circunstancia es asumida desde Salomón y Anheir, (Verduzco, 2003) quien menciona 5 aspectos cruciales:

1. Que sean entidades organizativas, es decir, institucionalizadas hasta cierto grado.
2. Que sean privadas; institucionalmente separadas del gobierno.
3. Que sean entidades autónomas; es decir, controlan sus propias actividades.
4. Que no distribuyan entre sus asociados los recursos obtenidos o las ganancias logradas a partir de las actividades realizadas.
5. Que en estas entidades se realice actividad voluntaria.

Las particularidades de las organizaciones civiles, la importancia y valor de su labor las ha impulsado, más allá de su buena voluntad y compromiso, a profesionalizar su acción para lograr ser entidades sólidas.

El proceso hacia la profesionalización es un camino largo y permanente; aún así, los miembros de las organizaciones civiles han demostrado su interés, que se evidencia en la reciente multiplicación de actores sociales que buscan profesionalizar a las OSC. Corporativa de Fundaciones (en adelante, CF) cuenta con más de 10 años de experiencia en el tema del fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles. Desde su creación en 1999, CF ha prestado servicios a más de 800 organizaciones civiles de los más diversos objetos sociales; en particular desde 2005 se contabilizan 335 organizaciones beneficiadas con capacitación y 308 organizaciones apoyadas con consultorías.

CF reconoce la importancia de incrementar y profesionalizar los esfuerzos para investigar, diagnosticar, acompañar, sistematizar y evaluar las acciones y el entorno de la sociedad civil organizada, dedicada al desarrollo social. Lo anterior, con el fin de proporcionar información actualizada a las organizaciones civiles para contribuir al proceso de fortalecimiento institucional de las mismas organizaciones.

En particular, la presente iniciativa de investigación tiene como origen un proceso de convergencia de necesidades e intereses entre las OSC y CF; surge de la demanda de las organizaciones integradas a CF durante su proceso de fortalecimiento institucional y en particular al momento de presentar proyectos de coinversión que involucran la contratación de personal.

Las OSC de la ZMG desconocen en gran medida los criterios y parámetros de determinación de los sueldos de su personal. En efecto, no se cuenta con información organizada de esta naturaleza en nuestro estado. La investigación con respecto a los sueldos de las OSC en la ZMG por parte de las entidades regulatorias es deficiente, debido seguramente a la priorización de estrategias y resultados de corto alcance sobre la investigación de las necesidades del tercer sector. Además los esfuerzos articulados de las entidades regulatorias con otros sectores sociales están débiles.

Por otra parte este desconocimiento está generado por la escasa profesionalización de las propias organizaciones y la tendencia al trabajo voluntario y no remunerado; la motivación

monetaria no es prioritaria al interior de las OSC ya que hay una sobrevaloración del significado de trabajar en una organización civil sobre la remuneración.

Esta situación genera que el mercado de sueldos aparentemente sólo está regido por la oferta-demanda y otros criterios subjetivos, creando desmotivación del personal. Existe de hecho un elevado índice de rotación del personal; tal tipo de situación puede llegar a frenar el crecimiento de la organización.

Por otra parte, la oferta laboral de las OSC se revela poco atractiva de tal manera que el sector encuentra dificultad para atraer nuevas generaciones en su mercado laboral.

Es fundamental que las organizaciones civiles conozcan los criterios de determinación de sueldos para generar condiciones laborales de sueldos favorables para continuar con su labor.

Por ello, la presente investigación busca actualizar, profundizar y confrontar los resultados de las pasadas dos investigaciones sobre los sueldos y salarios de las organizaciones civiles en la ZMG, realizadas en el 2008 y en el 2010 por CF.

Objetivo general

Ofrecer al tercer sector, organismos gubernamentales de Jalisco y el público en general información respecto a las características de los sueldos de las OSC ubicadas en la ZMG.

Objetivos específicos

1. Brindar a las OSC una herramienta que les permita establecer sus propias políticas de remuneración.
2. Proveer información comparativa sobre las remuneraciones a los puestos más comunes de las OSC.
3. Proporcionar datos que permitan inferir la contribución del sector a la actividad económica del Estado.

Metodología

Para cumplir cabalmente con los objetivos planteados en la presente investigación, se utilizó la técnica de la investigación cuantitativa, mediante encuestas aplicadas a OSC domiciliadas en la ZMG, afiliadas al Instituto Jalisciense para la Asistencia Social (IJAS).

El trabajo de campo se realizó del 12 de marzo al 15 de junio del 2012; la recolección de la información se hizo con un cuestionario estructurado mediante entrevistas telefónicas y se

concentró con sus directores ejecutivos, coordinadores o similares dentro de la organización, a fin de garantizar información precisa y actualizada.

La información fue procesada, analizada, y se obtuvieron las conclusiones y recomendaciones contenidas en este documento.

Aplicando la fórmula para cálculo de muestras de universo finito al universo poblacional de 457 organizaciones civiles de la ZMG afiliadas al IJAS con el 95% de nivel de confianza, se obtienen los siguientes elementos:

Características de la muestra	
Universo	Finito
Proporción favorable (p)	50%
Proporción desfavorable (q)	50%
Nivel de confianza (z)	1.96
Margen de error (e)	6.62%
Tamaño del universo	457
No. de encuestas (n)	148

Los puestos definidos y sus características básicas señaladas para este modelo, a ser aplicados de manera general, fueron los siguientes:

Director General o equivalente (DG)

Coordina y reporta al órgano de gobierno. Dirige y controla toda la operación y da cumplimiento a los objetivos a corto y largo plazo a través de sus coordinadores. Participa en la procuración de fondos junto con los miembros del órgano de gobierno. Hace relaciones públicas y promoción de la institución en la comunidad. Supervisa la gestión diaria y controla los puntos críticos para que los beneficiarios reciban los servicios ofrecidos con oportunidad y calidad. Responsable del aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros a disposición.

Coordinador de Área o equivalente (CA)

Es responsable de proporcionar “el servicio” que la organización ofrece a sus beneficiarios con oportunidad, calidad, calidez y al costo considerado en el presupuesto. Colabora en la planeación y fijación de objetivos, instruye a sus colaboradores, supervisa las acciones para lograr la misión. Actúa bajo políticas y procedimientos. Informa periódicamente a su superior de los resultados de la gestión de su área.

Administrador o equivalente (Ad)

Responsable de la gestión de apoyo para el logro de los objetivos institucionales, entre sus funciones se encuentran las siguientes: compras, almacén, mantenimiento, limpieza, seguridad, administración de recursos humanos. Trabaja bajo políticas, normas y un presupuesto anual. Controla el presupuesto, establece objetivos, supervisa a sus subordinados y reporta resultados periódicamente.

Contador o equivalente (Co)

Lleva la contabilidad. Elabora estados financieros, presupuestos y su control mensual. Atiende las obligaciones fiscales y legales de la organización. Responsable de la gestión de los ingresos y egresos. Calcula la nómina de la organización.

Procurador de Fondos o equivalente (PF)

Responsable de procurar, en coordinación con el órgano de gobierno, los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización. Contribuye en la planeación y establece objetivos y estrategias con la aprobación de la Dirección y el órgano de gobierno. Asimismo, prepara las herramientas, procedimientos y materiales para las campañas de procuración de fondos. Lleva los registros con los datos necesarios de los donantes y prospectos. También es el encargado de las relaciones con los benefactores de la organización. Establece las políticas y normas que favorezcan la procuración de fondos con ética y respeto a los deseos de los donantes. Realiza actividades de relaciones públicas y de difusión de la imagen de la organización.

Profesionista Especializado o equivalente (PE)

Atiende a los beneficiarios de acuerdo al procedimiento establecido. Puede contar con el apoyo de un asistente o técnico. Es responsable de la utilización de los recursos que se les asignan. Lleva registros y controles para medir su eficacia y eficiencia.

Asistente/Auxiliar Operativo del profesionista especializado o equivalente (AO)

Realiza trabajos de rutina y de poca complejidad bajo la dirección de su superior inmediato. Opera algún equipo o aplica alguna técnica. Consulta a su superior inmediato todas las variaciones que se le presentan.

Asistente/Auxiliar Administrativo o Contable o equivalente (AA)

Realiza el trabajo de gestión, siguiendo procedimientos y órdenes específicas. Elabora reportes y ejecuta controles internos. Lleva archivos de su área electrónica y/o físicamente.

Atiende a personas que solicitan información de la organización. Realiza tareas rutinarias y brinda soporte a las responsabilidades de su superior inmediato. Actúa en función de las órdenes recibidas.

Auxiliar General o equivalente (AG)

Realiza trabajos de rutina y de poca complejidad bajo la dirección de su superior inmediato. Opera algún equipo o aplica alguna técnica. Consulta a su superior inmediato todas las variaciones que se le presentan.

Resultados

1. Características de las organizaciones participantes

1.1. Campo de acción

Predominan las organizaciones de bienestar social, seguidas por asistencia infantil. En tercer lugar se encuentran las educativas y en último las de atención a personas de la tercera edad las cuales, en su limitación numérica, deberán enfrentar a largo plazo los efectos del fenómeno de envejecimiento global de la población.

El 50% de las organizaciones civiles se ubican en un campo de acción y el 50% se identifica con dos campos de acción simultáneamente.

Campo de acción	Número de organizaciones	Porcentaje de organizaciones
Asistencia infantil (AI)	42	28%
Bienestar social (BS)	74	50%
Educativa (Ed)	37	25%
Gerontológico (Ge)	10	7%
Rehabilitación y educación especial (RE)	16	11%
Servicios médicos (SM)	29	19%
Ecológicos, deportivos y culturales (EC)	14	9%

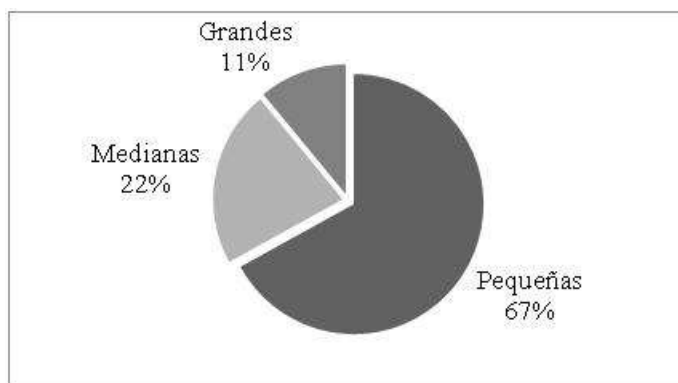
1.2. Clasificación de las organizaciones

Se eligió una clasificación de las organizaciones civiles en función de su tamaño, determinado por la cantidad de personas que colaboran en ellas. Las organizaciones se estratificaron posteriormente a la recopilación de datos de acuerdo al siguiente criterio:

- Pequeñas: 1 a 5 empleados

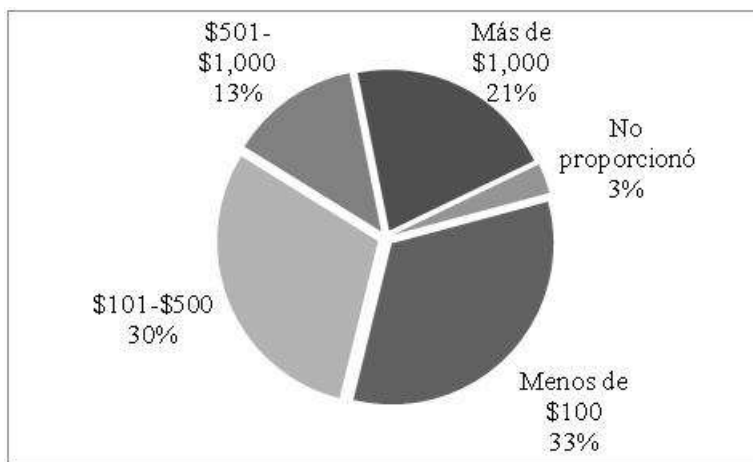
- Medianas: 6 a 14 empleados
- Grandes: 15 o más empleados

Se observa que el 67% son pequeñas, el 22% son medianas y sólo el 11% de las organizaciones civiles cuentan con una planta laboral de 15 personas o más.



1.3. Presupuesto anual

66% de las organizaciones cuentan con un presupuesto anual menor a \$500,000; 13% de las organizaciones un presupuesto entre \$501,000 y \$1,000,000. Dos de diez organizaciones cuentan con un presupuesto mayor a un millón de pesos.



Cantidades de pesos en miles

1.4. Campo de acción y presupuesto

Existen algunos indicios de relación entre el presupuesto y el campo de acción en los casos de la atención gerontológica y ecológicas, deportivas y culturales. En ambos casos más del 60% son organizaciones con presupuesto menor a \$100,000 anuales. Las de campo educativo y de bienestar social se distribuyen de forma más homogénea, ya que existen

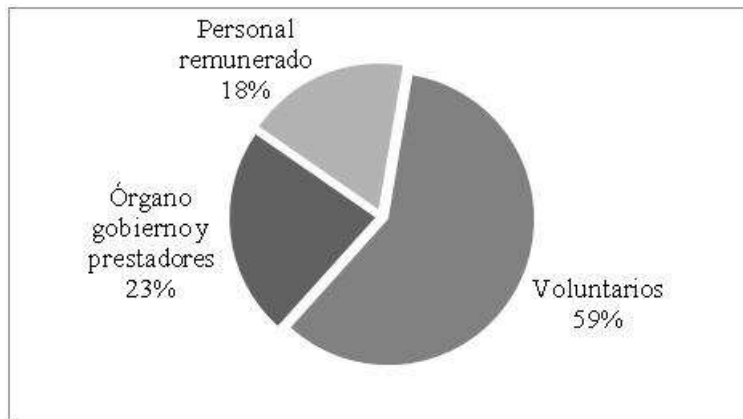
Campo de acción	Número de organizaciones	Porcentaje de organizaciones
Asistencia infantil (AI)	42	28%
Bienestar social (BS)	74	50%
Educativa (Ed)	37	25%
Gerontológico (Ge)	10	7%
Rehabilitación y educación especial (RE)	16	11%
Servicios médicos (SM)	29	19%
Ecológicos, deportivos y culturales (EC)	14	9%

organizaciones de todos los niveles presupuestales. El campo de acción donde existen más organizaciones con presupuesto mayor a un millón de pesos es en el educativo.

2. Características de los miembros de las organizaciones

2.1. Cantidad de miembros en las organizaciones civiles

En las organizaciones participantes de este estudio se observa que existen más del triple de voluntarios, 2,693 contrastando con 805 personas remuneradas. Adicionalmente, 1,076 personas participan como miembros del órgano de gobierno o prestadores de servicio

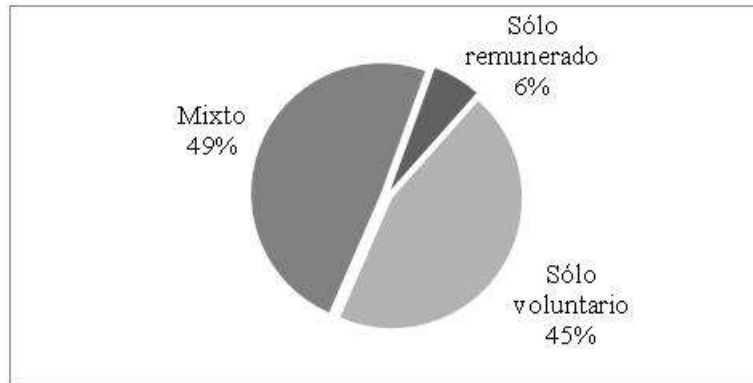


social.

2.2. Personal remunerado (remuneración exclusiva y mixta) y voluntarios

Del total de la muestra, 66 organizaciones declararon operar exclusivamente con el apoyo de personas voluntarias. Es destacable que sólo 9 organizaciones dependen de personal remunerado sin contar con voluntarios. Las 73 organizaciones restantes cuentan tanto con pers

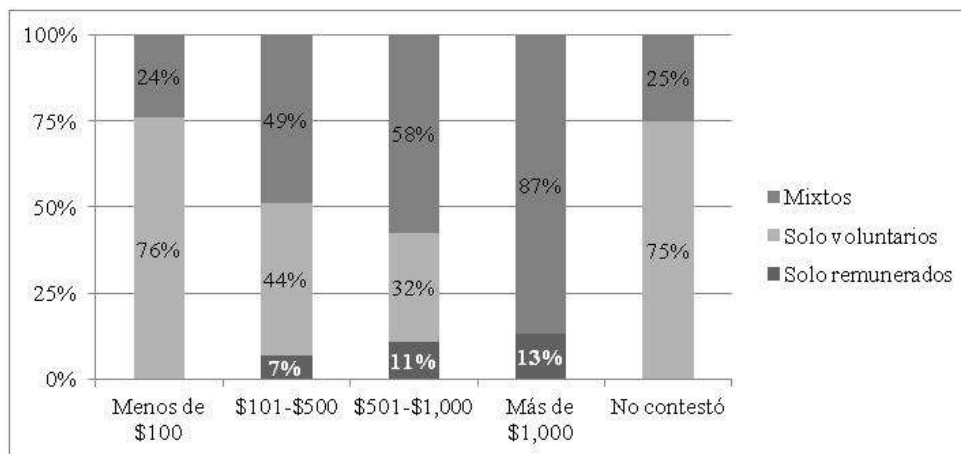
onas remuneradas como voluntarias.



2.3. Personal remunerado, voluntarios y presupuesto

La distribución del personal remunerado y voluntario por presupuesto anual se expresa en el Gráfico 5 (cantidades económicas en miles):

3. Características del voluntariado



3.1. Campo de acción

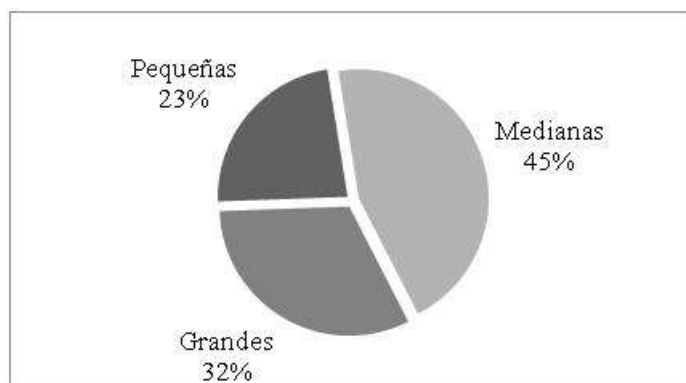
La mayor cantidad de voluntarios promedio por campo de acción se concentran en la atención gerontológica, con 33%; en segundo lugar, se encuentran las orientadas al bienestar social y servicios médicos con 20% y 19% respectivamente. El menor promedio de voluntarios se encuentra en las organizaciones dedicadas a la rehabilitación y educación

Campo de acción	AI	BS	Ed	Ge	RE	SM	EC
Voluntarios	13.4%	19.7%	17.5%	32.7%	9.0%	18.6%	16.6%

especial, probablemente debido a la alta especialización técnica que requiere este tipo de servicios.

3.2. Tamaño de las organizaciones que dependen exclusivamente del voluntariado.

Casi la mitad (45%) de las organizaciones que dependen exclusivamente del voluntariado para operar son organizaciones medianas, es decir cuentan de 6 a 14 personas; mientras que el 32% de las organizaciones con sólo voluntarios son de tamaño grande y el 23% pequeñas.



Se evaluaron el número de horas promedio prestadas a la semana por los voluntarios a las organizaciones y el estudio reporta un promedio de 3,076 horas.

4. Características de las organizaciones con personal remunerado

4.1. Tamaño de las organizaciones

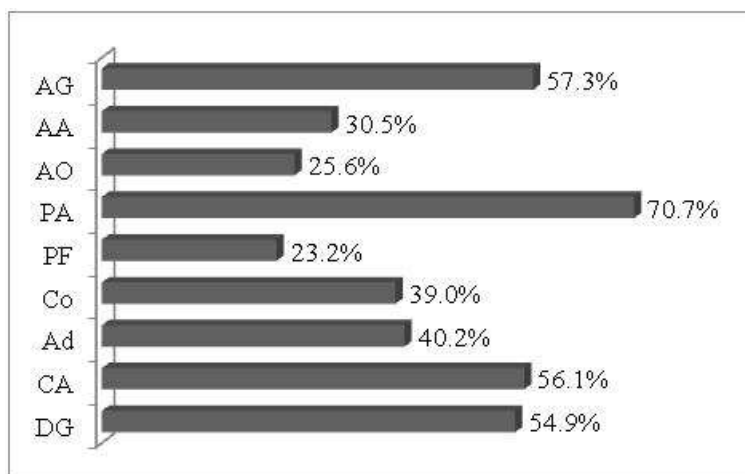
Se observa que el 41% de las organizaciones con personal remunerado son pequeñas, cuatro de diez son medianas y el 20% de las organizaciones civiles cuentan con una planta laboral de 15 personas o más.

4.2. Personas remuneradas por puesto

Como ya se definió, se analizaron nueve puestos tipo. En las organizaciones existe una mayor frecuencia de ciertos puestos remunerados, que razonablemente coincide con aquellos responsables de la operación de programas y servicios, así como auxiliares de éstos:

4.3. Tipo de personal remunerado que existe

El puesto remunerado de director general existe en solo un poco más de la mitad de las organizaciones con personal remunerado. Los puestos remunerados más frecuentes en las organizaciones corresponden a puestos operativos, como profesionista especializado y coordinador de área; seguido del puesto de auxiliar general. Destaca que el puesto remunerado menos usual en las organizaciones es el de procurador de fondos.



Personas remuneradas por puesto	
Director General (DG)	48
Coordinador de área (CA)	90
Administrador (Ad)	33
Contador (Co)	12
Procurador de fondos (PF)	21
Profesionista especializado (PA)	240
Asistente / Aux. Operativo del Profesionista especializado (AO)	92
Asistente / Aux. Administrativo o Contable (AA)	41
Auxiliar General (AG)	147

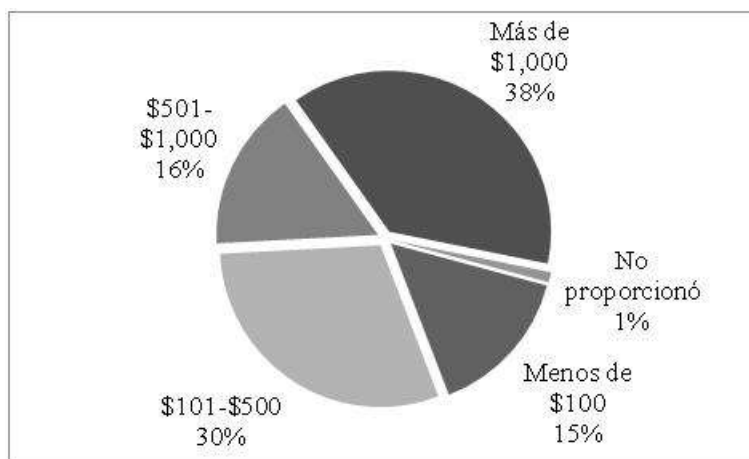
Puestos remunerados	Presupuesto				
	Menos de \$100,000	\$101,000 - \$500,000	\$501,000 - \$1,000,000	Más de \$1,000,000	No proporcionó
DG	16.7%	44.0%	61.5%	77.4%	-
CA	41.7%	36.0%	53.8%	77.4%	100.0%
Ad	16.7%	40.0%	38.5%	51.6%	-
Co	8.3%	40.0%	30.8%	54.8%	-
PF	-	16.0%	7.7%	45.2%	-
PE	25.0%	68.0%	76.9%	87.1%	100.0%
AO	8.3%	28.0%	23.1%	32.3%	-
AA	25.0%	24.0%	30.8%	38.7%	-
AG	50.0%	52.0%	46.2%	71.0%	-

4.4. Presupuesto anual de las organizaciones con personal remunerado

Cantidades de pesos en miles

El 54% de las organizaciones con personal remunerado cuentan con un presupuesto mayor a \$501,000. Una de las cuatro organizaciones de la muestra que no contestó a la pregunta sobre rango presupuestal es una organización con personal remunerado.

4.5. Presupuesto anual y tipo de personal remunerado



De manera general a mayor presupuesto, mayor es la existencia de puestos remunerados.

El puesto más comúnmente remunerado en las organizaciones con un presupuesto menor a \$100,000 es el de auxiliar general, seguido por el de coordinador de área.



No existe el puesto de procurador de fondos remunerado en las organizaciones con un presupuesto menor a \$100,000. Existe en casi la mitad de los casos tal puesto en las organizaciones con un presupuesto mayor a \$1,000.000.

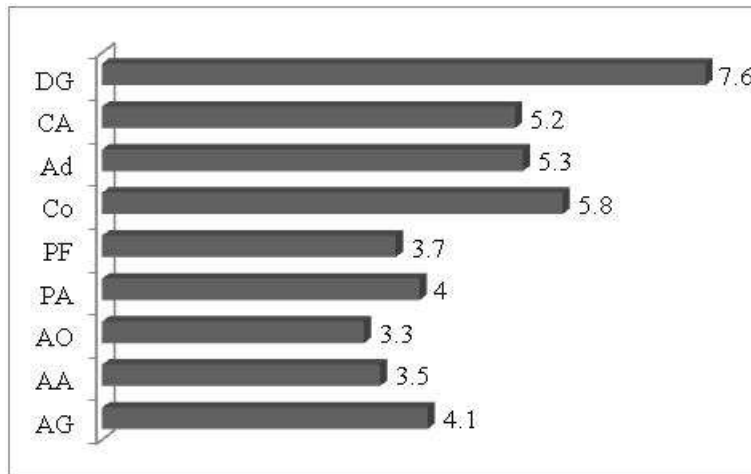
4.6. Jornada laboral del personal remunerado

La mayoría del personal remunerado de las organizaciones está contratado para tiempo completo, y en segundo lugar de frecuencia, por medio tiempo. El 2.8% del personal remunerado es externo a la organización y corresponde exclusivamente al puesto de contador.

La tendencia del tipo de jornada laboral presente en la gráfica se encuentra en todos los puestos prototipos salvo el puesto del contador, ya que el 62.5% de los contadores están subcontratados. En solo dos de cada diez organizaciones, el puesto del contador es de tiempo completo.

Los puestos operativos tales como el de profesional especializado y el de asistente / auxiliar operativo del profesional especializado son los que cuentan con más diversidad en el tipo de jornada laboral.

Puestos remunerados	Jornada Laboral					Total
	Tiempo completo	Medio tiempo	Por horas	Fines de semana	Externo	
DG	40	6	2	-	-	48
CA	68	21	1	-	-	90
Ad	25	7	1	-	-	33
Co	7	5	-	-	20	32
PF	18	2	1	-	-	21
PE	138	77	24	1	-	240
AO	59	16	14	3	-	92
AA	29	12	-	-	-	41
AG	108	28	10	1	-	147

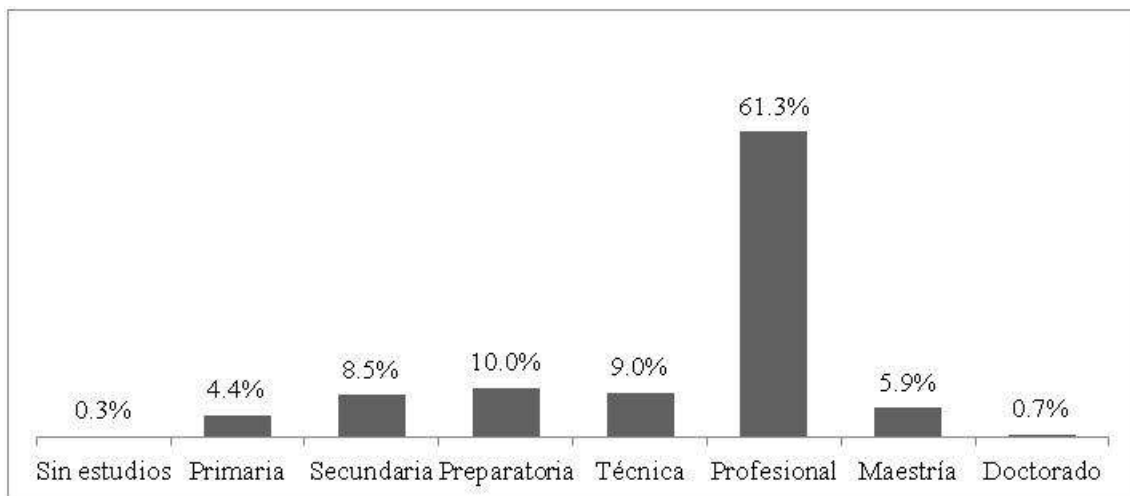


4.7. Antigüedad del personal remunerado

La antigüedad del personal remunerado en las organizaciones es de 4.8 años en promedio. Se observa que a mayor jerarquía mayor es la antigüedad del personal en la organización, lo cual puede indicar que existe crecimiento profesional dentro de la propia organización.

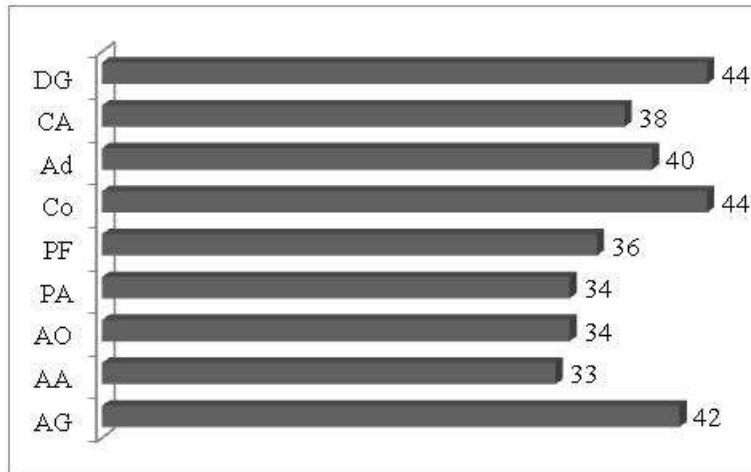
4.8. Escolaridad del personal remunerado

Seis de cada 10 personas remuneradas de las organizaciones cuentan con un nivel de escolaridad profesional y casi el 70 % del personal de las organizaciones tiene un nivel de escolaridad igual o mayor al nivel profesional.



4.9. Edad del personal remunerado

El personal remunerado de las organizaciones tiene en promedio 38.4 años; como muestra en la tabla anterior (promedio de edad para cada puesto).



5. Sueldos por puesto

A continuación se presentan los sueldos de las 744 personas remuneradas reportadas en la investigación según el puesto que desempeña.

No se observa una diferencia significativa en la remuneración

Puestos	Promedio por puesto	Tamaño de la organización		
		Pequeña	Mediana	Grande
DG	\$ 14,795	\$ 18,115	\$ 13,424	\$ 14,842
CA	8,584	7,800	7,369	9,713
Ad	8,839	8,243	8,035	10,544
Co	5,115	6,740	3,209	6,454
PF	8,674	4,500	8,905	9,699
PE	6,289	4,985	6,309	6,507
AO	4,285	4,351	4,170	4,313
AA	5,332	5,394	3,990	5,710
AG	3,492	2,507	3,592	3,709

En la siguiente tabla, se muestra la remuneración promedio por puesto (corresponde a la media por puesto de la totalidad de las organizaciones muestreadas), así como la media por tamaño de organización.

Puestos	Tamaño de la organización					
	Pequeñas		Medianas		Grandes	
	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
DG	\$ 39,000	\$ 2,872	\$ 44,000	\$ 3,000	\$ 26,422	\$ 7,090
CA	13,212	4,240	24,000	2,264	23,000	3,000
Ad	10,000	5,000	15,000	1,800	23,000	4,400
Co	24,790	450	7,000	400	17,996	1,126
PF	6,000	3,000	15,000	3,300	10,000	9,262
PE	12,000	2,000	28,000	1,000	15,800	811
AO	12,202	1,200	8,355	800	12,506	1,700
AA	11,000	2,950	10,000	1,200	10,700	1,200
AG	7,172	200	5,200	1,500	10,000	1,300

La mayoría de los montos máximos de remuneración mensual por puesto corresponden a las organizaciones medianas. A continuación se presenta a manera de tabla:

Sueldo	Contador - Jornada laboral				
	Tiempo completo	Medio tiempo	Por horas / proyecto	Fines de semana	Externo / subcontratado
Cantidad	7	5	-	-	20
Promedio	\$ 10,630	\$ 5,036	-	-	\$ 3,204
Mínimo	1,126	1,500	-	-	400
Máximo	24,790	8,680	-	-	9,000

Debido a la especificidad del puesto de contador se presenta a continuación de manera detallada una tabla de sueldos de tal puesto según el tipo de jornada laboral:

Con la finalidad de analizar si existe relación entre el grado de complejidad de los puestos y su remuneración, se determinaron cuatro niveles de responsabilidad que integran los nueve puestos tipo (sólo los que expresaron laborar tiempo completo) y se realizó una comparación entre las organizaciones de acuerdo con tamaño.

	Pequeña	Mediana	Grande
Director General	19,741	14,824	15,254
Nivel A	\$ 19,741	\$ 14,824	\$ 15,254
Coordinador	9,353	7,719	9,849
Administrador	8,925	8,661	11,792
Procurador de fondos	N/A	8,942	9,699
Nivel B	\$ 9,139	\$ 8,441	\$ 10,447
Profesionista especializado	5,782	6,715	7,366
Nivel C	\$ 5,782	\$ 6,715	\$ 7,366
Asistente Operativo	N/A	4,613	4,309
Asistente Administrativo	5,896	N/A	6,005
Auxiliar General	2,999	4,011	3,800
Nivel D	\$ 4,447	\$ 4,312	\$ 4,705

Como se puede observar de manera resumida en la siguiente tabla, existe un notorio incremento en la remuneración mensual conforme aumenta la complejidad del puesto; sin embargo, la variación no sigue una tendencia uniforme:

	Pequeña	Mediana	Grande
Brecha nivel A-B	\$ 10,602	\$ 6,383	\$ 4,807
Brecha nivel B-C	3,358	1,726	3,081
Brecha nivel C-D	1,334	2,403	2,661

Dicha tendencia se expresa en porcentuales conforme a la siguiente tabla:

	Pequeña	Mediana	Grande
% Incremento Nivel A	116.0%	75.6%	46.0%
% Incremento Nivel B	58.1%	25.7%	41.8%
% Incremento Nivel C	30.0%	55.7%	56.6%
% Incremento acumulado niveles D a A	343%	242%	224%

Se puede observar que en las organizaciones pequeñas se encuentra la mayor brecha entre los puestos de menor y mayor remuneración.

5.1. Comparativo con las empresas - Sueldos por puesto en las empresas

Nombre del puesto	Equiparado al puesto en OSC	Tamaño de la empresa Micro (0 a 10)	Tamaño de la empresa Pequeña (11 a 50)
Director General	Director General	N/A	\$19,642
Nivel 1		N/A	\$19,642
Gerente de operaciones	Coordinador de área	\$13,025	\$14,067
Gerente Administrativo	Administrador	13,859	16,898
Gerente de ventas/Gerente de mercadotecnia	Procurador de fondos	12,121	15,197
Nivel 2		\$13,001	\$15,387
Jefe de proyectos	Profesionista especializado	\$9,378	\$10,420
Nivel 3		\$9,378	\$10,420
Auxiliar de proyecto	Asistente Operativo	N/A	N/A
Auxiliar administrativo/Auxiliar contable/recepcionista/secretaria	Asistente Administrativo	\$5,627	\$6,304
Mensajero/cocinero	Auxiliar General	4,817	5,609
Nivel 4		\$5,222	\$5,956

En los casos donde se menciona más de un puesto, el monto corresponde al promedio de dichos sueldos. La información de los puestos y sus respectivos sueldos son tomados de la categoría de empresas de servicios, realizando una equiparación por nombre de puesto y funciones.

5.2. Formas de pago al personal remunerado

Del total de las organizaciones con personal remunerado, se encontró que el 63% utilizan esquemas de remuneración por más de una forma de pago. La más utilizada es la nómina, presente en el 70% de los casos. Cabe destacar que en un 24% de las organizaciones se registró que existen “otras formas de pago”, tales como gratificaciones y propinas.

Forma de pago	Tamaño de la organización			
	Total	Pequeña	Mediana	Grande
Nómina	69.5%	55.9%	78.1%	81.3%
Honorarios	51.2%	35.3%	59.4%	68.8%
Honorarios asimilados a salarios	18.3%	8.8%	25.0%	25.0%
Otras formas de pago	24.4%	26.5%	25.0%	18.8%

En el esquema de pago por nómina, el porcentaje de la planta laboral que es remunerada de esta forma aumenta en las organizaciones medianas y grandes. En segundo lugar, se utiliza la remuneración por honorarios, que observa la misma tendencia creciente según el tamaño de la organización.

Se debe subrayar que las organizaciones pequeñas y medianas remuneran proporcionalmente a más personas de maneras distintas a los esquemas contemplados por ley que las grandes. El esquema menos utilizado en todas las organizaciones es el de honorarios asimilados a salarios.

6. Prestaciones al personal remunerado

6.1. Prestaciones conforme a la Ley Federal del Trabajo

Prestaciones de ley	Organizaciones con forma de pago por nómina
IMSS, SAR e INFONAVIT	98.2%
Vacaciones y prima vacacional	100.0%
Día de descanso y asuetos	100.0%
Aguinaldo	100.0%
Capacitación	98.2%

De las organizaciones que remuneran por nómina a su personal, el 100% otorga tres de los cinco tipos de prestaciones de ley mencionados en la encuesta: vacaciones y prima vacacional, día de descanso y asuetos, aguinaldo. Sólo IMSS, SAR e INFONAVIT y capacitación mostraron un ligero descenso a 98% cada una.

6.2. Prestaciones superiores a las de ley

A continuación se presenta el porcentaje de las organizaciones que ofrecen prestaciones superiores a la ley en orden de frecuencia:

Tipo de Prestación	%
Uniformes	15.9%
Vales de despensa	14.6%
Comedor	13.4%
Bonos	12.2%
Otras	8.6%
Fondo de ahorro	8.5%
Apoyo para transporte	7.3%
Seguro de vida	2.4%
Seguro gastos médicos mayores	1.2%

De las organizaciones que poseen remuneración por nómina, las prestaciones superiores a las de ley se encuentran presentes en el siguiente orden de frecuencia:

Vales de despensa	21.1%
Uniformes	21.1%
Bonos	17.5%
Comedor	15.8%
Fondo de ahorro	12.3%
Otras	10.5%
Apoyo para transporte	8.8%
Seguro de vida	3.5%
Seguro gastos médicos mayores	1.8%

6.3. Prestaciones de ley y tamaño de la organización

Se observó que el otorgamiento de prestaciones de ley es mayor en las organizaciones medianas y grandes que en las pequeñas; es decir, que éstas últimas utilizan con más frecuencia formas de pago distintas a la nómina.

Prestaciones de ley	Tamaño de la organización		
	Pequeña	Mediana	Grande
IMSS, SAR e INFONAVIT	52.9%	78.1%	81.3%
Vacaciones y prima vacacional	61.8%	81.3%	87.5%
Día de descanso y asuetos	58.8%	87.5%	87.5%
Aguinaldo	64.7%	87.5%	87.5%
Capacitación	52.9%	87.5%	87.5%

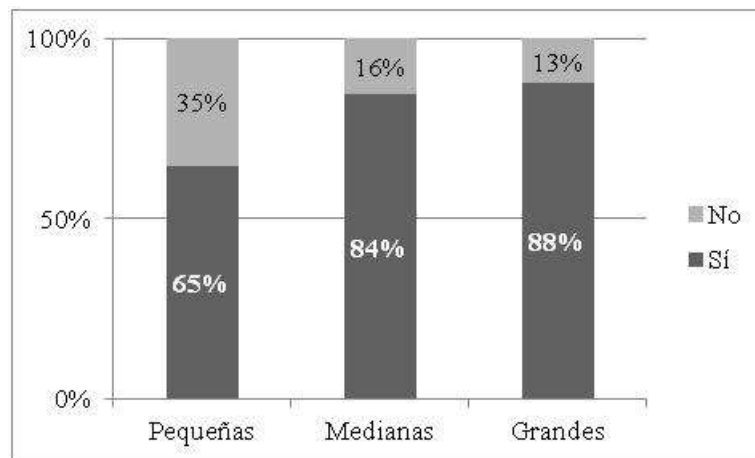
7. Descripciones de puesto y políticas escritas de sueldos

7.1. Existencia de descripciones de puesto y políticas escritas de sueldos

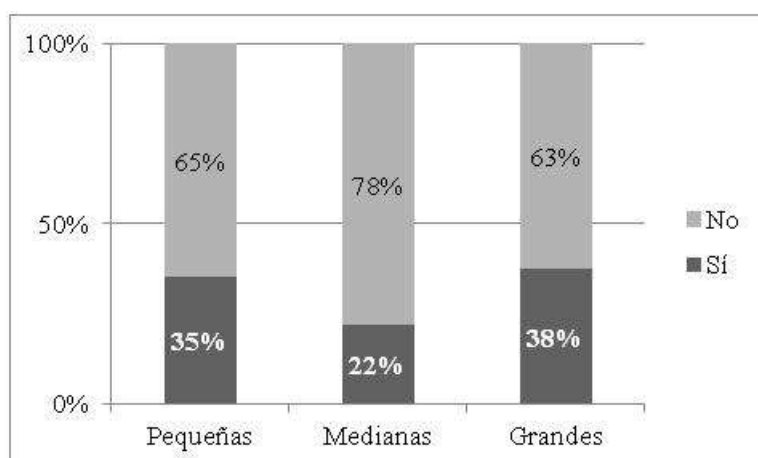
El 76% de las organizaciones con personal remunerado cuentan con descripciones de puestos de todos sus colaboradores. Por otro lado, solo 3 de cada 10 organizaciones aplican incrementos de sueldos con base en reglas escritas.

7.2. Descripciones de puesto, políticas escritas de sueldos y tamaño de la organización

A mayor tamaño de la organización, mayor es la existencia de descripciones de puestos del personal: 65% de las organizaciones pequeñas, 84% en las medianas y 87% en las grandes.



Esta tendencia no se repite en el caso de las políticas de sueldos escritas, donde se encontró que las organizaciones medianas son las que con menor frecuencia cuentan con este indicador (22%), mientras que el 35% de las organizaciones pequeñas y 37% de las grandes sí lo ostentan.



De igual forma, no se encuentra relación entre el presupuesto anual de las organizaciones y la existencia de políticas de sueldos por escrito.

7.3. Criterios de aumento sueldos

Independientemente de la existencia de políticas de sueldos escritas, las organizaciones aplican aumentos de sueldos con base en criterios definidos, los cuales se mencionan según su orden de frecuencia:

Criterios de aumento de sueldos	OSC con políticas escritas de sueldos	OSC que no cuentan con políticas escritas de sueldos
Desempeño	32.0%	40.4%
Conforme salario mínimo	64.0%	10.5%
Inflación	12.0%	26.3%
Antigüedad	12.0%	15.8%
Cumplimiento de objetivos	12.0%	14.0%
Otro: según los ingresos de la asociación	8.0%	8.8%
Otro: según las funciones asignadas y cargas de trabajo	4.0%	1.8%
Otro: según las necesidades de los empleados	-	3.5%
Otro: de acuerdo a la decisión de consejo	-	1.8%

Recomendaciones

El sector de las organizaciones de la sociedad civil se encuentra en pleno crecimiento, con un potencial de desarrollo aún mayor tanto por las necesidades siempre apremiantes de grupos vulnerables, como por su dedicación y compromiso. De ahí que las siguientes recomendaciones se dirijan a todos los actores involucrados, lo mismo organizaciones civiles que organismos fortalecedores, universidades y gobierno.

Si bien la aportación del voluntariado al tercer sector es fundamental y casi la mitad de las organizaciones (45%) declararon operar exclusivamente con el apoyo de personas voluntarias, es necesario contar con una base sólida de personal remunerado para asegurar su permanencia y contribución al desarrollo social en el Estado.

Es esencial que las organizaciones civiles inicien, den seguimiento o retomen un proceso de planeación para invertir en personal remunerado, en particular aquél de carácter administrativo, a fin de equilibrar y reforzar su impacto y permanencia, así como contar con una estructura organizativa interna, completa y transparente.

Se sugiere determinar, priorizar y planear las necesidades internas de la organización, tomando en cuenta el valor de contar con un puesto de director remunerado para transitar hacia él y paulatinamente dejar el esquema de las estructuras organizativas compactas, en las que una sola persona asume varias funciones y puestos.

De igual forma, el crecimiento operacional y financiero de la organización dependerá de que haya dentro del personal remunerado una persona dedicada de manera exclusiva a la procuración de fondos o desarrollo institucional, junto con el equipo de trabajo.

Por otra parte, la figura del contador es esencial para asegurar no solamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales de la institución, fundamento ineludible para construir la confianza, sino en general la transparencia, eficiencia, consolidación y permanencia de la organización.

Atento a los resultados del presente estudio y a las necesidades de las organizaciones, Corporativa de Fundaciones invita a las organizaciones a utilizar esta herramienta como una referencia para promover el establecimiento de políticas, procedimientos y estándares de remuneración a sus colaboradores, de acuerdo a los puestos que existen dentro de cada una de ellas ya que cuentan con criterios de determinación de sueldos de su personal.

Estamos seguros que los resultados de la presente investigación serán de utilidad para los organismos fortalecedores locales, privados y públicos. En efecto, el impacto del sector y su contribución al desarrollo social depende en gran medida de su capacidad de crecimiento y, en particular, el de contar con mayor personal remunerado. Para eso, Corporativa de Fundaciones invita a las entidades fortalecedoras a reflexionar sobre esquemas de apoyo adaptados a la situación institucional de las organizaciones.

Uno de los retos más importantes para la política pública actual, es valorizar y reconocer adecuadamente el elevado capital humano con que cuentan las organizaciones. Ello implica inducir mejoras organizativas, contribuir con la formación para desarrollar adecuadamente el potencial con el que ya cuentan, facilitar el ingreso de nuevas generaciones de profesionistas al sector, y diversificar la visión disciplinaria que no se encuentra con facilidad en la oferta educativa.

Referencias

- Corporativa de Fundaciones, A.C. (2011). *Caso Institucional*. México. Inédito.
- Corporativa de Fundaciones (CF) (2010). *Investigación de sueldos de Organizaciones de la Sociedad Civil de la Zona Metropolitana de Guadalajara 2010*. México. Edición de autor.
- Centro Empresarial de Jalisco, S.P. COPARMEX (2012). *Encuesta de sueldos y salarios 2012*. Consultado el 10 de julio de 2012 de www.coparmexjal.org.mx
- Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (2012). *Directorio de Instituciones Filantrópicas*. Consultado el 13 de junio de 2012 de www.cemefi.org
- Cunill, Nuria, (1997). *Repensando lo público a través de lo social*. Nueva Sociedad. Venezuela.
- Diario Oficial de la Federación (2009, 30 de junio, Tercera Sección). *Acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas*. Consultado el 23 de julio de 2012 de www.dof.gob.mx
- Girardo, Cristina (2003). *La formación para el trabajo de los jóvenes (desafíos y estrategias) desde las organizaciones de la sociedad civil*. UNAM, México.
- Girardo, Cristina; de Ibarrola, María; Jacinto, Claudia; Mochi, Prudencio. Coordinadores (2006). *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*. Cinterfor/OIT, Uruguay.

Instituto Jalisciense de Asistencia Social (2011). *Directorio de instituciones afiliadas* solicitado en octubre de 2011 mediante recurso de transparencia.

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Gobierno del Estado de Jalisco, Peralta, Carlos Coord. (2005). *Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en el Estado de Jalisco. Cuadernos Estatales de Política Social N8*. ITESO, México.

Peralta, Carlos (2005): Caracterización de las Organizaciones Civiles en Jalisco. *Diagnóstico de fortalezas y debilidades*. ITESO, México.

Servicio de Administración Tributaria (2012). *Salarios Mínimos 2012*. Consultado el 13 de junio de 2012 de www.sat.gob.mx

Verduzco, Gustavo (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México, D.F.: Ed. El Colegio de México - Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Notas

[1] El IJAS es un organismo público descentralizado que promueve, coordina, apoya y supervisa los servicios asistenciales que realizan las OSC en el Estado de Jalisco.

[2] Para efectos del presente estudio, se utilizó la clasificación del campo de acción de las organizaciones civiles determinado por el Instituto Jalisciense de Asistencia Social. Éste se fundamenta en el Código de Asistencia Social del estado de Jalisco, y es de aplicación obligatoria para las organizaciones afiliadas a dicho órgano regulador.

[3] Pregunta con respuestas múltiples, los totales suman más de 100%.

[4] Se tomó en cuenta a todas las organizaciones participantes, incluyendo a las 66 organizaciones que dependen exclusivamente de voluntarios; se consideran en este caso dentro de las organizaciones pequeñas.

[5] Cuatro organizaciones de la muestra no contestaron a la pregunta de su rango presupuestal; la totalidad de éstas son de tamaño pequeño.

[6] Algunas posibles discrepancias, entre el monto del presupuesto anual y el total de personal remunerado pueden derivarse de diferencias conceptuales del presupuesto.

[7] Esta clasificación excluye a las 66 organizaciones que dependen exclusivamente de los voluntarios para tomar en cuenta solamente a las organizaciones con personal remunerado (personal remunerado y mixto).

[8] Existen 804 personas remuneradas en las organizaciones; se reportan en el estudio datos correspondientes a 744 de ellos.

[9] Cabe señalar que se registran todos los salarios, con independencia de la duración de la jornada (tiempo completo, medio tiempo, por horas, fines de semana).

[10] Todas las cifras económicas son en pesos mexicanos. Los sueldos están expresados en forma mensual. Los salarios son nominales, es decir antes de impuestos.

[11] En los puestos en que la incidencia es igual o menor a dos, este cálculo se considera no aplicable (N/A).

[12] Para este análisis no se consideró al puesto de contador, debido a que el 63% de quienes desempeñan esta función lo hacen de forma externa a la organización.

[13] Pregunta con respuestas múltiples, los totales suman más de 100%.

[14] En el apartado de “otras” prestaciones, se especificaron ejemplos tales como medicinas, celular, préstamos.

[15] Pregunta con respuestas múltiples, los totales suman más de 100%.

El presupuesto participativo en la construcción de ciudadanía.

El caso del Distrito Federal

Manuel Lara Caballero⁴

Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar el diseño institucional del presupuesto participativo en el Distrito Federal para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones que logren una mayor construcción de ciudadanía. Los resultados indican que el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico. El gobierno del Distrito Federal debe realizar modificaciones para que los participantes perciban que pueden influir en las decisiones de su localidad; para lograrlo se requiere al menos: i) conseguir una mayor participación; ii) no sólo incrementar los recursos sino mejorar su distribución y operación; iii) relacionar con otros instrumentos de planeación, y iv) contar con mecanismos fiscalización y control.

Palabras clave: *presupuesto participativo; participación ciudadana; gestión pública*

1. Introducción

El presupuesto participativo (PP) es una expresión de la democracia participativa en la gestión pública donde la ciudadanía manifiesta su voluntad al formar parte en el proceso de negociaciones, definición, toma decisiones y ejecución sobre una parte del presupuesto (Bou, 2006). Es una herramienta que fomenta la construcción permanente de ciudadanía porque abre espacios que permiten un aprendizaje sobre diferentes formas de ejercer el poder político, la producción de gobernabilidad y una nueva relación entre el Estado y la sociedad; el PP es un factor de transformación social que promueve que los ciudadanos dejen de ser observadores pasivos para convertirse en protagonistas de las decisiones públicas que les afectan (Briseño, 2011; Pineda, 2004).

⁴ Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lema.

En términos generales, el presupuesto participativo es un proceso democrático que se da de manera directa, voluntaria y universal donde los ciudadanos pueden discutir, analizar y decidir sobre un porcentaje del presupuesto para invertir dentro de su unidad territorial correspondiente (Blanco et al.,2002; Briseño, 2011). El presupuesto es un espacio de articulación en la administración pública que permite visualizar y hacer compatibles las diferentes decisiones de los actores políticos y sociales, por lo que involucrar a la población en este rubro cumple no sólo con una función educativa de carácter democrático, sino que tiene el potencial de desarrollar una ciudadanía informada, capaz y comprometida que participe en la vida política del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, para coadyuvar en la resolución de los problemas complejos que les afectan (García, 2011; Gold et al., 2006; Jiménez, 2011).

La participación ciudadana en el presupuesto tiene el potencial, en el plano teórico y con base en algunas experiencias a nivel nacional e internacional, de aportar algunos de los siguientes beneficios (Auxiliadora, 2011; Blanco et al., 2002; Genro et al., 1998; Pineda, 2004):

- Es una práctica que fomenta la construcción de ciudadanía porque permite que la población experimente una formación y desarrolle la experiencia de una cultura democrática.
- Eficiencia en la provisión, gestión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos.
- Genera externalidades económicas, sociales y ambientales positivas al realizar proyectos de desarrollo comunitario.
- Equidad en el acceso a los servicios públicos.
- Fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria.
- Muestra el compromiso de la administración pública con la transparencia de la gestión del gasto público.
- Es posible que la población tenga mayor control sobre algunas cuentas de gobierno.
- Aumenta la capacidad política y administrativa debido al incremento en el nivel de exigencia por parte de la población.
- Fomenta la reorientación de las prioridades de inversión que satisfagan mejor las necesidades de la ciudadanía.

- Contribuye a la coordinación entre los gestores y la sociedad civil en el proceso de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de esta investigación es analizar el diseño institucional del presupuesto participativo en el Distrito Federal para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones que logren una mayor construcción de ciudadanía. Se dispone de tres apartados. En el primero se analiza la participación ciudadana y su relación con la construcción de ciudadanía, así como algunos componentes básicos del ciclo presupuestal participativo, el marco jurídico que lo regula establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, su aplicación y seguimiento, así como los principales actores y las acciones que realizan. En el segundo apartado se analizan el diseño institucional en tres dimensiones: i) participación ciudadana; ii) financiera, y iii) normativa, para determinar si el PP presenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico. Con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, se presentan algunas reflexiones.

2. El presupuesto participativo en la construcción de ciudadanía

La participación es un componente esencial de la democracia porque permite que los individuos se conviertan en ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. El presupuesto participativo es un interesante espacio de innovación política que busca que la gente se involucre de manera directa en la definición del interés público, los problemas que les afectan y en los mecanismos de decisión, por lo que la construcción de ciudadanía se convierte en una relación política dinámica entre el Estado y la sociedad, donde la legitimación del primero requiere de la participación del segundo porque se comparte el poder de decisión político más allá de los mecanismos formales como el voto o las consultas (García, 2011; Gold et al., 2006).

La construcción de ciudadanía no se puede ver limitada sólo porque la población no cuenta con el conocimiento técnico para involucrarse en determinados problemas públicos, está asociada con el proceso participativo que toma en cuenta su heterogeneidad y capacidad reflexiva para medir y evaluar las consecuencias de las acciones de gobierno para así garantizar la defensa de sus intereses y exigir sus derechos.

Los gobiernos pueden buscar tres objetivos generales para implementar el presupuesto participativo, que si bien no son excluyentes entre sí, tienen un impacto en la manera en que

se construye ciudadanía, el enfoque metodológico y normativo para implementarlos (Montecinos, 2011):

1. La participación pretende profundizar en la democracia para dotar a la ciudadanía de mecanismos que los involucren en la toma de decisiones públicas.
2. Las experiencias buscan empoderar a la ciudadanía para generar capital social, donde lo importante son las relaciones y las redes que se generan durante el proceso.
3. Los casos que buscan mejorar las acciones de gobierno y políticas públicas para que resuelvan mejor los problemas de la población.

La construcción de ciudadanía es un concepto dinámico sujeto a diferentes interpretaciones pero fundamental para identificar los diferentes objetivos en los que se puede focalizar un proceso participativo, así como diseñar y evaluar sus resultados. Por tal motivo, Brugué (2011) elabora una clasificación en función del papel que se le quiere otorgar a los ciudadanos y de los resultados que los gobernantes esperan obtener de ella como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Múltiples objetivos de la participación ciudadana

En función del papel otorgado a los ciudadanos	En función de aquello que obtienen los gobernantes
Derecho a ser informados	Disponibilidad de colabores
Derecho a ser consultados	Legitimidad política
Derecho a tomar parte de las decisiones	Mejorar la toma de decisiones Fortalecimiento del capital social Construcción de ciudadanía

Fuente: elaboración propia con información de Brugué (2011)

En la primera columna se muestran las escalas de participación que definen diversos mecanismos de participación en función del papel y responsabilidades que se le otorgan a la población, en el nivel más bajo se encuentra el derecho a ser informados donde el ciudadano sólo es un receptor pasivo de las propuestas por parte de las autoridades; el segundo nivel es el derecho a ser consultado donde su intervención se limita sólo a seleccionar entre las diversas alternativas que se le presentan, por último se encuentra el derecho a tomar parte de las decisiones donde el ciudadano es un protagonista activo para resolver los problemas públicos que le afectan.

En la segunda columna se encuentran algunas de las posibilidades que puede obtener el gobierno por fomentar la participación ciudadana en los tres niveles especificados con anterioridad. La disponibilidad de colaboradores responde a la política tradicional donde el Estado es el único responsable de establecer y ejecutar la agenda de gobierno; en el segundo nivel está la legitimidad de las acciones que mide el grado de aceptación que tienen los ciudadanos respecto a cualquier actividad y en el último peldaño, el Estado puede lograr tres objetivos: mejorar la toma de decisiones, el fortalecimiento del capital social y la construcción de ciudadanía.

2.1 El presupuesto participativo en el Distrito Federal

El marco normativo para entender el presupuesto participativo se encuentra en los artículos 83 y 84 de La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), que establecen las reglas de operación generales para que los ciudadanos decidan sobre la aplicación de los recursos del tres por ciento del presupuesto total anual de cada delegación en el DF. Los rubros en los que pueden ejercer los montos presupuestales son: i) obras y servicios; ii) equipamiento; iii) infraestructura urbana, y iv) prevención del delito.

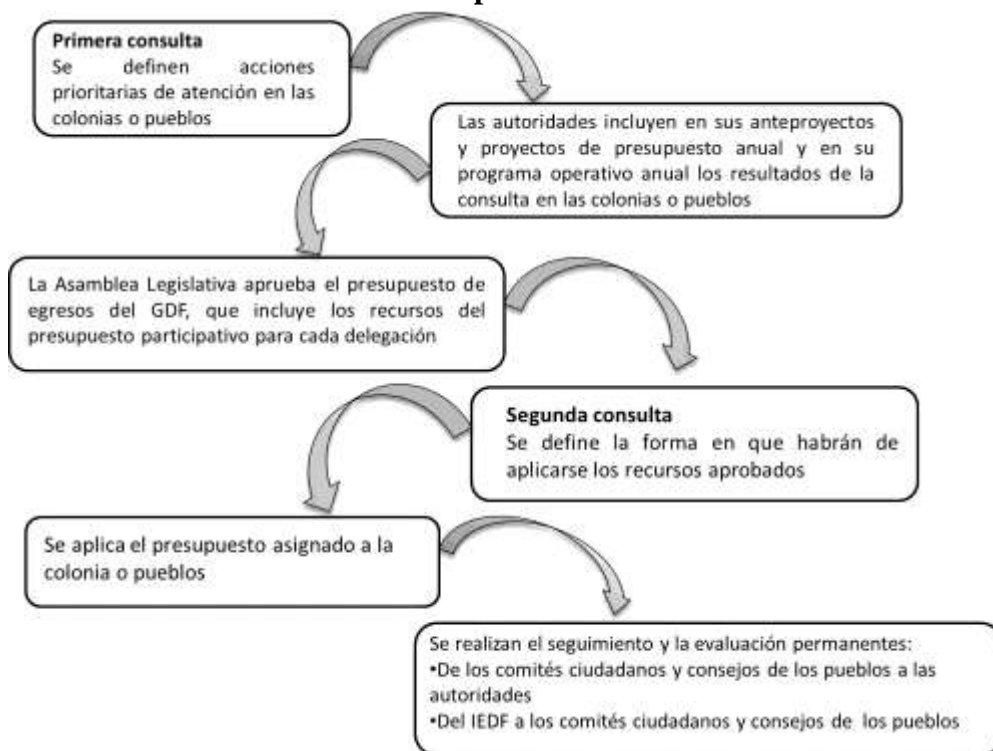
En la planeación del presupuesto participativo existen dos momentos importantes para su ejercicio. El primero consiste en la definición de las acciones prioritarias de atención en las colonias y pueblos originarios, mientras que el segundo está enfocado en determinar la forma en que se habrán de aplicar los recursos aprobados. Los lineamientos generales para ejercer los recursos son (IEDF, 2011):

- identificar los problemas y las oportunidades que puedan existir en la colonia o pueblo;
- seleccionar los principales problemas que puedan ser resueltos con el presupuesto participativo;
- determinar el problema que requiere atención prioritaria;
- calcular el costo aproximado del proyecto que se quiere realizar y la población que se beneficiaría, y
- formular el proyecto.

Los órganos de representación ciudadana (ORC) en las unidades territoriales del Distrito Federal son los comités ciudadanos y consejo de los pueblos, que de acuerdo con el artículo 86 de la LPCDF son responsables de: i) representar los intereses colectivos de su colonia; ii) conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas propuestas; iii)

elaborar y proponer programas, entre otros. En materia de presupuesto participativo se encargan de colaborar y participar en el desarrollo de las consultas en cada colonia o pueblo para que decidan respecto al uso del mismo, los coordinadores de Presupuesto y planeación participativa y de Desarrollo económico y empleo dentro de cada comité se encargan de los procesos de planeación.

Figura 1. El proceso del ejercicio del presupuesto participativo en cada colonia o pueblo



Fuente: IEDF (2011)

El proceso del ejercicio del presupuesto participativo inicia con una consulta, un instrumento de participación que somete a votación las acciones prioritarias de atención en las colonias. La LPCDF establece que anualmente se debe convocar a dos consultas ciudadanas como se muestra en la Figura 1:

- Primer consulta (junio-agosto). El objetivo de esta consulta es definir las acciones prioritarias de atención para que se incluyan en los anteproyectos y proyectos del presupuesto de egresos, así como en los programas operativos anuales.

- Segunda consulta (enero-febrero del siguiente año). Se decide la forma en que habrán de aplicarse los recursos ya aprobados por la ALDF en el rubro de Presupuesto Participativo, procurando su ejercicio de acuerdo con el instrumento de la colaboración ciudadana previsto en el artículo 51 de la LPCDF; es importante mencionar que el compromiso del ejercicio de los recursos, así como la ejecución de los proyectos específicos validados como prioritarios queda a cargo de las delegaciones.

Los proyectos específicos en los que se aplica el presupuesto participativo en cada colonia se sustentan con los resultados de la segunda consulta ciudadana, donde los recursos públicos sólo pueden utilizarse para la opción que ganó por medio del voto directo. El proceso de rendición de cuentas, señalado en el artículo 54 de la LPCDF, establece que dentro de cada comité ciudadano o consejo de los pueblos se tiene que integrar una Comisión de Vigilancia para supervisar y dar seguimiento al uso de los recursos públicos.

Las autoridades en materia de presupuesto participativo son tres. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se encarga de aprobar los recursos y preverlos cada año en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal como parte del presupuesto de las delegaciones; el jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene que incluir los montos y rubros en que habrán de aplicarse los recursos del presupuesto participativo en el apartado de delegaciones, y los jefes delegacionales son responsables de incluir en el programa operativo anual y el anteproyecto de presupuesto de egresos, que remita anualmente al jefe de Gobierno, el 3% del total de su presupuesto para presupuesto participativo, así como indicar el monto de recursos que se destinará a cada una de las colonias que conforman su demarcación. En términos generales, estos actores políticos tienen que tomar en cuenta los resultados de las consultas ciudadanas relacionadas con el ejercicio del presupuesto, así como vigilar su ejercicio a través de las dependencias competentes.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es otro actor relevante que tiene tres funciones importantes en materia de presupuesto participativo: i) capacitar, educar, asesorar e informar a los integrantes de los ORC, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos del Distrito Federal y ciudadanía en general, con el fin de facilitar la comprensión de lo establecido en la LPCDF; ii) coordinar a las autoridades y los comités ciudadanos para la realización de consultas ciudadanas que en esta materia dispone la ley, y iii) evaluar a los comités ciudadanos.

3. El diseño institucional del presupuesto participativo

En este apartado se analiza el diseño institucional del presupuesto participativo en el Distrito Federal con base en la matriz propuesta por Montecinos (2011) para determinar si algunos elementos del programa necesitan ciertas modificaciones que logren una mayor construcción de ciudadanía.

Tabla 2. Matriz de variable y dimensión a observar del diseño institucional del presupuesto participativo

Dimensión	Variable
Participación ciudadana	Proyectos aprobados para ejercer el presupuesto Incidencia de participación
Financiera	Valor de los recursos liberados Fiscalización y control de la ejecución
Normativa	Grado de institucionalización del PP Relación con otros instrumentos de planificación

Fuente: elaboración propia con información de Montecinos (2011)

3.1 La dimensión de participación ciudadana

Los proyectos seleccionados en la segunda consulta para ejercerse durante el año 2012 en el Distrito Federal y a nivel delegacional se encuentran en la Tabla 3 donde se muestra la frecuencia de los rubros ganadores a nivel del Distrito Federal, en primer lugar se encuentran los proyectos relacionados con las obras y servicios con un 43.31% que los ciudadanos perciben como prioritarios; en segundo lugar se encuentra la prevención del delito con un 30.17%; en tercer lugar el equipamiento con el 15.84% y, por último la elaboración de proyectos de infraestructura urbana con un 10.67%.

Tabla 3. Proyectos seleccionados del presupuesto participativo en el D.F., 2012

Número	Rubro general	Número de veces que ganó	% porcentaje
1	Obras y servicios	771	43.31%
2	Prevención del delito	537	30.17%
3	Equipamiento	282	15.84%
4	Infraestructura urbana	190	10.67%
	Sumatoria	1,789	
		No participó	1.93%

Fuente: elaboración propia con información del IEDF

Las delegaciones tienen una incidencia de proyectos elegidos parecida al nivel agregado del Distrito Federal. En la Tabla 4 se aprecia que el rubro de obras y servicios obtuvo el mayor porcentaje en 12 delegaciones, mientras que en segundo lugar se encuentra prevención del delito con 4 delegaciones que mostraron el mayor nivel de incidencia; en tercer y cuarto lugar respectivamente se encuentra equipamiento e infraestructura urbana.

Tabla 4. Proyectos seleccionados en el presupuesto participativo por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Rubro general			
		Obras y servicios	Prevención del delito	Equipamiento	Infraestructura urbana
1	Álvaro Obregón	33.76%	35.47%	19.23%	11.54%
2	Azcapotzalco	40.87%	24.35%	23.48%	11.30%
3	Benito Juárez	48.28%	43.10%	6.90%	1.72%
4	Coyoacán	50.00%	30.56%	13.19%	6.25%
5	Cuajimalpa	55.81%	20.93%	11.63%	11.63%
6	Cuauhtémoc	66.67%	13.64%	13.64%	6.06%
7	Gustavo A. Madero	44.95%	4.13%	40.83%	10.09%
8	Iztacalco	7.69%	76.92%	3.85%	11.54%
9	Iztapalapa	29.62%	44.41%	15.73%	10.14%
10	Magdalena Contreras	60.00%	24.00%	8.00%	8.00%
11	Miguel Hidalgo	49.44%	37.08%	4.49%	8.99%
12	Milpa Alta	100%	0.00%	0.00%	0.00%
13	Tlalpan	58.96%	23.58%	8.02%	9.43%
14	Tláhuac	47.17%	7.55%	37.74%	7.55%
15	Venustiano Carranza	27.50%	57.50%	3.75%	11.25%
16	Xochimilco	47.06%	32.35%	5.88%	14.71%

Fuente: elaboración propia con información del IEDF

El presupuesto participativo es un espacio que permite la construcción de ciudadanía para inducir acciones colectivas, por lo que enfrenta el problema de que no todos los individuos tienen incentivos para participar, ya que los beneficios que reciben del PP pueden ser considerados como un bien público desde un punto de vista económico. En la definición del bien público se consideran dos dimensiones:

- La rivalidad en el consumo que establece que cuando un bien es utilizado por una persona no puede ser utilizado por otra.
- La exclusión que se da cuando una vez que es proporcionado el bien o servicio es imposible excluir a cualquier persona de recibir los beneficios que brindan.

Los proyectos que resultan ganadores de la consulta del presupuesto participativo tienen las características de un bien público porque el uso o disfrute de cualquier proyecto de obras y servicios, prevención del delito, equipamiento e infraestructura urbana no afecta la disponibilidad del mismo para otras personas (no rivalidad en su consumo) y también la misma naturaleza de estos rubros impide excluir de su uso a quienes no colaboraron y/o votaron (no hay exclusividad). El problema central es que algunos individuos pueden disfrutar de sus beneficios independientemente de si participan o no en su consecución, por lo que no existen los incentivos individuales para que la gente se esfuerce en participar en el proceso del PP, y al no esforzarse los beneficios de la acción colectiva en la construcción de ciudadanía no se materializan.

La pregunta a responder es, ¿el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva? En la Tabla 5 se presentan los datos a nivel delegación de la población total en el Distrito Federal, la población que participó en las votaciones incluyendo las boletas nulas y el porcentaje dentro de cada demarcación de las personas que votaron los proyectos del PP. Los resultados indican que en promedio se tiene un porcentaje de votación del 1.83% del total de la población en el D:F., lo cual es un indicio que sólo un pequeño grupo de personas está involucrada en la acción colectiva, la delegación con la incidencia más alta y baja fue Tlalpan con 3.10% y Tláhuac con el 0.62% respectivamente; es razonable suponer que el presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico.

Tabla 5. Porcentaje de la población que participa en la votación del presupuesto participativo por delegación en el D.F., 2012

	Delegación	Población total	Población que participó en la votación	Porcentaje respecto al total dentro de cada delegación (%)
1	Álvaro Obregón	698,815	14,416	2.06
2	Azcapotzalco	386,510	7,111	1.84
3	Benito Juárez	327,643	3,821	1.17
4	Coyoacán	584,701	11,964	2.05
5	Cuajimalpa	182,455	2,503	1.37
6	Cuauhtémoc	465,521	3,820	0.82
7	Gustavo A. Madero	1,161,453	19,102	1.64
8	Iztacalco	405,630	9,857	2.43
9	Iztapalapa	1,945,806	30,245	1.55
10	Magdalena Contreras	226,358	3,110	1.37
11	Miguel Hidalgo	355,940	4,577	1.29
12	Milpa Alta	101,063	4,113	4.07
13	Tlalpan	394,516	12,214	3.10
14	Tláhuac	697,897	4,352	0.62
15	Venustiano Carranza	430,389	11,403	2.65
16	Xochimilco	433,975	5,219	1.20

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y del IEDF

3.2 La dimensión financiera

En la Tabla 6 se encuentra los montos del presupuesto participativo que reciben las delegaciones, el número de comités ciudadanos y consejos del pueblo y la distribución de sus recursos conforme a lo establecido en el Anexo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012. El Gobierno del Distrito Federal aporta la cantidad anual de \$704,275,725 para el presupuesto participativo, donde a nivel delegación Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que reciben una mayor cantidad de recursos, \$93,903,392 y \$80,391,842 respectivamente, mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa reciben menores ingresos, \$22,642,564 y \$23,076,621; es importante señalar que si el nivel de análisis se realiza por la cantidad de recursos que recibe cada comité ciudadano o pueblo originario con base en los criterios establecidos en la LPCDF, los que más reciben son Milpa Alta y Cuauhtémoc, \$1,886,880 y \$974,490, mientras que Álvaro Obregón y Tlalpan, \$200,877 y \$218,713, cuentan con menos dinero para realizar proyectos.

Tabla 6. Presupuesto participativo por delegaciones, 2012

	Delegación	Presupuesto total 2012	Comités ciudadanos*	Presupuesto participativo	
				3% del total delegacional	Por comités ciudadanos
1	Álvaro Obregón	1,680,673,285	251	50,420,199	200,877
2	Azcapotzalco	1,150,890,457	111	34,789,668	311,051
3	Benito Juárez	1,159,655,601	65	34,789,668	535,226
4	Coyoacán	1,500,333,793	141	45,010,014	319,220
5	Cuajimalpa	762,220,714	44	23,076,621	524,469
6	Cuauhtémoc	2,111,394,923	65	63,341,848	974,490
7	Gustavo A. Madero	2,679,728,068	228	80,391,842	352,596
8	Iztacalco	1,122,169,119	55	33,665,074	612,092
9	Iztapalapa	3,130,113,060	285	93,903,392	329,486
10	Magdalena Contreras	750,931,272	54	22,527,938	417,184
11	Miguel Hidalgo	1,436,958,914	89	43,108,767	484,368
12	Milpa Alta	754,752,142	12	22,642,564	1,886,880
13	Tlalpan	1,516,411,109	208	45,492,333	218,713
14	Tláhuac	989,024,690	52	29,670,741	570,591
15	Venustiano Carranza	1,527,333,900	80	45,820,017	572,750
16	Xochimilco	1,196,266,442	75	35,887,993	478,507
	TOTAL	23,475,857,489	1815	704,275,725	

Nota: * Los comités ciudadanos también incluyen a los consejos de los pueblos.

Fuente: elaboración propia con información del IEDF.

Los criterios de asignación de recursos establecidos en el artículo 83 de la Ley de Participación Ciudadana para las unidades territoriales son dividir el monto total de recursos de presupuesto participativo de cada una de las delegaciones entre el número de colonias y pueblos originarios que existan en aquéllas, con el objetivo de tener un reparto igualitario.

En la Tabla 7 se muestra un resumen de las variables que pueden ser relevantes para la asignación de los recursos. La población es un elemento importante que tiene que ser considerado, por ejemplo, aunque la delegación Iztapalapa es la que más recursos recibe de presupuesto participativo en el Distrito Federal también concentra el 22.11% de la población y es la que mayor número de comités ciudadanos tiene, por tal motivo cuando se

analiza la información a nivel per cápita sus unidades territoriales son las que reciben menos ingresos; el contraste es Milpa Alta que concentra sólo el 1.15% de la población total del DF, tiene sólo 12 pueblos originarios y a pesar de que recibe una cantidad menor en términos absolutos para el presupuesto participativo, en valores per cápita reciba más que Iztapalapa.

Tabla 7. Criterios para la asignación del presupuesto participativo, 2012

Delegación	Población	% población	Presupuesto participativo	Comités ciudadanos	Por comité ciudadano	P.P. per cápita *
Álvaro Obregón	698,815	7.94	50,420,199	251	200,877	72.15
Azcapotzalco	386,510	4.39	34,789,668	111	311,051	90.01
Benito Juárez	327,643	3.72	34,789,668	65	535,226	106.18
Coyoacán	584,701	6.65	45,010,014	141	319,220	76.98
Cuajimalpa	182,455	2.07	23,076,621	44	524,469	126.48
Cuauhtémoc	465,521	5.29	63,341,848	65	974,490	136.07
Gustavo A. Madero	1,161,453	13.20	80,391,842	228	352,596	69.22
Iztacalco	405,630	4.61	33,665,074	55	612,092	82.99
Iztapalapa	1,945,806	22.11	93,903,392	285	329,486	48.26
Magdalena Contreras	226,358	2.57	22,527,938	54	417,184	99.52
Miguel Hidalgo	355,940	4.05	43,108,767	89	484,368	121.11
Milpa Alta	101,063	1.15	22,642,564	12	1,886,880	224.04
Tlalpan	394,516	4.48	45,492,333	208	218,713	115.31
Tláhuac	697,897	7.93	29,670,741	52	570,591	42.51
Venustiano Carranza	430,389	4.89	45,820,017	80	572,750	106.46
Xochimilco	433,975	4.93	35,887,993	75	478,507	82.70

Nota: * P.P per cápita es el presupuesto participativo per cápita que resulta de dividir el presupuesto participativo por delegación entre su población.

Fuente: elaboración propia con información del INEGI y el IEDF

En sus inicios, la Ley de Participación Ciudadana contemplaba elementos básicos de control, seguimiento y evaluación del presupuesto ciudadano, supeditando el monto de los recursos del año siguiente al desempeño de cada comité, el IEDF era el encargado de

realizar dichas evaluaciones. Sin embargo, con las últimas modificaciones efectuadas el 11 de noviembre de 2011, los comités ciudadanos tienen el monto del 3% del presupuesto anual de cada delegación asegurado sólo por cumplir los requisitos legales para su conformación.

El IEDF evalúa ocho indicadores de gestión para conocer la eficacia en el cumplimiento de las atribuciones más elementales que establece en el artículo 54 la Ley de Participación Ciudadana en dos rubros, el primero con cuatro indicadores sobre el pleno del comité ciudadano o consejo del pueblo y el segundo sobre la asamblea ciudadana. El problema es que se destinaron \$751,595,101 para el presupuesto participativo en el año 2012 que no llevaron un monitoreo, control y evaluación sistemática por parte de las autoridades o los ciudadanos.

Los sistemas de monitoreo y evaluación basado en resultados es un enfoque orientado a mejorar la gestión pública para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, en general se buscan cumplir con tres objetivos (Cordero, 2008): i) orientar las acciones de gobierno en la provisión de bienes y servicios para generar valor público y alcanzar metas cuantificables; ii) promover la toma de decisiones con base en un proceso sistemático, y iii) atender las demandas de la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas. Con base en estos criterios, las evaluaciones realizadas por el GDF, IEDF, delegaciones y comités ciudadanos son insuficientes para conocer su impacto en la construcción de ciudadanía.

Los resultados de las evaluaciones realizadas a los comités ciudadanos o consejos de los pueblos muestran que no cumplen con sus obligaciones, no sólo en el ámbito del presupuesto participativo sino en competencias relacionadas con la participación ciudadana. En el caso de la delegación Milpa Alta por ejemplo, los 12 pueblos originarios obtuvieron una calificación promedio no aprobatoria, cumpliendo el 21.8% de los requisitos elementales en los ocho indicadores medidos por el IEDF.

3.3. La dimensión normativa del presupuesto participativo

El grado de institucionalización del presupuesto participativo expresado en la Ley de Participación Ciudadana puede presentar diversos inconvenientes porque sus reglas no están expresadas de manera precisa, por tal motivo se realizan las siguientes observaciones:

- No existe una clara presentación de los objetivos. En materia de políticas públicas es importante plantear los objetivos de cualquier programa social porque éstos definen no sólo cuestiones como la población objetivo, sino también tienen impacto en el diseño e implementación. El presupuesto participativo no cuenta con objetivos, por lo que existe ambigüedad en su propósito porque no se sabe si lo que busca es mejorar el espacio público, fomentar la participación ciudadana, la construcción de ciudadanía, entre otras posibilidades.
- Los comités ciudadanos o pueblos originarios pueden tener dificultades en la parte operativa para clasificar su proyecto en alguno de los rubros de inversión porque no se encuentran bien definidos; esta situación ocasiona que el espacio público para realizar obras no se encuentre acotado, por ejemplo, uno de los proyectos que ganó en la consulta del año 2012 fue impermeabilizar azoteas, lo cual puede ser considerado más un espacio privado que público y su asignación de recursos es motivo de controversia.
- Los comités ciudadanos y consejos de los pueblos, los funcionarios que trabajan en las delegaciones, el IEDF y los mismos habitantes de las unidades territoriales no cuenta con formación jurídica sobre las leyes y reglamentos vigentes, lo que ocasiona que algunos proyectos puedan infringir la ley. Por ejemplo, la invasión de áreas verdes no está permitido por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), pero se han presentado propuestas para construir equipamiento, todo con el permiso de las autoridades.

El presupuesto participativo del Distrito Federal no tiene relación con otros instrumentos de planificación, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) que podría ser un actor relevante por la naturaleza de los proyectos no está involucrada. El resultado es que al no estar vinculado con ninguna estrategia de planeación de la ciudad, limita su ámbito de acción a necesidades de corto plazo. Este panorama limita el tipo de proyectos que se pueden realizar como: colocación de luminarias, rehabilitación o mantenimiento de espacios públicos, guarniciones y banquetas, módulos de seguridad pública y alarmas vecinales, paquetes de juegos infantiles, entre otros. Por tal motivo es importante coordinar las políticas urbanas para que las inversiones elegidas por los ciudadanos no estén desconectadas del desarrollo urbano y los recursos que se destinan a este tipo de proyectos no sean en detrimento de otras inversiones en política social, recreación, cultura, entre otros.

4. Conclusiones

El presupuesto participativo pertenece a un interesante proceso de cambios institucionales, políticos y sociales, caracterizado por un nuevo entendimiento del gobierno y la forma en que se relaciona con la sociedad. El desarrollo de este tipo de instrumentos de participación ciudadana se considera primordial para el correcto funcionamiento de un sistema político democrático, donde los gobiernos se enfrentan a problemas públicos complejos que se pueden resolver de manera más eficiente si permiten que los ciudadanos actúen en colaboración con el Estado; este tipo de arreglos en materia de gestión pública fomenta un mayor compromiso y objetividad para definir la atención prioritaria de sus necesidades, el diseño de políticas públicas, así como su monitoreo y evaluación.

El presupuesto participativo tiene más de dos años operando en el Distrito Federal, por lo que es importante que las autoridades competentes revisen las reglas de operación del programa para reflexionar sobre su impacto actual en la construcción de ciudadanía. En este sentido, se tiene que poner especial énfasis en cuatro puntos:

- El presupuesto participativo enfrenta un problema de acción colectiva porque sus beneficios son considerados como un bien público desde un punto de vista económico, por lo que se necesita una estrategia diferente de difusión por parte del IEDF para aumentar no sólo el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el presupuesto participativo, sino también su participación en todo el proceso.
- La asignación del presupuesto participativo debe contribuir a superar las desigualdades sociales, orientado por un principio de equidad que destine recursos a las áreas con mayor población y menor desarrollo para invertir en proyectos que articulen los deseos de la ciudadanía expresados a través de su voto en las consultas con un análisis de las carencias definidas por criterios técnicos.
- La operación necesita que los comités ciudadanos o consejos de los pueblos tengan un cierto grado de flexibilidad para ejercer los recursos, en especial descentralizar la selección de empresas que pueden contratar para la construcción del proyecto; en caso contrario, se corre el riesgo que el presupuesto participativo sea una herramienta democrática educativa y no un mecanismo para asignar de manera eficiente los recursos limitados.
- Por último, es importante modificar los esquemas vigentes de control, seguimiento y evaluación del presupuesto participativo para lograr que la experiencia del Distrito Federal

sea una práctica consolidada, porque necesita comprobar que los recursos destinados generan resultados e impactos que justifiquen su inversión. La evaluación es importante no sólo como herramienta de control de resultados y el cumplimiento de los objetivos, sino también es un espacio de participación que permite disminuir errores, establecer nuevas estrategias y hacer los procesos transparentes. Los tres ámbitos básicos que se deben medir son en primer lugar el impacto en los ciudadanos y el propio proceso; en segundo lugar el nivel técnico de cada propuesta y los resultados socio territoriales que generan los proyectos del presupuesto participativo.

Bibliografía

Auxiliadora, M. (2011) "Presupuesto participativo. Panorama Brasil" en Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

Blanco, I. y Gomà, R. (2002). "Gobiernos locales y redes participativas". Barcelona, España: Ariel

Bou, J. (2006). "La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local". Barcelona, España: X Jornadas de Economía Crítica.

Briseño, C. (2011). "Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia." Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco

Bruge, Q., Martí, S. (2011). "Democracia, representación y participación desde el ámbito local" en Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

Cordero, E. (2008). "Construyendo un sistema de monitoreo y evaluación basada en resultados para el desarrollo social". Distrito Federal, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Figuerola, P. J.T. (2011). "Condiciones Necesarias para la Implementación del Presupuesto Participativo" en Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

García, V. N. (2011). "Presupuesto Participativo: Instrumentos para su Control y Evaluación" en Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

Genro, T. y De Souza, U. (1998). "Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre". Buenos Aires, Argentina: CTA; EUDEBA.

Gold, S. y Vainer, C. (2006). Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre, Barcelona, Madrid: BEURE

Instituto Electoral del Distrito Federal, (2011). "Presupuesto Participativo". Distrito Federal, México.

Jiménez, G. J. R. (2011). "Hacia una Ley sobre Presupuesto Participativo: Elementos a Considerar para discutirse lo público" en Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

Montecinos, E. (2011). "Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?" en Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia. Jalisco, México: Congreso del Estado de Jalisco, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

Pineda, C. (2004). "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos".
Madrid, España: Revista Temas para el Debate, nº 113.

Mesa A.2

Responsabilidad social empresarial

El consumo responsable y la RSE: una perspectiva desde la sociedad civil mexicana

Mtro. Francisco Abundis Luna

Mtra. Diana Paola Penagos Vásquez

Mtro. Alejandro Espinosa Granados

Resumen

En el contexto de globalización existen dos conceptos que han ganado importancia en la opinión pública: la responsabilidad social de las empresas y el consumo responsable. En este panorama, los ciudadanos confirman que los diversos actores sociales deben contribuir al equilibrio armónico con el medio ambiente. El papel de las empresas como los principales agentes económicos es indiscutible, pese a esto su credibilidad social respecto a sus acciones de RSE no son muy altas. Si bien los mexicanos se muestran a favor de un mayor consumo responsable, el desconocimiento generalizado respecto a las estrategias de RSE son la característica generalizada de los ciudadanos en México. Es importante mencionar que a pesar de tal desconocimiento, la conducta de los consumidores sí presenta cambios en su comportamiento. La adquisición de productos social y ambientalmente responsables se basa cada vez más no sólo en la utilidad y el precio, y cada vez más en las implicaciones sociales de elegirlos.

Palabras claves: responsabilidad social, consumo responsable, sociedad civil.

El proceso de globalización ha sido el espacio de desarrollo de una nueva sociedad de consumo. La liberalización de los mercados y la masiva implementación de las TIC's han sido las herramientas básicas para modelar los nuevos hábitos de consumo de la población. El libre acceso y divulgación de información ha creado nuevas redes de integración en los mercados, de forma tal que el consumidor es un agente más participativo y mejor informado. El continuo desarrollo de nuevos productos ha creado no sólo una sociedad más demandante, sino que a su vez una sociedad más consumista.

En este nuevo panorama mundial existen dos conceptos que han venido ganando importancia en la opinión pública: la responsabilidad social de las empresas y el consumo responsable. Desde la perspectiva filosófica, tales conceptos figuran como un rompimiento con los cánones de la acción económica propios del liberalismo. El desarrollo de la democracia y el empoderamiento de la sociedad civil han colocado a la ciudadanía en un primer plano como protagonista en la solución de los problemas globales.

Aunque las problemáticas asociadas al desarrollo sustentable se han volcado preponderantemente hacia el cuidado del medio ambiente, también existe una creciente preocupación sobre los efectos del desarrollo a nivel social, la desigualdad, la justicia

global y los derechos humanos. El mayor poder adquisitivo de las “sociedades desarrolladas” ha fomentado un consumo fuera de proporción de los recursos naturales, en contraste con el consumo en países menos desarrollados. En el 2002, durante la Cumbre de Johannesburgo, las Naciones Unidas advertía que “el 15% de la población mundial que vive en los países de altos ingresos es responsable del 56% del consumo total del mundo, mientras que el 40% más pobre, en los países de bajos ingresos, es responsable solamente del 11% del consumo”.

Esta clase de problemas fueron contemplados como una esfera de competencia propia de los Estados nacionales. Sin embargo, los procesos de globalización han permitido que la sociedad pueda involucrarse de manera directa en la solución de problemáticas que nos afectan como humanidad en lo que se ha denominado la creación de una conciencia planetaria. Esto ha sido posible gracias a un mayor acceso a la información y la difusión de prácticas de responsabilidad social por parte de las empresas y de consumo responsable por parte de los ciudadanos.

Las empresas actualmente gozan de bajos niveles de confianza entre la ciudadanía. Aunque es difícil reconocer a que obedece tal desconfianza, es posible argüir que la información sobre las prácticas de las empresas ha minado la confianza de los consumidores hacia las mismas. Ante este panorama, las empresas, y especialmente las grandes compañías, se involucran cada vez en mayor medida, en prácticas de responsabilidad social con las causas sociales y ambientales.

El cambio en la racionalidad económica ha logrado que empresas y consumidores conjunten esfuerzos paralelamente con el Estado en la solución de problemas globales, bajo el esquema de un desarrollo sustentable. De esta forma el consumo responsable se vislumbra como una herramienta efectiva en la cual el ciudadano se vincula con los beneficios sociales y ambientales a través de acciones cotidianas como lo es el consumo de bienes y servicios con el objeto de satisfacer sus necesidades.

Nuevos paradigmas del consumo y la empresa: aspectos teóricos

Las corrientes del utilitarismo económico concibieron la acción humana en los términos de su eficiencia; una eficiencia que privilegia la maximización del bienestar basada en el cálculo económico racional de los individuos. El capitalismo en occidente adoptó las pautas del utilitarismo como parte esencial de la filosofía liberal.

El desarrollo del capitalismo moderno y especialmente el auge del neoliberalismo, terminó por desentrañar una serie de contradicciones del sistema económico las cuales mostraron los devastadores efectos del desarrollo e industrialización de las naciones. En particular, las consecuencias sobre el medio ambiente comenzaron a mostrar sus primeros signos. La asociación entre el fenómeno del calentamiento global con la emisión de gases de efecto invernadero fue uno de los primeros problemas que mostraron la fragilidad del planeta y la imperiosa necesidad de crear una conciencia ecológica.

Pero, los efectos del desarrollo capitalista neoliberal también mostraron su rostro más duro en sus impactos sociales y las disparidades de dicho modelo de desarrollo, en particular, la desigualdad social y la excesiva concentración de la riqueza. La conjugación de estos

síntomas ha hecho pensar que después de todo, el desarrollo económico se paga a un costo muy elevado, para la gran mayoría de los habitantes del planeta, y para el planeta mismo.

“Lo insostenible del sistema radica en sus efectos sociales, que se extienden a la dimensión ambiental, aunque la economía con su naturaleza explotadora, su visión estrecha y cortoplacista del mercado, actuando sobre el empleo, el ingreso, el consumo, la tecnología, y en suma sobre las posibilidades de desarrollo, sea la principal responsable en la creación de una estructura social que es insostenible porque se hace insoportable para la realización humana y para la continuidad de la vida social en el planeta” (Martínez, 2007, 40).

Las consecuencias del desarrollo han puesto en alerta no sólo a los expertos, sino a la población general que piensa que todos debemos contribuir al equilibrio armónico con el medio ambiente. Es así que han surgido los conceptos de sustentabilidad y de desarrollo sostenible. Estos términos implican la atención de las necesidades y el desarrollo sin comprometer las capacidades futuras.

Si bien el término de desarrollo sustentable suele dirigirse de manera preponderante a los aspectos ecológicos y de cuidado al medio ambiente, éste también se extiende a las consecuencias en materia política y de la democracia. Como tal, el enfoque del desarrollo sostenible se inserta en multiplicidad de ámbitos, cuestionando la racionalidad misma: “el saber ambiental problematiza el campo de las ciencias pero sobre todo alimenta la construcción de una nueva realidad social” (Leff, 2007, 18).

Este nuevo enfoque sobre las visiones del desarrollo puede ser interpretado como un despertar de la conciencia en el sujeto contemporáneo. Y es que, anteriormente, la solución de los problemas sociales, y más precisamente las transformaciones sociales, se encontraban ligadas de modo irresoluble con la representación política, destinando al individuo a un papel de observador pasivo.

El desarrollo democrático unido a la alza en los niveles de bienestar en buena parte de las naciones ha promovido una ciudadanía más activa, que desea participar en la solución de los problemas que le atañen como sociedad y más allá de esto comprometida con los grandes desafíos que enfrentamos como humanidad, algunos ecológicos y otros como la pobreza tendientes a una redistribución de la riqueza. Este cambio obedece a una reinterpretación de las concepciones del liberalismo en las cuales sólo había cabida para dos actores preponderantes: el Estado y el mercado. Como señala Martha Nussbaum (2012) “la mayoría de los enfoques sobre la justicia global de épocas anteriores tomaban la nación como referencia central pero lo hacían de modo equivocado”.

El desarrollo económico consiguió, sin embargo, crear nuevas expectativas para los individuos más allá de su bienestar económico, las cuales han sido clave en el desarrollo de la conciencia ciudadana. Este fenómeno es conocido como posmaterialismo, el cual supone que las sociedades en las cuales las necesidades materiales de los individuos – especialmente las de los países industrializados- se encuentran en gran medida resueltas, éstos pueden involucrarse en otros temas de interés. Así, Inglehart propone la dimensión bipolar materialismo-posmaterialismo “para dar cuenta del grado en que las personas y las

sociedades dan prioridad a la seguridad física y económica por sobre la autonomía y la libre expresión” (Filippi et al., 2006, 58).

Las contradicciones que entraña la correlación entre el desarrollo económico y político en las naciones son visibles en los procesos de construcción de la ciudadanía. Al respecto Sonia Fleury señala algunos de ellos (Aziz Nassif, 2010, 26):

- Pocos márgenes de desarrollo de los espacios de la democracia fuera de los mecanismos electorales.
- La marginación de los ciudadanos generada por la pobreza y la desigualdad (democracia sin inclusión).
- La democracia no cuenta con mecanismos que promuevan la igualdad y la cohesión social y que funcionen de manera efectiva como contrapeso a las fuerzas del mercado.
- Derechos ciudadanos disminuidos por las condiciones de pobreza y desigualdad.

Ante tales contradicciones la sociedad civil se ha visto involucrada como un nuevo actor de cambio, que promueve la acción conjunta de la ciudadanía. Este cambio de paradigma supone un giro mediante el cual, ahora se considera que no sólo el Estado es el responsable de las soluciones a los problemas que nos atañen como sociedad, sino que las empresas y los ciudadanos deben intervenir en el proceso.

A partir de este punto podemos considerar una doble perspectiva en la participación ciudadana: el de la participación activa y responsable, dirigida a la aplicación de soluciones técnicas y legales; y por el otro, las preocupaciones no centradas en las necesidades inmediatas, que demandan una actuación directa y altruista en los problemas globales, reivindicando espacios propios para esta acción (De Castro, s/f, 15-16).

La confianza en instituciones y la confianza en las empresas

La confianza en instituciones es un indicador de cohesión social y de integración sistémica de las sociedades. Si bien regularmente la confianza en las instituciones se centra en las instituciones estatales, es importante considerar la confianza en otro tipo de instituciones. El papel de las empresas como los principales agentes económicos es indiscutible; pese a esto su credibilidad y confianza no suelen ser muy altas.

Tomando el caso de México, en la evaluación a diferentes instituciones, podemos observar que, amigos y familiares, la marina y el ejército son las instituciones que más confianza inspiran en la sociedad mexicana, con porcentajes de 91%, 79% y 75% respectivamente. En América Latina de acuerdo con datos del Latinobarómetro 2011, la institución que goza de mayor confianza es la iglesia, seguida de la radio y televisión. El poder judicial, sindicatos y partidos políticos, son los institutos con menores porcentajes en la región, 29%, 28% y 22% respectivamente.

Confianza en instituciones y organizaciones (confía mucho/algo)



Fuente: Parametría, encuesta en vivienda. 500 casos, Error (+/-) 4.4%, del 15 al 16 de julio de 2012.

Un dato que puede resultar preocupante, es la poca confianza que América Latina tiene en instituciones importantes como: el gobierno, el estado o la policía. Sobre todos si se toma en cuenta que las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones a ciudadanos y líderes y su elección y su supervivencia depende de la provisión de bienes públicos que den a la sociedad.

Un panorama completamente distinto al de América Latina es el que presenta Estados Unidos, donde la mayoría de ciudadanos confía en los militares (75%), pequeños empresarios (63%) y la policía (56%). El congreso, las organizaciones para el cuidado de la salud, las grandes empresas y recientemente los bancos son las instituciones con menos confianza entre los norteamericanos.

En el caso de la Unión Europea, las pequeñas empresas son inspiradoras de mayor confianza con el 66% de las menciones, seguido de las Naciones Unidas y la Unión Europea. Las grandes empresas, el gobierno y los partidos políticos, son las instituciones que generan menor confianza entre los europeos, opinión que se acentuó después de la crisis económica. En síntesis, el panorama global nos muestra desconfianza para la mayor parte de las instituciones.

Es interesante observar tanto en Europa como en Estados Unidos las diferencias registradas en los niveles de confianza entre las grandes y las pequeñas empresas. Las grandes empresas, identificadas con las grandes marcas y compañías transnacionales gozan de poca confianza entre la ciudadanía. Este hecho puede obedecer a múltiples factores, entre ellos la satisfacción del consumidor con los productos.

A pesar de ello, la información con la que cuentan los consumidores actuales no se dirige exclusivamente a los rasgos distintivos de la oferta. La confianza de la ciudadanía en las empresas y las marcas toma en consideración los rasgos y constitución de la misma empresa, enfocándose en sus valores y en su participación en causas benéficas para la sociedad o el medio ambiente. Los bajos niveles de confianza en las grandes empresas, pueden traducirse en un declive de sus ventas lo cual repercute en sus ganancias.

Como muestra de lo anterior, en la encuesta en 15 países realizada por Global Scan Radar durante los pasados 8 años, las compañías globales obtienen uno de los niveles de confianza más bajos entre las instituciones evaluadas con un promedio de apenas 8 puntos, este dato contrasta con el de otras instituciones mejor evaluadas como las Organizaciones No Gubernamentales con 37 puntos, o las compañías nacionales con 30.

Opinión efectiva¹ de confianza global en instituciones



Fuente: Global Scan Radar, Promedio de 23 países para los años 2005 a 2013.

Nuevamente resulta interesante observar que la confianza en las empresas muestra distintos patrones. Anteriormente señalamos las diferencias registradas entre las empresas globales y las nacionales. Asimismo se muestran diferencias entre las pequeñas y las grandes empresas. Y es que a menudo las actividades de la pequeña empresa se identifican con los valores positivos de la actividad emprendedora, mientras que los de las grandes empresas se identifican con los capitales especulativos, la explotación ambiental o la degradación del medio ambiente.

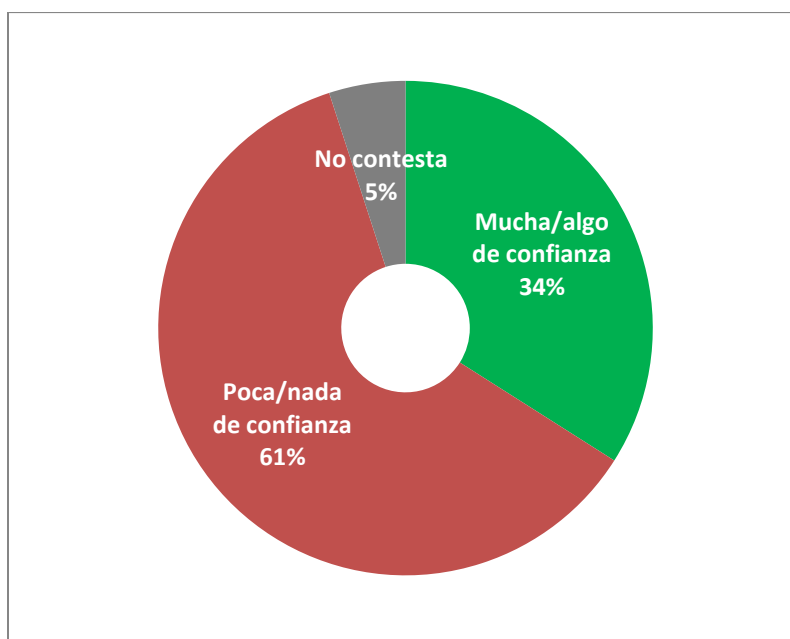
En Estados Unidos los pequeños empresarios gozan de una confianza del 63%, mientras que para las grandes empresas el porcentaje disminuye a 21%. En Europa el panorama es bastante similar, pues el nivel de confianza en las pequeñas empresas es de 66% y el de las grandes empresas de 30%.

En México el 5% menciona tener mucha confianza en las compañías globales, el 33% algo de confianza (lo que arroja un saldo positivo de 38%), el 44% poca confianza y el 16%

nada de confianza (un saldo de desconfianza del 70%). En Latinoamérica la cifra de confianza para las empresas privadas es del 38%.

Un dato desconcertante es que estos bajos niveles de confianza no están representados únicamente por las grandes compañías o multinacionales. La desconfianza en las empresas se extiende hacia la misma actividad empresarial, sin especificar su nacionalidad, el giro de su actividad o el tamaño de su empresa. Como se observa en la Gráfica 3, en México sólo el 34% de los encuestados menciona confiar en los empresarios, mientras que el 61% confía poco o nada en ellos.

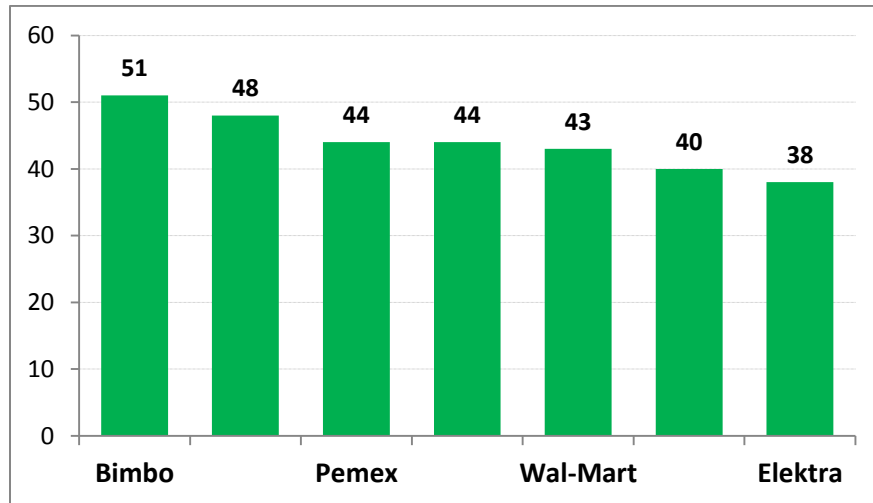
Confianza en los empresarios



Fuente: Parametría, encuesta en vivienda. 12,400 casos, Error (+/-) 0.8%, del 10 al 23 de marzo de 2013.

Con el objeto de conocer a mayor profundidad los patrones de confianza en las empresas se ha preguntado a los entrevistados sobre la confianza en algunas de las empresas más importantes de México. En ellas se incluyen empresas de diferentes ramos, paraestatales como Pemex, algunas extranjeras como Coca-Cola y Walmart y otras nacionales como Elektra, Telcel, Cemex y Bimbo. Según se observa en la gráfica, las que muestran los más altos niveles de confianza son las empresas del ramo alimenticio y de bebidas. Dos compañías nacionales aparecen con los menores niveles de confianza: Telcel (40%) y Elektra (38%).

Confianza en grandes compañías



Fuente: Parametría, encuesta en vivienda. 12,400 casos, Error (+/-) 0.8%, del 10 al 23 de marzo de 2013.

Como mencionábamos anteriormente son numerosos los factores que pueden incidir en la confianza en una empresa. El cambio de paradigma en el consumo, que obedece a un cambio en la racionalidad económica nos obliga a repensar las interpretaciones sobre los patrones de consumo en la sociedad contemporánea. Sin poder hacer una inferencia al respecto cabe la pena mencionar que Grupo Bimbo (la empresa que aparece mejor evaluada entre las que integran la medición) se ha caracterizado por sus programas de responsabilidad social en una multiplicidad de ámbitos.

Los bajos niveles de confianza en las empresas unidos al cambio en las actitudes de los consumidores han repercutido de manera notable en los esquemas de trabajo de las compañías y en sus estrategias de mercadeo. Se trata de una relación de duplicidad en la cual, las empresas realizan proyectos vinculados con labores sociales o ambientales, los cuales comunican al público consumidor. Por su parte, los consumidores se muestran como individuos conscientes de que ellos mismos contribuyen con la solución de las problemáticas, consumiendo productos amigables con el medio ambiente o de empresas con programas de responsabilidad social.

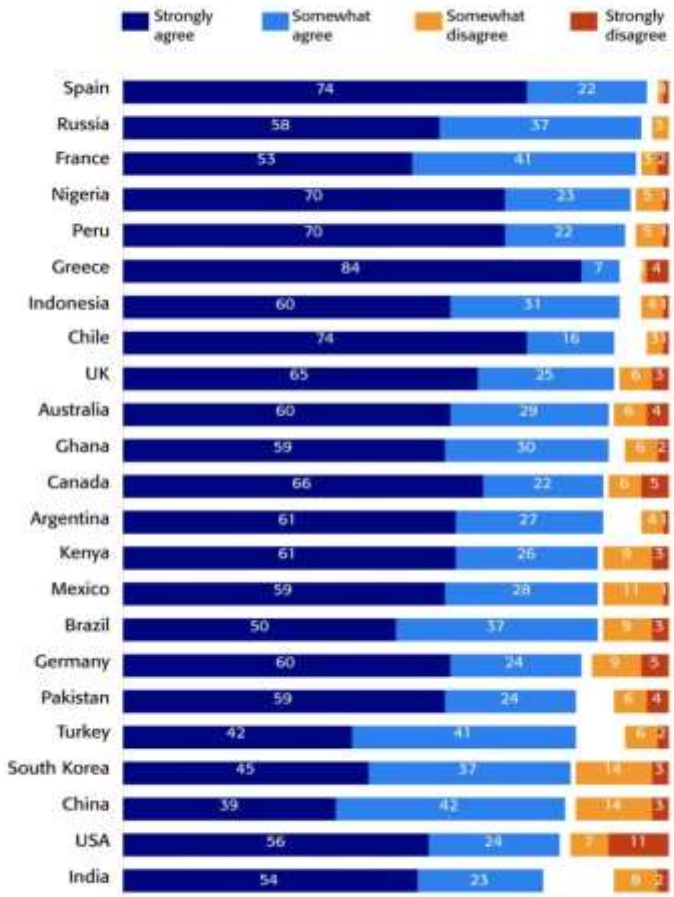
El papel del gobierno

El proceso de globalización ha sido el espacio de desarrollo de una nueva sociedad de consumo. Sin embargo, los desequilibrios asociados a este proceso se ven reflejados en las diferencias en la participación del consumo entre los países. Este panorama nada alentador ha llamado la atención de 3 diferentes actores: gobierno, empresas y ciudadanía. Si bien el papel del gobierno ha sido fundamental en el compromiso con acuerdos internacionales que buscan la preservación de la flora y fauna del planeta, esta investigación se concentra en la acción del sector empresarial y de los consumidores.

En un reciente estudio, la organización GlobeScan (2012) les preguntó a ciudadanos, de más de 13 países, si consideran que el gobierno debería obligar a las empresas a ser más responsables en el trato de las personas y el medio ambiente. Los resultados de este trabajo permiten observar que no existen diferencias significativas entre países desarrollados y en desarrollo respecto a la responsabilidad que imputan los ciudadanos al gobierno. Españoles,

rusos, franceses y nigerianos son quienes más afirman que el gobierno debe ejercer presión sobre las empresas para que éstas sean más responsables socialmente.

Government Should Do More to Force Companies to Treat People and the Environment More Responsibly
By Country, 2012.

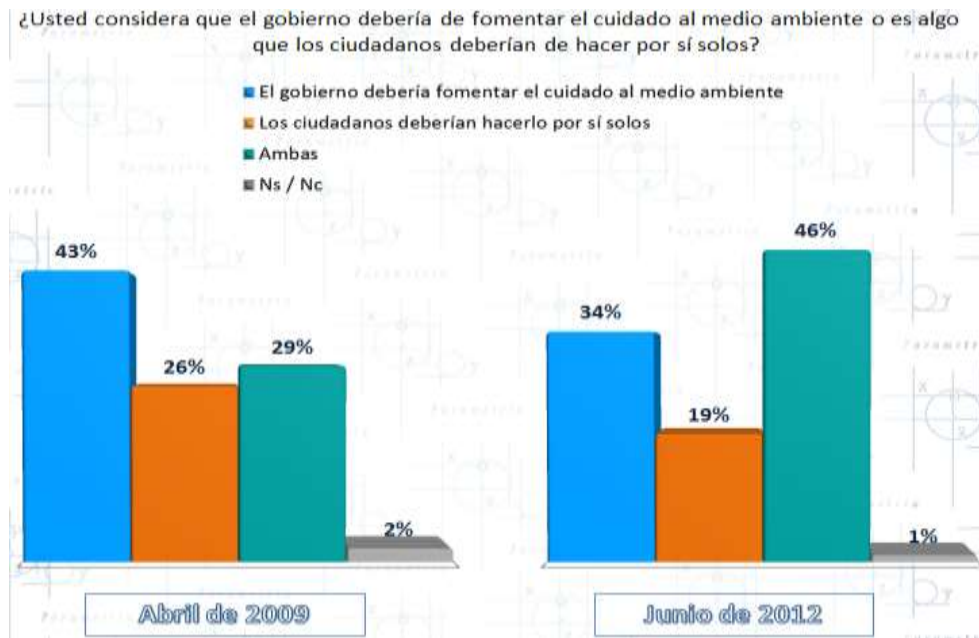


R12W1_7a_ctry

The white space in this chart represents "Depends," "Neither agree nor disagree," and "DK/NA."

Fuente: Globescan Radar 2012.

En México, Parametría indagó por las percepciones de los mexicanos sobre la responsabilidad de fomentar el cuidado del medio ambiente. Mientras que en el 2012, 4 de cada 10 mexicanos consideraban que es tanto responsabilidad del gobierno como de los ciudadanos cuidar los recursos naturales, en el 2009, 4 de cada 10 mexicanos señalaban al gobierno como el principal responsable. Estos resultados permiten observar un mayor compromiso de los mexicanos en la preservación y cuidado del medio ambiente.



Fuente: Parametría. Encuesta en vivienda, 1000 casos, error (+/-) 3.1%, del 5 al 9 de junio del 2012.

Las empresas y la responsabilidad social

El término de responsabilidad social se refiere al compromiso y/u obligación que los miembros de un colectivo tienen tanto entre ellos como con la sociedad en conjunto. Este concepto contempla la valoración positiva o negativa del impacto de una decisión de consumo y/o producción en nuestra sociedad. Un reciente estudio de Parametría encontró que más del 80% de los mexicanos no sabe de qué se trata la responsabilidad social corporativa, lo que evidencia un desconocimiento generalizado de los compromisos que pueden adquirir las empresas RSE como agentes activos del desarrollo social.



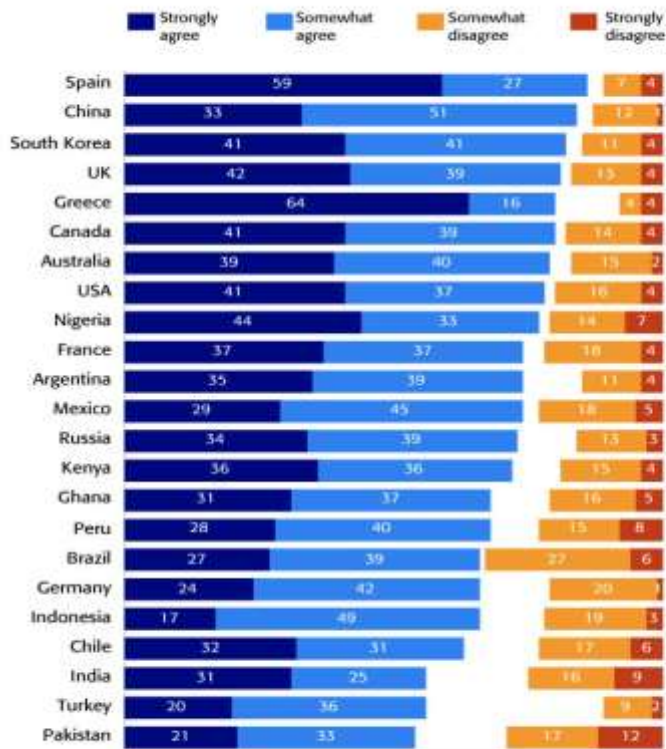
Fuente: Parametría, Encuesta en Vivienda. 500 casos, error (+/-) 4.3%, del 27 al 31 de agosto de 2011.

Aunque con diferentes vertientes, la definición de responsabilidad social integra tres conceptos clave: retribución a la sociedad, un factor humanístico que involucre a todos los *stakeholders* y una filosofía fundacional acorde. Con este marco, las empresas- como miembros activos de la sociedad- han adquirido un nuevo rol en el desarrollo sustentable y en los problemas globales que enfrenta hoy la sociedad. En esta medida se ha definido a la responsabilidad social empresarial (RSE) como una forma de actuar “en la cual la empresa se ocupa de que sus operaciones sean sustentables en lo económico, lo social y lo ambiental, reconociendo los intereses de los distintos grupos con los que se relaciona y buscando la preservación del medio ambiente y la sustentabilidad de las generaciones futuras”.²

Es importante señalar que la característica más relevante de esta perspectiva radica en la decisión autónoma de las empresas como actores responsables socialmente; es decir, no como una exigencia de los clientes ni mucho menos del gobierno. Lo anterior se traduce en decisiones comprometidas con la contribución activa y voluntaria al mejoramiento económico, ambiental y social, a la par de una mejor situación competitiva frente a otras empresas. Es bien sabido que llevar a cabo este tipo de programas requiere de una importante inversión de capital. Ante ello, la responsabilidad social suele ligarse como una herramienta de mercadotecnia y promoción exclusiva de las grandes compañías.

En este marco, los estudios muestran que los ciudadanos consideran que las empresas implementan programas de RSE con el fin de mejorar su imagen, por publicidad o incluso para mejorar sus ventas. Globescan (2012) encontró que son los ciudadanos de los países más desarrollados quienes consideran que existe un trasfondo económico, más que social, detrás de las estrategias de RSE. Particularmente en México, el 86% de los ciudadanos consideran que las empresas que implementan estrategias de RSE lo hacen por limpiar su imagen, por publicidad, o incluso por aumentar sus ventas.

Most Companies Use CSR to Improve Image, Not Because They Want to Contribute to Society
By Country, 2012

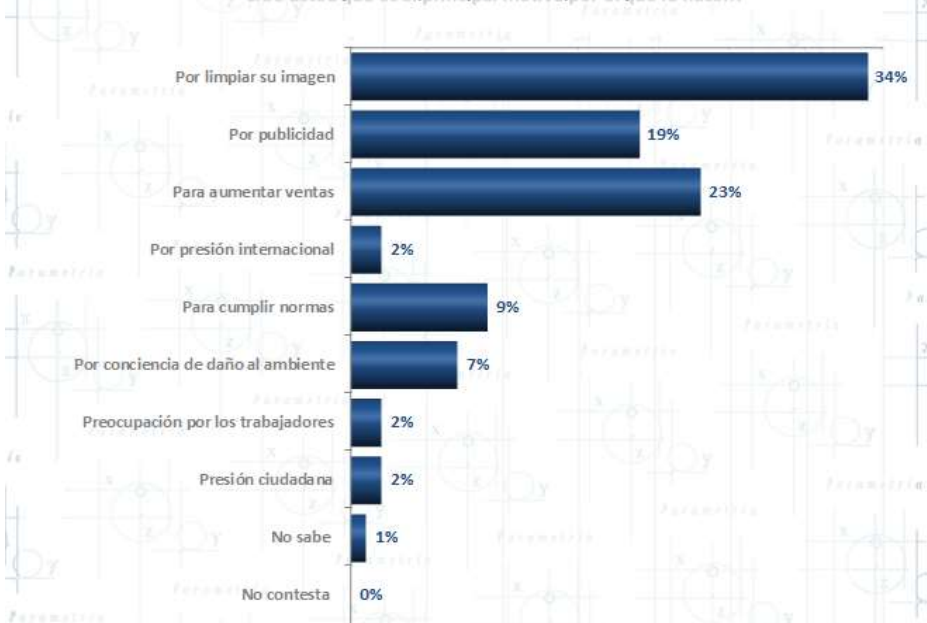


R12W1_11d_dty

The white space in this chart indicates "Depends," "Neither agree nor disagree," and "DK/NA."

Fuente: Globescan Radar 2012

Actualmente algunas empresas mexicanas están implementando prácticas de responsabilidad social ¿Cuál cree usted que es el principal motivo por el que lo hacen?



Fuente: Parametría. Encuesta en Vivienda, 500 casos, error (+/-) 4.3%, del 27 al 31 de agosto de 2011.

Asimismo existen diversas áreas en las que las empresas pueden implementar programas de responsabilidad social. En este sentido, las políticas más reconocidas son las relacionadas con la preservación del medio ambiente. Como se ha mencionado anteriormente, las acciones internas en provecho de la ecología reflejan los nuevos intereses de las compañías RSE, lo que beneficia favorablemente su imagen debido a que la gente suele identificarse fácilmente con estos temas y generar empatía hacia las marcas.

En contraste, existen aún dudas sobre el verdadero efecto económico de la responsabilidad social. En ciertos casos se ensalzan sus consecuencias positivas con base en la decisión de diversos clientes, quienes hoy se inclinan por trabajar y/o adquirir productos de cuyas marcas se conoce su compromiso con el desarrollo. Sin embargo, esta ventaja sólo aplica a las grandes marcas, ya que las PYMES, a pesar de tener prácticas de responsabilidad social, tienen poca presencia mediática lo que conduce a que los beneficios económicos derivados de estas decisiones no se vean reflejados en sus ingresos. De hecho autores como Orlitzky, Schmidt, and Ryne (2003) han encontrado que existe una relación directa entre el desempeño en lo social y ambiental con el balance financiero de las empresas.

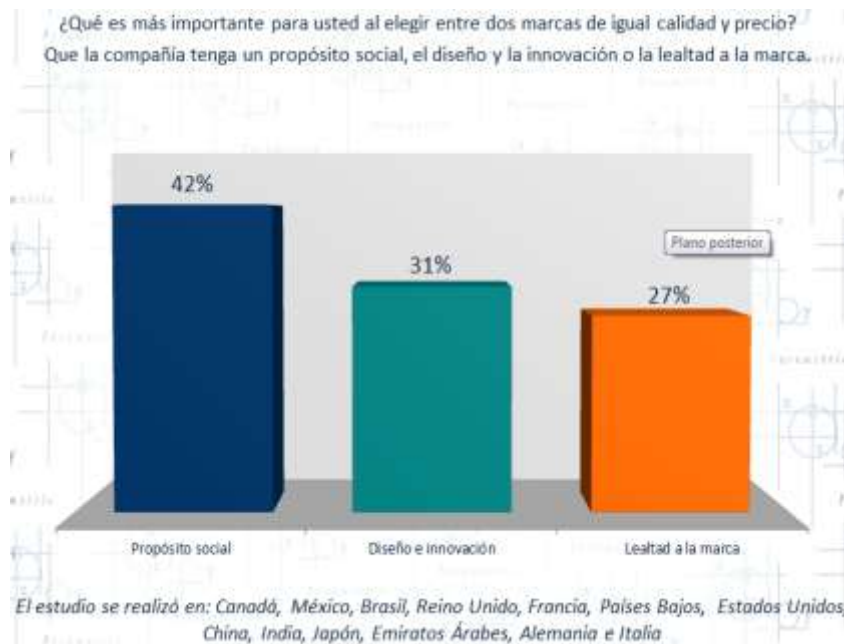
Sin embargo, es importante señalar que aquellas empresas que han implementado algún programa de responsabilidad social no buscan el beneficio económico a corto plazo. Por el contrario, este nuevo papel de las empresas RSE busca fomentar en otros actores sociales mayor conciencia sobre las decisiones de consumo y producción de bienes. De esta forma, la responsabilidad social se imbrica con el comportamiento de los propios consumidores, ante quienes se promueve una toma de conciencia al adquirir sus productos.

La organización Citizens Engage, de acuerdo con su cuarto estudio sobre consumo responsable realizado en 13 países (*Canadá, México, Brasil, Reino Unido, Francia, Países Bajos, Estados Unidos, China, India, Japón, Emiratos Árabes, Alemania e Italia*), encontró que México ocupa el primer lugar de los mercados emergentes en la disposición para comprar marcas que apoyen buenas causas, así lo refirieron nueve de cada diez entrevistados por Citizens Engag, seguido de Brasil, China e India.



Fuente: Fourth Annual Global Consumer Study 2010. Surveyed 7,000 consumers across 13 countries, aged 18-64. Citizens Engage.

En este mismo estudio se observa que existe una tendencia mundial a que los ciudadanos prefieran compañías que tengan propósitos sociales (42%) sobre otras cuestiones como el diseño, la innovación (31%) o la lealtad a las marcas (27%). Estos porcentajes hablan de consumidores más conscientes, que privilegian ciertas empresas por su carácter social sobre otras características más comerciales.



Fuente: Fourth Annual Global Consumer Study 2010. Surveyed 7,000 consumers across 13 countries, aged 18-64. Citizens Engage.

En un estudio reciente de Parametría se posicionó a los encuestados en una situación en la que deben comprar un producto del mismo precio y calidad y deben tomar decisiones de compra con base en otros factores. Los resultados para los mexicanos muestran que éstos toman decisiones de compra de forma más responsable. Si bien un 34% de los encuestados afirma que elegiría el producto si es de una compañía mexicana, 3 de cada 10 mexicanos afirma que su decisión se basaría en el compromiso medioambiental de la compañía que lo produce.



Fuente: Parametría. Encuesta en vivienda, 400 casos, error (+/-)4.9 %, del 20 al 24 de enero de 2013.

El consumo responsable

El consumo responsable es un término usado contemporáneamente por la sociedad civil referido a acciones que los consumidores realizan no sólo para la satisfacción de sus necesidades, sino para incidir de manera comprometida en los procesos económicos, sociales y medioambientales. Es importante mencionar que el consumo responsable ha sido enfocado principalmente hacia cuestiones ecológicas, sin embargo, éste se relaciona con otras esferas y procesos socio-culturales.

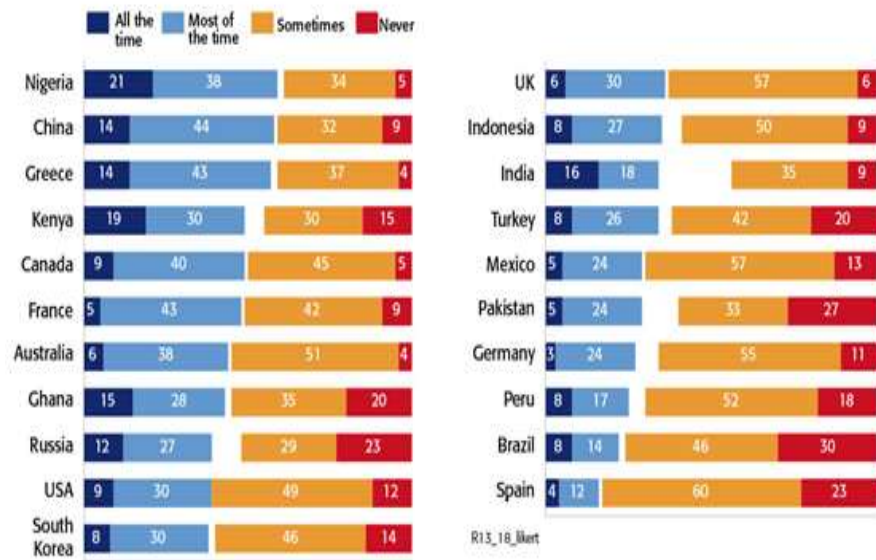
El consumo y la ciudadanía habían sido contempladas como dos esferas desvinculadas entre sí, ya que la primera refería a decisiones individuales de satisfacción de deseos y necesidades, mientras que la segunda representaba acciones colectivas con impactos sociales. En la propuesta de consumo responsable hay una vinculación a través de la obtención de beneficios sociales mediante las acciones de los consumidores.

Si bien, la acción del consumo responsable se sitúa en el plano de las decisiones individuales, las acción económica toma en cuenta variables que antes sólo estaban

establecidas en la eficiencia y la utilidad, ya que ahora consideran los efectos de esos consumos sobre el medio ambiente o los procesos sociales.

A nivel internacional, el reciente estudio de Globescan (2013) muestra que no existen diferencias significativas en los consumidores de productos social y ambientalmente responsables entre países desarrollados y en desarrollo. Los ciudadanos de países como Nigeria, China, Grecia y Kenia son los mayores consumidores de este tipo de productos, en comparación con países como Alemania, Brasil o España.

Purchasing of Socially/Environmentally Friendly Products
By Country, 2013



The white space in this chart represents "DK/NA."

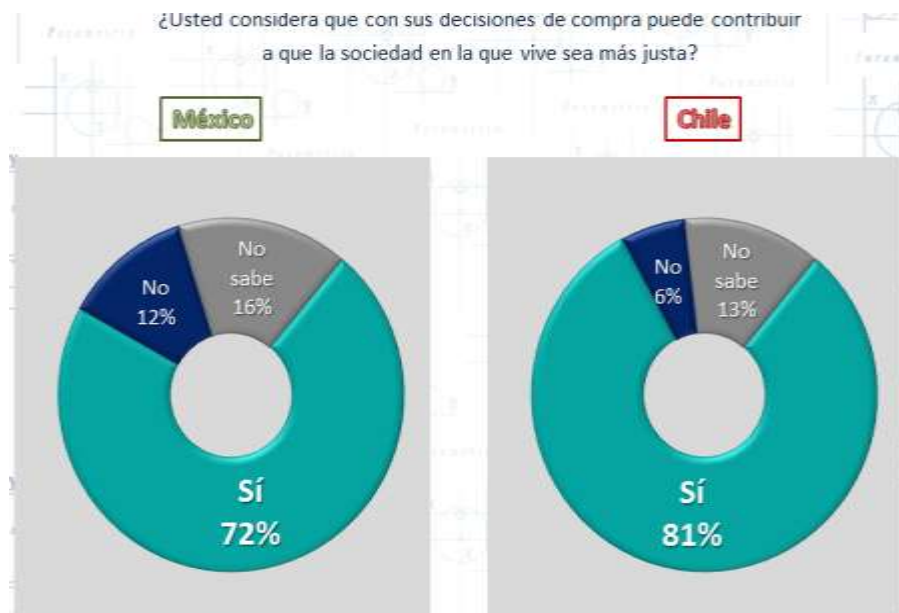
Fuente: Globescan Radar 2013

Aun cuando el consumo responsable implica abastecerse de productos que no dañen al medio ambiente así como poseerlos de manera reflexiva, el 47 % de mexicanos cree que ser un consumidor responsable sólo tiene que ver con la compra de productos amigables con el medio ambiente, otro 16 % considera que contempla ambas acciones.



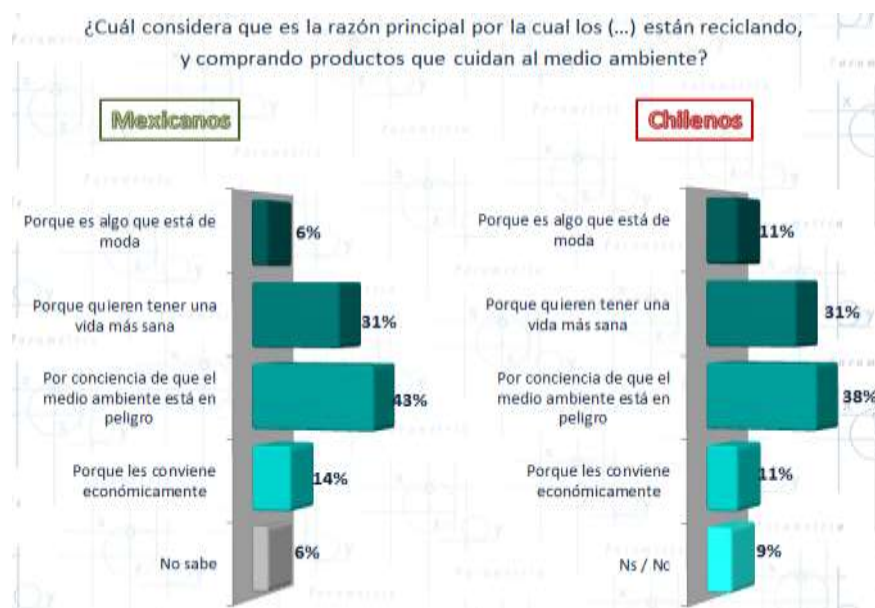
Fuente: Parametría. Encuesta en vivienda, 400 casos, error (+/-) 4.9 %, del 20 al 24 de enero de 2013.

El tema de la igualdad social a través del consumo responsable sugiere incentivar acciones como el comercio justo, ético, el consumo reflexivo, el ahorro, el premiar a compañías que no abusen de niños, que no contaminen el ambiente, y que no utilicen productos genéticamente modificados. Sobre ello nos habla el estudio realizado por la Universidad de Chile³, el cual permite hacer comparaciones con México donde la investigación estuvo a cargo de Parametría, la mayoría de entrevistados en ambos países considera que sus decisiones de compra pueden contribuir a que la sociedad sea más justa. En el caso de México el porcentaje llega a 72 % y es nueve puntos mayor en Chile (81 %).



Fuente: Parametría. Encuesta en vivienda, 400 casos, error (+/-) 4.9 %, del 20 al 24 de enero de 2013. Cieplan y el Instituto Fernando Henrique Cardoso. VIII Encuesta de opinión pública, UDP. (DE: http://www.encuesta.udp.cl/wp-content/uploads/2012/12/consumo-sustentabledef_UDP2.pdf)

Un elemento importante en la investigación fue el descubrir las posibles motivaciones que tienen los ciudadanos para ser consumidores responsables, al respecto, cuatro de cada diez mexicanos y chilenos consideran que la razón principal por la cual los ciudadanos están realizando acciones como el reciclaje o la compra de productos que cuidan el medio ambiente es por la conciencia de que el medio ambiente está en peligro, seguido por el hecho de procurar una vida más sana. Sólo 14 % de los mexicanos y 11 % de los chilenos consideran que estas acciones les conviene económicamente, por otro lado, 6 % en México y 11 % en Chile suponen que la razón principal para estas acciones responsables es porque están de moda.



Fuente: Parametría. Encuesta en vivienda, 400 casos, error (+/-) 4.9 %, del 20 al 24 de enero de 2013.

La conducta de los consumidores presenta cambios en el consumo de productos. La adquisición de los mismos se basa cada vez más no sólo en la utilidad y el precio sino en las implicaciones sociales de elegirlos. Estos cambios están vinculados al desarrollo de una cultura que socializa valores éticos, y niveles de información y educación más elevados.

Notas de pie de página

1. Opinión efectiva es la suma de confía mucho y confía algo menos confía poco y no confía.
2. Definición tomada de la CEMEFI. (DE: <http://www.cemefi.org/proyectos/responsabilidad-social-empresarial.html>)
3. Universidad de Chile Consumo responsable y ciudadanía 2012. (DE: http://www.encuesta.udp.cl/wp-content/uploads/2012/12/consumo-sustentabledef_UDP2.pdf)

Bibliografía

Aziz Nassif, Alberto. (2010). “El universalismo básico: ¿una consigna normativa o una aspiración que busca un nuevo modelo?”, en Valencia Lomelí, Enrique, Perspectivas del universalismo en México. Guadalajara, México: ITESO-Konrad Adenauer.

CEMEFI. (DE: <http://www.cemefi.org/>) [Consultado de marzo a julio 2013]

De Castro, Ricardo. (s/f). “Voluntariado ambiental. Claves para la acción pro-ambiental comunitaria”. Cataluña, España: Binissalem: Di7 ediciones-Gobierno de Cataluña.

Eurobarómetro. (2010). Encuestas Nacionales. Representatividad: Nacional.

Filippi, Graciela, Elena Zubieta, Valeria Calvo, M. Laura Napoli, Samantha Ceballos, Yamila Iun Ferrero, Maite Beramendi, Paula Furlano y Esteban Córdoba. (2006). “Centralidad, valores y ética protestante del trabajo en población urbana ocupada”, Anuario de Investigaciones, Volumen XIV. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Psicología, UBA.

GALLUP. (2012). Encuesta telefónica. Representatividad: Nacional.

Globescan Radar. (2012, 2013). (DE: <http://www.globescan.com/>) [Consultadas de marzo a julio 2013]

Latinobarómetro. (2011). Encuestas Nacionales. Representatividad: Nacional.

Leff, Enrique. (2007). “Complejidad, racionalidad ambiental y diálogo de saberes”. México: UNAM-IIS. Colección Conceptos fundamentales de nuestro tiempo.

Martínez, Osvaldo. (2007). “Algunas estructuras y tendencias del mundo actual: entre lo insostenible y lo insoportable”. México: UNAM-IIS. Colección Conceptos fundamentales de nuestro tiempo.

Nussbaum, Martha. (2012). “Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano”. Madrid, España: Paidós.

Parametría. Encuestas Nacionales en vivienda. Representatividad: Nacional. Método de muestreo: Aleatorio sistemático con probabilidad proporcional al tamaño. Unidad de muestreo: Las secciones electorales reportadas por el IFE.

Opciones Organizacion. Consum Conscient? Transformador? (DE: <http://opcions.org>) [Consultada el 20 de marzo de 2013]

Citizens Engage. Fourth annual global consumer survey. (DE: [http://ppqty.com/GoodPurpose2010globalPPT_WEBversion%20\(1\).pdf](http://ppqty.com/GoodPurpose2010globalPPT_WEBversion%20(1).pdf)) [Consultada el 20 de marzo de 2013]

Universidad de Chile. “Consumo responsable y ciudadanía 2012”. (DE: http://www.encuesta.udp.cl/wp-content/uploads/2012/12/consumo-sustentabledef_UDP2.pdf) [Consultada el 20 de marzo de 2013]

La responsabilidad social como catalizador de una percepción positiva en empresas poblanas

Mtro. Helios José Roberto Valencia Ortega

Mtra. Andrea Estupiñán Villanueva

Dra. Martha Silvia Torres Hidalgo

Mtro. Germán Cruz Guzmán

Resumen: La cultura de la responsabilidad social empresarial (RSE) en México a partir del siglo XXI ha cambiado su tendencia. El distintivo de RSE otorgado por CEMEFI ha impactado en la imagen pública organizacional. Este estudio distingue la percepción que los *stakeholders* tienen sobre la imagen pública de empresas posicionadas en Puebla: Volkswagen de México, Empacadora San Marcos, ITESM Campus Puebla, UPAEP, y Parque España II. Se define el nivel en que la imagen pública de cada empresa se encuentra, y la relación que tiene con la sociedad. A partir de las categorías que definen a la RSE, y su percepción entre los ciudadanos usando tres variables: percepción, hexágono de RSE e imagen pública, se arrojan resultados que demuestran que la difusión y promoción de acciones sobre RSE de organización deben reforzarse para impulsarlas de forma competitiva creando una identificación como ESR por parte de la sociedad: no siempre RSE es consecuencia de posicionamiento.

Palabras clave: Responsabilidad Social Empresarial, Imagen pública, Imagen Corporativa, Empresas, *Stakeholders* y Percepción.

Introducción.

Las prácticas profesionales de las empresas en cualquiera de sus rubros han estado sufriendo determinados ajustes que responden a las tendencias que los consumidores directos van marcando. Estos *stakeholders* son ahora quienes estén rigiendo la dirección en que se mueven los mercados en cualquier esfera, por lo que realizar acciones en beneficio de la sociedad a partir de tareas generadas por las propias organizaciones, está siendo considerada una ventaja competitiva que está marcando diferencias fundamentales en el movimiento de los mercados.

Una empresa preocupada por crear planes de difusión y promoción donde dé a conocer la manera en que ejerce los recursos económicos, que comenta sobre la capacitación y

prestaciones que da a sus empleados, que protege la relación con sus proveedores y clientes, que destina apoyos económicos tanto para el crecimiento del país, como para impulsar fundaciones e instituciones de bienestar social, así como la inclusión en sus procesos de producción de materiales y prestación de servicios hacia una conciencia de protección medioambiental; son acciones que cada vez más se ubican como la diferencia entre una Empresa Socialmente Responsable y una que no lo es.

En México, y por ende, en Puebla, el siglo XXI marca la pauta de la importancia por las certificaciones denominadas como Responsabilidad Social Empresarial, o RSE. De un par de décadas a la fecha, las grandes empresas han abierto brecha hacia la importancia de las certificaciones en RSE que permitan una competencia internacional cada vez más fortalecida entre los países preocupados por el bienestar y desarrollo social. No en vano, Foran (2001) menciona que estas acciones son el conjunto de prácticas y comportamientos que las empresas adoptan hacia sus empleados, el entorno en el que operan, la autoridad y, por supuesto, la sociedad civil.

La aparición de los denominados *stakeholders*, como se les llama a los consumidores de determinados productos o servicios, ha provocado la forzosa tarea de genera cada vez más estrategias para acciones en vías de ser empresas socialmente responsables, que si bien, podrían entenderse como oportunidades de contar con un reconocimiento más, cada vez es mayor el compromiso que se establece hacia el interior de éstas por no sólo contar con el reconocimiento sino por trabajar hacia una conciencia de RSE apegada a la calidad de vida de la comunidad.

En Puebla existen diferentes organizaciones que cuentan con la certificación RSE, por lo que lo interesante es conocer hasta dónde y de qué manera son percibidas las acciones que han ubicado a esas empresas bajo una RSE. En el entendido de que la RSE aborda temas como la eficiencia económica, el empleo, los derechos del hombre, las condiciones de trabajo, el cuidado del medio ambiente, las relaciones con los stakeholders, la salud y la cultura, resulta importante distinguir si estos consumidores son conscientes de las categorías que por normatividad se establecen en una empresa para recibir tal reconocimiento, o si es simple cuestión de posicionamiento en la imagen visual o verbal de la misma.

Responsabilidad Social Empresarial.

Con base en las aportaciones de Ricardo Cuevas (2011), la responsabilidad social empresarial (RSE) se entiende como la integración voluntaria de las cuestiones sociales y del cuidado del medio ambiente por parte de las empresas. Es el comportamiento moral y transparente que contribuye al desarrollo sustentable, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad. La RSE considera las expectativas de los participantes de la empresa, respeta las leyes internacionales de comportamiento.

La RSE aborda temas como la eficiencia económica, el empleo, los derechos del hombre, las condiciones de trabajo, el cuidado del medio ambiente, las relaciones con los *stakeholders*, la salud y la cultura. La RSE contiene dos dimensiones: la que la refiere como útil para la administración, y la que la ubica como dimensión ideológica y doctrinaria. Desde el punto de vista administrativo se refiere a la ética aplicada a la empresa usada como un objeto para la creación de valor como cualquier otro conocimiento.

El desarrollo sustentable trabaja con el cuidado del medio ambiente, la eficiencia económica, el empleo, la justicia social, los derechos del hombre, la lucha contra la corrupción, la salud. Y la ética en los negocios refiere temas como el comportamiento moral del administrador, los recursos humanos, los recursos, y las relaciones con los *stakeholders*.

Dahlsrud (2008) menciona que existen más de 37 diferentes definiciones de la RSE. Razón por la que hay confusión en las definiciones aseveran Matten y Moon (2008). La RSE refiere una apreciación valoral, compleja y de aplicación flexible, se usa como sinónimo de otras concepciones que analizan las relaciones entre empresa y sociedad y es un fenómeno dinámico. Garriga y Melé (2004) muestran diferentes teorías sobre la RSE en las organizaciones, al igual que Secchi (2007). Estas las clasifican en Teorías instrumentales, Teorías políticas, Teorías integradoras y Teorías éticas. Secchi (2007) plantea tres categorías de teorías: teorías utilitarias, teorías directivas y teorías relacionales.

Algunos organismos y autores cuentan con diferentes posturas con respecto al concepto RSE asemejándolo con el concepto RSC:

Comisión de comunidades Europeas (2001): Un concepto por el cual las empresas integran las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus grupos de interés, de forma voluntaria

Consulado Mundial de Negocios para el desarrollo sustentable (1999): El compromiso de las empresas para contribuir para el desarrollo económico sostenible, trabajando con los empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en general para mejorar su calidad de vida

Consulado Mundial de Negocios para el desarrollo sustentable (2000): La responsabilidad social corporativa es el compromiso permanente de empresas de comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico desarrollo, mientras que la mejora de la calidad de la vida de los trabajadores y sus familias, así como a la comunidad local y la sociedad en general

Negocios para la responsabilidad social (2000): Toma de decisiones empresariales vinculados a los valores éticos, el cumplimiento de los requisitos legales y el respeto a las personas, las comunidades y el medio ambiente.

IBLF (2003): Prácticas empresariales abiertas y transparentes basados en valores éticos y el respeto de los empleados, las comunidades y los medio ambiente, lo que contribuirá a éxito empresarial sostenible.

Khoury, *et al* (1999): La responsabilidad social corporativa es la relación global de la empresa con todos sus las partes interesadas. Estos incluyen a los clientes, empleados, comunidades, propietarios/inversores, gubernamentales, proveedores y competidores. Elementos de la responsabilidad social incluyen la inversión en extensión a la comunidad, relaciones con los empleados, la creación y mantenimiento del empleo, la gestión ambiental y el desempeño financiero.

Hopkins (2003): RSC tiene que ver con el tratamiento de los 14 grupos de interés de la empresa ética o en una manera responsable. "Éticamente o 'responsable significa tratar a las partes interesadas en de manera considera aceptable en las sociedades civilizadas. Social incluye la responsabilidad económica. Existen actores tanto dentro de una empresa y el

exterior. El objetivo más amplio de la responsabilidad social es la creación de estándares más altos de vida, preservando al mismo tiempo la rentabilidad de la empresa, para que los pueblos tanto dentro como fuera de la empresa.

Van Marrewijk (2003): En general, la sostenibilidad corporativa y RSC se refieren a las actividades de la empresa – voluntario definición - que demuestra la inclusión de las preocupaciones sociales y medioambientales en operaciones comerciales y en sus stakeholders.

Strategis (2003): RSC es generalmente visto como el negocio de contribución al desarrollo sostenible, que ha sido definido como el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, y en general se entiende como centrarse en cómo lograr la integración de los imperativos económicos, ambientales y sociales

Foran (2001): RSC se puede definir como el conjunto de prácticas y comportamientos que las empresas adopten hacia su fuerza de trabajo, con el medio ambiente en el que se incrustan sus operaciones, hacia la autoridad y hacia la sociedad civil.

Modelo conceptual: El Hexágono de la RSE.

El desarrollo de un modelo conceptual de RSE de donde se desprende considera cuatro aspectos claves: a-el contexto nacional a través de la identificación de los principales problemas que afectan a la sociedad y el desempeño del sector privado local; b-las tendencias internacionales de RSE; c-la herramienta de guía y autodiagnóstico debía tener carácter científico y relevancia directa para el sector privado, desde la perspectiva de beneficios que puedan generarse para las empresas.

El Hexágono de la RSE comprende seis categorías sobre las cuales la empresa deberá enfocarse de manera integral para alcanzar una conducta de responsabilidad para con la sociedad donde opera: Transparencia, valores y prácticas anti-corrupción; colaboradores; públicos de interés clave (clientes, proveedores y comunidad); medio ambiente; fortalecimiento Institucional; y sostenibilidad económica.

Imagen y percepción.

El concepto de imagen aunque polisémico (Costa, 2002), destaca en dos sentidos: de *icon* que se refiere lo visual-icónico y del latín *imago*, como lo imaginario y memorial. En el diccionario de la RAE se refiere a imagen como la figura, representación, semejanza y apariencia de algo (RAE, 2013). Representación de un algo real, un objeto, un producto, una persona, un país, una empresa (Costa, 2002). Si bien por representación se refiere a soportes que proyectan lo icónico, lo visual, lo gráfico; todo atraviesa el filtro de la percepción. Por tanto, se puede afirmar que la imagen es una representación mental nutrida por estímulos captados por los sentidos (la vista, el gusto, el oído) y organizados por la percepción alrededor de un objeto. Ya que hay tantos objetos como imágenes sobre ellos, los objetos a definir en términos de imagen son las organizaciones que se detallarán más adelante, pero para las cuáles existe una imagen específica que habla de ellas, la imagen corporativa.

Imagen Pública.

La imagen pública es una representación mental que tiene el público de un objeto, y funciona como un estereotipo ya que establece un conjunto de atributos que en el imaginario colectivo sirven para guiar la conducta y las opiniones (Solano, 2009). En términos muy simples: la imagen pública es el conjunto de rasgos que caracterizan ante la sociedad a una persona o entidad. Sin embargo, afirmar esto sin conocer el entramado conceptual y operacional que le precede puede conducir erróneamente a afirmar que la imagen pública tiene un fin cosmético o que se reduce al posicionamiento.

Primeramente, la imagen pública es la percepción ordenada alrededor de un objeto que sobre él tiene el gran público general. La conformación de ésta imagen depende fundamentalmente de las informaciones y creencias de los públicos sobre el objeto (Monzón, 2001). La principal característica es que ésta conformación se hace con insumos comunicativos y estímulos que son públicos, generales, abiertos. En éste caso, se habla que el objeto de análisis de éste artículo son las corporaciones, en su acepción más amplia. Y por tanto, la imagen pública que hace referencia a las corporaciones es mejor conocida como imagen corporativa (Echeverría, 2010).

La imagen es un término polisémico (Costa, 2003) y esto se ha reflejado también en las diversas configuraciones que le han dado diversos autores a la imagen corporativa. Sin embargo, Joan Costa, Justo Villafañe, Paul Capriotti entre otros coinciden en definir la imagen corporativa como modo de gestión para obtener una imagen pública favorable, y a su vez como resultado final; es decir, que a partir de una gestión de diversas variables-estímulos se puede construir una imagen corporativa. En todo caso, una definición operativa de la imagen corporativa se refiere a ella como:

“la síntesis que se genera en la mente del público a partir de las percepciones sobre la empresa, provocadas por la interacción entre los vectores de identidad, acción, cultura y comunicación, y la influencia de los mensajes de la competencia y el entorno” (Ibáñez, 2011, p.7).

De éste modo la imagen (pública) es lo que los públicos:

- Identifican como propio de la organización, de su propio ser y esencia: sus valores, sus prácticas, su misión, su cultura.
- Reconocen de sus acciones, que comunican algo en sí mismas, pero involucra además comunicaciones intencionales específicas al respecto.

La imagen pública es la percepción de lo que las personas creen que la organización es, hace y comunica. La cultura, como proceso clave, otorga la diferenciación. En otras palabras: es más importante el cómo (actúan y comunican) que el qué. El cómo es la cultura, se manifiesta en modos de hacer y comunicar (Costa, 2003). La imagen corporativa es reflejo de la identidad: una estructura mental que poseen los públicos sobre una organización, cuyos atributos son evaluados y valorados de una determinada manera por los públicos (Capriotti, 2009).

La imagen se gestiona a partir de la identidad, y no a la inversa, que es el error de comenzar por buscar una gran visibilidad sin tener claro lo que la organización es y lo que hace. Cuando la imagen corporativa, independientemente del enfoque de gestión que los diversos autores sugieren, se sostiene a lo largo del tiempo con una constancia y consistencia en los

estímulos que alimentan las percepciones de los públicos, se habla de reputación (Trelles, 2004).

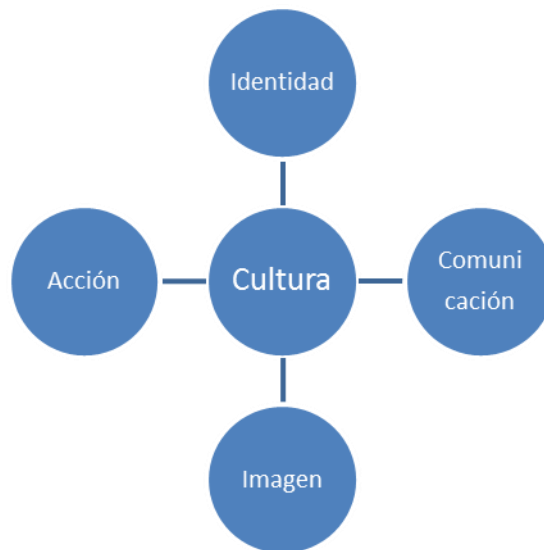


Figura 1. Vectores que dan lugar a la imagen, elaboración propia a partir de Costa, 2003.

Para todas las organizaciones sin importar el giro en el que se encuentren inmersas, es muy importante reparar en la importancia de su imagen pública, ya que ésta representa un aspecto fundamental de la comunicación estratégica que los actores comunicativos establecen, de forma consciente o no, con los actores-destinatarios de sus mensajes (Peralta, 2004).

Selección de las empresas a analizar

Para la selección de las organizaciones que se analizaron en el presente estudio, se utilizó como criterio el distintivo de certificación de RSE que otorgó El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI, 2013), es decir, se buscó una representatividad de las empresas que proyecta en su imagen y percepción el anclaje de las relaciones económicas, sociales y ambientales del agrupamiento con el medio local.

Para que una organización pudiera ser candidato a la certificación de Cemefi en 2013 debía calificar en las empresas participantes en por lo menos seis de los siguientes factores:

- a. Aspectos locacionales, evolución de las empresas y recursos locales.

- b. Personal con capacidades de trabajo que se reproducen en el medio productivo local, a través de centros de capacitación o de manera informal.
- c. Insumos de materias primas en las que participan proveedores locales.
- d. Otros insumos y redes de subcontratación.
- e. Productos comercializados en mercados que abarcan el de la localidad.
- f. Proveedores de servicios técnicos especializados y otros.
- g. Asociaciones de productores locales (formales o informales).
- h. Relaciones familiares que participan en las unidades productivas.
- i. Propiedad cooperativa de la empresa.
- j. Mecanismos de promoción, marketing, divulgación, mercados.¹⁹
- k. Relaciones con las diversas escalas de la administración pública.
- l. Relaciones con los centros de investigación y de apoyo técnico y servicios.
- m. Calidad ambiental de las empresas y el territorio

Un segundo criterio de selección fue considerar que los distintivos antes calificados representaran a su vez a diferentes tipos de organizaciones como empresas mercantiles y sociales. De esta forma, las organizaciones escogidas fueron: 1) Empacadora San Marcos (empresa productora de lácteos y enlatados) con un distintivo de RSE por 2 años, 2) Volkswagen de México (empresa automotriz) con un distintivo de RSE por 3 años ,3) Universidad Popular Autónoma de Puebla (Institución de Educación Superior IES privada) con un distintivo de RSE por 4 años , 4) Instituto Tecnológico de Estudios Universitarios de Monterrey Campus Puebla (Institución de Educación Superior IES privada) con un distintivo de RSE por 6 años y 5) Fundación Deportiva Parque España II distintivo por 4 años (Fundación deportiva y cultural) (CEMEFI, 2013).

En busca de una mejor comprensión de cada uno de los tipos de organizaciones seleccionados, definiremos cada tipo de personalidad con el fin de distinguir la esencia que necesariamente debe ser proyectada en su imagen y por lo tanto percibida por sus clientes o públicos. En primer lugar, empresas sociales y empresas lucrativas no parecen, en principio, organizaciones muy compatibles, ya que mientras la primera persigue un fin altruista que supone un beneficio para el conjunto de la sociedad, la segunda atiende un fin material que deriva en un beneficio para unas personas en concreto. Las fundaciones son

organizaciones que sin buscar el lucro buscan fines sociales, o sea filantrópicos, con un patrimonio aportado por sus fundadores; es un tipo de persona jurídica (o sea una entidad titular de derechos y obligaciones). Por lo tanto el fin conforme a la ley en México de una fundación es la asistencia social, es decir:

“Acciones dirigidas a proporcionar el apoyo, la integración social y el desarrollo de los individuos o grupos de la población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, jurídica o social, Así como las acciones dirigidas a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer su capacidad para resolver necesidades, ejercer sus derechos y de ser posible, procurar su reintegración al seno familiar, laboral social, la asistencia social comprende acciones de promoción, prevención, protección y rehabilitación (Labariega, 2003: 76).

En cuanto a las Instituciones de Educación Superior son autónomas por ley, IES, personas jurídicas cuyo fin fundamental es la prestación de un servicio público, detallado como la función social educativa de tipo superior. Las IES toman siempre para su funcionamiento y cumplimiento de su objeto la forma administrativa de organismo descentralizado. Dicha figura jurídica les permite, entre otras cosas, desarrollar sus funciones con independencia técnica, administrativa y financiera a su interior y las salvaguarda de influencias externas a través del acto legislativo de su creación (Fernández, 2011). Por otro lado, la empresa lucrativa podría definirse como el conjunto organizado de factores de la producción dedicado a la comercialización de bienes y servicios a cambio de un beneficio económico.

Por último, ya sea que la empresa tenga una vocación de producción, fomento deportivo o promoción educativa no importando si se trata de una empresa lucrativa o no lucrativa, la RSE es una oportunidad de colaborar con la comunidad al asumir un compromiso con el bien común y participando en proyectos que involucren el desarrollo económico, social y ambiental.

Metodología.

El presente estudio se aplicó durante los meses de junio y julio de 2013. En el caso del diseño metodológico, el nivel de estudio fue descriptivo porque indagó sobre variables, así mismo las investigaciones de este tipo, miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o

componentes del fenómeno a investigar, lo hacen de una manera independiente. Otra característica de los estudios descriptivos, es que se centran en medir con la mayor precisión posible. Por último, un estudio de este tipo, especifica quienes deben estar incluidos en la medición. Es de corte no experimental, ya que no se intervino en el proceso para provocar cambios; según su ubicación temporal es transversal, debido a que los datos se recolectaron en un tiempo único, y su propósito fue describir las variables y estudiar su repetición e interrelación (Hernández, Fernández y Baptista, 2010).

Para su medición se utilizó un enfoque cuantitativo que permitió una estructura anticipada, así mismo dicho enfoque se basa en la medición numérica, el conteo y comúnmente en la estadística para establecer con exactitud los patrones de comportamiento en la población. Así mismo, brindó la posibilidad de generalizar los resultados más ampliamente, además, otorgó control sobre los fenómenos y un punto de vista de conteo de magnitudes de éstos. Por último, facilitó la comparación de entre los estudios parecidos (Hernández y el al, 2010). En la siguiente figura se esquematiza el diseño de la investigación, según los parámetros antes definidos.



Figura 2: Diseño propio a partir de la Teoría de Hernández, Fernández y Baptista (2010).

Muestra.

Esta investigación se aplicó en distintas colonias dentro de la ciudad de Puebla, las cuales fueron seleccionadas aleatoriamente, esto con el fin de conocer más a profundidad la percepción que tendrían los habitantes de la ciudad de Puebla. La población de estudio quedó representada por 300 personas. Con el fin de determinar la muestra estadística se utilizó el método no probabilístico, por conveniencia.

Diseño de cuestionario.

El instrumento a utilizar para la realización de este estudio fue un cuestionario compuesto por 15 ítems, dónde se midieron tres variables de investigación (percepción, imagen pública y los seis ejes del hexágono de Responsabilidad Social Empresarial). Así mismo, se utilizaron preguntas cerradas de opción múltiple, escala Liker para la medición de la percepción de imagen pública y una pregunta abierta.

El cuestionario contó también con una pregunta la cual iba apoyada con la imagen del emblema de la RSE, esto con el fin de identificar si los encuestados lo ubicaba y si a partir de esto es que se empezaba a construir la percepción, posteriormente se preguntó si había una identificación de las cinco empresas seleccionadas, así como también del conocimiento del concepto de RSE. El siguiente bloque de preguntas midió la percepción de la imagen pública de las empresas; posteriormente se preguntó acerca del conocimiento que tenía la muestra en relación a la certificación de estas como ESR.

El siguiente apartado de preguntas contenía seis ejemplos de los seis ejes del hexágono de responsabilidad social y se preguntó si estos eran ubicados en el caso de cada una de las empresas a analizar, posteriormente se contó con una explicación acerca de que era la RSE y se hacía referencia a que las cinco empresas analizadas se encontraban certificadas y también se incluía la duración de esta. Para posteriormente preguntar que percepción se tenía de esta situación y medir si había una influencia en los comentarios.

Análisis de Resultados.

Con base en la pregunta 1 que refiere al reconocimiento de la imagen gráfica del distintivo RSE, el público encuestado logró identificar en su mayoría la imagen conceptual refiriéndola como Responsabilidad Social Empresarial, implicando el posicionamiento del emblema. Por otra parte, el porcentaje que no logró identificarlo sugiere una falta de promoción del mismo. Esto se observa en la figura 3.



Figura 3. Pregunta 1. Fuente: Elaboración propia, 2013.

La segunda pregunta que menciona acerca del conocimiento sobre las organizaciones a partir de su nombre, arroja que el 60% fueron identificadas de manera inmediata, mientras que el resto carece de posicionamiento tanto de sus productos como de sus servicios. Parte de la imagen pública se relaciona con el plan de promoción y de medios que respalda a cada una de las empresas, siendo Volkswagen, UPAEP, y ITESM Campus Puebla los más fuertes en este ámbito. Tal como se muestra en la figura 4.



Figura 4. Pregunta 2. Fuente: Elaboración propia, 2013.

Con respecto a la tercera pregunta que buscó saber sobre el conocimiento del concepto RSE, la mayoría de los encuestados mencionó contar con información sobre lo que implica la Responsabilidad Social Empresarial. El resto, carece de conocimiento lo que refleja la

ambigüedad en el concepto debido a la variedad de definiciones sobre la RSE y su confusa distinción. Lo anterior se observa en la figura 5.

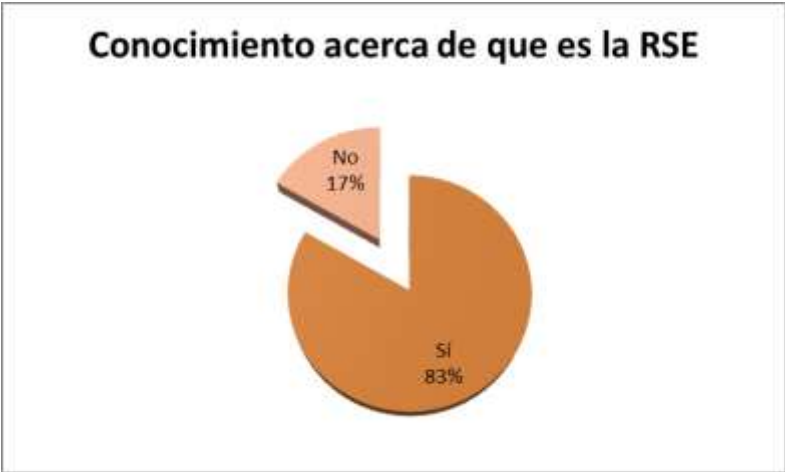


Figura 5. Pregunta 3. Fuente: Elaboración propia, 2013.

La percepción se relaciona con el concepto de reputación que va ligado con la imagen pública. En el caso de la pregunta número 4, los encuestados tuvieron que distinguir su percepción sobre las diferentes empresas. Con respecto a la Empacadora San Marcos, la percepción más alta fue la valoración buena contando con un 70% de identificación, mientras que las más bajas fue la excelente percepción o la falta de una percepción por parte de los encuestados con respecto a la empresa, ya que debido a la falta de posicionamiento la misma percepción se ve mermada. Lo cual se muestra en la figura 6.



Figura 6. Pregunta 4. Fuente: Elaboración propia, 2013.

La pregunta número cinco se centró en la medición de la percepción en relación a Volkswagen de México, la cual contó con un 97% de percepción positiva dividida entre una buena y una excelente reputación, así mismo se pudo ver que no aparece ninguna de las dos escalas negativas de imagen, de nuevo aquí se hace patente la difusión y presencia que esta empresa tiene en los distintos soportes mediáticos, además se observa que la imagen pública que esta empresa proyecta va en sintonía de aspectos positivos y cualidades que le son asignadas, convirtiéndola en una empresa que no puede pasar desapercibida por la audiencia. Se muestra en la figura 7.

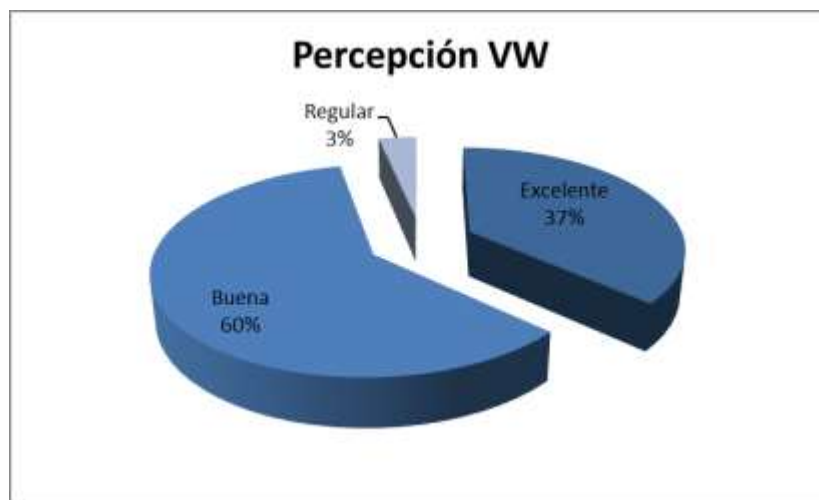


Figura 7. Pregunta 5. Fuente: Elaboración propia, 2013.

En el caso de la UPAEP, la pregunta seis se dedicó a medir su percepción de imagen pública, al igual que en el caso de VW de México el sector en el que se encuentra más representado es en el eje de la percepción positiva, contando con un 90%. De este modo, vuelve a quedar patente que no existe una percepción negativa a cerca de esta institución educativa, sin embargo la percepción regular se incrementó mostrándose un 10%, lo cual indica que muchas de sus acciones no se han comunicado de forma efectiva, lo cual genera en las audiencias una percepción neutral de la institución. Ver figura 8.



Figura 8. Pregunta 6. Fuente: Elaboración propia, 2013.

En la pregunta número siete se puede observar la percepción de imagen pública de los encuestados en relación al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Puebla, dónde al igual que en caso de Volkswagen de México la percepción positiva en sus dos escalas representan el 97%, quedando en un porcentaje del 3% la indiferencia de estos en relación a la institución. Esto se muestra en la figura 9.

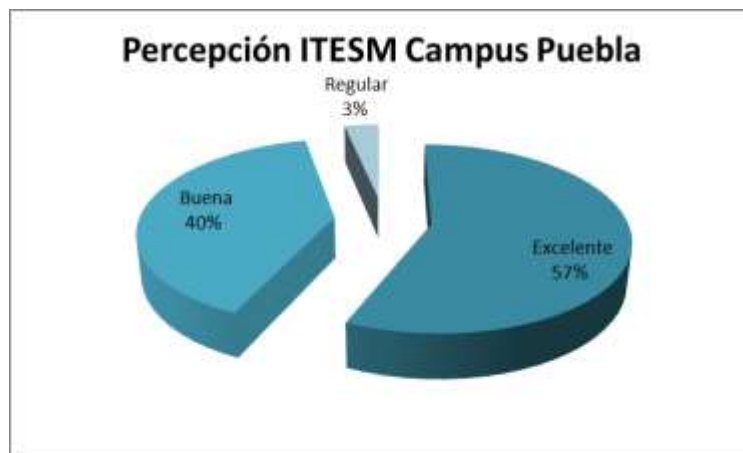


Figura 9. Pregunta 7. Fuente: Elaboración propia, 2013.

En el caso de la percepción de imagen pública de Parque España II se indagó en la pregunta ocho, donde las percepciones en relación a este se encuentran bastante divididas, siendo la más alta ninguna, lo cual demuestra que el posicionamiento en la mente de los encuestados es nulo, lo cual genera que no exista una identificación de la asociación y en consecuencia pasan desapercibidas las acciones que esta lleva a cabo. En segundo lugar la percepción

regular se encuentra representada en un 27%, lo cual representa una percepción neutral acerca de la asociación, demostrando su imagen pública no se encuentra bien percibida y sus acciones no son identificadas del todo. Por último, las escalas positivas de percepción se encuentran en un 40%, demostrando que aún lo pocos esfuerzos por comunicar las acciones de la empresa han rendido frutos. Tal como se observa en la figura 10.



Figura 10. Pregunta 8. Fuente: Elaboración propia, 2013.

En el ítem nueve reportó el conocimiento de los encuestados en relación a la certificación de RSE de las cinco organizaciones analizadas, dónde se encontró que la empresa con mayor identificación con este distintivo fue Volkswagen de México de nuevo debido a la difusión y apoyo que ha tenido en medios de comunicación, en el punto intermedio se encuentran las dos instituciones educativas (IES), contando con más del 50% de identificación. Por su parte, las dos que se encuentran en un nivel bajo son Empacadora San Marcos y Parque España II, aquí de nuevo queda patente la mínima difusión con la que cuentan estas dos, demostrando que aunque han sido certificadas, la falta de promoción y comunicación de sus acciones no sólo repercute en su imagen pública, sino que no ayuda a que la Responsabilidad Social Empresarial beneficie a su percepción. Ver figura 11.



Figura 11. Pregunta 9. Fuente: Elaboración propia, 2013.

Los aspectos clave del modelo de RSE están representados en el Hexágono a través de seis categorías que se ponen de manifiesto en la descripción de las acciones de cada una de las empresas elegidas, cuestionadas a los encuestados. En el caso de Empacadora San Marcos, se manifiesta el reconocimiento por su preocupación hacia los empleados, lo cual cae en la categoría definida como colaboradores, mientras que no se le reconocen acciones a favor del medio ambiente, ni de sus clientes y proveedores que refiere a públicos de interés. El mínimo porcentaje de encuestados desconocen cualquier tipo de acción relacionada con RSE por parte de la empresa. Lo anterior se puede ver en la figura 12.

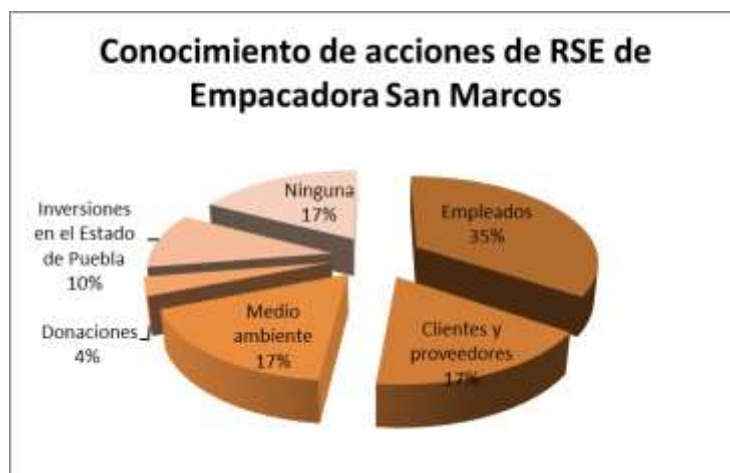


Figura 12. Pregunta 10. Fuente: Elaboración propia, 2013.

Por su parte, Volkswagen de México, cuenta con el reconocimiento de sus acciones de RSE en todas las categorías distinguidas como parte del modelo conceptual de RSE. La categoría referente a sostenibilidad económica que representa el mayor porcentaje en las respuestas del público encuestado. El menor porcentaje se encuentra en la acción correspondiente a donaciones o fortalecimiento institucional. Sin embargo, pese a ello, se manifiestan todas las categorías del modelo implicando una conducta de RSE clara. Esto se muestra en la figura 13.



Figura 13. Pregunta 11. Fuente: Elaboración propia, 2013.

El mismo caso de reconocimiento de las acciones en todas las categorías de la RSE, se presenta en UPAEP, sin embargo, en este caso, sí existe un porcentaje, aunque mínimo, de público que no reconoce ninguna acción que se relacione con la RSE. Esto podría implicar que corresponde a una falta de comprensión de las acciones y su relación con las categorías por no estar identificado con la empresa o tener alguna referencia directa de la organización. Un aspecto relevante es que UPAEP cuenta con mayor reconocimiento en las donaciones o fortalecimiento institucional en comparación con Volkswagen, pese a que esta última cuenta con el mayor posicionamiento. Ver figura 14.

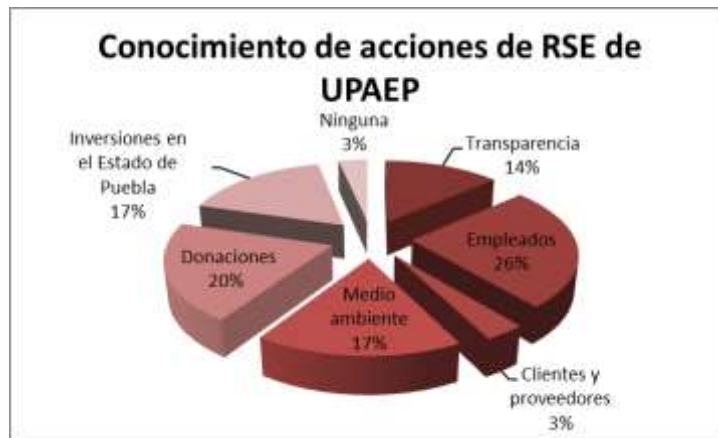


Figura 14. Pregunta 12. Fuente: Elaboración propia, 2013.

En el caso del ITESM Campus Puebla, la categoría de mayor reconocimiento por parte de los encuestados recae en lo que respecta al medio ambiente, y al ámbito de los empleados. Esto representa la importancia de la organización por el factor humano y social en mayor medida que las demás empresas elegidas. Sin embargo, al igual que sucedió con Volkswagen de México, el aspecto de las donaciones es muy bajo, pero existe. Cabe mencionar que un bajo porcentaje desconoce si el ITESM Campus Puebla cuenta con acciones de RSE pese a tener un alto posicionamiento en la mente del público. Tal como se observa en la figura 15.

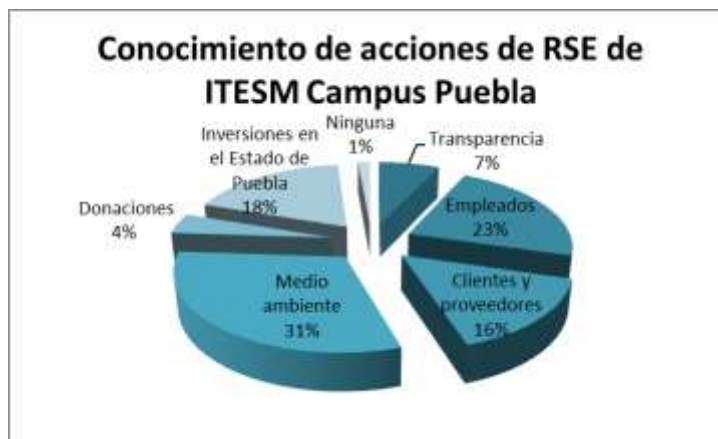


Figura 15. Pregunta 13. Fuente: Elaboración propia, 2013.

El caso del Parque España II es muy similar al del ITESM Campus Puebla, donde se le reconocen dos categorías altamente identificadas como RSE: la dedicación al medio

ambiente y la preocupación por sus colaboradores o empleados. Sin embargo, se le menciona como una empresa con poca transparencia, y baja inversión en cuanto a su aportación económica. Las categorías que involucran al factor humano sobresalen. Esta organización descuida el ámbito de la transparencia y de clientes y proveedores, lo que implica que su relación con los públicos externos debiera fortalecerse. Al igual que la UPAEP y el ITESM Campus Puebla, se presenta un porcentaje que no reconoce ninguna acción sobre RSE. Esto se puede apreciar en la figura 16.



Figura 16. Pregunta 14. Fuente: Elaboración propia, 2013.

En el caso de la pregunta quince, el 70% de los encuestados dentro de los argumentos que dio, explicó que sería muy importante que se empezara a comunicar más las acciones de RSE que algunas de las empresas seleccionadas se encuentran realizando, ya que debido a esto no se tiene bien ubicada ni posicionada su imagen. Así mismo, también comentaron que sería muy importante que las empresas no sólo se valieran de la certificación para proyectarse como una empresa preocupada por su entorno y para poder contar con mayores recursos, sino que en realidad fueran parte de las acciones que quieren realizar para mejorar la calidad de vida de los habitantes del estado y además realmente se comenzara a ver una participación de Empacadora San Marcos y Parque España II en los beneficios que se deben de ofrecer a Puebla.

Conclusiones.

La multiplicidad de definiciones sobre lo que significa y a lo que hace alusión la responsabilidad social empresarial, genera confusión en el reconocimiento e identificación

que con la actividad se tiene. Los *stakeholders*, en su mayoría distinguen las acciones que pertenecen a una aplicación de RSE sin embargo, la misma flexibilidad en sus alcances provoca que las relaciones que se ubican entre las empresas, sus quehaceres, y la relación de éstas con la sociedad; provoca que se tenga una clara tendencia hacia al cuidado del medio ambiente y hacia el buen trato de los empleados como actos relacionados con Responsabilidad Social Empresarial, mientras que la categoría que involucra la transparencia y las donaciones no son distinguidas como parte de las acciones de las empresas elegidas, a pesar de que todas cumplen con todos los parámetros que las hacen estar enlistadas en las ESR de CEMEFI.

La percepción al respecto de quienes consumen los bienes y/o servicios de las empresas aquí trabajadas, deben ser considerados en demasía para fortalecer la promoción y difusión de aquellas tareas que refieren a una RSE apeándose a los estándares internacionales establecidos por las normatividades. El impacto que estas acciones provocan en la sociedad permite fortalecer valores, capacidades ciudadanas y sensibilidades sociales que se destinan hacia la construcción de una comunidad mejor integrada, participativa, transparente y respetuosa de su entorno a nivel local, nacional e internacional. Este tipo de conducta ubica a las empresas socialmente responsables en una dimensión ideológica regida por mejorar la calidad de vida.

Hablar de RSE está relacionado con el éxito de una empresa, siempre cuando se integre cuestiones sociales, económicas y medio ambientales en los procesos medulares de la empresa. Lo anterior se convierte en un reto para todo comunicador estratégico, cuando esta alineación debe permear en lugar de oponerse a cuestiones esenciales como: satisfacer la demanda de los clientes, mantener la calidad; al mismo tiempo que atender los intereses de otros actores tales como trabajadores, proveedores y el entorno

La RSE a largo plazo respecto a la gestión y percepción de la imagen, sostendrá el éxito económico y obtendrá una ventaja competitiva creándose una nueva reputación, al fortalecer la fórmula de reputación ($\text{IMAGEN} + \text{TIEMPO} = \text{REPUTACIÓN}$). Esta fórmula puede ser una realidad cuando la imagen de la empresa proyecta hacia sus diferentes públicos de interés este alineada a los procesos de producción y/o de servicio que apoyan

las tres esferas del desarrollo, social, económica y ambiental; esto traerá como consecuencia que los trabajadores se sientan orgullosos porque se valora su contribución.

Después de lo anterior expuesto, se pueden afirmar dos cosas con certeza. En primer término, las organizaciones que tienen un mejor posicionamiento son simultáneamente identificadas como empresas socialmente responsables. En segundo término, las empresas que se encuentran con un perfil más bajo de identificación, a pesar de contar con el distintivo de responsabilidad social, no cuentan con la ventaja que supone ésta certificación para ser más visible. Resulta oportuno hacer ciertas precisiones respecto a éstas afirmaciones, atendiendo a la premisa de que la responsabilidad social empresarial es un activo de posicionamiento de imagen pública importante más no panacea infalible para conseguir un posicionamiento.

La imagen pública de las organizaciones, es decir la imagen corporativa, es el resultado de la gestión de la identidad. Identidad vinculada a la cultura, al quehacer y al comunicar de la responsabilidad social. Esto se ha confirmado por los aspectos del hexágono de responsabilidad social que fueron detectados por los entrevistados. Ésta es la primera observación importante, y no es evidente: la imagen corporativa que deriva en un posicionamiento, no tiene en la responsabilidad social un maquillaje, sino un validador de lo que la organización ya hace bien: destacarse por ser excepcional. Es decir: empresas como VW, Tec de Monterrey y UPAEP, lograron cubrir un valor en la categoría de excelencia. En paralelo, se identificaron en ellas actividades de responsabilidad social específicas y concretas, algunas más cargadas a ciertos aspectos de imagen pública más rentables tales como el cuidado del medio ambiente; pero sin afectar su valor a largo plazo: su reputación corporativa, donde la excelencia implica valores, cultura y prácticas sensibles en lo medioambiental, lo social y lo económico. En ése orden.

En tanto que para las organizaciones que no se encuentran posicionadas, es razonable preguntarse ¿Entonces la responsabilidad social empresarial no ayuda a la imagen corporativa? Y aquí es donde antes de responder bajo la dicotomía del sí o no, debemos tomar el valor independiente de la labor de responsabilidad social por sí misma. En una sociedad donde cada vez más personas logran comprender que las organizaciones tienen que extender el rango de sus actividades para consideraciones éticas en sus prácticas, la

imagen pública favorable ha puesto su mirada en un distintivo que se otorga como sello, como imagen de marca, es decir el distintivo ESR, el cuál por sí mismo es identificado con un éxito notorio del 83%. Si la percepción de la responsabilidad social es identificada con éxito por parte del público, y sin negar los evidentes beneficios que esto conlleva y sobre los cuáles no es necesario abundar más, ¿entonces qué está fallando? La respuesta no es sorprendente, pero peligra de ser tomada como obvia: la comunicación.

En los marcos de las observaciones anteriores, la comunicación, y más específicamente la comunicación corporativa entendida como metodología de gestión, se manifiesta en las organizaciones excelentes por su posicionamiento, mientras que el silencio o falta de ubicación en las otras permiten suponer que algo falla en su comunicación. Sin que se pueda afirmar con certeza qué es lo que falla, ya que éste estudio no incluyó las variables de medios a partir de los cuales identifican ya a las organizaciones, ya las labores de responsabilidad social que abarcan.

De todo esto se desprende que la comunicación corporativa es fundamental para aprovechar la Responsabilidad Social Empresarial. Entender que la imagen corporativa favorable es el resultado de la labor de gestión de comunicación corporativa, que intencionalmente administra los estímulos comunicativos que alimentan la percepción de los públicos de interés que habrán de formarse una imagen sobre la organización. Pero que la labor de trascendencia, antaño otorgada a las relaciones públicas, ahora en la comunicación corporativa, y como tendencia futura en la responsabilidad social, sigue siendo validar la actividad de las organizaciones para trascender la esfera de entidades socioeconómicas y entenderlas como partes éticas integradas a un entorno del cual deben tomar consciencia del bienestar en las esferas ecológicas, económicas y sociales.

Futuras líneas de investigación.

Es a partir de la reflexión anterior, que nos surge una pregunta: ¿ Es posible que la esencia de las micro y pequeñas empresas al ser más flexibles y personales, les permita dar una respuesta con mayor rapidez a los cambios y oportunidades del mercado respecto a la implementación de un plan de RSE?. Otro punto a favor de implementar un plan de RSE en las PyMES es que estas organizaciones muchas veces son parte de las comunidades y por lo

tanto están sensibilizadas con las demandas y oportunidades de la que ellas mismas son parte pudiendo cooperar de manera con su localidad al integrar acciones de RSE, que como se comprobó en el presente estudio mejorará su imagen ayudando a evitar no ser sustentables a lo largo del tiempo, que es la principal problemática de este tipo de empresas.

Bibliografía.

1. Business for Social Responsibility. (2000). *Introducción a la Responsabilidad Social Corporativa*. [23 de junio de 2003].
2. Capriotti, P. (2009). *Branding Corporativo. Fundamentos para la gestión estratégica de la Identidad Corporativa*. Santiago: Business School Universidad Mayor. Recuperado (03/08/2013) de <http://www.analisisdemedios.com/branding/BrandingCorporativo.pdf>
3. Trelles, I. (2004). *Comunicación Organizacional*. Ed. Félix Varela, La Habana.
4. CEMEFI. (2013). *Lista de empresas que obtuvieron el distintivo ESR*. Recuperado el 28 de mayo de 2013 de: <http://www.cemefi.org/esr/>
5. Comisión de las Comunidades Europeas. (2001). *Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social corporativa*, COM (2001) 366 final, Bruselas
6. Costa, J. Creación de la Imagen Corporativa: el paradigma del siglo XXI en *Razón y Palabra*, Agosto-Septiembre 2003. No. 34. Recuperado (03/08/2013), de <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n34/jcosta.html>
7. Cuevas, R. (2011). *Las dimensiones de la responsabilidad social de las empresas: una guía de lectura para su estudio*. Universidad de Québec Montreal, Canadá. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. Vol. XIX (1), Junio, 2011. 7-26.
8. Dahlsrud, A. (2008). *Como la responsabilidad social corporativa se define: un análisis de 37 definiciones*. Responsabilidad Social Corporativa y Gestión Ambiental, 15 (1), 1-13.
9. Echeverría, F. (2010). La imagen pública. Un valor de comunicación, en *Revista Icono14* [en/ línea] 1 de Julio de 2010, Año 8, Vol. 2. pp. 264-275. Recuperado (03/08/2013), de <http://www.icono14.net/>

9. Fernández, E. (2011). La autonomía universitaria como prerrogativa y responsabilidad, en *Universidades*, Abril-Junio, 47-49.
10. Foran, T. (2001). *Responsabilidad social de las empresas multinacionales, a las nueve empresas de electrónica en Tailandia: un análisis preliminar*, informe al Proyecto de Responsabilidad Corporativa Global de California. Nautilus Instituto para la Seguridad y el Desarrollo Sostenible: Berkeley, CA.
11. Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
12. Hopkins, M. (2003). *La Ganga Planetario - Cuestiones de RSE*. Earthscan: London.
13. Ibañez, G. (2011). *Imagen Corporativa*. Recuperado (03/08/2013), de <http://www.economiapersonal.com.ar/wp-content/uploads/2011/03/imagen-corporativa-p01.pdf>
14. INCAE, (2004). *Diseño y elaboración de un Modelo de RSE para Costa Rica*.
15. Khoury G, J Rostami, Turnbull JP. (1999). *Responsabilidad Social Corporativa: Convirtiendo las palabras en acción*. Conference Board de Canadá: Ottawa.
16. Labariega, P.(2003). La Fundación en Derecho privado Mexicano. Revista de Derecho Privado, en *Nueva época*, año 2, 5 mayo-agosto. pp 53-107. Recuperado: marzo 2013.[Versión en línea]:<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derpriv/cont/5/dtr/dtr3.pdf>
17. Monzón, C. (2001). Opinión e imagen pública, una sociedad “bajo control”, en *Palabra Clave*, No.4.
18. Peralta, C. (2004). Nociones de la imagen pública, en *Revista Razòn y Palabra*. No. 34 junio-julio.
19. Solano, L. F. (2009). Relaciones Públicas, Responsabilidad Social Corporativa e Imagen Pública en la actual crisis, en *Vitat Academia*. No. 103. Marzo. 2009. Pp. 1-15. Recuperado de <http://www.ucm.es/info/vivataca/anteriores/n103/DATOSS103.htm>
20. Strategis. (2003). *¿Qué es la RSE?* http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/incsr_rse.nsf/vwGeneratedInterE/h_rs00094e.html [23 abril de 2003].

21. Van Marrewijk, M. (2003). *Conceptos y definiciones de la RSE y la sostenibilidad de las empresas: entre la agencia y la comunión*. *Journal of Business Ethics* 44: 95-105.

La evolución de la percepción de Responsabilidad Social Empresarial entre sociedad civil, empresas y organismos no gubernamentales: el caso de la zona metropolitana del estado de Querétaro.

Lilia Carolina Rodríguez Galván, Marcela Villar Teneo

Resumen.

El estudio propone conocer la evolución que ha tenido la percepción del término Responsabilidad Social Empresarial (RSE) para la población en general, las empresas y la sociedad civil organizada en la Zona Metropolitana del Estado de Querétaro. El acordar los alcances y límites de la percepción del concepto es importante ya que permite identificar las diferentes posiciones de los actores involucrados así como reconocer la implantación de la RSE en las prácticas sociales. Las acciones que emanan de los diversos grupos de interés en RSE están basadas en la comprensión del concepto y las prioridades establecidas en él. El estudio sigue como columna vertebral de análisis la definición de Responsabilidad Social Empresarial sugerida por la ISO 26000 considerando dos dimensiones básicas: el nivel de conocimiento del término RSE y la identificación de las *prioridades que se le dan* a las materias fundamentales que muestra ISO26000 para materializar este comportamiento responsable.

Palabras clave

Responsabilidad Social, Empresarial, Organismos de Sociedad Civil, ISO 26000, Querétaro, Grupos Vulnerables, Mujeres.

Introducción

Abordar el tema de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) representa la oportunidad de analizar la gestión de las empresas desde un enfoque multidimensional considerando el justo equilibrio de los intereses de las partes interesadas, entre los que destacan; los accionistas, empleados, proveedores, comunidades, con la maximización de la utilidad y los beneficios a largo plazo.

Es la apuesta por un modelo de negocios con énfasis en una relación ética y solidaria, sustentada en un valor compartido entre los diversos actores involucrados y con metas compatibles al desarrollo sustentable. La RSE ofrece una visión integral de la empresa, pero a su vez una posibilidad de visualizarnos como sociedad en su conjunto, con nuestras perspectivas de crecimiento y desarrollo a largo plazo. (3s Gestión, 2007)

La RSE es un tema puesto sobre la mesa en México desde hace varios años, observándose un paulatino avance de su presencia en la agenda pública y empresarial. El Estado de Querétaro no ha sido la excepción. Diversas iniciativas provenientes de sectores gubernamentales, privados y sociales promueven su definición y realizan esfuerzos para dar a conocer enfoques y estándares nacionales e internacionales.

Este estudio propone justamente conocer el nivel de evolución y penetración del concepto de Responsabilidad Social Empresarial en la población en general, las empresas y la sociedad civil organizada de la Zona Metropolitana del Estado de Querétaro al año 2013, identificando prácticas, compromisos y exigencias en la materia. Teniendo como referencia un estudio de similares características realizado en el Estado el año 2007. (COPARES, 2007)

Esta investigación exploratoria, coordinada por Comunicadores para la Responsabilidad Social (COPARES), al igual que la del 2007 y desarrollada por el Tecnológico de Monterrey campus Querétaro, fue realizada durante los meses de enero a mayo del presente año.

El estudio contribuye a reconocer las diferentes posiciones de los actores involucrados, así como a distinguir las acciones asociadas al concepto y las áreas de fortaleza y oportunidad que cada sector social identifica en los diversos ámbitos de la RSE.

Los hallazgos de este trabajo son principalmente de enfoque cuantitativo y se relacionan con el objetivo de identificar el nivel de conocimiento, percepción y valoración que población en general, empresarios y sociedad civil tienen respecto al tema de Responsabilidad Social Empresarial.

El estudio sigue como columna vertebral de análisis la definición de Responsabilidad Social en las organizaciones sugerida por la ISO 26000, así como las materias fundamentales establecidas en esta norma internacional.

El situar la ISO 26000 como base de la investigación, permitió dar lineamientos más concretos, claros y estandarizados a la encuesta, herramienta metodológica utilizada en el estudio, y a su vez tener resultados más acordes con las exigencias y desafíos planteados a nivel mundial en la materia.

Antecedentes:

Los planteamientos sobre Responsabilidad Social Empresarial han surgido desde distintas disciplinas, así como también de diversas organizaciones, entre las que destaca la ONU, la Unión Europea, el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, el Foro Económico Mundial y desde el 2010, la Organización Internacional de Normalización, quien a través de la ISO 26000, establece un marco conceptual y una orientación sobre los principios que subyacen a la responsabilidad social.

La ISO 26000 producto de un proceso incluyente de expertos y organizaciones a nivel mundial, reúne las múltiples miradas al concepto y lo define como “la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y el medio ambiente, mediante un comportamiento ético y transparente que: contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; y esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones”. (ISO 26000, 2010)

En la comunidad empresarial la definición que aporta el estándar ISO 26000:2010 *Guidance for social responsibility* contempla dos dimensiones básicas de la RSE: la reflexión de su finalidad última que está asociada con la misión-visión de la empresa, y los procesos que pueden materializar este comportamiento responsable. Analizar el concepto

de RSE desde esa doble perspectiva reta tanto a la misión y finalidad de la empresa como al aparato para su consecución. Esta definición guía a la empresa a una reflexión profunda en dos directrices: su finalidad última expresada en su misión y el impacto en el desarrollo sostenible y al bienestar; y la reflexión en el cómo lo materializa, reflejado en la integración de la empresa y sus relaciones, las expectativas de los grupos de interés, los impactos que genera su actividad, consistente con la legalidad y transparencia. (Xertatu:adi, 2007)

Los lineamientos de ISO 26000 corresponden a una guía no certificable, que pretende fomentar que las organizaciones vayan más allá del cumplimiento legal, basándose en principios, en el involucramiento de las partes interesadas, así como en materias y asuntos fundamentales para la integración de un comportamiento socialmente responsable.

La Norma publicada a fines del 2010, se ha convertido en un referente mundial en Responsabilidad Social, ya que entrega un marco de actuación alineado a otros estándares pero con una dimensión más amplia y transversal en la organización. Su contribución a nivel empresarial la podríamos situar en establecer la pauta para proteger el *valor* de una empresa, entendido éste como *el aumento de las perspectivas de éxito* (Forética RESEARCH, Junio 2011)

La ISO 26000 se centra en siete materias fundamentales; gobernanza de la organización, derechos humanos, prácticas laborales, medio ambiente, prácticas justas de operación, asuntos de consumidores y participación activa y desarrollo de la comunidad.

De las seis últimas materias antes mencionadas se desprenden asuntos específicos a considerar por una organización que desea emprender un camino hacia la responsabilidad social. Estos asuntos van desde el establecimiento de políticas a evitar la complicidad que desencadenarían prácticas irresponsables.

En Derechos Humanos se establecen como asuntos de responsabilidad social; la debida diligencia, situación de riesgo para los derechos humanos, evitar la complicidad, resolución de reclamaciones, discriminación y grupos vulnerables, derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales, principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En materia de Prácticas Laborales, los asuntos o ejes son claros; Trabajo y relaciones laborales, condiciones de trabajo y protección social, diálogo social, salud y seguridad ocupacional, desarrollo humano y formación en el lugar de trabajo.

Respecto a Medio Ambiente, los asuntos a emprender por una organización serían; prevención de la contaminación, uso sostenible de los recursos, mitigación y adaptación al cambio climático, protección del medio ambiente, la biodiversidad y la restauración de hábitats naturales.

En Prácticas Justas de Operación los asuntos son; anti-corrupción, participación política responsable, competencia justa, promoción de responsabilidad social en la cadena de valor, respeto a los derechos de la propiedad.

En materia de Asuntos de Consumidores los asuntos son siete: prácticas justas de marketing, información objetiva e imparcial y prácticas justas de contratación, protección de la salud y la seguridad de los consumidores, consumo sostenible, servicios de atención al cliente, apoyo y resolución de quejas y controversias, protección y privacidad de los datos de los consumidores, acceso a servicios esenciales, educación y toma de conciencia.

Finalmente en Participación Activa y Desarrollo de la comunidad, la ISO 26000 establece los siguientes asuntos; participación activa de la comunidad, educación y cultura, creación de empleo y desarrollo de habilidades, desarrollo y acceso a la tecnología, generación de riqueza e ingresos, salud e inversión social.

La importancia de la ISO 26000, no sólo radica en ofrecer una guía de comportamiento corporativo, sino que tal cual sucede con otros estándares permite desarrollar una cultura empresarial más ética en beneficio de los diversos grupos de interés, a través de procedimientos y acciones que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de negocio.

Pese a que en Querétaro la ISO 26000 no ha tenido un nivel de difusión amplio, las acciones de promoción de RSE se han diversificado en los últimos años, surgiendo iniciativas desde los diferentes sectores sociales. Gobierno ha fomentado el tema desde plataformas como Querétaro Sustentable, plateando una agenda para la disminución de brechas de desigualdad social, así mismo ha dado el ejemplo suscribiéndose a los diez

principios del Pacto Mundial. Para la promoción en el sector privado lanzó el Premio al Mérito Empresarial con mención en RSE, convocado desde la Secretaría de Desarrollo Sustentable.

En el sector social, la Fundación Roberto Ruiz Obregón que participa como aliado regional del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Fundación Merced y Fundación Comunitaria, promueven talleres y eventos de RSE, además de trabajar por la profesionalización de las organizaciones sociales que operan a nivel local.

Las universidades además de fomentar internamente sus procesos socialmente responsables, participan en alianzas y foros para dar a conocer el tema y generan poco a poco líneas de investigación que ahonden en esta disciplina.

El trabajo en equipo multisectorial ha marcado la experiencia de promoción queretana, dando un impulso importante en los últimos años y creando una plataforma de acción que ya comienza a dar frutos, pero que aún tiene retos importantes en la materia.

Diseño de Investigación:

La investigación es de tipo exploratorio y busca identificar el nivel de conocimiento y evolución del concepto de RSE, así como reconocer prácticas y exigencias que distintos sectores de la sociedad tienen respecto a la materia.

El estudio realizado durante los meses de enero a mayo del 2013 en la zona metropolitana del Estado de Querétaro, incluyendo los municipios de El Marqués, Corregidora y Querétaro, abarcó una muestra de 740 personas público en general, 114 de la comunidad empresarial y 57 organizaciones de la sociedad civil (OSC), los cuales fueron encuestados persona a persona, vía telefónica y en línea.

A nivel empresarial las compañías son mayoritariamente de origen mexicano, seguido de empresas estadounidenses. El principal giro es la manufactura, servicios profesionales y construcción.

La encuesta que fluctuaba entre 19 y 27 preguntas, de acuerdo al sector social de aplicación, estaba alineada a las materias fundamentales y asuntos de la ISO 26000, como alternativa de respuesta, principalmente en aquellas preguntas relacionadas con acciones, compromisos y exigencias en materia de RSE.

El estudio se diseñó con un nivel de confianza de 95% y un error muestral de $\pm 3.26\%$.

Esta investigación fue comparada con una de similares características realizada en el año 2007, donde la muestra abarcó 700 personas público en general y 179 empresarios. Este estudio previo no contó con la referencia de la ISO 26000, debido a su inexistencia para esas fechas, por lo que en algunas respuestas la comparación se hace difícil e infructuosa.

Resultados:

1.- ¿Ha escuchado hablar de Responsabilidad Social Empresarial?

Pese a las diversas iniciativas de promoción de Responsabilidad Social Empresarial en Querétaro, poco se sabía sobre el nivel de evolución y penetración del término RSE en los últimos 6 años en la sociedad queretana. El estudio es justamente en este punto donde hace una de sus principales revelaciones.

Consultados los diversos segmentos de estudios sobre si ha escuchado el término responsabilidad social Empresarial es un 67% de la población en general la que contesta afirmativamente, aumentando un 35% el conocimiento del término del año 2007 al 2013, en este segmento de la población.

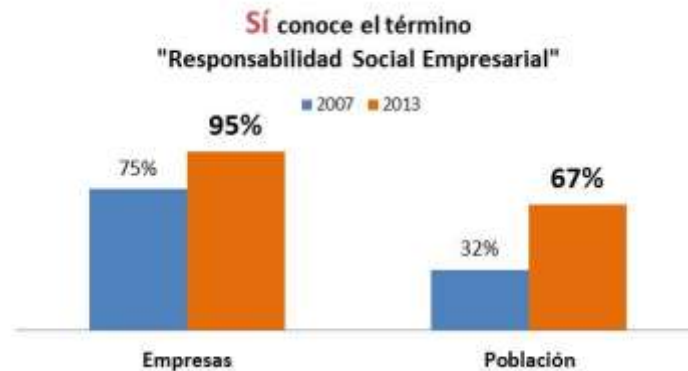


Figura 1. Conocimiento del término *Responsabilidad Social Empresarial*

El perfil de quienes dicen haber escuchado el concepto son básicamente jóvenes de entre 18 a 24 años (36.3%) seguidos por adultos con edades entre los 35 y 44 años (27.5%). La mayoría tiene un nivel de formación universitaria, siendo empleados del sector privado o estudiantes de educación superior.

Las actividades asociadas a RSE por parte de la población en general, son principalmente aquellas vinculadas a medioambiente (36%) y protección de los derechos humanos (16%). Sólo un 7% las relaciona a actividades de prácticas justas de operación, anti-corrupción y competencia justa.

Una tendencia similar ocurre en la comunidad empresarial, ya que del 75% que dijo haber escuchado el concepto en el 2007, se incrementa al 90% en el 2013. Empresas medianas y grandes con las que más señalan haber escuchado el término.

Un 54% de los encuestados del sector empresarial manifiesta que su organización se encuentra "bien" en materia de RSE. Siendo transversal esta respuesta tanto en tamaño como sector empresarial, así como en rango del encuestado.

Pese a que no existen registros previos sobre su cercanía con el concepto, es importante destacar que el 78% de las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) dicen haber escuchado hablar sobre RSE, un porcentaje que se podría considerar más bajo de lo deseable, considerando la importancia de este sector en el desarrollo e implantación de la materia a nivel local.

Las cifras obtenidas a nivel local se pueden apoyar en la tendencia nacional revelada en el último informe corresponsable 2012 donde el 79% de los expertos señalan que México está mejor en materia de RSE, registrándose un incremento de un 5% respecto al 2011. Además de este dato el informe revela que el 65% de las organizaciones ha apostado más en la RSE en el último año.

2.- Exigencias v/s acciones

Entre las acciones que la población en general más les exigiría en materia de RSE a las empresas se encuentran medio ambiente con un 36% y prácticas laborales con un 31%. Materias que no coinciden con las exigencias realizadas por las OSC, quienes sitúan los Derechos Humanos como la prioritaria a concretar por los organismos privados con un 25% seguida de Participación activa y desarrollo de la comunidad con un 23%.



Figura 2. Exigencias en Responsabilidad Social Empresarial

Las empresas hasta ahora parecen seguir las exigencias de la población en general, ya que manifestaron realizar actualmente actividades enmarcadas en Prácticas Laborales con un 55% y de cuidado medioambiental con un 49%.

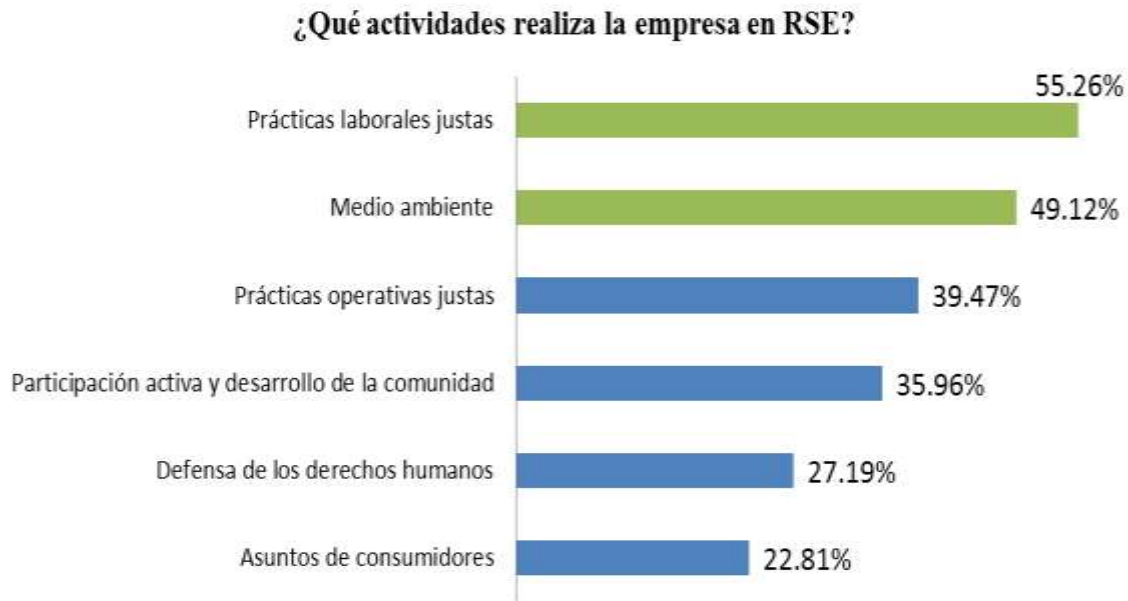


Figura 3. Actividades que realiza la empresa en *Responsabilidad Social Empresarial*

En estos dos últimos puntos sobresalen acciones para mejorar el trabajo y relaciones laborales, así como para mejorar sus condiciones y protección social. En materia ambiental se distinguen las prácticas de prevención de la contaminación y uso sostenible de los recursos.

Cabe destacar que la materia menos mencionada por los empresarios como eje de las acciones que desarrolla actualmente es Asuntos de Consumidores con un 23% y de ella, el asunto menos trabajado por las empresas que operan en Querétaro es la Educación y Toma de conciencia sobre el consumo responsable, apareciendo como área de mayor oportunidad con un 6%.

Pese a la dificultad de hacer una comparación en este tema respecto al año 2007, por la alienación con la ISO 26000 que se hizo en el presente estudio, sí se puede señalar que el panorama sobre exigencias y acciones presentó cambios en los últimos 6 años, ya que en 2007 las expectativas de la población en general sobre las empresas se centraban principalmente en actividades relacionadas con la comunidad y el compromiso social.

3.- Participación en RSE

Muchas son las personas que dicen haber escuchado el término Responsabilidad Social Empresarial este 2013, sin embargo, la cifra no se relaciona con los que dicen participar en acciones vinculadas a la RSE.

Mientras en la población en general un 67% lo ha escuchado sólo el 33% participa en actividades desarrolladas en sus lugares de estudio o trabajo. Las principales acciones señaladas son fortalecimiento de instituciones sociales 70% y preservación del medioambiente (37%).

El panorama entre la comunidad empresarial no dista mucho de lo que ocurre en la sociedad, el 61% dice participar, una cifra que no es menor, pero que si es baja considerando que el 51% de los encuestados corresponde a altos puestos (directivos, ceo, dueños) y el 39% a mando medios con poder de decisión dentro de la organización.

Las actividades de participación por orden de mención de este sector son: protección al medioambiente, Prácticas Laborales (condiciones de trabajo justas, apoyo y capacitación a empleados) y Prácticas Justas de Operación (prácticas de anticorrupción y competencia justa)

¿Participa usted en algunas de estas actividades de RESPONSABILIDAD SOCIAL en la empresa?

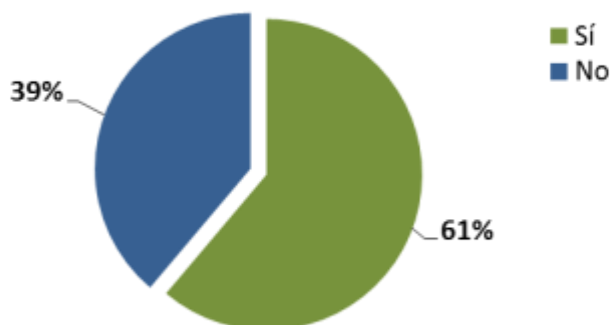


Figura 4. Participación de los individuos encuestados en empresa en actividades de *Responsabilidad Social Empresarial*

4.- RSE y Grupos Vulnerables

Una materia fundamental de la Responsabilidad Social son los Derechos Humanos, ya que en éstos recae la dignidad y calidad de vida de las personas involucradas en las organizaciones. Pese a su importancia, pocas son las menciones que recibe por parte de la población en general y empresarios. De hecho se menciona en el penúltimo lugar de acciones desarrolladas por las empresas que operan en Querétaro en RSE.

Dentro de las materias de Derechos Humanos, una de los asuntos menos realizados según la encuesta a la comunidad empresarial corresponde a Defensa de los Derechos Humanos, no Discriminación y Atención a los Grupos Vulnerables.

Pese a estas cifras la percepción que tiene la población en general y empresarios sobre las oportunidades de grupos sociales, como adultos mayores y personas con discapacidad, en sus lugares de trabajo es mayor. El 45% de la población en general está de acuerdo y totalmente de acuerdo frente a la pregunta ¿Las personas como adultos mayores, personas con discapacidad, etc. tienen oportunidad de empleo en el lugar donde trabajo?. Esta cifra se incrementa al 56% entre la comunidad empresarial.

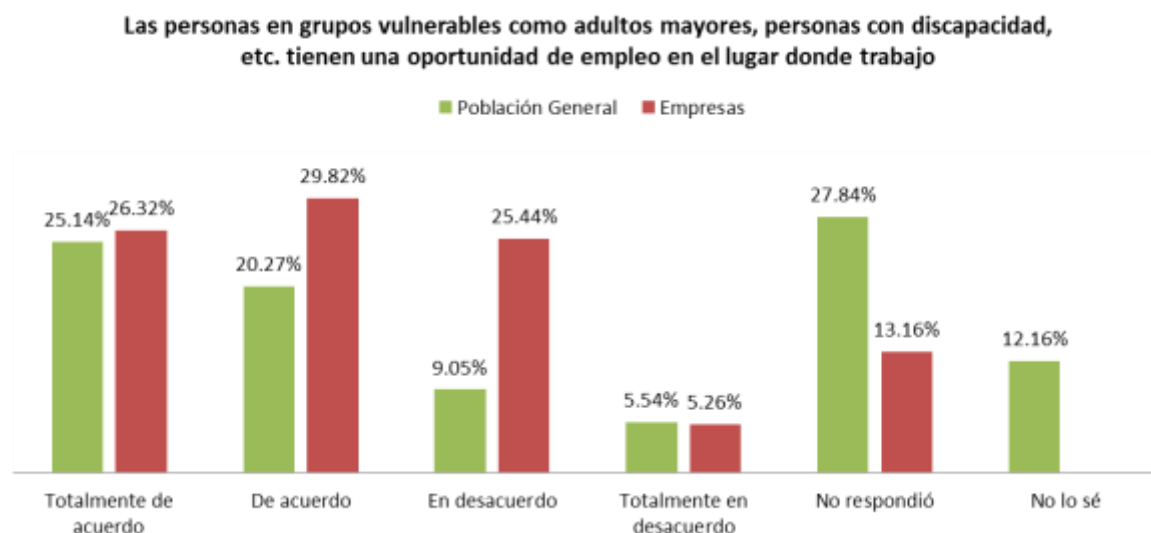


Figura 5. Grupos vulnerables y oportunidades de empleo

Respecto a la percepción de igualdad de oportunidades para las mujeres la cifra en ambos grupos encuestados es mayor con 63% entre población y un 79% entre la comunidad

empresarial en las respuestas correspondientes a de acuerdo y totalmente de acuerdo. Es notorio observar que los hombres evaluaron con mayor exigencia en este punto.

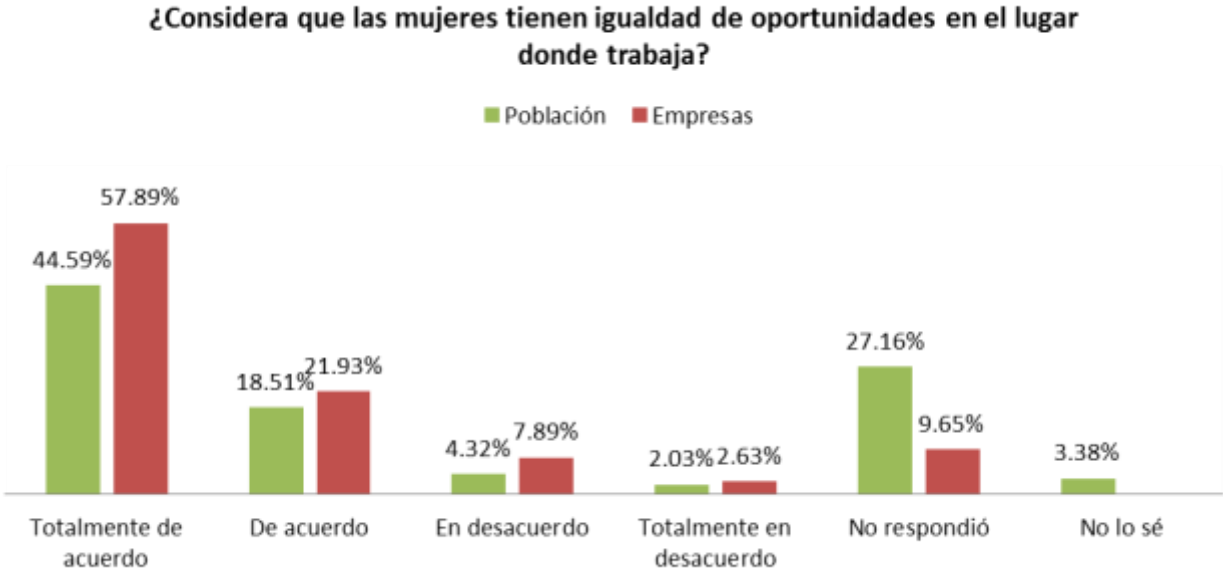


Figura 6. Mujeres y oportunidades de empleo

5.- RSE y Organizaciones de la Sociedad Civil

En el año 2007, el estudio reveló que el 73% de la población en general desconocía una organización social que operara en Querétaro y más aún desconocían una OSC de procedencia local. Este antecedente fue clave para incorporar este 2013 a las organizaciones de la sociedad civil como parte de los sujetos de estudio.

Este 2013, la investigación fue más allá y se centró en conocer el perfil de las OSC, que operan a nivel local, así como la participación de la población en este tipo de organizaciones y la vinculación entre empresas y OSC.

Según la investigación el 55% corresponde a Instituciones de Asistencia Privada (IAP), mientras un 43% son Asociaciones Civiles (AC). Más de la mitad de las OSC cuentan con un número entre 11 y 30 colaboradores, sumando empleados y voluntarios.

Los ejes de mayor preponderancia a trabajar son salud y educación, teniendo entre los principales beneficiarios a niños en situación de vulnerabilidad (31%)

No sorprende que entre las necesidades más solicitadas sea el recurso económico, seguido de donaciones en especie y voluntarios. Poco se ha explorado en otro tipo de apoyos o colaboraciones. (AEF Ágora Social)

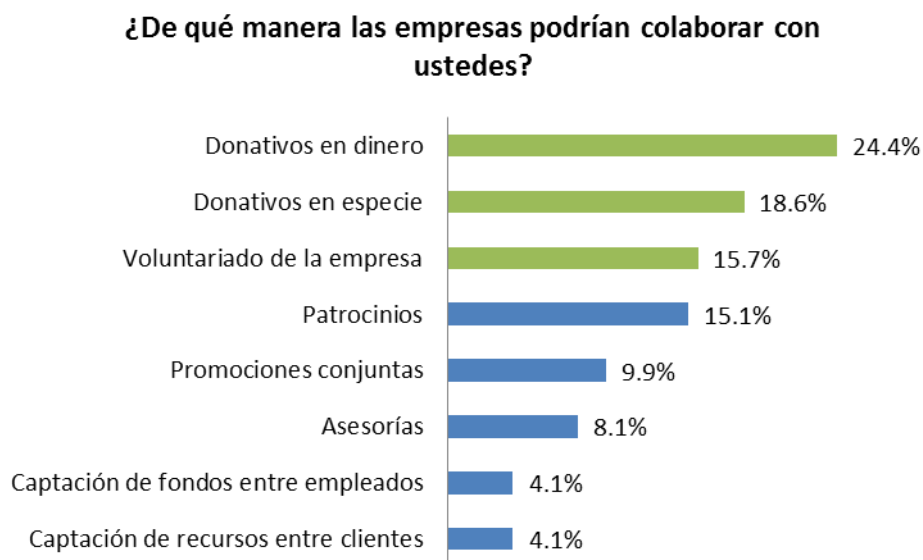


Figura 7 Tipos de colaboración requeridos por las ONG

Sobre actividades relativas al posicionamiento en la opinión pública el 34% dijo no realizarlas por falta de presupuesto, las que señalaron tenerlas, se enfocan a campañas en medios impresos.

Respecto a la participación de la población en las OSC, la encuesta señaló que el 84% de las personas encuestadas no participa en ninguna organización, el 16% restante lo hace en iniciativas como Techo, Cruz Roja y otras de presencia nacional.

Entre la comunidad empresarial, el 82% reconoce que su empresa no tiene vínculos con organizaciones de la sociedad civil, de los que sí indicaron tenerlos, en su mayoría no pudo especificar con cuál.

Contrariamente las OSC tienen una mayor percepción de vinculación. El 56% manifestó un vínculo empresarial, algunas indicaron incluso nexos con 3 a 6 empresas, en su mayoría local y nacional.

Las OSC califican de muy buena la relación establecida con las empresas, sólo el 16% señaló tener una experiencia de ruptura en la relación empresarial, principalmente por motivos de falta de seguimiento de algunas de las partes en los proyectos emprendidos.

El impulso de RSE (56%) es la principal causa que las OSC identifican como motivación para que la empresa establezca experiencias de colaboración o contacto. A su vez, tienen claro que la causa fundamental para terminar este tipo de relación sería conocer que el recurso económico de apoyo provenga de acciones ilícitas realizadas por la empresa.

Aquellas OSC que indicaron no tener experiencia con la comunidad empresarial, señalaron que esto se debe a la falta de conocimiento de las OSC entre el sector privado, lo que dificulta el encuentro entre ambos grupos.

6.- Impulso de la RSE

Muchas han sido las iniciativas que en los últimos años han surgido a nivel local con el objetivo de impulsar el concepto de RSE y promover buenas prácticas. Gobierno, cámaras empresariales, universidades y organizaciones de la sociedad civil han convocado, principalmente en los últimos cinco años a pláticas, talleres y a la adhesión de estándares nacionales como internacionales en la materia.

El estudio quiso identificar cuáles eran los organismos reconocidos localmente como agentes de promoción, con el fin de ayudar a evaluar las estrategias implementadas por éstos, así como para determinar desde qué ámbito se desprenden los mensajes de RSE en la zona metropolitana de Querétaro.

Según la encuesta, la población en general posiciona a las universidades como los principales centros de promoción, seguidos por Gobierno, con instancias como Soluciones, Secretaría de Desarrollo Sustentable y DIF. Posteriormente se ubican las organizaciones de la sociedad civil.

A nivel empresarial el 77% señala conocer algún organismo promotor, aunque en su mayoría no pueden especificar cuál, entre los indicados destacan; Gobierno, CEMEFI y Fundación Roberto Ruíz Obregón.

Respecto a este mismo punto, las OSC, se visualizan así mismas como las principales fuentes de promoción a nivel local, una percepción contraria al resto de los grupos encuestados. El tercer sector sitúa por debajo la labor realizado por gobierno y universidades.

El impulso de la RSE, tiene bastantes aristas a nivel local, otra considerada en el estudio es aquella relacionada con la decisión de compra basada en RSE, un factor que pone en la agenda empresarial la importancia de implantar un modelo socialmente responsable, enfocado a cumplir las expectativas de los consumidores.

En este punto, el 21% de los consumidores en Querétaro manifestó haber cambiado de marca por productos de empresas que promueven la RSE. Una cifra que dista mucho del 62% revelado en el 2007 cuando la pregunta era hipotética, pero que a su vez expresa el nivel de importancia que los consumidores queretanos le atribuyen al tema actualmente, lo que ha hecho modificar de manera concreta sus hábitos de consumo.

Otro factor de impulso de la RSE, es aquel relacionado con el capital humano y el valor que éste le adjudica a una empresa socialmente responsable. Según la investigación el 56% de los encuestados estaría totalmente de acuerdo o de acuerdo en cambiar de trabajo a una empresa que promueve la RSE, lo que podría significar una atracción de mejor talento en el mundo laboral y una reducción de costos derivados de la rotación.

En Querétaro, el acercamiento a la RSE por parte de las empresas, se ha hecho también con la intención de implicarse en procesos de diagnósticos que los lleven a obtener premios, distintivos o normas.

La encuesta revela que el 44% de las empresas están interesadas en obtener un estándar en la materia, lo que podría generar un impulso importante de la RSE en los próximos años. Sólo el 20% señala tenerlo actualmente. El más señalado fue el distintivo empresa

socialmente responsable otorgado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), el que obtuvo el 7% de las menciones.

Las empresas con el distintivo ESR se han quintuplicado en los últimos 6 años, lo que refleja un alto nivel de penetración de este autodiagnóstico y un nivel de crecimiento similar a la tendencia nacional.

7.-Empresas consideradas Socialmente Responsables a nivel local y nacional

El estudio por segundo año incluyó la mención por parte de los encuestados de empresas que considerarán socialmente responsables tanto a nivel nacional como local.

La investigación pese a revelar un mayor conocimiento del término RSE en la población en general, también evidenció una dificultad de este sector por mencionar empresas locales que cumplieran con modelos socialmente responsables. En términos de cifras hubo un incremento de aproximadamente un 15% de encuestados que no pudo mencionar el nombre de una empresa en comparación con el estudio del año 2007.

El 49% no pudo mencionar ninguna empresa, mientras el 51% que sí lo hizo señaló diversas opciones entre las que destacan: Coca- cola, Kellogg's y Nestlé.

Sobre empresas a nivel nacional el panorama tiene un pequeño incremento siendo el 61% de encuestados los que reconocen el trabajo de las empresas en esta materia. Destacan en los primeros lugares las compañías Femsa, Bimbo y Kellogg's.

A nivel empresarial, las compañías son muy similares a las mencionadas durante el 2007 destacándose en el listado local; Kellogg's, Coca- Cola, Mars, Refrescos Victoria, Instituto Tecnológico de Monterrey, Nestle, Tremec, Remsa, Mabe y Bombardier.

A nivel nacional la tendencia continúa con empresas tales como: Coca- Cola, Grupo Bimbo, Walmart, Kellogg's, ITESM, Cemex, Telmex, Maseca, IBM, Danone, entre otras.

Cabe destacar, que la dificultad para mencionar empresas socialmente responsable no sólo es una tendencia a nivel local, recientes encuestas han demostrado que por ejemplo en India sólo el 57% de los encuestados pudieron hacerlo, mientras que en Estados Unidos el

número es más bajo: 39% (Expok, 2013). Esto confirma que Querétaro se encuentra en un promedio respecto a la tendencia internacional.

8.- Desafíos de la RSE

Los retos o desafíos planteados por las empresas son claros y se relacionan estrechamente con los temas de oportunidad que actualmente detectan en sus organizaciones.

El 54% cree que aún le falta por trabajar asuntos vinculados a participación activa y desarrollo de la comunidad. En esta materia el sector empresarial considera importante lo que se haga principalmente en asuntos tales como: creación de empleo y desarrollo de habilidades, así como fomento de educación y cultura. Este tipo de materia, como se revisó anteriormente se encuentra en el cuarto lugar de acciones realizadas actualmente por las empresas que operan a nivel local.

Otro de los ejes que consideran que aún falta por implementar se relaciona a medio ambiente (51%), pues pese a la labor desarrollada en este ámbito, las expectativas continúan para el sector empresarial. En esta materia creen que los asuntos fundamentales son uso sostenible de recursos y prevención de la contaminación, temas que coincidentemente son los que más declaran desarrollar las empresas según este mismo estudio.

La tercera materia que los empresarios consideran que aún les falta por implementar en sus organizaciones, se relaciona con Asuntos de Consumidores, en este punto existe un 25% de menciones. Los asuntos importantes en esta materia los sitúan en Servicio de atención a clientes, apoyo y resolución de quejas, así como en educación y toma de conciencia del consumo responsable. Paradójicamente, este último pese a ser considerado importante es el que declararon que menos realizan al interior de sus organizaciones.

Según la percepción empresarial la materia que menos les falta por concretar en sus compañías se relaciona a Prácticas Justa de Operación, una materia que pese a ocupar el tercer lugar de acciones realizadas actualmente, no se visualiza como un área de oportunidad prioritaria para las empresas.

Conclusiones

Poco a poca la RSE va ganado terreno a nivel nacional, el creciente número de empresas con distintivo ESR, de reportes de sustentabilidad y organizaciones adheridas al Pacto Mundial así lo avalan.

Las empresas a nivel local, de manera lenta, van sumándose a esta tendencia. Los esfuerzos por impulsar la materia desde los diferentes sectores ya comienza a ver sus primeros frutos. El término RSE, ya es conocido por gran parte de la población en general y la comunidad empresarial, aunque se desconoce a los organismos locales que promueven su implementación.

El estudio permite identificar un mayor nivel de penetración del concepto respecto al 2007, sin embargo abre una posibilidad para explorar cuánto y cómo es el conocimiento que se tiene respecto a la materia.

El cambio de exigencias que la población en general hace de las materias de RSE, pasando de participación activa y desarrollo con la comunidad en el 2007 a prácticas laborales justas en el 2013, hablan del dinamismo de la responsabilidad social empresarial y del compromiso que el sector privado tiene por generar un dialogo constante con sus stakeholders.

La sincronía entre exigencias y acciones desarrolladas por las empresas actualmente, se puede inferir por el aumento de regulaciones y estándares en esas dos materias y no precisamente a una preocupación por cumplir expectativas de las partes interesadas, tal cual lo señala la ISO 26000. Interpretación que podría cotejarse con un estudio más a detalle de las motivaciones que se tienen para implementar prácticas enfocadas a mejorar las relaciones laborales y la situación medioambiental.

Las áreas de oportunidad detectadas a nivel local se centran en participación activa y desarrollo de la comunidad, así como también a una mayor visualización de la importancia de fomentar prácticas justas de operación, que ayuden a generar círculos virtuosos de cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas, temas además cruciales para el crecimiento nacional.

La falta de percepción de trabajo actual y futuro por parte de las empresas en materia de asuntos de consumidores, nos revela la escasa injerencia que estos stakeholders están teniendo en las motivaciones de procesos socialmente responsables, no vislumbrando las compañías su real participación en la RSE.

Si a esto se suma que la educación y toma de conciencia sobre consumo responsable es otro asunto pendiente de las empresas, estamos frente un contexto donde uno de los principales grupos de interés no es considerado y por lo tanto el reto a nivel local, será alinear al consumidor en la estrategia de RSE y la RSE a la estrategia de negocio.

Una potencialidad tangible es el enfocar las actividades de la empresa en los 6 grandes rubros a los que se refiere la norma ISO 26000: derechos humanos, prácticas laborales justas, medio ambiente, prácticas operativas justas, asuntos de consumidores y participación activa y desarrollo de la comunidad. Estas acciones deben tener un impacto positivo medible no necesariamente en términos económicos sino con una perspectiva de bienestar social. Generar un cambio estratégico desde la filosofía empresarial asumiendo a la RSE como parte de su contribución a la sociedad.

El protagonismo que deben alcanzar en este proceso las OSC es indiscutible, deben pasar de ser iniciativas filantrópicas a generar y ofrecer modelos basados en el ganar- ganar. Las perspectivas deben enfocarse en un posicionamiento a nivel local, que tenga como consecuencia obtención de recursos económicos y humanos, pero estos no llegarán si las OSC continúan siendo desconocidas para la opinión pública.

Se requiere fomentar la participación social, concebirnos como ciudadanos y consumidores responsables, como pieza del modelo y no meros espectadores de la RSE. En esta tarea las escuelas a través de la educación primaria y secundaria, tendrán un rol fundamental, fomentado el desarrollo de prácticas socialmente responsables desde una edad temprana propiciando con ello redes de capital social más sólidas y duraderas.

Esto nos lleva a un premisa fundamental cuando hablamos de RSE, que el punto de partida son los individuos como agentes de cambio. La participación activa y convencida de los líderes de opinión, referida a los individuos, permitirá un cauce más fluido para que se conforme a la empresa como un agente moral de transformación social. Valores como

honestidad, esfuerzo y preocupación por los trabajadores dan pie a la filantropía personal. Sin embargo, la labor de la Responsabilidad Social Empresarial es mucho más que una opción filantrópica a voluntad del hombre de negocios; es un compromiso claro con la sociedad a la cual le sirve. Este concepto obliga a re-enfocar y alinear la misión y visión, razón última del ser, con las operaciones de la empresa y sus consecuencias.

La RSE es una ruta de continuo aprendizaje para una empresa, respetando las diferentes vertientes que implica su labor: compromiso con los derechos humanos y la moral, reflexión de su contribución a la sostenibilidad, relación y diálogo con los grupos de interés con transparencia y rendición de cuentas en su labor. Es el hilo conductor de agentes de cambio, desde el individuo que es capaz de transformar la empresa hasta la empresa que desarrolla vínculos e identidades con un trasfondo de valores comunes. (García & Prieto, 2012)

Por último, esperamos que este estudio se convierta en una herramienta para la elaboración de estrategias de intervención de RSE a nivel local y nacional. Los datos cuantitativos nos permiten dimensionar la realidad de un modelo de negocio que llegó a Querétaro para quedarse, pero también abre la puerta a nuevas líneas de investigación que profundicen sobre el alcance y naturaleza de las acciones desarrolladas en cada una de las materias de RSE.

Referencias bibliográficas.

3s Gestión. (2007). Guía para la colaboración entre empresas y organizaciones no lucrativas. Bilbao: Observatorio del tercer sector de Bizkaia.

AEF Ágora Social. (s.f.). Modalidades de colaboración empresarial. Madrid: AEF Asociación Española de Fundraising.

CONAPRED. (2010). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de ENADIS : <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Access-002.pdf>

COPARES. (2007). Primer estudio de percepción de RSE en Querétaro. Querétaro: Inédito.

Forética RSEARCH. (Junio 2011). Artículo de fondo: RSE al filo de la competitividad. Forética. RSEARCH, 15-23.

Garcia, E., & Prieto, S. (2012). Beneficios de aplicar políticas de responsabilidad social empresarial. Scielo, v 20 no. 1.

Granda, G. (2006). Gestión y Comunicación de la Responsabilidad Social Empresarial: Claves para un desarrollo competitivo y sostenible. Madrid España: Ediciones Cinca.

ISO 26000. (2010). Descubriendo ISO 26000. Ginebra: ISO.

Observatorio del Tercer Sector. (2012). Módulo Parentariado y RSC. Tema 8: ONL y Administraciones Públicas. En Curso de gestión directiva de Organizaciones no Lucrativas. (págs. 430-435). Observatorio del Tercer Sector.

Xertatu:adi. (2007). Metodología de mejora continua en Responsabilidad Social Empresarial. Hacia la competitividad sostenible. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia.

Mesa A.3

Emprendedurismo social

Directrices de formación en escuelas de negocios para el desarrollo de competencias transversales de emprendimiento ético y socialmente responsable.

Mtra. Gloria Karina Sánchez Cuevas

Abstract

Diversas instituciones de educación superior a nivel internacional han asumido el desafío de formar ciudadanos globales capaces de lograr objetivos claros, a través de soluciones novedosas, que enfrenten las complejas problemáticas actuales. Muchas de ellas están conscientes de que el cambio sin conciencia social carece de sentido, ya que para resolver la crisis que nos aqueja como comunidad se requiere la participación conjunta de todos los actores sociales. Bajo esta premisa, las escuelas de negocios han considerado que los innovadores deben fungir como agentes de cambio con miras a un futuro sustentable ya sea como emprendedores de negocios, empresas sociales o intraemprendedores. Al analizar el perfil de estos individuos y las experiencias de diversas instituciones e iniciativas, se identifican tres directrices, emprendimiento, innovación y visión ética, que deben ser incluidas en la formación de los estudiantes a través de distintas estrategias y que emanan de su propio modelo educativo.

Emprendimiento social, emprendimiento, innovación, innovación social, ética, escuelas de negocios, educación.

Antecedentes

La población mundial tiende a incrementarse dramáticamente al mismo tiempo que los recursos naturales parecen agotarse y simplemente no presentar la disponibilidad requerida para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras (Hawken, 2005). Además, la crisis económica y la falta de estabilidad financiera han dejado de presentarse ante nosotros como un hecho atípico y sus efectos se manifiestan cotidianamente en forma pobreza

extrema, desempleo, desigualdad social, entre muchas otras problemáticas de la misma índole (Szimai, 2011).

Al examinar estos fenómenos se hacen evidentes las relaciones que existen entre ellos; por ejemplo, la falta de fuentes de trabajo se encuentra íntimamente ligada con las diferencias sociales, el rezago educativo de determinados sectores de la población y con sucesos de índole macroeconómica. Siendo tan estrecha la vinculación entre estas problemáticas, determinar cuál de ellas es la causa de las demás representa un reto teórico en suma complejo. Como resultado, identificar soluciones potenciales a estos hechos bajo una perspectiva unidimensional o con los supuestos de una sola área del conocimiento resultaría una labor inútil. Del mismo modo sucederá con los esfuerzos realizados de manera aislada por un solo actor social, sea gobierno, sociedad civil o las empresas a nivel local, regional, nacional e internacional. Todos estos retos económicos, medio ambientales y sociales involucran un compromiso y visión compartida pues nos impactan sin importar límites geográficos o segmentos económicos. Autoproclamarnos ciudadanos globales no es más que resultado de asumir nuestra pertenencia, responsabilidad e involucramiento ante estas problemáticas que nos afectan a todos a pesar de nuestras diferencias.

Nuestras antiguas aspiraciones de crecimiento acelerado y progreso a costa de nuestro entorno han sido reemplazadas por la necesidad de un modelo sustentable de desarrollo que asegure la supervivencia y bienestar de nuestra especie así como la mejora de las condiciones de vida en el planeta. El concepto de sustentabilidad ha permeado en casi todos los ámbitos de nuestra realidad: observamos desde la inclusión de medidas gubernamentales para modificar hábitos de consumo (Cooper, 2004) hasta la reconfiguración de modelos de negocio denominados a sí mismos socialmente responsables (Laszlo, 2003).

Con respecto a este último aspecto, es una realidad que la incorporación de acciones que respondan a este modelo de desarrollo ha dejado de ser un mero agregado de las organizaciones y se ha incorporado al ADN mismo de estas incluso representando parte importante de su ventaja competitiva (Laszlo, 2003). Ya no hablamos de donaciones de las empresas a causas totalmente desligadas de su misión y visión, sino proyectos que armonizan con su operación y entorno al mismo tiempo que generan valor agregado a sus clientes. Sin importar su tamaño, las empresas alrededor del mundo ya no sólo se conciben

a sí mismas como la unidad básica de la economía, sino como actores sociales que determinan en gran medida el porvenir de la humanidad. En esta línea, cada una de estas organizaciones ha involucrado en sus cadenas de valor y cultura organizacional elementos que replican las áreas prioritarias de la sustentabilidad (economía, sociedad y medio ambiente) bajo el nombre de enfoque *triple-bottom line (TBL)* que mide el desempeño de la organización en función del valor económico creado, el impacto ambiental generado y el beneficio social que se propició a través de sus operaciones (Hawken, 2005). A continuación se presentan algunos de los factores que se vinculan con las tres áreas mencionadas y que, al ser incluidos en la estrategia de negocios se cataliza el crecimiento y expansión de las organizaciones.

Ámbitos de la sustentabilidad	Áreas <i>TBL</i>	Algunos factores que determinan el desempeño de las empresas
Crecimiento económico	Utilidad/Ganancia	<ul style="list-style-type: none"> • Innovación • Eficiencia del capital • Administración de riesgos • Crecimiento • Retorno del valor a inversionistas
Progreso Social	Gente	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad • Derechos Humanos • Involucramiento con la comunidad • Relaciones laborales
<i>Stewardship</i> ambiental	Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado del aire, agua y tierra • Reducción de emisiones contaminantes o derramamiento de sustancias nocivas para el ecosistema • Políticas de cero desperdicio • Biodiversidad

Cuadro 1. Vinculación del enfoque sustentable, *TBL* y factores que influyen en el éxito de las empresas.

El modelo *TBL* no sólo ha revolucionado los esquemas de crecimiento de las empresas con fines de lucro, sino también ha reconfigurado el esfuerzo de muchas OSC que han devenido empresas sociales o mejor aún, se han instituido negocios perfectamente rentables que tienen una base social o atienden un problema ambiental. A este fenómeno cuyo auge se suscitó en años recientes¹, parte del principio de crear empresas o negocios socialmente responsables que tengan como fundamento y objetivo resolver problemas sociales y medioambientales. Los emprendimientos sociales nacen al igual que los emprendimientos tradicionales de una necesidad, sólo que ésta es inspirada por las mismas áreas que el enfoque sustentable busca armonizar. El reto inherente a una propuesta de este tipo sin duda es que funcionamiento óptimo típico de cualquier empresa, pero acompañado de manera obligada del aspecto ambiental y social.

Si bien, el emprendimiento social se encuentra notablemente hermanado con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sin fines de lucro, las empresas sociales aspiran por la rentabilidad superando con ello las dificultades propias de un modelo sostenido con base en fondos de la caridad, fondos públicos o financiamientos gubernamentales para desarrollar sus actividades. Este principio permite no sólo generar un valor a sus usuarios, sino potenciar el efecto de la organización (Bornstein, 2010). Casos *Carrot*, *Échale a tu casa* o las *Páginas Verdes* como ilustran perfectamente cómo las empresas sociales han logrado contribuir notablemente a la mejora de condiciones de vida de diversas comunidades así como en la recuperación de nuestros ecosistemas promoviendo siempre un crecimiento económico. Al operar de manera similar a las empresas tradicionales y encontrarse sujetas a una estructura similar, estas organizaciones han resultado una alternativa sumamente atractiva para muchos emprendedores alrededor del mundo y actualmente se encuentran dando pasos importantes en México según datos proporcionados por el GIIMAP Mapeo del Sector de Inversión de Impacto.

Las empresas tradicionales tanto *start-up's* como organizaciones con larga historia y tradición han fortalecido ampliamente sus operaciones con base en la responsabilidad social y el enfoque sustentable. Al mismo tiempo, las propuestas planteadas por las empresas sociales están incentivando la participación ciudadana para resolver problemáticas complejas. Ambos fenómenos son posibles gracias al desarrollo de talento humano que se

caracteriza por su espíritu emprendedor, la capacidad de implementar innovaciones (Andersson, 2010) y además, una visión ética de la realidad (Goldsmith, 2010).

Estos tres elementos, emprendimiento, innovación y visión ética, constituyen una concepción de la realidad que se adecúa a las necesidades y retos planteados por el modelo de desarrollo sustentable y que delimita el paradigma de formación del siglo XXI. Estas directrices son capaces de orientar la definición de modelos educativos, programas académicos y estrategias de enseñanza-aprendizaje para formar profesionales emprendedores en el área de negocios capaces de innovar socialmente. De esta forma, las escuelas de negocios podrán contribuir con la formación de capital humano que colabore en la formulación de soluciones interdisciplinarias;

Directrices de formación: emprendimiento, innovación y visión ética

Emprendimiento e innovación

Nuevos productos y servicios han sido artífices de un cambio gradual pero radical en nuestra vida cotidiana. Así, la imagen genérica de la innovación apunta a que la finalidad última de la investigación científica y tecnológica consiste únicamente en la adquisición o incremento de la ventaja competitiva de las grandes empresas y, en consecuencia, la herramienta idónea de los países para superar sus crisis domésticas. ¿Será la innovación un mero vehículo del éxito empresarial indiferente a su entorno y desinteresado por el porvenir de la comunidad en la que se desarrolla?

La realidad es que gracias a esta concepción la innovación ha sido situada como la clave de la competitividad y del posicionamiento empresarial. Incluso, hoy en día se ha calificado a la economía global como “knowledge-based” (Szimai, 2011). Los mercados son dinámicos y esta movilidad se debe al cambio continuo y la renovación engendrados en los conocidos departamentos de investigación y desarrollo (R&D). No obstante, esta renovación no se fecunda únicamente en las empresas establecidas, sino que se cataliza a través de los emprendedores (Szimai, 2011). La innovación desarrollada por emprendedores no sólo en el ámbito científico y tecnológico, sino incluso social es crucial tanto para las economías avanzadas como para las emergentes. Desde Ford hasta Apple, todo gran consorcio ha sentado sus bases en un proceso de innovación vinculado con una actitud de emprendimiento; por ende, es vital asumir que “la organización que no innova, inevitablemente envejece y perece. En un periodo de cambios tan continuos como el actual,

un periodo de emprendimiento, la decadencia sobreviene rápidamente” (Drucker, 1993, p. 149).

El escenario que se describió inicialmente constituye un campo fértil para el emprendedor quien, hoy más que nunca, tiene una variedad de oportunidades y escenarios únicos que le permiten ser protagonista de los cambios más importantes de nuestro tiempo. Por un lado, la innovación de alto nivel científico-tecnológico junto con la continua transformación de prácticas de negocio comprometidas con la generación de valor social han sido vitales para las economías avanzadas; por otro lado, las pequeñas y medianas empresas han sido decisivas para el crecimiento emergente junto con la inversión en emprendimientos sustentables nacidos de la preocupación ciudadana por resolver problemáticas que aquejan a la comunidad como la pobreza, en analfabetismo o la inseguridad (Szimai, 2011). De esta forma, tanto el emprendimiento ha sido vital para la renovación de las grandes empresas transnacionales como la innovación es determinante para la detección de nuevos mercados y procesos en los negocios de reciente creación. Ambos elementos tienen la misma finalidad de solventar una necesidad que no ha sido bien tratada, subestimada o incluso ignorada por instituciones existentes.

Sesgar el emprendimiento de la innovación es una labor teórica innecesaria cuando en la práctica su unión se manifiesta como una fórmula revitalizante ante la realidad del presente siglo. Tal y como lo señala Peter Drucker (1993) “Los emprendedores son siempre innovadores que brindan nuevos bienes y tecnologías, abren nuevos mercados, procesos e ideas así como comercializan conocimiento nuevo” (p. 2.) Ambos conceptos se encuentran intrínsecamente ligados y el éxito de uno depende del desempeño óptimo del otro. Sin embargo, ¿cuál es su finalidad última?, ¿quién o quiénes se benefician con el progreso de las organizaciones y la incentivación de la investigación? Sin duda alguna, el emprendimiento y la innovación traen implícito un compromiso con el bienestar global.

Como se puede apreciar, la innovación es un proceso que opera a nivel perceptual y conceptual (Drucker, 1993), carácter bidimensional que consiste por un lado, en la ideación de soluciones y, por otro, en la puesta en marcha de éstas, es decir, en su emprendimiento. Por ende, la creatividad es factor clave para el desempeño de ambas etapas, ya que como habilidad flexible que permite producir trabajo nuevo, útil y de alta calidad (Sternberg,

2006) determinará no sólo la naturaleza de la idea misma sino también la forma en que se implemente.

En diversas ocasiones, la innovación se vincula inexorablemente con la absoluta transformación de una situación inicial. La modificación radical que caracteriza la comprensión tradicional del cambio es errónea cuando se consideran otras vías alternas de evolución. Los límites de la creatividad no deben reducirse a la condición de revolución total respecto al saber vigente; innovar “creativamente” también puede consistir en replicar, redefinir, incrementar (mínima o significativamente), reconstruir, reiniciar o integrar una nueva aportación en torno a la resolución de un problema (Sternberg, 2006).

Todas estas características permiten comprender que la innovación no consiste en un mero momento de inspiración únicamente capaz de ser engendrada en los laboratorios de investigación y desarrollo, sino en un proceso cognitivo explícitamente dirigido hacia un objetivo de implementación o emprendimiento sea cual sea el campo de aplicación (tecnología, medioambiente, sociedad, etc), en el cual la creatividad interviene para la formulación de una idea simple, efectiva y claramente orientada hacia la práctica. La efectividad de una idea inicia en su concepción, pero culmina en el liderazgo requerido para la implementación. La innovación encuentra sus propias oportunidades a través de los dilemas que generan las crisis que van, como ya se ha mencionado, desde el rubro científico y tecnológico hasta social y medioambiental. Representa un proceso razonado, pero fundado en la creatividad que propicia una gran gama de alternativas para modificar la realidad de manera emprendedora. Así, las fuentes de la innovación están en el cambio (Drucker, 1993).

Los innovadores son individuos cuya visión se dirige más allá de los límites del conocimiento disponible con la posibilidad de apreciar los fenómenos de su entorno a través de perspectivas distintas. Son agentes de cambio puesto que asumen un carácter de actor y no de simple espectador de la realidad. Mediante su intervención, toda la comunidad se beneficia; este principio se manifiesta diariamente en nuestra dinámica económica; por ejemplo, gracias a la generación e implementación de nuevas ideas se incrementan gradualmente los empleos existentes y se crean incluso nuevas ocupaciones para el resto de los miembros de la sociedad.

Aunado a lo anterior, el innovador trabaja de manera intensa y constante desafiando la posibilidad del fracaso y por sus propias fortalezas. Aunque su visión desafía las perspectivas tradicionales, realiza una lectura objetiva de la realidad que le permite cuestionar con fundamentos los estándares establecidos. Estos individuos se adentran en un estado de duda permanente, semejante a la duda cartesiana, que les permite construir nuevo saber al mismo tiempo que asumen una actitud de apertura hacia los fenómenos que les ofrece el mundo. Éste es para ellos un entorno fértil de oportunidades que debe ser aprehendido. Los innovadores son entonces, observadores y escuchas activos con la inquietud de crear y actuar. El valor de la innovación reside entonces en la posibilidad de ofrecer alternativas insospechadas que permiten superar obstáculos que nadie haya vencido, o bien, resolver aquellas incógnitas que han sido imperceptibles para la apreciación común; sin embargo, la innovación no concluye en la generación de soluciones, sino tiene su razón de ser en la implementación exitosa de la misma idea, es decir, en la transformación de la realidad mediante la idea hecha acción: el emprendimiento (Clapham, 2006).

Visión ética

El ser humano considera que aunque nuestro entorno y tejido social se encuentre dramáticamente afectado a causa de satisfacer las exigencias de nuestro estilo de vida, siempre habrá territorio libre para la explotación continua de nuestros recursos y para la anteposición de los intereses personales sobre aquellos orientados al bien común (Hawken, 2005). Además, cree ciegamente que nuestro presente y futuro estarán libres de las consecuencias de nuestro comportamiento en el pasado. Sin embargo, hasta años recientes, se comenzó a reconocer la responsabilidad de nuestras acciones individuales y colectivas en el daño ambiental y en el deterioro de nuestro tejido social (Bornstein, 2010). La responsabilidad, bajo la acepción filosófica del término, hace referencia a la capacidad de los individuos de responder ante una norma, función o acción al satisfacer los requerimientos éticos de sus interlocutores. Esta concepción se ha replicado en las organizaciones quienes han expresado la necesidad de que la responsabilidad social (RS) sea integrada en todas sus estrategias y procesos para impulsar mejores prácticas de comunicación, transparencia, cooperación con el gobierno y la sociedad bajo el amparo de esquemas de razonamiento ético tales como la deontología y el utilitarismo.

Sin duda alguna, la responsabilidad social y la ética en general tienen frente a sí el enorme reto de transformar nuestro estilo de vida y la concepción que tiene el hombre sobre su lugar en el mundo y su comunidad. Erradicar la visión antropocéntrica de las relaciones entre el hombre y su ecosistema así como respetar la dignidad humana como principio básico de comportamiento son elementos constitutivos de un modelo sustentable de desarrollo.

Según Thomas R. Piper (1993) la economía es la institución dominante en nuestra sociedad actual. Tal como la Iglesia y las universidades dominaban la cosmovisión del hombre medieval, son ahora las grandes empresas quienes hoy en día definen en gran parte nuestras conductas a nivel individual y colectivo. Con base en las consideraciones previas en torno a la innovación y el emprendimiento, esto nos conduce a pensar que los actuales y futuros emprendedores sociales, culturales, de negocios e intraemprendedores diseñarán el escenario donde se centrará nuestra cosmovisión y definirán las características de nuestras relaciones interpersonales. ¿Realmente serán capaces de reconocer su responsabilidad social? ¿Comprenderán el impacto de sus acciones en la vida de su comunidad, medio ambiente o su país? Al intentar contestarnos estas preguntas es cuando realmente nos percatamos de la relevancia de la ética.

De esta manera, la ética no se trata sólo de saber qué está bien o mal, ni de aprender a obedecer las distintas normas que regulan nuestra conducta de manera pasiva e irreflexiva. La ética presupone que reflexionamos antes de actuar y que elegimos entre determinadas alternativas de comportamiento aquella que satisfaga un principio o conduzca al mayor bien común.

Mucho se sugiere incorporar cursos sobre ética y valores en instituciones de educación superior, entre ellas las escuelas de negocios, pero ¿en realidad alguien nos puede enseñar cómo ser éticos? La respuesta es realmente ambigua porque resolver un conflicto de relaciones humanas no es como resolver un ejercicio matemático. En el caso de la ética no hay receta, instrucciones o procedimientos. Sin embargo, no debemos considerar que estos rompecabezas estén condenados a la condición de dilemas morales sin solución o que, sea la decisión que tomemos, siempre alguien resultará afectado de manera negativa. Para desarrollar nuestra propia sabiduría práctica, al igual que cuando entrenamos cualquier deporte para alcanzar la excelencia, se requiere la repetición constante de una actividad

hasta su perfección. La ética no es más que el desarrollo de hábitos, en este caso de conductas que podemos formar sin importar la edad o situación académica. Sin embargo, ¿cuáles hábitos son los adecuados para determinadas situaciones? Es aquí cuando intervienen las diferentes perspectivas y teorías que sí pueden ser enseñadas en las aulas. Siglos de reflexión sobre las relaciones humanas y su comportamiento nos permiten crear nuestra propia conciencia en este sentido.

Estas tres directrices, emprendimiento, innovación y ética, sin duda han sido la clave para la reformulación de modelos educativos en diversas escuelas de negocios y organismos vinculadas con ellas. Estas organizaciones, han asumido el compromiso de formar emprendedores que compartan esta visión ética y socialmente responsable a partir del desarrollo o gestión de procesos o productos innovadores. Sin embargo, ¿basta con incorporar una asignatura que se denomine ética o responsabilidad social?, ¿es suficiente con enseñar cómo integrar planes de negocio para formar emprendedores?, ¿se facilitará la formación de innovadores al incluir cursos orientados a desarrollar el talento creativo? Esta gran interrogante que se resume en la manera en cómo formar ciudadanos globales emprendedores que diseñen soluciones con un enfoque ético con miras al éxito de un modelo sustentable ha sido abordada por varias instituciones de manera distinta. A continuación se analizaremos las experiencias más relevantes a nivel nacional e internacional.

Experiencias de implementación

Babson College

Esta escuela de negocios ha adquirido reconocimiento internacional debido a que sus programas académicos están orientados fuertemente al desarrollo de habilidades de emprendimiento en sus estudiantes. Una de sus premisas fundamentales, es aquella que reconoce que el potencial de la innovación reside no sólo en la oportunidad de mejorar el desempeño económico de las organizaciones, sino también en la mejora de condiciones sociales de diversas comunidades. *Babson* ha crecido a partir de considerar las nuevas generaciones de líderes emprendedores deben partir de una diferente lógica para resolver problemas y tomar decisiones así como de una concepción diferente sobre lo que son los negocios.

La filosofía del “liderazgo emprendedor” de Babson nos enseña que el emprendedor está listo para el reto, el cambio y la creación de soluciones al poseer una especial habilidad

para pensar y actuar diferente con la finalidad de mejorar al mundo a través de las empresas que crearon o en donde laboran.

Los líderes emprendedores son aquellos individuos quienes, a través de comprenderse a sí mismos y los contextos en los que trabajan, actúan y definen oportunidades que crean valor para sus organizaciones, las partes interesadas y la sociedad en general. Son guiados por el deseo de considerar cómo pueden simultáneamente crear oportunidades sociales, ambientales y económicas. Aunque también se encontrarán limitados por problemáticas comunes como la falta de recursos o el exceso de riesgos, ellos prefieren afrontar estos obstáculos mediante la acción al experimentar con nuevas soluciones a viejos problemas. Estos líderes rechazan la indiferencia hacia los conflictos y crisis que aquejan al mundo, y en su lugar, los enfrentan mediante una combinación de reflexión, análisis, pensamiento creativo y acciones concretas, ellos buscan maneras de inspirar y guiar a otros a alcanzar de manera conjunta su visión.

Para *Babson*, ser líder es una forma de vida que se identifica con sus aspiraciones personales. Esto sólo puede ser logrado cuando, de manera previa, el líder reflexiona acerca de su propia identidad y logra delimitarse a sí mismo, es decir, logra descubrir qué clase de líder quiere ser y hacia dónde quiere dirigir su liderazgo. Es parte fortaleza mental y claridad en sus propósitos personales y profesionales. Esto permite que a partir de su autoconcepción, el líder diseñe un esquema de comportamiento que se adecue, por un lado, a su propia jerarquía de valores, y por otro, a las necesidades específicas de su organización.

Entre los elementos más relevantes de su modelo educativo se pueden destacar los siguientes:

Orientación del modelo educativo	Formación de líderes emprendedores mediante el aprendizaje experiencial.
Retos pedagógicos	<ul style="list-style-type: none"> • Formar líderes hábiles en su método de innovación. • Demostrar que la educación formal sí enseña a innovar al exponerlos a sus estudiantes a determinados ambientes. • Crear experiencias de aprendizaje basadas en contextos específicos en su entorno directo y cotidiano.
Concepto de innovación	<ul style="list-style-type: none"> • Es un método susceptible a ser enseñado, practicado y mejorado; involucra trabajo en equipo. • Es la condición de crecimiento y permanencia de las (nuevas) organizaciones.

	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere a un líder con mentalidad flexible. • El innovador oscila entre la creación y la predicción basada en la experiencia. • El líder emprendedor inicia a un nivel micro con los recursos disponibles y crea prototipos para generar nuevos datos e ideas. • La innovación es experimentar, alcanzar el éxito, fallar, aprender e intentar de nuevo.
Escenarios del contexto actual que facilitan la innovación y el emprendimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Retos globales • Cambios económicos y tecnológicos • Creciente importancia en el impacto ambiental y social de las organizaciones • Incremento de la competencia • Necesidad de las empresas de <i>re-crearse</i> una y otra vez
Estrategias relevantes	<p>Actividades que facilitan la enseñanza de la innovación bajo la lógica de la creación de soluciones y predicción de escenarios</p> <p>Proyectos interdisciplinarios que incluyen actividades centradas en las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconocer oportunidades - Entendimiento completo de los problemas que requieren solución (visión de conjunto del problema que abarca su contexto y <i>stakeholders</i>) - Comprender el problema <ul style="list-style-type: none"> ○ Empatía con el cliente/usuario ○ Compartir la visión de su equipo y ponerla en armonía con las necesidades del cliente para crear una relación de valor. ○ Identificar el problema desde diferentes perspectivas ○ Crear opciones o alternativas ○ Iteración: creación de un amplio número de posibles soluciones ○ Analizar cada una de las posibles soluciones ○ Seleccionar y/o mejorar opciones existentes ○ Creación de prototipos para evaluar las ideas y la factibilidad de su implementación ○ Explorar el potencial de las alternativas seleccionadas ○ Posibilidad de fomentar el aprendizaje tanto del problema como de la solución - Promover el aprendizaje experiencial - Trabajo colaborativo - Uso de la tecnología - Ejercicio del trabajo multidisciplinario (varias carreras confluyen en materias y/o proyectos). - Ambiente de confianza y seguridad - Aprender a trabajar bajo la posibilidad del error - Promover el aprendizaje mutuo entre los miembros del equipo. - Fomentar la co-creación en lugar de la competencia - Énfasis en la construcción de relaciones

	<ul style="list-style-type: none"> - Rol del docente como monitor (<i>coach</i>) - Promover los intereses personales de los estudiantes (pasión parte importante de la creación)
	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos que promuevan la multiplicidad de escenarios y posibilidades <ul style="list-style-type: none"> ○ Variedad de contextos ○ Proyectos semestrales ○ Exposición docente, ejercicios en clase, discusiones, autoestudio ○ Pocos recursos económicos para desarrollar proyectos.

Cuadro 2. Modelo educativo Babson

GBS Stanford

La Universidad de Stanford sugiere que más que hablar de profesionales abiertos a la innovación, es necesario formar talento capaz de innovar. Para ello, la Escuela de Negocios de Stanford ha delineado una serie de características propias de su modelo educativo:

- *Pensamiento crítico y analítico*: Para dirigir los esfuerzos de equipos de trabajo hacia una sola dirección, es necesario diagnosticar previamente los problemas a los que se enfrentará el equipo. El paso obligado para realizar esta tarea es observar objetivamente la realidad, es decir, comprender la estructura básica de los elementos que la componen, identificar inferencias o conjeturas hechas sin fundamentos así como las limitaciones e implicaciones que arroja la evidencia. Al desarrollarse este tipo de pensamiento, es posible analizar problemas, pensar de manera imparcial, reconocer tendencias y detectar oportunidades que otros no han descubierto.
- *Pensamiento de diseño*: En la resolución de problemas usualmente se recurre a la implementación de procesos de análisis: recolección de datos, análisis de la información, integración de soluciones e implementación de proyectos. Este proceso en ocasiones redundante en un impacto exitoso, en otras simplemente fracasa. Bajo este orden lineal se camina sin conocer hacia dónde vamos, sino es hasta el final del proceso. Reordenar nuestro patrón de pensamiento es la clave para resolver nuestros problemas complejos, para ello es necesario concentrarse primero en la meta y después empezar a diseñar métodos para llegar a ella. Reflexionar sobre objetivos claros significa crear maneras de llegar a ellos, para, posteriormente, seleccionar entre un abanico de posibilidades. Este proceso de pensamiento ha sido denominado por la Universidad de Stanford como *Design Thinking* o pensamiento

de diseño. Si únicamente se reúnen los datos o información que se posee para resolver el problema, es decir, si se realiza una síntesis del planteamiento y se define el resultado esperado, la tarea consistirá en oscilar entre ambos para encontrar el medio adecuado para unirlos. En este transitar es importante no sólo comunicarse con los usuarios finales, beneficiarios o partes que intervienen en el proceso sino también integrar grupos eficaces de trabajo. En este plan de acción, la creatividad es una pieza fundamental. El diseño se beneficia de ella, pues no tiene límites para el ser humano. El proceso metodológico no es más que un parámetro para poder iniciar con esta reestructuración epistemológica, pero ¿cómo funciona? Supongamos que un grupo de arquitectos es convocado para diseñar en el menor tiempo posible un complejo amigable con el ambiente, tecnológicamente innovador, pero cuyos costos de construcción no se eleven por encima de la media de un edificio promedio. Asimismo, no debe comprometer la estética de la zona donde será ubicado, ya que se encuentran estructuras de valor histórico. El primer paso para los arquitectos, según la perspectiva del pensamiento de diseño, sería establecer los objetivos: definir las características del edificio y localizar las variables que harían de la mejor propuesta un éxito tales como, la vinculación tecnológica con el cuidado ambiental o bien, la armonía estética de la nueva construcción con los elementos existentes. En este momento se plantean metas concretas. Posteriormente, tendrán que revisar si alguien más ha propuesto algo similar en el pasado, con o sin los elementos que ellos tienen disponibles, y revisar cuidadosamente esos intentos como ejemplos. Al mismo tiempo mantener un diálogo permanente con las partes que intervienen en el proceso, en este caso los empresarios que invertirán en la construcción y, también con las que al final serán impactadas con el proyecto, como los propietarios de los conjuntos vecinales y las autoridades que salvaguardan los monumentos de la zona. Después de puntualizar las necesidades y motivaciones de los beneficiarios finales, los empresarios, nuestros arquitectos, serán capaces de generar tantas ideas como sea posible para satisfacerlas. En esta fase, la lluvia de ideas constituye la estrategia más adecuada para conocer diversas propuestas para construir el edificio. Sin embargo, hay que proponer de la manera más organizada posible, evitando realizar juicios, tomas de

postura o debates sobre las propuestas. Al combinar, expandir y refinar las ideas presentadas, los arquitectos serán capaces de crear múltiples esbozos de las propuestas; buscar retroalimentación quizás de otro departamento externo al equipo que realizará el proyecto. De esta manera, será posible presentar muchas opciones a los inversionistas, pero manteniendo una actitud neutral ante tales posturas sin generar juicios al respecto. Con base en tal retroalimentación, se pueden contrastar las propuestas con los objetivos y elegir la propuesta adecuada. Posteriormente, se podrá elegir en equipo la mejor propuesta arquitectónica sin votaciones, sino mediante un proceso de diálogo basado en argumentos sólidos, dando razones sobre por qué el plan elegido representa bajos costos, armonía con el ambiente y adecuación con el entorno. Ya con la propuesta seleccionada, será posible establecer tareas precisas, planear fechas de entrega de planos, determinar recursos y materiales y empezar la construcción. No obstante, puede ser que ya construido, el edificio presente defectos como falta de espacios o de iluminación. Por ello, sería importante recolectar puntos de vista y comentarios de los inversionistas, la gente que habita el edificio y los vecinos para conocer si el proyecto cubrió los objetivos establecidos. La reflexión sobre los resultados puede ser punto de partida para mejorar y reconocer tanto logros como áreas de oportunidad para futuros proyectos.

Al tener diversas alternativas para afrontar nuestros retos somos capaces no sólo de tener una enorme gama de potenciales y valiosas propuestas, sino fomentar la colaboración entre individuos. El pensamiento de diseño actualmente opera en numerosas empresas y sus frutos son reconocidos a nivel internacional. Ejemplo claro de lo anterior es el dispositivo iPod, nacido como resultado de esta forma de razonamiento.

Claramente, el pensamiento de diseño está orientado a resolver dificultades de manera más efectiva mediante la integración de grupos de trabajo efectivos. Esto no significa dividir responsabilidades, sino fragmentar el problema mediante el diseño de diferentes soluciones basadas en diversas perspectivas. La organización del pensamiento de diseño no reside en el consenso, sino en el trabajo conjunto y neutral sin fomentar debate y tomas de postura de manera precipitada. Así, los equipos de trabajo operan como redes

sociales de colaboración, donde todos comparten las mismas responsabilidades en el diseño de soluciones hacia metas comunes, claras y sobre todo viables.

AshokaU

Ashoka, la primera red mundial de emprendedores sociales se ha orientado a incentivar la creación y desarrollo de empresas sociales a través de diversas iniciativas entre las que destaca *AshokaU*. Este programa busca que las instituciones de educación superior (IES) funjan como parte constitutiva de un ecosistema propio para el emprendimiento, especialmente en el ámbito social, y que catalicen la formación de ideas que resulten en negocios u organizaciones sociales. *AshokaU* otorga apoyo y capacitación a las IES para incorporar contenidos, estrategias, programas o proyectos de investigación en torno a este tema mediante estudios y seguimientos personalizados.

Uno de los pasos más importantes para cumplir con esta importante labor, ha sido la elaboración de un “Criterio de Excelencia para la Educación sobre Emprendimiento Social”. A la luz de este referente, se seleccionan IES que poseen potencial de crecimiento en este rubro para transformar el sector y sus redes de apoyo. Finalmente, *AshokaU* otorga diversos productos y servicios que potencian la propuesta de la institución.

Entre estos recursos resalta el *Campus Starter Kit: Resources for Faculty and Staff for Developing Social Entrepreneurship Education on your Campus* que consiste en un conjunto de materiales que incentivan la reestructura curricular de los cursos y modificaciones respecto a la naturaleza de estrategias de enseñanza-aprendizaje para introducir competencias de emprendimiento social a través de la integración de proyectos multidisciplinarios, a la par que se cultivan habilidades creativas en el estudiante.

Principios para una Educación Responsable en Gestión de UN Global Compact (inspirados en los acuerdos del Pacto Mundial establecidos por la ONU).

Esta experiencia, que impacta de manera directa la labor realizada por las escuelas de negocios, plantea una serie de retos que tienen como propósito desarrollar las capacidades de los estudiantes para ser futuros generadores de valor sustentable para los negocios y la sociedad y para trabajar hacia el logro de una economía global sustentable e incluyente. Esto a través de la creación de esquemas educativos, materiales, procesos y ambientes que permitan el desarrollo de experiencias de aprendizaje efectivas para potenciar el liderazgo responsable.

3. Tendencia nacional

Según datos reportados por *AshokaU México* y *Centroamérica*ⁱⁱ, la educación para el emprendimiento social y la responsabilidad social ha reportado los siguientes cambios:

	2008	2011
Número de carreras, especializaciones, centros y programas vinculados con el emprendimiento e innovación social así como RSE	35	80
Facultad que realiza investigación o imparte cursos	350	500

Este incremento se vincula en gran medida con la forma en que diversas IES han incluido las directrices de formación mencionadas en el presente documento y que se pueden apreciar en el siguiente gráficoⁱⁱⁱ:

Aplicación a modelo educativo	Aspectos relevantes de su aplicación	Ejemplos de aplicación
Promoción del conocimiento y el pensamiento crítico.	<ul style="list-style-type: none"> -Adquisición de los conocimientos técnicos necesarios para distinguirse en el área de negocios. -Competencias de aprender a aprender (aprendizaje a lo largo de la vida) -Autogestión de las competencias adquiridas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de estrategias didácticas como análisis de caso. - Profesor como facilitador del conocimiento. - Crear redes de colaboración y alianzas intersectoriales. - Fomentar una actitud de investigación en torno a las necesidades del tercer sector. - Fortalecer la formación profesional para la integración de planes de negocio rentables con base en ideas innovadoras.
Impulso a la	- Los innovadores son individuos, cuya	- Incentivación a la

<p>aplicación y transferencia del conocimiento hacia la innovación y el emprendimiento.</p>	<p>visión se dirige más allá de los límites del conocimiento disponible con la posibilidad de apreciar los fenómenos de su entorno a través de perspectivas distintas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profesionales que desarrollan procesos cognitivos explícitamente dirigidos hacia un objetivo de implementación o emprendimiento, en el cual la creatividad interviene para la formulación de una idea simple, efectiva y claramente orientada hacia la práctica. - Los estudiantes son agentes de cambio puesto que asumen un carácter de actor y no de simple espectador de la realidad. 	<p>reflexión y fomento a la innovación social mediante la exposición de ambientes que ofrezcan oportunidades de emprendimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación de mejores prácticas o casos de éxito que puedan ser replicados. - Incentivación de trabajos multidisciplinares y movilidad transversal. - Vinculación temprana con incubadoras.
<p>Promover a que estudiantes y profesores analicen y reflexionen sobre el impacto de las decisiones de negocio.</p>	<p>-Desarrollo de las capacidades de los estudiantes para ser futuros generadores de valor sustentable para los negocios y toda la sociedad y para trabajar para el logro de una economía global sustentable e incluyente.</p> <p>El estudiante:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Promueve e impulsa una cultura de competitividad responsable que busca las metas y el éxito del negocio, contribuyendo al mismo tiempo con el bienestar de la sociedad. b. Vive esquemas de liderazgo 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación de emprendedores sociales, de negocios, culturales o intraemprendedores en actividades académicas, docentes y de investigación. - Buscar <i>inspirar</i> al estudiante a tener visión de cambio. - Transformar a la facultad y los docentes para incentivar actitudes éticas y socialmente

	<p>participativo, solidaridad, servicio y de respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana.</p> <p>c. Respeta el entorno ecológico en todos y cada uno de los procesos de operación y comercialización, además de contribuir con la preservación del medio ambiente.</p> <p>d. Identifica las necesidades sociales del entorno en que opera y colabora en su solución, impulsando el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida.</p> <p>e. Identifica y apoya causas sociales como parte de su estrategia de acción empresarial.</p>	<p>responsables en los alumnos.</p> <p>- Incentivar las propuestas desarrolladas por el estudiante para atender problemáticas sociales o medioambientales.</p>
--	---	--

Cuadro 3. Aplicación de directrices

Conclusión: Proyecciones y experiencias de implementación.

Sin duda alguna, la educación en el área de negocios en México se ha transformado de manera radical: mientras en el pasado capacitaba capital humano para integrarse al campo laboral, ahora su atención se dirige a formar profesionales que implementen nuevas prácticas, procesos y productos que surjan al identificarse con las necesidades de su sociedad.

A través de la consolidación de la ética y la responsabilidad social vinculadas con procesos de innovación y emprendimiento como parte del ADN de las IES, los procesos de actualización de la oferta educativa fungirán como catalizador para incluir estrategias que potencien el desarrollo del pensamiento de diseño y la detección de oportunidades de negocio en mercados emergentes. Esto con base en el desarrollo de proyectos interdisciplinarios y oportunidades de aplicación de marcos éticos para la toma de decisiones. Este modelo buscará fortalecer sus redes de colaboración con otros actores

sociales (empresas, gobierno y organizaciones de la sociedad civil) para fomentar el compromiso compartido de resolver problemas que afectan a la comunidad y cooperar mediante el desarrollo de proyectos interdisciplinarios de innovación y emprendimiento.

El concepto de responsabilidad social abrazado por las empresas es también aplicable a la educación. La formación ya no consiste en la adquisición de conocimientos técnicos para integrarse a una empresa, sino en la adquisición de competencias profesionales para resolver problemas de forma innovadora y emprendedora con base en una visión social que promueva un cambio sustentable.

Las escuelas de negocios están ahora comprometidas con el logro del bien común, el incremento de la ventaja competitiva de las empresas y la mejora de la economía global mediante la formación de profesionales dispuestos a innovar con un alto sentido social. Sin embargo, a la luz de las experiencias internacionales, existen aún elementos que deberán ser depurados en los próximos años a fin de orientar los esfuerzos de las IES de negocios a un cambio estructural de su oferta educativa en cuanto a formación de empresarios socialmente responsables y emprendedores sociales:

a. Apoyo de rectoría a iniciativas de enfoque social: Es necesario que la administración de las IES orientadas al área económico-administrativa reconozcan la importancia y creciente proyección de las empresas sociales y los negocios sustentables.

b. Creación de ecosistemas de aprendizaje curricular y extracurricular: Las escuelas de negocios deben alinear su cultura institucional con sus propuestas de formación con la finalidad de crear ambientes consistentes que permitan el desarrollo de potenciales agentes de cambio.

c. Interacción armónica entre departamentos y disciplinas: El éxito de proyectos interdisciplinarios depende de la funcionalidad de equipos de trabajo entre diferentes áreas del conocimiento. La posibilidad de incentivar procesos de innovación depende de la capacidad de los estudiantes y docentes de trabajar con miembros de otras facultades.

d. Aprendizaje extracurricular: La capacidad de innovación del estudiante reside en muchas ocasiones en un aspecto motivacional que debe ser potenciado a través de su participación voluntaria en actividades que involucren la creación y la conciencia social.

e. Renovación de estructuras curriculares: Las asignaturas de los planes de estudio deben articularse de manera dinámica permitiendo al estudiante conocer *a través* del conocimiento.

Bibliografía

Andersson, T. M. (2010). Knowledge-Driven Entrepreneurship: The Key to Social And Economic Transformation. New York: Springer.

Bessant, J. (2006). Challenges in Innovation Management. In L. V. Shavinina, The International Handbook on Innovation (pp. 761-774). Oxford: Pergamon.

Bornstein, D. &. (2010). Social Entrepreneurship: What Everyone Needs to Know. New York: Oxford.

Bygrave, W. &. (2011). Entrepreneurship. NJ: Wiley.

Clapham, M. M. (2006). The Development of Innovative Ideas Through Creativity Training. In L. V. Shavinina, The International Handbook on Innovation (pp. 366-376). Oxford: Pergamon.

Cooper, J. P. (2004). Implementing Sustainable Development: From Global Policy to Local Action. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers .

Deschamps, J. P. (2006). Innovation and Leadership. In L. V. Shavinina, The International Handbook of Innovation (pp. 815-831). Oxford: Pergamon.

Drucker, P. F. (1993). Innovation and Entrepreneurship. New York : Harper Business.

Education, T. P. (2007, July). Principles for Responsible Management Education. Retrieved August 12, 2012, from <http://www.unprme.org/resource-docs/PRME.pdf>

Entrepreneurship, B. D. (2008, January). Social Entrepreneurship: Teaching Resources Handbook. Retrieved September 17, 2012, from <http://www.berea.edu/epg/files/2012/06/SocialEntrepreneurshipHandbook.pdf>

Goldsmith, S. (2010). The Power of Social Innovation. San Francisco: Jossey-Bass.

Greenberg, D. K.-S. (2011). The New Entrepreneurial Leader. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc. .

Hawken, P. (2005). A Declaration of Sustainability. In M. E. Zimmerman, Environmental Philosophy (pp. 419-429). NJ: Pearson Prentice Hall.

Laszlo, C. (2003). The Sustainable Company. Washington: Island Press.

OECD. (2009, June 16). Regional innovation in Mexico. Retrieved Marzo 21, 2012, from OECD:

http://www.oecd.org/document/49/0,3746,en_21571361_44315115_43107633_1_1_1_1,00.html

OECD. (2010). The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow. Trad. Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC). París: OECD.

Piper, T. R. (1993). Can ethics be taught? : perspectives, challenges, and approaches at Harvard Business School. Boston: Harvard Business School, 1993.

Sternberg, R. J. (2006). Types of Innovation. In L. V. Shavinina, The International Handbook of Innovation (pp. 158-169). Oxford : Pergamon.

Szimai, A. W. (2011). Entrepreneurship, Innovation and Economic Development. Oxford: Oxford University.

The Association to Advance Collegiate Schools of Business (AACSB) . (2010). Business Schools on an Innovation Mission: Report of the AACSB International Task Force on Business Schools and Innovation. Tampa, Florida: AACSB.

The Conference Board of Canada. (2010). Innovation Catalysts and Accelerators: The Impact of Ontario Colleges' Applied Research. Ottawa: The Conference Board of Canada.

Para mayor información consultar GIIMAP Mapeo del Sector de Inversión de Impacto en México, resultados 2013

<http://www.giimap.org/>

Datos reportados en el Primer Seminario de Educación para el Emprendimiento Social AshokaU, Julio 2013.

Muestra de algunas de las mejores prácticas de enseñanza-aprendizaje curricular y extracurricular de ITESM, UP, ULSA, EBC, Universidad de Monterrey y UNAM.

Construyendo el Índice Nacional de Participación Juvenil

Greta Lucero Ríos Téllez Sill y Alejandra Lilia Ana Quezada García

Síntesis

En México, 55% de la población tiene 29 años o menos y 26% es joven, considerando el rango entre los 15 y los 29 años de edad (INEGI, 2010). Se dice que tenemos 8 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan de manera regular, lo que deja alrededor de 22 millones participando de una u otra forma en nuestro país. ¿Qué hacen esos jóvenes? ¿Estudian, trabajan... opinan? ¿Qué les interesa? ¿Qué los mueve? ¿En qué cosas participan?

El Índice Nacional de Participación Juvenil (INPJ) es una investigación científica que busca un diagnóstico objetivo sobre la situación actual de los jóvenes en México, las características de su participación en el ámbito nacional y las líneas de acción que se deben tomar para aumentar sus posibilidades de desarrollo.

Juventud, participación, desarrollo, oportunidades, medición, sociedad civil, política pública

Construyendo el Índice Nacional de Participación Juvenil

“Los jóvenes deberán estar en la primera fila del cambio global y la innovación. Empoderados, los jóvenes pueden ser agentes de desarrollo y paz. Por el contrario, si son marginados, estaremos perpetuando la pobreza. Asegurémonos que todos los jóvenes tengan la oportunidad de participar plenamente en todos los aspectos de sus sociedades”.

Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas

El Índice Nacional de Participación Juvenil representa un esfuerzo desde la sociedad civil organizada para fomentar a una juventud responsable, informada y participativa, a partir de la generación de conciencia entre la sociedad y el gobierno, así como la elaboración de propuestas específicas para la generación de políticas públicas en materia de juventud. La experiencia obtenida a través de la elaboración de este proyecto es un ejemplo tanto de las implicaciones del desempeño profesional en una organización civil como de la dificultad que representa, para la juventud en México, ser tomada en serio.

La sociedad civil organizada es una de las formas de participación por excelencia. A diferencia de los espacios con que cuenta el gobierno para ello, formar parte de un grupo de

la sociedad civil que busca incidir en algún tema, implica la creación del propio espacio de participación.

La participación de miembros jóvenes como parte de la sociedad civil organizada es un indicador que va muy ligado al nivel general de la participación social de un país, pero que podría incluso llegar a reflejar tendencias sobre cómo se va comportando la agenda nacional, a partir de los temas que les resultan relevantes a los jóvenes al grado de decidir participar activamente de ellos. Además, el nivel de involucramiento real y poder de toma de decisiones que tengan los miembros jóvenes dentro de este tipo de grupos ayuda a vislumbrar en qué medida los jóvenes tienen acceso a espacios de participación real en los temas que consideran relevantes.

Ollin, Jóvenes en Movimiento, es una asociación civil joven – tanto por la edad de sus integrantes como por su reciente constitución –. Como tal, la realización del INPJ ha representado un reto enorme. El proceso, que comenzó en 2011 con la planeación de nuestro primer Índice, ha sido a la vez atropellado y enriquecedor. Aprendimos, por ejemplo, que la colaboración entre asociaciones es un elemento clave para poder potenciar tus esfuerzos, que hay formas que ayudan a acercarnos a las instituciones de manera más eficiente y que el asociacionismo joven es una alternativa atractiva y con gran potencial para impulsar el desarrollo de los jóvenes.

Asimismo, el INPJ 2012 reveló datos muy interesantes sobre la participación de los jóvenes en México, sus características y áreas de oportunidad. Actualmente nos encontramos realizando la segunda edición del proyecto, el INPJ 2013, que analiza información generada del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012.

A continuación se presenta una breve explicación de la importancia de la participación juvenil, el papel que jugamos los jóvenes en México y las principales premisas y resultados del INPJ 2012. Esto, con un enfoque especial hacia los resultados arrojados con respecto a la participación en las organizaciones de la sociedad civil.

Los jóvenes, ¿quiénes?

Existen muchas expectativas en torno a los jóvenes. Se espera que demos paso a un futuro de productividad y crecimiento, y mucho se augura que ahora es nuestro momento, puesto que el fenómeno conocido como bono demográfico se observa en muchos países. Es momento de aprovechar una oportunidad que, de otra forma, se convertirá en un riesgo futuro. Sin embargo, la falta de claridad se manifiesta desde la terminología hasta las cuestiones más básicas de procedimiento, ¿quiénes somos los jóvenes?, ¿cómo nos involucramos? Y, más importante aún, ¿con qué herramientas contamos para transformar las expectativas en hechos?

La juventud suele percibirse como el período de transición entre la niñez y la edad adulta, un proceso de conversión a la autonomía y la toma de decisiones propias. Comúnmente se considera que esta etapa inicia con la capacidad del individuo para reproducirse y termina con la asunción de las responsabilidades y autoridad del adulto.

Aunque no existe un consenso definitivo sobre el grupo etario que conforma a la juventud, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha definido como parámetro el rango entre los 15 y 24 años, lo que ha servido de base para que cada país o institución establezca una definición propia. En el caso de México, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) considera el rango comprendido entre los 12 y los 29 años.⁵

Por su parte, a partir de censos recientes, el INEGI ha centrado sus análisis sobre juventud en las personas que tienen entre 15 y 29 años.⁶ El Censo de Población y Vivienda 2010, elaborado por este Instituto, establece que en México una de cada cuatro personas – es decir, 29 millones 706 mil 560 personas – pertenecen a este rango de edad, de los cuales:

- Hay 92 hombres por cada 100 mujeres.
- 77.1% radica en localidades de más de 2,500 habitantes.
- 61.1% son solteros y 36.1% están casados o en unión libre.
- 59.7% vive con alguno de sus padres o con ambos; sólo el 36.2% vive en un hogar distinto al paterno.

⁵ IMJUVE, 2008, p. 4.

⁶ “La etapa de la juventud se sitúa entre la infancia y la edad adulta, y normalmente se caracteriza por la energía, vigor y frescura de los individuos, además de que usualmente se encuentran en una situación de dependencia económica y participación en la familia de origen. En general, entre los 15 y 29 años, los individuos salen de la escuela, se incorporan a la actividad económica, se emancipan del hogar paterno, inician su vida en pareja y su reproducción, y con ello transitan hacia la vida adulta”. INEGI, 2011, p. 1.

- 1.9% no sabe leer ni escribir.
- 36.5% cuenta con estudios de secundaria o equivalente.
- 47.1% trabaja y 26.7% estudia.
- 20% se dedica a quehaceres del hogar, entre ellos 38.4% de las mujeres y 0.8% de los hombres jóvenes.
- 6% habla alguna lengua indígena.

Como establece el INEGI; “Si la sociedad brinda orientación adecuada y apropiada, además de oportunidades de desarrollo en áreas como educación, salud, empleo y recreación, los jóvenes podrán transitar a la edad adulta y contribuir significativamente en el desarrollo de sus sociedades, por lo tanto, es de suma importancia conocer un poco más de ellos.”⁷

Los datos estadísticos nos permiten delinear las características la juventud mexicana y, por tanto, sus necesidades primordiales. Sin embargo, surgen incógnitas que requieren atención inmediata: ¿las políticas públicas en México toman en cuenta a la juventud de manera diferenciada y eficaz?, ¿qué esquemas de participación les dan cabida en la vida pública de México?, y éstos, ¿están planeados para satisfacer sus necesidades y alcanzar su potencial?

Los líderes de ahora

En el Prólogo del Informe sobre el desarrollo mundial de 2007 del Banco Mundial, Paul D. Wolfowitz, entonces Presidente de dicho organismo internacional, establece que: “El número de personas de 12 a 24 años de edad ha llegado en el mundo a 1,300 millones, la cifra más alta de la historia. Los jóvenes de hoy son los trabajadores, empresarios, padres, ciudadanos activos y, por cierto, líderes del mañana”.⁸

La conclusión del informe es tajante: ninguna época ha sido más propicia para invertir en los jóvenes de los países en desarrollo, pues además de ser el segmento más sano y educado y enfrentar un contexto altamente competitivo, la juventud actual enfrenta una coyuntura única; un descenso de las tasas de fecundidad en muchos países, que hará que ingresen a la vida laboral con menos dependientes que no trabajen, lo que se verá traducido en el ahorro de los hogares y grandes oportunidades de crecimiento. Si, en cambio, estos jóvenes

⁷ INEGI, 2011, p. 1

⁸ BM, 2006, Prólogo.

permanecen desempleados durante períodos prolongados, se volverán un lastre para la economía.

De acuerdo con el Banco Mundial, aunque los jóvenes y sus familias adoptan las diversas decisiones que afectan su futuro, las políticas e instituciones influyen sobre los riesgos, las oportunidades y, finalmente, los resultados. Por este motivo, argumenta que los gobiernos deben, además de incrementar las inversiones directamente, cultivar un entorno que permita a los jóvenes y a sus familias invertir en sí mismos, mediante esquemas de ampliación de oportunidades, desarrollo de capacidades y fomento a las *segundas oportunidades*, a través de programas de compensación que generen esperanza, así como los incentivos necesarios, para superar los efectos de la mala suerte o las decisiones desacertadas.⁹

Actualmente, considerando que la mitad de la población mexicana tiene 26 años o menos, invertir en la juventud –en recursos, atención, investigación y creación de oportunidades – es una condición necesaria para vislumbrar un escenario de crecimiento y combate a la pobreza, antes de que el envejecimiento de la sociedad revierta la tendencia.¹⁰

Sin embargo, la carencia de información organizada y homologada, así como de un diagnóstico multidisciplinario al respecto, dificultan una planeación a largo plazo que asegure un desarrollo nacional equilibrado.

Índice Nacional de Participación Juvenil, objetivos y alcances

En el contexto planteado anteriormente, la participación juvenil juega un papel primordial para impulsar el desarrollo.

De acuerdo con Silvia Bolos Jacobs, hay dos formas básicas de participación; la que genera toma de decisiones por parte de la población en asuntos de interés general, como es el caso de las elecciones y los Consejos de Desarrollo en los gobiernos locales, y las

⁹ BM, 2006, p. 2.

¹⁰ En la actualidad, el descenso de la fecundidad y la emigración es mayor en este grupo de edad que en el resto de la población. Por este motivo, mientras en 1990, 29% de la población era joven, en 2000 disminuyó a 28%, y en 2010 a 26% del total de habitantes en el país. El crecimiento anual de los jóvenes mexicanos entre 2000 y 2010 fue de 0.85%, mientras la de la población total fue de 1.38%. INEGI, 2011, p. 1.

prácticas sociales y políticas que se producen en agrupaciones de distinto tipo en el ámbito social, con intereses y objetivos específicos.¹¹

Partiendo de la aseveración de que México carece de una atención diferenciada a la juventud para la creación de políticas públicas y estrategias de desarrollo nacional, así como de una juventud organizada efectivamente para demandar el cumplimiento de sus derechos y necesidades básicas, en Ollin realizamos el Índice Nacional de Participación Juvenil 2012, que consiste en un esfuerzo de recopilación y sistematización de la información y experiencia con que cuentan instancias públicas, privadas y sociales sobre participación juvenil en México, haciendo un enfoque especial en siete temas prioritarios de la agenda nacional:

- I) Derechos sexuales y reproductivos
- II) Educación
- III) Emprendedurismo joven, empleo y autoempleo
- IV) Equidad de género
- V) Gobernabilidad, democracia y participación ciudadana
- VI) Promoción y defensa de los derechos humanos
- VII) Sustentabilidad ambiental

El Índice presenta un análisis cualitativo de los esquemas existentes para la participación juvenil en México y el aprovechamiento de los mismos. Asimismo, un análisis cuantitativo de los resultados sirve de base para identificar, a través del Índice, un valor numérico que describe y califica la participación juvenil en México, y que sirve como punto de partida para proponer líneas de acción específicas para que los espacios de incidencia mejoren sus esquemas de participación juvenil.

Metodología

I. Aspectos generales

Para efectos de la realización del Índice Nacional de Participación Juvenil (INPJ), se tomó el parámetro de juventud utilizado comúnmente por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), que contempla un rango de edad entre los 15 a los 29 años. Durante

¹¹Al hablar de participación surgen, como actores centrales, la sociedad civil y el gobierno. Sin embargo, las actividades de los diversos grupos sociales, definidas como participación, no implican necesariamente demandas o una relación directa con las instancias de gobierno. Silvia Bolos Jacob, 2011.

este período, los jóvenes mexicanos suelen completar las cinco fases descritas por el Banco Mundial como referentes de juventud: la necesidad de seguir estudiando; el inicio de la etapa laboral; adoptar un estilo de vida saludable; formar una familia; y ejercer los derechos cívicos.¹²

Por su parte, se estudió información sobre la participación juvenil en México entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, y toda la información se solicitó desagregada por género y grupo etario (comparando el total de la población con los jóvenes).

II. Espacios de participación

Para la construcción del Índice Nacional de Participación Juvenil 2012 se estudiaron cuatro espacios clave de participación en México, en los cuales los jóvenes tienen oportunidad de incidir en los temas de la agenda nacional que son de su interés.

1. Organizaciones de la sociedad civil (OSC)
2. Instituciones gubernamentales (IG)
3. Micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs)
4. Partidos políticos

Resulta pertinente explicitar que, aunque Ollin considera que las instituciones de educación superior constituyen el espacio de participación juvenil por excelencia, por distintos motivos en la elaboración del INPJ 2012 fue imposible recabar información representativa de las casas de estudios de nuestro país, por lo que se dejó fuera temporalmente dicho espacio de incidencia para ser incluido en la elaboración de estudios posteriores.

III. Cuestionarios

El estudio se basa en información obtenida a través de la aplicación de cuestionarios a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones gubernamentales (IG) a nivel Federal y partidos políticos.¹³

¹² Según el Banco Mundial, las decisiones que adopten los jóvenes durante las cinco fases de transición, son las que tienen mayores repercusiones a largo plazo sobre la manera de dar seguridad al capital humano, desarrollarlo y ponerlo en acción. BM, 2006, p. 2.

¹³ El estudio original incluía un cuestionario para las instituciones de educación superior, mismo que fue enviado a la totalidad de universidades que figuraban en el directorio de la ANUIES y que contaban con una dirección válida de correo electrónico. Se enviaron alrededor de 2 mil solicitudes de información a las instituciones de educación superior. Sin embargo, se obtuvo una muy mala respuesta por parte de éstas,

Los cuestionarios fueron distribuidos de dos maneras. Para las instancias gubernamentales, a través de la plataforma Infomex del Instituto Federal de Acceso a la Información. Los cuestionarios a las instancias restantes estuvieron disponibles en línea entre septiembre y noviembre de 2012, y fueron sistematizados automáticamente en una hoja de cálculo electrónica.

En el caso de las dependencias de Gobierno Federal, el cuestionario fue enviado a la totalidad de ellas, es decir 247 instancias, considerando que es una obligación de las mismas responder en tiempo y forma. Con relación a los partidos políticos, el cuestionario fue enviado a la totalidad de partidos que estaban registrados ante el IFE en diciembre de 2011.

Respecto a las OSC, se utilizó la base de datos del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). El cuestionario correspondiente fue enviado a la totalidad de los contactos que figuraban en el directorio, que contaban con RFC y tenían un correo electrónico válido, es decir, 11,463 asociaciones civiles de un total de 23,000.

Después de enviar los cuestionarios, se obtuvo respuesta de 184 dependencias del Gobierno Federal, 4 partidos políticos y 101 OSC.¹⁴

Para complementar la información obtenida a través de los cuestionarios, se utilizaron datos estadísticos sobre la participación de jóvenes en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs), obtenidos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), de modo que se obtuvo información referente a 47,498,281 personas que participan dentro de las MiPyMes.¹⁵

IV. Construcción de los Índices Generales de Participación Juvenil

Para integrar el Índice Nacional de Participación Juvenil se elaboró, en primera instancia, un Índice General de Participación Juvenil (IGPJ) de cada uno de los espacios de incidencia. Esto se logró integrando tres aspectos fundamentales, llamados *componentes*:

misma que nos impidió incluir en la presente edición del INPJ información objetiva sobre la participación juvenil en estas instituciones.

¹⁴ Para el INPJ 2012 se decidió analizar la información de las OSC, a pesar de resultar insuficiente para asegurar la representatividad de las mismas a nivel nacional.

¹⁵ La ENOE es una encuesta realizada por el INEGI. Tiene una frecuencia trimestral, por lo que para la elaboración de los indicadores referentes a las MiPyMes, utilizamos la información de los cuatro trimestres de 2011. Para el procesamiento de la información de la ENOE se hizo uso del paquete estadístico STATA 9.

1. **Participación global de los jóvenes (pg_t)** – entendida como el total de jóvenes que realizan alguna labor en la organización bajo escrutinio. Es decir, que sean empleados, militantes o voluntarios trabajando regularmente en las actividades de la misma. Se trata de una medición puramente cuantitativa, que contrasta el número total de personas involucradas en un espacio de incidencia determinado contra el número total de jóvenes involucrados en el mismo espacio.
2. **Distribución de los participantes entre empleados o voluntarios (dj_t)** – busca medir el grado de penetración en la estructura de la organización que tienen los jóvenes. Entendemos como empleado a una persona que tiene una relación laboral con la organización y percibe un salario a cambio. Por su parte, los voluntarios son las personas que aportan a la organización sin recibir una compensación monetaria por su labor.
3. **Participación de los jóvenes en la toma de decisiones (en el caso de Partidos Políticos, Participación de los jóvenes en puestos de elección popular) (pd_t)** – es de particular relevancia para nuestra investigación, ya que refleja de manera directa el nivel de empoderamiento que tienen los jóvenes que ya están participando dentro de una estructura institucional.
4. **Índice General de Participación Juvenil (IGPJ)** – una vez obtenidos los valores numéricos para estos 3 componentes, se agregan en un IGPJ - OSC entre [0,1] de la siguiente forma:

$$osc_t = \beta_1 pg_t + \beta_2 dj_t + \beta_3 pd_t \in [0,1]$$

Donde:

$$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 = 1, \beta_1 = 0.3, \beta_2 = 0.3$$

De acuerdo con las características de cada espacio de incidencia, la fórmula de cada IGPJ otorga una ponderación diferente a cada uno de los componentes. En todos los casos, el componente que tiene el peso relativo más grande es el tercero: los jóvenes tomadores de decisiones, pues éste refleja el empoderamiento de la juventud dentro de las organizaciones.

V. Integración del Índice Nacional de Participación Juvenil

Para determinar el valor general de participación, los valores generales para cada espacio de participación fueron integrados en un solo indicador, que puede tener valores del 0 al 1 y en donde a cada uno de los valores obtenidos en los espacios de incidencia se le asigna un peso equitativo de 25%.

$$INPJ = \beta_1 OSC + \beta_2 IG + \beta_3 MiPyMes + \beta_4 Partidos \in [0,1]$$

Donde:

$$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4 = 1, \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = 0.25$$

Se busca que este valor funja como indicador de la evolución de los niveles de participación juvenil en México, a partir de la comparación de los resultados con una base anual. En términos generales, un valor de participación juvenil que se reporte entre 0.20 y 0.30 se considera como deseable, siempre y cuando no existan grandes disparidades entre los componentes analizados, así como entre cada IGPI.

La participación de los jóvenes en las OSC

El rubro de organizaciones de la sociedad civil es de particular importancia para este estudio, puesto que las OSC representan espacios en donde generalmente la población percibe carencias por parte del gobierno y toma en sus manos la promoción de este tema en particular.

Los cuestionarios para OSC estuvieron disponibles en línea del 1 de septiembre al 14 de noviembre de 2012, tiempo en el que se obtuvo la respuesta de 101 organizaciones de la sociedad civil. Del total de organizaciones participantes, 84 presentaron datos en los formatos necesarios para poder sacar conclusiones significativas. Existe un total de 4,312 personas que participan dentro de las 84 organizaciones que respondieron el cuestionario apropiadamente, de las cuáles 79% son jóvenes.

Cantidad de	Integrantes	Jóvenes
OSC	de las OSC	integrantes
	que	de las OSC

		participan en el tema	que participan en el tema
Derechos sexuales y reproductivos	5	61	54
Educación	6	235	192
Emprendedurismo joven, empleo y autoempleo	7	410	212
Equidad de género	14	1224	1144
Gobernabilidad y Participación Ciudadana	11	355	267
Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	13	244	185
Sustentabilidad Ambiental	16	1060	701
Ninguna de las anteriores	12	723	655
TOTAL	84	4312	3410

Tabla 1. Información general

Participación global de los jóvenes en las OSC

En el siguiente cuadro se desglosa la participación global en las OSC, en función del enfoque temático de las actividades abordadas por éstas. Para la construcción de los datos se considera “integrante” de una OSC a cualquier persona que funja como empleada, voluntaria o beneficiaria dentro de la misma.

	Integrantes		
	Total	Jóvenes	Participación global
Derechos sexuales y reproductivos	61	54	89%
Educación	235	192	82%

Emprendedurismo	410	212	52%
joven, empleo y autoempleo			
Equidad de género	1224	1144	94%
Gobernabilidad y Participación Ciudadana	355	267	75%
Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	244	185	76%
Sustentabilidad Ambiental	1060	701	66%
Ninguna de las anteriores	723	655	91%
TOTAL	4312	3410	80%

Tabla 2. Participación global de los jóvenes en las OSC

Mientras el tema con mayor grado de participación juvenil es Equidad de género, con casi 94%, el tema con menor participación es Emprendedurismo joven, empleo y autoempleo, con 52%. El componente uno se obtiene sacando el porcentaje de participantes jóvenes al interior de la organización. Sustituyendo los valores obtenidos de las OSC en la fórmula, se tiene que:

$$pg_t = \frac{3410}{4312} = 0.79$$

Esto implica que la participación de los jóvenes en este rubro es alta, ya que casi 80% de los integrantes de las organizaciones tiene entre 15 y 29 años de edad.

Distribución de los participantes entre empleados o voluntarios

Al analizar los datos reportados por las OSC, se encontró que 23% de los integrantes (independientemente de su edad) participan en ellas en calidad de empleados, lo que significa que el 77% restante son voluntarios o beneficiarios. Por su parte, el porcentaje de

empleados jóvenes alcanza solamente 16% y el 84% restante corresponde a jóvenes voluntarios o beneficiarios.

Jóvenes en las OSC					
	Integrantes	Empleados	Voluntarios	%	%
				empleados	voluntarios
Derechos sexuales y reproductivos	54	13	41	24%	76%
Educación	192	47	145	25%	76%
Emprendedurismo joven, empleo y autoempleo	212	11	201	5%	95%
Equidad de género	1144	25	1119	2%	98%
Gobernabilidad y Participación Ciudadana	267	66	201	25%	75%
Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	185	57	128	31%	69%
Sustentabilidad Ambiental	701	301	400	43%	57%
Ninguna de las anteriores	655	37	618	6%	94%
TOTAL	3410	557	2853	16%	84%

Tabla 3. Participación de jóvenes en roles de empleados y voluntarios.

Esta información es relevante, porque, si bien, de acuerdo con el apartado anterior, el nivel de participación de los jóvenes en las OSC es muy alto, su nivel real de involucramiento con las mismas no lo es, puesto que la gran mayoría de los jóvenes en las OSC no está considerada dentro de la estructura formal de las mismas.

Para calcular el segundo componente, se utilizan los porcentajes de empleados y voluntarios que son jóvenes con respecto al número total de empleados y voluntarios, respectivamente, de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$dj_t = (0.60) \frac{557}{1009} + (0.40) \frac{2853}{3303} = 0.68$$

Es evidente que el valor del componente 1 contrasta un poco con el del segundo, en tanto que éste es más de 10 puntos porcentuales más bajo. Sin embargo, en términos generales, ambos indicadores siguen siendo bastante altos.

Participación de los jóvenes en la toma de decisiones

La importancia de este componente recae en el nivel de involucramiento que tienen los jóvenes que participan en las OSC, en relación con su injerencia en la definición de los objetivos y planes de las instituciones en que colaboran.

Los jóvenes tomadores de decisiones en estas instituciones representan 16% del total de jóvenes que participan en las OSC, como se muestra a continuación:

Jóvenes que toman decisiones			
	Jóvenes participantes	Jóvenes que toman decisiones	% de jóvenes que toman decisiones
Derechos sexuales y reproductivos	54	22	41%
Educación	192	25	13%
Emprendedurismo joven, empleo y autoempleo	212	35	17%
Equidad de género	1144	276	24%
Gobernabilidad y	267	44	17%

Participación			
Ciudadana			
Promoción y Defensa de los Derechos Humanos	185	50	27%
Sustentabilidad Ambiental	701	85	12%
Ninguna de las anteriores	655	12	2%
TOTAL	3410	549	16%

Tabla 4. Jóvenes que toman decisiones

Para obtener el indicador de este componente, se analiza el porcentaje que estos jóvenes tomadores de decisiones representan en comparación con el total de participantes dentro de las organizaciones analizadas:

$$pd_t = \frac{549}{4312} = 0.13$$

Un valor tan bajo evidencia que la participación de los jóvenes en posiciones de toma de decisiones dentro de las OSC es marginal, sobre todo en comparación con los valores altos de los componentes anteriormente obtenidos.

Índice General de Participación Juvenil en las OSC

De acuerdo con la metodología explicada anteriormente, el IGPI se construye a partir de la fórmula:

$$IGPJ \text{ en las OSC} = (0.3)(0.79) + (0.3)(0.68) + (0.4)(0.13) = 0.50$$

El valor numérico del Índice general de participación juvenil 2012 en las OSC es de 0.50. Esta cifra refleja, por una parte, los altos niveles de participación juvenil en las OSC, pero

por otra, una participación constituida principalmente por voluntarios y personas que tienen un acceso limitado a los procesos de toma de decisión dentro de la organización.

Así, por ejemplo, destaca que casi 80% de las personas que ejercen algún tipo de colaboración dentro de las OSC son jóvenes. Sin embargo, al integrar los dos otros componentes de cálculo para el valor general del índice, salta a la vista que los valores para el segundo y tercer componentes son muy distintos que para el primero. De los 3,410 jóvenes que participan, 2,853 (es decir, 84% de éstos) lo hacen en calidad de voluntarios. Esto indica que es más fácil para las personas de mayor edad lograr tener un grado avanzado de participación dentro de las OSC, aun cuando son un grupo minoritario en ellas. Consecuentemente, de los 3,410 jóvenes que participan en las OSC, solamente 549 (16%) se encuentran en puestos en los que se toman decisiones. Al comparar esos 549 jóvenes contra el total de personas que participan en las OSC, representan al 13% del total, evidenciando un nivel de involucramiento en la toma de decisiones bastante pequeño.

Por otra parte, la distribución de los roles con relación al género de las personas participantes también arroja conclusiones significativas, pues del total de jóvenes que participan como voluntarios, 64% son mujeres y 36% hombres. Además, la tendencia se mantiene al analizar la cantidad de jóvenes que participa en puestos de toma de decisiones, en donde 60% corresponde a hombres y 40% a mujeres. Así, se puede ver una tendencia clara de las mujeres a involucrarse en las OSC en posiciones que no son remuneradas y que no conllevan un nivel alto de involucramiento en las mismas. Sin embargo, resalta que, en términos de participación global, la tendencia es justamente inversa: 40% de los participantes son hombres y 60% son mujeres.

Con respecto a los temas de participación, se nota cierta preferencia de los jóvenes por involucrarse en cuestiones relacionadas con equidad de género, en donde casi 94% de los participantes son jóvenes, así como una baja representatividad de los jóvenes en temas relacionados con emprendedurismo, empleo y autoempleo, con 52% del total de participantes en dicho rubro.

Índice Nacional de Participación Juvenil

En la siguiente tabla se muestran los principales resultados de los tres componentes para cada espacio de incidencia analizado.

Espacio de incidencia	c1	c2	c3	Índice
OSC	0.79	0.67	0.13	0.50
IG	0.20	0.24	0.01	0.14
MiPyMes	0.32	0.33	0.14	0.25
Partidos	0.16	0.30	0.000013	0.14

Tabla 5. Resumen de indicadores globales.

El valor del Índice Nacional de Participación Juvenil 2012 fue obtenido a partir de la integración de los valores generales para cada espacio de incidencia. El resultado, encontrado ente el 0 y el 1, otorga a cada uno de los valores obtenidos en los espacios de incidencia un peso equitativo de 25%.

$$INPJ = \beta_1 OSC + \beta_2 IG + \beta_3 MiPyMes + \beta_4 Partidos \in [0,1]$$

Donde:

$$\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4 = 1, \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = 0.25$$

Así pues, sustituyendo los valores en la fórmula anterior, obtenemos que el INPJ 2012 tiene un valor numérico de 0.2535.

$$INPJ = (0.25)(0.491) + (0.25)(0.135) + (0.25)(0.251) + (0.25)(0.137) = 0.2535$$

El INPJ 2012 refleja un número positivo en términos de la existencia de la participación juvenil, también denota una disparidad pronunciada entre los componentes que lo forman, lo cual repercute a la hora de formar el Índice. En tal sentido, el equipo de Ollin emitió una serie de recomendaciones enfocadas a abordar los factores que generaron dichas disparidades, así como a la implementación de estrategias para mantener el Índice en los valores deseables y preferentemente a la alza.

A continuación se muestran las principales recomendaciones emitidas, a partir de la elaboración del Índice Nacional de Participación Juvenil 2012, a todos los espacios de incidencia analizados y, particularmente, a las OSC.

Recomendaciones

a) Para todos los espacios de incidencia analizados anteriormente, así como las instituciones de educación superior:

1. Implementar estrategias internas de recolección, actualización y análisis de información (desagregada por género y edad) sobre participación juvenil, que deberán incluir, entre otros, las cantidades de personas de todos los grupos etarios que se encuentran participando dentro de sus respectivas instituciones, en calidad de empleados; voluntarios o empleados no remunerados; beneficiarios de sus programas; y militantes, así como información sobre las personas que ocupan posiciones de toma de decisiones y su distribución por grupo etario y género. Dicha información deberá generarse y actualizarse con una periodicidad anual máxima y puesta a disposición del público general, a manera que se puedan realizar estudios y monitorear la evolución de la participación juvenil a través del tiempo, con estricto apego a las disposiciones aplicables en materia de protección de datos personales.
2. Generar e implementar planes y estrategias de capacitación continua para los jóvenes que participan dentro de sus instituciones, de manera que se propicie el empoderamiento de los mismos, así como su paulatino acceso a posiciones de toma de decisión.
3. Construir bases de datos comunes sobre esfuerzos de atención a las necesidades de la juventud, para la creación de redes de cooperación interinstitucional en la materia.

b) Para las Organizaciones de la Sociedad Civil:

1. Generar esquemas internos que les permitan a los jóvenes que ya se encuentran en alguna posición dentro de sus organizaciones capacitarse de manera continua, para que puedan involucrarse cada vez más e idealmente lleguen a formar parte de la estructura formal de la organización, generando una mayor participación de los jóvenes en primer lugar como empleados remunerados y en segundo como tomadores de decisiones,

considerando siempre que, de acuerdo con los resultados obtenidos del presente estudio, son los jóvenes quienes presentan un mayor interés por participar en las estructuras de la sociedad civil mexicana y en la definición y cumplimiento de sus metas.

2. Incluir por lo menos a una persona joven en los órganos máximos de toma de decisiones dentro de las organizaciones, tales como Consejo Asesor; Consejo Directivo y Consejo de Administración de las mismas.

Conclusiones

Ser joven no es fácil, y en la mayoría de los casos, formar y trabajar para una organización de la sociedad civil (OSC) tampoco lo es.

Como arrojaron los resultados del INPJ 2012, en este espacio de incidencia se concentra la mayor proporción de participación juvenil y de jóvenes tomadores de decisiones. Sin embargo, la participación juvenil toma forma, en su gran mayoría, de voluntariado.

Mientras esta situación es positiva, pues refleja el interés de la juventud por involucrarse activamente con su entorno contribuyendo a proyectos más amplios, habla de una falta de recursos al interior de las OSC que, muchas veces, impide a los jóvenes desarrollarse profesionalmente en este sector en el largo plazo.

El equipo de Ollin trabaja actualmente en la elaboración del INPJ 2013. El equipo ha crecido, jóvenes de distintas profesiones se han acercado para aportar su trabajo voluntario y nuestra red de aliados se ha ido fortaleciendo, gracias a la confianza y resultados que ha entregado la asociación, a pesar de ser tan jóvenes en todos los sentidos.

Para nosotros, la elaboración de este proyecto año con año representa un reto enorme, especialmente enfocándolo como un esfuerzo que rendirá frutos a largo plazo y que repercutirá en beneficio de todos los jóvenes del país, a partir de un proceso de concientización de las autoridades, y la sociedad civil, sobre la importancia que tenemos los jóvenes y la urgencia de tomar medidas que mejoren nuestras posibilidades de desarrollo.

Agradecimiento

Se extiende un especial agradecimiento a los economistas Diego Alberto Urbina Flores y José Ángel Mandujano Canto, quienes donaron sus horas y conocimiento para realizar el Índice Nacional de Participación Juvenil 2012.

Referencias bibliográficas

Libros

Castilleja de León, Patricia, Tere Lanzagorta Bonilla y Estela López Deloya (2009). Participación juvenil para la construcción de la ciudadanía. Ciudad de México, México: Centro de Información y Formación de SERAJ, A.C.

Galhardi, Regina y Laura Rodríguez (2011). Políticas Públicas para promover el Empleo Juvenil y el Emprendedurismo de los Jóvenes en México. Ciudad de México, México: IMJUVE en colaboración con la OIT.

Lafer, Celso (1994). La reconstrucción de los Derechos Humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt. México: FCE.

Lanzagorta, Tere y otros (2010). *Jóvenes, ciudadanía y democracia, reflexiones y propuestas*. Ciudad de México, México: SERAJ, A.C.

Lanzagorta Bonilla, Tere (coord., 2011). Políticas de Juventud en el Municipio. Ciudad de México, México: Centro de Información y Formación de SERAJ, A.C., con el apoyo del IMJUVE y el aporte técnico del UNFPA.

Morales Hernández, Gabriel (coord. 2010). Observatorio de Violencia Social, Género y Juventud. Informe de resultados 2010. Ciudad de México, México: SERAJ, A.C.

Morales Hernández, Gabriel (coord. 2011). Observatorio de Violencia Social, Género y Juventud. Informe de resultados 2010. Ciudad de México, México: SERAJ, A.C.

Fenwick, Tara, Tom Nesbit, and Bruce Spencer (2006). *Contexts of Adult Education: Canadian Perspectives*. Toronto, Canadá: Thompson Educational Publishing.

Artículos y ponencias

Abello Llanos, Raimundo y Yahemn Baeza Dáger (2007). Estrategia de formación investigativa en jóvenes universitarios: caso Universidad del Norte. Consultado en noviembre de 2012 en dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2719634.pdf

Acosta, Fabián y Diego Barbosa (2005). Participación, organización y ciudadanía juvenil, ponencia presentada en el IV Simposio Nacional de Investigación y Formación en Recreación. Vicepresidencia de la República / Coldeportes. Consultado en noviembre de 2012 en <http://www.redcreacion.org/documentos/simposio4if/FAcosta.html>

Balardini, Sergio (1999). Políticas de juventud: conceptos y la experiencia argentina, Última Década No. 10. Consultado en agosto de 2012 en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19501004>

Bolos Jacob, Silvia (2011). Los dilemas de la participación en los Gobiernos Locales, ponencia ofrecida durante el Segundo Congreso IGLOM. Consultado en agosto de 2012 en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa10/dilemasparticigoblocales.html>

Cordera Campos, Rolando, Carlos Heredia Zubieta and Jorge Eduardo Navarrete López (2009). México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo, Economía UNAM. Consultado en noviembre de 2012 en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econunam/pdfs/18/01mexicofrentealacrisis.pdf>

INEGI (2011). México, un país de jóvenes, Informativo oportuno, conociendo... nos todos, vol. 1, no. 1. Consultado en agosto de 2012 en <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/Articulos/sociodemograficas/mexico-jovenes.pdf>

Marín, Encarnación, Manuel José Pérez y Juan M. Prieto (2007). Las actividades extraescolares y complementarias, *Práctica Docente*. No. 5. Consultado en noviembre de 2012 en http://www.cepgranada.org/~jmedina/articulos/n5_07/n5_07_85.pdf

Saravi, Gonzalo (2009). Juventud y sentidos de pertenencia en América Latina: causas y riesgos de la fragmentación social, *Revista de la CEPAL*. Consultado en noviembre de 2012 en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/36807/RVE98Saravi.pdf>

Censos y Encuestas

INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda. Consultado en octubre de 2012 en <http://www.censo2010.org.mx/>

INEGI (2011). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Consultado en diciembre de 2012 en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/default.aspx>

Reportes e Informes

BM (2006). El desarrollo y la próxima generación, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007. Washington D.C., Estados Unidos: BIRF/BM. Consultado en agosto de 2012 en <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-1158107976655/overview-es.pdf>

CEPAL (2004). La Juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias. Santiago, Chile. Consultado en noviembre de 2012 en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120420162808_82.pdf

CONAPO (2010). La situación actual de los jóvenes en México. Serie de documentos técnicos. Consultado en noviembre de 2012 en http://www.odisea.org.mx/Biblioteca/Jovenes/Sit_actual_jovenes_Mx.pdf

Corporación Latinobarómetro (2011). Informe 2011. Santiago, Chile. Consultado en noviembre de 2012 en <http://www.emol.com/documentos/archivos/2011/10/28/20111028141231.pdf>

WEF (2011). Reporte de Competitividad Global 2011-2012. Consultado en septiembre de 2012 en http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf

IFE (2009). Agenda Juvenil 2009. Proyecto ciudadano y participación juvenil efectiva. Consultado en agosto de 2012 en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/Principal/imgs-principal/Agenda-Juv-310709.pdf>

IMJUVE (2006). Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) 2005, Resultados preliminares. Consultada en septiembre de 2012 en <http://www.redetis.org.ar/media/document/docdetrab.encuestanacionaldejuventud2005.institutomexicanodejuventud.pdf>

IMJUVE (2011). Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) 2010, Resultados generales. Consultado en septiembre de 2012 en http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf

IMJUVE (2012). Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012. Consultado en diciembre de 2012 en http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf

IMJUVE (2008). Perspectiva de la Juventud en México. Consultado en agosto de 2012 en <http://cendoc.imjuventud.gob.mx/investigacion/docs/Perspectiva%20de%20la%20juventud%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

INEGI (2011). Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud. Consultado en agosto de 2012 en www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/.../juventud4.doc

OIT (2007). Trabajo decente y juventud, Informe Regional para América Latina. Lima, Perú. Consultado en noviembre de 2012 en http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_reg.pdf

OIJ, SEGIB (2008). Nuevos desafíos con las y los jóvenes de Iberoamérica, Documento de trabajo. Consultado en noviembre de 2012 en http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/EJ1206818403.pdf

PNUD (2009). Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano, Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Buenos Aires, Argentina. Consultado en diciembre de 2012 en http://hdr.undp.org/es/informes/regional/americalatinacaribe/RHDR_Mercosur_2009_ES.pdf

SEMARNAT (2010). Declaratoria de las y los jóvenes mexicanos frente al cambio climático. Ciudad de México, México.

SEMARNAT (2009). Programa de Jóvenes hacia la Sustentabilidad Ambiental. Ciudad de México, México.

SERAJ (2009). Enfoques sociológicos en nuestro trabajo con las y los jóvenes. Documento de trabajo.

Documentos jurídicos

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto vigente: Última Reforma DOF 30-11-2012), artículos 30 y 34.

Corte IDH. Castañeda v. México, sentencia del 6 de agosto de 2008 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

ONU (2006). Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos (Documento del ECOSOC, GB.297/WP/SDG/1). Consultado en noviembre de 2012 en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_wp_sdg_1_es.pdf)

[relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_wp_sdg_1_es.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_wp_sdg_1_es.pdf)

ONU (2010). Declaración de Guanajuato. Documento elaborado durante la Conferencia de la Juventud 2010. Consultado en noviembre de 2012 en http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/ccds_2011/08_jovenes/anexos/9_declaracion.pdf

ONU (1999). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (Documento de la AGONU, A/RES/53/144). Consultado en noviembre de 2012 en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp)

Entrevistas

Ollin, Jóvenes en Movimiento, A.C. (2012). Entrevista con Jorge Madrigal.

Ollin, Jóvenes en Movimiento, A.C. (2012). Entrevista con Lorena Gudiño.

Plataforma Infomex

Respuesta a solicitud de información pública al CONACYT, No. de Folio 1111200030712 (Recibida por medio electrónico el 14/09/12).

Respuesta a solicitud de información pública al IMJUVE, No. de Folio 1131800012312 (Recibida por medio electrónico el 4/09/12).

Respuesta a solicitud de información pública a la SEGOB, No. de Folio 0000400175512 (Recibida por medio electrónico el 3/12/12).

Sitios web

IPPPF, International Planned Parenthood Federation - Región del Hemisferio Occidental. Consultada en diciembre de 2012 en <http://www.ippfwhr.org/es/node/601>

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - México. Consultada en diciembre de 2012 en http://www.undp.org.mx/spip.php?page=article_noticias&id_article=78

DDESER, Red por los derechos sexuales y reproductivos en México. Consultada en diciembre de 2012 en http://www.ddeser.org/index.php?option=com_content&view=article&id=83&Itemid=169

SIPAM, Salud Integral para la Mujer A. C. Consultada en diciembre de 2012 en http://www.sipam.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=59

Yo me declaro, ¡Declárate! Consultada en noviembre de 2012 en http://www.yomedeclearo.org/?page_id=28

El perfil de los emprendedores sociales exitosos.

María de las Mercedes Poiré Romero

RESUMEN

La Universidad del Valle de México, a través de su Centro de Opinión Pública, realizó un estudio tendiente a conocer el perfil de los emprendedores sociales exitosos. Partiendo de la base de sus 105 ganadores del Premio UVM al Desarrollo Social y contando con el apoyo de académicos y especialistas en la materia, se dio a la tarea de diseñar un proyecto de investigación, utilizando un par de herramientas diferentes: primero, una encuesta diseñada expresamente para conocer los antecedentes sociales y familiares de los emprendedores, su perfil sociodemográfico y cultural, sus intereses, así como los retos y obstáculos enfrentados al emprender un proyecto social; segundo, la aplicación de una serie de pruebas psicométricas a una muestra de estos emprendedores. El resultado: los emprendedores sociales exitosos indiscutiblemente comparten características sociodemográficas y psicológicas. El reto: que podamos promover e incentivar este tipo de proyectos que tanto bien le hacen a nuestro país.

El **perfil** de los **emprendedores** sociales **exitosos**: una **herramienta** en la promoción de proyectos de **desarrollo** social.

ANTECEDENTES

El Centro de Opinión Pública de la Universidad del Valle de México, creado para desarrollar proyectos de investigación aplicada que permitan ofrecer a la sociedad información interesante, relevante y oportuna sobre los temas y disciplinas que forman parte del ADN institucional, consideró relevante realizar un estudio que permitiera conocer el perfil de los emprendedores sociales exitosos, a fin de fortalecer los programas académicos de la UVM y ofrecer a sus alumnos el desarrollo de una serie de habilidades que promuevan la creación de proyectos sociales. Por otra parte, se tiene acceso a cerca de 100 jóvenes ganadores del Premio UVM que cuentan con proyectos sociales que han

probado ser exitosos, por lo que la metodología se diseñó considerando este universo de estudio.

¿Qué distingue a un emprendedor social? ¿Es posible identificar características de personalidad, antecedentes familiares, competencias y habilidades que comparten quienes idean, desarrollan y consolidan un proyecto de desarrollo social? Si es así, ¿cuáles son?

Éstas y otras preguntas dieron origen al proyecto de investigación que responde al siguiente objetivo:

OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

Conocer el perfil socio cultural y de antecedentes de los emprendedores que cuentan con un proyecto de desarrollo social que ha mostrado ser exitoso a lo largo del tiempo y cuyo impacto puede ser medible, a fin de determinar qué competencias y habilidades se pueden reforzar en la cátedra Universitaria y favorecer el desarrollo de más proyectos de esta naturaleza.

METODOLOGÍA

Se llevó a cabo un estudio en dos etapas:

La primera etapa consistió en la aplicación de una encuesta a emprendedores sociales exitosos, utilizando para la selección la base de datos del Premio UVM, que se ha otorgado durante siete años a jóvenes que cuentan con proyectos de desarrollo social consolidados.

La encuesta fue diseñada para evaluar las siguientes variables de análisis:

1. Proyecto social
 - a. Motivación para emprenderlo
 - b. Área de impacto del proyecto
 - c. Factores clave de éxito del proyecto
 - d. Voluntarios
 - e. Tipo de apoyos recibidos

- f. Fuentes de financiamiento
2. Perfil sociodemográfico
3. Antecedentes familiares en materia de proyectos sociales
4. Educación
5. Relaciones sociales y de influencia
6. Satisfacción con el proyecto

En esta etapa participaron 84 emprendedores sociales.

La segunda etapa, consistió en la aplicación de pruebas psicométricas a una muestra de los emprendedores, contando con la participación de 13 chicos a quienes se les aplicaron dos baterías de pruebas: F-16 y Weiss.

Los resultados de la encuesta fueron procesados y analizados utilizando el SPSS v21. Los resultados de las pruebas psicométricas fueron procesados y analizados por un equipo de alumnos de la carrera de Psicología del campus Chapultepec de la UVM, liderado por la Maestra Patricia Landa y supervisados por el Director de la escuela de Psicología el Dr. Raymundo Calderón.

DEFINICIONES CONCEPTUALES

A fin de contextualizar adecuadamente el estudio, se definió emprendedor social exitoso como aquél que tiene un proyecto con al menos un año de funcionamiento ininterrumpido, que ha sido objeto de reconocimiento público y cuyo impacto social puede ser medido y cuantificado.

PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y CULTURAL DE LOS EMPRENDEDORES SOCIALES EXITOSOS

El 58% de los emprendedores encuestados son hombres y un 42% son mujeres; con un promedio de edad cercano a los 27 años. El grupo más numeroso (44%) tiene entre 26 y 30 años, seguido por los emprendedores de entre 21 y 25 años. Es interesante que el promedio de edad al iniciar el proyecto era de tan sólo 22 años.

El 75% de los emprendedores son solteros, y de entre los casados (17%) o que viven en unión libre (9%), sus parejas o forman parte de un proyecto social (33%) o son empleados del sector privado (35%).

La gran mayoría de los emprendedores tiene un grado de licenciatura (63%) o incluso un posgrado (31%), característica diametralmente opuesta a la población en general de su edad. Pareciera que la preparación académica es un factor que los distingue del resto de la población y los dota de herramientas que favorecen la consecución de sus proyectos.

El 68% de los emprendedores manifiesta ser católico, mientras que un 27% reconoce no practicar ninguna religión. Poco más de la mitad (el 55%) se considera practicante.

Estructura familiar de los emprendedores sociales

La gran mayoría de los emprendedores exitosos vive con su familia nuclear o parental y en algunos casos incluso en familias ampliadas, en las que conviven con tíos, sobrinos o abuelos. La mayor parte de las familias tienen más de un hijo, con 3.3 hijos en promedio y llama la atención que el 55% de los emprendedores es el hijo mayor.

El 75% de los emprendedores proviene de familias tradicionales, en las que mamá y papá vivían juntos.

Pertenencia a asociaciones u organizaciones además de su proyecto

El 70% de los emprendedores sociales pertenece o ha pertenecido a algún tipo de organización o asociación, además de su proyecto. Cuenta con este tipo de experiencia desde su infancia. El 86% ha participado en algún otro proyecto social y en el 58% de los casos su familia lo ha hecho. Muchos de ellos reconocen en sus familias una tradición de servicio, que va desde amparar al desamparado ofreciéndole alimentos o ropa, hasta la participación en esfuerzos formales de apoyo a los más vulnerables. Adicionalmente, el 69% participó en alguna etapa escolar en proyectos de desarrollo social. No cabe duda que haber estado en contacto con este tipo de proyectos es un factor importante de motivación para que se emprenda un reto de esta naturaleza.

El 75% de los emprendedores creció en una comunidad urbana, 6% en una comunidad semi-rural y un 20% en una comunidad rural. Actualmente el 82% vive en una comunidad urbana. El 55% creció en zonas con un nivel socioeconómico medio a medio alto, con necesidades sociales importantes como empleo, educación y limpieza. Actualmente el 66% vive en una zona con un nivel socioeconómico medio a medio alto en las que además de educación y empleo, se tienen necesidades importantes en materia de infraestructura y seguridad.

Aparentemente el lugar donde se vive y se ha crecido no es un determinante del tipo de proyectos que se crean ni del tipo de comunidades que se atienden.

SOBRE LOS PROYECTOS SOCIALES DE LOS EMPRENDEDORES

Área de impacto

El 28% de los proyectos está relacionado con la educación, el 20% con el medio ambiente, un 14% con salud y un porcentaje similar con desarrollo económico. Participación ciudadana e inclusión social son las áreas menos atendidas a través de este tipo de iniciativas. ¿Las razones? Una clara consciencia entre los emprendedores respecto de la precaria situación del país en estos temas y la necesidad creciente de apoyar iniciativas relacionadas con temas cuyo impacto y beneficio son de largo plazo.

Estrategia aplicada

Al cuestionar a los emprendedores sobre el tipo de estrategia que aplican para atender su proyecto, el 23% ha abordado el reto a través de estrategias de desarrollo comunitario, el 20% a través de proyectos de agricultura, el 13% atendiendo a los derechos humanos, el 9% a través de estrategias de cambio climático y el 7% con estrategias de democracia y gobernabilidad y consumo consciente. Algunas otras estrategias empleadas, aunque con menor frecuencia son la atención a los derechos de personas con discapacidad, salud y bienestar, gestión cultural, entre otras.

De entre las múltiples razones que exponen los emprendedores que los llevaron a iniciar con el proyecto, la frase “*Porque si no es ahora ¿cuándo?, si no eres tu ¿quién?, si no es*

aquí, ¿dónde?”, de uno de los emprendedores es quizás la que más claramente refleja el sentir de todos ellos. Hay quienes reconocen que decidieron emprender el proyecto con base en sus experiencias previas, desde las muy simples, en casa, dónde mamá o papá siempre extendían la mano a aquel que tenía menos, hasta las un poco más estructuradas de grupos como los boy scouts, misiones o similares que organizaban cruzadas de donación y apoyo.

Hay otros que señalan que la necesidad de transformar a México y comenzar esta transformación desde el ámbito en el que pueden tener injerencia fue lo que los llevó a iniciar el proyecto.

Otros más, que vivieron en carne propia algunas carencias o dificultades y esto los llevó a emprender el proyecto: *“Porque de niño estuve mucho tiempo internado en hospitales y pude vivir en carne propia el efecto social y emocional de estar continuamente enfermo u hospitalizado”*.

No importa cuál fue la razón que los motivó a iniciar con el proyecto. Lo cierto es que han tenido logros significativos, de alto impacto y desde luego son un ejemplo para muchos más.

Tipo de proyecto y comunidad que atiende

El 68% de los emprendedores tiene un proyecto sin fines de lucro, un 24% tiene proyectos que combina fines de lucro y sin fines de lucro y un 9% tiene proyectos exclusivos con fines de lucro.

El 55% atiende comunidades semi-rurales y rurales y el 45% comunidades urbanas, la mayor parte de las cuales son de niveles socioeconómicos bajo y muy bajo. Estos jóvenes se sienten privilegiados por haber tenido la oportunidad de entrar en contacto con comunidades tan diferentes a aquéllas en las que ellos crecieron y de contar con las herramientas para apoyarlas. De hecho, el 33% de ellos comenta que la principal motivación que lo llevó a realizar el proyecto fue precisamente el haber tenido contacto con comunidades en necesidad. Un 20% manifiesta que su interés por aportar algo más allá ha

sido su motor y solamente un 11% de los jóvenes vivió una situación compleja que lo ha llevado a querer emprender un proyecto de apoyo y desarrollo social. No faltan los emprendedores que han crecido con la intención e interés de mejorar a su país, o de actuar frente a situaciones de profunda inequidad social: *“Descubrí realidades sociales (la injusta disparidad en las posibilidades de desarrollo de un joven rural y uno urbano) que eran demasiado injustas como para seguir como si nada estuviera pasando”, “Motivación: la necesidad de mejorar México”*

Las principales fuentes de inspiración de los emprendedores sociales

De acuerdo con los propios emprendedores, sus principales fuentes de inspiración provienen de experiencias personales, a través de sus familias o las asociaciones y grupos a los que han pertenecido históricamente. La formación académica juega un rol fundamental como fuente de inspiración, pues se convierte en una fuente de información medular respecto de dos temas fundamentales: los problemas y las alternativas de solución. En muchos de los casos la presencia de un líder o mentor ha sido esencial en la conformación de un emprendedor social que ha logrado dar el gran salto de la idea o buena intención a la consecución.

Las fuentes de apoyo al proyecto

No cabe duda que los amigos y la familia han jugado un papel preponderante para la consolidación de los proyectos exitosos de desarrollo social. Son quizás, el factor que más ha contribuido para que la idea se convierta en realidad. Este apoyo que va desde el impulso de la idea, hasta la aportación económica, pasando por la participación activa en el proyecto. De hecho, el 65% de los emprendedores cuentan con el apoyo y participación de sus mejores amigos en sus proyectos. Los voluntarios son, indiscutiblemente, indispensables para este tipo de iniciativas y, en algunos casos, la presencia de socios es trascendental porque aportan recursos o porque comparten la idea y la responsabilidad.

Dado el papel tan importante que juegan los voluntarios, los emprendedores realizan esfuerzos muy importantes de reclutamiento, preponderantemente en la propia comunidad donde se llevará a cabo el esfuerzo (37%), considerando que estos voluntarios entienden

mucho mejor el problema y las alternativas de solución. La escuela y los amigos, son otras fuentes importantes de reclutamiento de voluntarios. A la pregunta específica de cuál es la característica que distingue a los voluntarios, tres cuartas partes de los emprendedores reconocen que la actitud es lo más importante, dado que con una actitud favorable al proyecto se pueden solventar carencias y necesidades de capacitación o conocimientos. Un 49% reconoce que la intención de ayudar de los voluntarios también es muy importante. La capacidad de trabajo (39%), sensibilidad (35%), la disponibilidad de tiempo (22%) y la capacidad intelectual (21%) son otros factores valorados en los voluntarios.

Al cuestionar a este grupo de emprendedores sobre los argumentos que han utilizado para convencer a los voluntarios, encontramos respuestas interesantes, muy creativas e innovadoras. Una constante es tratar de presentar un proyecto serio, libre de sentimentalismos y que muestre claramente la contribución a un cambio significativo en la comunidad. La comunicación asertiva parece ser la cualidad más importante en este sentido. Sensibilizar, vender, convencer, persuadir, mostrar resultados objetivos y concretos, convencer a probar, mostrar pasión son algunas de las cualidades que se requieren para convencer a los voluntarios. La clave parece ser hacerlos partícipes de la causa para que se identifiquen con ella y estén dispuestos a participar.

Haber sido un apoyo para otros también les ha funcionado a algunos, pues comentan que como siempre ayudan a otros no les fue difícil conseguir apoyo para su proyecto.

Los proyectos de estos emprendedores varían muchísimo en tamaño. Los hay con tan sólo uno o dos voluntarios hasta proyectos en los que participan más de 100 o 200 voluntarios. En promedio, los proyectos cuentan con cerca de 53 voluntarios apoyando sus labores.

Principales fuentes de financiamiento

Los proyectos exitosos de desarrollo social han sido financiados, en el 43% de los casos por los propios emprendedores y sus familias o contactos cercanos, ya sea con recursos propios o a través de iniciativas personales de recaudación. Algunos de ellos han logrado financiamiento de otras entidades como el gobierno, algunas universidades o fundaciones. Sin embargo, el acceso a este tipo de financiamiento ha resultado tan complejo en la mayor

parte de los casos, que muchos de los emprendedores ni siquiera saben que existe. *“Todos los proyectos sociales en los que participo batallan al momento de conseguir fondos. Para mí, el poder crear un proyecto que transforme la sociedad y que además tenga rentabilidad económica es algo sumamente trascendental”*.

Los emprendedores frente a su proyecto

¿Qué fue lo que pensaron cuando tomaron la decisión de emprender un proyecto de esta naturaleza? ¿Cómo se ven los emprendedores en el mediano y largo plazo? ¿Los proyectos de desarrollo social son iniciativas de corto plazo, que desarrollan mientras inician otra etapa? Para dar respuesta a estas interrogantes, se plantearon una serie de preguntas que llevaron a hallazgos enriquecedores. El 95% de los proyectos de los emprendedores que participaron en el estudio siguen vivos y el 80% de los emprendedores aún pertenecen a ellos, aun cuando en algunos de los casos han transcurrido más de 5 años desde la formación del proyecto. El 80% de los proyectos fueron concebidos como proyectos de vida de los emprendedores o proyectos de largo plazo y es ésta, quizás, la razón por la que la gran mayoría siguen vivos y atendiendo necesidades fundamentales de comunidades vulnerables. Los emprendedores se ven a sí mismos dentro del sector social en el mediano y largo plazo, preponderantemente en tres vertientes específicas: aquellos proyectos que todavía enfrentan riesgos y situaciones complejas, consolidándose. Los que ya están consolidados, buscando ampliar el alcance del mismo proyecto, ya sea extendiéndolo a nuevas comunidades o extendiendo la serie de beneficios y apoyos que ofrece y finalmente, hay quienes ven con mucho interés la posibilidad de emprender nuevas aventuras para atender otras necesidades sociales. En resumen, el emprendedor social tiene el interés de apoyar necesidades sociales integrado en su esencia y se ve a sí mismo en este sector de por vida.

Satisfacción e identificación con el proyecto

El 73% de los emprendedores manifiesta sentirse identificado con su proyecto o las necesidades que este atiende, y el 68% se manifiesta satisfecho. Es interesante que, a pesar de ser proyectos exitosos y consolidados, los jóvenes esperan más y son prudentes al evaluar su nivel de satisfacción con los mismos. El 92% reconoce que llegar a donde ha

llegado ha sido un proceso complejo, dada la falta de apoyo, la frecuencia con la que estos proyectos son confundidos con proyectos asistencialistas, la dificultad de conseguir recursos, entre otras muchas causas. *“No nos hemos dejado caer aunque ha faltado apoyo”, “...alejarnos de las propuestas asistencialistas”, “constancia pese a las adversidades que surgieron: personales, económicas y sociales”*.

Los emprendedores reconocen que ciertos factores facilitarían la consecución de los objetivos de este tipo de proyectos: de entre las más significativas destacan la posibilidad de allegarse de recursos económicos de maneras más simples, más tiempo de los principales involucrados para el proyecto en sí, más y mejor capacitación y/o formación académica orientada a materias de relacionadas con el emprendimiento, acompañamiento y apoyo para la constitución formal del proyecto, que le diera carácter formal y facilitara muchos procesos, apoyo de las instancias gubernamentales.

El papel de las instituciones educativas como fuente de apoyo a proyectos de desarrollo social

De acuerdo con la opinión de estos exitosos jóvenes, las instituciones educativas podrían favorecer la realización de proyectos de desarrollo social, mediante proyectos de vinculación que permitan a los alumnos conocer desde las necesidades de diferentes grupos, hasta la operación de algunos de estos proyectos.

La vinculación de la teoría con problemáticas sociales reales es una estrategia que sería atractiva para los estudiantes, ya que favorecería su sensibilización y les aportaría herramientas para atender las necesidades de una manera objetiva y aplicable.

Permitir e incluso favorecer que los estudiantes realicen su servicio social o prácticas profesionales en OSC's o proyectos sociales contribuiría a incrementar el interés de los jóvenes por este tipo de proyectos.

Incluir en los programas académicos materias de justicia social, filosofía social y similares, independientemente de la carrera que se esté estudiando parece una propuesta atractiva también. Contar con convenios, adoptar proyectos de apoyo ambiental o educacional,

“adoptar un río”, “podrían existir horas de servicio comunitario además del servicio social”, “hacer alianzas con fundaciones para que los estudiantes elijan donde integrarse”, son algunas de las propuestas concretas de los emprendedores.

Indiscutiblemente el contar con programas de apoyo económico es un factor que mencionan varios de los emprendedores. El allegarse de recursos económicos parece ser el obstáculo más importante a vencer, de ahí que se externe permanentemente la necesidad de contar con este tipo de apoyo independientemente de quién pueda ser el actor que lo aporte.

La relación con actores estratégicos

El 98% de los emprendedores reconoce que el papel que juegan los medios de comunicación es fundamental para el logro de sus objetivos. Si los medios se suman a la causa, informan, apoyan y comunican el avance puede simplificarse y llevarse a cabo de manera expedita. Por el contrario, cuando los medios no apoyan la situación puede tornarse muy compleja. En el caso de los partidos políticos las opiniones están menos claras. Un 65% considera que la relación con los partidos puede ser positiva y un 35% considera que puede ser negativa. Para este grupo la vinculación política puede convertirse en un freno para muchos voluntarios o grupos de apoyo que al percibir intereses políticos pueden desmotivarse a participar o apoyar un proyecto de esta naturaleza.

El papel de las redes sociales en el desarrollo de proyectos sociales exitosos.

El 73% de los emprendedores cuenta con cuenta de Facebook para su proyecto. Un 62% ha desarrollado un sitio web y un 49% tiene cuenta de twitter. Solamente un 18% ha creado un blog de su proyecto. Todos coinciden en que poco a poco tendrán que ir integrando a sus proyectos este tipo de herramientas aun cuando muchos no conocen a fondo sus bondades y funcionamiento.

Los logros más importantes de los proyectos de desarrollo social

Se mencionan algunos muy concretos como la consolidación de la Comisión de Jóvenes Empresarios DF 2007, el proyecto radiofónico Perfiles Indígenas, la Conformación de la Banda Filarmónica Infantil Indígena de la Ciudad de México, la Promoción del

Voluntariado Universitario, por mencionar sólo algunos. Algunos de los generales que comparten muchos de los emprendedores están relacionados con la posibilidad de compartir una misión y una visión, la trascendencia, el lograr relaciones interpersonales muy enriquecedoras, tener un proceso de maduración personal, la satisfacción personal y el placer que proporciona ver a otros beneficiados por la iniciativa de uno, el aprendizaje y experiencia que se adquiere a través de este tipo de proyectos y la posibilidad de compartirlo. La contribución social es, indiscutiblemente, el pilar que aglutina los logros de los emprendedores sociales exitosos.

EL PERFIL PSICOLÓGICO DE LOS EMPRENDEDORES

Se aplicaron un par de pruebas psicométricas al grupo de ganadores del Premio UVM 2012. Algunos de los hallazgos más relevantes se exponen a continuación. Este análisis fue realizado por la Dra. Patricia Landa, académica de tiempo completo y psicóloga que coordinó la aplicación de las pruebas.

Resultados del Test de Inteligencia (WAIS III)

La prueba evalúa coeficiente intelectual y fortalezas y áreas de oportunidad en las escalas de ejecución y verbal.

Coficiente intelectual

El coeficiente intelectual obtenido en los estudiantes es en promedio de 103 lo cual indica que se encuentran dentro del promedio poblacional.

Fortalezas

La mayoría de los emprendedores sociales exitosos tienen puntajes altos en las siguientes escalas:

Aritmética.- indica que tienen buena atención y concentración y que utilizan el razonamiento numérico de manera adecuada.

Retención de Dígitos: ésta escala nos indica que la memoria auditiva y concentración se encuentran muy desarrolladas en este grupo de jóvenes emprendedores.

Diseño con Cubos, escala que está muy bien desarrollada y mide la coordinación visomotriz, percepción, capacidad de análisis y síntesis, así como la lógica y razonamiento.

Ensamble de Objetos, escala que mide coordinación visomotora, planeación e imaginación.

Áreas de oportunidad

En contra parte, las escalas que requieren ser fortalecidas son:

Letras y Números, que mide memoria de trabajo y atención y Ordenamiento de Dibujos que es la capacidad para juzgar y anticipar sucesos de la vida.

Resultados del Test de Personalidad (16PF 5)

En esta prueba se miden Factores de Personalidad, que muestran la forma de ser de los sujetos evaluados, sin que se puedan calificar como positivos o negativos.

Escalas con puntuaciones altas

Afabilidad. Describe a personas naturales, adaptables (en sus costumbres), afectuosas, interesadas por la gente, sinceras, emotivas, expresivas, confiadas, impulsivas, generosas y cooperativas.

Razonamiento. Indica satisfactoria capacidad de razonamiento y capacidad verbal. Este adecuado funcionamiento intelectual se traduce a su vez en capacidad para controlar los impulsos, anticipar contingencias y resolver los problemas de la vida cotidiana.

Sensibilidad. Define una persona impaciente, dependiente, inmadura, cariñosa, introspectiva, imaginativa, sociable, deseosa de atención e *hipocondríaca*.

Abstracción. Indica una actitud de contacto con la realidad y sentido práctico.

Apertura al cambio. Mientras más alta es la puntuación, más orientada está la persona a intentar algo nuevo, a ser flexible y adaptarse, a ser creativo e innovador.

Tensión. Esta escala se asocia con ansiedad flotante y frustraciones generalizadas. Un puntaje alto indica tensión, ansiedad manifestada en problemas de sueño, cavilaciones, agitación, impaciencia e irritabilidad. Estos sentimientos serían resultado de un exceso de demandas del entorno.

Extraversión. Esta escala significa que una persona afable va a suscitar en los demás refuerzos sociales (afecto, atención, aprobación), lo que va a inclinar al sujeto a ser menos tímido, más entusiasta y con menor necesidad de privacidad. Una puntuación alta refleja una identidad organizada en torno a las relaciones interpersonales.

Escalas con puntuaciones bajas

Estabilidad o Fuerza del Yo. Una baja puntuación describe a una persona que siente que no ha logrado sus metas, que su vida requiere retos. La baja estabilidad emocional describe personas con sentimientos subjetivos de malestar psicológico y ansiedad.

Atención de normas. Bajo puntaje, indica conducta transgresora, inconformismo. Es importante tener en cuenta la etapa evolutiva del evaluado: los jóvenes puntúan típicamente bajo en esta escala. Adicionalmente el inconformismo, en sujetos con características de personalidad adecuadas, puede convertirse en un motor en busca de soluciones a las situaciones que provocan ese malestar o inconformidad.

Ansiedad. La escala de ansiedad es el resultado de la combinación de estabilidad emocional, vigilancia, aprensión y tensión. Una puntuación baja indica seguridad en el sujeto.

Dureza. Esta escala tiene significación en el ámbito laboral más que en el clínico. Los bajos puntajes se asocian a sensibilidad, flexibilidad, amabilidad, y escaso sentido práctico.

Autocontrol. Bajos puntajes son indicador de impulsividad y de dificultad para aplazar la satisfacción de necesidades, que nuevamente, en sujetos con fortalezas de personalidad, puede convertirse en un motor significativo.

En resumen, los emprendedores sociales exitosos comparten rasgos de personalidad muy interesantes. Destacan los que se relacionan con una alta capacidad de razonamiento, análisis, síntesis y coordinación viso motora.

Adicionalmente obtienen puntajes altos en aquellos factores relacionados con una satisfactoria capacidad de razonamiento y capacidad verbal, que se traduce en capacidad para controlar los impulsos, anticipar contingencias y resolver los problemas de la vida cotidiana.

La combinación de características de personalidad es interesante pues permite a los jóvenes emprendedores partir de la detección de una necesidad social (que son capaces de sentir, vivir y dimensionar), para concebir una idea de solución (utilizando para ello capacidades de análisis y síntesis) y llevar a la práctica esta idea en forma de proyecto consolidado (utilizando sus capacidades de imaginación y planeación). Su actitud de sentido práctico, contacto con la realidad, orientación a intentar cosas nuevas, flexibilidad y capacidad de adaptación son factores que necesariamente contribuyen a que logren consolidar sus proyectos sociales.

Sus capacidades de comunicación y persuasión seguramente han sido factores fundamentales en la venta de sus proyectos con terceros, en el reclutamiento de voluntarios y en la consecución de apoyos económicos y de otros tipos.

EL PREMIO UVM EN LA VIDA DE LOS EMPRENDEDORES SOCIALES EXITOSOS

La posibilidad de compartir experiencias, aprender de otros, conocer a quienes han tenido que luchar contra todo para alcanzar el éxito, como ellos, es quizás el mayor beneficio que reportan los emprendedores sociales que han tenido la oportunidad de ganar este premio. La satisfacción personal, la oportunidad de compartir y aprender de otros emprendedores, de

mejorar capacidades, proyección nacional e internacional y el participar en una experiencia maravillosa de capacitación son los aspectos que más valoran los emprendedores.

En muchos de los casos, el premio ha sido el parte-aguas del proyecto, al darle al emprendedor la certeza que se puede llegar tan lejos como cada quien se proponga, invitarlo a nuevas ideas y proyectos y tener la certeza de que se están haciendo las cosas correctamente.

El reconocimiento que ha implicado, a nivel personal e institucional, ha sido fundamental para muchos de ellos. Ha sido el motor y la motivación para continuar consolidando el proyecto y para afianzar la idea de que es un gran proyecto de vida.

“Uno de los más grandes logros personales y colectivos de mi vida, un voto de confianza y un motor de empuje para la consolidación del proyecto”

CONCLUSIONES

Los emprendedores sociales comparten características sociodemográficas, antecedentes familiares y rasgos de personalidad, que favorecen el desarrollo y consolidación de proyectos de desarrollo social. Destacan algunas características como haber estado en contacto con proyectos de esta naturaleza, ya sea desde la perspectiva familiar o a través de grupos de participación infantil o juvenil. Tienen, además, una sólida formación académica que seguramente les ha proporcionado herramientas y opciones para atender las necesidades y lograr los objetivos que se han planteado. Tienen características de personalidad que, además de favorecer la comprensión de necesidades sociales, analizar la situación y plantear alternativas de solución, favorecen las relaciones interpersonales, la capacidad de venta y persuasión y el manejo numérico que facilita la operación cotidiana y el planteamiento de objetivos concretos.

El papel que juegan los interlocutores de estos jóvenes es fundamental. Dado que el principal obstáculo que enfrentan es el relacionado con la consecución de recursos económicos, sería interesante que se desarrollaran políticas públicas que transparentaran los

recursos que los gobiernos destinan a este tipo de proyectos y, más allá, los procesos para obtenerlos, y que fueran ampliamente difundidas en la comunidad.

Las Universidades, fundaciones y OSC's debieran tener proyectos específicos y claros de apoyo a este tipo de iniciativas. La formación académica debería considerar proyectos de vinculación de los jóvenes estudiantes con iniciativas sociales, que favorezcan el desarrollo de capacidades y competencias y promuevan la creación de proyectos de desarrollo social que contribuyan al mejoramiento de condiciones de educación, salud, medio ambiente y otros, de comunidades con necesidades importantes.

Mesa A.4

Mecanismos de participación ciudadana.

Movilización social e incidencia política en la agenda de gobierno en la Ciudad de México. ¿Participación controlada o incidencia para el cambio político?

Miguel R. González Ibarra

Resumen

Este trabajo comparte una perspectiva teórico-metodológica sobre los impactos de los actores colectivos en la construcción de la agenda política y en la ejecución de las políticas públicas. A nivel empírico, se destaca la experiencia del Frente del Pueblo en el ámbito de las movilizaciones sociales urbanas en México y la Ciudad de México. A lo largo de su existencia esta organización se ha movilizó para exigir el respeto a los derechos ciudadanos y demandar el cumplimiento de la agenda hacia la reconstrucción de vivienda desde los años noventa. Este interés le llevó a incursionar en política por medio de su participación con partidos y la incidencia política de sus dirigentes hacia la ejecución de políticas públicas. Este trabajo es producto de una investigación doctoral acerca de la relación entre la participación política y la agenda de gobierno en México, y utiliza en su análisis una revisión bibliográfica del tema y entrevistas generadas con los actores, así como documentos básicos del caso de estudio. El trabajo aporta elementos para la comprensión de los mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en México.

Palabras clave

Movilización, Conflicto Social, Agenda de Gobierno,
Frente del Pueblo, Ciudad de México

Mobilización social e incidencia política en la agenda de gobierno en la Ciudad de México. ¿Participación controlada o incidencia para el cambio político?

Miguel R. González Ibarra

Introducción

En las últimas dos décadas la Ciudad de México ha registrado una serie de movimientos de organizaciones de la sociedad civil dirigidas hacia la ampliación del espacio público y político. En particular, en la zona del Centro Histórico, que comprende principalmente a la Delegación Cuauhtémoc, organizaciones de naturaleza urbana han expresado su descontento a través de la movilización hacia actores con poder y decisión. En este lugar, caracterizado por la concentración urbana llevada hasta sus extremos y la exclusión social entre sus habitantes, la incidencia política ha tomado relevancia en el marco de las políticas públicas vigentes y las contradicciones socioeconómicas registradas en esta metrópoli.

Este trabajo se propone compartir una reflexión teórico-metodológica sobre los impactos de los actores colectivos en la construcción de la agenda política y en la ejecución de las políticas públicas. A nivel empírico, se destaca el caso del Frente del Pueblo (FP en adelante) hacia la agenda política en la Ciudad de México. El FP ha sido una fusión de organizaciones y grupos sociales identificados con la definición y ejecución de políticas públicas urbanas. Si bien la fuerza de su acción social es limitada, su participación política ha sido importante pese a la existencia de políticas de control y clientelismo impulsados desde el gobierno hacia las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión y ejecución de políticas públicas.

El documento se presenta en dos secciones. La primera hace una exposición conceptual y comparte una perspectiva sobre la relación estratégica que promueven movimientos sociales hacia la agenda de gobierno. La segunda expone los orígenes y la estrategia del Frente del Pueblo hacia la política y las políticas en la ciudad de México, y realiza un breve análisis de las acciones de incidencia y participación política dirigidas, principalmente, a la agenda de vivienda y su interrelación con actores políticos. Al finalizar se establecen una

serie de reflexiones finales y se advierten nuevos dilemas para el análisis entre los actores sociales e institucionales.¹⁶

Incidencia y participación política

Valerie Miller arguye que, en idioma inglés, se utiliza la palabra *advocacy* para describir los procesos para influir en el sistema político, en los mecanismos de poder y en la toma de decisiones (Miller, 2013: 1-2). En idioma español *advocacy* se ha traducido de diversas formas y es común que exista una confusión no solamente conceptual, sino empírica en la que se relaciona la noción con diferentes acciones colectivas tales como la defensa de derechos, la colaboración y promoción, así como la gestión política, principalmente. A veces, las palabras *lobby* y el cabildeo, se utilizan como sinónimos y se usan para hablar con una persona que tiene un cierto poder o bien para persuadirle. El cabildeo “consiste en la ejecución de ciertas acciones planificadas que un individuo, grupo u organización realiza ante los poderes públicos, directamente o mediante un tercero, para influir en la toma de decisiones a fin de defender y promover sus propios intereses o los de su representado (Astí-Burgos, 2011, 15).”¹⁷

En los últimos años, en América Latina, y en particular en México, se han experimentado cambios no sólo en el ámbito político, sino en los procesos de organización e innovación de organizaciones civiles en donde la noción de incidencia se utiliza con mucha frecuencia. La incidencia en política sugiere reconocer los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la toma de decisiones, así como para promover cambios en las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad general (WOLA, 2002, 6)”.

La incidencia tiene un vínculo importante con la noción de participación que ejercen individuos en organizaciones y sus actividades que despliegan hacia diferentes campos del sistema político. Desde un enfoque sociológico, por participación se alude a la intervención

¹⁶ Este trabajo se deriva de una investigación más exhaustiva de la que considere conveniente revalorar y comunicar la experiencia del Frente del Pueblo. González Ibarra, M., (2011), *Participación política y agenda de gobierno. Un análisis de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México*, México, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Disponible en <http://unam.academia.edu/MiguelRGonzalezIbarra>

¹⁷ La incidencia es un concepto que es más común identificar en el ámbito de la salud, sobre todo en epidemiología, y refiere a la manera en cómo se distribuyen y evolucionan en la población enfermedades u otros fenómenos patológicos, y puede definirse como la influencia o efecto que tiene una cosa sobre otra (Tapia, 1994; 1-2).

en los centros de gobierno de una colectividad. El término pone énfasis en tomar parte de un modo, más o menos intenso, y regular en las actividades características de un grupo, exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad (Gallino, 1995, 681). Si bien existen circunstancias específicas para formar parte de un acto social o colectivo, la participación advierte una decisión individual y la voluntad personal para influir con mayor decisión en algo o alguien. Ciertamente, la voluntad es una de las virtudes esenciales del concepto en la medida de que se reconoce al individuo como un ser interesado en los asuntos públicos que atañen a su comunidad, aunque hay que aclarar que la participación no siempre es igual para todos los individuos, ya que no todos participan de la misma forma y obtienen los mismos beneficios al tomar parte en algo o hacia alguien.

Debido a la crisis de representación política de los partidos políticos y a la falta de legitimidad de la gestión pública, el concepto de participación tomó una fuerza importante en los análisis recientes acerca de la modernización del Estado y el papel de la sociedad civil en los asuntos públicos. La participación alude a una forma de socialización de la política, así como a la ampliación de lo público. Nuria Cunill, define a la participación ciudadana como “la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales (1991, p. 48). La participación ciudadana tiene que ver con diversas actividades sociales y ciudadanas que refieren a los fenómenos de agrupación y convivencia de individuos, así como a la defensa de sus intereses sociales y existencia colectiva. La distinción entre la acción social y ciudadana implica examinar la dirección de la participación y su ámbito de interacción con el Estado.¹⁸

Existe una amplia discusión acerca de las distinciones entre la participación ciudadana y la participación política (Espinosa, 2009). Considero que cuando los ciudadanos se articulan para *influir*, están tomando parte en la política; por otro lado, cuando los ciudadanos *intervienen* en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales se advierte una acción ciudadana, aunque a nivel empírico esta diferenciación es casi imposible de

¹⁸ En un sentido más específico Fernando Pliego aclara que la decisión de participar es resultado de un “actuar reflexivo, de una decisión; se no se trata de una decisión apoyada en la sola ponderación de los costos y beneficios que derivarían de la participación [...] es más bien una decisión racional de los individuos entendidos como personas, esto es, condicionada por el conjunto de características que integran su contexto vital (Pliego, 2000; 28)”.

distinguir ya que es común que existan diferentes acciones interrelacionadas (Merino, 2001).

Una forma más clara de precisar estos conceptos tiene que ver con las actividades relacionadas con actos de representación política, impulso de campañas electorales y actividades comunitarias en las cuales se advierten, por un lado, acciones con un significado político y, por el otro, labores destinadas hacia lo público.¹⁹ La incidencia y la participación son términos dinámicos que están en permanente construcción y re-significación, así como dan cuenta de diferentes procesos individuales y colectivos en razón de situaciones históricas, políticas y culturales concretas de los ciudadanos. Cuando aludimos a la participación de las organizaciones como sujetos activos que se vinculan con otro referente que es la política institucional, estamos en presencia de la posibilidad de que se desarrolle colaboración, intervención o alguna forma de incidencia en los procesos de gobierno y las políticas públicas.

La incidencia en política puede adoptar diversas estrategias dirigidas a influir en la toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional, y con frecuencia refiere a un tema o problema por medio de un cambio en las políticas públicas (Miller, 2013,5-6). Las estrategias de incidencia pueden incluir actividades realizadas en redes de organizaciones, así como mediante los medios de comunicación para formar opinión pública, generar cabildeo con actores claves involucrados y comunicar temas con líderes de opinión, investigación, formación de coaliciones y alianzas, entre muchas otras actividades (Cobb y Elder, 1971).

Más allá de definir si existe o no incidencia en la agenda y políticas públicas, lo interesante es discutir el proceso y los impactos por el cual los asuntos obtienen atención en los tomadores de decisión, así como la forma en que se despliega la participación, ya sea por la vía legal o ilegítima, para dictaminar los alcances que pueda tener la incidencia de una movilización social en el diseño o ejecución de una determinada política pública, y con ello identificar alguna forma de inclusión social en la deliberación de los asuntos públicos.

Movilización, estrategia y agenda política

¹⁹ Estas distinciones han dado pie a diversas interpretaciones teóricas respecto de los canales que proveen las instituciones para la sociedad civil en sus interacciones con lo político-institucional a través de los retos de la gobernanza que enfrenta una gran parte de los países de la región latinoamericana (Cfr., Aguilar, 1997, p. 35).

Los movimientos sociales pueden comprenderse como un tipo de acción colectiva orientada al cambio por una masa descentralizada, de una manera no jerárquica, por un actor social (Munck, 1995, 17). La acción colectiva se manifiesta de diversas maneras en razón de los objetivos, la coordinación y la estrategia política que se fijen los liderazgos²⁰ de las organizaciones antes, durante y después de sus actos de protesta social, así como de su relación con actores políticos y sociales en el espacio público afines a su iniciativa (Tavera, 2000, p. 450-452). La movilización social implica incidencia política en la medida de que se advierte la posibilidad de conocer y evaluar la relación que promueven grupos y actores con el ámbito de lo político e institucional. Existe un relativo consenso entre la literatura respecto a que la base de los movimientos, y por tanto de la movilización, tiene que ver, en gran medida, con la formación de la identidad colectiva dentro de la estructura de conflicto de una sociedad dada (Melucci, 1994). Sea como fuere, cuando analizamos la actividad del actor, se advierte la importancia de revisar no solamente los procesos de constitución y estrategia orientadas al cambio, sino la relación “estratégica” generada hacia el espacio político y los procesos de diálogo e interacción con actores sociales que permiten respaldar la incidencia en lo inmediato, así como plantear desafíos de mayor alcance social.

Gerardo Munck advierte que es posible que los movimientos actúen de forma auto-restringida, anti-política en el sistema y promuevan cambios sistemáticos entre la sociedad civil a partir de una política de identidad y no necesariamente de propuestas de incidencia claras y exhaustivas. De igual modo que se propongan estrategias más radicales y ofensivas a partir de su vinculación con actores políticos y sociales en detrimento de sus procesos iniciales de constitución y con el riesgo de ceder su autonomía o bien debilitar su identidad misma (1995, 34-35). En efecto, al relacionarse con otros grupos y organizaciones políticas con mayores recursos y coordinación para la acción política, es frecuente que los movimientos sociales se identifiquen con los intereses, por ejemplo de partidos políticos e instituciones estatales, que con las fuerzas sociales que lo originaron.

Desde nuestra perspectiva la movilización implica comprender las conexiones que se generan en el sistema de partidos y electoral para identificar las acciones de incidencia y las

²⁰ Cabe aclarar que es posible comprender a un *dirigente, líder o fundador*, como aquellos sujetos de la organización (agrupación o partido político) que orientan la toma de decisiones colectivas; que ejercen, en diferentes grados, una autoridad reconocida por lo demás participantes; también se identifica como aquellos que se dan a la tarea de crear organización con el objeto de sumar fuerzas y constituir una estrategia y objetivos comunes.

capacidades de organización política. Los vínculos con partidos y organizaciones civiles por medio de alianzas, redes sociales de intercambio y solidaridad mutua, entre otras tácticas impulsadas, constituyen elementos para determinar el tipo de participación política y su grado posible de impacto en la toma de decisiones. Susan Street (1989, 148), ha dicho que “una gran parte de la literatura en México se ha preocupado por analizar la importancia de las relaciones políticas debido a que el propio bloque dominante de poder adolece de contradicciones internas que pueden abrir espacios para alianzas temporales con los movimientos.”

En efecto, y si bien los vínculos e intercambios políticos que promueven los movimientos sociales con partidos políticos advierten un relativo éxito o fracaso de su actuación política, es viable advertir la existencia de canales institucionales que promuevan su participación política de un modo más efectivo desde el Estado; así como que limiten (controlen) su posición estratégica en el debate de un tema o bien en las etapas colectivas y de intercambio para la construcción de la protesta social. Cuando se alude a las estructuras de movilización aludimos a los canales, formales e informales, en que se desarrolla la acción colectiva, pero también a la coordinación y trayectoria que realizan los movimientos y organizaciones para definir estrategias hacia diferentes espacios del sistema político institucional, en particular en aquellos procesos vinculados al diseño e implementación de políticas públicas (McCarthy y Zald, 1996, 207-2017). Mientras los partidos políticos son organizaciones que actúan en el sistema político como instituciones, las organizaciones y movimientos sociales se encuentran en un campo relativamente más amplio dentro de lo social y forman parte de la sociedad civil.

En México, recientemente la irrupción de la sociedad expresada en la presencia y desarrollo de diversos organismos civiles, no gubernamentales, organizaciones sociales urbanas, asociaciones políticas, religiosas, grupos de presión, entre otras, sugiere reflexionar sobre las relaciones políticas entre el Estado y la sociedad. Una amplia variedad de acciones colectivas se han propuesto reivindicar el derecho a la participación y la inclusión social bajo su condición justa de ciudadanos. Además, se han propuesto diferentes formas de defensa de sus intereses organizándose, demandando y proponiendo vías alternas de acción al margen de los partidos políticos y del mismo gobierno. Son organizaciones que se oponen o favorecen determinadas políticas gubernamentales o bien de sistemas de

representación política formal, pero que también están elaborando propuestas alternativas de participación y, de alguna manera, de democratización.

Cuando aludimos a la necesidad de inclusión social se advierte el considerar “al otro” dentro de una cosa, espacio o circunstancia específica. También insinuamos a un acto de incluir o contener a algo o alguien. Decimos que existe inclusión social en la política pública cuando los actores principales de un tema y encuentran la posibilidad de estar involucrados no solamente en la argumentación sino en la construcción de opciones y participar en la toma de decisiones de la política pública que atañe a sus intereses. De forma importante, pero aún desorganizada, las organizaciones de la sociedad civil están adquiriendo fuerza y conocimientos para plantearse su participación más allá de la política electoral. El país registra, recientemente, manifestaciones que tienen como fin confrontar y debatir a las propias instancias gubernamentales, así como cuestionar los modos de interlocución política (*Cfr.*, Olvera, 2002, 408).

Desde una concepción más amplia, cada vez más los movimientos sociales han obtenido espacios expresión en el nivel político institucional. Sin embargo, este proceso de movilización no necesariamente ha venido acompañado por una institucionalización que permita su continuidad y permanencia en el sistema político. Una gran parte de las organizaciones, se han encontrado con diversos dilemas desde el punto de vista de su autonomía e identidad colectiva durante su despliegue en el sistema político; sólo en pequeños espacios, y en muchos casos a partir de su vínculo con los partidos políticos, las organizaciones y sus actores han podido obtener un reconocimiento como interlocutores válidos y legítimos ante el Estado y sus instituciones.

En México, y en particular en la Ciudad de México, los trabajos sobre movimientos y organizaciones populares se han abordado desde distintas perspectivas que advierten la dificultad por considerar una sola definición y categorías precisas para su análisis (Street, 1991, 2-3). Debido a las características socioeconómicas, por los problemas y expresiones diversas que viven y generan a diario sus habitantes, así como por su condición de centro político, la capital del país constituye todavía el escenario urbano principal donde la acción colectiva se desarrolla de principio a fin. La urbe es uno de los lugares donde la manifestación de la inconformidad se hace más evidente y donde los actores encuentran la

posibilidad de conformar redes de identificación social y política para expresar sus significados y demandas locales (Incháustegui, 1994, 253-281).

Frente del Pueblo: constitución y estrategia política

El origen del Frente del Pueblo (FP o Frente en adelante) data de las movilizaciones registradas debido a los sismos ocurridos en septiembre de 1985, en México. El Frente nace formalmente el 20 de mayo de 1990, con la consigna de “ser una organización unitaria de masas y lucha popular”, y mediante principios políticos e ideológicos (*sui generis*) derivados del socialismo, marxismo-leninismo-trotskismo y de la democracia como forma de gobierno en la que la lucha obrera, campesina y popular encuentra sus referentes y destinos centrales.

A nivel pragmático la organización se definió como una organización social con una orientación a la conformación de alianzas con grupos y partidos políticos ideológicamente afines como una forma de incidir en la política urbana (FP, 1990, 1-3). Entre las principales organizaciones que constituyeron el Frente se registran a: la Unión de Vecinos e Inquilinos de Peralvillo, Organización Independiente de Cuauhtémoc, la Unión de Cuartos de Azotea de Tlatelolco-Coordinadora de Cuartos de Azotea, la Unión Popular Nueva Tenochtitlán-Centro, y la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre de la Colonia Roma. Más tarde, se sumaron organizaciones civiles en conformación en 11 de las 16 delegaciones políticas de la ciudad e incluso se logró crear comités de apoyo en algunos estados del país (González, 2001, 100-105).

Las organizaciones que han integrado el Frente han estado relativamente cohesionadas y articulándose como un movimiento urbano y manteniendo una estrategia de constitución en dos direcciones: una, como asociaciones civiles autónomas; y otra, como parte del movimiento urbano popular en red, con la finalidad de acceder a los proyectos de vivienda impulsados por el gobierno en diferentes ámbitos y zona de la ciudad. El asunto de la vivienda en la ciudad, es un tema de antaño y sus manifestaciones recientes obedecen a un conjunto de fenómenos socioeconómicos que progresivamente fueron ampliando la protesta y el reclamo político. Algunas expresiones identificadas en Ciudad Guzmán y Guadalajara, entre otros lugares, evidenciaron la influencia y solidaridad que produjo el movimiento de damnificados hacia otros fenómenos colectivos en diferentes lugares del país entre 1985 y 1990; y resultaron de gran empuje para la movilización regional actual desde el punto de

vista de los asuntos inquilinarios, la regularización de la tenencia de la tierra, el abasto, y el acceso a la participación en programas sociales.²¹

Además, las protestas de vivienda aisladas cedieron a la lucha organizada por la vivienda y a la movilización con nuevas formas y expresiones colectivas. La solidaridad y la unidad, así como de la creación de vínculos políticos frente al gobierno, como forma de combate y acción para resolver sus peticiones, fueron una constante en las acciones de los movimientos. Poco a poco, se establecen otro tipo de nexos institucionales y políticos donde el cambio en las concepciones sobre el trabajo social, la lucha política y los aspectos organizativos son algunos elementos que permiten ubicar un complejo proceso que derivó hacia nuevas posiciones en el espacio público.²²

En la Ciudad de México, y su zona metropolitana, como reflejo de las contradicciones económicas, las manifestaciones entre el grueso de la población más afectada por la crisis no sólo son palpables, sino han sido la razón para el descontento social y la movilización política. Aunado a lo anterior, la centralización política y la limitación de espacios de expresión y participación, que se combinan con la ejecución y manejo de políticas clientelistas del gobierno y los partidos hacia determinados sectores y grupos sociales entre la población, representan un elemento más que explica el auge de la protesta ciudadana y la aparición de nuevos actores en el ámbito de la política no institucional.

El nacimiento del Frente se explica como parte de las luchas individuales y colectivas en la zona central de la ciudad identificadas en el Movimiento Urbano Popular (MUP). Su propuesta como coordinación frentista y de lucha social constituye una experiencia notable de movilización y protesta, a través de asociaciones civiles que impulsaron la reconstrucción en 1985, y que han venido exigiendo la inclusión ciudadana en los procesos de gobierno y en el acceso a la participación en la toma de decisiones (Frente del Pueblo, 1999, 5)

²¹ Según Ramírez “el actor central de las luchas urbanas populares de este periodo es el inquilino organizado en movimientos independientes y en sindicatos revolucionarios inquilinarios y a finales de los años veinte comienza a surgir (como se precisa en el párrafo siguiente) un nuevo sujeto social, el colono (Ramírez, 1993, 2-3)”

²² El contexto en el que se inscribe la lucha social y política de una gran parte de las organizaciones urbanas tiene que ver fundamentalmente con la implementación de los modelos económicos neoliberales y la manera de concebir la formulación de las políticas sociales por parte de los gobiernos desde los años ochenta. En América Latina los ámbitos que han registrado estos procesos con mayor magnitud se refieren a una alta desproporción de la atención social y del suministro de recursos más elementales hacia el desarrollo de la población por parte del régimen y el gobierno durante este periodo (Cfr., Kliksberg, 1989).

Sin duda, dentro del estudio de los principios de los miembros del FP existen una serie de elementos que permiten conocer sus motivos para la acción y estrategia política. Las razones fundamentales tienen que ver básicamente con manifestar los problemas de inclusión social para los sectores populares y la atención de cubrir las necesidades inmediatas que expresan sus individuos, sus valores y expresiones (materiales o simbólicas), que corresponden a su carácter como sujetos concedores de su medio urbano y de su ámbito de actuación en la ciudad. Pese a que desarrollo de este proceso ideológico-político no ha sido fácil, debido al escenario urbano donde se identifican y desenvuelven sus dirigentes, el contenido y naturaleza de sus demandas permiten aseverar la existencia de un trabajo ciertamente articulado para la incidencia en políticas públicas.

En el Frente del Pueblo, al igual que en otras organizaciones urbanas-populares, encontramos individuos que animan la acción colectiva. Su práctica y desempeño en luchas urbanas, estudiantiles y partidistas de antaño no sólo influyeron en la homogeneidad del grupo, sino marcaron profundamente las tareas, la construcción de lazos, estilos y métodos del trabajo político. Las propuestas y motivos para pasar de una organización meramente reivindicativa hacia una organización política han sido la idea que se tiene presente en las tareas cotidianas entre los distintos individuos que conforman la militancia de la organización (Entrevista a Germán Hurtado, 2004).

En efecto, las concepciones políticas de los dirigentes se ubican en posiciones de cambio social y de orden revolucionarias, las cuales contrastan con la práctica política que se ejerce por acceder a las estructuras político institucionales a fin de solventar sus demandas y necesidades como grupo. Sus planteamientos han formado parte de un conjunto de valoraciones políticas mayores a seguir, aunque cada uno de los iniciadores del FP reconoce tener diferentes estrategias y tácticas de la práctica política y reconoce que el camino al cambio sigue siendo la lucha popular para fortalecer el trabajo social, la gestión de demandas y el apoyo a los movimientos sociales en el mundo en contra del neoliberalismo y el régimen capitalista actual.

¿Participación controlada o intervención en políticas públicas?

El Distrito Federal es una entidad peculiar dentro de la República Mexicana. Aunque territorialmente es la entidad más pequeña del país (1,489.86 k²), es en ella donde se ha asentado la ciudad de México (México o DF), una de las urbes más pobladas del mundo.

Pese a su limitación territorial, el DF es el espacio político, social, económico y cultural más importante de la nación. En este sitio convergen diferentes procesos de concentración de la población que la han distinguido de forma preponderante como el eje del desarrollo local y nacional. La ciudad se diferencia por una composición demográfica sumamente heterogénea, conformada por grupos sociales muy diversos, así como por actividades muy variadas entre su población (Álvarez, 1998, 25-54).

Al igual que otras entidades, el DF experimenta una gran acumulación histórica de problemas asociados con la gestión pública. La gran concentración urbana llevada hasta sus extremos, y las actividades económicas de todo tipo y nivel de inversión, manifiestan hoy desventajas comparativas en términos del abasto, agua, transporte, contaminación, salud, vivienda, etcétera. La entidad en los últimos 20 años ha observado el surgimiento de grandes corporaciones multinacionales que han alcanzado una gran influencia en la agenda de la política económica local, donde sus actividades han contribuido a una mayor disparidad en la conformación de obras públicas, zonas comerciales y habitacionales de gran valor (Cfr., Nivón, 2004).

Tan sólo en el centro de la ciudad, que comprende a las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, principalmente, la expulsión de la población hacia la periferia muestra un fuerte contraste entre el fomento de las actividades comerciales y de servicios, y por el otro, de aquellas destinadas a la vivienda que demanda la población y el uso de servicios básicos. De alguna manera, el mapa de este conglomerado es no sólo desmedido, sino que muestra una entidad marcada por la segregación y la exclusión social de las organizaciones populares en contraste con los sectores poderosos y con niveles de ingreso más favorables; al mismo tiempo, se observa en ella un paulatino debilitamiento de lo público a medida que se expande y concentra una saturación de vías públicas y sobre explotación del espacio público urbano.

Por mucho tiempo la ciudad careció de un gobierno elegido por sus propios habitantes. Esta condición impidió que muchos procesos urbanos y sociales se desarrollaran de forma autónoma y descentralizada. Los problemas que en ésta se presentaron tenían en consecuencia una repercusión nacional, afectando las estructuras políticas corporativas y la balanza del poder político. Con el desarrollo económico y los problemas de la crisis urbana,

la transformación política vino a impulsar una nueva configuración de las relaciones entre los actores sociales y el gobierno.

El desarrollo de diferentes movimientos sociales se empalmó con el ascenso de la sociedad civil autónoma y otros actores sociales que reivindicaron la figura del ciudadano poseedor de derechos y deberes frente al Estado, fuente de legitimidad y de poder público (Navia, 2004, 403-433; Olvera, 2002). Si bien la participación de la sociedad en procesos de decisión es cada vez más notable, y de alguna manera coadyuva en la reconstrucción del tejido social afectado por el corporativismo y las reformas económicas, es un hecho que muchas organizaciones en el momento actual ya no se dirigen sólo a lo estrictamente reivindicativo, sino expresan su sentir hacia lo político y la confrontación de las relaciones de control, cooptación y subordinación (Foweraker, 1995, 21-23).

En el Distrito Federal los procesos de transformación democrática no están concluidos. La capital sigue siendo el lugar donde se formulan y adoptan las principales decisiones del país, y donde se ubican los actores políticos más relevantes. Por ello, no resulta extraño que concentre una gran cantidad de demandas, conflictos políticos y urbanos en los que intentan participar y expresarse grupos, organizaciones y líderes tipo. Los procesos de movilización y protesta social han sido más evidentes dados los altos costos sociales y contradicciones de los programas de ajuste del proyecto económico neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid y continuado hasta la actualidad. En este sentido, la gestión pública impulsada por el primer gobierno de centro-izquierda hacia a partir de 1997, se distingue por la atención selectiva de demandas y reclamos de ciertos sectores ciudadanos que pretenden participar en el debate y ejecución de programas sociales dados los limitados espacios de expresión y consulta; por ejemplo, los comités vecinales o ciudadanos (*Cfr.*, Martínez Assad, 2002).

Conjuntamente con los temas financieros, técnicos y jurídicos, existen problemas complejos y retos para logra la inclusión de la participación social que la crisis económica ha acrecentado. Las desigualdades socioeconómicas en la entidad son notables entre sus habitantes, los cuales padecen un sin fin de problemas relacionados con el ingreso, acceso a servicios públicos, vivienda, uso de suelo, empleo, educación, cultura, comercio ambulante, y la proliferación de enfermedades cardíacas y contagiosas, entre otros problemas, que generan fragmentación, conflictos, demandas e incluso violencia y exclusión de diferente magnitud entre su población. En este escenario, la actividad del Frente del Pueblo ha sido

notable en el sentido de intentar construir e incrementar sus redes sociales e individuales, así como apoyar la gestión de vivienda pendiente de la reconstrucción inconclusa desde 1985.

Para lograr un plan de incidencia política, el frente en sus inicios logró incluir -entre la exclusión urbana- a un número importante de colonos procedentes de la periferia de la ciudad. Evidentemente, en el frente se presentaron conflictos y desacuerdos internos que le arrojaron un cierto fortalecimiento hacia sus acciones de constitución y se llegó a contar con entre 4 mil y 10 mil individuos provenientes en su mayoría de colonias y barrios populares del norte, centro, sur y oriente de la ciudad a través de siete u ocho organizaciones y/o unidades de base. Poco a poco, la presencia del frente con las autoridades de gobierno locales y federales empezó a ser notable en la medida de que sus liderazgos plantearon la posibilidad de intervenir en política electoral y plantear la posibilidad de constituirse en partido político formal y con registro en el marco de las estructuras político-electorales existentes para ese fin.

Debido a la movilización de los dirigentes y representantes de la organización, el Frente logró articularse en 11 de las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal. Los efectos de esta decisión originaron un mayor impulso para incidir no solamente en los espacios de diálogo e interlocución, sino para formalizar (institucionalizar) su relación con las autoridades para efectos de avanzar en la solución de sus demandas y en la reproducción de líderes en colonias y barrios populares de las delegaciones de Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Coyoacán, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Tlalpan, Azcapotzalco, Benito Juárez, Iztapalapa e Iztacalco (*Gráfica 1*).

En algunas localidades de los estados de Veracruz, Oaxaca, Sonora y Guanajuato, el frente logró participar en la constitución de comités de participación para intervenir en la gestión pública y ser beneficiario de ciertos recursos públicos hacia las organizaciones en materia de abasto popular, la regularización de uso de suelo, servicios de salud, licencias y permisos para venta en el comercio ambulante, asesoría técnica, apoyos y construcción de vivienda, entre otras más. Estos hechos considero fueron importantes en la actividades de organización para reforzar sus lazos de identidad como grupo, así como para impulsar un juego de intereses en diversos contextos políticos, a veces conflictivo en otros polarizado,

pero con la disposición básica de avanzar en la construcción política y operativa de sus ideales como organización.

Entre las actividades más importantes generadas y difundidas en medios de comunicación para la incidencia en políticas públicas urbanas destacan aquellas que se relacionan con los acuerdos pendientes sobre la reconstrucción de vivienda, los problemas de la expropiación de predios y la edificación de obras de beneficio e inclusión social por parte del gobierno. Además de su experiencia en la construcción de lazos políticos con grupos y partidos políticos de izquierda, el Frente como organización logró destacar entre las organizaciones del Movimiento Urbano Popular, en la medida de que su movilización originó la visualización de los problemas existentes no sólo de la población de damnificados en la entidad, sino los abusos del poder y la discriminación promovida desde el gobierno al asignar el diseño de políticas y sus beneficios para ciertos grupos de la entidad en beneficio de sus intereses políticos.

Entre algunos proyectos tangibles de participación en políticas se encuentran los iniciados a través del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI), donde la organización realizó diversos trámites y procesos administrativos, y generó protesta para la incidencia en temas que van desde el registro catastral del predio, créditos para la construcción, compra de inmuebles para su demolición y construcción, liberación de recursos para obra, revisión del diagnóstico de las reglas de operación para pago de espacios de vivienda, procesos legales contra invasores, reglamentación jurídica y escrituración, entre otras de índole delegacional (Hurtado, G; Álvarez, L., 1999, 1-5) . De la misma manera, el frente dedicó una gran parte de su capital social a la construcción de la protesta y, como grupo de presión, para el avance de diversos asuntos relacionados con el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU), ambos impulsados y guiados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUVI) del Gobierno de la ciudad (*Tabla 1*).

Ciertamente las acciones que el FP impulsó se distinguen por un trabajo de cabildeo, o *lobbying*, a través de la gestión directa de cada uno de los dirigentes y representantes de las organizaciones para efectos del diagnóstico y formulación de cada proyecto de construcción de vivienda; otras, refieren al inicio formal de convenios, obras para y en construcción, expropiación de inmuebles y/o terrenos pendientes desde 1985, el cambio al

uso de suelo, la reglamentación jurídica, los estudios de factibilidad técnica y financiera, entre otros (Cfr., Entrevista a Lucas Álvarez, 15-03-2000). Por ejemplo, en 1999, la organización en su generalidad logró colocar en la agenda del gobierno capitalino poco más de 60 predios para su atención localizados en su mayor parte en barrios y lugares populares del Centro Histórico, la colonia Roma, Doctores, Obrera, Del Valle, Buenavista, Guerrero, Pantitlán, Coapa, Santa Úrsula, Los Reyes Coyoacán, Pensil, Santa María La Ribera, Ticomán, Buenos Aires, Buenavista, Tlatelolco y Revolución, principalmente. Tan sólo en tres zonas de la ciudad se generaron poco más de mil acciones de vivienda, específicamente en predios ubicados en las delegaciones de Coyoacán, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero en espacios antes mencionados entre 1995 y 1999.

Por otra parte, el Frente del Pueblo en el municipio de Córdoba, Veracruz, así como en municipios de Guanajuato y Sonora tuvo presencia política e impulsó actos y manifestaciones, así como formas de presión para la gestión de sus demandas por parte de sus dirigentes. En esos lugares se promovió incidencia hacia autoridades públicas como parte de una estrategia de reclamo y desaprobación por la aplicación selectiva y clientelista de políticas públicas en materia social y agrícola de esas regiones, así como por la desigualdad de las campañas electorales registradas por candidatos de izquierda social.

Después de los logros que se alcanzaron en las políticas públicas inmediatas para la reconstrucción de vivienda derivada de los sismos de 1985, una de las motivaciones principales del frente ha sido continuar con el fortalecimiento de su organización, la innovación en las estrategias políticas de corto y largo plazo. La organización ha planteado mantenerse como organización social y como parte de una agrupación política local para hacerse presente en los espacios de participación de la entidad e incursionar como grupo político con mayor fuerza dadas las limitadas condiciones de competencia política y cooptación estatal hacia las organizaciones.

En este proceso la lucha que se establece frente a su adversario político, entendido como el régimen y las condiciones sociales y políticas que impulsa el gobierno a través de sus diferentes instancias, se motiva por la defensa inquilinaria y el apoyo a las familias de escasos recursos que no pueden acceder a ese derecho y que resultan una nula inversión para el gobierno. Algunas evidencias que confirman lo anterior ha sido la firme actitud de defensa y denuncia mostrada por parte de los dirigentes en distintos foros y mesas redondas

sobre el financiamiento y las condiciones habitacionales en la ciudad, así como primordialmente en aquellas zonas en el centro que tienen que ver con sus ámbitos de control, influencia y gestión social (Entrevista Germán Hurtado, 04-08-2004).

En gran medida la búsqueda por la atención de sus demandas a fin de generar la movilización de recursos a su favor, entre otros objetivos sociales, es la base fundamental que impulsa la acción colectiva e incidencia política del Frente en la actualidad. Dicho de otra manera, la necesidad de insertar a la agenda política sus demandas para pasar hacia el debate sobre la propuesta de nuevas opciones de política pública en la materia, es una constante en el trabajo de los dirigentes con miras a establecer procesos de reforma en distintos programas gubernamentales.

Cabe señalar que la incidencia promovida desde las organizaciones no es un proceso aislado, sino existe un trabajo de estrategia política en red y la construcción de alianzas con otras organizaciones políticas para articular de la mejor manera sus demandas, así como para intervenir y posicionarse en el debate y diálogo para lograr conseguir sus fines. El manejo de la información y la capacidad de organización, la lectura crítica y el análisis de problemas públicos locales e internacionales son una constante en el FP y coadyuvan al reforzamiento de sus posturas ideológicas y a la formación de sus cuadros en diversos temas con la finalidad de hacer propuestas alternativas.

En síntesis, es posible afirmar que la participación generada del FP desde las propias necesidades de los sectores populares que representa, haya sido una constante que explica la identidad y estrategia política de esta organización en el espacio político urbano de la ciudad. Los sectores populares son el motor que alimentan la acción colectiva e impulsan las movilizaciones urbanas registradas en los últimos años. El Frente es hoy día, un actor estratégico moderado que basa su despliegue y movilización de una forma *sui generis* y que está en constante redefinición, crisis e incluso y adecuación a la coyuntura política local e internacional.

Desde otra visión, la fuente que alimenta la cohesión socioeconómica del grupo se basa en el manejo de su identidad y en la conformación de su estrategia política. Evidentemente, son las necesidades y demandas de los miembros de la Unión lo que anima de alguna forma el trabajo político del FP; sin embargo, la intervención paulatina del FP en lo partidista tiene que ver con mayores exigencias organizativas internas, la postura de sus dirigentes

ante el ambiente político y social, así como el funcionamiento de su sistema de incentivos en la organización.

No está de más señalar, que los fundamentos político-ideológicos sobre el cambio revolucionario, así como las expresiones anti-sistémicas ubicadas en el discurso de sus dirigentes fundadores, se sitúan en un mayor nivel de la de construcción política a seguir en el largo plazo. Actualmente en el FP se vive una recomposición de sus estrategias de coordinación y unificación social en el que sus líderes se debaten entorno a su propia existencia y su definición política a seguir.

Si bien existen diferencias para la articulación de una estrategia para la incidencia estable y pertinente, entre los dirigentes las formas de trabajo y la representación política los anima a seguir la lucha social y política de fondo. Al menos uno de sus dirigentes indicó lo anterior al afirmar que: "las diferencias [...] son producto de la forma y el tipo de organización que queremos construir [...] esto tiene que ver con la falta de un proyecto político [...] asimismo, nos ha hecho falta el desarrollo y complemento de otros ejes de lucha, además de la vivienda (Entrevista a Germán Hurtado, 04-08-2004)."

Reflexiones finales

La incidencia política refiere a los esfuerzos de participación de la ciudadanía organizada para influir en el diseño y ejecución de las políticas y programas públicos por medio de un repertorio de acciones y estrategias dirigidas hacia las autoridades públicas con poder y decisión política. En el caso de México, y la Ciudad de México, la participación política y las estrategias de incidencia de la sociedad civil en políticas públicas constituyen uno de los temas centrales para conocer, analizar y explicar los cambios políticos registrados recientemente.

La incidencia constituye un conjunto de herramientas relativamente planificadas que coadyuvan a la participación política para generar de un modo más eficiente el acceso a la agenda de gobierno e impulsar procesos de influencia política en personas o instituciones que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general.

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil de procedencia urbano popular, y que se caracterizan por una labor relativamente consistente, homogénea e integrada, como el caso del Frente del Pueblo, enfrenta un gran reto en la actualidad debido a las

contradicciones urbanas presentes en las grandes ciudades como el Distrito Federal y sus problemas asociados con la discriminación, el control y la cooptación política inducidas desde el gobierno y que afecta su coordinación política a seguir.

Para los gobiernos y sus administraciones públicas se advierte la necesidad de fortalecer la mediación e interlocución y establecer mejores canales de comunicación (formales e informales) con la amplia diversidad de grupos, organizaciones y movimientos sociales detectados; además de fijar agendas políticas de reciprocidad en las que se escuche el sentir de los liderazgos con la finalidad de lograr acuerdos e incluir sus propuestas en la formulación de políticas, así como impulsar procesos de inclusión serios en la agenda y evitar el conflicto político y la inestabilidad en la urbe.

Desde las organizaciones el tema de la incidencia política implica visualizar un conjunto de pasos para estimular la participación política o ciudadana con mayor consistencia. Hacer incidencia implica trabajo de organización, coordinación y planeación para influir de un modo más eficaz en procesos políticos, cabildos, comisiones, comités, entre otros espacios, por los cuales se intenta influir en agendas políticas. En la medida en que la ciudadanía logre influir en la toma de decisiones, se puede validar la idea de que está ejerciendo su propio poder como sociedad civil activa y que demanda el cumplimiento de sus derechos básicos en el sistema político.

Desde una visión más particular, hacer incidencia denota la existencia de un trabajo relativamente planificado y estratégico que permita a las organizaciones proponer alternativas factibles hacia los procesos de definición de problemas públicos y sociales que atañen e involucran a su propia organización. De alguna manera, la incidencia es una de las vías que permiten comprender el empoderamiento de la sociedad civil y sus esfuerzos de participación en lo público.

A pesar de lo anterior, es menester plantear e investigar con mayor detalle cuáles son los ámbitos concretos de la incidencia, dónde, y en qué se puede decir que existe un éxito de la incidencia o bien por qué fracasan las acciones de incidencia que las organizaciones y movimientos sociales promueven; así como analizar en qué fases y ámbitos concretos de la política pública se ha producido incidencia y evaluar los impactos de la misma tanto interna como externamente.

El Frente del Pueblo es fundamentalmente una organización territorial que basa su existencia en las condiciones sociales que expresan sus agremiados, los cuales provienen de diferentes sectores sociales excluidos del diseño de las políticas públicas de la ciudad. Los logros que ha tenido esta organización articulada como movimiento social es posible que se evalúen en razón de su intervención en la política social, política-electoral y labor ciudadana. La vivienda constituye el motor que anima su acción colectiva y sus deseos de incidir en una nueva relación política y de inclusión entre el Estado y la sociedad civil.

Finalmente, considero que esta organización ha contribuido en la sociedad civil de la Ciudad de México, a la defensa del espacio público y ha coadyuvado a que un porcentaje ínfimo de la población más afectada por las políticas neoliberales en curso pueda acceder limitadamente hacia una vivienda popular. Asimismo, sus acciones de incidencia hacia la agenda y las políticas públicas constituyen un cierto ejemplo de movilización a nivel local ante la falta de inclusión de las políticas públicas impulsadas desde el gobierno y su escasa consulta con los ciudadanos en el contexto de las contradicciones económicas y políticas que registra la capital en los últimos años.

Bibliografía utilizada

Aguilar Villanueva, L., (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Álvarez, L., (1998), *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, 1998.

Astíe-Burgos, W., (2012), *Lobby y democracia, lo positivo y lo negativo del cabildeo: los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional*, Siglo Veintiuno Editores.

Cobb, R; Elder C., (1971), “The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”, *The Journal of Politics*, Vol. 33, No. 4, pp. 892-915. Disponible en http://dev.ulb.ac.be/sciencespo/dossiers_supports/article-cobb---edler1.pdf (consultado el 21 de junio de 2013).

_____, (1976), *Participación en política americana. La dinámica de estructuración de la agenda*, Noema Editores,

- Cunnill, N., (1991), *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la Democratización de los estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Espinosa, M., (2000), “Participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”, en *Andamios*, Vol. 5, Núm. 10, abril, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, p. 71-109.
- Foweraker, J., (1995), “Movilización popular y cultura política en México”, en *Ciudades* No. 26, México, Puebla, abril-junio, p. 21-23.
- González Ibarra, M., (2011), *Participación política y agenda de gobierno. Un análisis de casos de organizaciones sociales en México y la Ciudad de México*, México, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. Disponible en <http://unam.academia.edu/MiguelRGonzalezIbarra>
- González, M., (2001), *La Unión de Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre y el Frente del Pueblo: una historia sobre la lucha social y política en la Ciudad de México*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- Hurtado, G; Álvarez, L., (1999), “Consigue el FP destrabar las negociaciones con el GDF” en *DFrente*, México, Núm. 9, Año I, segunda época, marzo.
- Incháustegui, M., “Distrito Federal”, en González, P., (1994), *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, p. 253-281.
- Kliksberg, B., (1989), *¿Cómo Transformar Al Estado?: Más Allá de Mitos y Dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Assad, C., (2002), “La Ciudad de México y el cambio incumplido”, en Solís, Raúl y Miguel Brazdresch (Coords.), *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales, 2002, p. 163-179.
- McAdam, D; McCarthy, J; Mayer N. Z, (1996), *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press.
- Merino, (2001), *Participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral.

- Munck, G., (1995) “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales” en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 3, Año LVII, julio-septiembre, p. 17-40.
- Nivón, E., (2004), “La ciudad de México en la globalización”, en Navia, P; Zimmerman, M, (Coords.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des) orden mundial*, México, Siglo XXI, Editores, p. 403-433.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), (2002), Manual básico para la incidencia política, Washington, D.C., Disponible en:
<http://www.wola.org/es/taxonomy/term/743>
- Olvera, A., (2002), “Democracia y sociedad civil en México, lecciones y tareas”, en *Revista de Comercio Exterior* Vol. 52, Núm. 5, mayo, p. 398-408.
- Pliego, C., (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Ramírez, (1989), “Organizaciones populares y lucha política”, en Cuadernos Políticos Núm. 45, enero-marzo, p. 38-55. Disponible en
<http://www.bolivare.unam.mx/cuadernos/cuadernos/contenido/CP.45/45.6.JuanManuelRamirezSaiz.pdf> (consultado el 21 de junio de 2013).
- Street, Susan, (1991), “*Movimientos sociales y el análisis del cambio sociopolítico en México*”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 53, No. 2, Abril-junio, pp. 141-158.
- Tapia, J, (1994), “Incidencia: concepto, terminología y análisis dimensional”, en *Medicina Clínica*, Vol. 103, Núm. 4, Organización Panamericana de la Salud, p. 140-142.
Disponible en: <http://ferran.torres.name/edu/sp/download/articulos/incidencia.pdf>
(consultado el 3 de junio de 2013).
- Ajangiz, R., (s/a), *Las consecuencias de los movimientos sociales: democracia participativa*, Documento disponible en
http://www.partehartuz.org/textos_programas_03-04/movimientos_sociales.PDF
consultado el 21 de junio de 2013.

Documentos y entrevistas a dirigentes del Frente del Pueblo

Entrevista a Germán Hurtado, *Dirigente y miembro de la Coordinación Política del Frente del Pueblo*, México, Distrito Federal, 4 de agosto de 2004

Entrevista a Lucas Álvarez, *Dirigente de la Unión Inquilinaria de Lucha Popular*, México, Distrito Federal, 15 de marzo de 2000.

Frente del Pueblo (1999), *Balance e informe de gestión del Frente del Pueblo*, México, Documento de discusión interno, mimeografiado.

Frente del Pueblo, (1990), *Declaración de Principios*, México, s/e.

Anexos

Tabla 1

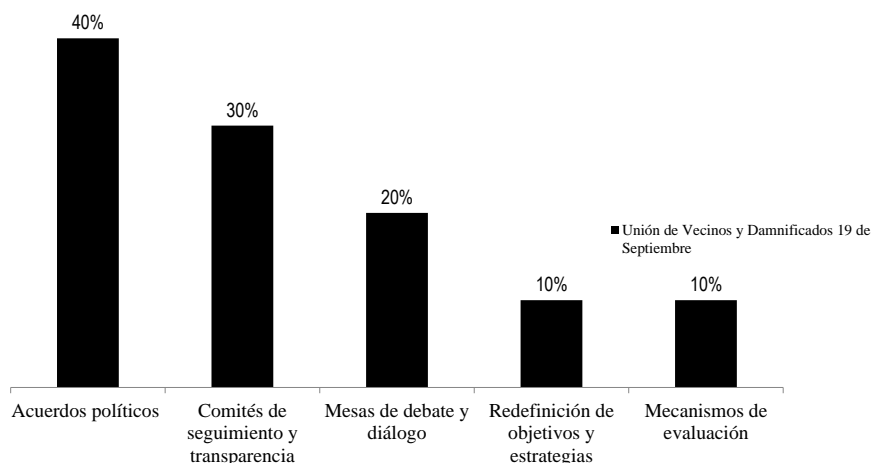
Mobilización y protestas de las organizaciones del Frente del Pueblo (UVyD-19, 2003-sept. 2004)

Organización	Actividad	Dirección de la movilización	Número de veces	Importancia (0-10)	Promoción de la incidencia
UVyD-19	Envío de comunicados	GDF, INVI, SEGOB	50	7	Unitaria
	Conferencias de Prensa	Medios de Comunicación DF	3	7	Unitaria
	Reuniones con funcionarios y políticos del Programa	GDF, INVI	20	9	Red
	Eventos Culturales	Socios de la Org.	12	8	Unitaria
	Reuniones de Coordinación	Socios de la Org.	20	9	Unitaria
	Movilizaciones con otros grupos sociales	Gobierno Federal	10	9	Red
	Manifestaciones, marchas, bloqueos de calles y avenidas	Gobierno Federal y Local	3	10	Red
GDF, Gob. Federal			118	Promedio 9	Unitaria/Red

Fuente: Elaboración con datos del Frente del Pueblo, 2004

Gráfica 1

Participación de las organizaciones del Frente del Pueblo en programas de gobierno (Reconstrucción de Vivienda 1985-1990)



Fuente: Elaborado con base en datos de los dirigentes de las Organizaciones, 2004.

**Fortalecimiento de la Ciudadanía Organizada:
Diagnóstico y Reformas para un Ambiente Propicio
en México**

Mónica Tapia-Álvarez y Ma. Isabel Verduzco

Resumen

A nueve años de la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades que Realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, este estudio retoma las acciones que se han llevado a cabo para crear una política de fomento para el sector de organizaciones de la sociedad civil (OSC). Éste incorpora los principales retos relacionados con el desarrollo de un marco normativo-operativo homogéneo y congruente que sirva de base para diseñar y operar una política de fomento al sector, los cuales son, la subsistencia de problemas para que las dependencias gubernamentales identifiquen a las OSC y las reconozcan como sujetas de apoyos, la homologación de normas relacionadas con las OSC, especialmente el marco fiscal, la falta de mecanismos para la asignación de apoyos económicos imparciales y transparentes para las OSC, y la falta de coordinación entre las acciones y programas que realizan las dependencias para fomentar al sector.

Palabras Clave

Relación OSC-gobierno, reformas marco legal y fiscal, recursos públicos a OSC.

Ponencia

La importancia del fomento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

Las organizaciones de la sociedad civil son un actor fundamental para el desarrollo social, las prácticas democráticas y la mejora de las políticas públicas. La mayoría de los países reconocen que las OSC y las actividades que realizan son de interés público. En el mismo sentido, los organismos internacionales han subrayado la importancia de fortalecer a este sector, debido a su “potencia colectiva en la preparación de programas sociales, económicos y políticos —tanto a nivel local como a nivel mundial” (PNUD, s/f. p.1). Hay un consenso internacional de que un sector cívico vigoroso, protegido y confiable ayuda a construir el pluralismo, la estabilidad social, la confianza pública y el respeto por el Estado de derecho, necesarios para el éxito de la democracia (OSI, 2004, p.14).

La diversidad de funciones sociales, políticas y económicas que cumplen las OSC es ampliamente reconocida y se resume a continuación (Tapia-Álvarez, 2011):

1. Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
2. Incorporan a más actores privados a la esfera pública a favor del desarrollo social.
3. Promueven la participación de los sectores más pobres y marginados en las políticas públicas y en la toma de decisiones.
4. Defienden y promueven los derechos humanos y el Estado de derecho.
5. Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
6. Contribuyen a regular a las empresas, a través de la organización de consumidores y la denuncia de ciudadanos.

En resumen, las OSC desempeñan una función fundamental en la creación de gobernanza democrática. Según han sostenido diversos autores latinoamericanos (Bresser Pereira *et al.*, 1999, Dagnino, 2003 y Kliksberg, 2000), la construcción del espacio público no depende únicamente de la fuerza del Estado, sino también del desarrollo de una sociedad civil que defienda las necesidades, intereses, problemas y proyectos de alcance general. Así pues, para que exista un Estado robusto y efectivo, se requiere también una sociedad civil activa y saludable.

Principios del marco regulatorio y políticas que fomenten un ambiente propicio para la sociedad civil y la ciudadanía organizada

Existe una amplia y buena legislación internacional, a la cual los gobiernos nacionales y los organismos internacionales se han comprometido, que reconocen a las OSC y el diseño e implementación de políticas para fomentar su trabajo y su participación en las políticas públicas. Destacan los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) que se refieren a la protección de los derechos de libertad de asociación y de opinión y libre expresión.

Los principios antes mencionados adquirieron estatus legal obligatorio al incluirse en distintos tratados multilaterales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana, 1948), la Declaración Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (Convención Americana, 1969) y la Declaración sobre los defensores de los derechos

humanos (1998) (Véase OSI, 2004, p. 14 y PNUD, s/f). Una buena parte de estos derechos humanos se han recogido y garantizado en la Constitución Mexicana. En el año 2011, mediante la Alianza Mundial de Busan para una Cooperación del Desarrollo Eficaz²³ o Acuerdo de Busan, los gobiernos firmantes (México, entre ellos) se comprometieron a implementar prácticas para fortalecer a las OSC y su contribución al desarrollo.

Siguiendo los principios internacionales recomendados para un marco regulatorio y políticas de fomento para OSC, enumeramos los siguientes elementos como fundamentales:

1. El reconocimiento jurídico de las OSC como entidades que realizan actividades de interés público.
2. Un marco fiscal que exente del pago de impuestos y otorgue otros incentivos fiscales a las OSC y sus donantes.
3. El financiamiento público o los recursos públicos que el gobierno destina para apoyar a las OSC y sus actividades es uno de los estímulos más importantes.
4. La Coordinación de la Administración Pública Federal (APF) para el fomento y la interlocución de las OSC.

Por último, un ambiente propicio también depende de la responsabilidad y participación de las propias OSC y de otros profesionistas en conocer y cumplir adecuadamente con sus derechos y obligaciones que determina el marco regulatorio y las políticas de fomento. En la sección de propuestas, recogemos justamente la necesidad de impulsar procesos con otros actores y profesionistas, como universidades, abogados, notarios, contadores y auditores, que son clave para el fortalecimiento de las OSC.

Diagnóstico de las Políticas Públicas de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la ciudadanía organizada, a nueve años de la Ley Federal de Fomento Avances y Retos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC

En 2004, mediante la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (en adelante, Ley de Fomento), el Gobierno Federal reconoció legalmente las actividades que realizan las OSC como de interés público. Con esta Ley se generó la expectativa de que el sector de OSC llegaría a constituirse en un referente de

²³ Documento final del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo realizado en diciembre de 2011 en Busan, Corea del Sur.

governabilidad democrática y en una base estable y permanente de impulso al desarrollo social desde un enfoque de derechos humanos.

Sin embargo, la interpretación y operación de la Ley y su Reglamento muestran diversos vacíos, lo que fue señalado por varias OSC en su momento y que posteriormente ha sido corroborado por las evaluaciones externas que se realizan anualmente sobre los apoyos y estímulos para OSC de parte de la APF. A nueve años de vigencia de la Ley, el marco regulatorio para las OSC se encuentra disperso, no se ha desarrollado un marco normativo-operativo homogéneo y congruente que sirva de base para diseñar y operar una política de fomento al sector de OSC.

Algunos de los principales obstáculos que se han encontrado a lo largo de diversos análisis realizados es que:

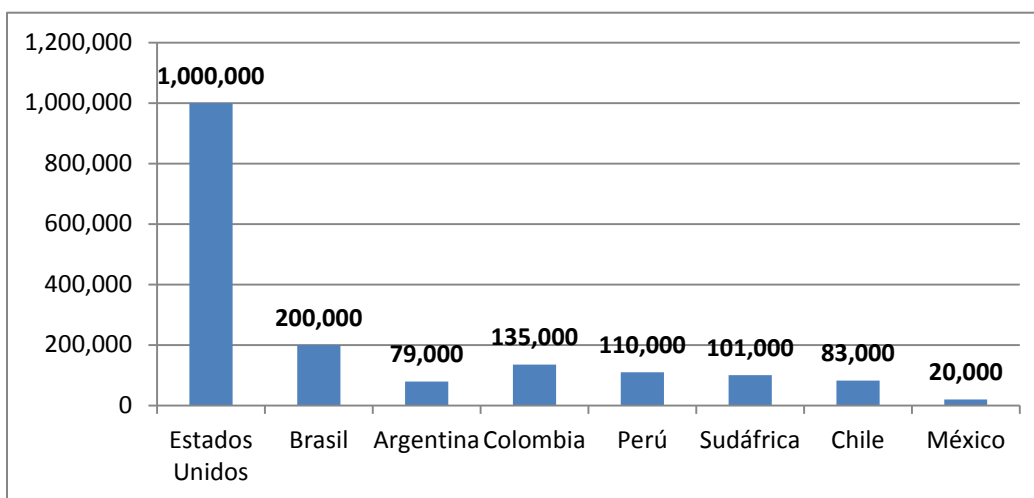
- 1) Subsisten problemas para que las dependencias gubernamentales identifiquen a las OSC y las reconozcan como sujetas de apoyos;
- 2) No se han homologado otras normas relacionadas con las OSC, especialmente el marco fiscal muestra un rezago importante;
- 3) No se han elaborado mecanismos de asignación de apoyos económicos imparciales y transparentes para las OSC; y,
- 4) No se ha logrado coordinar las acciones y programas que realizan las dependencias para fomentar al sector de OSC.

La tarea de fomentar a la sociedad civil organizada ha quedado hasta 2012 en manos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y de la Unidad de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), como Secretaría Técnica y Presidencia de la Comisión de Fomento a OSC, respectivamente, sin que estas instancias hayan tenido la posibilidad de impulsar ni insertar de manera coordinada sus objetivos transversalmente en las políticas sectoriales.

Las OSC mexicanas enfrentan un contexto adverso para su constitución legal y formalización, así como para lograr su sustentabilidad financiera, factores que inciden en que el sector de OSC sea pequeño en comparación con el de otros países. Mientras en México existen alrededor de 30 mil organizaciones formalmente constituidas; en Colombia,

este número llega a las 135 mil; en Brasil más de 200 mil y en Estados Unidos, más de un millón (De la Maza, 2010)²⁴, según la siguiente gráfica:

Figura 1. Número de OSC por país



Fuente: Gonzalo de la Maza con datos de ONU en *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*, 2010

Otras cifras relevantes que contrastan esta realidad muestran cuántas organizaciones per cápita tienen algunos de estos países, como se muestra en la siguiente tabla:

Figura 2. Comparativo de organizaciones de la sociedad civil en el mundo

País	No. De OSC	Población	OSC por cada 10 mil habitantes	No. de habitantes por OSC
Estados Unidos	2,000,000	307,212,123	65.1	154
Chile	106,000	16,601,707	63.8	157
Argentina	120,000	40,913,584	29.3	341
Brasil	338,000	198,739,269	17	588

²⁴ El número de 30,000 en México está calculado con base en organizaciones inscritas con CLUNI en el Registro Federal y en el de Donatarias Autorizadas. Personal del Sistema de Administración Tributaria (SAT) sostiene que las organizaciones sin fines de lucro, sujetas al Título III de la Ley de Impuestos sobre la Rente suman cerca de 200,000. Alternativas por medio de INFOMEX (solicitud 0610100073612) solicitó información oficial de este número, que fue considerada como información inexistente. Debido a que no existen fuentes actualizadas y se debe tomar con reserva este cálculo, Verduzco, List y Salomon (2001) afirmaban que las fuentes de financiamiento para las OSC mexicanas provienen de 85% de sus recursos autogenerados (cuotas, ventas de productos y bienes), el financiamiento público que reciben representa en promedio 8.5% de sus ingresos y las donaciones privadas 6.5%²⁴. En cambio, a nivel internacional las OSC obtienen en promedio 11% de sus ingresos de fondos privados y 40% de fondos públicos; mientras los recursos autogenerados representan la mitad de sus ingresos.

México	40,098	112,336,538	3.6	2,802
--------	--------	-------------	-----	-------

Fuente: Ileri Ablanado Terrazas (2009) en *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*.

¿Cómo se explica que México, un país con mayores ingresos que otros latinoamericanos y una historia rica en organizaciones sociales, tenga un asociativismo tan bajo? El marco regulatorio complejo y costoso de cumplir para un ciudadano común y corriente es una parte de la historia y la ausencia de políticas de fomento efectivas que promuevan la creación y sustentabilidad de un amplio número de organizaciones es la otra parte.

El Andamiaje Institucional creado por la Ley de Fomento

Con la aprobación de la Ley de Fomento, se establecieron las obligaciones del gobierno federal de fincar las bases para que la Administración Pública Federal (APF) fomente las actividades de las OSC, entre otros, la coordinación de funciones de las distintas instancias gubernamentales. La Ley creó tres nuevas instituciones, buscando apoyar el trabajo de las OSC:

- 1) Comisión de Fomento de las Actividades Realizadas por las OSC, para coordinar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC.
- 2) El Registro Federal de OSC a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, con el auxilio de un Consejo Técnico Consultivo.
- 3) El Consejo Técnico Consultivo (CTC) del Registro como órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que puede proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la administración, dirección y operación del Registro.

La Ley de Fomento estableció también los criterios básicos que debían cumplir las OSC para ser sujetas de fomento:

- Realizar alguna de las actividades definidas como de interés público.
- Estar legalmente constituidas como personas morales.
- No perseguir fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

Más allá del de libre asociación, se reconocieron los derechos y obligaciones de las OSC como:

- Participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en órganos de consulta y en mecanismos de contraloría social.
- Recibir apoyos y estímulos públicos.
- Gozar de incentivos fiscales.
- Coadyuvar en la prestación de servicios públicos.
- Acceder a los beneficios de convenios o tratados internacionales.
- Recibir asesoría de dependencias públicas, entre otros (Tapia y Robles, 2006, p. 38).

La implementación de la Ley de Fomento (Constitución legal de OSC)

El marco regulatorio creado, en lugar de facilitar los trámites de formalización y acceso a registros para las OSC, ha creado barreras de ingreso que funcionan de manera similar a un embudo; como resultado de la falta de coordinación y coherencia del marco jurídico las OSC deben acudir a “ventanillas paralelas”, a donde deben presentar documentación y realizar trámites similares y/o duplicados. Las OSC deben realizar los siguientes pasos para constituirse y acceder a diversos registros y protección legal de su estatus

1. Obtener **permiso de denominación** ante la Secretaría de Economía²⁵.
2. Protocolizar el **acta constitutiva** ante un notario público.
3. Inscribir la organización en el **Registro Público de la Propiedad** (estatal).
4. Dar de alta a la organización en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y obtener el **Registro Federal de Contribuyentes**.
5. Abrir una **cuenta bancaria a nombre de la organización**. Cualquier banco para abrir una cuenta de persona moral solicita como requisitos los puntos 3 y 4.
6. Tramitar y obtener la **Clave Única de Inscripción (CLUNI)**, inscribiéndose al Registro Federal de OSC.
7. Solicitar la autorización como **Donataria Autorizada** ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT).
8. En caso de hacerlo, inscribirse en el **Registro estatal** correspondiente.

²⁵ Anteriormente lo daba la Secretaría de Relaciones Exteriores y a partir junio de 2012 las autorizaciones para el uso de denominaciones para la constitución de sociedades pasó a ser atribución de la Secretaría de Economía (SE), pero, debido a que la dependencia todavía no desarrolla el sistema requerido, temporalmente el trámite lo realizan funcionarios de la SE en instalaciones de la SRE).<http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/7883-boletin134-12> 03 de abril de 2013.

9. Inscribirse en **registros o directorios sectoriales**.

En síntesis, aunque la Ley de Fomento estableció una serie de derechos para las OSC, en la práctica realmente terminaron en nuevas obligaciones. Poco antes de la promulgación de la Ley de Fomento y en paralelo a ésta, el acceso a los recursos públicos estaba regido por cierta normatividad —de presupuestación, asignación, comprobación, auditoría, etc.— que no se simplificó con esta nueva legislación ni con el CLUNI.

Los marcos legislativos estatales y el trámite para convertirse en Donataria Autorizada tampoco se han modificado, lo cual ha dado lugar a un panorama de múltiples leyes y procesos incongruentes y duplicados que norman al sector. Para obtener reconocimiento legal, las OSC deben realizar un número excesivo de trámites, con requisitos y documentos similares, frente a distintas instancias, sean federales o estatales. Esta duplicación de trámites y registros realmente demuestra una falta de coordinación de autoridades y de definición clara de competencias concurrentes (Tapia-Álvarez y Robles, 2007, p. 105).

Así, los incentivos y la carga regulatoria para inscribirse al Registro no es proporcional a los beneficios que se obtienen. Aquellas organizaciones con CLUNI no tienen un trato preferencial, exclusivo o simplificado frente a los recursos públicos o los procedimientos de comprobación de su uso.

Regulaciones y estímulos fiscales para OSC

La política fiscal es un factor fundamental porque puede estimular u obstaculizar el desarrollo del sector de organizaciones sociales. Las instituciones internacionales especializadas en marco jurídico para las OSC recomiendan a los gobiernos desarrollar mecanismos especiales con dos propósitos:

- Reducir la carga impositiva de las OSC, en virtud de su carácter no lucrativo y por la contribución que hacen al desarrollo de los países
- Otorgar beneficios fiscales a los contribuyentes que donen recursos a las OSC.

Para reducir la carga impositiva de las OSC, no existe en la legislación fiscal un régimen específico para ellas. El marco fiscal mexicano no se ha renovado y actualmente es obsoleto frente a la Ley de Fomento y en comparación con la normatividad de otros países. Como consecuencia, las OSC se dan de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) como personas morales no lucrativas (o no contribuyentes) si llegan a cumplir las actividades señaladas en el artículo 95 de la LISR. Las organizaciones que no caen bajo los

supuestos de actividades de ese artículo, en principio deberían pagar tanto ISR como IETU²⁶.

Aun cuando el artículo 6 fracción VI de la Ley de Fomento señala como derecho de las OSC: “Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos”, ahí mismo se establece “que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia”. En la realidad, se han creado dos marcos jurídicos que no están homologados, con dos Registros (Federal de OSC en INDESOL y de Donatarias Autorizadas en el SAT), causando un sector dividido, con obligaciones y derechos segmentados como se explica más abajo. La división comienza desde que ambas leyes (Ley de Fomento y LISR) reconocen diferentes actividades; unas sujetas de fomento gubernamental (Ley de Fomento) y otras, sujetas a recibir beneficios fiscales (exentar ISR o ser Donatarias Autorizadas según la LISR, su Reglamento o la Miscelánea fiscal).

Se han creado dos marcos jurídicos que no están homologados, con dos Registros (Federal de OSC en INDESOL y de Donatarias Autorizadas en el SAT), causando un sector dividido, con obligaciones y derechos segmentados. La división comienza desde que ambas leyes (Ley de Fomento y LISR) reconocen diferentes actividades; unas sujetas de fomento gubernamental (Ley de Fomento) y otras, sujetas a recibir beneficios fiscales (exentar ISR o ser Donatarias Autorizadas según la LISR, su Reglamento o la Miscelánea fiscal).

En 2011, el Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadanas (www.causasciudadanas.org) promovió una campaña para que el Legislativo homologara e incluyera las actividades que realizan las OSC señaladas en Art. 5 de la Ley de Fomento en los artículos 95 y 97 de la LISR.²⁷ Los diputados no dictaminaron las iniciativas presentadas, sino que incluyeron en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF, Art. 21) para el año 2012 un mandato para que el SAT reconociera otras actividades como sujetas de beneficios fiscales; este mandato fue ratificado en la LIF para el año 2013. Hasta la fecha de esta publicación, el SAT no ha

²⁶ Se aplica a las asociaciones que realicen actividades de enajenación de bienes, prestación de servicios independientes u otorgamiento del uso o goce temporal de bienes en caso de que no sean Donatarias autorizadas o no realicen actividades de carácter científico, político, religioso o cultural.

²⁷ 1) Cívicas Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público. 2) De apoyo a pueblos y comunidades indígenas. 3) Ambientalistas. 4) Promoción de equidad de género. 5) Promoción del deporte. 6) Promoción y fomento educativo. 7) Fomento a la economía popular. 8) Participación en acciones de protección civil. 9) Prestación de servicios de apoyo y fortalecimiento de otras OSC. 10) Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

emitido ningún aviso al respecto, ni facilitado los trámites de autorización para estas actividades ni tampoco ha autorizado a ninguna OSC que lo solicitó²⁸, incumpliendo este mandato del Congreso.

El primer paso para que las OSC entren al Régimen de Donatarias Autorizadas y su protección legal y beneficios es que las actividades que realicen estén incluidas en la LISR. Para recibir esta autorización deben realizar un trámite adicional que puede tomar varios meses, incluso años. Frente a la complejidad del procedimiento de solicitud, los requisitos y obligaciones para convertirse y mantenerse como Donataria Autorizada pueden sobrepasar los beneficios inciertos y limitados para las OSC de recibir donaciones privadas.

Particularmente, dos procedimientos se han convertido en los mayores obstáculos para que las OSC puedan ser Donataria Autorizada:

- a) La aprobación de la redacción del objeto social en sus actas constitutivas por los funcionarios del SAT.
- b) El SAT requiere para la autorización que las OSC presenten una constancia de acreditación de actividades emitida por una entidad gubernamental (SAT, 2008).

Además de estos trámites, existen limitaciones a los derechos fundamentales para Donatarias Autorizadas:

- a) La prohibición de involucrarse en actividades destinadas a “influir en la legislación”, señalada en el Artículo 97 de la LISR.
- b) La LISR establece un límite de 7% a las donaciones (del monto de la utilidad obtenida en el ejercicio fiscal anterior)²⁹.

Una vez que una organización recibe la autorización para ser Donataria debe cumplir una serie de obligaciones para mantenerla, la autoridad tiene la facultad de revisar la información sobre los donativos que recibe y suspender o revocar su autorización en caso de encontrar alguna irregularidad.

²⁸ Al Consumidor A.C. presentó la solicitud en 9 de julio del 2012 para ser Donataria, y bajo el oficio de No. 600-04-05-2012-58494 y fecha 27 de agosto de 2012, el SAT rechazó esta solicitud bajo el argumento de que su objeto social no cumplía con las actividades reconocidas por la LISR.

²⁹ Art. 31 y 179 de la LISR.

Obligaciones de las Donatarias Autorizadas

- Pagar sus impuestos y retenciones mensualmente.
- Destinar todos sus ingresos para realizar actividades de su objeto social exclusivamente (incluyendo remanentes).
- En el caso de ingresos por donativos privados, no puede utilizar más de 5% del monto recibido para gastos de administración.
- Presentar declaración informativa y anual ante el SAT como persona moral.
- Presentar anualmente un dictamen simplificado de la auditoría fiscal, si sus ingresos totales fueron mayores de 2 millones de pesos. Este monto se ha ido elevando, ya que en 2009 el máximo era de 220 mil pesos.
- Publicar en el “Portal de transparencia” del sitio internet del SAT la información sobre las donaciones privadas que recibieron en el año y mantener la de los dos últimos años³⁰.
- Presentar, vía internet, un aviso anual declarando bajo protesta de decir verdad que la organización ha cumplido todas sus obligaciones como Donataria. Con este trámite se renueva automáticamente la autorización.
- En caso de liquidación, destinar la totalidad del patrimonio a entidades Autorizadas para recibir donativos.
- Informar mensualmente al SAT sobre donativos recibidos en efectivo superiores a 100 mil pesos.

El control de la admisión y que existan pocas Donatarias Autorizadas en México trae como consecuencia una grave distorsión en la distribución equitativa del financiamiento disponible para las organizaciones. A las OSC Donatarias Autorizadas sólo se les permite otorgar donativos a otras Donatarias, lo cual limita el número de organizaciones (sobre todo

³⁰ La transparencia fue una demanda de las OSC en el debate sobre reforma fiscal de 2007. Este procedimiento pretende subsanar la imposibilidad que tiene el SAT de publicar información de los contribuyentes por el secreto fiscal; mediante la cual, el propio SAT mantiene información de grandes acreedores como confidencial.

organizaciones comunitarias y grupos de base en lugares marginados) que las fundaciones o instituciones donantes pueden apoyar. Al reconocer el valor social de la contribución de las OSC, mediante actividades de interés público, el Estado debería crear un esquema de incentivos que muestre que está dispuesto a sacrificar cierto ingreso fiscal a cambio de que los actores que promueven estas actividades reciban donaciones.

Financiamiento público a OSC: la otra ecuación del fomento

El financiamiento público es la fuente de financiamiento principal de un gran número de OSC en muchos países, como Verduzco, List y Salomon (2001) y como el estudio Una fotografía de la Sociedad Civil en México de CIVICUS (2010) lo sostienen. En México, este financiamiento es escaso, pero sobre todo su panorama reproduce el patrimonialismo, el clientelismo y la propia desigualdad, lastres históricos del país. La mayor parte de los apoyos se asignan de manera discrecional porque no se ha desarrollado una institucionalidad que haga posibles las alianzas entre gobiernos y OSC que en otros países son frecuentes.

La institucionalidad requerida para que el financiamiento público fomente a las OSC y se construyan alianzas públicas no políticas consiste en desarrollar programas y fondos con reglas de operación, con convocatoria y concurso públicos, con criterios de selección y con mecanismos para la rendición de cuentas eficaz.

Panorama del financiamiento público a OSC: montos y dimensión

Derivado del mandato establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley de Fomento, así como 19 y 20 de su Reglamento, la Comisión de Fomento, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, tiene la obligación de elaborar y publicar un Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de las OSC que se acojan a esta Ley. De acuerdo con datos de estos Informes Anuales, con datos compilados hasta al mes de febrero 2012, se reporta a continuación los siguientes apoyos económicos otorgados:

Figura 3. Monto de los apoyos económicos de las dependencias de la APF a OSC

Año	Número de OSC apoyadas	Total de OSC con CLUNI	% de OSC apoyadas	Total de recursos públicos federales otorgados	Total de recursos privados en efectivo a Donatarias Autorizadas
2006	2,596	4,402	59%	\$1,659,599,000	31,699,014,000
2007	1,891	6,132	31%	\$2,201,282,000	29,118,200,000
2008	2,598	8,436	30%	\$4,842,004,000	20,036,549,747
2009	2,587	10,772	24%	3,199,205,000	20,035,010,000
2010	3,049	13,267	23%	4,350,397,000	Sin información
2011	2,908	16,576	17%	4,565,365,000	24,424,000,000

FUENTE: Informes de la Comisión de Fomento a OSC, consultados en www.corresponsabilidad.gob.mx y reportes de Donatarias Autorizadas <http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/reporteDonatariasAut.aspx>

Al analizar con mayor detalle los montos de apoyos económicos, se descubrió que una parte de las organizaciones que recibían los mayores montos de recursos no responden propiamente a la definición recogida en la Ley de Fomento, es decir, organizaciones sin fines de lucro, de servicios a terceros, que no reparten remanentes entre sus asociados y con órganos directivos independientes del Gobierno y sin relación con funcionarios públicos. Debido a la insuficiencia de lineamientos claros, a la falta de jurisprudencia sobre cómo aplicar la Ley de Fomento y a la dispersión de los criterios en diversas normas, en el otorgamiento de apoyos, requerir el CLUNI como requisito para obtener recursos públicos y en reportar estos apoyos, prevalecen las distintas interpretaciones de los funcionarios que operan los programas gubernamentales. Por las mismas razones, se incluyen apoyos que no deberían clasificarse como para OSC, mientras se omiten otros.

Las evaluaciones externas sobre apoyos y estímulos han mostrado que muchos de los recursos que reportan las dependencias como financiamiento público para proyectos de OSC, en realidad son transferencias a organizaciones de las siguientes características:

- a) Organismos gubernamentales constituidos como asociaciones civiles.

b) Organizaciones sociales productivas o de autobeneficio, que por las actividades que realizan buscar distribuir remanentes entre sus miembros.

Dado que la Ley de Fomento se enfocó en las actividades, sólo esbozando algunas características de las OSC en su Reglamento, existe un proceso de inscripción al Registro Federal de OSC deficiente y simulado, donde no todas las organizaciones deberían estar inscritas o, en su defecto, deberían existir otras categorías adicionales (organismos gubernamentales o GONGO; organizaciones productivas y organizaciones de autobeneficio). Esto puede deberse a dos razones:

1. La falta de normatividad gubernamental para transferir recursos y subsidios gubernamentales de un ámbito a otro.
2. La falta de visión sobre qué es una OSC, las lagunas de la normatividad secundaria y que la Ley de Fomento no es suficientemente clara sobre los criterios para la inscripción de las OSC en el Registro Federal y la obtención de la CLUNI.

Los programas que cuentan con mecanismos institucionales para la asignación de fondos públicos no han marcado una tendencia. Los programas con institucionalidad de convocatorias y concursos públicos son pocos y cuentan con presupuestos muy reducidos. Comparativamente, la mayor parte de los recursos federales a OSC continúan asignados de manera discrecional y con escasa regulación.

FONDOS CON INSTITUCIONALIDAD SON POCOS Y REDUCIDOS

De acuerdo con Tapia-Álvarez y Robles (2007), la nueva institucionalidad de los financiamientos públicos a OSC deberían basarse en ocho componentes:

1. Difusión amplia y pública de convocatorias por internet e inserciones pagadas en diarios de circulación nacional.
2. Reglas y requisitos claros para presentar solicitudes.
3. Criterios técnicos y participación de dictaminadores externos (o comités mixtos con la participación de representantes de OSC, Academia y funcionarios públicos).
4. Publicación de organizaciones apoyadas, nombres de los proyectos y montos.
5. Solicitud de informes parciales y finales.
6. Comprobación de los recursos por las OSC para una efectiva y proporcional rendición de cuentas.

7. Auditorías y revisiones al azar de parte de las contralorías internas y la Auditoría Superior de la Federación.
8. Procedimientos externos de evaluación y publicación de resultados.

Normatividad del financiamiento público: dispersa e insuficiente

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) --principal norma que rige la asignación de recursos federales y que debería servir para homogeneizar los criterios de numerosas dependencias y funcionarios-- no hace referencia a las OSC según los criterios de la Ley de Fomento³¹.

Como la norma presupuestaria sólo establece criterios generales y ambiguos para la aplicación de los fondos, las dependencias han creado diversos mecanismos para asignarlos, de acuerdo a sus propios criterios creando una gran diversidad de normas y principios que les aplican³².

PROBLEMAS Y LAGUNAS DE NORMATIVIDAD:

CICLO PRESUPUESTAL, USO Y COMPROBACIÓN DE RECURSOS

Además de reducido y mal distribuido, las lagunas normativas del financiamiento público federal para OSC presenta muchas limitaciones que inciden en la eficiencia e impacto que podrían tener los proyectos apoyados. A continuación un esquema de los principales problemas:

a) Ciclo presupuestal

- Entrega tardía en el año (julio-octubre) de los recursos a OSC.
- Obligación de ejercer recursos antes del 31 de diciembre del año fiscal en curso.
- Los recursos no se pueden aplicar de manera retroactiva, por lo que no es posible iniciar actividades antes de recibir los recursos ya que los gastos no serían comprobables.
- Aunque son financiamientos anuales, pero el tiempo real de ejecución de los proyectos es de 5-6 meses en promedio.

³¹ La normatividad presupuestaria tuvo una amplia reforma en 2006, sin que se incorporaran los criterios de la Ley de Fomento de 2004, respecto al financiamiento público a OSC.

³² Para una descripción más detallada, véase Robledo, 2007.

b) Ejercicio de recursos

- No existe normatividad que permita “transferir” la responsabilidad del ejercicio de los recursos a la administración de la OSC, por lo que los funcionarios del programa correspondiente son responsables del ejercicio y comprobación de estos recursos.
- La comprobación de estos recursos responde a esquema diseñado para funcionarios en la Administración Pública Federal, no para la administración de una OSC autónoma con sus propios mecanismos de control, transparencia y auditorías.
- Prohibición o limitación para el uso de recursos en gastos operativos, varía según dependencia.
- Prohibición de utilizar recursos para pago de nómina o prestaciones laborales.
- Si se requiere modificar el presupuesto o el calendario (aprobados), las OSC deben realizar un trámite difícil y tardado.

c) Comprobación

- Todos los gastos deben ser respaldados con factura con requisitos fiscales (varía por dependencias).
- Los recursos que no sean comprobados en esos términos se deben regresar, así como los intereses bancarios.
- Entrega de informes financieros (parciales/finales) sirve para fiscalizar, no para reportar resultados.

Coordinación de las OSC con la Administración Pública Federal (APF)

Para la implementación exitosa de la Ley se requería de un esquema de coordinación entre dependencias federales que facilitara la homologación de los criterios y mecanismos de asignación de fondos públicos, de participación de las OSC y de información de las distintas dependencias sobre los apoyos y las OSC con las que trabaja; así como la vinculación de la información del Registro Federal con la de otros directorios de OSC, derivados de normas diversas. El tiempo ha mostrado que las atribuciones de la Comisión de Fomento no son suficientes para encabezar esta coordinación, la Ley de Fomento no obliga a las dependencias a modificar sus esquemas de relación con OSC para las diversas políticas sectoriales.

Los obstáculos de diseño institucional son variados. En primer lugar, ha habido problemas en la coordinación interna y las atribuciones divididas entre la Presidencia (SEGOB) y la de la Secretaría Técnica (INDESOL) no han sido suficientemente claras. Así, ha resultado difícil definir a quién corresponden las actividades que van surgiendo en la práctica. En segundo, no han existido criterios ni mecanismos para una asignación presupuestal de la Comisión, que requeriría mínimamente recursos para cumplir con sus facultades de ley como la operación efectiva del Registro Federal de OSC, la evaluación anual de las Políticas de Fomento y la operación del Consejo Consultivo (CTC). En tercer lugar, ha resultado complejo distinguir las funciones que le tocan a la Comisión de Fomento y cuáles, al Consejo Técnico Consultivo (CTC). Este Consejo es el órgano de participación de las OSC y otros actores como legisladores y académicos³³, pero sólo tiene un carácter honorífico y cuenta con facultades reducidas.

La representación e interlocución de las OSC en el CTC en muchas ocasiones se ha desviado de los temas de las políticas de fomento, usándose como un foro para hacer denuncias sobre acciones gubernamentales contra la sociedad civil, posicionamientos sobre defensa de derechos humanos y otros asuntos políticos similares. Una buena parte de los representantes ciudadanos y legisladores no conocen lo suficiente el marco legal, los incentivos fiscales ni las políticas públicas.

Entre los problemas de desempeño de la Comisión están que no ha sesionado periódicamente ni con la integridad de todos sus miembros, las reformas relevantes y la coordinación entre dependencias para crear un marco de fomento transversal efectivo no ha avanzado. Las altas curvas de aprendizaje —por la escasa cultura de la Administración Pública de colaborar con OSC— y la frecuente rotación de funcionarios en estos cargos se ha reflejado en un débil funcionamiento de la Comisión. La suma de todos estos factores no ha creado espacios efectivos donde se avance el diseño y creación de normatividad, la coordinación ni otros asuntos más relevantes de una política pública de fomento a OSC.

Con el propósito de eliminar obstáculos para fortalecer y crear una política pública de fomento a la organización ciudadana, proponemos una agenda de reformas al marco legal y fiscal, así como de reglamentación para mejorar procedimientos.

³³ Nueve representantes de OSC registradas, cuatro de la academia y dos del Poder Legislativo.

Recomendaciones generales

1. Fortalecer una institucionalidad que haga posibles las alianzas entre el gobierno federal y las OSC para atender necesidades sociales o formular políticas públicas, con el objetivo de generar un ambiente propicio que reconozca la diversidad de organizaciones cívicas, promoviendo el pluralismo y el respeto a la diversidad entre los miembros de la sociedad.

2. Desarrollar un marco regulatorio normativo-operativo homogéneo y congruente que sea accesible a cualquier ciudadano y sirva de base para diseñar y operar una política de fomento al sector. Así, se facilitarán los trámites de formalización, las obligaciones y el acceso a registros para lograr un reconocimiento jurídico de la personalidad y la protección del trabajo de las OSC.

3. Fomentar el desarrollo de una política y un régimen fiscal específico y homologado para el sector que facilite la generación y el acceso a recursos económicos, a fin de favorecer el desarrollo de organizaciones ciudadanas, estimular la filantropía y el flujo de recursos privados hacia causas ciudadanas, así como facilitar el acceso a recursos públicos.

4. Impulsar un mayor financiamiento del gobierno federal a proyectos de OSC con mecanismos de asignación de apoyos económicos sujetos a Reglas de Operación, procedimientos de convocatorias y rendición de cuentas. Así como criterios normativos de control y administración específicos para el uso de recursos públicos de parte de las OSC, a fin de planear y ejecutar proyectos de mayor impacto social.

5. Favorecer la coordinación de la Administración Pública Federal para el fomento y la interlocución de las OSC, a través del fortalecimiento de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. De forma que cuente con facultades para impulsar esquemas de coordinación entre dependencias que faciliten la homologación de los criterios y mecanismos de asignación de fondos públicos, de participación y de información sobre los apoyos a OSC.

Recomendaciones al Poder Legislativo. Reformas a la Legislación.

Propuestas al marco fiscal

1. Agregar la Fracción XXI a los Artículos 95, 97 y 31 de la Ley Impuesto Sobre la Renta para que las organizaciones con CLUNI sean consideradas personas no lucrativas y potenciales Donatarias. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil en su artículo 1 establece que éstas son de interés

social. Por ello, deberían ser sujetas de estímulos fiscales igual que otras personas morales como los sindicatos, las cámaras empresariales, los partidos políticos y las asociaciones religiosas.

2. Mejorar estímulos fiscales para las OSC: Aumentar a 33% el límite de 10% a las actividades económicas exentas de impuestos. Es importante que se les permita realizar actividades económicas siempre que la totalidad de los ingresos generados se utilice para realizar las actividades descritas en su objeto social y no en beneficio privado de alguna persona o para distribuir entre los miembros.

3. Eliminar el límite del 7% de la deducibilidad del Impuesto sobre la Renta de donativos a donatarias autorizadas, puesto que limita la proporción que los donantes pueden deducir no favorece la cultura de la filantropía.

4. Eliminar la prohibición para que las donatarias autorizadas realicen acciones que influyan en la legislación incluida en la Fracción II del Artículo 97 de la LISR. La actual disposición resulta violatoria de la garantía constitucional de derecho de petición y contrario a tendencias y compromisos internacionales.

Propuestas para aumentar el financiamiento público a OSC

1. Aumentar, en por lo menos un 20%, el monto anual de apoyos económicos otorgados a las OSC. De acuerdo con los artículos 18 y 20 de la Ley General de Desarrollo Social, donde se señala que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público y no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales,

2. Garantizar presupuesto suficiente cada año para la operación del Registro Federal de OSC.

Propuestas para clasificar los distintos tipos de OSC apoyadas y diferenciar entre montos destinados a OSC independientes y los que son para asociaciones civiles de carácter gubernamental

1. Para depurar el Registro Federal y la entrega de CLUNI a las entidades gubernamentales o paraestatales, incluir en la Ley Federal de Fomento otras características de las OSC sujetas de apoyo: “Que sus funcionarios no sean designados por instituciones de gobierno, que sus actividades fundamentales no sean gubernamentales, que en sus consejos no participen funcionarios federales, estatales o municipales”.

2. Facultar a la Comisión de Fomento para que tenga atribuciones para conocer si la OSC cumple con la cláusula de no distribuir remanentes entre sus asociados y sancionar, con base en la Ley de Fomento. A esto, ayudará mejorar la coordinación entre las dependencias y, particularmente contar con un sistema de información electrónico alimentado por ellas.

Propuestas para transitar hacia mecanismos de asignación de recursos a OSC transparentes, equitativos e imparciales

1. Crear un catálogo presupuestal de cuentas, identificando los recursos públicos otorgados por la normatividad creada e incluidos en este Sistema, de manera que claramente se identifiquen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

2. Incluir en el Capítulo VI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sobre Donativos y Subsidios, criterios generales para la asignación de estos recursos a OSC y determinar claramente las características de estas organizaciones, entre otras, estar inscritas en el Registro Federal de OSC, o referir a la Ley de Fomento. Además de incorporar la obligación de la Cámara de Diputados de especificar en el Presupuesto de Egresos de cada año que, tanto subsidios como donativos, serán sujetos a Reglas de operación por las dependencias

3. Modificar Fracción II del Artículo 80 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que no sea facultad indelegable del Secretario la asignación de donativos.

Propuestas para normar los recursos etiquetados a OSC por la Cámara de Diputados

1. Modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para incluir las excepciones sobre organismos desconcentrados administrativamente (Fracción VIII, Artículo 2º), señalando que la Cámara de Diputados podrá determinar y etiquetar montos para los programas, no para los beneficiarios, ya que los recursos deberán ser sometidos a concurso, con convocatoria pública de parte de la dependencia.

Recomendaciones al Poder Ejecutivo. Reformas normativas y operativas.

1. Que se dé un mayor y claro reconocimiento de parte del gobierno a las OSC. Bajo esta premisa de tendría que repensar el andamiaje institucional creado por la LFOSC como un Sistema Nacional de Fomento a OSC, con competencias concurrentes entre gobierno federal y gobiernos estatales y órganos de coordinación intergubernamental como Consejos

Estatales, Consejos Regionales y Consejo Nacional, con presencia gubernamental y de las OSC.

2. Fortalecer el papel de la Comisión de Fomento 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 por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

a) Reforzar el papel de coordinación transversal entre dependencias y entidades de la APF de la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, acreditando y trabajando con funcionarios responsables de la operación de los programas y no exclusivamente con los asignados como enlace con la Comisión de Fomento.

b) Promover procesos de capacitación de funcionarios públicos que tienen trato y trabajo con OSC, en torno a los conceptos y definiciones de la sociedad civil y los debates sobre el marco jurídico federal y las buenas prácticas de políticas de fomento.

3. Que se eliminen barreras de entrada y actualización de las OSC.

a) Crear un régimen simplificado con notarios, Secretaría de Relaciones Exteriores (ahora con Secretaría de Economía) y Regímenes de la Propiedad estatal, con costos bajos o servicios gratuitos. Se requiere fomentar la vinculación con notarios públicos y procurar que estos conozcan las características específicas que requieren tener las actas de las OSC (para efectos de trámites de deducibilidad y obtención de la CLUNI) a efecto de establecer convenios en donde se comprometan a facilitar trámites y costos a OSC.

b) Crear régimen simplificado fiscal, similar al de pequeños propietarios o pequeñas y medianas empresas, que permita llevar contabilidad simplificada.

c) Coordinación con bancos para que reconozcan estos regímenes para sector no lucrativo.

d) Continuar políticas explícitas de contabilizar al sector y su aporte económico a través de mejoras al Registro Federal, al portal de transparencia del SAT y los reportes de las cuentas satélite del INEGI.

e) Coordinar Registro Federal con otros registros estatales y directorios. Mejorar la integración de registros y reducir trámites para las OSC: Que la CIUNI sea considerada como constancia de acreditación bajo un modelo sencillo de un registro único, a cargo de una autoridad y con la misma constancia para múltiples objetos sociales.

4. Crear una normatividad homogénea para coordinar transversalmente la asignación y rendición de los recursos públicos otorgados a las OSC por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el Poder Legislativo.

a) Revisar los programas y beneficiarios que las dependencias reportan como apoyos a OSC y realizar modificaciones normativas y operativas para que sean asignados con imparcialidad, equidad y transparencia.

b) Que los funcionarios que operan los fondos públicos para OSC en cada dependencia puedan identificar claramente las instancias que son sujeto de recibir dichos apoyos y cuáles son las acciones de fomento que deben reportar a la Comisión de Fomento y los que deberán reportar de manera independiente.

4.1 Excluir del informe anual de acciones de fomento y apoyos y estímulos otorgados por la Administración Pública Federal los recursos económicos otorgados a entidades gubernamentales y paraestatales, universidades estatales y becas, casas de cultura estatales o municipales, organismos internacionales e incubadoras de empresas/aceleradoras de negocios.

4.2 Que el gobierno federal no utilice el mecanismo del Registro Federal de OSC para realizar transferencias financieras a fideicomisos, entidades paraestatales, universidades estatales, casas de cultura, museos, orquestas u otras agrupaciones similares estatales o municipales ni organismos internacionales, ni las reporte como acciones de fomento a OSC.

5. Mejorar la normatividad para el uso y rendición de cuentas del financiamiento público a OSC.

a) Que las dependencias elaboren programas multianuales de financiamiento a OSC.

b) Que los programas para asignar fondos a OSC contengan esquemas diferenciados, mediante convocatorias con montos distintos para proyectos de corto, mediano o largo plazos.

c) Reformar programas de asignación de recursos públicos a OSC que permitan a las organizaciones utilizar al menos 10% del total del apoyo para gastos operativos.

d) Reformar programas que prohíban que las OSC utilicen los recursos públicos para pago de nómina, honorarios o cualquier régimen laboral.

Bibliografía

Ablanedo Terrazas (2009) *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*, Centro Internacional para la Ley sin Fines de Lucro y USAID, Washington D.C., con adaptación de los datos de México según los datos del INEGI.

Bresser Pereira, Wilhelm, y Sola (1999): *Sociedade e Estado em Transformacao*. UNESP, Sao Paulo.

De la Maza, Gonzalo (2010): Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile.

International Center For Non Profit Sector Law (ICNL) (2010): *Legal Framework for Global Philantropy: Barriers and Opportunities*, Washington, D.C.

Ocejo, Almudena, Juan Estrella y Alejandro Navarro (2009): Estudio diagnóstico sobre los programas y acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil realizada por la administración pública federal durante 2006 y 2007. Centro de Contraloría Social y Estudios para la Construcción Democrática. CIESAS. México, enero.

Open Society Institute (OSI) (2004): Guía para las leyes que afecta a las organizaciones cívicas, Estados Unidos.

Tapia, Mónica y Gisela Robles (2006): Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil, Alternativas y Capacidades, México.

Tapia, Mónica (2011): “Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas”, en Méndez, José Luis (Coord.) *Del Estado autoritario al gobierno dividido; situación y perspectivas del Estado y las políticas públicas en el régimen democrático presidencial mexicano*, El Colegio de México, México, D. F.

Verduzco, Gustavo, List, Regina y Lester Salamon (2001): Perfil del sector no lucrativo en México, México, The Jonhs Hopkins University y Centro Mexicano para la Filantropía.

Documentos oficiales

Instituto Nacional de Desarrollo Social (2011): *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 Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, D. F.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004): Diario Oficial de la Federación, México, 9 de febrero.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006): Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo.

Ley de Impuesto sobre la Renta (2008): Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre.

Bloque de mesas B

Mesa B.1

Filantropía y sostenibilidad en proyectos sociales.

Generosidad en México: filantropía individual.

Autores

- Jacqueline Butcher García-Colín (jacqueline.butcher@ciesc.org.mx)
Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C.
- Santiago Sordo Ruz (santiago.sordo@ciesc.org.mx)
Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C.

Línea temática

Movimientos sociales, participación ciudadana y abordaje de los asuntos públicos

Tipo de trabajo

Ponencia

Palabras clave

Generosidad, sociedad civil, donativos, donaciones, filantropía, México

Resumen

En este trabajo presentamos los resultados más significativos que el proyecto *Generosidad en México* ofrece en cuanto a donativos individuales en México. Se ofrecen los resultados más importantes obtenidos a partir de la más reciente edición de la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria y el portal de transparencia del Servicio de Administración Tributaria. En particular, se aborda la donación de recursos monetarios, ofreciendo las cifras más recientes que existen en el país en este rubro. Se incluye una estimación del monto total de donativos individuales de dinero que los mexicanos aportaron en 2012.

I. Introducción

El trabajo voluntario de un individuo, las grandes iniciativas de voluntariado corporativo, los donativos individuales y las grandes campañas de recaudación de fondos son manifestaciones distintas de un mismo fenómeno: la filantropía. El ‘amor al genero humano’ encuentra en estas manifestaciones el potencial de aliviar algunas de las grandes carencias de nuestras sociedades y de hacerlo con relativa independencia de las capacidades del Estado. Sin embargo, estos son fenómenos socioeconómicos de los que sabemos relativamente poco en Latinoamérica. Contar con información sólida que nos permita comprender la naturaleza, las dinámicas y el alcance de este fenómeno resulta fundamental para aprovechar este potencial.

En México, el conocimiento sobre filantropía se encuentra, aunque todavía de manera incipiente, en expansión. En la última década han aparecido estudios que exploran aspectos particulares de este fenómeno como son los mecanismos de distribución de recursos y los montos y flujos de los mismos (Incide Social et al., 2007; García et al., 2009). También se han producido trabajos que nos dan una idea de las maneras en las que se manifiesta la generosidad y solidaridad de los mexicanos (Verduzco, 2003; Butcher, 2008; Layton y Moreno, 2010, Cemefi, 2012). Resulta relevante también la preocupación por el tema de la responsabilidad social en todas sus expresiones (Servitje, 2006) y la transparencia y la rendición de cuentas del sector no lucrativo (Monsiváis, 2005). Como muestra de la creciente importancia de los espacios más institucionalizados del fenómeno filantrópico en México, tenemos que en 2011 apareció el primer reporte de la Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México (CSISFLM) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La cuenta tiene como objetivo dar a conocer las dimensiones, la participación y el impacto económico de las actividades realizadas por las organizaciones no lucrativas del país. Este trabajo ha sido actualizado ya en un par de ocasiones, lo que evidencia la creciente importancia de la filantropía incluso en el quehacer gubernamental.

Todos estos trabajos representan encomiables esfuerzos por comprender y dimensionar determinados aspectos de este fenómeno; sin embargo, la mayoría aborda temáticas particulares y carece de continuidad que permita la comparación a lo largo del tiempo, a la vez que va perdiendo vigencia. La disponibilidad limitada de información y su carácter atomizado nos impiden obtener una imagen clara del tamaño de este sector y de sus dinámicas y, por ello, de su potencial. El objetivo de este trabajo es presentar los resultados más significativos que la primera edición del proyecto *Generosidad en México*³⁴ ofrece en torno a los donativos individuales de los mexicanos. Este proyecto busca contribuir a llenar el vacío de conocimiento sobre filantropía en México y dar cuenta, de manera sistemática, de las cifras más importantes de este fenómeno a nivel nacional.

La información aquí presentada resulta del análisis de la base de datos obtenida a través del levantamiento de la segunda edición de la Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria (ENSAV). La ENSAV fue diseñada originalmente en el 2005 por el Cemefi para un estudio sobre la solidaridad de los mexicanos (Butcher, 2008). Esta segunda edición de la encuesta, realizada en 2012, fue rediseñada por el Cemefi y el CIESC para ampliar y actualizar nuestro conocimiento en torno a los aspectos más relevantes del ejercicio de la filantropía en México. Hasta antes de esta segunda edición de la ENSAV, los instrumentos más actualizados y relevantes para el estudio de la filantropía y el voluntariado en el país han sido la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del INEGI y la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI) del Instituto Tecnológico Autónomo de México. La última edición de la ENIGH corresponde al año 2012, mientras que la última edición de la ENAFI es la 2008. La ENIGH tiene como objetivo aportar información sobre los montos, procedencia y distribución de los ingresos y gastos de los hogares del territorio nacional, por lo que ofrece información sobre el tema que nos ocupa tan solo de manera indirecta. La ENAFI, por su parte, está diseñada específicamente para indagar sobre los valores, creencias, y hábitos pertinentes a las donaciones, el voluntariado, y la confianza en las instituciones en este país. Estos instrumentos aportan información valiosa pero accesorio en el caso de la ENIGH y poco actualizada en el caso de la ENAFI. La ENSAV 2012 constituye el instrumento más actualizado en lo que a filantropía a nivel nacional se refiere.

Para facilitar la exposición de los resultados conviene aquí algunas distinciones conceptuales. Consideramos como donación filantrópica –donativo- a toda aportación de recursos que se hace de manera libre y voluntaria y por la cual no se espera, en principio, retribución alguna. Podemos clasificar las donaciones filantrópicas según aquello que se dona. Según esta clasificación distinguimos entre los donativos³⁵ en dinero, los donativos en especie y el trabajo voluntario. En este trabajo nos concentramos en los donativos en dinero, es decir, en la filantropía individual. El voluntariado lo dejamos de lado por considerar que la aportación del trabajo y los recursos inmateriales –tales como el conocimiento- que comporta esta actividad la hacen merecedora de un análisis más profundo que el que es posible realizar en este espacio.

Los hallazgos resultantes de la ENSAV en torno a las prácticas de donación individual de dinero de los mexicanos pueden dividirse en dos categorías principales³⁶. Por un lado tenemos la incidencia de la donación de dinero, es decir, el número de casos en los que los entrevistados dicen haber donado recursos monetarios. En la encuesta, la incidencia se refiere específicamente a aquellos entrevistados que dijeron sí haber donado dinero en los 12 meses anteriores al momento del levantamiento. Por otro lado, tenemos el donativo promedio, cifra que nos permite aproximarnos al valor típico de donación entre los mexicanos de los diferentes segmentos. El punto de encuentro entre las dos categorías antes mencionadas nos ofrece la que es quizás la cifra más importante que se obtiene de la base de datos de la ENSAV en materia de donación de dinero: una estimación del monto total de dinero que los mexicanos donaron en 2012. En los siguientes apartados ofrecemos los resultados más significativos de estas dos categorías así como una estimación del valor total de los donativos individuales de dinero en 2012. Asimismo, en la última sección de este trabajo

³⁴ Este proyecto es un emprendimiento del Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil, A.C. (CIESC) mismo que se encuentra próximo a publicarse. Para la elaboración de *Generosidad en México* se ha contado con la participación investigadores de distintos centros de estudios. La información aportada en este trabajo ha sido elaborada por estos colaboradores en su calidad de investigadores asociados del CIESC. Cada sección de las que aquí se presentan contiene información cuya autoría es señalada con una nota en el subtítulo correspondiente.

³⁵ A lo largo del trabajo empleamos *donativo* y *donación* de manera intercambiable aunque pueden significar cosas ligeramente distintas dependiendo del contexto en el que se emplean.

³⁶ *Generosidad en México* contempla información adicional a la aquí presentada en torno a las costumbres de donación de los mexicanos. Esta incluye datos relacionados con las causas receptoras de las donaciones, los canales de donación, las formas de transferir el donativo, etc.

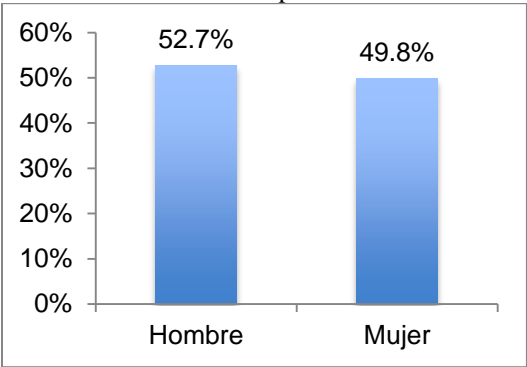
ofrecemos algunos datos interesantes de otros aspectos de este fenómeno y una breve revisión de la información que es posible obtener del portal de transparencia del Servicio de Administración Tributaria.

Incidencia de la donación de dinero

¿Cuál es la incidencia de la donación de dinero entre la población mexicana? Encontramos que la población de 15 años o más de México está dividida en dos mitades: quienes aportaron dinero (51.2%) y quienes declaran no haberlo hecho durante los últimos doce meses (48.8%). Sobre este indicador vale la pena hacerse dos preguntas relacionadas: ¿hay diferencias por segmentos demográficos? y ¿qué otras variables determinan el que una persona se ubique en uno u otro grupo?

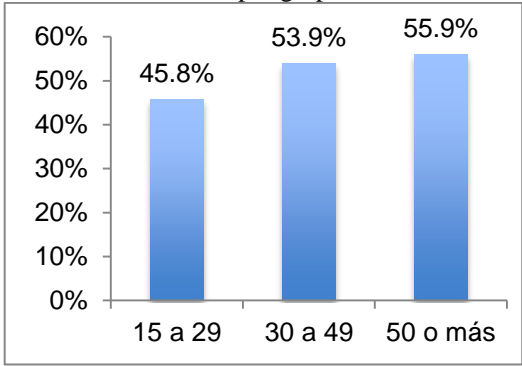
En cuanto al perfil demográfico del donante individual mexicano, encontramos que la incidencia es ligeramente mayor entre los hombres que entre las mujeres. Como puede verse en la figura 1, 52.7% de los hombres entrevistados afirma haber donado dinero en los doce meses anteriores a la encuesta mientras que el 49.8% de las mujeres afirma haberlo hecho. En cuanto a grupos etarios, se observa que la incidencia de donación de dinero crece con la edad. Así, vemos en la figura 2 que entre quienes tienen 50 años de edad o más, la incidencia es mayor.

Figura 1
Incidencia por sexo



Fuente: ENSAV 2012

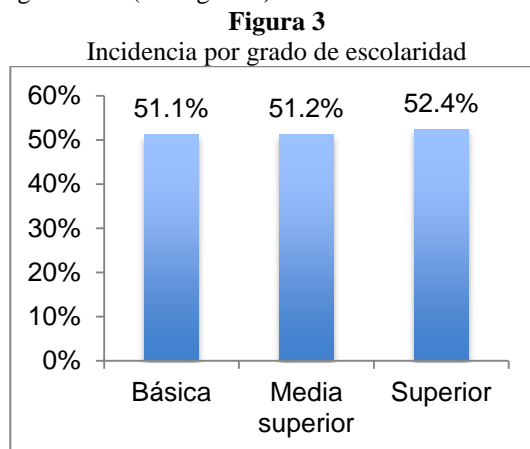
Figura 2
Incidencia por grupo etario



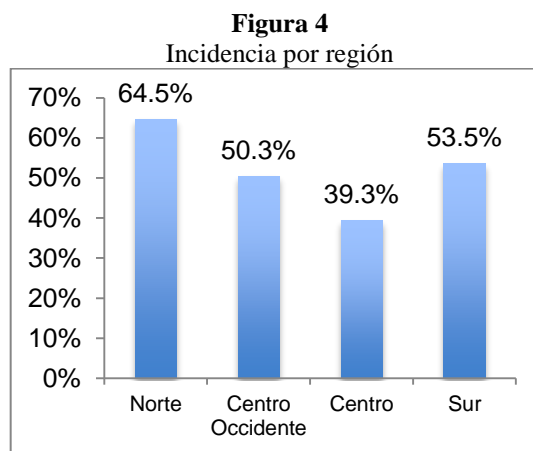
Fuente: ENSAV 2012

Otras variables de interés son el grado de escolaridad y el comportamiento por regiones. En cuanto a la primera, vemos en la figura 3 que si tomamos en cuenta el máximo grado de estudios que el entrevistado ha completado, la incidencia de donación de dinero es prácticamente la misma para todos los entrevistados: más de la mitad de los casos en todos los segmentos de escolaridad ha donado dinero. En cuanto a las diferencias

regionales³⁷, encontramos que es en la zona norte del país donde se observa una mayor incidencia de la donación en dinero. El único caso para el que la incidencia es menor a la mitad de los casos es en el centro del país, donde la incidencia no llega al 40% (ver figura 4).



Fuente: ENSAV 2012

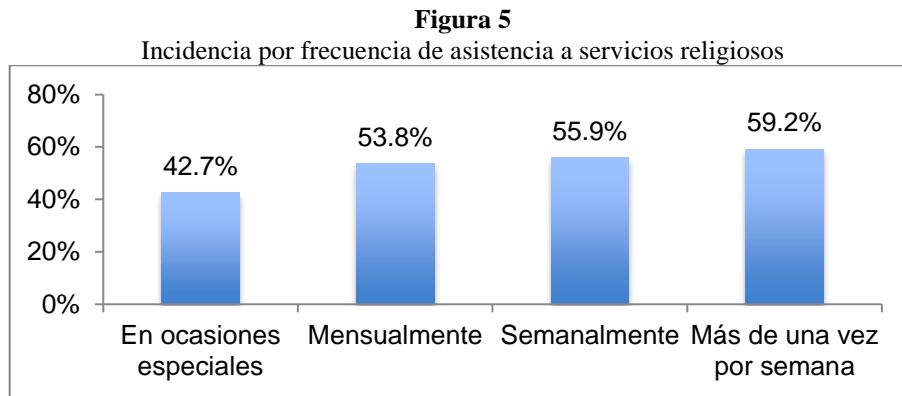


Fuente: ENSAV 2012

Una relación de particular interés es aquella que pudiera existir entre las prácticas religiosas de los mexicanos y su propensión a donar. En la figura 5 se observa que la incidencia de donación crece conforme lo hace la frecuencia en la asistencia a servicios religiosos. Al parecer, el que las personas acudan a servicios religiosos con frecuencia es un factor que sí se refleja en los donativos individuales. Esta correlación puede estar ligada al hecho de que la asistencia a servicios religiosos representa una oportunidad para aportar un donativo. Sin embargo, para concluir esto habría que deslindar esta situación de otras variables que afectan simultáneamente la incidencia de la donación en esas instancias.

³⁷ La clasificación regional empleada en la ENSAV 2012 es la siguiente:

- Región Centro: Distrito Federal y Estado de México
- Región Centro Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Querétaro
- Región Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.
- Región Sur: Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.



Fuente: ENSAV 2012

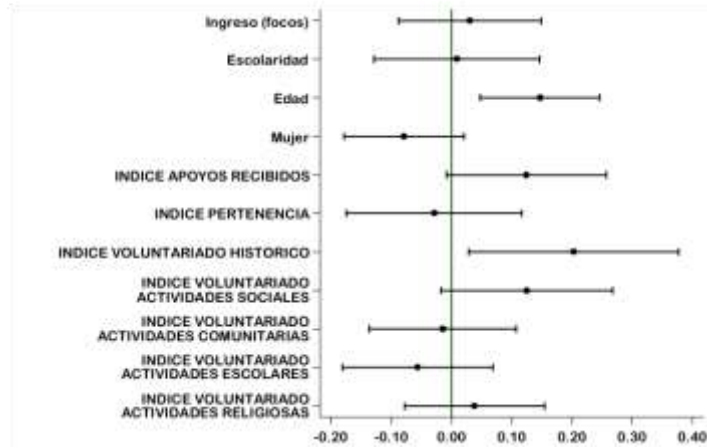
Como vemos, en términos generales encontramos que únicamente la segmentación por región y la frecuencia de asistencia a servicios religiosos presentan variaciones considerablemente disímiles pero, en general, la incidencia de donación de dinero es similar entre los segmentos de cada variable analizada.

Ahora bien, estos cruces permiten contrastar lo que sucede cuando aislamos ciertas variables y nos preguntamos específicamente por ellas. En la práctica todas estas variables se presentan de manera simultánea en los individuos y afectan la incidencia de manera compleja. Es posible indagar más profundamente en las relaciones complejas que existen entre estas variables aplicando modelos estadísticos multivariados. Para estudiar estas interacciones preparamos un modelo de regresión logística (figura 638), en donde buscamos, justamente, determinar qué variables muestran una correlación significativa con la incidencia de donación de dinero cuando se consideran varias variables al mismo tiempo. Como posibles determinantes incluimos a las principales variables demográficas e incluimos los índices de apoyos recibidos, de pertenencia y cinco índices de voluntariado³⁹. Estos índices agrupan reactivos particulares de la ENSAV de manera que permiten asignar una puntuación para ubicar al entrevistado en un punto sobre el espectro de la variable en cuestión. En el caso de la edad, se incluyó todo el espectro de respuestas en lugar de los tres grupos etarios que se muestran en la figura 3 para obtener un análisis más detallado.

³⁸ Para interpretar la figura, sirva la siguiente explicación: para cada una de las variables independientes se traza una línea horizontal en donde el punto central indica la estimación puntual y las líneas a los lados el margen de error (95% de intervalo de confianza, efecto de diseño incorporado). Si la línea se intercepta con la vertical del punto "0" de la escala, quiere decir que esa variable no es significativa para determinar la incidencia de donación de dinero. Si se ubica al lado derecho de la línea sin interceptarla, quiere decir que guarda una relación positiva y significativa con la donación de dinero, es decir, incentiva el proceso. Si está del lado izquierdo la relación es también significativa, pero de carácter negativo, es decir, desincentiva la donación de dinero.

³⁹ El índice de acciones voluntarias actuales (AVA) se construyó utilizando los 23 reactivos que se incluyeron en el cuestionario de la ENSAV, mismos que reflejan la mayoría de las acciones voluntarias que se efectúan y en donde se dejó un lugar para que el entrevistado expresara alguna otra actividad que también efectuara.

Figura 6
Determinantes de la incidencia de donación de dinero

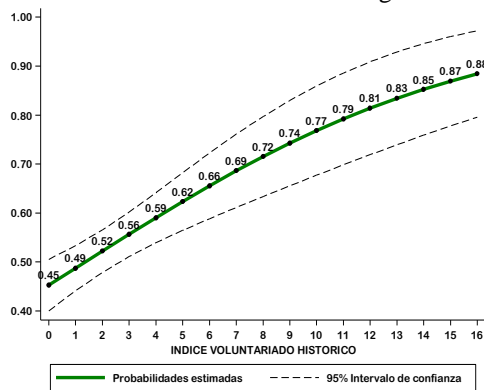


Fuente: ENSAV 2012

Se observa que sólo dos variables de este modelo determinan -están correlacionadas positivamente- la incidencia de la donación de dinero: la edad y el índice de voluntariado histórico (AVH). Respecto a la relación entre incidencia y edad, tanto el resultado bivariado como el multivariado sugieren que ocurren más casos de donación de dinero mientras mayor es la edad del entrevistado. Asimismo, encontramos que mientras mayor es la actividad voluntaria realizada en el pasado, también corresponde una mayor incidencia de donación de dinero. ¿Cómo se comportan estas dos variables específicamente?

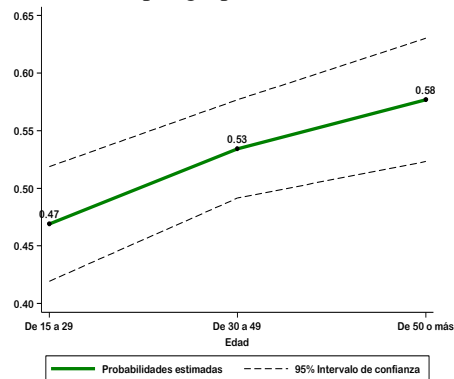
La figura 7 nos muestra la probabilidad de que una persona done dinero en función del AVH, elaborado en base a la respuesta del entrevistado a una selección de preguntas relacionadas a veinte posibles actividades voluntarias en las que el entrevistado haya incurrido en el pasado no inmediato (más allá de los 12 últimos meses). Mientras mayor es el valor del índice, mayor es el involucramiento histórico en actividades voluntarias del encuestado. Encontramos que a mayor actividad voluntaria histórica, existe una mayor probabilidad de que la persona done dinero. Por otro lado, la figura 8 nos muestra lo que sucede con la edad. Se confirma que la probabilidad de donar dinero aumenta conforme lo hace la edad.

Figura 7
Probabilidad de donación de dinero según el AVH



Fuente: ENSAV 2012

Figura 8
Probabilidad de incidencia de donación de dinero por grupo etario



Fuente: ENSAV 2012

Con este análisis lo que se observa es que las únicas variables para las que parece existir una mayor correlación con la incidencia de donación de dinero son la edad y el historial de actividad voluntaria. Mientras mayor es la experiencia como voluntario del individuo y mientras más viejo se es, la probabilidad de donar dinero incrementa. También cabe destacar, como se mostró en la figura 5, que la incidencia de donantes

parece estar correlacionada positivamente con la actividad religiosa de los individuos, existiendo una mayor incidencia entre aquellos que más frecuentemente asisten a servicios religiosos.

Donativo anual promedio

Conocemos ya qué sucede con la incidencia de la donación de dinero en diferentes segmentos poblacionales. Pero, ¿cuánto donan los mexicanos cuando donan? La cifra más significativa en este rubro es el donativo anual promedio⁴⁰ para 2012, es decir, la cantidad de dinero típicamente donada por los mexicanos en 2012. Mediante la ENSAV se preguntó lo siguiente a quienes dijeron haber donado dinero: “en promedio, ¿cuánto dinero ha dado usted en los últimos 12 meses?” y se registró la respuesta textual del entrevistado. Según el instrumento, cada uno de estos donantes habría entregado un promedio de 517 pesos en ese periodo⁴¹; este dato constituye el donativo anual promedio del mexicano para 2012.

Ahora bien, ¿cómo varía el donativo anual promedio entre distintos segmentos demográficos de la población? A continuación se presentan los resultados obtenidos para el donativo anual promedio respecto a diferentes variables: sexo, edad, región, escolaridad, ingreso, auto-percepción de calidad de vida, historial de haber realizado actividades voluntarias, miembros de su familia que hagan actividades voluntarias y membresía o pertenencia en asociaciones.

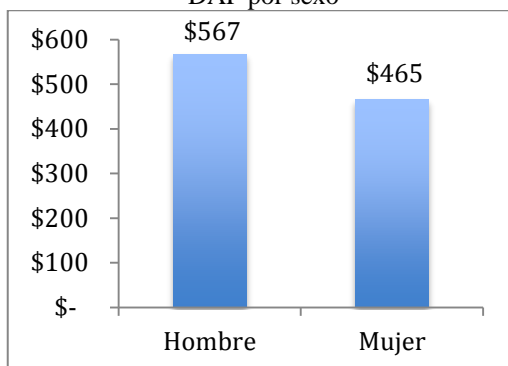
Como puede apreciarse en la figura 9 el promedio de donación es mayor entre los hombres que entre las mujeres. Los hombres dicen donar, en promedio, 100 pesos más que las mujeres en el transcurso de un año. Como ya vimos, la incidencia es prácticamente la misma en ambos sexos, sin embargo, entre quienes donan, los hombres dicen aportar un donativo anual promedio mayor. En cuanto a variaciones entre grupos etarios (figura 10), encontramos que quienes se encuentran entre los 30 y los 49 años de edad aportan la mayor cantidad de dinero con un promedio de 569 pesos. Habíamos encontrado una mayor incidencia a mayor edad pero, como vemos, no existe el mismo patrón lineal cuando consideramos el donativo anual promedio.

En cuanto a las diferencias regionales, encontramos que, con un promedio de 785 pesos, el donativo anual promedio de la región Centro del país es el mayor entre las cuatro regiones analizadas (figura 11). En contraste, es en el Norte donde el donativo promedio es el menor. Resulta notable ver que si comparamos esta variación regional con lo observado para la incidencia de donación de dinero podemos ver que se cumple justamente lo opuesto. Es en el norte donde la donación de dinero se encuentra más generalizada pero, cuando ocurre, el donativo anual promedio es el menor del país. En cuanto a la relación entre donativo anual promedio y escolaridad, la encuesta registra que el promedio de donativos en un año oscila entre 250 pesos en las personas sin grado y casi 900 pesos en promedio entre personas quienes declaran tener un doctorado. En general, como se ve en la figura 12, se encontró que existe un donativo anual promedio mayor conforme aumenta la escolaridad. Dado que es muy plausible que el nivel de ingresos sea directamente proporcional al grado de escolaridad, este sería el resultado esperado.

⁴⁰ En las figuras se indica con 'DAP'.

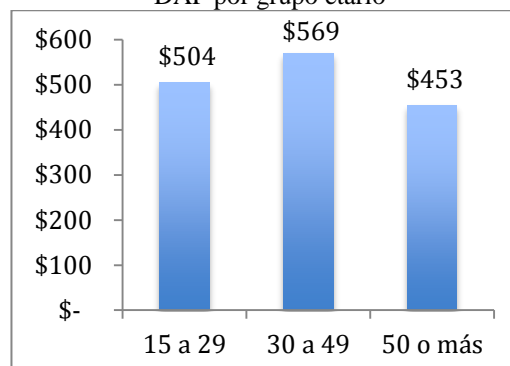
⁴¹ El donativo anual promedio fue calculado en base a quienes reportaron sí haber realizado una donación monetaria y sí especificaron el monto anual promedio de sus aportaciones en dinero. Esta muestra fue depurada para mejorar su normalidad estadística (requisito técnico para algunos de los análisis presentados). Para esto se eliminaron los datos en los extremos de la muestra, quedando como casos válidos aquellos entre \$10 y \$8,000.

Figura 9
DAP por sexo



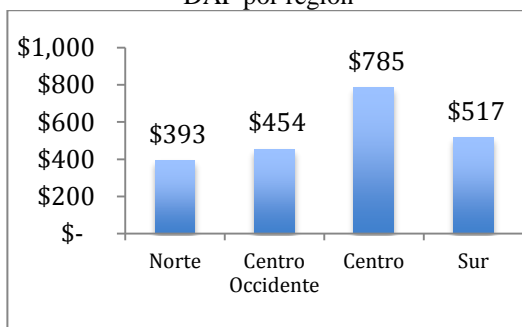
Fuente: ENSAV 2012

Figura 10
DAP por grupo etario



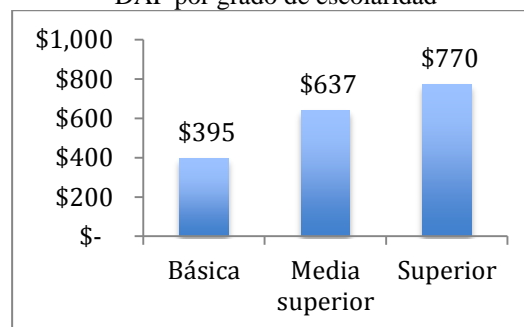
Fuente: ENSAV 2012

Figura 11
DAP por región



Fuente: ENSAV 2012

Figura 12
DAP por grado de escolaridad



Fuente: ENSAV 2012

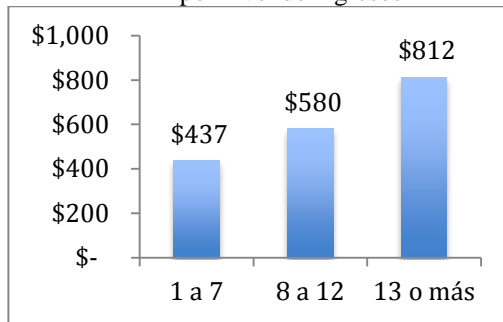
Sin embargo, lo interesante sería conocer la proporción que este donativo promedio representa como porcentaje del ingreso anual. A falta de esto, en la figura 13 se agrupa a los entrevistados en tres grupos dependiendo del el número de focos que reportaron tener en su vivienda. Esta cifra se considera una aproximación al nivel de ingresos del encuestado. Se observa que, como era de esperarse, la donación promedio es más grande entre quienes perciben un mayor ingreso. En todo caso, queda pendiente indagar en torno a lo que cada promedio representa como proporción del ingreso.

Por otro lado, en la figura 14 podemos apreciar lo que sucede en el caso de la percepción sobre la calidad de vida⁴², ¿donan más dinero quienes califican mejor su calidad de vida? Como vemos, se aprecia una tendencia de correlación positiva entre estas dos variables. Mientras más alta es la satisfacción del entrevistado con su calidad de vida más alto es el donativo promedio.

⁴² Los entrevistados calificaron su calidad de vida en una escala del 1 al 100

Figura 13

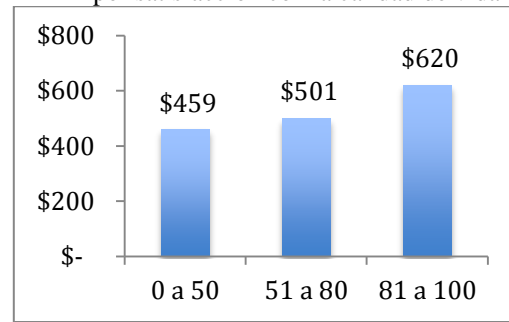
DAP por nivel de ingresos



Fuente: ENSAV 2012

Figura 14

DAP por satisfacción con la calidad de vida

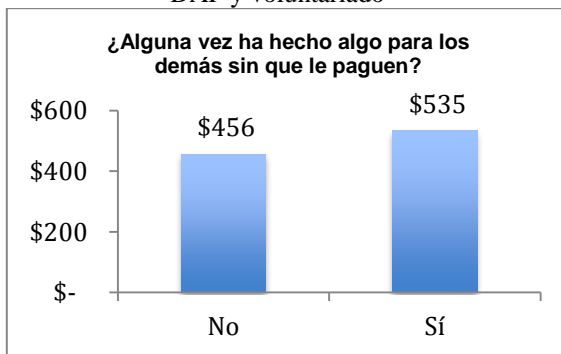


Fuente: ENSAV 2012

Ahora bien, ¿qué relación guarda el voluntariado con la donación, en este caso la cantidad promedio donada? Para la pregunta que vemos en la figura 15, nuestra hipótesis era que quienes realizan trabajo voluntario, al donar su tiempo a otros, donarían mayores cantidades de dinero que otros individuos, ya que el tiempo también tiene un valor monetario. El resultado que la encuesta arroja es que existe una ligera tendencia a donar más cuando se ha estado involucrado en actividades voluntarias. ¿Qué sucede con quienes han convivido con voluntarios en la familia? ¿Cómo se relaciona la cantidad donada con la pertenencia a grupos? Se observa una correlación positiva entre aquellos cuyos familiares son o han sido voluntarios y lo mismo sucede para aquellos que son miembros de alguna institución (figuras 16 y 17, respectivamente): en ambos casos se observa un monto promedio anual de donación mayor. Estos datos nos llevan a pensar que la influencia del entorno llega a ser realmente determinante en cuanto a la costumbre personal para dar donativos a otros y nos proporciona más elementos de reflexión para pensar en las acciones que podrían realizarse para fomentar la cultura de la participación voluntaria y la donación dentro de la sociedad mexicana.

Figura 15

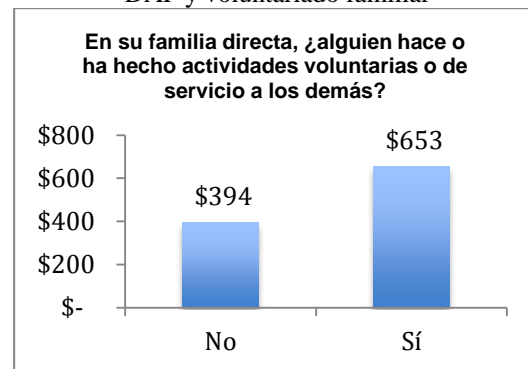
DAP y voluntariado



Fuente: ENSAV 2012

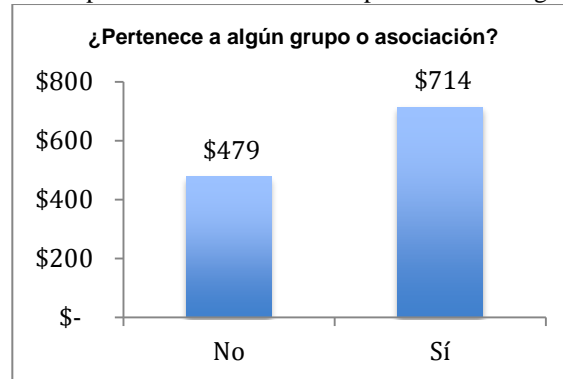
Figura 16

DAP y voluntariado familiar



Fuente: ENSAV 2012

Figura 17
Donativo anual promedio en relación a la pertenencia a organizaciones

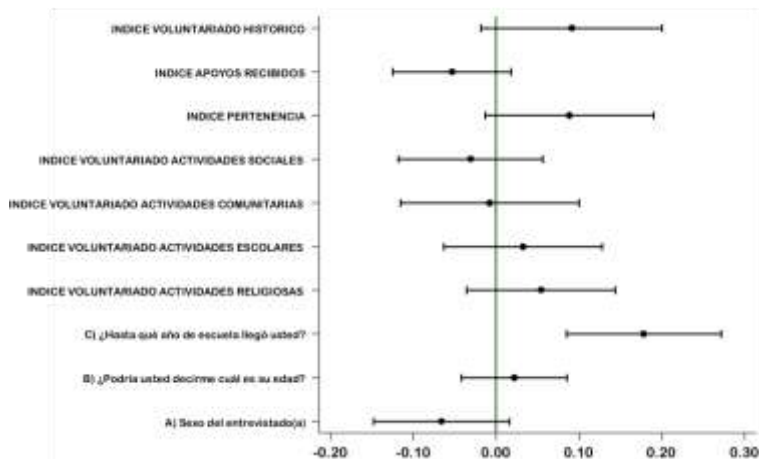


Fuente: ENSAV 2012

Como puede observarse, al estudiar el comportamiento de las variables presentadas es posible concluir que el promedio de cantidad de dinero donado en un año presenta una correlación positiva con algunas variables. Ser hombre, tener mayor educación, tener experiencias previas –propias o en el entorno familiar- con el voluntariado y pertenecer a alguna asociación o grupo están relacionadas a un donativo promedio mayor.

Adicionalmente a estos cruces bivariados, presentamos nuevamente un modelo multivariado de regresión lineal en donde buscamos qué variables determinan el donativo anual promedio sin aislar las variables. De nuevo, la regresión asume la variable a explicar existe guarda una correlación con las otras. Incluimos a las principales variables demográficas y también indicadores de voluntariado: pertenencia a asociaciones, voluntariado histórico, apoyos recibidos, etc. Como se ve en la figura 18, sólo una variable de este modelo es determinante para la cantidad promedio anual de dinero donado y lo es de manera positiva: el grado de escolaridad. Como se ha señalado arriba, a mayor nivel educativo, corresponde una cantidad promedio de dinero donada mayor.

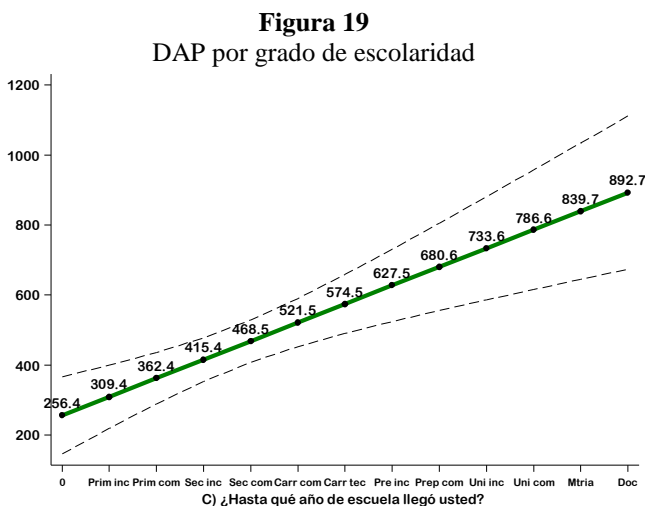
Figura 18
Determinantes del DAP



Fuente: ENSAV 2012

Como vemos con este análisis, lo que parece existir es un mayor promedio de donación en un año conforme avanza el nivel de escolaridad del individuo. Esto tiene sentido, ya que la escolaridad, entre otras variables, suele estar relacionada positivamente con el ingreso y, como ya vimos, a éste último le corresponden donativos más cuantiosos.

En la figura 19 podemos observar la relación que existe entre el donativo anual promedio, en el eje vertical, y la escolaridad del donante, en el eje horizontal. En la figura se ilustran probabilidades de ocurrencia y podemos sostener, con un margen de error (delimitado por las líneas punteadas alrededor de la línea central continua) que existe un aumento sensible de cantidades de dinero donado en promedio en un año conforme aumenta el grado escolar alcanzado.



Fuente: ENSAV 2012

Donación individual total

Hasta aquí hemos revisado a detalle lo concerniente a la incidencia de donación de dinero y los montos que fueron típicamente entregados por los mexicanos en 2012. Como vimos, la ENSAV encontró que la incidencia de donación de dinero entre la población de 15 años o más es del 51.2%; este dato constituye la incidencia global de la donación de dinero en 2012. También encontramos que el donativo anual promedio de los mexicanos fue de 517 pesos para el año en cuestión. La combinación de estos números nos ofrece la que es una de las cifras más importantes resultantes de la base de datos de la ENSAV: la donación individual total en México para 2012. Si consideramos que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estimó en poco más de 83,300 millones (83,357,892) el número de mexicanos de 15 años o más que residieron en el país en 2012 y consideramos la incidencia global de donación de dinero, podemos estimar el número de donantes en poco más de 42,600 millones de personas (42,679,241). Ahora, si consideramos que la representatividad de la encuesta es nacional, la información anterior permite estimar la cantidad total de dinero donado en 2012 en poco más de 22,000 millones de pesos (\$22,065,167,366). Esta cifra resulta considerablemente significativa ya que equivale a casi dos veces (1.7) el presupuesto otorgado al Instituto Federal Electoral en 2012⁴³ o al 68% del presupuesto entregado a la Universidad Nacional Autónoma de México por parte del Gobierno Federal ese mismo año⁴⁴.

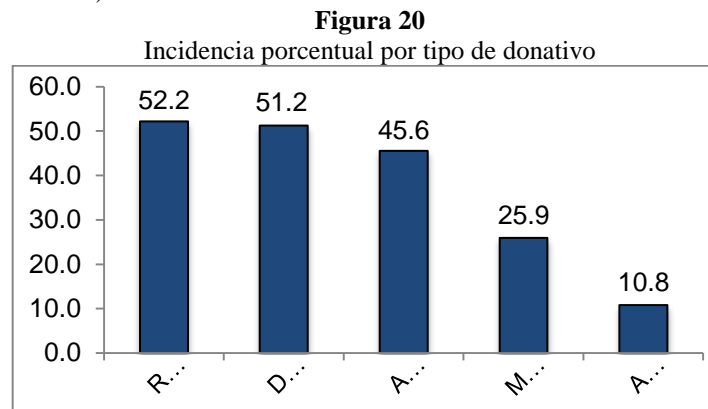
Tipos de Donativos

¿Qué donan los mexicanos cuando donan? De acuerdo a la ENSAV 2012, por lo menos uno de cada dos mexicanos mayores de 15 años reporta haber donado ropa o dinero a alguna persona que no fuera su pariente en los últimos doce meses (52.2% y 51.2% respectivamente). Como se observa en la figura 20, existe una incidencia

⁴³ SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012.

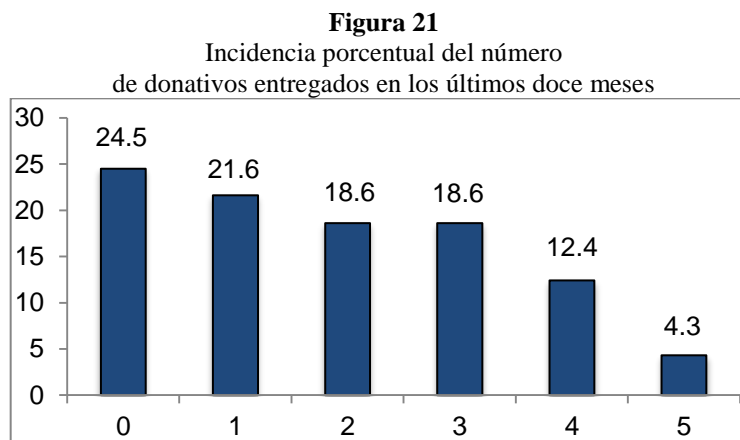
⁴⁴ Ibídem.

ligeramente menor para el donativo de alimentos (45.6%) y significativamente menor para medicinas y alojamiento (25.9% y 10.8% respectivamente).



Fuente: ENSAV 2012

Es importante notar que un individuo puede dar más de un tipo de donativo en el periodo de interés, es decir, puede reportar haber donado, por ejemplo, ropa, dinero y también alojamiento en los últimos doce meses. Los datos de la ENSAV 2012 nos permiten sumar el número de tipos de donativos que los adultos en la muestra nacional reportan haber dado. Se observa en la figura 21 que prácticamente un cuarto de la población (24.5%) reporta no haber dado ninguno de los cinco tipos de donativos, alrededor de un quinto de los entrevistados dicen haber dado o uno de los cinco tipos de donativos (21.6%) o dos (18.6%) o tres (18.6%). Encontramos asimismo, una menor incidencia para los más generoso con un 12.4% que reporta haber dado cuatro tipos de donativos y 4.3% cinco tipos.

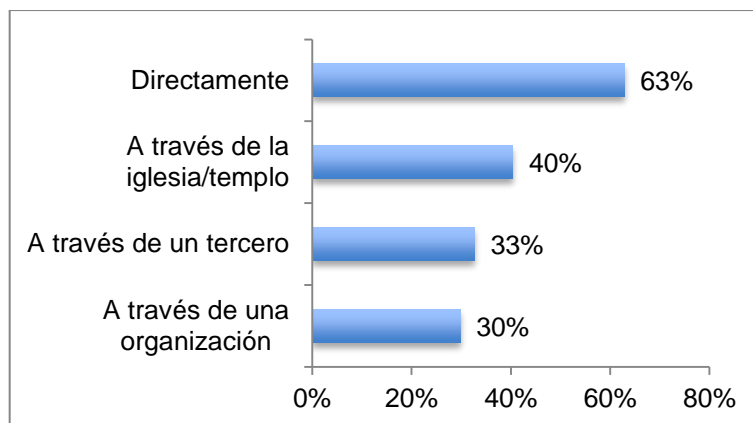


Fuente: ENSAV 2012

Canales de donación

¿Cómo se entregan los donativos en México? ¿Cuáles son los medios o canales utilizados por los individuos para realizar sus donativos? Al parecer, los canales de donación están estrechamente relacionados con las causas a las que se busca apoyar. De las donaciones en especie o dinero que otorgan los mexicanos tenemos que (figura 22) un 62.8% declara que las ha entregado directamente a los afectados, 40.4% por medio de la iglesia o templo, 32.7% a través de alguna persona y 29.8% a una organización no religiosa. Los porcentajes suman más de 100% ya que un individuo puede responder que da donativos de dos o más formas.

Figura 22
Ámbito o canal de donación



Fuente: ENSAV 2012

Como se observa, se repite y se refuerza la tendencia de dar donativos de manera directa, fuera del ámbito institucional. Es destacable el hecho de que las personas físicas parecen captar en mayor proporción los donativos – sin intermediarios- en comparación con las instituciones y de nuevo, el último lugar es ocupado por el espacio que ocupan las organizaciones de la sociedad civil.

Es probable que estas preferencias en cuanto al canal elegido para efectuar la donación estén ligadas a la confianza interpersonal e institucional en donde, aparentemente, la primera resulta ser mayor que la segunda. En la edición 2005 de la ENSAV y en la ENAFI 2005 y 2008 se hicieron preguntas sobre la confianza de las personas en las instituciones. Los resultados fueron similares y comparables con otras encuestas de mayor tamaño como las efectuadas periódicamente por la Secretaría de Gobernación, llamadas Encuestas Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP,⁴⁵ en donde se encontraron en general bajos niveles de confianza hacia las instituciones y los resultados presentados sugieren la comprobación de esta hipótesis.

Otra hipótesis a explorar es la posibilidad de que, con excepción de instituciones de gran alcance como la Iglesia Católica o campañas como las de la Cruz Roja o el Teletón, los individuos o personas afectadas se encuentren más cercanas –física y socialmente- a los donadores que a las instituciones. Es decir, es más fácil dar directamente a alguien, ya sea por la inmediatez que la transacción cara a cara comporta o porque se conoce más de cerca ya sea su problema o su causa. Es posible que esto se sume a la desconfianza en instituciones mencionada anteriormente y/o a la falta de campañas efectivas de recolección de fondos aunado a un desconocimiento a la labor de las instituciones benéficas que solicitan donativos. Los resultados sobre la forma de transferencia (i.e. medio de pago) de recursos monetarios que se presentan a continuación ilustran esta situación.

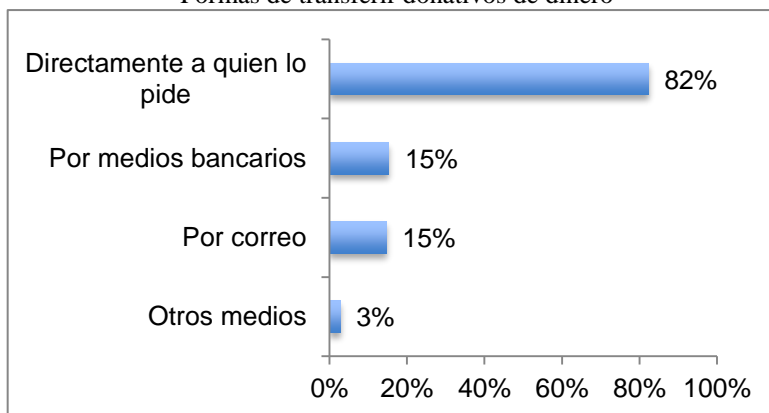
Formas de transferir donativos de dinero

Al preguntar a los entrevistados acerca de los medios de pago que emplean para obtenemos respuestas consistentes a los datos anteriores que complementan nuestro análisis. De nuevo un individuo pudo haber usado dos o más formas para realizar la transferencia de recursos razón por la cual las opciones de respuestas suman más de 100%. Como lo muestra la figura 23, la gran mayoría (82.2%) de quienes donan dinero lo hacen en la calle directamente a las personas que lo solicitan, es decir, en efectivo. Muy por detrás están las transferencias formales por medio de cheque, cobro a tarjetas de crédito o transferencias bancarias con solo un 15.3% de personas que declaran hacer donativos de esta forma. La relación entre estas dos formas principales es de 5.5 a 1 a favor del efectivo. Un 14.7% declaró hacerlo de otras formas y de este grupo las respuestas se concentran en donativos a iglesia, en colectas o en la escuela. Por último, tenemos a 2.8% de personas que dice haber utilizado el correo como un medio para hacer llegar sus donativos. Estos resultados sugieren que las campañas de recolección de fondos por boteo son las más efectivas.

En un México donde la sociedad civil organizada muestra signos de crecimiento como se comentó en la introducción, resulta sumamente interesante que la informalidad pareciera resultar bastante más eficiente que las instituciones formalmente constituidas en cuanto a su capacidad de obtener donativos de las personas. Este es un tema que vale la pena explorar con mayor profundidad y pensar si esta situación es la óptima en términos de rentabilidad social.

⁴⁵ La ENCUP, de la Secretaría de Gobernación, han sido realizada en 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012.

Figura 23
Formas de transferir donativos de dinero



Fuente: ENSAV 2012

Donativos individuales fiscalizados⁴⁶

Como hemos mencionado, la información que hemos revisado hasta antes de esta sección proviene de la ENSAV, una encuesta con representatividad nacional para el territorio mexicano. Por su naturaleza, el instrumento recoge información sobre las prácticas de donación de los mexicanos incluyendo tanto los canales formales de donación como los informales. En esta sección haremos una breve revisión de la información oficial que está disponible en torno a las donaciones que realizan los mexicanos a través de los canales formales de donación y que, por ello, son fiscalizados por el Estado mexicano. La información que presentamos a continuación es la reportada por las donatarias autorizadas al SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las donatarias autorizadas son aquellas organizaciones que cuentan con la autorización por parte del SAT para recibir donativos libres de impuestos. Esta calidad las faculta para entregar recibos de estos donativos a sus benefactores, mismos que son un incentivo para donar ya que éstos pueden ser empleados para deducir contribuciones. El SAT cuenta con un portal de transparencia⁴⁷ en el cual es posible consultar la información capturada por las donatarias autorizadas. Es importante considerar que no es posible deducir todos los donativos otorgados y el total de los donativos recibidos y reportados al SAT nunca será igual en cantidad a los donativos deducidos⁴⁸.

Pues bien, entre otras cifras, en las fichas de las donatarias autorizadas que aparecen en el portal se detallan los montos recibidos por estas entidades por concepto de donativos y se especifica la proveniencia de los mismos. Las opciones de proveniencia, dependiendo de si los recursos proceden de una persona física (nacional o extranjera) o una persona moral (pública o privada; nacional o extranjera), son seis. En la tabla 1, presentamos la información consolidada para los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010⁴⁹.

Tabla 1
Donativos recibidos por las donatarias autorizadas de 2008 a 2010, por tipo de donador

⁴⁶ Las cifras aportadas en esta sección han sido preparadas por el Dr. Michael Layton

⁴⁷ Este portal de transparencia existe desde 2007 y se puede acceder a él en <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx>

⁴⁸ El mismo portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se explica la situación con este razonamiento: “En México, las personas físicas nacionales y extranjeras al reportar el monto los donativos individuales que ha realizado en el año tiene una limitación de reportar y hacer deducibles de sus gastos hasta el 7% de los ingresos acumulables al salario en su declaración anual. Es importante señalar que no necesariamente existe simetría entre los donativos recibidos por las donatarias autorizadas, y la cantidad efectivamente deducida por parte de quienes efectúan los donativos. Por ejemplo, en ocasiones los donativos no son deducidos por los contribuyentes, incluso cuando se han emitido los comprobantes necesarios para su deducibilidad, como en el caso de diversos donativos realizados por asalariados que no están obligados a presentar la declaración anual. Asimismo, es adecuado señalar que considerando que a partir de 2008 se limitó la deducción de donativos a un máximo equivalente a 7% de la utilidad fiscal del contribuyente en el ejercicio anterior, en el caso de personas morales, o bien 7% de los ingresos acumulables de las personas físicas que sirvan de base para calcular el impuesto sobre la renta del contribuyente en el ejercicio inmediato anterior a la deducción, esta disposición es otro elemento que explica porque la información de los donativos recibidos no es equivalente a la de los donativos deducidos

⁴⁹ Los últimos tres con información completa al momento de elaboración del análisis.

Año	Persona Física Nacional	Persona Moral Privada Nacional	Persona Moral Pública Nacional	Persona Física Extranjera	Persona Moral Privada Extranjera	Persona Moral Pública Extranjera	Total ingresos por donativos
2008	\$3,969,075,788	\$9,998,015,589	\$2,487,412,840	\$199,570,682	\$1,351,365,526	\$113,626,798	\$18,119,067,223
2009	\$3,860,889,385	\$10,107,148,734	\$2,401,814,348	\$51,785,823	\$1,485,646,628	\$145,645,185	\$18,052,930,103
2010	\$4,286,019,058	\$11,520,536,876	\$2,799,381,900	\$56,258,658	\$1,744,413,056	\$86,356,714	\$20,492,966,262

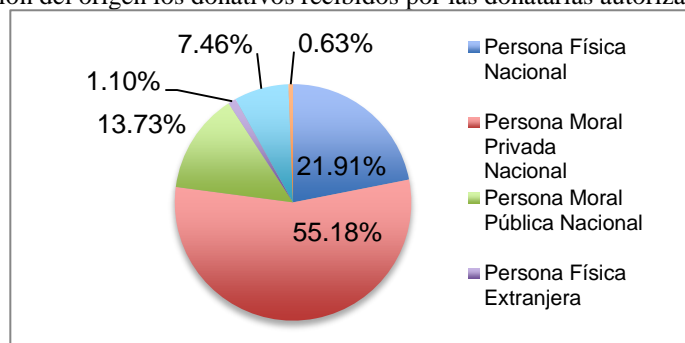
Fuente: SAT

Como vemos, los ingresos de las donatarias autorizadas por concepto de donativos de personas físicas nacionales –ciudadanos mexicanos- se mantuvieron relativamente estables en los tres años analizados en cerca de 4,000 millones de pesos. También cabe mencionar que, en base a los resultados ponderados de la ENAFI 2005-2008, sabemos la gran mayoría de los individuos que aportan un donativo, el 91%, no pide un recibo por la cantidad aportada. En base a este dato, puede suponerse que los montos son de hecho mucho mayores. Esto se ve reflejado, en parte, en las diferencias entre lo que aparece en la tabla 1 y lo que encontramos por medio de la ENSAV. Aunque la información es de años distintos, la comparación entre estas dos fuentes indica que la cifra de donativos por parte de personas físicas que sí son reportados al SAT es de poco menos de la quinta parte de lo que ellas donan en total⁵⁰.

Ahora bien, cabe preguntarse la fracción que los donativos representan dentro de los ingresos totales de las donatarias autorizadas. Como puede verse en las figuras 20, 21 y 22, los ingresos por donativos individuales (descartando la muy pequeña contribución de las personas físicas extranjeras) conforman más del 20% de los ingresos de las donatarias autorizadas en México. Esta cifra

Figura 20

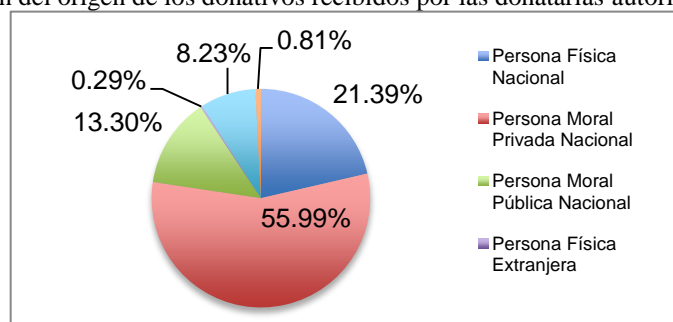
Distribución del origen los donativos recibidos por las donatarias autorizadas en 2008



Fuente: SAT

Figura 21

Distribución del origen de los donativos recibidos por las donatarias autorizadas en 2009

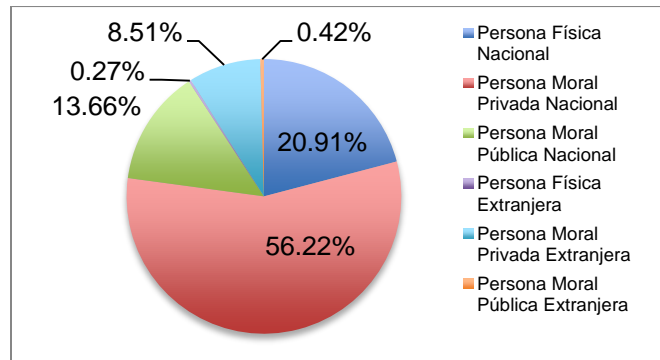


Fuente: SAT

Figura 22

Distribución del origen de los donativos recibidos por las donatarias autorizadas en 2010

⁵⁰ En el capítulo introductorio de *En Generosidad en México* se puede encontrar más información en torno a la composición del sector filantrópico en su conjunto.



Fuente: SAT

Hasta aquí hemos aportado algunas de las cifras más importantes en lo que a donativos fiscalizados se refiere. Es evidente que quedan muchas preguntas por responder y, sobretodo, puntos por unir para poder tener una imagen más clara de lo que sucede con este aspecto de la filantropía en México. Esperamos que la información aquí presentada sirva de pie para profundizar en el tema.

Conclusiones

La información que en este trabajo se ha aportado permite obtener una radiografía general del estado de la donación individual en México. Sin embargo, Cada una de las secciones sobre las que se ha aportado información en este trabajo será extensamente ampliada con la publicación del trabajo *Generosidad en México* en algún momento del segundo semestre del año en curso. Esperamos que la información que hemos compartido en este trabajo sirva para responder muchas preguntas y de paso sea un incentivo suficiente para interesarse por esta publicación y por las aportaciones que puede realizar a la comprensión de estos fenómenos socioeconómicos que hasta ahora han aportado silenciosamente un dinamismo que, como esperamos haber sugerido, resulta sumo interés y trascendencia para México. Esperamos también que este trabajo y *Generosidad en México* estimulen la generación de información similar en otros países para que nuestro conocimiento sobre filantropía y voluntariado en la región crezca y permita, en un futuro cercano, las comparaciones en el tiempo entre lo que sucede en los distintos países que componen la región.

Fuentes primarias

- Encuesta nacional de solidaridad y acción voluntaria, ediciones 2005 (CEMEFI) y 2012 (CEMEFI-CIESC).
- Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008-2011 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil del Instituto Tecnológico Autónomo de México, ediciones 2005 y 2008.
- Base de datos de los reportes anuales 2008-2010 del sistema de transparencia de las donatarias autorizadas del SAT.

Bibliografía

- Australian Council of Social Service (2005), *Giving Australia: Research on Philanthropy in Australia*, Australian Council of Social Service, Australia.
- The Beautiful Foundation (2009), *Giving Korea 2009*. The Beautiful Foundation, Corea.
- Becerra, Teresa de la Luz y R. Berlanga (2003), *Voluntariado en México: una nueva visión*, Noriega Editores, México.
- Butcher, Jacqueline (ed., 2008), *México Solidario: Participación Ciudadana y Voluntariado*, Limusa-Centro mexicano para la filantropía, México.
- Butcher, Jacqueline (2010), *Mexican Solidarity: Findings from a National Study* en *Voluntas* June 2010, Volume 21, Issue 2, pp 137-161.

- Carrillo et al. (2009), *Diagnóstico sobre filantropía corporativa en México*, Alternativas y Capacidades, México.
- Centro Mexicano para la Filantropía (2009), *Compendio Estadístico del Sector no Lucrativo 2009*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- Centro Mexicano para la Filantropía (2010), *Directorio de Fundaciones y Entidades Donantes en México*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- Dingle, Alan (comp., 2001), *La medición del servicio voluntario: una guía práctica*, Independent Sector-Voluntarios de las Naciones Unidas, Estados Unidos de América.
- García, Sergio et al. (2009), *Donativos privados 2006: una aproximación a la contribución ciudadana para las causas sociales*. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social-Instituto Tecnológico Autónomo de México, México.
- Giving USA Foundation (2011), *Giving USA 2011: The Annual Report on Philanthropy for the Year 2010*, Giving USA Foundation, Estados Unidos de América.
- Greaves, Patricia (2006), *Empresarios Mexicanos ante la Responsabilidad Social*, Universidad Iberoamericana, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012), *Sistema de Cuentas Nacionales de México : Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008-2010*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- Japan Fundraising Association (2010), *Giving Japan: The Annual Report on Giving and Volunteering for the year 2009*, Japan Fundraising Association, Japón.
- Layton, Michael y Alejandro Moreno (2010). *Filantropía y sociedad civil en México: Análisis de los resultados de la ENAFI 2005-2008*, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Merz, Barbara (2005), *Nuevas Pautas Para Mexico: Observaciones sobre Remesas, Donaciones Filantrópicas y Desarrollo Equitativo*, Harvard University Press, Estados Unidos de América.
- Organización Internacional del Trabajo (2011), *Manual de medición del trabajo voluntario*. Johns Hopkins University-Organización Internacional del Trabajo, Suiza.
- Salamon et al. (2012), *The Mexican nonprofit sector in comparative context*, Johns Hopkins University-CEMEFI, Estados Unidos de América.
- Sanborn, Cynthia y Felipe Portocarrero (2005), *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Harvard University Press, Estados Unidos de América.
- Schuyt et al. (eds., 2011). *Giving in the Netherlands: Donations, Bequests, Sponsorship and Volunteering*, Center for Philanthropic Studies at VU University Amsterdam, Países Bajos.
- Verduzco, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, El Colegio de México-Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- Voluntarios de las Naciones Unidas (2011), *Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo*, Naciones Unidas, Estados Unidos de América.

La sostenibilidad financiera en las OSC: un aspecto dependiente de la estrategia, operación y metodología social.

Resumen

El presente trabajo de investigación mide las condiciones en las que se encuentran las OSC en el Distrito Federal, y detecta las acciones que contribuyen a la sostenibilidad financiera (SF) dentro de las instituciones.

Utilizando la metodología PAMS de Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector (FDTS), para detectar las capacidades de las instituciones a través de la aplicación de un instrumento de autodiagnóstico dirigido,.

Se analizaron cuatro áreas principales dentro de las instituciones, planificación institucional; administración; metodología social y sostenibilidad financiera que son los pilares para lograr la institucionalidad en las organizaciones, de acuerdo a FDTS

Con los datos obtenidos, a través de procesos estadísticos se detectaron los elementos que influyen en el actuar de la creación de capacidades de SF de las organizaciones de la sociedad civil.

Lo anterior con la finalidad de crear conclusiones en beneficio de las OSC y datos útiles para otras investigaciones

Palabras clave: Sostenibilidad financiera, Organizaciones de la sociedad civil, Tercer Sector

Introducción

El Tercer Sector en México es sin duda alguna uno de los sectores menos conocidos en el país, todos hemos escuchado hablar de fundaciones, casas hogares, asilos y un sin número de instituciones pertenecientes al sector social, así como algunas palabras aisladas o acciones como los son los donativos, proyectos sociales entre otras...

Sin temor a equivocarnos, las actividades desarrolladas por el sector social son vistas por la mayoría de los mexicanos como acciones aisladas y no planeadas “hacer el bien solo por hacerlo”, Layton y Moreno (2010) en su publicación *Filantropía y sociedad civil en México* hacen referencia entre otras cosas a la forma en que los mexicanos perciben la sociedad civil.

El desconocimiento del sector social por parte de la sociedad puede ser uno de los detonantes que ha generado problemáticas en las estructuras administrativas de las organizaciones, que van desde la falta de recursos monetarios hasta la ausencia de talento humano, la escases de profesionales destinados a cubrir áreas y puestos específicos para las organizaciones de la sociedad civil ha generado debilidades, como consecuencia el sector social en México se ha visto estancado en su desarrollo.

Las OSC son un conjunto de organizaciones formales que son: Organizadas; privadas; autogobernadas; sin fines de lucro; voluntarias. En México las OSC se constituyen dependiendo de su finalidad en figuras jurídicas, las cuales son: Asociaciones Civiles (A.C.); Sociedad Civil (S.C.) e Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.)

A través del recorrido por diversas áreas y aspectos que requieren de intervención inmediata dentro de las OSC resalta la ausencia de una estructura financiera solida que derive en la sostenibilidad financiera de la institución, en la actualidad existen diversos esfuerzos por generar o desarrollar esta temática, sin embargo la carencia de investigación concluye en esfuerzos redundantes y sin impacto, es decir, se siguen enseñando y compartiendo los mismos

conocimientos, desde la concepción hasta su desarrollo proyectan a la sostenibilidad financiera en las OSC como actividades aisladas y en algunos casos como acciones secundarias.

Analizando la problemática surge la presente investigación, mediante una metodología validada de autodiagnóstico guiado, se busca responder la siguiente interrogante ¿Cuáles son los elementos que inciden en la sostenibilidad financiera de las OSC, tomando como caso de estudio a las del D.F.?

La respuesta nos acercara a generar evidencias comprobables y posiblemente demostrar que la sostenibilidad financiera de una OSC no es una actividad aislada, sino que depende de diversos factores.

De esta manera se busca aportar en la generación de conocimientos que permitan a las OSC del D.F. fortalecer sus instituciones, no solamente con las actividades que vean directamente el flujo del dinero, si no las actividades que en su correcto cumplimiento impacten en el desempeño de la sostenibilidad financiera institucional.

Objeto de estudio y unidad de análisis

Objeto de estudio: Acciones que influyen en la sostenibilidad financiera de las organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal.

Unidad de análisis: Organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal.

Objetivo de la Investigación

Medir las condiciones en las que se encuentran las OSC en el Distrito Federal, y detectar las acciones que contribuyen a la sostenibilidad financiera.

Objetivos específicos

1. Describir las fortalezas y debilidades de las OSC del Distrito Federal, en términos de planificación institucional, administración, sostenibilidad financiera y metodología social.

2. Analizar los componentes que determinan la sostenibilidad financiera de las OSC en el Distrito Federal.

Hipótesis

Existe un nivel de dependencia teórica de la sostenibilidad financiera con respecto a: la planificación institucional; administración y metodología social en las organizaciones de la sociedad civil del D.F., que será comprobado a partir de datos estadísticos arrojados por pruebas de regresión partiendo de la extracción de factores para encontrar grupos homogéneos.

Metodología

Se llevara a cabo mediante las siguientes etapas.

Validación:

Revisión bibliográfica del contexto institucional en el que se desarrollan las actividades de las OSC del D.F.

Prueba de confiabilidad y consistencia estadística del instrumento.

Aplicación:

Aplicación del instrumento elaborado por Grupo Tercer Sector a las OSC del Distrito Federal, pertenecientes a la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal y otras Organizaciones con figura jurídica de A.C.

Procesamiento:

Procesamiento estadístico con técnicas:

- Correlación, para efectos del instrumento se utilizara la técnica de correlación de Spearman (Rho). Spearman mide el grado de asociación entre las variables sea la tendencia positiva o negativa;

- Confiabilidad, utilizando las técnicas de *Alfa de Cronbach*, técnica basada en las correlaciones pares de los indicadores que conforman una escala. *Dos mitades*, consiste en partir entre dos la muestra. Divide la escala en dos pares y examina la correlación entre las partes. *Modelos Paralelo*, arrojan una estadística de prueba sobre la hipótesis de que las puntuaciones entre indicadores tienen la misma media y la varianza, mientras que el modelo en paralelo la hipótesis de que tienen la misma varianza, pero no necesariamente la misma media;
- Análisis de factores, proceso de reducción de datos utilizado para encontrar grupos semejantes de variables partiendo de elementos numerosos, esta reducción es el resumen del comportamiento de las variables originales;
- Regresión lineal, Permite analizar la relación existente entre las variables, siendo todas ellas de carácter cuantitativo. Calcula los *coeficientes* que miden el nivel de asociación entre el comportamiento de cada variable explicativa (independiente) con los valores observados en la variable dependiente, con la mayor precisión estadística posible.

Graficación de resultados

Redacción de hallazgos y resultados

Conclusiones

Las organizaciones del Tercer Sector

Para efectos de este estudio el término de organizaciones del Tercer Sector se utiliza indistintamente con el de organizaciones de la sociedad civil.

Las instituciones que refieren a la organización de la sociedad civil, pueden tener varias expresiones, organizaciones no lucrativas, de la sociedad civil voluntarias, del tercer sector, solidarias entre otras. Las diferencias o las definiciones anteriormente mencionadas refieren a las actividades que desarrollan, sus beneficiarios o destinatarios de servicios (sean miembros de la organización o público en general), a sus bienes, servicios y productos producidos entre otros intereses y condiciones.

Diferentes investigadores han tratado de acortar las diferencias entre las definiciones, dando origen a tres perspectivas teóricas, la primera de ellas desarrollada en el *International Center for Civil Society Studies* de la Universidad de Johns Hopkins, conocida como Tercer Sector; la segunda nacida en Francia, reconocida como Economía Social; y finalmente una derivación reciente de la Economía Social e impulsada en algunos países Sudamericanos llamada Economía de la Solidaridad.

Para efectos de esta investigación nos enfocaremos en el marco teórico del Tercer Sector.

Tercer Sector.

A mediados de la década de los 90, el término Tercer Sector, sería mostrado en la obra *The Emerging Sector*⁵¹, definido como un sector que no pertenece al Estado (Primer Sector) no persigue fines políticos, y fuera del mercado (segundo sector) su objetivo no contiene fines de lucro, definiéndolo como un sector fuera de los dos anteriores, es decir un tercer sector.

La perspectiva del Tercer Sector contempla a la sociedad dividida en tres grandes sectores:

⁵¹ Salamon, Lester M y Anheier Helmut K. *The emerging nonprofit sector*, An overview. Manchester University Press. USA. 1996.

- 1er Sector – Estado
Objetivo: Encargada de administrar recursos públicos a través de programas y políticas a favor de los ciudadanos;
- 2do Sector - Mercado (Empresas lucrativas)
Objetivo: Proveer a la sociedad de servicios y productos que mejoren su calidad de vida;
- 3er Sector – Sociedad Civil
Objetivo: Promover entornos de desarrollo y progreso en beneficio de la sociedad, sin lucrar.

La Universidad Johns Hopkins ha mantenido una presencia relevante en el estudio del Tercer Sector y lo ha definido como *Una serie de organizaciones formales e informales, registradas o no; privadas en el sentido de no formar parte de la estructura institucional del Estado; que no distribuyen beneficios económicos entre sus miembros y directivos; que no son comerciales como propósito; auto gobernadas y capaces de cerrar actividades si así lo desean; y voluntarias en el entendido de estar soportadas por personas que eligen apoyar y no como una obligación contractual.*

De esta forma, una organización que se valore pertenecer al Tercer Sector debiera cumplir con cinco características.

Tabla 1. *Principios normativos de las organizaciones del tercer sector*

Característica	Descripción
Organizadas	Tienen algún tipo de estructura y regularidad de sus operaciones, ya sea que estén o no formalmente constituidas o registradas legalmente.
Privadas	Están institucionalmente separadas del Estado, a pesar de que pueden recibir el apoyo de fuentes gubernamentales.
Autogobernadas	Tienen sus propios mecanismos de gestión interna, son capaces de abandonar las operaciones en su propia autoridad y tienen fundamentalmente el control de sus propios asuntos.
Sin fines de lucro	No son primordialmente comerciales en el propósito y no distribuyen los beneficios que pueden generar para sus propietarios, miembros o accionistas. Pueden generar excedentes en el curso de sus operaciones, pero éstos deben ser reinvertidos en los objetivos de la organización, en lugar de distribuirse a los que tienen intereses financieros en ellas.
Voluntarias	La membresía o participación está supeditada a la elección de un individuo por su consentimiento, en lugar de ser por una relación contractual legal.

Fuente: *Salamon, Lester y Haddock, Megan A. Putting Civil Society and Volunteering on the Economic Map of the World. Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies. 2010*

Existen diversas opiniones y posturas en torno a la naturaleza del sector, especialmente en el aspecto no lucrativo de las organizaciones del tercer sector, entendido como la prohibición de distribuir ganancias o remanentes sociales entre los fundadores o colaboradores de la institución. A raíz de esta definición las cooperativas y las mutualistas no formarían parte del Tercer Sector. Según datos de GTS, el debate inicia entre el argumento que presenta la corriente de la Economía Social, considerando como, el acto de distribución de ganancias no implica en sí mismo un fin lucrativo, toda vez que el objetivo de las mutualistas y las cooperativas, al igual que el de las

asociaciones y fundaciones, son la solidaridad y la reciprocidad, por lo que el acto de distribución no define el aspecto lucrativo de las organizaciones.

Esta investigación toma como marco teórico la teoría del Tercer Sector por dos razones, la primera de ellas por conferirle una alta utilidad operativa para el desarrollo de estudios orientados a la detección de problemáticas específicas de las organizaciones de la sociedad civil, y la segunda razón en función del diseño y desempeño institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México, en donde las leyes se definen e influyen hacia el Tercer Sector.

Una primera categoría para diferenciar al tipo de organizaciones de la sociedad civil o del tercer sector es definida por el tipo de actividades que desarrollan, a partir de la Clasificación Internacional de las Organizaciones No Lucrativas (ICNPO 1996):

Tabla 2. *Categorías de las Organizaciones del Tercer Sector*

Actividad principal	Actividades secundarias
1. Cultura y recreación	1.1 Cultura y Arte
	1.2 Deportes
	1.3 Clubes Sociales y otros recreacionales
2. Educación e investigación	2.1 Educación primaria y secundaria
	2.2 Educación superior
	2.3 Otros en educación
	2.4 Investigación
3. Salud	3.1 Hospitales y rehabilitación
	3.2 Casas de cuidado en salud
	3.3 Salud mental e intervención en crisis
	3.4 Otros en salud
4. Servicios sociales	4.1 Servicios sociales
	4.2 Emergencia y alivio
	4.3 Apoyo económico y manutención
5. Medio ambiente	5.1 Medio ambiente
	5.2 Protección animal
6. Desarrollo y cuidado	6.1 Desarrollo económico y social comunitario
	6.2 Cuidado
	6.3 Trabajo y capacitación laboral
7. Legal, incidencia y política	7.1 Organizaciones de incidencia y cívicas
	7.2 Servicios y asistencia legal
	7.3 Organizaciones políticas
8. Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado	8.1 Fundaciones corporativas, de reclutamiento de voluntarios y de procuración de fondos
9. Internacionales	9.1 Diversas actividades económicas
10. Religión	10.1 Congregaciones de fé y asociaciones de

Fuente: Salamon, Lester. *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector*. Center for Civil Society Studies. Johns Hopkins University. Baltimore. 1999

Siendo de esta forma, las asociaciones religiosas, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los grupos de profesionales, algunos clubes deportivos, algunas universidades y los propios partidos políticos, forman parte del tercer sector mexicano.

Comúnmente y por razones aparentemente lógicas, las personas asocian a las organizaciones del Tercer Sector como las encargadas de; casas hogar, los refugios, los bancos de alimentos, casas de día, las organizaciones defensoras de derechos humanos, de medio ambiente, y en general de defensa de derechos.

Según Muñoz (2011) categoría que ayuda a comprender el complejo mundo de las organizaciones de la sociedad civil está determinada por la identificación de los destinatarios de sus servicios. De esta manera, hay organizaciones orientadas a la satisfacción de necesidades básicas, sociales, culturales, políticas y económicas, ya sea de sus propios miembros, por ejemplo *Boy Scouts*, de terceros como Teletón, o de colectividades tal es el caso de Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector.

En este sentido, continúan los autores el número de organizaciones del tercer sector mexicano fluctúa entre 33,000 según CEMEFI y 40,000 según INEGI, que en conjunto ocupan a 1,020,982 personas, más del 2% de la Población Económicamente Activa. Así el sector contribuye con el 0.74% del PIB considerando trabajo remunerado y el 0.98% del PIB si se incluye el trabajo voluntario.

La posibilidad de contar actualmente con estas cifras es un gran avance para el sector, actualmente estos datos económicos están contabilizados en un registro único en su tipo en Latinoamérica y el Caribe, la *Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México* que forma parte del *Sistema de Cuentas Nacionales*. Se trata de la culminación de una muy antigua demanda de los investigadores y organizaciones de la sociedad civil para contar con cifras reales sobre las dimensiones del sector. Los resultados de este esfuerzo, encabezado por el

INEGI, fueron presentados en agosto de 2011, y sus cifras contrastan significativamente con las obtenidas en 1995 a través del estudio comparativo de la Johns Hopkins University en donde se presentaba un sector mucho más pequeño de alrededor de 141,000 empleos, con una contribución a la PEA del 0.4% y una aportación al PIB del 0.5%.

Visto anteriormente, el sector social tiene representación significativa en las actividades económicas del país, mediante la creación de empleos y capitalizando el talento humano a través de la profesionalización en diversas temáticas.

Las organizaciones de sociedad civil en México se han convertido en actores fundamentales del progreso de la sociedad en el país, su influencia juega un papel determinante en la creación de leyes y el fortalecimiento de la sociedad, la gran diversidad de motivos o finalidades que tienen las organizaciones las han hecho un sector complejo en su estudio y definición.

Figuras Jurídicas de las OSC en México

En el Distrito Federal existen dos principales tipos de figuras jurídicas para las OSC, A.C. e I.A.P. a continuación sus principales características:

A.C.

Asociaciones Civiles sin fines de lucro, establecidas para realizar actividades sin carácter comercial, regidas por el Código Civil Federal de México, dada su definición en el Artículo 2670. Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Regidas de igual forma por la Ley del Impuesto sobre la Renta, enlista las actividades realizadas por las personas morales sin fines lucrativos en su artículo 95. Establece también sus criterios de definición, obligaciones y sus estímulos de carácter fiscal, por ejemplo el estímulo de ser donataria autorizada establecido en el artículo 96 de la presente ley.

S.C.

Sociedades Civiles, con fines preponderantemente económicos pero no constituye una especulación comercial, al igual que las A.C. son regidas por el Código Civil Federal de México en su título decimo primero en su Artículo 2688, obliga a los socios a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común.

La Ley del Impuesto sobre la renta en su artículo 95 contempla a la inclusión de las Sociedades Civiles como organizaciones sin fines de lucro, este beneficio lo obtienen dependiendo de la finalidad con la que fue constituida y si esta entra en los criterios establecidos por el mismo. Con la característica de ser organizaciones sin fines lucrativos de acuerdo al artículo 95 de la LISR las sociedades civiles en algunos casos pueden recibir el beneficio fiscal de ser donatarias

autorizadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por el artículo 97 de la presente ley

I.A.P.

Organizaciones regidas por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal. Las instituciones de asistencia privada, nacen a partir de asociaciones sin fines de lucro, con bienes particulares y con identidad jurídica que su principal finalidad no sea el beneficio económico, como indica el artículo 1º de la presente ley. Definiendo las características con las que se debe contar para ser consideradas como figuras asistenciales establecidas en el segundo artículo de la ley.

Más allá de establecer una diferencia entre figuras jurídicas, las OSC del Distrito Federal mantienen grandes oportunidades y estímulos por parte de las leyes vigentes a favor de su causa social, el factor a considerar será dependiendo de las características individuales de cada organización, sus estrategias y objetivos serán los aspectos determinantes para conocer qué tipo de figura y entorno legal se adapta mejor a sus particularidades y requerimientos.

El objeto social

“El objeto social es la misión de la organización, la razón de su existencia.”

Desde su constitución las organizaciones deberán definir su objeto social en un acta constitutiva, esta deberá describir su propósito de forma clara y sencilla.

Describir el objeto social no solamente es una obligación legal, es un marco de referencia y divulgación de conocimiento a las actividades realizadas por la organización hacia la sociedad.

La descripción permitirá a las organizaciones el acceso a diversos estímulos para el cumplimiento de sus actividades, así como determinar sus obligaciones ante la ley y sociedad, por tal motivo varios expertos u organizaciones dedicadas a temáticas legales en las OSC, entre ellas

Alternativas y Capacidades, A.C. recomiendan establecer en el acta constitutiva un objeto social flexible y suficientemente amplio capaz de abarcar diversas actividades que surjan durante el desarrollo de la organización y siempre apegados a las normas vigentes

Detallar un objeto social suficientemente dúctil, beneficiara la administración de las instituciones y evitara futuras limitantes legales que culminen en contratiempos para el cumplimiento de sus actividades sociales.

Sostenibilidad financiera

Antes de empezar a abordar el tema de la sostenibilidad financiera, comenzaremos por analizar la definición de Finanzas y Sostenibilidad como conceptos independientes, su separación permitirá un mejor enfoque analítico.

Finanzas.

Bodie, ZVI y C. Merton, Robert (2003) definen a las finanzas como *La manera en que los recursos escasos se asignan a través del tiempo*, por su parte Haime (2006) conceptualiza a las finanzas por su funcionalidad: *Tienen por objetivo la maximización de los recursos de la empresa, entendiéndose de las fuentes más baratas disponibles y su aplicación en los proyectos más productivos o rentables y tratando de disminuir al mínimo el riesgo en su aplicación*, la UNAM en su página electrónica dedicada al Diplomado en Finanzas, las define como *Disciplina de los negocios por medio de la cual se busca incrementar el patrimonio y valor económico de las organizaciones, los accionistas y de la sociedad en general.*

Como hemos constatado en algunas de las definiciones, las finanzas van dirigidas hacia tres grupos; Individuales, Corporativas y Públicas, derivando de las mismas una gran variedad dedicada a otros diversos sectores de la sociedad.

En principio podemos definir a las Finanzas como las encargadas de estudiar el manejo de los recursos monetarios; desde su procuración, asignación y capitalización; elementos que promueven la continuidad, permanencia y generación de recursos a través del tiempo.

La capacidad de intervención de las finanzas no solamente se aísla en torno a los recursos monetarios, de igual forma tienen una gran influencia en el desempeño de los recursos no monetarios; la obtención, desarrollo y potencialización de los mismos dependen en gran medida del éxito y el cumplimiento de los objetivos financieros.

Es decir, las finanzas van más allá de analizar y contabilizar los recursos con los que se cuenta, van dirigidas a las estrategias en torno a la sostenibilidad de las acciones.

Decisiones financieras.

Parte fundamental de las finanzas como de otras disciplinas, es la toma de decisiones. La gestión de los recursos monetarios requiere de un complejo y profundo análisis de cualquier elemento a favor o en contra que pueda alterar las condiciones de forma positiva o negativa en el flujo de los recursos.

Bodie, ZVI y C. Merton, Robert (2003) definen cuatro tipos básicos de decisiones financieras para los individuos

- *Decisión de consumo y ahorro: ¿Cuánto de su riqueza actual deben gastar en consumo y cuánto de su ingreso corriente deben ahorrar para el futuro?;*
- *Decisiones de inversión: ¿Cómo deben invertir el dinero que han ahorrado?;*
- *Decisiones de financiamiento: ¿Cuándo y cómo deben usar el dinero de otras personas para llevar a cabo sus planes de consumo e inversión descripción;*
- *Decisiones de administración de riesgo: ¿Cómo y en qué términos deben buscar disminuir las incertidumbres financieras que enfrentan, o cuándo deben aumentar sus riesgos?*

Esta pluralidad de decisiones comprende todo el ciclo que deben recorrer los recursos monetarios en cada individuo u organización; de esta forma, desde nuestra perspectiva, una condición fundamental dentro de las decisiones financieras, es hacerlas manteniendo una premisa, el capital siempre debe estar en movimiento, sea capital monetario o mediante costo de oportunidad, y buscar las alternativas menos riesgosas que fomenten su crecimiento.

Finanzas en las OSC.

La escuela del Tercer Sector en su esfuerzo por clasificar y definir los sectores de la sociedad, establece como uno de los parámetros para realizarlo será conocer si la entidad persigue o no fines de lucro.

De acuerdo a la división de los sectores tenemos:

- Empresas, organizaciones que a través de la venta de productos o servicios buscan generar utilidades, sus finanzas están orientadas en la búsqueda de rendimiento, rentabilidad y capitalización del dinero;
- Gobierno, organismos que administran las contribuciones de los ciudadanos a favor del cumplimiento de programas y políticas públicas, sus finanzas están orientadas a mejorar el desempeño del gasto público;
- OSC, organizaciones con el objetivo de atender un problema o necesidad de la sociedad. En la actualidad existen muy pocos estudios o definiciones de finanzas específicamente orientadas a las mismas, comúnmente para cumplir o cubrir con un análisis financiero se aplican modelos destinados a individuos y empresas, realizar un análisis con los modelos anteriores no implica el fracaso del mismo pero si podría alejarnos de la realidad institucional.

¿Por qué las finanzas de las OSC son diferentes?

Para responder, analizaremos las aportaciones del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. Quien enlista una serie de elementos que distinguen particularidades en los conceptos contables durante la presentación de estados financieros de las OSC:

- *La recepción de contribuciones, donaciones, subvenciones o patrocinios de parte de sus miembros, donadores, contribuyentes, patronos, entre otros, que no espera una retribución económica proporcional por las mismas;*
- *Esos proveedores de recursos de las entidades no lucrativas, a diferencia de los accionistas o propietarios de los negocios lucrativos, aportan recursos por razones caritativas, humanitarias, culturales, científicas o de otro orden distinto al lucro;*
- *Esos proveedores de recursos esperan que a través del cumplimiento de los objetivos operativos del órgano no lucrativo, se cumplan las razones de sus aportaciones;*
- *Las contribuciones o donaciones que proporcionan esos proveedores de recursos pueden encontrarse restringidas permanentemente, restringidas temporalmente o no restringidas, por virtud de condiciones impuestas por los contribuyentes o donantes o bien por los propios estatutos del ente no lucrativo;*
- *Las organizaciones no lucrativas proporcionan bienes y servicios a precios iguales u honorarios iguales o más bajos que su costo, incluso en ocasiones sin cargo alguno, a pesar de que algunas organizaciones no lucrativas proporcionen alguno o algunos de sus servicios a precios superiores a su costo;*
- *Los costos no cubiertos por la prestación de bienes y servicios del ente no lucrativo, se espera sean cubiertos con las contribuciones o donaciones;*
- *Las organizaciones no lucrativas igual que las organizaciones lucrativas obtienen en el mercado mano de obra, inventarios, equipos e instalaciones que liquidan al contado o a crédito. Sin embargo, algunas organizaciones no lucrativas obtienen donaciones*

importantes de servicios de voluntarios, inventarios o los proveedores de recursos permiten la utilización de sus activos sin cargo alguno;

- *Ambas organizaciones, lucrativa y no lucrativas, pueden obtener fondos prestados a través de préstamos de bancos, hipotecas y pueden emitir otros instrumentos financieros de deuda;*
- *Los beneficios de las actividades de los órganos no lucrativos pueden recaer en personas o grupos distintos a los que hacen las contribuciones o donaciones;*
- *Los presupuestos son particularmente importantes en las organizaciones no lucrativas. En muchas de ellas son determinantes de las obligaciones de aportar recursos de parte de los proveedores de recursos (organizaciones de miembros y unidades gubernamentales, entre otras) y son factores definitivos en la asignación de recursos para adquisiciones y programas.*

Los elementos anteriores nos permiten reflexionar la existencia de varios fenómenos singulares en las OSC, destacando el valor que originan las aportaciones no monetarias de recursos.

La distinción financiera de las OSC en comparación a las empresas y el Estado las podemos definir bajo los siguientes conceptos:

- Costo de oportunidad, las OSC gozan la capacidad de fomentar obtención de activos y capital humano sin egresar dinero por ello, el voluntariado y las aportaciones en especie son los principales medios para lograr el cumplimiento institucional;
- Diversificación de recursos económicos, la naturaleza de las organizaciones y los beneficios legales permiten la existencia de gran variedad de fuentes financieras, entre ellas: Co-inversión; donativos; aportaciones; proyectos productivos; venta de servicios; etc. Su finalidad no es generar riqueza, los recursos económicos son un medio para cumplir con su objeto social;

- Asignación, cada peso obtenido se asigna e invierte en la causa social;
- Transparencia, mecanismo de control hacia las actividades financieras, rendir cuentas a la sociedad.

Por lo tanto, las finanzas en las OSC buscan estrategias económicas de sostenibilidad en cumplimiento de las actividades sociales, al contar con una amplia gama de actividades, suelen enfrentar dificultades particulares que restringen la aplicación o definición unificada de finanzas orientadas a estas organizaciones.

Sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad tiene varias definiciones y conceptualizaciones que van desde los enfoques ambientales hasta los sociales según Mokate (2003).

Para comprender mejor las características de la sostenibilidad describiremos su significado, según la Real Academia de la Lengua Española la define como *Dicho de un proceso: Que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace, p. ej., un desarrollo económico sin ayuda exterior ni merma de los recursos existentes.*

Mokate (2001), analiza a la sostenibilidad desde los componentes en latín que la originan: *La palabra “sostener” significa “sustentar, mantener firme una cosa”. Viene del Latín sub, que significa “desde abajo”, y tenere, que significa “tener elevado”. La sostenibilidad es la capacidad de mantenerse o sostenerse. Una iniciativa es sostenible si persiste en el tiempo. Considerando cualquier definición más amplia como innecesaria y repetitiva.*

Más allá de la propia definición aislada la cual puede resultar comprensible y clara, su importancia radica en el término o concepto al que se le asocie, es decir la finalidad con la que se utilice.

Por lo tanto podemos definir a la Sostenibilidad como la capacidad de mantener procesos o acciones a favor de la continuidad en torno a cualquier causa a través del tiempo.

Sostenibilidad financiera

La Sostenibilidad financiera ha sido abordada desde diversos puntos de vista y temáticas a las que se aplican, manteniendo la misma esencia pero especificada a cada concepto.

Desde el punto de vista microeconómico, Edgcomb y Cawley (1994) definen a la sustentabilidad financiera como, *Establecer una organización madura con un programa que logre un impacto a una escala de operación razonable y que haya abordado satisfactoriamente los asuntos de la viabilidad financiera y técnica.*

Desde las organizaciones de la sociedad civil, es definida por la Social Enterprise Knowledge Network (2006) como *Un equilibrio entre la generación interna y externa de recursos, de manera que puedan cubrirse los gastos operativos y de administración a la vez que se mantiene la libertad para determinar las prioridades programáticas independientemente de las preferencias de los donantes.*

Emerton la describe como *la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes al largo plazo y distribuirlos en tiempo y forma apropiada, para cubrir los costos totales (tantos directos como indirectos) y asegurar que sean manejadas efectivamente y eficientemente según sus objetivos.*

El Banco Mundial (1999) la define desde el punto de vista económico como *El término 'sostenibilidad' describe la capacidad de un proyecto para mantener un nivel aceptable de flujos de beneficios durante toda la vida económica.*

Logrando establecer un parámetro y criterio claramente definido en el sentido de que la Sostenibilidad Financiera es la capacidad de las organizaciones o individuos en la obtención de los recursos monetarios, conservarlos; que estos le permitan operar y ser autosuficientes.

La sostenibilidad financiera en las OSC.

Si bien la conceptualización de sostenibilidad financiera puede resultar comprensible, la problemática o punto de discusión parte principalmente en; ¿Cuáles son los procesos, condiciones o elementos que intervienen? es decir ¿Qué existe detrás de la Sostenibilidad Financiera?

Las características y cualidades propias de una OSC la hacen requerir de distintos mecanismos que fomenten o propicien el entorno adecuado para que una institución sea sostenible financieramente. El principal objetivo de una OSC, es la generación de un beneficio social, a través de un modelo de intervención que refleje la totalidad de los servicios y programas realizados por la institución.

La Universidad de Negocios de Harvard (1999) contempla que *para lograr los objetivos en torno a la sostenibilidad financiera, la gerencia debe preparar un plan estratégico y de estados financieros, demostrando que la continuidad de las políticas actuales permitirá a la organización sobrevivir.*

En principio los elementos a favor de la sostenibilidad financiera deben ser actividades planeadas, es decir todas las acciones a implementar tendrán un análisis previo, objetivos, metas y evaluación. Siendo una actividad de esa naturaleza, no solo sugiere la importancia de diseñar correctamente las políticas y estrategias para el uso de los recursos, considera trascendental la necesidad de crear o simular las consecuencias en que derivarán las decisiones en su manejo.

La sostenibilidad financiera no solo dependerá de una correcta planeación, también se reflejara en un correcto desarrollo de capacidades:

- Capacidad de procuración. Las OSC en comparación con las empresas u organismos gubernamentales tienen amplio campo de acción para la diversificación de sus recursos. Puede captar recursos por conceptos de donativos de carácter nacional e internacional,

venta de servicios y productos, financiamientos, inversión social entorno a la causa público y privado;

- Capacidad de asignación o gestión. La forma en que se distribuyen los recursos obtenidos, designados a través de las políticas y objetivos establecidos;
- Capacidad de ahorro. Cuanto de lo percibido puede destinarse al ahorro y por cuánto tiempo se puede prescindir de otras fuentes de financiamiento;
- Capacidad de capitalización e inversión. Las acciones que favorezcan el crecimiento de los recursos monetarios evitando riesgos innecesarios e invirtiéndolos a favor de la institución;
- Capacidad de transparencia. Las acciones entorno al los recursos monetarios son de carácter público.

Social Enterprise Knowledge Network: Diversos estudios han reconocido que resultaría inadecuado prescribir una fórmula con relación a los porcentajes derivados de distintas fuentes que tendrían que alcanzarse para calificar a una OSC como financieramente sostenible.

Para considerar a una OSC financieramente sostenible, varios autores describen la importancia de mantener un flujo estable de recursos, diversificar la obtención de los mismos sean externos a la institución o autogenerados. En la actualidad existe un apoyo por parte de varios autores hacia el fortalecimiento de los recursos autogenerados, ideas como el Emprendimiento Social empiezan a tomar fuerza entre los estudios dedicados al tema, especialmente porque busca evitar la incertidumbre en torno a los ingresos externos.

Jerr Boschee, señala que una estrategia financiera sostenible se basa en los siguientes factores: 1) *estructura de financiamiento diversificada*; 2) *atracción y creación de recursos al buscar de manera continua fuentes alternativas*; 3) *existencia de un fondo de contingencias que permita cubrir los gastos operativos por cierto período específico.*

Reflexionando los conceptos trabajados durante el desarrollo del capítulo podemos afirmar que la sostenibilidad financiera va más allá de la procuración, diversificación y asignación de los recursos. En una OSC comienza desde la planificación, los riesgos no se evitan en la diversificación y asignación, se pueden prevenir mediante la simulación de los escenarios a enfrentarse es decir pronosticar.

Los pasos que establecen una situación financiera sostenible en la organización son los siguientes:

- Planificación: Proyectar y escenificar *A toda acción corresponde una reacción*, que consecuencias podrían traer las decisiones, determinar y analizar antes de ejecutar;
- Diversificación de riesgo: Mantener, buscar y generar fuentes de ingresos. Tener una sola fuente de ingresos genera un 100% de riesgo, a mayor diversidad y estabilidad menor porcentaje de riesgo e incertidumbre;
- Administración. Basados en el cumplimiento de los objetivos institucionales, establecer los medios y el uso que tendrán los recursos, así como actuar ante posibles eventualidades;
- Capitalización. Decisiones en torno a la inversión y uso de los recursos monetarios ahorrados o resultantes del ejercicio (Remanente Social), a favor de su crecimiento y rendimiento.

Transparencia

Definido por las Naciones Unidas (2004) como: *apertura, denota la idea de que toda entidad social debe estar dispuesta a someter sus actividades a escrutinio y examen (Público). Es fundamentalmente un mecanismo a través del cual se suministra información de interés para las partes en un acuerdo.*

Las actividades de cualquier tipo de organización requieren de diversos mecanismos de control con la finalidad de evaluar y mostrar certeza de sus procesos ante las partes interesadas, los existen desde la adquisición de recursos, procesos de transformación hasta culminar con certificaciones de calidad, cada uno de ellos cuidados y arrojando la información necesaria para su cumplimiento.

En torno a las inversiones monetarias siempre existirá la incertidumbre de saber que se hace con el dinero y de donde se obtiene, en el caso específico de las OSC esa inseguridad no solamente se ve reflejada en los inversionistas sociales, también se muestra en los beneficiarios atendidos sean directos o indirectos, gobierno y sociedad en general.

Mediante la publicación y apertura de contabilidad diaria; estados de actividades; balances generales; presupuestos; políticas del manejo de los recursos entre otros, mecanismos utilizados por las OSC en beneficio de mostrar su compromiso y nivel de transparencia con la sociedad.

La transparencia dentro de las OSC genera en el inversionista social y sociedad la certidumbre de conocer cada uno de los movimientos y usos del dinero en la organización. Es el primer mecanismo para conocer en qué se invierten los recursos obtenidos.

Sin duda es uno de los mayores tópicos y participes dentro de la sostenibilidad financiera institucional, la frecuente necesidad de captación de recursos por parte de las OSC requiere de elementos que fomenten la inversión hacia sus actividades sociales.

Existen herramientas y mecanismos formales e informales que contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas dentro de las OSC.

Mecanismos formales (Impuestos por las leyes vigentes):

- Informe anual de Donataria autorizada
- Dictamen fiscal (Donatarias autorizadas con ingresos mayores a \$2, 000,000 MXN de acuerdo a artículo 32-A, fracción II del Código Fiscal de la Federación)
- Informe de actividades con terceros
- Llevar registros contables de acuerdo con el Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta
- Notificar de cualquier cambio al acta constitutiva (Registro federal de contribuyentes y al Registro Federal de OSC si aplica)
- Informe anual (Organizaciones inscritas al Registro Federal de OSC)
- Obligaciones contractuales
 - Reportes al inversionista o donante

Informales, autorregulatorios:

- Informe anual
- Publicación de informes financieros y de actividades

Así, definimos a la transparencia como:

La capacidad de hacer pública y detallada la información financiera de las organizaciones, que a su vez como fomento de veracidad pueda ser auditable.

Diagnostico institucional para OSC.

Grupo Tercer Sector, es una organización que nace por iniciativa de un equipo de expertos en el área social, interesados en fortalecer las capacidades de crecimiento, consolidación y contribución del Tercer Sector para el desarrollo económico, social y cultural de México.

GTS se divide en dos organismos:

Alianzas Estratégicas para el Tercer Sector, S.C. Es una firma de consultoría que tiene por objetivo: Atender las necesidades de profesionalización y sostenibilidad de las Organizaciones del Tercer Sector, así como de gobiernos y empresas, a nivel nacional e internacional a través de consultorías, capacitación y desarrollo de metodologías especializadas.

Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C. Organización de la Sociedad Civil con el objetivo de Contribuir al desarrollo del Tercer Sector, mediante estrategias para su fortalecimiento institucional e investigaciones orientadas a la construcción de un entorno favorable y la incidencia en políticas públicas.

Cuentan con servicios proporcionados por un equipo de consultores e investigadores con experiencia en las áreas estratégica, gerencial y operativa de las organizaciones, que tienen como finalidad el diseño, implementación y evaluación de metodologías orientadas a la eficiencia, calidad e impacto social de las actividades realizadas, así como la investigación en torno al sector social en México.

Metodología PAMS

La identificación de fortalezas y debilidades de las OSC, ha sido la base en el desarrollo de investigaciones por parte de Grupo Tercer Sector, a través de esa información han fomentado el diseño de programas orientados al fortalecimiento de las OSC en el país, concretamente mediante programas de profesionalización basados en evidencias científicas y metodológicas a partir de la aplicación de un instrumento de diagnóstico asistido que recorre las Áreas y Aspectos que componen la institucionalización de una OSC, a través de 84 indicadores que son cruzados estadísticamente para obtener elementos clave para su capacitación.

El instrumento comprende un recorrido que valora el estado de desarrollo institucional de las OSC. Mediante el uso de un conjunto de matrices (tablas con temas e indicadores) utilizados para agrupar y ordenar los indicadores referentes a la medición de áreas, aspectos o temas específicos sobre las acciones institucionales.

Estructura.

La estructura del diagnóstico para las organizaciones es la siguiente:

Tabla 3. *Áreas y aspectos del modelo PAMS*

4 Áreas	12 Aspectos
Planificación institucional	Legal
	Plan Estratégico
	Estructura
Administración	Colaboradores
	Desarrollo del Personal
	Desempeño
Metodología Social	Modelo de Intervención
	Beneficiarios
	Comunicación
Sostenibilidad Financiera	Relaciones
	Procuración
	Finanzas

Esta distribución obedece a 4 áreas que exploran íntegramente las capacidades y nivel de desarrollo de cada institución, conteniendo cada una tres sub-categorías que aportan descripción y especificidad a cada área.

Escalas de autovaloración.

El instrumento se desarrollo para ser analizado a través de un escalamiento tipo Likert.

Cada uno de los participantes contesta las preguntas de autovaloración en torno a una escala que va del 0 al 4, de tal manera que los resultados comprendidos entre:

Tabla 4. *Escalas de valoración*

Nada	Poco	Regular	Bien	Excelente
0	1	2	3	4
Muy mal	Mal	Regular	Buena	Excelente

Para efectos de análisis, los intervalos entre escalas detectan:

- 0 a 2 detectan capacidades que ameritan intervención prioritaria
Entendiendo como atención prioritaria, todos aquellos elementos en los cuales la institución muestra mayor vulnerabilidad en su estructura organizacional.
Se sugiere realizar inversión de recursos en su mejora, la asignación deberá ser pensada y actuada en función de estructuras sólidas y mejoras a largo plazo.
El ignorar estas acciones prioritarias podría concluir en acrecentar las debilidades y poner en riesgo a la organización, incurriendo en gastos innecesarios y desaprovechamiento del capital invertido;
- 2.01 a 3 detectan capacidades organizacionales suficientes
Acciones que se pueden considerar en un grado de cumplimiento “básico”, no representan una debilidad de atención inmediata pero si requieren de cuidado a corto y mediano plazo.
Organizaciones, áreas y aspectos valorados dentro de estos parámetros requieren de mayor capacidad gerencial en la asignación de recursos, evitar ignorar focos de atención y potencializar los elementos estables;
- 3.01 a 4 detectan capacidades organizacionales óptimas
Organizaciones bajo este rango de evaluación se analizarían como sólidas y estables, sin embargo, cabe destacar que cualquier elemento es capaz de mejorarse continuamente. Se sugiere establecer mayores mecanismos de evaluación con la finalidad de mostrar oportunamente cualquier indicio de debilidad y contrarrestarla a tiempo, supone que en este nivel las organizaciones deben de tener una visión capaz de distinguir las oportunidades y las amenazas que las rodeen. Realizar acciones preventivas y correctivas a tiempo evitara mayores gastos de recursos.

Áreas del modelo PAMS.

Planificación Institucional

Observa el comportamiento en función de la conceptualización y origen de las ideas, recorre el proceder en materia de cumplimiento de las disposiciones legales y profundiza en la planificación a nivel estratégico y operativo así como en la estructura organizacional de la institución.

Administración

El área que engloba los elementos inherentes a los aspectos relacionados con la gestión de la organización, de los colaboradores, cumplimiento del marco fiscal y actividades con finalidad administrativa y con la misión de mantener la estructura de la institución funcionando.

Sostenibilidad Financiera

Analiza los aspectos que originan, regulan y asignan los recursos financieros con los que cuenta la organización, es decir responde a la pregunta ¿Cómo se gestiona el dinero en la institución?

Metodología Social

Engloba los aspectos propios del quehacer social, es decir la forma de interacción y de establecer la relación de las organizaciones con sus beneficiarios. Evalúa la metodología utilizada en las actividades sociales.

Aspectos del modelo PAMS.

Legal

Analiza las áreas en función del cumplimiento de las condiciones legales necesarias para el buen funcionamiento de las organizaciones.

Plan Estratégico

Analiza las áreas en función de los elementos estratégicos, es decir los ejes que van a definir el comportamiento de la institución.

Estructura

Analiza las áreas en función de la estructura organizacional, es decir, si la institución cuenta con al menos un orden y claridad en su organización y distribución de áreas, puestos y funciones para cumplir con su finalidad.

Colaboradores

Analiza las áreas en función de la disposición de colaboradores aptos para cumplir con las labores institucionales, es decir, responde a la pregunta ¿Se tiene el personal idóneo para cumplir con las metas de la organización?

Desarrollo del personal

Determina el nivel de seguimiento, profesionalización y oportunidades de mejora que brinda la institución a sus colaboradores.

Desempeño

Analiza el logro de objetivos, grado y cumplimiento de metas, evalúa la efectividad del trabajo en la organización.

Relaciones

Analiza las áreas en función de la interacción entre la organización, sus colaboradores y actores externos que fomenten el desarrollo institucional.

Procuración

La capacidad de gestionar la atracción de recursos financieros, el desarrollo de los mismos y su garantía de estabilidad financiera.

Finanzas

El manejo y la asignación que se le dan a los recursos financieros, la distribución de dinero y sus mecanismos de transparencia.

Modelo de intervención

Analiza la forma de interacción de la institución con los beneficiarios, dividido en servicios y programas, es la columna vertebral en la forma atención e interacción de las organizaciones con sus beneficiarios.

Beneficiarios

Analiza la conceptualización, segmentación y conocimiento de las necesidades de la persona o grupos de atención para recibir beneficios por parte la institución.

Comunicación

Refleja la interacción de la organización con el entorno. Expresa el cómo y la medida en que se concretan acciones orientadas al conocimiento y difusión de sus actividades sociales hacia otros actores.

Confiabilidad y consistencia del instrumento

El instrumento fue aplicado a un total de 100 OSC pertenecientes al D.F., a continuación se detallan los resultados.

El primer análisis corresponde a la aplicación de pruebas estadísticas realizadas al instrumento, es decir comprobar su validez estadística.

El segundo análisis corresponde a los resultados arrojados por el autodiagnóstico de las organizaciones participantes. Analiza las fortalezas y debilidades que se presentaron.

Validez estadística.

Para efectos de darle validez y encontrar mayores elementos que aporten a la investigación, se realizó un análisis estadístico utilizando el software SPSS al instrumento aplicado a OSC del Distrito Federal, este análisis se divide en dos partes.

Análisis de consistencia y de confiabilidad.

Un instrumento es robusto si los resultados arrojados por indicadores pertenecientes a un mismo aspecto son consistentes, y la escala con que se lleva a cabo la medición en dichas variables es confiable.

Cabe reflexionar que los resultados de validez son consecuencia de la aportación de quien desarrolla el instrumento como de quienes lo utilizan.

Análisis de consistencia

Para nuestro caso utilizamos la técnica de correlación de Spearman (Rho) ya que su uso es adecuado para el manejo de datos ordinales. Spearman mide el grado de asociación entre las variables sea la tendencia positiva o negativa. Tiene en consideración la cantidad de discordancia entre pares de rangos como el grado de discordancia.

Seguido del análisis de Spearman, mediante la aplicación de una prueba estadística comprobaremos si la correlación observada es estadísticamente significativa (si el resultado ocurrió o no debido al azar).

Significancia estadística:

Solamente el 13.69% de las correlaciones en el instrumento salieron con niveles de significancia mayores a .05 con lo cual podemos concluir que los resultados para armar las correlaciones del instrumento a nivel de aspectos no ha sido por efecto del azar.

Correlaciones:

El objetivo de establecer un análisis de consistencia (correlación) del instrumento, no fue para comprobar una hipótesis, se realizó para conocer si entre las variables que integran cada aspecto existe un nivel de relación entre las mismas, que demuestre que mantengan un equilibrio entre sí.

Niveles de correlación mayores a .400 fueron presentados en un 51% en todo el instrumento dividido en aspecto, los demás se encuentran entre niveles aproximados del .30 al .399.

Hernández Sampieri (2008) Una correlación puede ser significativa, pero si es menor a .30 no resulta tan útil. Niveles de correlación mayores a .400 para efectos de nuestra investigación los hemos catalogado como valores de regulares a buenos.

La creación del instrumento como se ha mencionado anteriormente es para medir el nivel de institucionalidad de una organización, con la intención de que cada uno de los indicadores aportara información única y de manera distinta, pero a su vez al conformar un aspecto fueran capaces de mantener ciertos niveles de asociación entre ellas. Si las correlaciones fueran altas los indicadores serían redundantes y no aportarían datos nuevos.

Por lo tanto podríamos concluir que las variables del instrumento son capaces de medir información nueva y de mantener niveles de asociación entre sus grupos

Confiabilidad.

Observado anteriormente, el instrumento fue realizado con la finalidad de analizar cada uno de los aspectos que consideramos determinan el grado de institucionalidad de cada OSC. Cada aspecto se analiza a través del aporte que ofrece cada uno de los indicadores que lo integran.

Para efectos de asegurar la confiabilidad se busca determinar si los indicadores que se presuponen asociados componentes de un mismo aspecto, llevan en efecto a resultados congruentes entre sí.

Demostrar que el instrumento aplicado a las organizaciones no es confuso ni se diferencia en las interpretaciones; es decir genere resultados confiables, coherentes, capaces de captar y medir la información emitida por los participantes.

En resumen, comprobar la siguiente premisa:

Si se aplicara varias veces la encuesta a un mismo sujeto bajo las mismas condiciones, esta genere resultados similares.

Análisis de confiabilidad.

El análisis del instrumento a nivel de aspectos fue a través de tres técnicas de valoración de la fiabilidad.

Alfa de Cronbach:

Técnica basada en las correlaciones pares de los indicadores que conforman una escala.

Dos mitades:

Consiste en partir entre dos la muestra de OSC. Divide la escala en dos pares y examina la correlación entre las partes.

Modelos Paralelos:

Arrojan una estadística de prueba sobre la hipótesis de que las puntuaciones entre indicadores tienen la misma media y la varianza, mientras que el modelo en paralelo la hipótesis de que tienen la misma varianza, pero no necesariamente la misma media.

Los niveles de confiabilidad se encuentran entre 58% y 88% en análisis de los datos arrojados por las pruebas de Alfa de Cronbach, Dos Mitades y Modelos Paralelos, siendo los niveles mayores al 70% y menores a 80% los más comunes. El instrumento refleja un 95% de confianza estadística en cada uno de sus aspectos, obtenido por Contraste de la bondad de ajuste del modelo.

Los anteriores indicadores respaldan la construcción del instrumento con una fiabilidad aceptable, es decir capaz de generar respuestas confiables.

La grafica anterior demuestra que los niveles de confiabilidad en las variables que construyen los aspectos del instrumento, se mantienen entre niveles aceptables y de buena fidelidad. Cada aspecto demuestra tener una variación muy baja en contraste con el siguiente en orden ascendente

A destacar, los primeros cinco aspectos con mayor índice de confiabilidad (Desempeño, Modelo de Intervención, Beneficiarios, Procuración y Plan Estratégico), al menos alguno de ellos compone una de las cuatro diferentes áreas que integran el instrumento, con lo anterior podemos decir que al menos un aspecto de cada área mantiene niveles óptimos de confiabilidad

Capacidades de las OSC del D.F

El instrumento fue aplicado a un total de 100 organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal (los datos de autodiagnóstico fueron aportados por Grupo Tercer Sector), resultado de esta autoevaluación una media de 2.67, lo cual nos indica que las OSC en el D.F. trabajan con

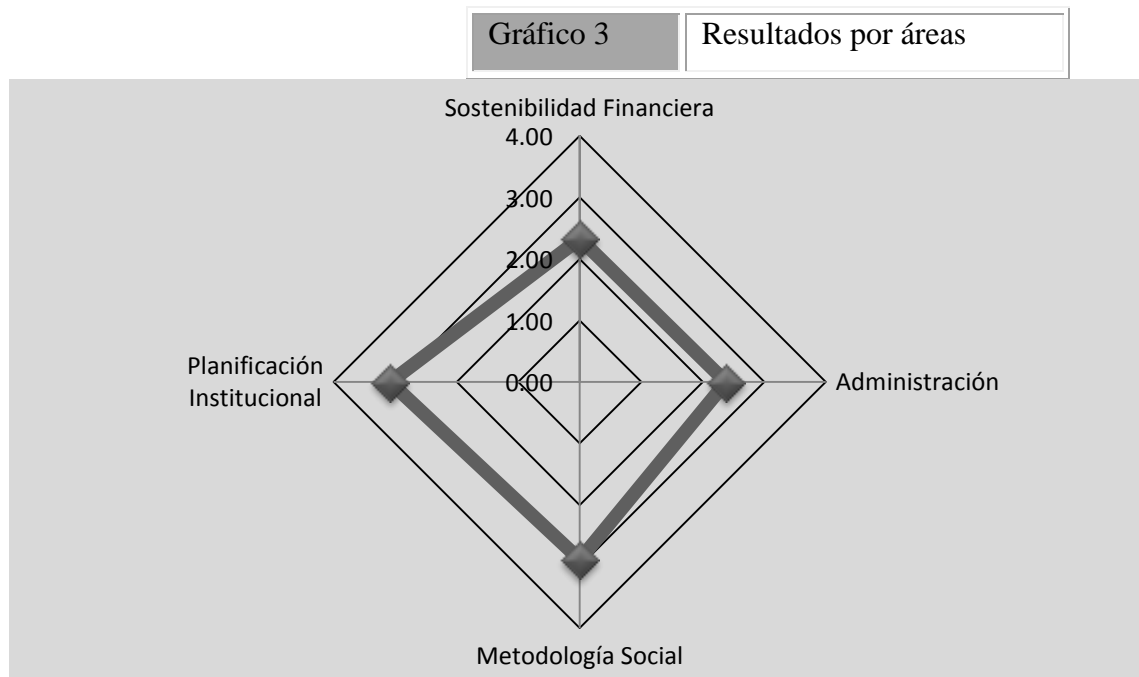
niveles de capacidades organizacionales suficientes en su Planificación Institucional, Administración, Sostenibilidad Financiera y Metodología Social.

A continuación se detallaran los resultados por cada una de las cuatro áreas que integran la evaluación

Áreas:

Son los principales elementos de agrupación de los indicadores, se divide en cuatro; Planificación Institucional, Administración, Sostenibilidad Financiera y Metodología Social

Los resultados de medias por áreas son los siguientes (los resultados fueron acomodados de menor a mayor desempeño):



Es importante destacar que tres áreas se mantuvieron en un nivel de suficiencia en sus capacidades organizacionales y solamente una alcanzó niveles óptimos de valoración.

Podemos observar que las mayores debilidades en las organizaciones del D.F. se encuentran en el área de Sostenibilidad Financiera con una media de 2.33, bajo nuestra escala nos indica

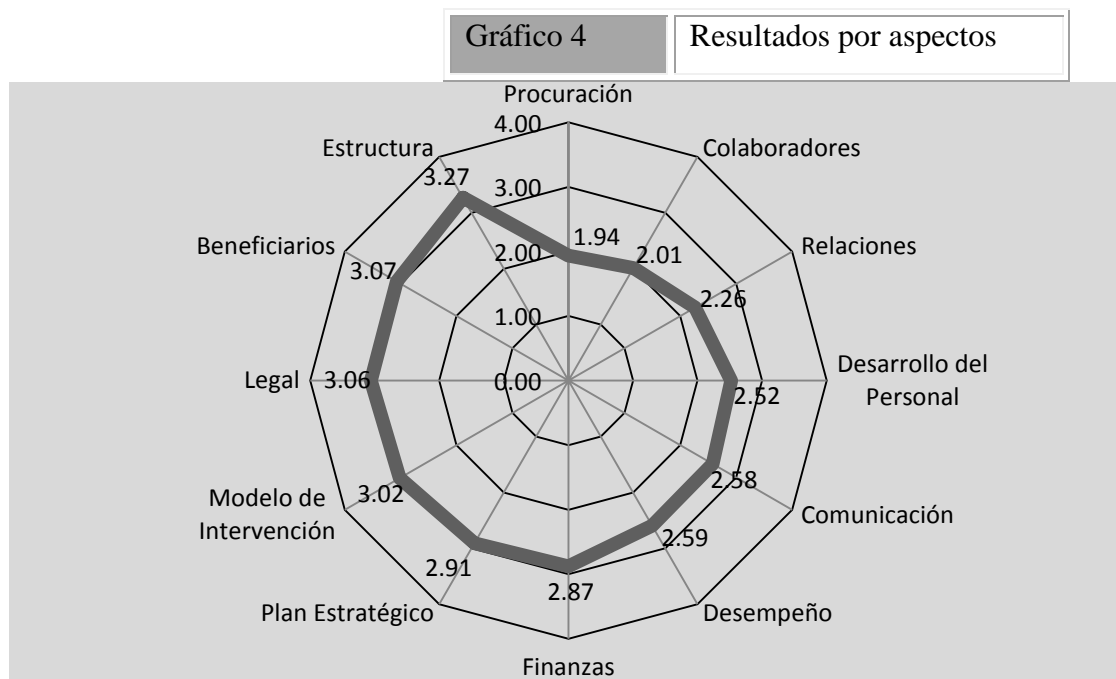
cumplimiento en niveles de capacidades suficientes. Seguida del área financiera se encuentra Administración, la diferencia entre las medias de las dos áreas no es amplia, existiendo únicamente variación a nivel de centésimas, es decir ambas requieren del mismo nivel de atención.

Las dos áreas mejor valoradas y con mayores fortalezas fueron, Metodología Social y Planificación institucional.

Bajo una primera perspectiva analítica, enfatizamos que las OSC del D.F. mantienen sus esfuerzos orientados a la concepción de sus estrategias y a su objeto social, dejando de lado los aspectos inherentes a la obtención, manejo y optimización de los recursos en su institución especialmente los de carácter financiero.

Aspectos:

El segundo extracto de evaluación del diagnóstico será el análisis de los 12 aspectos en que se divide el instrumento:



El análisis de los indicadores agrupados en niveles de aspectos, nos guiara en la obtención de resultados enfocados a un interés especial en las organizaciones.

La Procuración demuestra ser el aspecto con menor evaluación dentro del instrumento, su media de 1.94 nos indica que amerita intervención prioritaria, seguida por Colaboradores y Relaciones.

Los primeros cuatro aspectos con mayores debilidades mantienen entre ellas una relación la cual es; para procurar recursos requieres de relaciones, las relaciones se dan a través de los colaboradores, para potencializar esas acciones requieres desarrollar sus capacidades.

En sentido opuesto se encuentran los aspectos representantes de la institucionalidad, elementos bien consolidados como lo son la Estructura de Operación, los Beneficiarios y los aspectos de cumplimiento de las normas vigentes.

Resumiendo, las OSC en el D.F. invierten en fortalecer sus aspectos metodológicos y de planeación, dejando vulnerables acciones que pueden influir en mejorar y potencializar la captación de los recursos financieros.

La planificación institucional, administración y metodología social como áreas determinantes en el comportamiento de la sostenibilidad financiera

Proceso de análisis

Con la finalidad de proveer conclusiones solidas basadas en los resultados del diagnóstico de autoevaluación nos hemos apoyamos de un proceso de análisis estadístico.

El objetivo de este proceso, será determinar si la Planificación Institucional, Administración y Metodología Social son áreas que afectan el comportamiento de la Sostenibilidad Financiera.

Extracción de factores.

A partir de la amplitud del instrumento surgió una interrogante: ¿Cuáles son los factores que engloban la capacidad del diagnóstico para medir el grado de institucionalidad de las organizaciones?

Para dar respuesta a esta incógnita nos apoyamos en la técnica del análisis factorial.

El análisis factorial es un proceso de reducción de datos utilizado para encontrar grupos semejantes de variables partiendo de elementos numerosos, esta reducción es el resumen del comportamiento de las variables originales. Los grupos se forman a partir de las correlaciones entre variables y clarifican las relaciones entre ellas sin pérdida excesiva de la información.

Los procesos a seguir para analizar estadísticamente nuestra incógnita fueron los siguientes:

- Para el método de cálculo se utilizó la técnica de extracción de factores por medio del Análisis de Componentes Principales. Este análisis explora toda la varianza de cada variable: la común al resto, la específica y la debida a errores de observación;
- Identificar el número de factores necesarios, este proceso se realizó mediante la regla Kaiser la cual dice que se deben conservar aquellos factores cuyos valores propios son mayores a uno, la cual nos apoya en la mayor captación de información posible de los datos originales;
- Rotación de factores, para facilitar el análisis del comportamiento de las variables se recurrió a la técnica de Varimax con la finalidad de eliminar ambigüedades en la conformación de los factores.

Aportaciones de factores.

La siguiente tabla indica el número de factor (Componente) con el porcentaje de varianza y el porcentaje acumulado.

Como habíamos mencionado anteriormente se escogieron 10 factores los cuales explican el 61.35% de la varianza total.

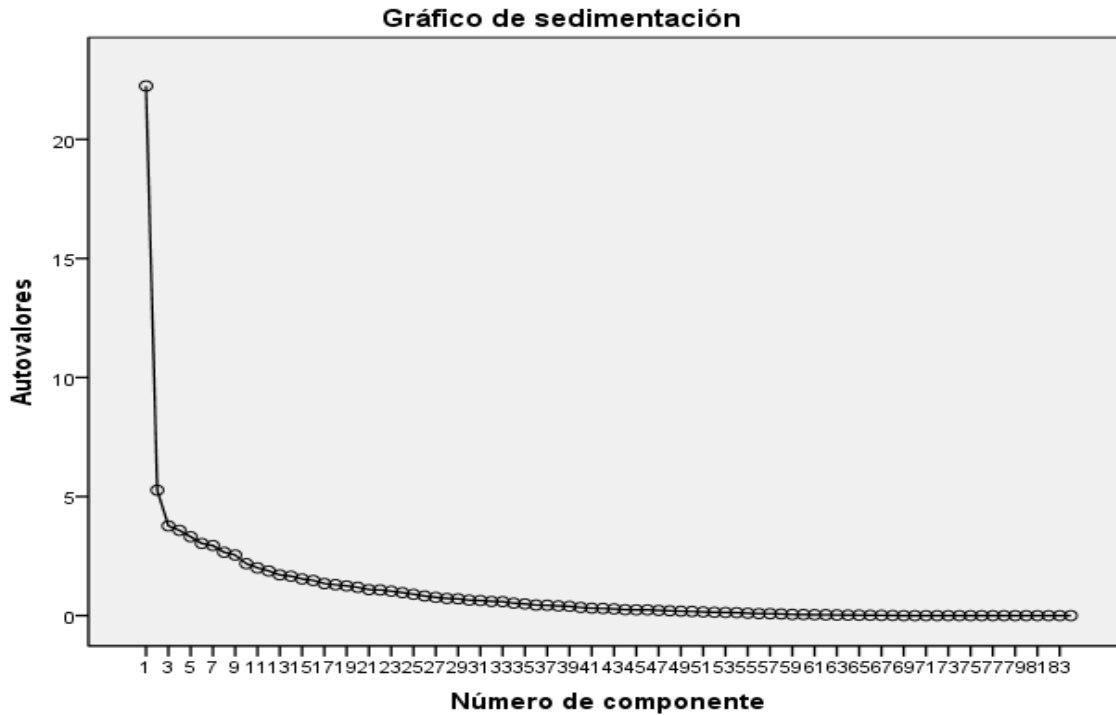
Tabla 5. *Aportación de factores*

Componente	Autovalores iniciales		
	Total	% de la varianza	% acumulado
1	22.243	26.480	26.480
2	5.269	6.273	32.753
3	3.769	4.487	37.239
4	3.580	4.262	41.502
5	3.310	3.941	45.442
6	3.031	3.608	49.051
7	2.945	3.506	52.557
8	2.661	3.168	55.725
9	2.544	3.028	58.753
10	2.182	2.598	61.351

Sedimentación

El gráfico de sedimentación es una representación gráfica de los autovalores, sirve para determinar el número óptimo de factores.

El siguiente gráfico muestra en el eje de las ordenadas el porcentaje de la varianza y en el eje de las abscisas el componente (factor).



Resultados

Una vez se han agrupado las variables con los factores que más carga comparten, es indispensable un esfuerzo teórico lógico por parte del investigador para encontrar y demostrar significado y sentido a los resultados.

Se realizó un análisis de los 84 indicadores que componen el total del instrumento. Se determinó bajo la regla Kaiser la existencia de 23 Factores que explican el 83.42% de la varianza total.

Analizando el número de factores, consideramos que para fines de recomendaciones y manejo de datos era poco práctico utilizar un número tan grande de factores.

Por tal motivo se redujo el número, esto sin afectar en gran medida el porcentaje de varianza total explicada, el porcentaje quedó en 61.35% y los factores se redujeron a diez, en términos estadísticos existe un riesgo de no agrupar el número total de factores que expliquen el

instrumento, pero en estudios de ciencias sociales se considera que una varianza mayor al 60% es aceptable.

Tabla 6. Factores (Ver anexo 5)

Factor	Principales variables que lo integran
Evaluación	Evaluación por áreas
	Evaluación del Plan Estratégico
	Información estratégica
	Evaluación de la metodología
	Experiencia documentada
Beneficiarios	Diagnóstico Beneficiarios
	Servicios
	Perfil de Ingreso
	Registro de Beneficiarios
Mecanismos de Sostenibilidad	Relaciones con empresas
	Relaciones con OSC
	Asesoría legal
	Servicios financieros
Institucionalidad	Garantía de operación
	Asamblea anual
	Programas
	Áreas
	Declaraciones fiscales
Procuración	Recursos de empresas
	Recursos de OSC
	Recursos de personas físicas (individuos)
	Personal de desarrollo
	Fuentes de financiamiento
Estructura de operación	Nómina
	Patrimonio
	Contratos
	Infraestructura
	Director General
Planeación Estratégica	Objetivos

	Visión
	Acta Constitutiva
	Misión
Administración	Patrimonio
	Motivación y reconocimiento
	Capacitación
	Gastos administrativos
	Organigrama
Aproximación al gobierno y organizaciones extranjeras	Recursos de organizaciones extranjeras
	Relaciones con organizaciones extranjeras
	Recursos de gobierno
	Convenios
	Relaciones con gobierno
Comunicación	Medios de comunicación
	Tecnología
	Funciones
	Identidad Institucional
	Diagnóstico de la Causa

Para continuar con nuestro análisis contestaremos la siguiente pregunta: ¿Las variables seleccionadas contribuirán a desarrollar el área de Sostenibilidad Financiera?

Para responder a la anterior incógnita se desarrollo un análisis de sensibilidad, es decir calcular que tan sensible es el resultado en una variable dependiente a los cambios experimentados por un conjunto de indicadores independientes. El proceso estadístico empleado en el análisis fue la regresión lineal.

Regresión lineal.

Permite analizar la relación existente entre las variables, siendo todas ellas de carácter cuantitativo. Calcula los *coeficientes* que miden el nivel de asociación entre el comportamiento de cada variable explicativa con los valores observados en la variable dependiente, con la mayor precisión estadística posible.

Se sometió a un análisis de regresión a todas las variables (seleccionadas como variables independientes) que conforman los diez factores mencionados con anterioridad, bajo el supuesto de que la variación en esos indicadores impactaran ampliamente nuestra variable dependiente, seleccionada como variable dependiente el área de Sostenibilidad Financiera, la cual está compuesta por 21 indicadores.

Del proceso para desarrollar el modelo de regresión lineal, para efectos de la investigación solamente se consideraran los resultados obtenidos por el coeficiente de determinación R^2 y la significancia estadística.

Tabla 7. Cambio en R cuadrada (Ver anexo 6)

	Variable dependiente	R cuadrado	Sig. Cambio F
Sostenibilidad Financiera	Relaciones con empresas	0.828	0.008
	Relaciones con gobierno	0.785	0.041
	Relaciones con OSC	0.913	0.000
	Relaciones con organizaciones	0.816	0.008
	Liderazgo	0.870	0.001
	Metas de procuración	0.857	0.002
	Personal de desarrollo	0.735	0.112
	Autonomía financiera	0.845	0.003
	Recursos de gobierno	0.769	0.045
	Recursos de empresas	0.828	0.004
	Recursos de OSC	0.895	0.000
	Recursos de organizaciones	0.753	0.072
	Recursos de personas físicas	0.787	0.025
	Fuentes de financiamiento	0.809	0.011
	Presupuesto anual	0.852	0.002
	Políticas financieras	0.775	0.055
	Gastos administrativos	0.759	0.062
	Contador capacitado	0.780	0.048
	Transparencia	0.795	0.030
	Patrimonio	0.832	0.004
Garantía de operación	0.749	0.079	

Resultados.

El 81% de los modelos seleccionados de regresión resulto con un valor en la significancia estadística menor a .05, con el resultado anterior únicamente se tomaron validos 17 para obtener nuestro resultado.

A través del coeficiente de determinación R^2 promediado de cada uno de los modelos con significancia estadística, concluimos.

La Planificación Institucional, Administración y Metodología Social son áreas determinantes en 83% el comportamiento de la Sostenibilidad Financiera en la Institución

Conclusiones

Objetivo 1

Se encontró lo siguiente:

El área de sostenibilidad financiera demostró el menor desempeño durante la autoevaluación, sus capacidades organizacionales para enfrentarlo son suficientes en un margen ligeramente superior a necesitar intervención inmediata, el aspecto referente a procuración obtuvo calificaciones con capacidades que manifiestan requerir intervención inmediata.

No son capaces de diversificar sus fuentes de financiamiento, obtienen muy pocos recursos de actores externos y en menor medida autogeneran recursos y se acercan a inversiones extranjeras, nos invita a reflexionar “¿Cuál es el factor que mantiene a las OSC en operación, si no son capaces de atraer recursos financieros?”, algunas de las respuestas podrían ser:

- Su capital humano y materias primas son a través del voluntariado y donativos en especie, generando la participación de la sociedad. La naturaleza de las OSC permite establecer escenarios optimistas, el 100% de sus operaciones no establece la necesidad de recursos monetarios para mantenerse, su carencia descansa en la capacidad de atraer recursos como el trabajo voluntario y las aportaciones en especie.
- Operan con altos niveles de deuda, alargando un definitivo cierre de operaciones si no se cumplen con sus compromisos financieros y se pierden sus activos.
- Desembolso sin control por parte del patronato, los miembros del patronato aportan recursos que no son contabilizados. Sin haber realizado un análisis previo; estableciendo objetivos, políticas y reglas sobre el manejo de esos recursos, atraen como consecuencia la fuga de su capital invertido.

El área de Administración antecesor de la Sostenibilidad Financiera en cuanto a desempeño en su autoevaluación, mostro niveles de capacidad suficiente. Las OSC del D.F. caminan sin guía ni orientación, este elemento demuestra que ejecutan y operan sin dirección, son capaces de llevar a cabo su labor institucional pero de forma desorganizada culminando con el desperdicio de recursos y esfuerzos.

Planificación Institucional y Metodología Social autovaloradas con capacidades suficientes y optimas, áreas que pertenecen al proceso de planeación de una OSC. Es importante destacar la capacidad de las organizaciones de concebir sus objetivos y la dirección que recorrerán.

Las OSC en el D.F. son capaces de planear (sin determinar en qué grado) y visualizar sus acciones sociales, demuestran conocimiento y solides en la ejecución de sus actividades, sin embargo existe una clara deficiencia en dos factores que fungen como eslabón de la planeación y ejecución, carecen de dirección y control. “Planean sin referencias y ejecutan sin dirección. “

Objetivo 2

A través del un proceso de regresión se sometieron a prueba los indicadores integrantes de diez factores los cuales resumen un porcentaje de varianza total del instrumento, contra cada uno de los indicadores componentes del área de Sostenibilidad financiera, aportándonos los siguientes resultados:

- La sostenibilidad financiera está dada por:
 - Evaluación; en qué medida se evalúan las acciones en la institución.
 - Beneficiarios; conocer la problemática social y población atendida
 - Mecanismos de Sostenibilidad; capacidad de relaciones externas y acceso a servicios de terceros
 - Institucionalidad; acciones que fortalezcan y respalden la legitimidad de las acciones sociales de las organizaciones
 - Procuración; capacidad de diversificar y potencializar la obtención de recursos
 - Estructura de operación; manejo del Capital Humano, su trabajo, profesionalización y estímulos.
 - Planeación estratégica; detectar Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. Potencializarlas o contrarrestarlas según sea el caso
 - Administración; capacidad de dirección dirigido al cumplimiento de objetivos
 - Aproximación al gobierno y organizaciones extranjeras; actores que no únicamente entregan beneficios económicos a las institución, beneficios como apertura a otros países e incidencia en política pública
 - Comunicación, mecanismos de visualización externa

- Dentro de la institución, sea por medio de capacitación o intervención directa los anteriores elementos van a influenciar en un 83% los resultados en la sostenibilidad financiera de la institución

- Por lo tanto; La Planificación Institucional, Administración y Metodología Social son áreas determinantes en 83% el comportamiento de la Sostenibilidad Financiera en la Institución

- La Sostenibilidad Financiera es una actividad estratégica, depende de la planeación dirección ejecución y control dentro de la organización.

- Relaciones con empresas, gobierno, otras OSC e instituciones extranjeras indicadores que mostraron mayor porcentaje de influencia por parte de los factores extraídos.

La sostenibilidad financiera no la componen pequeñas acciones aisladas, la capacidad de mantenerse financieramente a través del tiempo requiere del cumplimiento de diversos procesos, que inician desde la comprensión por parte de las OSC que los capitales no son únicamente monetarios, ni mucho menos el objetivo principal sea obtenerlos para mantenerse, demostrado en la investigación, la sostenibilidad financiera es consecuencia de una serie de acciones a nivel institucional, de conceptualizar y capitalizar los recursos no monetarios, generando en la organización fortalezas y la capacidad de procurar mayores recursos que aportan a la sostenibilidad financiera de las organizaciones.

Bibliografías

1. Bodie, ZVI y C. Merton, Robert. *Finanzas*. Pearson Educación. México. 2003. 512 pág.
2. Boletín México Transparente Año 4, Núm. 3. Colectivo por la Transparencia. Octubre-Diciembre 2008.
3. Bombarolo Felix y Pérez, Luis. *Cambios Institucionales en las ONGs Retos y Tareas de Cara al Próximo Milenio (impacto social y sostenibilidad financiera)*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción A.L.O.P. Buenos Aires. 1999.
4. Código Civil Federal. Última reforma publicada Diario oficial de la Federación. México. 09 de abril de 2012.
5. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y Desarrollo. “*Transparencia*” *Colección de publicaciones de la UNCTAD sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales de inversión*. Publicación de las Naciones Unidas. Suiza. 2004. 110pág.
6. Emerton, L.; Bishop J. y Lee T. *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Technical Series No. 13, IUCN. Gland. 2006. En

- Thelen, Kyran. En Fundación Vida Silvestre Argentina. *Manual de Capacitación sobre Sostenibilidad Financiera para Áreas Protegidas en Latinoamérica, en el marco del Programa FAO/OAPN*. Fundación Vida Silvestre Argentina. 2010. 55pág.
7. Haime Levy, Luis. *Planeación Financiera en la Empresa Moderna*. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2006. 298pág.
 8. Harvard Bussiness. *Review on Non-profits*. Harvard Business School Press. United States. 1999. 209pág.
 9. Hernández Roberto, Fernández; Carlos y Baptista Pilar. *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición. Mc Graw Hill. México, 2008. 850pág.
 10. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. *Principios de Aplicación de PCGA en la presentación de los estados financieros de las entidades no lucrativas*. Centro de Investigación de la Contaduría Pública. México. 2011.
 11. Layton, Michael D y Moreno, Alejandro. *Filantropía y Sociedad en México: Análisis de la ENAFI 2005-2008*. Porrúa, ITAM, 2010.
 12. Ley del Impuesto Sobre la Renta. Última reforma publicada Diario Oficial de la Federación. México. 31 de diciembre de 2010.
 13. Ley de Instituciones de Asistencia Privada Para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal. México. 14 de diciembre de 1998.
 14. Muñoz Grandé, Humberto; Juárez Jiménez; Luis Fernando; Arce Rodríguez, María Teresa y Arce Rodríguez, Roberto. *Análisis de las capacidades institucionales de las organizaciones asistenciales del estado de Nuevo León*. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector. México, D.F. 2011. 85pág.
 15. Muñoz Grandé, Humberto; Juárez Jiménez; Luis Fernando; Arce Rodríguez, María Teresa y Arce Rodríguez, Roberto. *Análisis de las capacidades institucionales de las*

organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal y estudio comparativo AP-AC. Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector. México, D.F. 2011.

16. Mokate, Karen Marie. Documento de Trabajo; Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad; ¿Qué queremos decir? Departamento de integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2001. Serie de Documentos de Trabajo I-24.
17. Pawlowski, Jennifer. *Microenterprise Development Programs in the U.S: Are they Scalable?* En Christian Balfhor (Compilador) *Como administrar una Organización no Gubernamental.* Editorial de la Universidad Católica de Argentina. Buenos Aires. 2007.
18. Salamon, Lester. *Global Civil Society: Dimensions of the Non Profit Sector.* Johns Hopkins University. Center for Civil Society Studies. Baltimore.1999.
19. Salamon, Lester M y Anheier Helmut K. *The emerging nonprofit sector. An overview.* 1996. Manchester University Press. N.Y. USA. 171pág.
20. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Sistema de Cuentas Nacionales de México: *Cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro de México.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2010. México.
21. Social Enterprise Knowledge Network. *Gestión efectiva de emprendimientos sociales. Lecciones extraídas de empresas y organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica.* Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. 351pág.

Referencias electrónicas

1. Boschee, Jerr. *Merging Mission and Money: A Board Member's Guide to Social Entrepreneurship.* The Institute for Social Entrepreneurs. <<http://www.socialent.org/>>. Marzo. 2012.

2. Carrillo Collard, Patricia; Robles Aguilar, Gisela; Tapia Álvarez, Mónica; Tapia Álvarez, Andrea. *Construyendo Tu Organización en 16 pasos: Manul de Cosntitución Legal e Asociaciones Civiles*. Alternativas y Capacidades, A.C. 2007. México.<
http://www.alternativasociales.org/images/contenidos/cuaderno_verde_16_pasos.pdf>. Marzo 2012.
3. Edgcomb, E. y J. Cawley, *The Process of Institutional Development: Assisting Small Enterprise Institutions Become More Effective*. En Otero, Maria; Elizabeth Rhyne. *The New World of Microenterprise Finance*. Kumarian Press. West Hartford e Intermediate Technology Publications. London 1994. En Camiro y Altamirano. *¿Qué son las microfinanzas y cómo se entiende la sostenibilidad financiera?* Sin fecha de publicación. <
http://148.216.28.11/economia_oldsite/publicaciones/ReaEconom/RE17_07.html> Enero 2012.
4. Grajales, G. Tevni. *El Análisis Factorial*. <
<http://tgrajales.net/estfactorial.pdf>>. Enero 2012.
5. Pérez, César. *Técnicas Estadísticas con SPSS*. Prentice Hall. México. 2001. En Gómez Escalante, Eduardo. *Aplicación de técnicas multidimensionales al estudio de los estilos de aprendizaje en estudiantes de ingeniería de la universidad tecnológica nacional (UTN) de Mendoza y la Rioja*. **Revista Científica del Instituto Latinoamericano de Investigación educativa. 2001.** <
http://www.cognicion.net/index.php?option=com_content&task=view&id=264&Itemid=196>. Febrero 2012.
6. Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública para las Organizaciones de la Sociedad Civil < <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/frecuentes.aspx>> Abril 2012.

7. Universidad Complutense de Madrid. *Análisis factorial, El procedimiento Análisis factorial*, Capitulo 20. Universidad Complutense de Madrid. <<http://www.ucm.es>>. Febrero 2012.

8. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. Secretaria General. Exámenes Profesionales. *Diplomado en Finanzas* <http://132.248.18.182/diplomados/diplomados_4.html> Ultima Actualización, 10 de marzo 2012.

Destino de los donativos: ¿A dónde van los recursos filantrópicos en México?

Michael D. Layton

Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM

I. Resumen

¿Hacia quiénes se dirigen los principales actos filantrópicos? ¿Qué tipos de organizaciones reciben el mayor apoyo financiero? ¿Cuáles son los estados que tienen más donatarias autorizadas y que reciben más donativos? ¿Quiénes son las organizaciones que tienen más éxito en la recaudación de fondos? ¿Con cuáles donantes?

Así, este trabajo abarca los datos disponibles sobre los receptores de donativos que son donatarias autorizadas, del año 2008 al 2010, y las fuentes de sus ingresos, especialmente los donativos. El objetivo es mostrar el destino de los donativos utilizando la clasificación de *National Taxonomy of Exempt Entities* (NTEE), y la ubicación de las donatarias autorizadas. Además se identifican los receptores individuales más importantes según el tipo de donante que realizó el donativo. Para la tipología de los donantes se utilizó la categorización del SAT que los agrupa en seis: persona física, persona moral, persona moral pública, y estas tres a su vez se dividen en nacionales o extranjeros.

Palabras Clave. Donatarias autorizadas, donativos, filantropía, destino, SAT, NTEE.

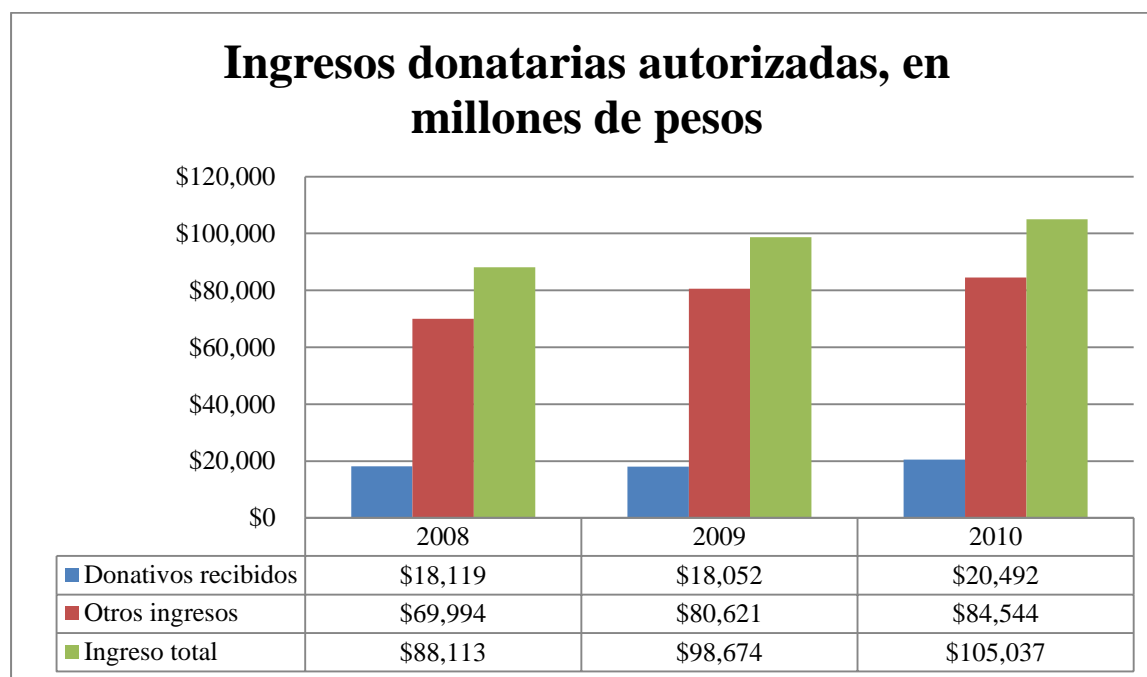
II. Tendencias en los ingresos de las Donatarias Autorizadas, 2008 a 2010

Es importante destacar que la fuente principal de ingresos para las donatarias autorizadas son *Otros Ingresos*, de acuerdo a la clasificación del SAT. Estos se refieren a los ingresos que no son donativos y que generalmente están directamente relacionados con su objeto social; por ejemplo, el cobro de colegiaturas para una escuela, o intereses y dividendos generados por un fondo patrimonial. Como se puede observar en la Tabla 1, durante los tres años analizados, los ingresos totales de las donatarias se dividen en aproximadamente 20 por ciento que provienen de donativos y el otro 80 por ciento de *otros ingresos*.

Tabla 1. Ingresos de donatarias autorizadas, otros ingresos y donativos recibidos (con porcentajes) de 2008 a 2010.

	2008		2009		2010	
Donativos recibidos	\$18,119,067,223	20.6%	\$18,052,930,103	18.3%	\$20,492,966,262	19.5%
Otro tipo de ingresos	\$69,994,839,777	79.4%	\$80,621,474,498	81.7%	\$84,544,880,978	80.5%
Ingreso total	\$88,113,907,000	100%	\$98,674,404,601	100%	\$105,037,847,240	100%

Gráfico 1. Ingresos de donatarias autorizadas, otros ingresos y donativos recibidos de 2008 a 2010.



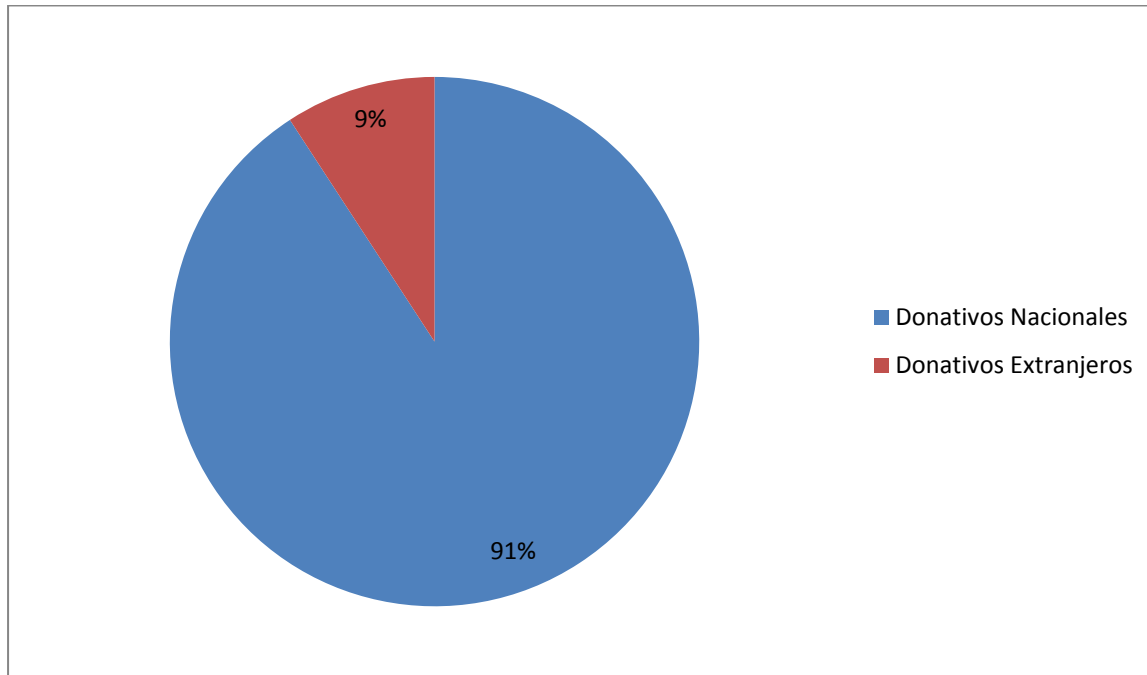
En cuanto a los ingresos provenientes de donativos, uno de los aspectos más interesantes son las cantidades que fueron aportadas por fuentes extranjeras dentro de este rubro. En los tres años que abarcó esta investigación, únicamente el 9% de los ingresos por donativos procedieron de fuentes extranjeras. Esta información contradice a la creencia general de que tanto Estados Unidos como la Unión Europea son las fuentes más importantes para las donatarias en México. Es importante señalar que los datos aquí presentados sólo cubren a las donatarias autorizadas, los ingresos de entidades gubernamentales y los de organizaciones de la sociedad civil que no son donatarias no están reportados.

Dentro del reporte, *Aportes filantrópicos de fundaciones destinados a hispanos/latinos en los Estados Unidos y a América Latina*, preparado por *Hispanics in Philanthropy* y el *Fondation Center*, el cual pone a los donativos en un contexto regional, se identificó a México como el receptor más importante de donativos en América Latina, con más de una tercera parte del total. Entre 2007 y 2009, México recibió un total de \$174,533,264 USD, lo cual significa un promedio de 58 millones de dólares al año, que en 2009 representó \$789,380,000 de pesos, o aproximadamente el 47% del total reportado por las donatarias de donativos del extranjero por el SAT.^{iv}

Tabla 2. Donativos nacionales versus extranjeros (con porcentajes) de 2008 a 2010

	2008		2009		2010	
Donativos nacionales	\$16,454,504,217	90.8%	\$16,369,852,467	90.7%	\$18,605,937,834	90.8%
Donativos extranjeros	\$1,664,563,006	9.2%	\$1,683,077,636	9.3%	\$1,887,028,428	9.2%
Total	\$18,119,067,223	100%	\$18,052,930,103	100%	\$20,492,966,262	100%

Gráfico 2. Donativos Nacionales versus Extranjeros en 2010.



Como ya se dijo anteriormente, dentro de las donaciones nacionales o extranjeras, el SAT subdivide a otros tipos de donantes: persona física, persona moral privada y persona moral pública. Bajo este esquema es como quedan en total seis distintas categorías. Como se puede ver en la Tabla 3, el rubro de *Persona Moral Privada Nacional* contribuyó con alrededor del 56 por ciento de todos los donativos, las personas físicas mexicanas contribuyeron con 21 por ciento y las personas morales públicas nacionales, en otras palabras las entidades gubernamentales, aportaron con un poco más de 13 por ciento. Por otro lado, las contribuciones extranjeras fueron menores, con las *Personas Morales Privadas Extranjeras* aportando alrededor del ocho por ciento, y las otros dos, *Persona Moral Pública Extranjera* y *Persona Física Extranjera*, contribuyendo con menos de uno por ciento. Las fuentes de los donativos hacia las donatarias mantuvo un patrón constante a lo largo de los tres años.

Tabla 3. Donativos recibidos según tipo de donantes (con porcentajes) de 2008 a 2010.

Tipo de Donante	2008		2009		2010	
Persona Moral Privada Nacional	\$9,998,015,589	55.2%	\$10,107,148,734	56.0%	\$11,520,536,876	56.2%
Persona Física Nacional	\$3,969,075,788	21.9%	\$3,860,889,385	21.4%	\$4,286,019,058	20.9%
Persona Moral Pública Nacional	\$2,487,412,840	13.7%	\$2,401,814,348	13.3%	\$2,799,381,900	13.7%

Persona Moral Privada Extranjera	\$1,351,365,526	7.5%	\$1,485,646,628	8.2%	\$1,744,413,056	8.5%
Persona Moral Pública Extranjera	\$113,626,798	0.6%	\$145,645,185	0.8%	\$86,356,714	0.4%
Persona Física Extranjera	\$199,570,682	1.1%	\$51,785,823	0.3%	\$56,258,658	0.3%
Total	\$18,119,067,223	100%	\$18,052,930,103	100%	\$20,492,966,262	100%

III. Donatarias Autorizadas con Mayores Ingresos por Tipo de Donativos Recibidos

Cambiando el análisis hacia las donatarias mismas, la entidad con mayores ingresos, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y su organización relacionada, Enseñanza e Investigación Superior, A.C., obtienen la mayor parte de estos por las colegiaturas de sus alumnos. Lo mismo sucede con las otras universidades en la lista, la Universidad Autónoma de Guadalajara, A.C. y la Universidad Iberoamericana, A.C. De las tres entidades donantes de la lista, la Fundación Carlos Slim, A.C. y la Fundación Telmex, A.C., obtuvieron sus ingresos de inversiones en sus respectivos fondos patrimoniales. La tercera, la Fundación Rafael Dondé, I.A.P. obtuvo sus ingresos de préstamos prendarios. Finalmente, los ingresos del American British Cowdray Medical Center, I.A.P. provienen de *Servicios Hospitalarios*, mientras que las demás donatarias y las últimas dos de la lista consiguen gran parte de sus ingresos de donaciones, dado que aparecen como los dos mayores receptores de donaciones para el 2010. Es importante notar que casi el 40 por ciento de todos los ingresos reportados por las donatarias autorizadas en 2010 se ve reflejado en la lista de la Tabla 4.

Tabla 4. Donatarias autorizadas con mayor ingreso total en 2010.

	Denominación	Ingreso Total 2010	% del total
1	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores De Monterrey.	\$15,013,255,213	14.29%
2	Fundación Carlos Slim, A.C.	\$6,558,393,139	6.24%
3	Enseñanza e Investigación Superior, A.C.	\$3,597,863,647	3.43%
4	Fundación Telmex, A.C.	\$2,898,181,951	2.76%
5	The American British Cowdray Medical Center, I.A.P.	\$2,294,411,557	2.18%
6	Universidad Autónoma de Guadalajara, A.C.	\$2,242,785,701	2.14%
7	Universidad Iberoamericana, A.C.	\$1,769,768,883	1.68%
8	Fundación Rafael Dondé, I.A.P.	\$1,738,052,858	1.65%
9	Fundación Teletón México, A.C.	\$1,243,811,013	1.18%
10	Cruz Roja Mexicana, I.A.P.	\$1,227,748,534	1.17%

Total Top 10	\$38,584,272,496	36.73%
Total general	\$105,037,847,240	

En la Tabla 5 se muestran a las diez donatarias autorizadas con el mayor monto de ingresos por donativos en 2010. La cantidad recibida por Fundación Teletón México, A.C. duplica lo recibido por el segundo lugar, correspondiente a Cruz Roja Mexicana, I.A.P, de estas dos se explican sus cuentas más a detalle en las Tablas 6 y 7. Por otro lado, el ITESM se encuentra en tercer lugar, y está acompañado por otras entidades afiliadas con casas de estudios, la Fundación Universidad Nacional Autónoma de México, A.C. y Fomento e Investigación Integral, S.C., las cuales tienen vínculos con entidades educativas afiliadas a los Legionarios de Cristo. En la lista aparecen tres entidades donantes, Fundación BBVA Bancomer, A.C., Fundación Inbursa, A.C. y Fundación TV Azteca, A.C., estas últimas reciben donativos que posteriormente distribuyen a otros receptores. En los dos últimos lugares se encuentran organizaciones que proveen servicios, una médica (Hospital Shriners para Niños, A.C.) y otra educativa con un enfoque tecnológico y basada en Toluca, Estado de México (Fundación Proacceso ECO, A.C.). En suma las diez organizaciones de la lista recibieron un poco más del 21 por ciento de todos los donativos reportados por donatarias. En las siguientes páginas se reportarán los datos correspondientes a cada uno de los seis tipos de donantes, por lo que estas organizaciones serán mencionadas nuevamente.

Tabla 5. Donatarias autorizadas con mayor monto de ingresos por donativos en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1	Fundación Teletón México, A.C.	\$1,243,811,013	6.07%
2	Cruz Roja Mexicana, I.A.P.	\$619,891,324	3.02%
3	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	\$612,978,224	2.99%
4	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	\$537,992,073	2.63%
5	Fundación Inbursa, A.C.	\$293,151,000	1.43%
6	Fundación Universidad Nacional Autónoma de México, A.C.	\$277,882,683	1.36%
7	Fundación TV Azteca, A.C.	\$226,784,227	1.11%
8	Fomento e Investigación Integral, S.C.	\$221,064,496	1.08%
9	Hospital Shriners para Niños, A.C.	\$157,879,117	0.77%
10	Fundación Proacceso ECO, A.C.	\$156,393,438	0.76%

Total Top 10	\$4,347,827,595	21.22%
Total general	\$20,492,966,262	

Tabla 6. Ingresos por donativos de la Fundación Teletón México, A.C.^v

Tipo de donante	2008	2009	2010
Persona Física Nacional	\$472,785,953	\$361,864,601	\$348,835,318
Persona Moral Privada Nacional	\$629,597,250	\$826,960,510	\$894,975,695
Persona Moral Pública Nacional	\$0	\$0	\$0
Persona Física Extranjera	\$0	\$0	\$0
Persona Moral Privada Extranjera	\$0	\$0	\$0
Persona Moral Pública Extranjera	\$0	\$0	\$0
Total	\$1,102,383,203	\$1,188,827,120	\$1,243,811,013

Tabla 7. Ingresos por donativos de la Cruz Roja Mexicana, I.A.P.

Tipo de donante	2008	2009	2010
Persona Física Nacional	\$443,749,301	\$284,740,906	\$342,888,963
Persona Moral Privada Nacional	\$87,350,087	\$156,628,314	\$245,905,652
Persona Moral Pública Nacional	\$38,653,564	\$102,127,050	\$28,580,568
Persona Física Extranjera	\$0	\$239,823	\$1,207,188
Persona Moral Privada Extranjera	\$0	\$0	\$1,308,953
Persona Moral Pública Extranjera	\$0	\$0	\$0
Total	\$569,752,952	\$543,736,093	\$619,891,324

La lista de los diez donativos principales de *Persona Moral Privada Nacional* tiene gran semejanza con la lista de las diez principales donatarias autorizadas con mayor monto de ingresos por donativos. Difieren en el orden de los últimos dos lugares donde Fundación Televisa, A.C., una institución donante empresarial importante, se encuentra en noveno lugar, y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, A.C., miembro del Consejo Coordinador Empresarial que “reúne a los principales ejecutivos de las empresas más importantes de México”, en décimo.

Tabla 8. Top 10 de donativos de *Persona Moral Privada Nacional* en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1.	Fundación Teletón México, A.C.	\$894,975,695	7.8%
2.	Instituto Tecnológico y De Estudios Superiores De Monterrey.	\$579,619,143	5.0%
3.	Fundación BBVA Bancomer, A.C.	\$460,976,621	4.0%
4.	Fundación Inbursa, A.C.	\$293,151,000	2.5%

5.	Cruz Roja Mexicana, I.A.P.	\$245,905,652	2.1%
6.	Fomento e Investigación Integral, S.C.	\$221,064,496	1.9%
7.	Fundación TV Azteca, A.C.	\$198,532,507	1.7%
8.	Fundación Universidad Nacional Autónoma de México	\$166,035,346	1.4%
9.	Fundación Televisa, A.C.	\$150,084,247	1.3%
10.	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, A.C.	\$116,850,000	1.0%
	Total Top 10	\$3,327,194,707	28.9%
	Total general	\$11,520,536,876	

Las dos primeras organizaciones de la lista de los diez principales receptores de donativos de *Persona Física Nacional* son las mismas de la lista de las diez principales donatarias autorizadas, con Fundación Teletón México, A.C. ocupando el primero lugar, y Cruz Roja Mexicana, I.A.P., el segundo. Éstas reportaron cifras casi iguales, con ocho por ciento del total. Las siguientes tres organizaciones, Oxford School of English, A.C., Incluyendo México, A.C. y Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C., reportan individualmente montos recibidos de más de 100 millones de pesos. Entre estos diez receptores se recibió el 31 por ciento de todos los fondos recaudados de *Persona Física Nacional*.

Tabla 9. Top 10 receptores de donativos de Persona Física Nacional en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1.	Fundación Teletón México, A.C.	\$348,835,318	8.1%
2.	Cruz Roja Mexicana, I.A.P.	\$342,888,963	8.0%
3.	Oxford School of English, A.C.	\$111,635,973	2.6%
4.	Incluyendo México, A.C.	\$102,291,196	2.4%
5.	Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca, A.C.	\$100,003,500	2.3%
6.	Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, A.C.	\$72,342,011	1.7%
7.	Acuario de Veracruz, A.C.	\$69,490,405	1.6%
8.	Sociedad de Beneficencia Alianza Monte Sinaí, I.A.P.	\$65,284,357	1.5%
9.	Sociedad de Beneficencia Sedaka y Marpe, I.A.P.	\$58,844,746	1.4%
10.	Fundación Soriana, A.C.	\$58,234,144	1.4%
	Total Top 10	\$1,329,850,613	31.0%
	Total general	\$4,286,019,058	

En la Tabla 11, solamente dos organizaciones se encuentran en la lista de las diez mayores donatarias autorizadas por ingresos. La primera es Fundación Proceso ECO, A.C., cuyos fondos provienen casi exclusivamente de una *Persona Moral Pública Nacional*, representando

casi el seis por ciento del total recaudado de esta fuente. La segunda es la Fundación Universidad Nacional Autónoma de México, A.C. Además de estas dos, hay una entidad donante importante, la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. cuya relevancia se ve detallada en el capítulo acerca de entidades donantes. La cantidad de donativos recaudados por las diez principales organizaciones en esta categoría refleja el 29 por ciento.

Tabla 11. Top 10 receptores de donativos de *Persona Moral Pública Nacional* en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1.	Fundación Proacceso Eco, A.C.	\$155,393,438	5.6%
2.	Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C.	\$116,634,731	4.2%
3.	Nacional Financiera Fideicomiso Fondo para la Biodiversidad	\$96,194,183	3.4%
4.	Fundación Universidad Nacional Autónoma de México, A.C.	\$92,751,023	3.3%
5.	Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A.C.	\$66,272,848	2.4%
6.	Radiodifusoras y Televisoras de Occidente, A.C.	\$65,000,000	2.3%
7.	Instituto de Enseñanza Técnica, Media y Superior Francisco I. Madero, S.C.	\$56,300,000	2.0%
8.	Academia Mexicana de Ciencias, A.C.	\$55,747,643	2.0%
9.	Programa Integral de Nutrición, A.C.	\$51,985,374	1.9%
10.	Unión de Empresarios para la Tecnología en la Educación, A.C.	\$49,281,883	1.8%
	Total Top 10	\$805,561,123	28.8%
	Total general	\$2,799,381,900	

El principal receptor de los donativos por *Persona Moral Privada Extranjera*, el Hospital Shriners para Niños, A.C., aparece en noveno lugar de la lista de las principales donatarias autorizadas por mayor monto de ingresos. Así como algunas de las otras entradas de la lista, ésta tiene fuertes vínculos con otra organización matriz o hermana extranjera: Visión Mundial de México, A.C., Fondo para Niños de México, A.C. y Oxfam México, A.C. Juntas reciben el 37 por ciento de los donativos de esta fuente.

Tabla 12. Top 10 de donativos de *Persona Moral Privada Extranjera* en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1.	Hospital Shriners para Niños, A.C.	\$157,527,127	9.0%
2.	Visión Mundial de México, A.C.	\$82,485,009	4.7%
3.	Fondo para Niños de México, A.C.	\$74,435,726	4.3%
4.	Pronatura México, A.C.	\$59,537,508	3.4%
5.	Aldeas Infantiles y Juveniles S.O.S. México, I.A.P.	\$57,003,165	3.3%
6.	Institución de Beneficencia Privada Escuela Hogar Nuestros	\$50,395,665	2.9%

	Pequeños Hermanos, A.C.		
7.	Oxfam México, A.C.	\$45,066,041	2.6%
8.	Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.	\$44,154,990	2.5%
9.	Fundación Mexicana para la Salud, A.C.	\$44,073,381	2.5%
10.	Fundación Aloysius, A.C.	\$37,429,550	2.1%
	Total Top 10	\$652,108,162	37.4%
	Total general	\$1,744,413,056	

Como ya se había mencionado la categoría *Persona Moral Pública Extranjera* tiene donaciones mucho menores, con cifras por debajo de diez millones de pesos. Y no sólo son menores, sino que además están más concentradas, con las diez principales organizaciones recibiendo casi dos terceras partes de todas las donaciones en este rubro. En primer lugar está Pronatura Noreste, A.C. que tiene sedes en estados fronterizos, y cuyo sitio web identifica entre sus donantes a varias entidades del gobierno de los Estados Unidos de América, como son *U.S. Fish & Wildlife Service*, *North American Wetlands Conservation Act* y la *Inter-American Foundation*. Su institución hermana, Pronatura México, A.C., aparece en el décimo lugar en esta lista y en el cuarto lugar en la categoría *Persona Moral Privada Extranjera*. El resto de las ocho donatarias abarcan una gran variedad de actividades y ubicaciones.

Tabla 13. Top 10 de donativos de *Persona Moral Pública Extranjera* en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1.	Pronatura Noreste, A.C.	\$9,054,187	10.5%
2.	Fundación Universidad de las Américas Puebla.	\$8,956,732	10.4%
3.	Amigos de Sian Ka'an, A.C.	\$6,110,605	7.1%
4.	Programas de Medicina Social Comunitaria, A.C.	\$6,050,437	7.0%
5.	Caritas de San Cristóbal de las Casas, A.C.	\$5,564,669	6.4%
6.	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.	\$5,237,688	6.1%
7.	Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, A.C.	\$4,767,259	5.5%
8.	Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C.	\$3,526,171	4.1%
9.	Fondo para la Paz, I.A.P.	\$3,143,880	3.6%
10.	Pronatura México, A.C.	\$2,827,666	3.3%
	Total Top 10	\$55,239,294	64%
	Total general	\$86,356,714	

El patrón de la lista de los diez principales receptores de donativos de *Persona Física Extranjera* es muy similar a la lista anterior. Todos excepto uno de las principales donativos reportaron menos de diez millones de pesos y su concentración es aún mayor, recibiendo en su conjunto el 60 por ciento de todos los donativos de este tipo. En primer lugar se encuentra el Hospital La Carlota, S.C., ubicado en la ciudad de Montemorelos, Nuevo León, a unos 300 kilómetros de la

frontera con Estados Unidos y cuya población es de 50,000 habitantes. Otro fenómeno interesante es que ninguna de estas organizaciones se ubica dentro del Distrito Federal. Cabe mencionar que únicamente dos donatarias de la lista de mayor monto de ingresos por donativos totales aparecen en la lista de donativos de *Persona Física Extranjera*, siendo una de éstas el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Desafortunadamente, a pesar de ser las principales organizaciones en este rubro, no hay información disponible acerca de cuatro de ellas dado que no tienen página de internet. Además, una de las organizaciones que sí cuenta con información en línea, Refugio Heidi y Pedro, A.C., dejó de existir en 2012.

Tabla 14. Top 10 receptores de donativos de *Persona Física Extranjera* en 2010.

	Denominación	Monto recibido	% del total
1.	Hospital La Carlota, S.C.	\$11,785,539	20.9%
2.	Instituto Cultural en Pro de la Mujer y la Niñez, A.C.	\$7,781,283	13.8%
3.	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	\$3,025,675	5.4%
4.	Casa Primavera, A.C.	\$2,848,764	5.1%
5.	Los Ángeles Taurinos, A.C.	\$1,827,383	3.2%
6.	Ciudad de Misericordia, A.C.	\$1,521,455	2.7%
7.	Fundación Lorena Ochoa, A.C.	\$1,515,294	2.7%
8.	Refugio Heidi y Pedro, A.C.	\$1,338,156	2.4%
9.	Escuela Americana de Tampico, A.C.	\$1,250,000	2.2%
10.	Fronteras Unidas Pro Salud, A.C.	\$1,211,425	2.2%
	Total Top 10	\$34,104,974	60.6%
	Total general	\$56,258,658	

IV. Tendencias en los destinos por categorías de NTEE, 2010

Las siguientes tablas muestran la distribución de las donaciones a las donatarias autorizadas según la clasificación NTEE en 2010. En este año, la mayoría de las donatarias autorizadas receptoras se encontraron dentro de las categorías de *Educación* y de *Servicios Humanos*. La categoría de *Filantropía, voluntariado y fundaciones donantes* fue la que recibió el mayor monto de donativos, casi cinco mil millones de pesos y 24 por ciento del total, esto se debe principalmente a que las entidades donantes se encuentran dentro de esta categoría. Ellas funcionan como intermediarias, recibiendo donativos de la institución que las respalda y una vez recibidos los fondos los distribuyen a los receptores finales. Ello explica que esta categoría tenga el promedio más alto en los años reportados, llegando a tener, en 2010, más de 15 millones de pesos, casi el doble del monto de la segunda más alta.

Después de la categoría de *Filantropía* las categorías de *Educación, Servicios Humanos y Salud*, recibieron el mayor número de donativos, con cantidades entre dos y casi cuatro mil millones de pesos, representando en 2010 el 18, 17 y 11 por ciento de los donativos, respectivamente. Mientras que las primeras dos tienen el número de donativos más elevado y un promedio muy similar de ingresos por donaciones (*Educación* con 1,144 donativos y un promedio 3.2 millones de pesos y *Servicios Humanos* con 1,395 y un promedio de 2.5 millones de pesos), *Salud* tiene muchos menos donativos (316), pero un promedio de más del doble (7.3 millones de pesos). De ello se infiere que los hospitales son receptores muy importantes de donativos.

Hay un segundo rango de receptores que reciben entre mil millones y 500 millones de pesos, esto representa entre cinco y tres por ciento de los donativos recibidos. Aquí están las siguientes categorías: *Arte, cultura y humanidades, Mejoras y desarrollo para la comunidad, Medio ambiente, y Asociaciones voluntarias de salud y Especialidades médicas*. Las cuatro categorías recibieron alrededor de 300 donativos y, en promedio, un monto de alrededor de dos a tres millones excepto *Medio Ambiente* que con 127 donativos tuvo un promedio destacado de 6.5 millones de pesos. El resto de las categorías recibieron montos totales de donativos menores, aunque varias tuvieron promedios por arriba de cinco millones de pesos.

Tabla 35. Receptores de donativos según categorías NTEE en 2010 (ordenada descendientemente según monto recibido).

Categoría NTEE	Número de D.A.	Monto recibido por donativos	% recibido por categoría	Promedio de donativos recibidos según categoría
T - Filantropía, voluntariado y fundaciones donantes	320	\$4,904,882,201	23.82%	\$15,327,757
B Educación	1,144	\$3,709,128,748	18.01%	\$3,242,245
P - Servicios Humanos	1,395	\$3,543,142,521	17.21%	\$2,539,887
E Salud	316	\$2,308,843,914	11.21%	\$7,306,468
A - Arte, cultura y humanidades	321	\$1,052,764,966	5.11%	\$3,279,642
S – Mejoras y desarrollo para la comunidad	301	\$881,672,923	4.28%	\$2,929,146
C – Medio Ambiente	127	\$830,034,647	4.03%	\$6,535,706
G- Asociaciones voluntarias de salud y especialidades médicas	314	\$596,228,675	2.90%	\$1,898,817
N – Recreación y deportes	56	\$386,743,079	1.88%	\$6,906,126
J – Empleo	103	\$301,970,009	1.47%	\$2,931,748
K – Agricultura, comida y nutrición	81	\$280,019,345	1.36%	\$3,457,029

F - Salud mental e intervención en crisis	200	\$256,927,682	1.25%	\$1,284,638
R - Derechos civiles, acción y promoción social	76	\$231,611,723	1.12%	\$3,047,523
D – Animales	27	\$205,002,853	1.00%	\$7,592,698
X - Relacionado con la religión	33	\$190,969,891	0.93%	\$5,786,966
V - Ciencias sociales	23	\$143,618,221	0.70%	\$6,244,270
L – Vivienda y albergues	41	\$140,221,819	0.68%	\$3,420,044
W - Beneficencias sociales y públicas	27	\$128,330,176	0.62%	\$4,752,969
U - Ciencia y tecnología	25	\$125,713,555	0.61%	\$5,028,542
Q - Asuntos, política y seguridad internacional	28	\$87,419,055	0.42%	\$3,122,109
I - Relacionadas a asuntos jurídicos y criminalísticos	47	\$80,923,102	0.39%	\$1,721,768
H – Investigación médica	26	\$73,192,833	0.36%	\$2,815,109
I - Relacionadas a asuntos jurídicos y criminalísticos	45	\$62,812,031	0.31%	\$1,395,823
Z Desconocido	24	\$57,075,266	0.28%	\$2,378,136
M - Seguridad pública, preparación en caso de desastres y apoyo a damnificados	4	\$10,263,159	0.05%	\$2,565,790
Y - Beneficio mutuo y por membresía	5	\$2,025,894	0.01%	\$405,179
Total	5,109	\$20,591,538,288	100%	

V. Ubicación de las donatarias autorizadas

Otra parte importante del análisis es identificar los patrones geográficos. Bajo esa perspectiva y tomando los datos más recientes de 2010, el Distrito Federal ocupó el primer lugar de la lista, con once mil millones de pesos en donativos recibidos, que representa el 54 por ciento de los

donativos totales. Además, esta entidad también cuenta con 1,569 organizaciones, que conforman el 31 por ciento de las donatarias autorizadas. Los dos estados subsecuentes, Nuevo León y Estado de México, recibieron más de dos mil millones de pesos en donativos, seguidos por Jalisco con más de 800 millones de pesos. Juntos, estos tres estados constituyen más del 25 por ciento de todos los donativos recibidos y el 20 por ciento de las donatarias. Detrás de estos, hay ocho estados que recibieron donativos por montos que van desde 200 hasta 400 millones de pesos, representando entre uno y dos por ciento del total. Más abajo, siete estados recibieron entre 100 y 200 millones de pesos, lo que se traduce entre un 0.5 y uno por ciento del total. Finalmente, los últimos 12 estados recibieron donativos por debajo de 100 millones de pesos, cantidad que representa menos del 0.5 por ciento de todos los donativos recibidos ese año.

Gráfico 3. Inequidad en la Distribución Geográfica de Recursos Filantrópicos.

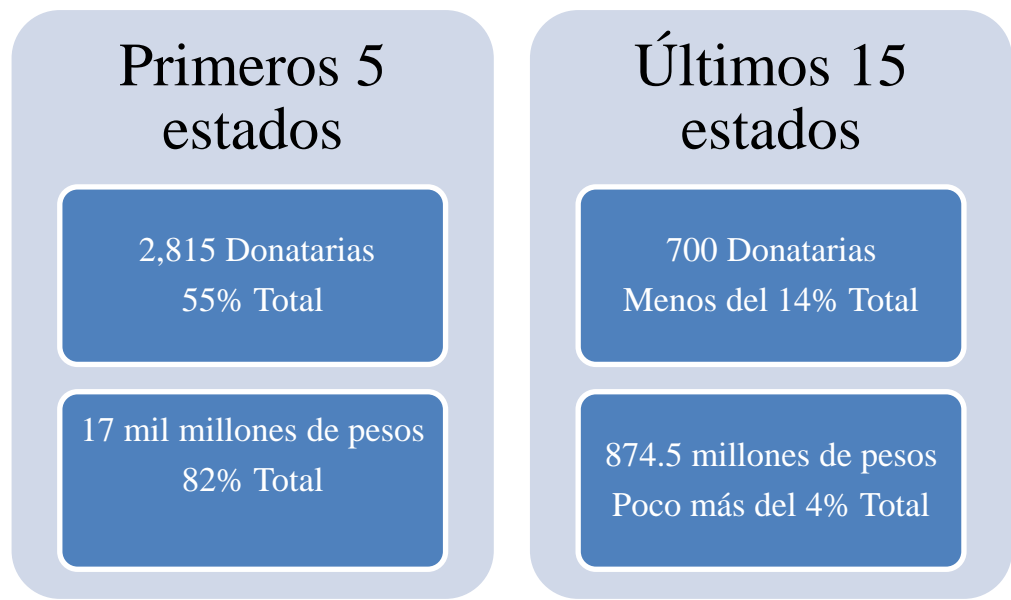


Tabla 16. Montos totales recibidos por donatarias autorizadas por estado en 2010.

	Estado	Número de donatarias autorizadas	% de donatarias autorizadas por estado	Monto donativos recibidos	% de donativos por estado
1	Distrito Federal	1,569	30.7%	\$11,103,506,733	53.9%
2	Nuevo León	353	6.9%	\$2,317,386,230	11.3%
3	Estado de México	319	6.2%	\$2,140,835,158	10.4%
4	Jalisco	360	7.0%	\$834,457,181	4.1%
5	Chihuahua	214	4.2%	\$476,604,302	2.3%
6	Baja California	141	2.8%	\$388,412,988	1.9%
7	Puebla	154	3.0%	\$379,511,823	1.8%
8	Guanajuato	185	3.6%	\$305,669,361	1.5%
9	Coahuila	137	2.7%	\$287,199,426	1.4%
10	Sonora	167	3.3%	\$234,597,023	1.1%
11	Oaxaca	81	1.6%	\$229,931,096	1.1%
12	Veracruz	147	2.9%	\$201,419,229	1.0%
13	Sinaloa	125	2.4%	\$200,948,601	1.0%
14	Querétaro	139	2.7%	\$187,814,846	0.9%
15	Michoacán	181	3.5%	\$145,727,489	0.7%
16	Chiapas	66	1.3%	\$144,270,981	0.7%
17	Morelos	71	1.4%	\$138,723,354	0.7%
18	Yucatán	110	2.2%	\$133,264,502	0.6%
19	Hidalgo	59	1.2%	\$125,457,944	0.6%
20	Quintana Roo	49	1.0%	\$113,293,870	0.6%
21	Tamaulipas	91	1.8%	\$90,098,889	0.4%
22	San Luis Potosí	88	1.7%	\$82,654,606	0.4%
23	Baja California Sur	24	0.5%	\$70,548,777	0.3%
24	Aguascalientes	65	1.3%	\$67,704,035	0.3%
25	Colima	47	0.9%	\$40,201,322	0.2%
26	Guerrero	30	0.6%	\$37,578,116	0.2%
27	Durango	46	0.9%	\$32,195,129	0.2%
28	Zacatecas	20	0.4%	\$26,252,959	0.1%
29	Tabasco	19	0.4%	\$20,028,665	0.1%
30	Nayarit	17	0.3%	\$16,441,547	0.1%
31	Campeche	13	0.3%	\$10,647,044	0.1%
32	Tlaxcala	22	0.4%	\$8,155,062	0.0%
	Total	5,109	100%	\$20,591,538,288	100%

Si bien el análisis por estados es importante y nos permite conocer en un plano general la distribución de los donativos en el país, se presentan algunas limitaciones debido a la heterogeneidad de los estados. Las comparaciones de estados como el Distrito Federal, Estado de México o Jalisco con otros como Colima o Tlaxcala puede ser no tan acertada debido a las importantes diferencias que existen entre ellos en términos de su población. Por lo tanto, se pueden obtener mejores deducciones por medio de los datos per cápita. En las siguientes tablas se muestran los flujos de donativos per cápita y la densidad asociativa por estado.

La Tabla 17, la cual ordena a los estados de acuerdo a donativo por habitante, muestra la centralización de los donativos en los estados más grandes económicamente, destacan los casos del Distrito Federal y de Nuevo León. El Distrito Federal cuenta con alrededor de \$125,448,044 por cada 100,000 habitantes mientras que Tlaxcala, que se encuentra en último lugar, tiene solamente \$697,052. Incluso, al observar únicamente la diferencia entre los dos primeros lugares se aprecia una gran brecha de casi 2.5 veces más donativos en la capital del país que en Nuevo León. Los siguientes ocho lugares en la tabla no cuentan con tantas discrepancias.

Tabla 17. Donativos por cada habitante por estado en 2010.

Estado	Donativos recibidos por donatarias en el estado	Número de Habitantes	Valor de donativos por habitante
Distrito Federal	11,103,506,733	8,851,080	\$1,254
Nuevo León	2,317,386,230	4,653,458	\$498
Estado de México	2,140,835,158	15,175,862	\$141
Chihuahua	476,604,302	3,406,465	\$140
Baja California	388,412,988	3,155,070	\$123
Jalisco	834,457,181	7,350,682	\$114
Baja California Sur	70,548,777	637,026	\$111
Coahuila	287,199,426	2,748,391	\$104
Querétaro	187,814,846	1,827,937	\$103
Sonora	234,597,023	2,662,480	\$88
Quintana Roo	113,293,870	1,325,578	\$85
Morelos	138,723,354	1,777,227	\$78
Sinaloa	200,948,601	2,767,761	\$73
Yucatán	133,264,502	1,955,577	\$68
Puebla	379,511,823	5,779,829	\$66
Colima	40,201,322	650,555	\$62
Oaxaca	229,931,096	3,801,962	\$60
Aguascalientes	67,704,035	1,184,996	\$57
Guanajuato	305,669,361	5,486,372	\$56
Hidalgo	125,457,944	2,665,018	\$47
Michoacán	145,727,489	4,351,037	\$33
San Luis Potosí	82,654,606	2,585,518	\$32
Chiapas	144,270,981	4,796,580	\$30
Tamaulipas	90,098,889	3,268,554	\$28
Veracruz	201,419,229	7,643,194	\$26
Durango	32,195,129	1,632,934	\$20
Zacatecas	26,252,959	1,490,668	\$18
Nayarit	16,441,547	1,084,979	\$15
Campeche	10,647,044	822,441	\$13
Guerrero	37,578,116	3,388,768	\$11
Tabasco	20,028,665	2,238,603	\$9
Tlaxcala	8,155,062	1,169,936	\$7
Total	20,591,538,288	112,336,538	\$183

La Tabla 18 se refiere a la cantidad de donatarias autorizadas que hay por cada 100,000 habitantes. En esta tabla cabe resaltar que incluso analizando los datos per cápita, el Distrito Federal sigue estando a una enorme distancia del estado más próximo respecto a donativos por cada 100,000 habitantes. Las posiciones en la tabla tanto del Distrito Federal, Nuevo León y Chihuahua coinciden con los datos anteriores y comparaciones anteriores, mientras que las posiciones de Jalisco y el Estado de México no. Estos dos Estados generalmente se encuentran en posiciones iniciales, pero en esta Jalisco tiene la posición número 10 y el Estado de México se encuentra hasta la 24. Por otra parte Colima y Querétaro se encuentran en las primeras cinco posiciones, indicando que tienen un nivel más elevado de asociación.

Tabla 18. Densidad Asociativa. Donatarias autorizadas por cada 100,000 habitantes por estado en 2010.

	Estado	Habitantes	Número de donatarias autorizadas	Donatarias por 100,000 habitantes
1	Distrito Federal	8,851,080	1,569	17.73
2	Querétaro	1,827,937	139	7.60
3	Nuevo León	4,653,458	353	7.59
4	Colima	650,555	47	7.22
5	Chihuahua	3,406,465	214	6.28
6	Sonora	2,662,480	167	6.27
7	Yucatán	1,955,577	110	5.62
8	Aguascalientes	1,184,996	65	5.49
9	Coahuila	2,748,391	137	4.98
10	Jalisco	7,350,682	360	4.90
11	Sinaloa	2,767,761	125	4.52
12	Baja California	3,155,070	141	4.47
13	Michoacán	4,351,037	181	4.16
14	Morelos	1,777,227	71	3.99
15	Baja California Sur	637,026	24	3.77
16	Quintana Roo	1,325,578	49	3.70
17	San Luis Potosí	2,585,518	88	3.40
18	Guanajuato	5,486,372	185	3.37
19	Durango	1,632,934	46	2.82
20	Tamaulipas	3,268,554	91	2.78
21	Puebla	5,779,829	154	2.66

22	Hidalgo	2,665,018	59	2.21
23	Oaxaca	3,801,962	81	2.13
24	Estado de México	15,175,862	319	2.10
25	Veracruz	7,643,194	147	1.92
26	Tlaxcala	1,169,936	22	1.88
27	Campeche	822,441	13	1.58
28	Nayarit	1,084,979	17	1.57
29	Chiapas	4,796,580	66	1.38
30	Zacatecas	1,490,668	20	1.34
31	Guerrero	3,388,768	30	0.89
32	Tabasco	2,238,603	19	0.85
	Total	112,336,538	5,109	4.55

VI. Conclusiones

De esta parte se obtienen tres grandes conclusiones. Primero, contrario a la idea de que los donativos extranjeros son altos en México, su patrón llama la atención. Tan sólo el nueve por ciento de los donativos para las donatarias autorizadas provienen del extranjero. En este mismo sentido cabe destacar que incluso las entidades gubernamentales (personas morales públicas) contribuyeron más que el rubro más alto de fuentes extranjeras (persona moral privada extranjera). Sin embargo, la concentración de las donaciones extranjeras es elevada y los receptores más importantes de estas aportaciones son distintos a los receptores más importantes de donativos nacionales. Diez organizaciones recibieron casi dos terceras partes de todas las donaciones de *Persona Moral Pública Extranjera* en 2010 y diez organizaciones recibieron en conjunto el 60 por ciento de todos los donativos de *Persona Física Extranjera*.

Segundo, fue la categoría de *Persona Moral Privada Nacional*, entre 2008 y 2010, la principal fuente de donativos a las donatarias autorizadas. En 2010, el monto rebasó los once mil millones de pesos y representa consistentemente más de la mitad de los donativos recibidos por las donatarias. Es importante recordar que los ingresos por donativos de las donatarias autorizadas sólo representan el diecinueve por ciento de sus ingresos totales en los tres años estudiados. Una explicación a esto es que, por ejemplo, las universidades que aparecen en la lista de las donatarias autorizadas con mayor ingreso, en dicho año, obtuvieron la mayor parte de sus ingresos de las colegiaturas de sus alumnos, mientras que las entidades donantes consiguieron la mayor parte de sus ingresos por inversiones en sus fondos patrimoniales. Así mismo, no hay que olvidar que en

2010, la mayor parte de los donativos se dirigió hacia las donatarias autorizadas clasificadas dentro de la categoría *T (Filantropía, voluntariado y entidades donantes)* con casi cinco mil millones de pesos o casi un cuarto de todos los donativos. Esto se debió a la naturaleza intermediaria de dichas organizaciones pues los fondos que reciben se dirigen a otros destinatarios. Después de la categoría de *Filantropía* las categorías de *Educación, Servicios Humanos y Salud*, recibieron, respectivamente, el 18, el 17 y el 11 por ciento de los donativos.

Finalmente, no sólo se observa la concentración dada la categoría de la donataria sino también por su ubicación geográfica y densidad poblacional. Cinco estados concentran el 55 por ciento de las donatarias y 82 por ciento de los donativos, mientras que 15 estados tienen menos del catorce por ciento de las donatarias y poco más del cuatro por ciento de los donativos. En 2010, el 31 por ciento de las donatarias autorizadas (1,569) se ubicó en el Distrito Federal y obtuvo más del 50 por ciento de los donativos totales. Ello pone al Distrito Federal como el destino más importante de los donativos. A pesar de que los 28 estados que menos reciben donativos representan alrededor de nueve veces la población del Distrito Federal, en conjunto sólo reciben el 37% de lo que recibe la capital. Como por ejemplo, Guerrero, Tabasco y Tlaxcala quienes son los que menos reciben con una densidad poblacional de 1.1 millones, 894 000 y 697 000 respectivamente. En resumen, el Distrito Federal recibe alrededor de \$1254 en donativos por cada habitante, Nuevo León \$498, el Estado de México \$141, Jalisco \$114 y el resto de los estados en promedio reciben \$50 por cada habitante.

Como se puede apreciar de esta investigación una de las grandes características de la filantropía en México es su alto grado de concentración, sea cualquiera el análisis que se utilice. Existe concentración de los donantes hacia sus receptores, de donativos hacia ciertos estados mientras que otros reciben menos apoyos, concentración de las mismas donatarias en ciertas ubicaciones geográficas y finalmente sólo unas cuantas categorías de las donatarias son las que se llevan la mayor parte de los ingresos.

Shah, S., R. Mukai y G. McAllister. 2011. Aportes filantrópicos de fundaciones destinados a hispanos/latinos en los Estados Unidos y a América Latina. The Foundation Center y Hispanics

in Philanthropy. Mexico. TABLA 11. Aportes filantrópicos de fundaciones destinados a beneficiarios en América Latina por país (Transfronterizos), 2007–2009

² La información de esta organización no refleja lo mostrado en el portal de transparencia, ya que este contenía errores. Así, fue un representante de la Fundación Teletón México, A.C. quien brindó los datos financieros.

Mesa B.2

Participación para la rendición de cuentas.

Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público.

Ernesto Gómez Magaña,

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

Resumen

El Gobierno Federal, en el marco del Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, emprendió entre 2006 y 2012 diferentes estrategias de acercamiento con la ciudadanía. Ejercicios de rendición de cuentas, contraloría social, monitoreo ciudadano, Testigo Social y Gobierno Abierto son cinco de estos modelos que la Secretaría de la Función Pública impulsó como herramientas transversales para la interacción entre personas, organizaciones y entes públicos. En este estudio, realizado por Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, se recabó la opinión de los servidores públicos respecto del funcionamiento de estos cinco esquemas, sistematizando la experiencia en torno a las categorías de oportunidad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad y replicabilidad. Asimismo, se procedió a determinar si estos cinco mecanismos podían considerarse como “modelos de incidencia” de la sociedad civil en la gestión pública, obteniendo una interesante radiografía sobre ¿quién participa? y ¿cómo participa? en México.

Palabras clave

Participación ciudadana, combate a la corrupción, incidencia, servicio público, participación ciudadana, contraloría social, gobierno abierto.

Introducción

El proyecto “La sociedad civil en el combate a la corrupción: estudio de modelos de incidencia en la política pública federal en la materia” realizado en el marco del Programa de Coinversión Social 2012 del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), se desarrolló sobre el objetivo general de fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública mediante la generación de conocimientos sobre modelos de incidencia en la política pública anticorrupción del gobierno federal. Esta investigación, cabe mencionar, parte de la experiencia previa de Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (CCRC) en la sistematización de las formas de incidencia de la sociedad civil, particularmente con relación a la figura del Testigo Social en las contrataciones públicas del Gobierno Federal. Se trata, entonces, de una “ampliación” al objeto de estudio de la publicación original “El Testigo Social”, expuesta a la luz pública a finales de 2011.

Los resultados de aquel primer estudio evidenciaron la necesidad de analizar no sólo de qué manera los actores de la sociedad civil intervenían en ese proceso sino también el muy relevante papel de las instituciones públicas que operaban el mecanismo. Sin embargo, en aquella primera ocasión no se tuvo por objeto la recolección de información desde las fuentes gubernamentales, precisamente para conocer e integrar los datos de la experiencia concreta de las personas y organizaciones que hacían posible la operación del Testigo Social. En el nuevo proyecto, empero, se priorizó el punto de vista complementario: retomar la experiencia de los servidores públicos en la operación del Testigo Social, al tiempo que se examinaron desde esa misma perspectiva otras matrices de interacción entre gobierno y sociedad civil, propuestos como “modelos de incidencia”. Estos mecanismos, por demás, se articulaban en torno a otro tema de interés de la Organización: el combate a la corrupción.

Conforme a lo expuesto, el estudio se encontraba estructurado en cuanto a la exploración de dos hipótesis centrales: 1) existen modelos de incidencia en los procesos decisorios en la política anticorrupción del gobierno federal y 2) estos modelos se juzgan viables por los servidores públicos en cuanto a oportunidad, eficiencia y eficacia, siendo a la vez modelos sustentables y replicables. Es de destacar, de entrada, que si bien se pudieron documentar diferentes formas de incidencia de la ciudadanía en la gestión pública mediante los modelos analizados, el tema preciso de combate a la corrupción (sugerido como tema articulador) no necesariamente se reflejó en los resultados con la intensidad esperada. Por ello, los siguientes comentarios en torno a los hallazgos principales de la investigación tienden a reflexionar más acerca de la participación ciudadana en abstracto, respecto del Gobierno Federal mexicano, que en específico sobre el combate a la corrupción colaborativo y corresponsable (como se postula en diferentes convenciones internacionales que tratan sobre el tema).

A pesar de sus salvedades, el estudio también resultó innovador en el sentido de perfilar una modalidad de estudio de la incidencia en políticas públicas, que no se apoya exclusivamente en la perspectiva de los actores sociales que desean incidir (personas y organizaciones) sino, por el contrario, nutrido fundamentalmente por las experiencias de la contraparte, los actores sociales gubernamentales que son los receptores directos de esta clase de acciones, como expresiones de un movimiento ciudadano hacia la transformación de la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

De la misma manera, el estudio se encamina hacia el entendimiento de todo un segmento de modelos de incidencia que en esa medida resulten comparables. Por ello, se seleccionaron mecanismos de participación estipulados directamente en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia o Combate a la Corrupción (PNRCTCC) o bien que cuentan con fundamento y motivación este mismo dispositivo normativo. Lo anterior pretende avanzar en el método de estudio de casos aislados, en cuanto a participación ciudadana, intentando la interpretación comparativa de los modelos para obtener resultados más concretos y enriquecedores. Así, se obtuvo información interesante sobre los diferentes niveles, intensidades y formas en que la ciudadanía y el gobierno interactúan conforme a diferentes interfaces dispuestas con un mismo objetivo final: el combate a la corrupción, la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas.

La elección de los casos de estudio, propuesta desde la primera formulación del proyecto, obedece entonces a cualquiera de los criterios mencionados (mención expresa en o alineación al PNRCTCC). Por demás, se trata de experiencias que claramente habían sido identificadas por el equipo de trabajo como casos con evidencias de funcionamiento, desde la experiencia de la Organización. Los mismos se distinguen, asimismo por configurar modelos de incidencia plenamente institucionalizados, con una tendencia a la transversalidad (por tratarse de la política pública especial del Gobierno Federal en materia de combate a la corrupción, de observancia general para toda la APF, inserta en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y acompañada de instrumentos normativos a nivel internacional) y que, por tanto, permitieron la realización de un trabajo de campo variado que, empero, produjo resultados bastante consistentes que sintetizamos como una verdadera experiencia conjunta, mecanismo por mecanismo. Los casos seleccionados fueron:

- Contraloría Social
- Monitoreo Ciudadano
- Testigo Social
- Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad
- Gobierno Abierto

El presente documento tiene como propósito socializar una serie de impresiones generales (comparativas entre los mecanismos analizados) así como algunos apuntes específicos que, sobre cada modelo se obtuvieron por la Organización en la sistematización de la experiencia. La intención del documento, en general, es propiciar una discusión sobre dichas observaciones, así como una invitación abierta a complementar estas impresiones, a efecto de generar conocimiento más preciso sobre el particular.

Cabe aclarar, antes de proceder, la información sobre la metodología seguida para la obtención de los datos de la experiencia que se sistematizó, a saber:

- Investigación de gabinete para la caracterización de cinco modelos de incidencia de la sociedad civil en la política pública anticorrupción del gobierno federal: contraloría social, monitoreo ciudadano, ejercicios de rendición de cuentas, testigo social y gobierno abierto.
- Investigación de campo consistente en 30 entrevistas a profundidad (6 por cada caso) con servidores públicos para sistematizar la experiencia refleja de incidencia en el servicio público, mediante la exploración de las características de oportunidad, eficacia, eficiencia, sustentabilidad, replicabilidad y viabilidad.

Conforme a lo anterior, los siguientes apartados desarrollan apuntes sobre cada uno de los siete rubros desarrollados en el cuestionario aplicado a los entrevistados, a saber:

- a) La experiencia de incidencia resultante de la aplicación de mecanismo
- b) La oportunidad de la intervención de la ciudadanía
- c) La eficacia del mecanismo, en cuanto a la captura de la voz ciudadana
- d) La eficiencia en la operación de recursos públicos que implica el mecanismo
- e) La sustentabilidad de la figura, sus limitantes y su demanda en el largo plazo
- f) La replicabilidad del modelo
- g) Una reflexión final sobre la función del mecanismo frente al concepto de participación ciudadana utilizado en esta investigación.

En lo sucesivo, se exponen entonces las impresiones generales del equipo de investigación sobre los rubros propuestos, mencionando asimismo que los resultados en extenso se pueden consultar en la publicación “Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el sector público.” disponible en línea en el sitio *web* www.anticorruptcion.mx

Evidencias de operación de los modelos y experiencia de incidencia

El enfoque principal de esta investigación parte de postulados básicos del marco jurídico internacional contra la corrupción. Primero, que la corrupción (como aparece en estos instrumentos) es una actividad consistente en la utilización desviada del poder público por parte de los servidores públicos, independientemente de la instigación de un tercero o de quién resulte favorecido por este ejercicio impropio del poder Estatal.

En segundo término, que la participación ciudadana en el combate a la corrupción es un elemento primordial e insoslayable de esta empresa global que requiere, entre otros, el compromiso permanente de los diferentes actores sociales por hacer funcionar estos esquemas y, particularmente del gobierno, el diseño y atención de esta necesidad mediante el ofrecimiento de fórmulas para el involucramiento de la sociedad civil en este espacio.

Conforme a lo anterior, aparece que la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el combate a la corrupción, con un respaldo institucional certero, tendría como consecuencia la reducción de conductas desviadas en el uso del poder. El diseño metodológico del cuestionario, comenzando por este primer rubro que se refiere a documentar la experiencia en general que ha resultado de la aplicación del modelo, atiende a demostrar las dos afirmaciones principales (hipótesis) que propuso originalmente el proyecto:

- a) La política pública en materia de combate a la corrupción del gobierno federal ha generado mecanismos de participación ciudadana ha generado modelos de incidencia para la sociedad civil con resultados tangibles.
- b) Los mecanismos de participación ciudadana en el marco de la política pública de combate a la corrupción del gobierno federal aparecen como modelos de incidencia juzgados como viables por los servidores públicos involucrados en su gestión y operación cotidianas, en cuanto aportan información, opciones y alternativas para la toma de decisiones de manera oportuna, eficiente y eficaz, mejorando la gestión pública como consecuencia.

Así, la aplicación de 30 entrevistas (6 por cada mecanismo) como elemento clave del trabajo de campo, junto con la investigación documental (para caracterizar cada uno de los casos de estudio)

se emplearon con el objeto de demostrar que la existencia de estos modelos de incidencia generaría: a) evidencia de la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción y b) ejemplos de mejora de la gestión pública como consecuencia de la operación de mecanismos de participación ciudadana.

Se ha determinado que la primera hipótesis resultó difícil de probar. Esto, porque la simple interacción con los entrevistados no hizo posible documentar experiencias concretas que calificaran como “de combate a la corrupción” en los términos arriba descritos. Sin embargo, no deben prejuzgarse por ello los resultados de este ejercicio, que aportan una riqueza indudable en el estudio de la participación ciudadana, con lo que anotamos que la segunda hipótesis se pudo demostrar a cabalidad. Este documento detalla esta segunda clase de hallazgos. Entre ellos, destacamos que la operación continua de estos mecanismos de participación ciudadana contribuye destacadamente al fortalecimiento de modelos para la transparencia (focalizada y eficiente), la rendición de cuentas, la ciudadanía participativa y la comunicación efectiva entre sociedad y gobierno, como cualidades democráticas del actuar del Gobierno Federal mediante estos mecanismos.

Cabe apuntar, por último, que estas características pudieran eventualmente, traducirse en instituciones más fuertes, con menores espacios para la discrecionalidad y el actuar ilícito. Es decir, si se encuentra sustancia para afirmar que se realiza una contribución indirecta al combate a la corrupción. Los siguientes apuntes referentes a cada mecanismo analizan, entonces, la experiencia de incidencia directa en el fortalecimiento de la gestión pública y esta aportación eventual al combate a la corrupción, en torno a las dos hipótesis principales del estudio.

- Contraloría Social. Este modelo de interacción permite, sobre todo, la activación de ciudadanía mediante una convocatoria amplia y sin restricciones entre los beneficiarios de programas sociales. De la misma manera, en su ejercicio reiterado, fortalece la formación de capacidades entre los usuarios, quienes intervienen de manera más frecuente en la planeación y ejecución colaborativa de las propias políticas públicas. Es una herramienta altamente valiosa para la identificación de áreas de oportunidad para la gestión pública que, en menor medida, aporta información sobre agentes y ejecutores deficientes (sobre todo en el ámbito local), que puede interpretarse como una contribución indirecta al combate a la corrupción. En una expresión mínima (e incluso desincentivada a partir de los anteriores resultados favorables descritos) permite activar los esquemas de control gubernamental sin proporcionar información concreta sobre los resultados respecto de desvíos de la función pública.

- Monitoreo ciudadano. Este modelo se dirige, sobre todo, al fortalecimiento del reconocimiento entre actores de la sociedad civil y gubernamentales, es decir, implica una renovada relación en donde se acreditan recíprocamente: a) los aciertos de la gestión y su forma de enfrentar las dificultades connaturales a su ejercicio y b) la capacidad de la sociedad civil para contribuir con calidad al actuar cotidiano de la administración. Juega un papel interesante en la comprensión de la complejidad de la gestión pública en áreas prioritarias como la prestación de servicios de salud o bien, en la expedición de permisos y licencias, entre otros espacios de atención directa al público. La función de intermediación de un agente designado de la sociedad civil, como monitor ciudadano, no sólo permite que se actualicen cambios en la forma de prestación de los servicios sino que se formalice la interacción en el nivel, forma y tiempo necesario para que estas acciones públicas respondan adecuadamente a las necesidades que la ciudadanía manifiesta de manera aislada o poco visibles (y que, sumadas, provocan impresiones

generalizadas poco favorables sobre los entes públicos responsables). Su aportación al combate a la corrupción consiste sobre todo en transparentar estos procesos y hacer visibles cambios o acciones de mejora que desincentivan la posibilidad de acciones desviadas para obtener, por ejemplo, un trato preferencial (o incluso en condiciones básicas de calidad) en la prestación de los servicios.

- Testigo Social. El Testigo Social, confirmando las impresiones obtenidas en la investigación anterior de CCRC, tiene muy limitada incidencia directa en la identificación de prácticas anómalas al interior de la gestión de las contrataciones públicas, por su bajo nivel de uso de las herramientas de denuncia de irregularidades o bien por la falta de seguimiento a observaciones y recomendaciones en el mediano plazo. Sin embargo, se observa que el Testigo Social contribuye a la transparencia de sectores que han implementado al mismo tiempo otras medidas de calidad de procesos; esto tiene por resultado una serie de espacios de gestión abiertos al escrutinio público, por diferentes medios. De aquí derivaría, aparentemente, una labor intensa de contraloría social, que no sólo corresponde a los Testigos Sociales sino a la sociedad en general. Hoy día este resultado potencial es inexistente o incipiente. En el mismo sentido la importante labor de transparencia que podría encabezar el Testigo Social mediante su acceso privilegiado a la información pública no se ve reflejada en un posicionamiento de estos datos entre la opinión pública o en su utilización para la realización de otros ejercicios de incidencia que tengan un impacto más profundo y definitivo en la administración de las contrataciones públicas. De los modelos estudiados, es uno de los de mayor potencial en el combate a la corrupción mediante la producción colaborativa de mejoras institucionales que, aún hoy, se encuentra en ciernes.

- Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad. Este modelo de incidencia resulta altamente notable por la apertura para su realización, a pesar de su aparición puntual (una vez al año); lo cual permite observar muy diversos efectos que resultan muy interesantes como consecuencia de la participación ciudadana en una expresión sencilla: convocar a la ciudadanía a un ejercicio de información y transparencia. Por una parte, los ejercicios (conforme a su última formulación como estrategia de transparencia focalizada por temas) permiten re-unir a los agentes que cotidianamente se interesan en un adecuado desempeño de diferentes programas y políticas públicas. En esto, aportan significativamente a la reflexión y reconocimiento de los actores y sus posibilidades de interacción colaborativa (en los casos más destacados). Incluso en casos con resultados menos contundentes, se evidencia la posibilidad de iniciar o retomar diálogos que son de interés para ambos tipos de actores y que redundan en la posibilidad de iniciar nuevas relaciones de trabajo conjunto entrambos. Ahora bien, cabe anotar que estos efectos fueron observados sobre la elección de una muestra de entrevistados que condujeron ejercicios con una participación nutrida o al menos significativa. Sin embargo, esta no es la nota en el común de las dependencias y entidades. Un factor de éxito que antecede a los buenos resultados de los ejercicios es, definitivamente, su incorporación en espacios que ya cuentan con modelos de participación en cualquier medida (inclusive, de modelos de atención ciudadana eficiente). Por tanto, los ejercicios resultan en una excelente herramienta complementaria a otros esfuerzos para activar la participación ciudadana. En relación con el combate a la corrupción, dada la limitación en la intensidad de los efectos de los ejercicios, es posible anticipar que no implican directamente una contribución en esta materia. Empero, la generación de espacios de diálogo sí significa un aporte a la transparencia entre las relaciones entre sociedad y gobierno o la

identificación de espacios proclives a la corrupción (o a la simple ejecución ineficiente de acciones públicas), por lo que de manera tangencial sí se aporta a este propósito.

- **Gobierno Abierto.** Este modelo de incidencia tiene un importante aporte en la consolidación de relaciones colaborativas entre sociedad y gobierno, mostrando los requisitos y formas que pueden utilizarse favorablemente para la realización de metas y la obtención de resultados concretos, incluso en el corto plazo. Éstos elementos incluyen: la elaboración de una agenda concertada, que atienda a intereses y necesidades reales de los actores sociales y las posibilidades de acción verdadera de los agentes públicos; la asignación puntual de tareas en tiempo y forma, junto con un trabajo interno de retroalimentación durante el tiempo de ejecución de los proyectos; la rendición de cuentas ante la sociedad civil al finalizar el proyecto y la apertura al escrutinio público; entre otras. Por lo demás, este ejercicio fortalece las capacidades de ambos tipos de actores, así como la confianza mutua que permite prever el adecuado funcionamiento futuro del mecanismo. En cuanto a sus aportaciones en el combate a la corrupción, son similares al del resto de los mecanismos analizados, si bien incentivando la apertura de espacios para la transparencia focalizada. Esto genera, por cierto, una expectativa sobre el potencial de acción ciudadana que se derive de estas acciones, como ya se comentó en el caso del Testigo Social; es decir, la posibilidad de articular nuevas formas de participación sobre estos temas, una vez que se ha clarificado sus contenidos. En general, se trata de una experiencia colectiva exitosa entre sociedad civil y gobierno, a favor de resultados concretos de beneficio social.

Lo anterior resume en líneas generales las principales impresiones sobre la experiencia de incidencia capturada mediante el trabajo de campo, principalmente. Esto nos permite anticipar que la comparación de características entre los modelos de incidencia no resulta necesariamente en una clasificación de “mejores prácticas” o bien de “mejor potencial de incidencia” para cada uno. Más bien, nos ofrecen información detallada sobre avances y elementos que deben considerarse útiles para fortalecer cada mecanismo, en la medida de lo posible. Esta afirmación (comparar para fortalecer, sobre elementos puntuales) debe guiar el análisis de los siguientes apartados, desde un punto de vista contributivo, como resultado de la sistematización.

Oportunidad de la intervención de la ciudadanía

Este segmento del cuestionario se dirigió a inquirir entre los participantes si el momento de la intervención de la ciudadanía era adecuado; es decir, que no interrumpiera procesos internos de las dependencias, que se obtuvieran resultados en un tiempo razonable y que esta interacción de hecho favoreciera los tiempos internos de deliberación. Respecto del primer reactivo, en los cinco modelos existe una impresión homogénea de que los mecanismos no interrumpen o dificultan los procesos internos de los entes públicos. La inclusión en la normatividad y, desde luego, en los procedimientos cotidianos como en el caso del Testigo Social, permite que no se dificulte el actuar público necesariamente ordenado en materia de contrataciones, por ejemplo. En espacios como la Contraloría Social, la acción pública puede prolongarse en el tiempo, pero jamás interrumpirse. Los ejercicios concertados, como los de rendición de cuentas o monitoreo ciudadanos implican la intervención de la ciudadanía de manera ordenada, lo mismo que en el Gobierno Abierto, que si bien requiere una modificación en las dinámicas ordinarias de los agentes públicos responsables, tampoco significaron una detención de éstas para la atención particular del mecanismo.

En cuanto al tiempo de la realización de la participación, la intervención a lo largo de procesos de la administración como en la Contraloría Social y el Testigo Social se aprecian como beneficios de su diseño institucional. En este último caso, empero, la restricción a los actos públicos sí aparece como una limitación, junto con la emisión del testimonio una vez finalizado el proceso que, de modificarse, podría dar lugar a más trabajo colaborativo antes y después de cada procedimiento de contrataciones. Por su parte, los ejercicios concertados no presentan complicaciones sobre el particular, pues se espera un tiempo específico para que desdoblen sus efectos.

Por último, en el favorecimiento en el fluir de procesos de toma de decisiones, existen experiencias diferenciadas entre los mecanismos (e incluso al interior de cada caso, sin llegar a ser enteramente homogénea la opinión en alguno). Este es un tema sin mucha discusión, por ejemplo, en Testigo Social y Contraloría Social, pues es un efecto esperado que algunas ocasiones la participación ciudadana signifique un esfuerzo adicional por parte de los servidores públicos, sin que esto se traduzca, como se apuntó, en una obstrucción de la acción pública. Es posible afirmar que, este tema no es tan relevante dada la naturaleza y funciones esperadas de estos mecanismos.

Ahora bien, en el caso de los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad y el Gobierno Abierto, es cierto que no impactan de manera evidente en la toma de decisiones internas en actividades sustantivas. Es decir, su objetivo no está realmente encaminado a la incidencia en la planeación o ejecución de políticas públicas, tanto como en la forma de actuación de los entes públicos de manera transparente y abierta. Por lo anterior, es difícil juzgar si facilitan o entorpecen los procesos ordinarios de la administración (aunque en algunos casos podría existir esta impresión por la utilización de recursos- especialmente el tiempo- como se propone más adelante). En el caso del Monitoreo Ciudadano, por último, es evidente que aporta información, conforme a la intención para su realización, que permite una mejor toma de decisiones internas. Esto se ha traducido, por lo general, en un aliciente para el ejercicio de acciones públicas de una manera más directa y acordada.

Resumiendo, si bien con algunas áreas de oportunidad en algunos modelos, la oportunidad de la intervención de la ciudadanía es en general evidente y puede incluso significar contribuciones en la toma de decisiones públicas cuando los mecanismos tienen por objeto específico realizar esta clase de aportación.

Eficacia de la opinión ciudadana en la transformación de políticas públicas

En relación con el estudio del fenómeno de la incidencia, no sólo importaba el reflejo sobre una voz oportuna de la ciudadanía y su trámite en tiempos igualmente razonables; sino que es también importante evidenciar si la participación puede ser verificada en la producción final de las acciones públicas, o al menos, rastrearse en los procedimientos ordinarios que llevan finalmente a moldear el contenido de la acción pública. Los resultados de este grupo de reactivos son interesantes, pues reflejan que a la interacción no siempre se corresponde con un seguimiento sobre una matriz definida, permitiendo caracterizar, documentar y mejorar la incidencia en cada ocasión. Es decir, considerando la eficacia de un mecanismo como la medida en que se refleja finalmente la voz ciudadana en la toma de decisiones de un ente público, como consecuencia de

la operación de un mecanismo de participación ciudadana es importante mostrar ¿en dónde se refleja? y ¿cómo se tramita? la expresión de la ciudadanía hacia la generación de acciones públicas.

En relación a la manera de consignar o hacer evidente la voz ciudadana, como consecuencia de la operación de un mecanismo de participación ciudadana, espacios como los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad y la Contraloría Social tienen como característica que la documentación de la experiencia se limite a la relación de los actos públicos que se realizan conforme a la normatividad vigente. En el segundo caso, por ejemplo, la mayoría de los entrevistados no identifica una forma de dar cuenta y seguimiento de las denuncias y quejas que se deriven de la intervención de los contralores sociales, por ejemplo; esto aún cuando son evidentes los esfuerzos de la SFP para lograr esto, incluso mediante sistemas informáticos que se han ido perfeccionando con el tiempo.

Por otra parte, en el Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano recae en los actores sociales la labor de documentación de la experiencia de incidencia en cada caso, principalmente. Sin embargo, en ambos casos las propias dependencias se interesan por darle seguimiento a las observaciones y recomendaciones que se formulan. Esto no ha generado, empero, un mecanismo ordenado y sistemático para conocer cómo se realizan las interacciones entre los actores sociales y gubernamentales, frecuentemente bajo la premisa de que las observaciones se atienden de manera pronta. Esto, por tanto, deja de lado la posibilidad de generar mayores conocimientos en el largo plazo, como parte de los alcances de los modelos de incidencia.

En el caso del mecanismo de Gobierno Abierto, el seguimiento puntual de los compromisos a partir se hace posible por la existencia de acciones concertadas de antemano, incluso calendarizadas y con metas estimables. A pesar del corto período de operación de este mecanismo en su primera experiencia, se ha notado una intensa actividad recíproca entre los actores, que da como resultado un seguimiento constante con buenos resultados. Empero, no se ha definido aún alguna estrategia para dar seguimiento de estos primeros productos después de la primera fase de implementación.

Asimismo, en cuanto a esta eficacia, según lo señalado anteriormente, no sólo es importa que se pueda consignar la voz ciudadana como resultado de la operación de modelos de incidencia; sino también la calificación de los servidores públicos sobre la clase de voz que permiten recoger estos instrumentos; es decir su opinión respecto de la relevancia y calidad de esta manifestación, al igual que la pertinencia de la participación. En ese sentido, es una opinión generalizada que estos modelos, por su definición normativa, son claros en la clase de expresiones que la ciudadanía puede verter en cada ocasión, aunque esto no excluye que se formulen todo tipo de manifestaciones una vez que los actores se presentan en un espacio abierto.

En este sentido, es importante mencionar que se siguen detectando desviaciones en la clase de expresiones como las de los Testigos Sociales que opinan sobre los condiciones sustantivas de las contrataciones públicas (que vienen incluso desde antes de la formulación del procedimiento concreto). En otro ámbito, los comentarios no relacionados a los programas concernidos en la Contraloría Social y los Ejercicios de Rendición de Cuentas suelen ser también frecuentes. Sin embargo, la tendencia parece indicar que la maduración de los mecanismos sitúa esta tendencia a la baja. Incluso en el Gobierno Abierto, algunas propuestas de la sociedad civil resultaban inviables respecto de la brevedad o capacidades reales de los entes públicos involucrados. Sólo se

excluye, naturalmente, el Monitoreo Ciudadano, en el que no se reportó este fenómeno precisamente por su naturaleza de entregar opiniones concretas sobre el servicio o trámite que se está analizando (no cabe, pues, la posibilidad de hacer comentarios impertinentes). Al respecto, si bien es de esperar que no toda la ciudadanía conozca la función de cada modelo, en espacios que requieren la profesionalización de los actores sería deseable que la conducta de los participantes fuera más homogénea y asertiva.

Por último, a la mínima desviación que ocurre en el propósito de los medios de incidencia en cuanto a la participación de la ciudadanía corresponde, en opinión de los servidores públicos entrevistados, una evidente satisfacción de los usuarios de los mecanismos en cada caso. Se matizan estos resultados entre la escucha efectiva de la voz ciudadana (en todos los casos) hasta la emisión de toda clase de reconocimientos sobre la utilidad de los mecanismos como la Contraloría Social y los Ejercicios de Rendición de Cuentas. Este mismo resultado igualmente oportuno y útil genera una segunda inquietud, a indagar en el futuro ¿cuál es la percepción del ciudadano no participante en estos mecanismos? Y ¿cómo transformar estas visiones, comunicando efectivamente estas experiencias exitosas?

Eficiencia de los mecanismos

En particular la opinión de los servidores públicos resultó valiosa para informar sobre un dato generalmente obviado en los estudios sobre participación ciudadana: la utilización de recursos. Si bien algunos teóricos han presumido la necesidad de fortalecer los espacios de participación con aportaciones materiales directas, por ejemplo, este estudio ha permitido identificar diferentes resultados en relación con esta aseveración. Particularmente: a) si la operación de los mecanismos requiere un mayor compromiso de recursos públicos, b) si dicha utilización de recursos, en su caso, implica una distracción en la atención de tareas sustantivas de un ente público y c) si se puede calificar como una inversión este uso de recursos públicos, en tanto repercute en una mejor asignación de otros recursos administrados por la dependencia o entidad. En esta secuencia es que se define la eficiencia del mecanismo como aquel que, si bien hace uso de recursos públicos, no implica soslayar otras tareas sustantivas y reporta, al final, un mejor uso global de estas asignaciones.

Modelos como la Contraloría Social, acordes con sus alcances y resultados, implican un despliegue importante de recursos públicos (materiales, humanos y financieros) para alcanzar a la población beneficiaria al interior de la República, máxime cuando los beneficiarios de los programas sociales pueden residir en comunidades marginadas incluso territorialmente. Una medida evidente y positiva en este caso ha sido la creación de unidades especializadas al interior de las dependencias y entidades para la atención de este tema en particular. En general, empero, para muchos agentes públicos, esto significa la multiplicación de esfuerzos sobre una misma base para lograr cumplir con los objetivos de esta estrategia. En general la expresión en este caso ronda en torno a la insuficiencia de recursos para acometer esta grande empresa.

La extensión del ejercicio de Contraloría Social es relevante para desencadenar una reflexión más bien natural. El problema no es si se utilizan o no recursos, sino la magnitud y alcance que se espera y si acaso éstos son suficientes para alcanzar una meta como la de generar un mecanismo que atienda a millones de personas. En este sentido, vale la comparación con la experiencia en el Gobierno Abierto: se han utilizado mayores recursos (incluso cuantiosos en la elaboración de soluciones informáticas), pero para atender una acción puntual y definida, al alcance del ejecutor.

Esta es una buena medida para comenzar a afinar el debate sobre el uso de recursos en el fomento de la participación ciudadana.

En cuanto al Testigo Social y el Monitoreo Ciudadano la asignación de recursos ex profeso a estos propósitos significa, sin duda un avance, aunque en ocasiones (para los primeros participantes u operadores esporádicos) también implica un desequilibrio en la planeación que debe ser enfrentado “de algún modo” por las dependencias y entidades; es decir, frecuentemente implicando intrincados movimientos presupuestarios y una serie de trámites ante las autoridades hacendarias. La asignación de recursos por la vía presupuestal de manera concreta puede ser una alternativa en estos casos.

En el caso de los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad, su realización calendarizada de manera anual implica en la mayoría de los casos su organización con recursos de alguna área destinada a la participación ciudadana en el ente público o, incluso, la unidad administrativa que presenta resultados. Si bien en general no se le aprecia como un gasto, es cierto que de ampliarse estos ejercicios (por ejemplo, hacerlos más frecuentes o darles seguimientos) podría implicar un mayor compromiso de recursos que pudiera ubicar este mecanismo en la hipótesis de insuficiencia de recursos antes mencionada. Por tanto, puede insistirse en la opción de asignar recursos por la vía presupuestal directa.

En general, la impresión de los servidores públicos independientemente del uso de recursos que implique la operación del modelo, en relación de la eficiencia es que la retroalimentación recibida como parte de estos esquemas permite utilizar siempre de mejor manera los recursos públicos hacia una mejor consecución de los objetivos de interés general que tienen en cada caso los programas y políticas públicas con participación ciudadana.

Sustentabilidad de los modelos de incidencia

Para la mayoría de los entrevistados la sustentabilidad de los modelos de incidencia está fuera de duda. Sólo en casos críticos como el Testigo Social, donde se han hecho fuertes llamados a volver este esquema más funcional hacia la sociedad abierta, o el Gobierno Abierto, en el que es grande la expectativa sobre su permanencia futura (dada su coyuntura política particular) existen señalamientos importantes al respecto. Empero, en todos los casos, los servidores públicos fueron especialmente generosos en cuanto a diagnosticar las áreas de oportunidad de los modelos e, incluso, proponer soluciones.

En el caso de la Contraloría Social, se observa que la consolidación paulatina del modelo no deja de requerir una importante inversión en la capacitación de los usuarios del esquema. Por tanto, parece importante fortalecer este componente de manera que la participación y guía de las autoridades para este ejercicio pueda reducirse paulatinamente. Existe gran interés, asimismo, e incluso propuestas hacia la sistematización de los resultados de los ejercicios de contraloría para el fortalecimiento de la gestión pública. No obstante, existe una consideración generalizada de que el mecanismo, incluso sin cambios, debería seguir existiendo por sus variados aportes en la construcción de ciudadanía y certeza de la acción pública.

Por lo que hace al Testigo Social ya se ha mencionado la necesidad de fortalecer su papel frente a la ciudadanía en general, apuntalando su función como vector de información de alta relevancia para la contraloría social en un aspecto más abierto. Otro señalamiento importante recae sobre la instancia normativa (la SFP) hacia fortalecer la participación mediante una incorporación de

nuevos actores y el acompañamiento hacia el logro de una comunicación social efectiva del papel del Testigo Social. Algunos actores públicos, incluso, han realizado esfuerzos en este sentido, independientemente de los que realice próximamente la SFP.

Los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad han seguido un proceso de maduración y fortalecimiento a través de los años que ha permitido focalizar sus espacios de atención y sus objetivos, en beneficio de una mejor interacción entre sociedad y gobierno . Empero, los entrevistados han sido entusiastas en señalar nuevas áreas de oportunidad para este mecanismos Entre las aportaciones que podrían fortalecer los Ejercicios se señalan una periodicidad más frecuente, continuar afinando la idoneidad temática a los ámbitos operativos de cada ente público y amplificar la difusión de sus resultados para lograr una mayor participación. Este último asunto, empero, recae de manera especial sobre las propias organizaciones de la sociedad civil que, en multitud de ocasiones, no atienden a las invitaciones a participar.

Por último, el Monitoreo Ciudadano se propone como una estrategia que pueda consolidarse en el tiempo como un ejercicio recurrente, con variedad de actores que lo realicen y que puedan aportar de mejor manera en cada caso. De la misma forma, se observa una gran concentración en algunos sectores públicos (como el de salud) cuando la prestación de servicios acontece en un buen número de instancias públicas federales. Esto sugeriría que un área de oportunidad se encuentra en la réplica del mecanismo hacia otros espacios que bien pueden aquilatar la experiencia (sobre todo en espacios maduros de alcance nacional, como es Aval Ciudadano de la Secretaría de Salud).

En abono a lo anterior, la sustentabilidad de estos mecanismos también puede considerarse en torno al fortalecimiento de su orientación como espacios de combate a la corrupción, influyendo hacia la conciencia de los participantes en cuanto al potencial evidente en su participación. Esto, a favor de mejores espacios de diálogo e interacción que construyan ciudadanía, en detrimento de espacios públicos oscuros y propensos a la ilicitud, dominados por la apatía ciudadana.

Replicabilidad de los mecanismos

Si bien entre los participantes de la sociedad civil, en el estudio anterior sobre el Testigo Social, esta pregunta generó diferentes inquietudes que fueron publicadas y difundidas en amplitud, en general este bloque de preguntas realizadas a los servidores públicos no resultó en informaciones variadas o significativas. Esto se complementa con la visión capturada (dentro del mismo grupo de reactivos) sobre que todos los modelos de incidencia en estudio son prácticas de valor que deben asumirse transversalmente en cualquier orden de la administración pública.

Cabe rescatar el señalamiento constante de que estas figuras requieren ser transferidas y hacerse funcionales en entidades federativas y municipios, no sólo en cuanto estos ejecutores apoyan las tareas federales, sino porque en estos ámbitos es raro encontrar modelos de incidencia similares, con un nivel de operación tan sofisticado pero, sobre todo, con la permanencia y regularidad que se ha hecho visible en la Administración Pública Federal.

En general, la falta de respuestas sobre estas preguntas está debidamente justificada en la transversalidad efectiva de medidas como la Contraloría Social, los Ejercicios de Rendición de Cuentas a la Sociedad y el Gobierno Abierto. O bien, la idoneidad de los ejercicios respecto de su ámbito de aplicación como los Monitoreos Ciudadanos e, incluso la atención directa a demandas formuladas precisamente por organizaciones ciudadanas mediante el mecanismo de Gobierno

Abierto. En el caso del Testigo Social se hizo patente, nuevamente, la necesidad de ampliar la cobertura del mecanismo en espacios que, por los montos y volúmenes de sus contrataciones públicas, nunca han contado con la presencia de este representante social.

Por último cabe destacar, dentro de las sugerencias que los servidores públicos ofrecieron para la efectiva realización de estos modelos de incidencia, la apertura de los propios agentes operadores del modelo así como su dedicación y perseverancia (compromiso) en la obtención de resultados a partir de la aplicación del modelo, de manera que se generen primeramente espacios de confianza para la ciudadanía, sobre todo cuando se trata de los primeros acercamientos entre las agencias públicas y la sociedad civil en general. También mencionaron que es importante la adecuada difusión del mecanismo para incentivar una participación ciudadana más nutrida.

Consideración de la participación ciudadana y apuntes finales

En general los participantes coincidieron con la propuesta de esta investigación en cuanto a que la participación ciudadana no sólo es una vía de expresión delante de la gestión pública, sino un canal para la incidencia y la transformación de la acción pública. Esta incidencia, como se observa en el primer apartado, no es necesariamente en la transformación de resultados finales de la administración o en el diseño de programas y su ejecución. Una gran labor de estos mecanismos se sigue concentrando en la generación de espacios democráticos viables, sobre valores como la igualdad, el respeto, el diálogo y la responsabilidad que siguen siendo altamente demandados en nuestro país.

Los presentes resultados, desde la óptica del equipo de investigación, son bastante alentadores en cuanto a la diversidad de opciones para el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país. Se presenta, al tiempo, una importante oportunidad para reorientar estos mecanismos en torno a un propósito fortalecido en el combate a la corrupción mediante la adecuada facilitación a la ciudadanía de herramientas para fomentar estos usos.

En general, entonces, si bien ha resultado que el presente estudio ha tenido dificultades para identificar de qué manera “la sociedad civil en el combate a la corrupción” produce cambios significativos en este tema, este hallazgo sirve más bien para cuestionar el postulado (hasta cierto punto simplista) de que la pura existencia de mecanismos de participación ciudadana resulta en una intervención significativa del público en general contra la corrupción. Por otra parte, a partir de las expresiones reflejadas, creemos que son innegables las importantes aportaciones de estos mecanismos, como producto del esfuerzo cotidiano de servidores públicos y ciudadanos en la consolidación de espacios democráticos para la incidencia oportuna, eficaz y eficiente en políticas públicas, mediante modelos sustentables y replicables.

Mesa B.3

Relaciones gobierno sociedad civil en los estados.

Estado de vinculación entre las organizaciones de la sociedad civil y los actores clave del desarrollo social en la Zona Metropolitana de Guadalajara: su relación con la incidencia en políticas públicas.

Janet Aguirre Dergal y Paloma Sotelo Márquez

Resumen

El estudio tiene como objetivo identificar el estado de vinculación entre las OSC y gobierno federal, estatal y municipal, empresas, fundaciones, universidades, medios de comunicación y otras OSC-, para explorar su relación con la incidencia en políticas públicas.

Los resultados muestran que a mayor vinculación entre las organizaciones y otros actores del desarrollo social, mayor incidencia de las OSC en materia de políticas públicas. Aún con estas tendencias, se encontraron elevados porcentajes de OSC que sí se vinculan con otros actores pero que no inciden en política pública. Esto se explica en parte por otros factores como el tipo de vinculación, el grado de disposición de los tres niveles de gobierno para la inclusión de otros actores en el ciclo de las políticas públicas, y el marco legal-normativo prevaeciente.

Se utilizaron dos enfoques metodológicos participativos: el Enfoque del Marco Lógico y la Investigación Acción Participativa.

Palabras clave: *vinculación, desarrollo social, políticas públicas, incidencia, sociedad civil.*

1. Introducción

Este estudio es uno de los capítulos de la investigación “Organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG): capacidades, necesidades y entorno”.

En esta investigación buscamos dar un nuevo significado al análisis de las OSC, actores que nacen de la reflexión social y de la voluntad y acción ciudadana.

Desarrollamos un diagnóstico participativo, centrado en tres dimensiones clave de las organizaciones que desempeñan su labor en la ZMG: sus necesidades, sus capacidades y su

entorno. A su vez, focalizamos estas dimensiones en tres objetivos específicos que guían esta investigación: 1) identificar las capacidades, intereses y necesidades de las OSC en materia de planeación estratégica y operativa para la intervención social; 2) identificar los niveles de armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC, y sus necesidades e intereses, y 3) identificar los mecanismos de vinculación entre las OSC y los distintos actores involucrados en el desarrollo social. El capítulo que abordaremos en esta exposición corresponde al tercer objetivo.

2. Metodología

2.1 Enfoques de investigación

Integramos a esta investigación dos enfoques cuya esencia es la participación y el consenso: el Enfoque del Marco Lógico (EML) y la Investigación Acción Participativa (IAP).

El EML agrupa diversos análisis, herramientas y técnicas orientados a que la población local analice su realidad, exprese sus problemas y prioridades y utilice la información generada, para llevar a cabo la identificación y diseño de las acciones de desarrollo más convenientes (Gómez y Sainz, 2010).

La IAP es un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados. Se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social (Eizaguirre y Zabala, 2006).

En resumen, tanto en la IAP como en el EML, el papel del agente externo no es el de un investigador que extrae información para desarrollar un proyecto, sino el de un facilitador que alienta la participación de las comunidades, la concienciación y el empoderamiento para que se genere el cambio en sus vidas.

2.2 Las técnicas de investigación

Se hizo un uso complementario de las técnicas cualitativas y cuantitativas, poniendo especial atención a los aspectos de percepción, visión, formas de relación y comprensión del entorno.

Para esto se realizaron:

- 101 encuestas aplicadas a directores de OSC de la ZMG;

- dos grupos focales: uno integrado por seis directivos (en tres sesiones) y otro por seis operativos (en una sesión) de OSC de la ZMG;
- análisis documental de fuentes secundarias;
- ocho entrevistas en profundidad, realizadas a representantes de los siguientes ámbitos: Gobierno federal, Gobierno estatal, Gobierno municipal, Universidad, empresa privada, fundaciones, medios de comunicación impresa, radio y televisión.

Descripción y definición de la población sujeto de estudio

La población objetivo, sujeto de estudio y protagonistas de esta investigación, son las OSC de la ZMG, es decir, las que desarrollan allí su labor y realizan actividades contempladas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil¹.

La herramienta de sistematización de resultados

En esta investigación se hizo uso del árbol de problemas como herramienta participativa propia del EML para sistematizar, integrar y armonizar los resultados de tipo cuantitativo y cualitativo.

El árbol de problemas constituye el esquema básico de ordenación del diagnóstico situacional (Gómez y Sainz, 2010), bajo una lógica de causas y efectos que, a su vez, contribuyen al entendimiento de los problemas y al análisis de las hipótesis. Esto partiendo de las circunstancias de determinados grupos o colectivos que perciben de forma negativa una situación o que la padecen.

3. Estado de vinculación entre las OSC y los actores clave del desarrollo social en la Zona Metropolitana de Guadalajara, y su relación con la incidencia en políticas públicas

En esta investigación concebimos a las OSC como *sistemas abiertos* que están en constante interacción con el entorno, al cual deben adaptarse para garantizar su supervivencia y continuidad. Por tanto, no existe un modo óptimo de organización, sino que la configuración idónea dependerá de sus condiciones particulares, del tipo de actividad que realiza y de su entorno (Cámara, 2005).

Este capítulo tiene como objetivo específico identificar el estado de vinculación entre las OSC y los distintos actores involucrados en el desarrollo social de la ZMG. Esto, con el fin atender la

hipótesis planteada que establece que la incidencia de las OSC en materia de política pública es mayor si las organizaciones están vinculadas con los actores clave, públicos y privados, del desarrollo social.

3.1 Marco conceptual

3.1.1 Vinculación entre actores del desarrollo social

El concepto de vinculación alude al trabajo en red o interacción entre las OSC y los actores clave del desarrollo social. Los actores se vinculan sobre la base de sumar esfuerzos para la consecución de objetivos compartidos, la complementación de capacidades y la sinergia de sus interrelaciones (Sebastián, 2000); es decir, va más allá del intercambio de bienes y servicios con el fin de facilitar el intercambio de buenas prácticas e ideas, fortalecer el alcance de su trabajo y desarrollar programas de cooperación con organizaciones similares (OEA, 2012).

Para que la vinculación entre actores se logre, es necesario que exista confianza y reciprocidad. La confianza tiene que ver con la disposición entre actores para iniciar y mantener una relación de ayuda. La confianza requiere de familiaridad, cercanía y conocimiento de las necesidades y capacidades entre los actores (Aldrete *et al.*, 2009). Por otro lado, la reciprocidad parte de la expectativa de que un actor responda a otro otorgando algún tipo de beneficio. Está definida por “el tiempo que tienen los sujetos de conocerse, el grado de confianza y la existencia de normas y valores compartidos que rigen y regulan los vínculos entre los sujetos” (Aldrete *et al.*, 2009).

3.1.2 Incidencia de las OSC en política pública

El concepto que adoptamos está centrado en la incidencia en políticas públicas desde la sociedad civil, propuesto por Jonathan Fox (2001). En este sentido, la incidencia en política pública tiene tres principales connotaciones:

- Se refiere no solo a la defensa de individuos, sino de los intereses de colectivos excluidos o privados de sus derechos
- Contempla estrategias proactivas para generar cambios de interés público, es decir, esfuerzos con la intención de “cambiar las reglas del juego”, en contraste con la sola defensa de causas sociales en el marco de las reglas establecidas.
- Hace referencia a los esfuerzos de defensa contra el abuso del poder público o la exclusión más allá de conflictos de carácter legal.

Las acciones para incidir en políticas públicas van dirigidas al poder ejecutivo, legislativo o judicial del Gobierno. En términos de estrategias, usualmente implica la combinación de acciones para informar al público, movilización social y cabildeo directo con autoridades. Estas estrategias resultan, en la práctica, complementarias y de refuerzo mutuo (Fox, 2001).

La incidencia en política pública va estrechamente ligada a la relación entre Gobierno y OSC. En este sentido, partimos de que las OSC y el Gobierno no se contraponen; por el contrario, como Carothers y Barndt (2000) afirman, las organizaciones pueden ser más efectivas para incidir en política pública si el Estado cuenta con un marco coherente para establecer y aplicar sus políticas. Asimismo agregan que un buen trabajo de incidencia en política pública por parte de las OSC tenderá a fortalecer y no a debilitar la capacidad del Estado en un contexto democrático. Finalmente, afirman que la sociedad civil puede y debe retar, irritar y, en ciertas ocasiones, incluso antagonizar al Estado. Sin embargo, la sociedad civil y el Estado deben reconocer que son complementarios y que, en el mejor de los casos, se desarrollan de manera simultánea y no a expensas del otro (Carothers y Barndt, 2000).

Esta postura, por tanto, concibe las funciones de las OSC y el Gobierno como complementarias y no como sustitutivasⁱⁱ.

3.1.3 Vinculación de las OSC con actores clave del desarrollo social e incidencia de las organizaciones en materia de política pública

El objetivo específico que corresponde a este capítulo plantea como hipótesis que la incidencia de las OSC en materia de política pública es mayor si las organizaciones están vinculadas con los actores clave, públicos y privados, del desarrollo social.

El proceso de adaptación de las OSC a su entorno implica que las organizaciones negocien con diversos actores, como instancias públicas, comunidades de base, instancias financiadoras y empresarios, entre otros, “maniobrando entre los intereses de todos ellos sin ser cooptadas o volverse dependientes” (Lewis, 2001, en Carrillo, García y Tapia, 2005). Esto implica que las OSC tengan la capacidad de analizar el contexto en el que están insertas, reconocer los intereses de los distintos actores y la manera en que puede incidir en ellos para lograr sus objetivos (Carrillo *et al.*, 2005). En este sentido, las OSC y los diversos actores clave, públicos y privados, del desarrollo social tienen el interés y la capacidad de incidir en su macroentorno, incluyendo el

marco jurídico-normativo y el proceso de definición y toma de decisiones respecto a las políticas públicas ligadas al desarrollo social.

Por otra parte, la vinculación y el trabajo en redes se reconocen como factor indispensable para el fortalecimiento de las OSC y el impulso del desarrollo social. Además, propicia el intercambio de experiencias, la mejora en el manejo de los recursos; se evita la duplicación de acciones y, en consecuencia, permite un impacto positivo más amplio (Carrillo *et al.*, 2005).

A pesar del generalizado reconocimiento de los beneficios de la vinculación y el trabajo en redes, este sigue siendo un tema pendiente para las OSC y otros actores en México. En el “Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social”, se identificó que las sinergias entre estos actores son limitadas debido al “desconocimiento de la existencia de otros actores y sus actividades, y a las diferencias en sus estrategias de trabajo y sus estructuras organizativas”. Aun así, se reconocen los esfuerzos para establecer sinergias con el fin de atender problemáticas sociales a través del trabajo en redes. Sin embargo, siguen siendo insuficientes y son principalmente coyunturales, es decir, con objetivos muy específicos que, una vez logrados, son precedidos por la disolución de las redes. (Sedesol, 2009).

Respecto a las OSC en la ZMG, poco se ha explorado en este sentido; sin embargo, Aldrete, Alatorre y Bautista (2009) hacen importantes reflexiones sobre la articulación de los actores locales del desarrollo social:

La ausencia de directorios actualizados en los municipios [de la ZMG] sobre el número de OSC, aunado a la falta de diagnósticos sobre su quehacer, cobertura y requerimientos, dificulta la posibilidad de establecer relaciones y diseñar políticas de acercamiento y colaboración con estos organismos. [...] [Las] acciones tienden a ser parciales, y muy focalizadas, sin una perspectiva integral que aproveche la riqueza de las relaciones, conocimientos y recursos de las OSC para crear sinergias en la atención de los diversos problemas y conflictos que se presentan en los municipios.

[...] Los múltiples esfuerzos que se generan están poco articulados. Una de las razones tiene que ver con el desconocimiento que existe sobre lo que otros grupos e instituciones hacen, lo cual genera que las distintas acciones que se emprenden para atender y solucionar algún fenómeno social se diluyan en vez de que se

fortalezcan a partir de las distintas visiones y acciones que son propuestas por distintos actores y organizaciones.

Finalmente, cabe especificar que la vinculación no es el único factor que influye en la incidencia por parte de las OSC en política pública. En nuestro país, el marco jurídico presenta una limitante importante en la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), cuyo artículo 97 establece que las personas morales con fines no lucrativos, para poder recibir donativos deducibles de impuesto, deberán abstenerse de involucrarse en actividades destinadas a influir en la legislaciónⁱⁱⁱ.

Esta restricción contraviene el derecho constitucional de participación y asociación libre, lo cual incluye la participación en la mejora de las leyes del Estado mexicano; a su vez, limita las posibles fuentes de financiación a las que pueden tener acceso las OSC. De acuerdo con el Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadanas, un colectivo de OSC que realiza esfuerzos por un entorno más favorable para las OSC en México, “esta prohibición limita enormemente la participación cívica ciudadana y el involucramiento de las OSC con el poder legislativo, aportando información técnica y el diálogo donde muchos legisladores solicitan a los ciudadanos propuestas específicas de redacción legislativa”^{iv}.

Además, solo siete entidades del país cuentan actualmente con una legislación que contempla la participación de las OSC en las actividades y decisiones políticas (Sedesol, 2009). En Jalisco, en 2005, se presentó la iniciativa de creación de la Ley para el Fomento y la Participación de las OSC, la cual fue rechazada y ha permanecido detenida en el Congreso del Estado a pesar de los esfuerzos de diversas OSC que han impulsado la propuesta^v.

Esto es, sin duda, un obstáculo de carácter jurídico que debe tomarse en cuenta al analizar los niveles de vinculación entre las OSC y otros actores, y la capacidad de las organizaciones para incidir en política pública.

3.2 ¿Cuál es el estado de vinculación entre las OSC y los distintos actores involucrados en el desarrollo social de la ZMG?

Se identificó como problema central la insuficiente vinculación entre las OSC y los distintos actores clave del desarrollo social de la ZMG (véase el anexo 1). Es decir, son insuficientes las acciones que las OSC y los actores clave del desarrollo social, públicos y privados, realizan con

el objetivo de complementar capacidades. De este problema central se deriva una serie de problemáticas que constituyen sus causas:

3.2.1 La insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y otras organizaciones similares

La primera causa directa que contribuye al problema central es la insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y otras organizaciones similares. Esto es, el 18 por ciento de las organizaciones no complementan sus capacidades con las de otras OSC. Aunque este porcentaje no es alto, llama la atención que existan organizaciones en el sector cuyos vínculos con organizaciones similares son escasos o prácticamente nulos. Por ejemplo, en los últimos seis meses, el 31 por ciento de las OSC no han realizado actividades en colaboración con otras, y el 12 por ciento no tienen relación con ellas. El mayor riesgo de esto es el aislamiento y empobrecimiento organizacional en el que podrían caer, o en el que probablemente ya se encuentran inmersas, situación que se analizará a continuación.

Aún así, el 82 por ciento de las OSC que dice complementar capacidades con sus pares, y el 75 por ciento que forma parte de una red, refleja una importante tendencia de interacción y comunicación entre estos actores que contrasta con las afirmaciones que indican que las OSC están por completo aisladas entre sí.

3.2.2 La insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las fundaciones

La segunda causa es la insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las fundaciones. El 23 por ciento de las OSC no complementan capacidades con estos actores, cuyos objetivos se centran, en la mayoría de los casos, en ampliar y fortalecer las capacidades de las organizaciones. En los últimos 6 meses, por ejemplo, el 55 por ciento de las OSC no han realizado actividades en colaboración con fundaciones, mientras que el 20 por ciento no tiene relación con estos actores. Esta débil vinculación podría explicarse, en parte, por la percepción de “mayor jerarquía del otro”, que 20 por ciento de las OSC tiene de las fundaciones.

En contraste, durante el encuentro de la entrevista en profundidad con un representante de las fundaciones, surgieron valiosas reflexiones sobre lo que un actor como este puede percibir en su relación y vinculación con las OSC. En este sentido, se estableció contacto con un director de una fundación privada con sede en Guadalajara pero con incidencia nacional. Su análisis tocó aspectos clave de la vida de las OSC, como la falta de información certera y actualizada sobre su

labor, que va desde un directorio actualizado de estos actores hasta información acerca de su desempeño y resultados. Asimismo, se habló de aspectos relacionados con el escaso conocimiento de la problemática que atienden, debido a la ausencia de diagnósticos. A su vez, el entrevistado explicó que fundaciones como la que preside se topan, frecuentemente con el obstáculo del protagonismo de los directivos de las OSC y el enfoque asistencialista de sus organizaciones:

Una característica que hemos detectado en varias OSC es la resistencia a cambiar el enfoque paternalista y asistencialista por parte de los directivos, ligado probablemente a una cuestión de ego, donde la persona fundadora pareciera que se asume como eterno en el cargo [...] Esto afecta el desarrollo de una organización [...] Las OSC que apoyamos en grandes concentraciones urbanas, como la ZMG, suelen trabajar más con un esquema paternalista, es decir, asumiendo que el fundador y un grupo cercano tienen como responsabilidad resolver la problemática de un grupo en específico. En contraste, en el ámbito rural pareciera que los procesos de cambio social que impulsan las OSC son más ricos, más horizontales, fomentan lazos sólidos, y las mismas comunidades se involucran en transformar su situación. Esto puede sonar contrastante, considerando que por lo general se asume que las OSC urbanas tienen ventaja en cuanto a su capacidad de cambio social.

A la reflexión anterior siguió un análisis sobre el papel que pueden estar desempeñando las fundaciones, a veces un tanto condicionado por su papel de financiadores: “Hay que reconocer que desde la otra parte, es decir, de las entidades financiadoras, podemos encontrar la falta de respeto con la que muchas veces se relacionan con las OSC. Estas entidades buscan ser protagonistas e incluso imponer su visión en la organización y en la forma de trabajo. Muchas OSC creen que ellas deben adaptarse a lo que la instancia financiadora exija, incluso, modificando sus estrategias de intervención social sin estar convencidas de hacerlo, y eso quebranta muchas cosas, no solo el respeto”.

Lo anterior conduce, según este representante de la fundación, a que muchas OSC puedan percibir que la dependencia económica que tienen hacia ciertas instancias gubernamentales no les permite adentrarse con libertad en el tema de incidencia en asuntos públicos.

3.2.3 Insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las empresas

Una tercera causa directa del problema central identificado es la insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y las empresas, situación que se refleja en el elevado porcentaje (42 por ciento) de organizaciones que no complementan capacidades con estos actores. A su vez, en los últimos seis meses, el 55 por ciento de las OSC no han realizado actividades de colaboración con una o más empresas, lo cual se agudiza ante la baja relación entre ambos actores, en donde el 31 por ciento de las organizaciones dice no tener relación con las empresas.

En la sesión de grupo focal se expresó que la vinculación entre las OSC y la empresa es más bien débil: “Las empresas son con las que menos relación tenemos” (directivo de OSC). Durante dicha sesión, las opiniones sobre la experiencia con las empresas fueron escasas. Esto se debe a que si no hay relación, no se puede generar un testimonio sobre la experiencia, situación que constata el 31 por ciento de las OSC que no se vinculan con este actor clave del desarrollo social.

Por otra parte, el encuentro con un representante del ámbito de las empresas, a través de la entrevista en profundidad, dio voz al “otro”, al empresario. El perfil del entrevistado responde al de un directivo de una empresa transnacional, y con un programa establecido de responsabilidad social empresarial.

Ante la pregunta “¿Cómo percibes a las OSC de la ZMG?”, la respuesta concisa del entrevistado fue: “Creemos en estos actores y hemos trabajado en muchas líneas con ellos. Es la única manera de que México y Jalisco salgan adelante. No podemos dejar solos a nuestros políticos; tenemos que involucramos más [...] Percibo a las OSC desorganizadas, con objetivos y metas no muy claros. Algunas son un poco improvisadas, pero la misma necesidad te mueve. Veo que con poco hacen mucho”.

Aun cuando la figura de la empresa ha tomado presencia y corresponsabilidad en el desarrollo social, a través de programas e iniciativas de responsabilidad social empresarial, sale a la luz la tendencia de este actor a asumir el papel de proveedor. Esto, seguramente, contribuye a que el 14 por ciento de las OSC encuestadas consideren a la empresa con mayor jerarquía. Este porcentaje podría estar condicionado por el tipo de relación que establecen estos actores: la vinculación se limita a una relación caracterizada por el financiamiento de determinada necesidad y no, por ejemplo, por la transferencia de conocimientos que contribuya al fortalecimiento mutuo de capacidades.

En el diálogo con el entrevistado, se expone precisamente una idea que soporta lo anterior: “Veo tantas OSC que hacen lo mismo... Están muy desintegradas y compitiendo por los recursos, que son muy limitados. Si se unen, se pueden presentar mejor a las empresas, por ejemplo, para recibir apoyos”. Haciendo eco de este testimonio, “recibir apoyos” se ha vuelto un tema común de diálogo entre estos actores.

El empresario también analizó las “tareas pendientes” que tiene como actor clave del desarrollo social: “Creo que deberíamos acercarnos a esas organizaciones que han logrado organizarse, y que estas, a su vez, apoyen a otras más pequeñas”.

3.2.4 Insuficiente vinculación de las OSC de la ZMG y universidades

Un actor de gran relevancia en el desarrollo social de la ZMG, del estado y de México es y ha sido la Universidad. Su contribución al desarrollo de las organizaciones resulta inminentemente trascendental para su profesionalización y fortalecimiento. Sin embargo, la vinculación entre este actor y las OSC de la ZMG es insuficiente: 22 por ciento de organizaciones no complementan sus capacidades con las universidades.

Este porcentaje podría no ser especialmente elevado, pero la reflexión debe centrarse en el papel que se espera desempeñe la Universidad en el desarrollo de conocimientos, capacidades, habilidades y competencias de todos aquellos actores que contribuyen al desarrollo social en cualquier ámbito en el que se inserten. No obstante, tenemos que en los últimos seis meses el 37 por ciento de las OSC no ha realizado actividades de colaboración con universidades. Más grave aún: el 25 por ciento de las organizaciones no tiene relación con dicho actor.

A pesar de este panorama, la percepción que las organizaciones tienen de las universidades no es meramente de mayor verticalidad; por el contrario, el 61 por ciento de las OSC perciben su relación con la universidad como horizontal.

¿Cómo percibe la Universidad a estos actores? Para saberlo se entrevistó a un representante de la universidad, cuyo perfil es el de un coordinador de área, investigador y formador. Dio su respuesta con un breve repaso histórico de lo que han sido las OSC:

Yo creo que son esfuerzos muy importantes que tienen que ver con un proceso de modernización y con un movimiento que viene de procesos previos. Ha habido tres generaciones de grupos que tienen que ver con sus formas de organización, pero también de relacionarse con el Gobierno; que pasan de ser grupos bien

identificados a grupos más amplios. Son grandes esfuerzos de la sociedad que reflejan ese cambio de mentalidad, que buscan airear el espacio político y cambiar la relación ciudadano-Gobierno con nuevas estrategias.

A la par, resulta de gran valor la reflexión del entrevistado ante el cuestionamiento sobre cómo promueve la Universidad el saber de las OSC:

Primero, con una escucha activa. Reconocer que hay un *expertise* porque hay un valor, ya de por sí, por la razón de estar trabajando en lo público, es una cosa que hay que respetar por definición, y ese proceso ha generado a lo largo de años conocimiento, no necesariamente sistematizado y publicado, pero ahí está. Hay un *expertise* que nadie más lo tiene; la Universidad no lo tiene, tiene otros, pero es posible que la Universidad aporte y que las OSC aporten y que resulte un elemento tercero.

Preguntamos, entonces, ¿dónde está el “elemento tercero” al que se refiere el entrevistado? ¿Por qué estamos presenciando esta desvinculación entre OSC y Universidad? El entrevistado respondió: “La pregunta es si toca hacer algo diferente o algo más de lo que están haciendo. En este sentido, la profesionalización sí es importante para que se ubiquen en un contexto más amplio, de actores y sus funciones, para que tengan clara su estrategia o definan una”.

3.2.5 Insuficiente vinculación entre OSC de la ZMG y los medios de comunicación

Otra causa directamente vinculada al problema central se relaciona con la insuficiente vinculación entre las OSC y los medios de comunicación, situación que empobrece la información y visibilidad de la labor de las organizaciones y limita el espacio de análisis y reflexión que los medios de comunicación pueden ofrecer a la comunidad sobre la presencia de la sociedad civil organizada en el desarrollo social.

El 43 por ciento de las OSC no complementan capacidades con medios de comunicación, y es aún más preocupante que en los últimos seis meses el 47 por ciento no ha realizado actividades en colaboración con este actor. Peor aún: el 38 por ciento no tiene siquiera relación con los medios.

Esto supone que las OSC estén desarrollando acciones de visibilidad y difusión al margen de los medios de comunicación y que lo hagan con sus propios mecanismos, por ejemplo, de

comunicación social (redes sociales, boletines, páginas web). Esto es un medio necesario y válido pero de baja cobertura en comparación con los medios de comunicación masiva.

La insuficiente vinculación entre estos actores no podría adjudicarse a una posible percepción de verticalidad (afirmada por el 15 por ciento de las OSC), pues el 47 por ciento de las organizaciones consideran tener o percibir una relación horizontal, aunque no necesariamente de confianza, tal como se expresó en la sesión de grupo focal: “Nosotros tenemos una relación clara con los medios de comunicación, pero no es constante. Tenemos que ser muy cuidadosos. Los medios de comunicación buscan más la nota que la noticia en el tema que atiende mi organización. La cuestión es que sí dan información, pero destacan lo que les interesa” (directivo de OSC).

Por otra parte, las entrevistas con dos representantes de los medios de comunicación —uno de la prensa escrita y el otro de la radio y televisión— completan las razones de esta insuficiente vinculación a partir de la otra versión, visión y percepción de estos actores sobre las OSC:

Antes de ir a tratar de ver lo que nosotros creemos que son las cosas, buscamos a los que saben sobre ello. Los buscamos no solo para tener información, sino para entender. Esta es generalmente la ruta natural de la información: primero nos acercamos para que nos ayuden a tener un diagnóstico [...] A nosotros nos interesa cómo los pobres van a dejar de ser pobres, cómo van a dejar de necesitar de la gente que les lleva despensa. [...] Además, informativamente, siempre es más interesante analizar un proceso de construcción de una organización (cómo ha aprendido, cómo cambia esa visión) que el de una OSC que ya tiene claros sus objetivos. Informativamente es mucho más rico, y hasta en términos literarios son personajes redondos que están llenos de cambios. Nos interesa poder contar eso. (Representante de medio de comunicación, prensa escrita).

Con el anterior testimonio, queda claro que este primer entrevistado considera que la noticia debe atender al sujeto, pero enfocándose en sus procesos de desarrollo.

El entrevistado también expuso su visión crítica sobre la labor de dichas organizaciones:

Algunas OSC están cayendo en el error de no escuchar a la gente o a ciertos actores. Con frecuencia las OSC, con sus intereses, no logran articularse. A veces este tipo de competencia por *cuál es mi territorio y cuál es el tuyo* termina

atomizando los procesos, y muchas veces la gente que está ahí no sabe cómo actuar. Hemos tratado de decirlo a las personas con quienes tenemos confianza. Cuando publicamos algo así, no hablamos de si las OSC se están peleando, sino sobre la gente afectada. Es decir, lo que nos interesa a nosotros como medio informativo es lo que piensa, lo que hace y lo que siente la gente que está ahí. Las organizaciones son un medio para ellos y para nosotros. La organización en sí no es la cuestión informativa. Tenemos que ponderar lo que vamos a publicar.

En línea con lo anterior, el segundo entrevistado expresó la importancia de atender el tema de la duplicidad entre las OSC: “En la medida de lo posible, que hagan más sinergias entre las OSC al momento de salir al público, porque luego esto confunde, genera desconfianza. Deberían informar continua y sistemáticamente” (representante de medio de comunicación, radio y televisión).

Este segundo entrevistado no solo fue más crítico respecto a la relación que hay entre las OSC y los medios de comunicación, sino que la definió como “pedigüeña” de los primeros actores hacia los segundos, en donde se busca el contacto nada más en función de satisfacer un interés o necesidad organizacional y no, por ejemplo, para complementar capacidades:

Creo que en contenido no ha cambiado, solo en cuanto a los mecanismos, pero en el fondo es exactamente lo mismo. Las OSC tienen una necesidad y buscan el medio para satisfacerla. [...] Su forma de comunicación es más bien pedigüeña. Cuando lo buscan a uno es porque necesitan dinero. Cuando uno puede —y si yo conozco a la OSC desde mucho tiempo atrás—, pues puede ser más fácil [concedérselo], pero si uno las conoce el mismo día en que vienen a pedir las perlas de la Virgen [sic], o bien la organización solo viene una sola vez al año, a pedir más dinero, pues uno se aparta. Faltan vínculos.

3.2.6 Insuficiente vinculación entre las OSC de la ZMG y el Gobierno

La complementariedad de capacidades entre las OSC y el Gobierno en sus distintos niveles — federal, estatal y municipal— contempla que este último promueva sus competencias, pero además que sea capaz de vincularse con la sociedad civil organizada para enriquecer la participación representativa en los asuntos públicos.

En este sentido, los resultados expresan una realidad preocupante en cuanto a la insuficiente desvinculación entre las OSC y el Gobierno federal, estatal y municipal: el 51 por ciento de las organizaciones no complementa capacidades con el Gobierno federal; el 17 por ciento, con el Gobierno estatal, y el 52 por ciento, con el Gobierno municipal.

Complementar capacidades no es posible por la siguiente situación: en los últimos seis meses, el 75 por ciento de las OSC de la ZMG no han realizado actividades de colaboración con el Gobierno federal; el 44 por ciento, con el estatal, y el 64 por ciento, con el municipal.

La magnitud y severidad del problema se acrecienta con los siguientes datos: el 47 por ciento de las OSC no tienen relación con el Gobierno federal; el 19 por ciento, con el estatal, y el 32 por ciento, con el municipal. Si bien los resultados respecto al Gobierno estatal presentan una realidad menos preocupante, los resultados en conjunto auguran un escenario de gran empobrecimiento y baja participación en la esfera pública. Representa la ruptura en el vínculo entre dos actores cuya relación es más que una opción o estrategia, pues es una condición necesaria para el desarrollo social del país, el estado, y los municipios.

Dicha problemática presenta otra causa de gran relevancia que responde al elevado número de OSC que perciben a las instancias de Gobierno como con mayor jerarquía, es decir, en una relación vertical:

Tabla 1

Porcentaje de OSC que percibe como vertical su relación con el Gobierno	
Federal	29%
Estatal	36%
Municipal	16%

Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Esta verticalidad se resume en un esquema de dependencia económica y subordinación institucional que va creando parámetros de comportamiento entre actores; además, influye en aquellas organizaciones que no tienen relación aún, pero que se encaminan a la repetición de estas dinámicas.

Los testimonios expuestos en la sesión de grupo focal soportan claramente lo anterior y explican la relación de dependencia económica y la verticalidad:

“Nosotros no hemos trabajado suficientemente en el sentido de vincularnos; no pasamos de los servicios que recibimos del Gobierno. Es decir, recibimos la ayuda de ellos, y nosotros rendimos cuentas o entregamos información” (directivo de OSC).

“Al Gobierno federal lo siento como un papá regañón. Cuando asistimos a las capacitaciones que nos dan, es puro regaño. Igual cuando he ido individualmente. Es decir: tanto en lo personal como en grupo regañan. Hay una relación vertical institucional [...] Con el Gobierno municipal hemos tenido una relación con el DIF, que está entre azul y buenas noches” (directivo de OSC).

A pesar de este testimonio, hubo otro que no contradice lo anterior, pero sí refiere una relación distinta: “Al principio, la actitud del Gobierno federal era de ‘ni los recibo’, y nuestra respuesta era tomarlos en cuenta y convocarlos, no de confrontación, pues los necesitamos. Partimos de una lógica distinta” (directivo de OSC).

Ahora bien, ¿cuál es la percepción y visión del Gobierno? Para saberlo realizamos una entrevista en profundidad con un representante de una instancia del Gobierno federal, cuyo mandato es el desarrollo social de Jalisco. En este encuentro se expusieron los factores que, desde la perspectiva de este actor, frenan y obstaculizan su vinculación con las OSC. Dichas limitaciones se relacionan, primero, con la insuficiente información sobre la labor de las OSC: “Yo creo que hay voluntad para cumplir la misión de las OSC; hay un compromiso serio, honesto, pero no podemos afirmarlo de todas. Esa es la primera dificultad: no saber quiénes sí están haciendo este compromiso serio, honesto. No lo sabemos porque no tenemos información ni datos suficientes sobre ellas [...] Casi el 40 por ciento de las organizaciones del Registro Federal de las OSC en Jalisco no presentan su informe anual de actividades”.

Otro aspecto que el entrevistado considera una limitación, aunque no justifique la no vinculación, es la insuficiente planeación dentro de las OSC, en función de proponer soluciones no solo a corto plazo, sino a largo plazo. En línea con lo anterior, expuso que las OSC no siempre entienden su realidad, el entorno, y muchas veces se quedan en un diagnóstico superficial de la problemática que atienden. Asimismo, puso énfasis en la visión asistencialista de los grupos sociales: “A veces, las organizaciones piensan que la gente vulnerable no son sujetos, sino alguien a quien las OSC van a solucionarle un problema, invalidándolos, viéndolos como personas que necesitan su apoyo, independientemente de lo que ellos tengan o quieran”.

Al igual que otros entrevistados, el representante de esta instancia federal detecta un protagonismo preponderante en las OSC y una concentración de funciones en ellas: “Hay muchas que se dicen ser organizaciones, pero que en realidad son una o dos personas [...] que no sueltan el poder y que hacen todo: firmar cheques, atender a la población, ejecutar proyectos, y por eso difícilmente pueden atender todo lo que se proponen”.

Por su parte, el representante de la instancia federal reconoció las limitaciones institucionales que, desde su visión, contribuyen a la percepción poco favorable de las OSC sobre el Gobierno federal: “Los programas del Gobierno federal trabajan por años fiscales, y eso es una debilidad, pues deben entregar recursos para propuestas que las mismas OSC hacen, pero tienen que ejecutarse en el mismo año fiscal. Esto no permite medir adecuadamente la intervención”.

También explicó que las acciones de fomento de las instancias federales son estandarizadas y no atienden a las diferencias en capacidades, intereses y entorno de las OSC: “Los colaboradores de las instancias federales en los estados estamos prácticamente volcados a conducir un proceso ya definido; solo somos administradores”.

Por último, habló sobre la vinculación entre niveles de Gobierno, la cual considera inviable: “No podemos tratar de homogeneizar las formas de trabajar en los tres niveles de Gobierno. Cada uno somos distintos; no tenemos que trabajar igual, pero las instancias del Gobierno estatal deberían tener fines similares a los de las instancias federales”.

Si se reflexiona sobre lo anterior, puede identificarse que el entrevistado analiza la problemática desde una visión vertical, en donde el Gobierno detecta aquellas áreas débiles en las OSC e identifica a estas como beneficiarias de su política social y de sus programas, evaluando su labor desde este tipo de relación. No se desarrolla un análisis desde una perspectiva de horizontalidad y complementariedad, en donde, sin negar las diferentes competencias, capacidades y objetos sociales, se reconozcan como actores clave del desarrollo social con responsabilidades compartidas.

Esta tendencia en el Gobierno federal se detecta, aunque con distintos matices, en el nivel estatal. La entrevista en profundidad con un representante de este nivel refleja el “paternalismo” con que la instancia se expresa de las OSC de la ZMG: “Tú a tu hijo no le das lo que te pide; lo mandas al colegio para que se prepare, y en la medida en que puede salir sin ti, es que lo hiciste bien. Y si tu hijo te necesita y tienes que seguir manteniéndolo, pues algo hiciste mal. Igual son las asociaciones: hay que ayudarlas a crecer en la medida de lo posible sin uno [...] Les explicamos

[a las OSC] siempre desde el punto de vista de mamá/papá porque es más fácil entenderlo por ahí”.

Habría que analizar si la relación “padre/madre e hijo” que se ha venido alimentando entre las OSC y el Gobierno está obstaculizando y frenando la vinculación, o no. A pesar de ello, la entrevistada considera que algunas instancias del Gobierno estatal van transitando de un enfoque asistencialista hacia uno de desarrollo. Asimismo, explicó la vulnerabilidad a la que este tipo de instancias están expuestas, de convertirse en plataformas partidistas.

Por último, la entrevista con un representante del Gobierno municipal presenta un modelo y enfoque distinto de organización para la participación de la sociedad civil. El entrevistado expresó que las OSC (constituidas como A.C.) son un fenómeno concentrado en Guadalajara y Zapopan, ni siquiera en todos los municipios de la ZMG: “En este municipio se hace a través de los comités vecinales. Así se da la participación de la gente, y no propiamente hacen una asociación, sino que participan para ayudar a la mejora del entorno y de las necesidades que tienen”.

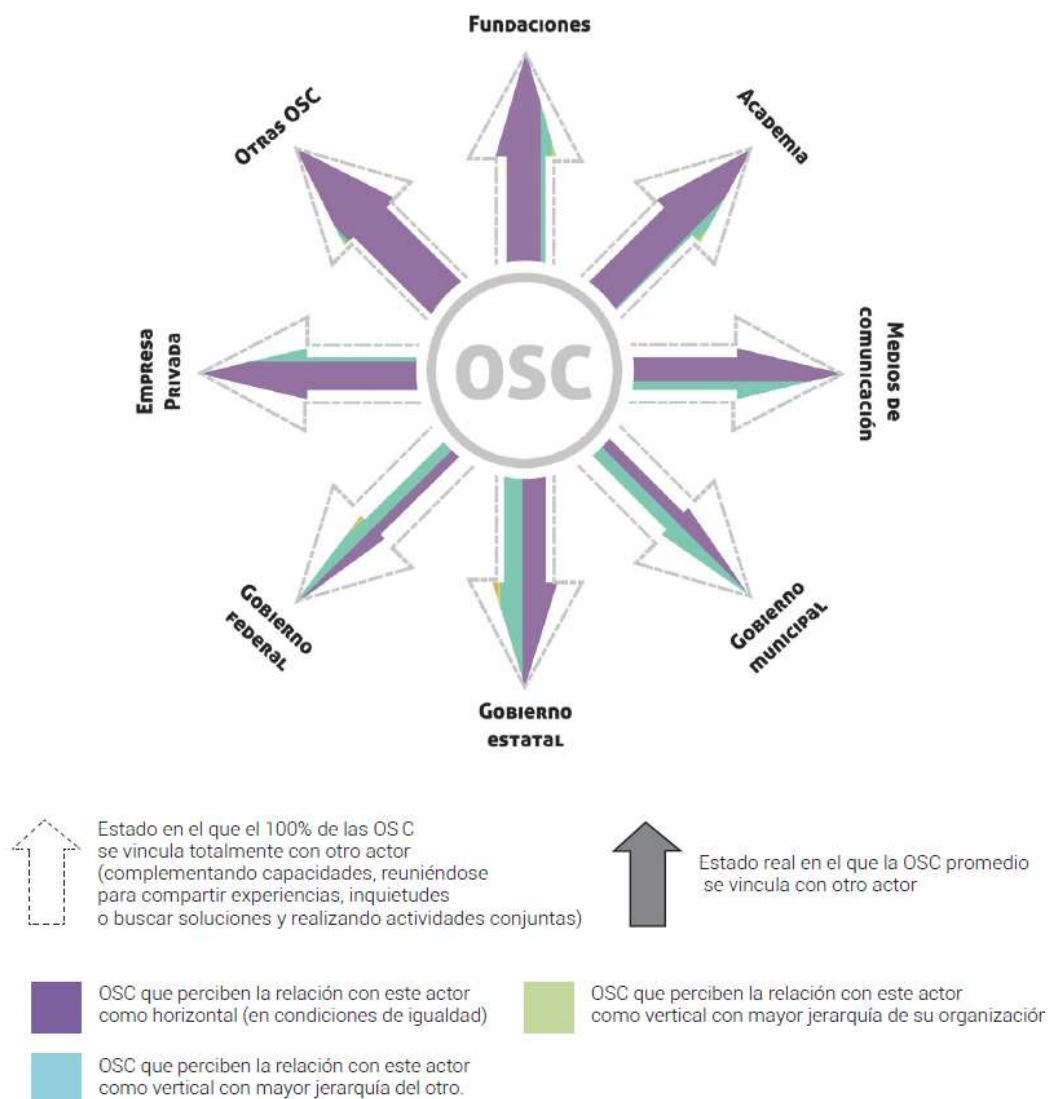
A pesar de este modelo alternativo de atención, explicó que la gente es muy apática a la participación, aun cuando se la invite personalmente a intervenir en el mejoramiento de su entorno.

A diferencia de los representantes del Gobierno federal y estatal, cuya vinculación con las OSC es mayor que la del Gobierno municipal, el entrevistado puso énfasis en la errónea percepción de la ciudadanía sobre las responsabilidades de las autoridades municipales: “Hacemos mucho hincapié en que la participación ciudadana no es nada más pedir, sino que ellos también deben proponer y dar algo a su municipio y a la colonia en la que viven [...] La gente dice que la obligación de mejorar el entorno es del Ayuntamiento; yo pienso que ahí está un poco equivocada la ciudadanía [...] Nos falta un poco de conciencia como ciudadanos, pues el Ayuntamiento no es el papá de la gente; está en uno concientizarse”.

El siguiente mapa de actores representa el grado de vinculación que existe entre las OSC de la ZMG y sus pares, y entre estas y fundaciones, universidades, medios de comunicación, empresas privadas y con el Gobierno federal, estatal y municipal.

Para determinar lo anterior, se consideraron las respuestas que dieron los entrevistados a las siguientes preguntas: “¿Tu organización se vincula con este actor para complementar capacidades?”; “¿Te has reunido con directivos o colaboradores de estas instancias en los

Mapa de actores



últimos seis meses para compartir experiencias, inquietudes o buscar soluciones comunes?”, y finalmente, “¿Has realizado alguna actividad junto con este actor (por ejemplo, eventos, encuentros, publicaciones) en los últimos seis meses?”. El grosor de la flecha indica el grado de relación que existe entre las OSC y los demás actores.

Por otra parte, el color de la flecha indica cómo las OSC en promedio perciben la relación con cada uno de los actores: horizontal, es decir, en condiciones de igualdad; vertical con mayor jerarquía de otro, o bien, vertical con mayor jerarquía de su organización^{vi}.

3.2.7 Los efectos de la insuficiente vinculación entre las OSC y los distintos actores clave del desarrollo social de la ZMG

La insuficiente vinculación entre las OSC y los distintos actores clave del desarrollo social de la ZMG, problema central identificado, tiene como consecuencia una serie de efectos (véase el anexo 1).

La insuficiente vinculación de las OSC con otras organizaciones repercute en que el 15 por ciento de las OSC no comparte experiencias ni busque soluciones conjuntas, lo cual se refleja también en que el 25 por ciento de ellas no estén integradas a una red de organizaciones. Veamos a continuación la consecuencia de la insuficiente vinculación entre OSC y los actores clave del desarrollo social.

Este desafortunado escenario lleva a la puesta en marcha de acciones aisladas entre los actores y, por lo tanto, a una duplicidad de funciones, procesos y objetivos. Asimismo, al riesgo de caer en confrontación, dada la ausencia de alianzas y vínculos estratégicos que promuevan la visión común y articulada hacia el desarrollo social.

Por otra parte, la insuficiente vinculación entre las OSC y los distintos actores clave del desarrollo social de la ZMG genera su escasa participación en el ciclo de políticas públicas, lo que se traduce en lo siguiente:

- El 47 por ciento de las OSC no ha participado en el diseño de una política pública.
- El 51 por ciento no ha participado en el seguimiento de una política pública.
- El 64 por ciento no ha participado en la evaluación de una política pública.

Como se observa, los porcentajes aumentan en función del desarrollo del ciclo de las políticas públicas. Esto es congruente con el grado de complejidad que supone la participación de las OSC en cada una de estas fases, aunado a que las incipientes prácticas de involucramiento de otros actores en las políticas públicas se dan, casi exclusivamente, en la fase de diseño.

Tabla 2

Porcentaje de OSC que no comparten experiencias ni buscan soluciones en colaboración con...			
Fundaciones	35%		
Empresas	42%		
Universidades	32%		
Medios de comunicación	43%		
Gobierno	Federal 43%	Estatal 43%	Municipal 43%

Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Esta baja incidencia en la vida de las políticas públicas deriva en que el 48 por ciento de las OSC no realicen acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden; por lo tanto, no influyen en el entorno político de la problemática social que pretenden atender o transformar. La interrogante al respecto sería “¿Por qué no lo hacen?”. Tenemos que del 48 por ciento de OSC que afirman no realizar o haber realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden, señalan que las siguientes razones influyen:

Tabla 3

¿Qué razón influye más en tu OSC para que no realice acciones de incidencia en el marco legal de la problemática que atienden?	
No sabemos cómo	40%
No podemos invertir el tiempo que se requiere	40%
Creemos que nuestras acciones no consiguen la transformación	13%
No es de nuestro interés	7%
TOTAL	100%

Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Como puede observarse, las OSC consideran que no saben cómo realizar acciones de incidencia en el marco legal de la problemática que atienden; a la par, que no pueden invertir el tiempo necesario para llevarlas a cabo. A su vez, la apatía en este tipo de acciones podría tener como explicación otra de las razones señaladas: la percepción de que las acciones emprendidas no

consiguen la transformación, es decir, que su participación no trasciende en cambios positivos a favor del marco legal de la problemática que las OSC atienden.

3.3 La relación entre vinculación de las OSC de la ZMG y los distintos actores involucrados en el desarrollo social, y su incidencia en las políticas públicas

En este capítulo se estableció como hipótesis que la incidencia de las OSC en materia de política pública es mayor si las organizaciones se vinculan con los actores clave, públicos y privados, del desarrollo social. Es posible conocer lo anterior cuando se analiza el comportamiento de las OSC que dicen vincularse y el de las que dicen no vincularse con los distintos actores del desarrollo social, y su incidencia o falta de ella en políticas públicas, es decir, en el marco legal de la problemática que atienden. La siguiente tabla contribuye a la comprobación de la hipótesis planteada:

Tabla 4

Las OSC que se vinculan para complementar capacidades con:	¿Realizan o han realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden?	
	Si	No
OSC	57%	43%
Fundaciones	57%	43%
Empresas	60%	40%
Universidades	57%	43%
Medios de comunicación	61%	39%
Gobierno federal	60%	40%
Gobierno estatal	52%	48%
Gobierno municipal	57%	43%

Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Como se observa, de las OSC que afirman vincularse con actores públicos o privados del desarrollo social, un porcentaje significativo no realiza o no ha realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden, en otras palabras, no incide en materia de políticas públicas. No obstante, a pesar del elevado número de organizaciones que se mantienen al margen en este tipo de acciones, es evidente que las organizaciones que se vinculan con actores clave del desarrollo social, sean estos públicos o privados, tienden a incidir, con mayor

frecuencia, en el marco legal de la problemática que atienden, tal cual se refleja en la tabla anterior.

La vinculación con los medios de comunicación cuenta, por poca diferencia, con el porcentaje más alto de OSC que realizan o han realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden (61 por ciento), asimismo, de los porcentajes más bajos de OSC que no lo han hecho (40 por ciento). En contraste, la vinculación con el Gobierno estatal cuenta, de nuevo por poca diferencia, con el porcentaje más bajo de OSC que realizan o han realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden (52 por ciento), asimismo, con el porcentaje más alto de OSC que no lo han hecho (48 por ciento).

Por otra parte, en la siguiente tabla se presenta la relación entre las OSC que no se vinculan con los distintos actores clave del desarrollo social y su incidencia, o no, en política pública.

Tabla 5

Las OSC que no se vinculan para complementar capacidades con:	¿Realizan o han realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden?	
	Si	No
OSC	28%	72%
Fundaciones	35%	65%
Empresas	39%	61%
Universidades	32%	68%
Medios de comunicación	40%	60%
Gobierno federal	45%	55%
Gobierno estatal	53%	47%
Gobierno municipal	48%	52%

Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

De las OSC que afirman no vincularse con actores, públicos o privados, del desarrollo social, un porcentaje significativo de OSC no realizan o no han realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden, por encima de los porcentajes de OSC que sí lo han hecho. Esto permite comprobar la relación estrecha entre vinculación e incidencia en políticas públicas. Sin embargo, llama la atención que dicha tendencia se pierde en los resultados de la vinculación y no vinculación con el Gobierno estatal. En la tabla 4 se puede observar que entre las OSC que sí se vinculan con este actor está el porcentaje más alto de las que no realizan acciones para incidir en el marco legal (48 por ciento no lo hace). En correspondencia, la tabla 10 indica que entre las

OSC que no se vinculan con el Gobierno estatal está el porcentaje más alto (58 por ciento) de las que sí inciden en el marco legal. Es decir, las OSC que tienen relación con el Gobierno del estado tienen mayor probabilidad de no incidir en materia de política pública, y a la inversa.

Esto puede indicar que el hecho de que las OSC no se vinculen con el Gobierno estatal no determina que las organizaciones no participen en asuntos públicos; por el contrario, pareciera que entre las OSC que suelen incidir en política pública, la mayoría no establece relaciones con este nivel de Gobierno.

Por otra parte, una posible interpretación es que esta tendencia responda a que las instancias del Gobierno estatal puedan tener una preferencia a vincularse o estén más cercanas a aquellas OSC de corte asistencialista que no suelen hacer incidencia en asuntos públicos.

En términos generales, podemos afirmar que las OSC que se vinculan a otros actores del desarrollo social suelen realizar acciones para incidir en política pública con mayor frecuencia que aquellas que no se vinculan.

Aún así, es considerable el porcentaje de OSC que aún vinculándose con otros actores, no están buscando incidir en la política pública. ¿Cómo se explica esto? Basándonos en los resultados de los grupos focales y las entrevistas en profundidad, un primer componente que pudiera dar luz al respecto es el hecho de que las OSC siguen relacionándose desde la resolución de sus necesidades concretas (dinero, servicios, voluntarios, difusión, insumos). Pocas OSC conciben la vinculación a otros actores como un medio para crear sinergias encaminadas al desarrollo social, a través de esfuerzos conjuntos, en donde ellas aportan determinados recursos o capacidades que se complementan con los recursos y capacidades de otros actores.

Este enfoque de la vinculación centrado en las sinergias les permitiría identificar una agenda común de intereses, que permitiera la transformación del entorno legal y normativo en el que todos los actores del desarrollo social están insertos.

Por otra parte, la resistencia de las OSC a transitar de un enfoque asistencial hacia uno de desarrollo —identificada por varios de los actores entrevistados— limita su horizonte de acción y hace que continúen centradas en la “solución” de necesidades inmediatas o en procesos a corto plazo. Esto también las lleva al abandono de su papel de reivindicadoras de derechos de grupos vulnerables, y por tanto, a la no intervención en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Finalmente, como se reconoció al inicio de este capítulo, la vinculación es una condición necesaria, pero existen otros factores que facilitan el involucramiento de las OSC en materia de

política pública: el grado de disposición de los tres niveles de Gobierno para incluir a otros actores del desarrollo social —entre ellos las OSC— de manera efectiva en el ciclo de las políticas públicas. Sumado a esto, tenemos que el marco legal y normativo que prevalece en nuestro país y en nuestro estado no termina de reconocer la necesidad de que las políticas para el desarrollo social sean construidas desde un enfoque plural y participativo y no desde la postura unilateral del Gobierno.

3.4 Propuestas participativas para una mejor vinculación entre los actores clave del desarrollo social y para una mayor incidencia en las políticas públicas

Atendiendo al enfoque participativo que adoptamos en la presente investigación, en este apartado se rescatan las opiniones, reflexiones y propuestas que los diversos actores del desarrollo social expresaron sobre cómo lograr una mejor vinculación entre ellos, cómo contribuir de una mejor forma a los esfuerzos conjuntos del desarrollo social y cómo lograr una mayor incidencia en las políticas públicas. Estas opiniones fueron recabadas a través de los grupos focales y de las entrevistas en profundidad.

- *Establecer estrategias de vinculación dentro de las OSC.*

“Es necesario concentrar el esfuerzo que se les dedica a las relaciones públicas para conseguir fines. Tenemos ciertas políticas en nuestras organizaciones que nos permiten mantenernos en un nivel de cordialidad incluso con instituciones hostiles. [...] Hay algunas instancias con las que teníamos que trabajar pero que de entrada fueron difíciles. Poco a poco las cosas fueron cambiando y nos iban mencionando. Nosotros nos relacionamos bajo la lógica de hacer cosas, una reunión o un proyecto, y siempre con mucha claridad en la información” (directivo de OSC).

“Nosotros nunca llegamos a pedir [a las instancias del Gobierno]; siempre proponemos algo. Llegamos ofreciendo aquello que les interesa, y eso nos ayuda. Aunque también hay casos de instituciones a las que entendemos que no vale la pena vincularnos. La lógica es siempre proponer, y si aún con esa claridad al interlocutor no le interesa, pues no se sigue la relación. [...] También hemos creado redes de vinculación; no vamos solos, sino con varias organizaciones y universidades” (directivo de OSC).

- *Explorar nuevas alternativas de colaboración entre los actores del desarrollo social.*

“Generalmente nos vinculábamos con universidades para el servicio social o prácticas profesionales, pero ahora estamos trabajando también con los maestros y alumnos con un programa de prevención” (directivo de OSC).

“Estamos totalmente dispuestos a colaborar en aquellos ámbitos en donde las OSC reflejen mayor debilidad, por ejemplo, en cuanto a su disciplina fiscal y administrativa” (representante empresarial).

“Apreciamos, sobre todo, una relación de confianza y apertura por parte de las OSC que apoyamos. Nos gusta que aunque no estén recibiendo apoyo económico, siguen acercándose a la fundación para compartirnos logros, dificultades; para consultarnos [...] Hay que conocer qué hay detrás de cada OSC, más allá de lo que se ve a simple vista, de las certificaciones y de lo que pueden plasmar en un formato” (representante de fundación privada).

- *Concebirse como facilitadores de procesos sociales y no como protagonistas.*

“[Las OSC] deben reconocer en otros actores capacidades y experiencia, reducir el peso de los liderazgos unipersonales, concebirse más como esfuerzos de la sociedad civil que buscan cosas más trascendentes que un proyecto individual o de un pequeño grupo” (representante de universidad).

“Veo tantas OSC que hacen lo mismo... Que se unan por sector y que no hagan protagonismos. Los veo muy desintegrados y compitiendo por los recursos, que son muy limitados” (representante empresarial).

“Hemos detectado una resistencia al cambio, ligado —probablemente— a una cuestión de ego donde la persona fundadora pareciera que se asume como eterno en el cargo. Consideramos que esto afecta al desarrollo de una organización” (representante de fundación privada).

“Se debe tener la capacidad de negociar entre las organizaciones. Que no se sientan propietarios de los procesos y que no vean los problemas como espacios territoriales; que también estén dispuestos a irse de los lugares, de las colonias, de las comunidades. [...] Que el progreso sea de ellos [de los beneficiarios], que la comunidad sea la dueña de los proyectos” (representante de universidad).

“Primero hay que partir de que la persona que se busca apoyar es un sujeto. Él reconoce su problema y tiene una solución que plantear para salir de ahí. Entonces se suma la organización a apoyarlo para solucionar ese problema, pero no es la OSC la que arregló el problema, y esa es una concepción de la persona que reconoce que a quienes sirven son personas, y las personas tienen capacidades para salir adelante [...] La OSC no puede pensar que tiene la solución; debe pensar que lo que hace es facilitar que la persona o grupo resuelva su problemática y que sea sujeto de su propio desarrollo” (representante de instancia del Gobierno federal).

- *Las OSC como informantes de los procesos sociales.*

“Nos acercamos para que nos ayuden a tener un diagnóstico. Nos interesa vincularnos de esa manera [...] Nosotros no publicamos si las OSC se están peleando, sino sobre la gente afectada. Es decir, lo que nos interesa a nosotros, como medio informativo, es lo que piensa, lo que hace y lo que siente la gente que está ahí. Las organizaciones son un medio para ellos y para nosotros; para acercarnos a ellos. La organización en sí no es la cuestión informativa” (representante de medio de comunicación, prensa escrita).

“Que las OSC informen continua y sistemáticamente. [...] Que las organizaciones generen análisis, que traten de ser factor de información, de integración y que nos lo den a conocer a los medios de comunicación” (representante de medio de comunicación, radio y televisión).

- *Sistematizar y compartir la información que tienen las instancias públicas sobre las OSC.*

“Es importante reforzar la labor de las instancias estatales que trabajan con las OSC, pues sería un fuerte apoyo para las fundaciones privadas si hicieran pública la información que obtienen de sus actividades de registro, seguimiento e investigación a las organizaciones” (representante de fundación privada).

“No teníamos en soporte digital los informes que pedíamos semestral y anualmente. Antes era en soporte físico, y no era muy práctico para compartir la información. Ahora va a ser un formato digital” (representante de Gobierno del estado).

- *Complementar capacidades entre las instancias de Gobierno y las OSC.*

“Nosotros estamos para apoyar OSC, y que las OSC atiendan a las personas con problemáticas específicas, y así desconcentramos funciones” (representante de instancia del Gobierno estatal).

“Buscamos asesorar a las OSC sobre cómo vincularse con otras instancias del Gobierno estatal. Organizamos reuniones con funcionarios para que tengan acercamientos directos y los asesoren, por ejemplo, en aspectos fiscales” (representante de instancia del Gobierno estatal).

“Para que las instancias de Gobierno tengan un mejor acercamiento a las OSC hace falta más sensibilización en los funcionarios y darse cuenta del gran apoyo que están dando las organizaciones” (representante de instancia del Gobierno estatal).

- *Más y mejores sinergias entre los actores clave del desarrollo social.*

“En la medida de lo posible, que las OSC hicieran más sinergias entre ellos al momento de salir al público. Porque si no es así, esto confunde, genera desconfianza” (representante de medio de comunicación, radio y televisión).

“Creo que las empresas deberíamos acercarnos a esas organizaciones que han logrado consolidarse, y que estas —a su vez— apoyen a otras más pequeñas. Si se unen, pueden presentarse mejor a empresas, por ejemplo, para recibir apoyos” (representante empresarial).

“Es importante que las OSC se reconozcan trabajando por un mismo objetivo aun en distintas áreas o causas” (representante de fundación privada).

“Hay grandes capacidades en organizaciones históricas, otras que son de carácter intermedio y los movimientos nuevos. Entonces, hay que crear espacios para el diálogo conjunto” (representante de universidad).

“Estamos tratando de crear cada vez más sinergias [...] para poder caminar juntas. Vimos que juntos se puede hacer más, y esa es la idea. Muchas veces aprendes más de lo que hace el de junto que de lo que te puede decir un maestro en una capacitación” (representante de instancia del Gobierno estatal).

“El trabajar en conjunto es importantísimo, no trabajar solos, sino en bloque” (representante de instancia del gobierno estatal).

“Cada quien tiene sus propias capacidades: Academia, Gobierno estatal, federal, fundaciones, OSC. Tenemos que juntar esas capacidades y esfuerzos a favor del desarrollo social” (representante de instancia del Gobierno federal).

- *Más y mejor incidencia en políticas públicas.*

“Yo creo que es importante explorar una agenda común, porque es necesario que se trabaje en lo específico, pero hay temas más amplios que pueden hacer que tu relación con otros actores cambien las políticas públicas” (representante de universidad).

“Para que las OSC puedan tener incidencia real en materia de política pública, hace falta que se fortalezcan como instituciones. Y que aprendan, sobre todo, a trabajar en coordinación. Cuando las OSC se unan y dialoguen y trabajen en equipo, entonces grandes cambios se podrán lograr” (representante de fundación privada).

“Estamos trabajando en que los propios actores hagan los reglamentos que regulan la labor de las OSC. No queremos que sea un reglamento que se haga desde un escritorio, sino que los actores principales decidan qué se pone y qué se quita” (representante de instancia del Gobierno estatal).

“Yo creo que podría hacerse más efectiva la participación de las OSC en incidencia de política pública uniéndose a trabajar por temas concretos. Las OSC tienen la enorme ventaja de que sus proyectos son a largo plazo. Dentro del Gobierno, en cambio, no se pueden hacer más que sexenales, y eso hace que se paren muchas cosas” (representante de instancia del Gobierno estatal).

“El sector tiene su propia fuerza en áreas donde no hay políticas públicas claras. Ahí es donde las OSC pueden aportar, capitalizar estas ventanas de oportunidad y converger en una plataforma común con el resto de los actores del desarrollo social. [...] Creo que estamos en un momento importante para poder capitalizar esto, para impulsar algo más colectivo” (representante de instancia de Gobierno federal).

4. Conclusiones

El análisis del estado de vinculación entre las OSC y los distintos actores involucrados en el desarrollo social de la ZMG expuso un escenario poco alentador en el que del 23 al 52 por ciento de las organizaciones no complementan capacidades con otros actores. El actor con el que más se

relacionan las OSC es, precisamente, con otras OSC: el 88 por ciento afirma hacerlo. Esta información permite matizar las afirmaciones que indican que las OSC están por completo aisladas entre sí, cuestión que merecería un análisis posterior.

Sin embargo, existe también un porcentaje considerable de OSC que no solo no complementa capacidades, sino que ni siquiera tiene relación con otros actores: 52 por ciento de las OSC no guardan ningún tipo de relación con el Gobierno municipal, y el 47 por ciento con el Gobierno federal.

Los testimonios expresados por cada representante de los ámbitos públicos y privados abordados aportan información valiosa sobre la percepción que tienen de su relación con las OSC. Destacaron las relaciones centradas en la solución de una necesidad concreta (económica, material, de difusión o servicios) y no en la complementariedad de capacidades. Lo anterior explica en parte por qué otros actores identifican a las OSC como instancias a las que solo tienen que beneficiar y apoyar, no como posibles actores aliados y colaboradores en áreas estratégicas. Como resultado, adoptan hacia las OSC una postura fiscalizadora y no desde el reconocimiento horizontal de un actor más con el que se trabaja por el desarrollo social como objetivo común.

Este tipo de dinámicas contribuyen a que las OSC perciban su relación con los actores clave del desarrollo como verticales y no desde la horizontalidad.

Este panorama de importante desvinculación genera una serie de efectos tales como que las OSC no compartan experiencias ni busquen soluciones conjuntas en colaboración con estos actores, públicos y privados, del desarrollo social. Esto se traduce en un escenario de acciones aisladas y duplicadas donde a la vez se genera un elevado riesgo de caer en la confrontación, dada la ausencia de estrategias comunes que articulen y orienten los objetivos del desarrollo social.

En paralelo, encontramos que esta insuficiente vinculación entre actores lleva a una previsible situación: las OSC no suelen participar en el ciclo de políticas públicas. Más del 40 por ciento de las organizaciones no realiza ni ha realizado acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden debido a que no saben cómo hacerlo o a que dicen que no cuentan con el tiempo suficiente para ello. En otras palabras, la toma de decisiones sobre los asuntos públicos se gestiona al margen de la sociedad civil organizada.

Este análisis condujo a la comprobación de la hipótesis planteada, la cual indica que a mayor vinculación entre las organizaciones y otros actores involucrados en el desarrollo social, mayor incidencia de las OSC en materia de políticas públicas. De tal forma que aquellas organizaciones

que afirman complementar capacidades con otros actores públicos y privados del desarrollo social resultan participar con mayor frecuencia en acciones para incidir en el marco legal de la problemática que atienden. De la misma manera, las organizaciones que afirman no vincularse con dichos actores reconocen que no suelen incidir en materia de políticas públicas. En todos los casos la tendencia fue la prevista, excepto con el Gobierno estatal, cuya vinculación con las OSC no determina la participación de las organizaciones en políticas públicas.

Aun con estas tendencias, se encontró que son elevados los porcentajes de OSC que sí se vinculan con otros actores pero que no inciden en políticas públicas. Esto se debe a que la vinculación es necesaria pero no suficiente para la participación de las OSC en materia de política pública. Existen otros factores que lo facilitan, como el grado de disposición de los tres niveles de Gobierno para incluir a otros actores, como las OSC, en el ciclo de las políticas públicas. Asimismo, el marco legal y normativo que prevalece en nuestro país y en nuestro estado no favorece a este tipo de acciones.

Con el fin de visualizar caminos para la acción, los diversos actores, públicos y privados, del desarrollo social generaron una serie de propuestas al respecto: 1) establecer estrategias de vinculación dentro de las OSC; 2) explorar nuevas alternativas de colaboración entre los actores del desarrollo social; 3) concebirse como facilitadoras de procesos sociales y no como protagonistas; 4) fomentar que las OSC informen sobre los procesos sociales en los que participan; 5) sistematizar y compartir la información que tienen las instancias públicas sobre las OSC, y 6) complementar capacidades para generar más y mejores sinergias entre los actores del desarrollo social y más y mejor incidencia en políticas públicas.

En suma, esperamos que los resultados y reflexiones generados en esta investigación sean tomados en cuenta por todos aquellos actores que reconozcan que su labor contribuye al desarrollo social de nuestros municipios, nuestro estado y nuestro país. Buscamos que el enfoque de investigación con el que hemos venido trabajando trace caminos para la reflexión y la acción, para el análisis y la intervención social.

Con esta investigación buscamos facilitar el diálogo y el conocimiento mutuo entre los actores públicos y privados clave del desarrollo social transmitiendo al lector la voz de los equipos operativos, de los directivos de las OSC y de fundaciones privadas, de los funcionarios del Gobierno federal, estatal y municipal, así como de empresarios y directivos de medios de comunicación.

Estamos convencidas de que conocer mejor nuestros intereses, necesidades, problemáticas y capacidades nos permite identificar las coincidencias y oportunidades de complementariedad mutua. Esto facilita un escenario de sinergias donde nos reconozcamos como integrantes de una alianza multidisciplinaria en la que cada uno contribuya, desde sus capacidades y competencias, al desarrollo social mediante intervenciones sociales cada vez más sostenibles, de mayor calidad e impacto.

Notas

ⁱ Esta ley contempla diversas actividades: I) asistencia social; II) apoyo a la alimentación popular; III) cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; IV) asistencia jurídica; V) apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VI) promoción de la equidad de género; VII) aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; VIII) cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; IX) apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; X) promoción del deporte; XI) promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; XII) apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales; protección del ambiente, la flora y la fauna; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable —a nivel regional y comunitario— de las zonas urbanas y rurales; XIII) promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; XIV) fomento de acciones para mejorar la economía popular; XV) participación en acciones de protección civil; XVI) prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; XVII) promoción y defensa de los derechos de los consumidores; XVIII) acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y XIX) las que determinen otras leyes.

ⁱⁱ Una tendencia común en México es afirmar que las OSC existen solo porque “el Gobierno no hace su trabajo” y que, por tanto, su labor no sería necesaria si las instancias públicas “trabajaran bien”. Esta noción concibe las funciones de las OSC como *sustitutivas* de las funciones del Gobierno, con lo cual no estamos de acuerdo, pues implica que el desarrollo social es una labor exclusiva del Gobierno. Eso es una visión paternalista y Estado-centrista del bienestar social que evidencia una tradición política aún en proceso de transición en nuestro país.

ⁱⁱⁱ El inciso segundo donde se establece esta restricción indica: “Art. 97.- Las personas morales con fines no lucrativos a que se refieren las fracciones VI, X, XI y XII del artículo 95 de esta Ley, deberán cumplir con lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta Ley: II. Que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el

cumplimiento de su objeto social, sin que puedan intervenir en campañas políticas o involucrarse en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación. No se considera que influye en la legislación la publicación de un análisis o de una investigación que no tenga carácter proselitista o la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito”. (Ley del Impuesto sobre la Renta, en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/96/116.htm?s=>).

Esta restricción se dio en el marco de los acuerdos comerciales y el Tratado de Doble Tributación, firmado con Estados Unidos en la década de los 90, cuando se trasladó y copió una frase de la legislación norteamericana que prohíbe a las OSC donatarias autorizadas influir en la legislación. El Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadanas (www.causasciudadanas.org) hace notar que en Estados Unidos esta prohibición existe dado el marco fiscal específico de las OSC, el cual está dividido en fundaciones, organizaciones operativas y organizaciones de educación cívica, a las que se les permite influir en la legislación. Estas distinciones no son equivalentes al marco legal y fiscal mexicano; por tanto, se ha solicitado la eliminación de la frase “o destinadas a influir en la legislación” y del párrafo que le sigue: “No se considera...”.

^{iv} Borrador de los acuerdos de la Mesa 1 de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Cumbre Ciudadana, elaborado por el Colectivo Fortaleciendo Causas Ciudadanas.

^v Estos esfuerzos se han hecho principalmente desde la Red Espiral, un grupo de OSC de Jalisco con diversas causas; tienen como objetivo la elaboración de una propuesta de marco legal para el fomento a las actividades de las OSC y su impulso a través de foros, acciones de difusión y cabildeo directo con autoridades.

^{vi} Los resultados sobre las relaciones que las OSC perciben como “de confrontación” no se representan de manera gráfica, pues fueron porcentajes muy bajos, difíciles de apreciar visualmente: 2.02 por ciento con el Gobierno federal, y 2 por ciento con el estatal.

Citas bibliográficas

ALDRETE, Paola; ALATORRE, Felipe y BAUTISTA, José (2009): Diagnóstico sobre la Realidad Social Económica y Cultural de los Entornos Locales para el Diseño de Intervenciones en Materia de Prevención y Erradicación de la Violencia en la Región Centro: El caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco. SEGOB. México.

CARRILLO COLLARD, Patricia; GARCÍA CHINAS, Paola y TAPIA ÁLVAREZ, Mónica. (2005). El fortalecimiento institucional de las OSC de México: debates, oferta y demanda. Alternativas y Capacidades A.C. En: http://www.alternativasociales.org/sites/default/files/publicacion_file/cuaderno_azul.pdf

CAROTHERS, Thomas y BARNDT William (1999-2000) Civil Society, en Foreign Policy No.117

(Winter) pp. 18-24+26-29). Publicado por Washingtonpost Newsweek Interactive, LLC. En:
<http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf>

CÁMARA LÓPEZ, Luis (2005) Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción socio-laboral. Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL) En:
http://www.kalidadea.org/kompartiendo/kompartedocumentos/calidad/3.planificacion_estrategica%20CIDEAL.pdf

EIZAGUIRRE, Marlen y ZABALA Néstor (2006): Definición de Investigación- Acción-Participativa (IAP). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/132>

FOX, Jonathan (2001) Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 30: 616

GOMEZ, Martín y SAINZ, Héctor (2010). El Ciclo del Proyecto de Cooperación al Desarrollo. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación. Fundación Cideal, 8va edición. España.

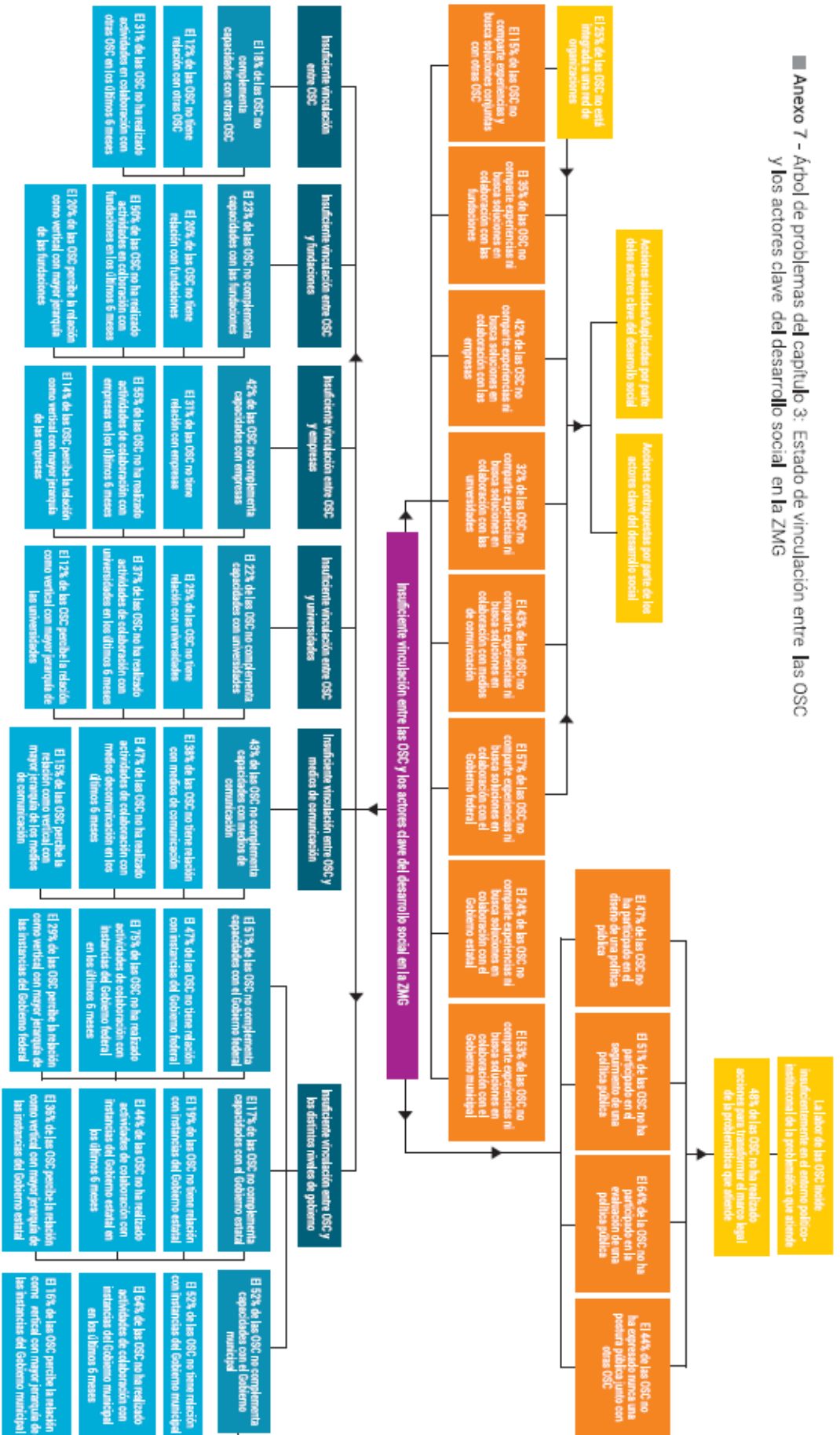
LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2004).En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2012) Redes de la Sociedad Civil En:
http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/redes.shtml

SEBASTIÁN, Jesús (2000): Las Redes de Cooperación como Modelo Organizativo y Funcional para la I+D en Redes, agosto año/vol.7 Universidad Nacional de Quilmes.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2009): Diagnóstico de la Situación de los Actores Sociales que Promueven el Desarrollo Social. México.

■ Anexo 7 - Árbol de problemas del capítulo 3: Estado de vinculación entre las OSC y los actores clave del desarrollo social en la ZMG



Imaginar otras naves: Intervención social en dos comunidades de Querétaro desde el enfoque ISCOM para el desarrollo y el bienestar social

Miguel Ángel Maciel

Diego Juárez Chávez

Jorge Pérez Gómez

Pavel Robles Feregrino

Ma. Concepción Correa Alvarado

Resumen del contenido:

Se presenta la intervención social desarrollada en dos comunidades del Municipio de Querétaro: Hércules y Pedrito Los Arcos, para ello define:

1) Algunas cifras, un contexto social actual, cómo entendemos la pobreza y cómo lograr cambios, 2) La perspectiva de ISCOM para trabajar en ambos lugares, y 3) Cómo puede aplicarse el pensamiento complejo a ejemplos cotidianos y explicar por qué y para qué formar en esta lógica y las cuestiones que están implicadas.

Se muestra la intervención de campo a nivel de la creación de un laboratorio para atender y solucionar los problemas de ambas comunidades, a partir de construir metodológicamente un proceso de sensibilización, formación y comunicación y de acuerdo con las inquietudes, de la comunidad, se hacen visibles las etapas, se generan resultados, propuestas y una consideración final de que se necesita un nuevo modelo de desarrollo antes de que ambas comunidades se conviertan en ciudades sombrías.

Palabras clave: Querétaro, comunidad, ISCOM, complejidad, desarrollo, cohesión social.

I. Acercamiento estructural y contextual a algunos elementos de la pobreza y reflexiones sobre cómo atenderla

Uno de los principales problemas que ha tenido México a lo largo de su historia, pero sobre todo en los últimos 30 años ha sido el de la pobreza, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional (CONEVAL), retomados por el periódico la jornada (1) en el sexenio anterior la cifra de pobres por ingreso se elevó a un número de 60 millones de personas. Este aumento se expresa con mayor gravedad en las zonas urbanas ya que como lo señala la investigadora del Colegio de México Araceli Damián (2), es aquí donde se reporta precariedad del empleo ya sea como subempleo y/o desempleo lo cual es un aliciente para que haya bajo, insuficiente o nulo salario que permita contar con los satisfactores necesario y por ende una vida material digna.

La misma información advierte que en tan sólo 6 años el número de personas en situación de pobreza creció de 45 a los 60 millones mencionados, es decir 15 millones más, lo que representa una alza de más del 30% de la población y de las comunidades con este problema. Esto implica que en determinados sectores de la República Mexicana las cifras se han elevado, incluso en aquellos estados, sobre todo del centro cuyo índice de pobreza era medio o bajo, uno de estos casos es el estado de Querétaro, de acuerdo a cifras del CONEVAL, para el 2010, el 41.5% se encontraba en situación pobreza, es decir 761,469 personas (3), dentro de esas mediciones realizadas en el mismo años sobre este aspecto se encuentra que el municipio de Querétaro, tenía el primer lugar de pobreza en todo estado concentrando a 234, 529 personas (4) que representan más del 29% de la población seguido de San Juan del Río y el Márquez, con 87, 369 personas (36% de la población) y 67, 338 personas (51%) respectivamente. Cabe destacar que en cuanto a lo que el CONEVAL denomina pobreza extrema, es decir: “aquella que tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tiene al menos tres carencias” (5), el Municipio de Querétaro es el más vulnerable, pues en esta condición de pobreza extrema se hayan 26,209 personas (3.3% de la población).

Los tres indicadores más altos de carencia social que tiene el municipio son: el acceso a la seguridad social con 49%, acceso a la seguridad social con el 26% y el acceso a la alimentación con el 18%. En este año se hizo un estudio en la capital de estado por parte de la Secretaria de Desarrollo Social Municipal, donde se encontró que las delegaciones con mayor nivel de

marginación debido a que tienen un alto índice de carencias de agua potable, luz eléctrica, servicios de drenaje y calles urbanizadas son Santa Rosa Jaureguí, Felipe Carrillo Puerto, Josefa Vergara, Epigmenio González y Cayetano Rubio. En cuanto a las últimas dos, las comunidades que tienen estos problemas son San José el Alto y San Pedrito Peñuelas y Bolaños y Puerta del Cielo (6).

Un dato importante que se señala es que en todas estas colonias sólo el 60% pueden considerarse como viviendas urbanas y que hay más de 1200 lotes construidos que no necesariamente son casas, sino que son bodegas, locales o terrenos bardeados (7). Estos datos pueden ser leídos de diferentes formas, en ese sentido sólo mencionaremos dos de ellas, la primera como estadística sobre la situación general de una población que habita en determinadas condiciones y que algunos lamentarán diciendo “pobrecitos”, para inmediatamente después olvidarse del asunto y otros además de deprimirse un poco le darán vuelta a la página de la vida e indicarán que eso no les va a pasar a ellos y la segunda en dónde además de observarla como componentes de un discurso numérico se harán dos preguntas importantes:

¿Por qué se manifiesta esta situación y qué ocurre si se sigue incrementando el problema? y ¿qué nos puede pasar a nosotros si en efecto el fenómeno nos llega a alcanzar? Las respuestas a estas interrogantes, exigen no un simple o superficial comentario con respecto a diagnosticar de forma local dicho evento, sino que requiere de toda una reflexión en complejidad (8) acerca de causas y consecuencias de dicha problemática y Tiempo Visual quiere compartir a modo de justificación de esta primera parte de la ponencia las razones que no sólo desde nuestro punto de vista explican, sino también aquellos nodos invisibles que están interpenetrados en las limitaciones y carencias que en lo general se están presentando y en lo particular en el Municipio de Querétaro. Como Organización de la Sociedad Civil preocupada por el desarrollo y bienestar de las comunidades y de nosotros mismos, observamos que existe una idea, una noción que se ha vuelto para los economistas, filósofos y antropólogos una categoría interesante que va unida a otras y que más adelante las podremos correlacionar. Dicha categorización tiene el nombre de desigualdad, en ese sentido para Joaquín Estefanía, la desigualdad “es la disparidad en el reparto de la renta y la riqueza, y en la calidad de las condiciones de vida de los ciudadanos” (9).

A simple vista alguien podría decir que si esto es así, pues las obligaciones políticas, jurídicas, culturales y morales es que les otorgaran el acceso a quienes en efecto se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social, que si en efecto se vive a inicios del siglo XXI, en la era de

la sobreabundancia de ingresos y recursos materiales, entonces sería sencillo conseguir canalizar todo ellos a la inversión del desarrollo social, sin embargo, la solución está lejos de ser fácil y requiere de que se piense no sólo en qué hacer, sino por qué se puede o realizar lo definido en la actualidad.

Y lo que ha encontrado Tiempo Visual al respecto es que históricamente una dimensión social y definitoria se ha establecido como la dominante y hegemónica en los últimos cien años, nos referimos específicamente al capitalismo, cuya raíz esencial es conseguir ganancia a costa de lo que sea, llámese personas, trabajo, educación, salarios, arte, etcétera. En ese sentido a la formación capitalista no le interesa si la gente goza de un buen sueldo para vivir, no le preocupa que existan servicios médicos donde la calidad humana y el diagnóstico para las personas sea preciso, no es trascendente para ella si se tiene una dieta balanceada o si existe una educación fincada en la crítica y la responsabilidad, más bien lo que le importa es acumular riqueza y si tiene que derribar estructuras culturales como la colaboración, la ética, el bienestar para todos, lo hará sin siquiera reflexionar sobre la negatividad o positividad de sus acciones.

Es así como ha funcionado esta forma de vida, se puede decir que cuando existió un estado de bienestar en Norteamérica y Europa desde los años 30 a 70 del siglo pasado, el capitalismo era contenido en sus ideas de expropiación universal de los bienes, a partir de mecanismos de solidaridad social y el pacto institucional que permitía frenar los excesos del sistema en lo general y de sus representantes en lo particular. No obstante desde que el mundo desarrollado y no desarrollado, viró su eje de políticas públicas en términos de ampliar las libertades y acotar las decisiones colectivas y que se expresó en el llamado neoliberalismo, el mundo, entró a una nueva fase propia del capitalismo, ahora ese pacto social entre ricos y pobres en conjunción con el estado, se está diluyendo y degradando, porque aquello que se conocía como estado, es ahora representado por la imagen de los políticos que están más alejados de los intereses de una ciudadanía imaginada y más bien se ha acomodado para hacer un frente común con las corporaciones locales y las grandes trasnacionales que por primera vez en la historia, están socavando el equilibrio dinámico de las sociedades postindustriales, lo comenta el mismo Estefanía que se está frente a lo que él llama “*la rebelión de las élites*: el momento en que éstas se desentienden del contrato social implícito que hay en las sociedades y que funciona como argamasa cohesionadora de las mismas. La rebelión de las élites erosiona el capital social como pegamento que mantiene unida a la sociedad” (10).

Para nosotros esto es revelador pues mientras se observan que las grandes empresas tienen un alto índice de superávits económicos, ellas mismas despiden a los trabajadores, concentrando sus ganancias en los salarios de los ejecutivos, configurando en efecto parte de ese proceso de desigualdad, lo que se refleja precisamente en el aumento de la pobreza y la marginación y sus circunstancias, porque no es sólo si no se tiene una renta monetaria para los gastos en alimentación, salud y educación es que los gobiernos han dejado de invertir en esa dimensión social, por lo que al no haber suficiente salario (si es que lo hay) y al no tener condiciones de seguridad social que promuevan las administraciones en turno, al no existir empleo, se gesta en efecto lo que se ha visto en el mundo y lo que ha visto en México que es el incremento de pobres. Pero este aspecto de la pobreza no es el único, se decía en líneas anteriores que hay aspectos invisibles que son expresión de la pobreza que no se ven o que no se quieren ver. En ese sentido qué ocurre al no ingreso, un lugar digo donde vivir y tener acceso a bienes de conocimiento y culturales, pues la respuesta no es sólo la clásica en la que se diga que pues tendrán que vivir de la subsistencia, sino que al tener que subsistir, es decir, casi, casi, levantarse, medio comer (si es que la hay), irse a trabajar (si es que lo hay), regresar y dormir (si es que se puede), implica un cuadro rutinario donde no nos percatamos que estamos sufriendo al menos del deterioro de tres capacidades:

1) La intelectual-cognitiva, donde las personas necesitan nutrirse de saberes para saber quiénes son y en dónde están y así poder o no aceptar lo que ven y oyen día con día, 2) La inconsciente-emocional, donde las personas sin ser autoconscientes de ello, comienzan a desarrollar un conjunto de patologías que en ocasiones los llevan a cometer algunas perversiones graves hacia ellos o los que están cerca y 3) La valorativa-relacional, donde desconocen códigos de socialización que les permiten su autorespeto y el de quienes se encuentran en convivencia con ellos. De tal forma, no es sólo pobreza y marginación del orden económico, sino al menos estas tres las que es necesario primero, conocer, luego sensibilizar y luego transformar, para que se prevengan y mejoren los escenarios generales de pobreza y lo que se muestra en cifras dentro de la comunidad de Querétaro.

En ese sentido, algunos se preguntarán en qué sentido la pobreza intelectual, el cognicidio (11) como la llama Marcelino Cereijido, los estados de ánimo y la ausencia de valores afecta lo que antes se dijo sobre el mantenimiento de la argamasa social, pueden prevenirse y en ese caso generar a personas y comunidades que vayan desarrollando paulatinamente un proceso de

bienestar que posibilite el desarrollo local, comunitario y social, eso se observará en el siguiente apartado.

En ideas previas se ha citado a Marcelino Cereijido (12) de este autor, Tiempo Visual va a mencionar dos aspectos que van a permitir explicar qué hacer para ir comenzando como proceso y desarrollo para enfrentar el desafío de la pobreza y por ende a evitar la disolución social, conseguir bienestar presente y establecer la capacidad de que otro porvenir puede ser posible. En el primer de esos aspectos Cereijido, señala que las posibilidades para que los individuos humanos puedan tener movilidad social es a través de su capacidad para interpretar la realidad, es decir, de tener conocimiento que pueda en primera instancia ubicarse referencialmente en el dónde y en el cuándo, en segunda instancia en el qué y el cómo y en tercera instancia en el por qué, en el para qué, para qué y su trascendencia.

En tal caso se habla aquí de una mentalidad estratégica, operativa, sensible y vinculatoria para producir y reproducir insumos que le sirvan para su bienestar, pero para tener tal mente, es necesario contar con información y para contar con información se requiere tener acceso a ella y para acceder a ella, se necesita que un grupo y/o una institución lo guíe en la búsqueda y en la reflexión y para integrarse a la una institución de este tipo necesita haberse desarrollado en donde sus problemas materiales estén satisfechos.

Cuando ya ha logrado tener esta circunstancia, el conocimiento le ayuda a comprender lo que pasa, a intervenir sobre sí mismo y su comunidad, modificar la infraestructura, los valores, las percepciones y los comportamientos, a enriquecer a la sociedad y reformar a la institución que lo formó para formar a las nuevas personas. En dicho aspecto se dice que si hay pobreza por carencia de ingresos, de satisfactores y de servicios en lo que se acaba de relatar, entonces quienes se encuentran en esa dimensión desconocen no sólo que a partir de interpretar con conocimiento el mundo puede ser otro, sino también todo lo que está en juego de forma intrincada para tener esa movilidad social.

En el segundo de esos aspectos es según Cereijido es que la modernidad occidental piensa que el cerebro se inauguró cuando entró de lleno la rea madura de la razón hace cuatro siglos y que se ha logrado consolidar un tipo de ciencia que alude a la lógica y desdeña a la emoción porque según ella, los afectos no aportan nada de conocimiento objetivo. La objeción de este investigador es que antes del nacimiento de la razón ilustrada, el cerebro ya hacía operaciones de recuerdo, olvido, narración tan o más importantes que el pensamiento cartesiano o el idealismo

de Hegel, lo cual supone empezar a mirar el cerebro en una dimensión no vista y por ende a recuperar todo el pasado y las fuentes filosóficas y experimentales antes de la edad de la razón.

III. La lógica de ISCOM: la noción de complejidad, el constructivismo social y la teoría de la comunicación

Tiempo Visual considera que lo mencionado por este científico implica que es necesario desarrollar una mirada compleja precisamente para poder construir una mejor condición comunitaria y una civilización respetuosa de los derechos planetarios. Por ello desde hace dos años su grupo de expertos ha desarrollado lo que se conoce como Ingeniería Social de la comunicación, la cual se manifiesta como una opción sociopolítica y científica de intervención social para el bienestar y la mejora de las comunidades. Como opción sociopolítica ISCOM, toma la postura de apoyar un desarrollo sustentable que nazca del empoderamiento de los individuos en el desarrollo de sus capacidades cognitivas, afectivas, relacionales y éticas para la formación de ciudadanía y para que el estado asuma un compromiso de integración y servicio público a través del estado de Bienestar. Como opción científica utiliza enfoques, metodologías y técnicas probadas en el campo que se derivan de los planteamientos de la complejidad, el constructivismo social y la comunicación, como reflexiones, pero también como conceptos hechos acción para contribuir al desarrollo colectivo e individual de los miembros de la comunidad. En este sentido se comentará en este apartado la lógica conceptual que se ha gestado para ello.

Desde hace ya varias décadas Edgar Morín (13) ha formulado su paradigma de la complejidad que puede tener determinadas aplicaciones no sólo como poesía abstracta, sino también como un camino para el desarrollo de un nuevo pacto social. Para ser eficaces en la exposición de sus ideas y las posibles rutas de intervención sobre la realidad social comunitaria, se expondrá de la siguiente manera:

1) Qué es complejidad, 2) Tres principios conceptuales que ilustran la complejidad, para más tarde en la tercera parte de este documento traducir tanto la noción de complejidad como estos principios a nuestra interpretación teórica y metodológica de la comunidad donde se investigó y capacitó.

Para Edgar Morín, la complejidad es “a primera vista un tejido de constituyentes heterogéneos inseparablemente asociados, que presentan la paradójica relación de lo uno y lo múltiple (14). Se

debería agregar –y que está dicho por él mismo –que la complejidad tiene un componente que es el de la incertidumbre, pues en esa relación entre el uno y las partes:

A) No se conoce con precisión si la “esencia” del fenómeno es la unidad, la totalidad o ambas, la certidumbre estaría en el ojo de quien observa, no obstante como hay n observadores, se vuelve a la incertidumbre sobre cuál es la razón fundamental del observable y B) La unidad y la totalidad compuesta por unidades para formar totalidades y así de forma progresiva, no implica que siempre estén relacionadas las mismas unidades con la misma totalidad y viceversa, puede ser que en la flecha del tiempo, en un momento se vinculen en otro no y que después vuelvan a reunirse.

Un ejemplo de la complejidad con respecto a la asociación de componentes heterogéneos se puede ubicar en el mundo microfísico y en el mundo social. En el primero, estudiado por la mecánica cuántica una particular subatómica como el electrón puede ser corpúsculo y onda (15), es decir son componentes de distintos de la unidad que al mismo tiempo los contiene. En el mundo social, estudiado por la sociología, las instituciones y los individuos emergen como dos realidades diferentes pero en unidad para constituir esa comunidad imaginaria denominada sociedad. Ahora bien, tres de los principios que pueden ser entendidos conceptualmente de la complejidad y que más adelante se explicarán en relación a las comunidades estudiadas, son los siguientes:

I) El principio sistémico u organizacional, II) El principio hologramático y III) El principio de recursividad. El principio sistémico u organizacional, “permite relacionar el conocimiento de las partes con el conocimiento del todo y viceversa, dado que las partes están íntimamente ligadas y son inseparables” (16).

Ejemplo dentro del mundo de lo cotidiano tiene que ver con lo siguiente, si tenemos un palo de cualquier característica, se observará que está constituido por dos lados que si alguien quisiera cortarlo para separar dichos lados, no lo podría obtener porque al hacerlo, no tendría dos lados, sino nuevamente otro palo con dos lados y las veces que lo intentase, el resultado sería el mismo, de tal manera los lados como partes, se corresponden con el todo que es el palo, compuesto de esos dos lados, como el caso del electrón y de las instituciones y los actores que forman a la sociedad.

El principio hologramático, “sostiene que en todo sistema o realidad compleja, el todo está en cierto modo incluido... en la parte que está incluida en el todo. Existe presencia del todo en cada una de las partes en el todo global que las articula o contiene” (17).

Ejemplo dentro del mundo cotidiano, una hoja de un árbol si se le corta o se le separa, se observa que tiene la forma y la información de todo el árbol que precisamente contiene a la hoja y el principio de recursividad, “en todo el sistema no existe solamente interacción entre elementos o articulación dialógica entre los mismos, sino también retroacción entre ellos, es decir, articulación de procesos en circuito en los que los efectos retroactúan sobre las causas. En la realidad compleja, los efectos producen las causas que los producen” (18).

Ejemplo dentro del mundo cotidiano, si una persona está dispuesta a dar un beso en la mejilla de otra y lo hace es posible que exista una retroacción dándole otro, siendo indiferente, molestarse etcétera, que a su vez causará en quien dió el beso un sentimiento, una percepción y un comportamiento específico en función de lo recibido por la otra persona. Hasta aquí con esta base teórica a la que volveremos más adelante.

Otra noción de la que se nutre nuestra Ingeniería Social de la comunicación lo definen el constructivismo social y la teoría de la comunicación, acudiremos a explicar en términos conceptuales ambas y a poner algunos ejemplos. Lo que se ha denominado la noción de constructivismo social, supone una idea complementaria a la lógica del constructivismo piagetiano de inicios del siglo XX y la perspectiva social de las tradiciones fenomenológicas de antes y después de la Segunda Guerra Mundial.

Nuestra postura establece la naturaleza y la sociedad no es un libro cerrado en el tiempo y el espacio, ni tampoco que las cosas que se nos presentan en nuestro sistema de percepción son formas objetivas de la realidad que debemos aprender para acostumbrarnos a vivir con ellas toda la vida. Pensamos más bien que la existencia social en general es un escenario donde la vida es un texto abierto y flexible que se está escribiendo todos los días y que puede sobrescribirse, sobre algo ya escrito en función de poder ofrecer mejores situaciones a las personas y a las comunidades.

Este ejercicio de escritura social y de sobre escritura, nos da a entender la idea que las personas tienen un repertorio de representaciones de la realidad definidas en función de un modelo cultural normalizado de la realidad, el primer aspecto para volver a escribir sobre ellos y sobre el modelo, es que se den cuenta que aquello que ven, miran y degustan es una visión de las cosas, no la

visión como tal, esta forma para evidenciar que la realidad no es o no debe ser así, implica de forma inicial, un replanteamiento existencial que equivale a mirar con sospecha la escritura. El segundo aspecto es que de esta filosofía de la desconfianza de lo dado, emerja la idea de que si ese es un modelo de vida, quiere decir que hay otros posibles, lo cual ya es pensar en otros modelos de escritura, el tercer aspecto es si en efecto existen más posibilidades es necesario comprender cuáles son los que benefician a las personas y comunidades en términos del desarrollo de su capital social, su capital cultural y en beneficio de su comunidad, aquí se tiene la segunda escritura.

El cuarto aspecto es transformar sus condiciones objetivas actuales para generar otras imaginadas posibles y plausibles y que se conviertan en nuevas condiciones objetivas, aquí está la tercera escritura, pero no la última, pues la vida tendrá que ser una continua configuración de realidades para el incremento cualitativo y cuantitativo de conocimientos, habilidades y destrezas.

Es importante aclarar que cada proceso de sobrescritura de la escritura para seguir escribiendo, es decir, la conciencia, la interpretación, la interpretación, la comprensión y la transformación, no son operaciones que en la gente se manifiestan solas o por el simple hecho de decirlo, sino que debe haber todo un proceso formativo que gesticione la noción de modificar lo que hoy viven para ser tener otras condiciones en el futuro.

El ejemplo que puede observarse de esto es cuando un niño que viene de una comunidad rural se integra a una escuela en un sitio urbano, generalmente sus compañeros, sus profesores y otras personas involucradas con la institución tienen una interpretación de lo que es estudiar y de lo que son estos niños. Si el infante que viene del campo llega a pie y los demás en determinado tipo de transporte, es probable que piensen que es pobre, no tiene dinero o que es un ingenuo que no conoce que lo mejor es subirse a un coche o a un camión para llegar a la escuela. Lo dicen estos niños porque esa es una perspectiva que se les ha impuesto como única. Pero si el niño puede y le permiten que se acerque a ellos y les diga que un día lleguen a su casa temprano para que de ahí vayan a la escuela y si algunos aceptan.

Cuando los niños lleguen a donde habita el infante de campo, observarán que tiene un casa diferente, que el barrio es distinto y que al caminar se observan cosas que ellos no ven y que puede resultar interesantes, con lo cual quizá en determinado plazo cambien a cosas que le fueron interesantes de esa experiencia, aquí es donde la escritura se vuelve un ejercicio vivo de sobrescribir todos los días.

Otro de los aspectos que orientan a ISCOM es la teoría de la comunicación, específicamente la de Manuel Martín Serrano (19), la cual se explicará y al final se pondrá un ejemplo general con respecto a su aplicación práctica. A diferencia de lo que se piensa sobre que la comunicación se le ve como:

- 1) Un recurso de los medios masivos de comunicación, 2) Una capacidad para emitir palabras y
- 3) Un aspecto que sólo lo pueden generar los seres humanos (20).

Este autor del cual Tiempo Visual define sus investigaciones, establece varios aspectos que resultan interesantes para las intervenciones sociales comunitarias, en ese sentido sólo se citarán dos de ellas que ilustran lo dicho.

En primer lugar, la comunicación es un fenómeno muy antiguo que nos precede a los seres humanos y cuyo origen por lo tanto no esta en nosotros como especie y tampoco en los organismos animales que tienen las aptitudes y las actitudes para comunicar, más bien su génesis tiene que rastrearse hacia los sistemas de vida que:

- A) De forma primitiva podían relacionarse con su medio para materialmente modificarlo y crear un entorno propio que les permitiera su subsistencia y B) Lograrán procesar información en su sistema nervioso central para saber como significar su ecosistema y con ello crear ambientes propicios para su alimentación y para su reproducción.

En tal caso se puede decir que la comunicación nació de la no comunicación y que si la humanidad puede comunicar desde un punto de vista simbólico, se debe a que hubieron otras especies que se impulsaron y nos impulsaron para poder generar el tipo de comunicación que tenemos. Esto nos permite reflexionar por un lado, que tenemos una lazo indisoluble con otras organismos vivos, lo cual define un grado de responsabilidad con ellos y con los lugares en donde habitan y no como se cree que el hombre no tiene nada que ver ni con el pasado natural, ni con el pasado animal (21).

También nos coloca en el asunto de que si en efecto podemos comunicar y esa capacidad fue una conquista humana en términos de los legados de los animales que nos antecedieron, es que entonces la comunicación tiene una ventaja evolutiva que les permite a toda especie comunicante conseguir objetos y satisfactores para volverlos suyos y vivir eficazmente en su propio medio.

En segundo lugar, la ventaja evolutiva que otorga la comunicación, no es como muchos consideran el que se pueda dar un mensaje y/o que se pueda persuadir y/o que la comunicación se centre en informar y/o representar acontecimientos de la realidad, más bien la ventaja evolutiva

de la comunicación, está precisamente y de forma paradójica en su aspecto no comunicativo, pues si lo vemos detenidamente la comunicación por sí misma como capacidad de dos actores de interactuar para informarse, no hace nada, más bien la comunicación ayuda a la no comunicación para que la no comunicación ayude a la comunicación, nos explicamos. Cuando las especies comunicativas –incluyendo al hombre- intercambian información, no es sólo para referirse a un determinado objeto de referencia, sino que lo hacen para mostrar y definir al otro determinado cambio energético en el sistema y que ese otro y/o ambos puedan actuar de una manera que puedan aprovechar ese cambio para su propio desarrollo y su propia continuidad.

Por ejemplo y este es un caso estudiando en la zoología, hay unos mamíferos inteligentes conocidos como monos velvet, ellos tienen tres formas diferentes de dar gritos para avisar que hay alguna amenaza cerca, sea éste un leopardo, una águila o una serpiente.

Cuando ven a unos de estos animales cerca se avisan y corren, pero lo interesante es que en función del depredador que sea, ellos se ocultan en diferentes zonas de la estepa o del bosque en donde se encuentren (22). Si un mono grita y el otro lo escucha, se va a enterar, pero si no se mueve o no se organiza para movilizarse con los demás, no habrá servido de mucho o de nada la comunicación, más bien lo comunicativo se sirve de sí misma como una coordinadora de acciones para que puedan en efecto y como se dijo antes saber qué hacer en esos momentos de cambio energético del ecosistema.

Tal idea lleva a entender que la comunicación puede integrar e incorporarlos, a todos lo cual supone que su uso implica trabajar en términos solidarios y colaborativos para que puedan sobrevivir como individuo, sociedad y especie, lo cual no es sólo un presupuesto teórico para comprender a la comunicación, sino el verdadero valor estratégico de ella. Por ejemplo en una colonia donde se quiera hacer una radio comunitaria para informar a la población sobre ciertas cosas, la posibilidad de que se pueda generar ese proyecto dependerá en una parte de cómo se logren generar acuerdos para movilizar recursos económicos, materiales, laborales, de conocimiento, jurídicos etcétera para conseguir ese proyecto, aprovechando las capacidades y destrezas de los involucrados en una situación que los logre beneficiar. Por otro lado, al tener esa radio ya operando, entonces ahora el reto es saber cómo emplearla para generar información que permita que esa radio colabore con los pobladores para alcanzar sus metas y resolver sus necesidades. Hasta aquí con la dimensión conceptual.

III. Por qué y para qué intervenir desde ISCOM con la complejidad

Antes de pasar a la experiencia práctica de las dos comunidades donde Tiempo Visual intervino con ISCOM, es necesario ejemplificar los tres postulados de la complejidad señalados con anterioridad para ver como se expresan dentro de una misma comunidad y concluir esta parte sobre por qué es necesario la formación en conocimientos, habilidades y destrezas a las comunidades.

El primer postulado que se indicaba, es el sistémico u organizativo, desde el punto de vista de aplicación de una comunidad imaginaria se tiene lo siguiente: generalmente por el tipo de educación fragmentaria que nos han dado, no alcanzamos a percibir quiénes somos y dónde estamos. En tal caso si un día salimos de nuestra casa y nos dirigimos al trabajo, observamos calles, casas, negocios, escuelas, personas diferentes y variables y en ocasiones pensamos que ni yo tengo que ver con ellas, ni ellas conmigo, por lo cual, no me percibo como necesario ni éstas como necesarias para mí. Sin embargo, el conjunto de aspectos observables en un día cotidiano, son en realidad componentes que configuran una comunidad como puede ser una colonia, una colonia con otras una comunidad que puede ser una delegación, una delegación con otras delegaciones que definen a un municipio y un municipio que se vincula con otro y dan un estado y así sucesivamente.

Aprender a percibir esto y entenderlo modifica una visión de un todo desunido o sólo egoístamente formado por lo que me es familiar a un todo unido por lo familiar, pero también algo que no es familiar. Este aspecto es uno de los componentes para poder empezar el trabajo de formar a las comunidades en complejidad.

El segundo postulado que se indicaba, es el hologramático desde el punto de vista de aplicación de la comunidad de una comunidad imaginaria se tiene lo siguiente: generalmente pensamos que una persona que comete un delito dentro de un pueblo pequeño donde se siembre maíz y frijol, implica que él es el único responsable de su conducta por robar la siembra y por hurtar las ganancias de los campesinos, sin embargo, si observamos a la comunidad, podremos comprender una de las razones por las cuales existe un tipo de delincuente de ese tipo, es decir si en la comunidad, hay marginación, pobreza, falta de educación y sin servicios básicos, esto puede explicar los por qué y los para qué de ese supuesto ladrón, de ahí que la parte refleje al todo que define a la parte en sus disposiciones conductuales.

El tercer postulado es el de recursividad, desde el punto de vista de aplicación de una comunidad imaginaria se tiene lo siguiente: generalmente se piensa por ejemplo que un deportista que ha salido de un barrio de una ciudad fronteriza del sur del país, logra recibir un estímulo económico para entrenarse, luego ir a una competencia ganar una medalla y continuar su apoyo por parte ahora de un organismo internacional. En tal caso sólo nos fijamos en los que el deportista obtiene y que es “visible”, sin embargo, lo que no se ve es un proceso oculto que define un trabajo de colaboración y de sinergia, es decir, se le otorga al deportista un recurso para producir en él alto rendimiento, su alto rendimiento como producto, hace que produzca un primer lugar el producto que es una medalla, la medalla como producto produce otro producto que es que otra instancia le siga extendiendo beneficios. Aquí el camino del deportista y los demás aspectos es circular y colaborativo, lo cual es necesario que se aprenda desde la complejidad y la teoría de la comunicación.

Una pregunta final queda en suspenso y es para qué y por qué formar a partir de los fundamentos teóricos y metodológicos de ISCOM, en el plano de lo social. La interpretación simple, implicaría cuatro cosas: 1) No es necesario formar, con el hecho de que a la gente se le den recursos y/o infraestructura, con ello saldrán adelante, lo cual es un modelo asistencialista y 2) Si es necesario formar, pero desde lo que una instancia centralizada diga qué es lo que hay que hacer olvidando las necesidades de la comunidad y 3) Si es necesario formar, pero para que una institución cumple metas de qué en efecto se está haciendo y 4) Si formar, con la idea local y restringida del desarrollo personal.

En tal caso Tiempo Visual, trasciende estos niveles de intervención social y considera que esta formación en complejidad, no sólo educa para percibir de forma integral los procesos en donde las comunidades están inmersos, sino también que esta formación implica varios procesos que sólo se enlistarán:

I) La formación supone mejorar el desarrollo personal y comunitario, para II) Evidenciar carencias y lograr organizar a los pobladores, para III) Construir otro ecosistema comunitario informado y autónomo, para IV) Fortalecer el tejido social local, para V) Ser un nicho sólido y robusto que si hace lo mismo con otras comunidades, consiga fortalecer un tejido social a nivel estatal y nacional, para VI) La cohesión social y la posibilidad de generar un principio de gobernabilidad para VII) El bienestar de quienes habitan en el presente, para VIII) el porvenir de construir una comunitaria para el futuro.

Estos 8 aspectos, no son lineales, ni exentos de ser diferentes. Sino más bien estos 8 puntos fenomenológicos son una unidad, son holagramáticos y son recursivos, pues la idea de imaginar el nuevo futuro que está en la posición 8, permite abrir espacios para imaginar cómo puede ser el desarrollo personal y colectivo de las comunidades.

A continuación viene el caso práctico desarrollado por Tiempo Visual, empleando ISCOM.

IV. La intervención en dos comunidades de Querétaro: metodología, resultados y aprendizajes

En esta parte, detallamos la intervención realizada en el último trimestre de 2012 en dos comunidades de la ciudad de Querétaro, Qro, por parte de Tiempo Visual, A.C. La intervención consistió en un *Laboratorio de diseño e implementación de estrategias para detectar y atender problemas del tejido social, a partir de modalidades de Información, Capacitación y Comunicación (ICC), que permitan realizar acciones de socialización y enculturación*. Las comunidades fueron la colonia San Pedrito Los Arcos, delegación Epigmenio González; y la colonia Hércules, Delegación Cayetano Rubio. Este laboratorio se desarrolló en el marco de la convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil (OSC) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol): *Funcionamiento y Apropiación de los Espacios Públicos Rescatados por el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP), durante los años 2007, 2008 y 2009; del Programa de Coinversión Social 2012*.

Descripción de las comunidades

En la colonia Hércules, donde se ubica el espacio rescatado denominado Corredor Canoas-Bicentenario, la mayoría de los participantes corresponden a un nivel socioeconómico C típico, y algunos D+ esto es, hablamos de gente de medianos recursos económicos, amas de casa, estudiantes y empleados. En la colonia San Pedrito Los Arcos, donde se ubica el espacio rescatado denominado Parque San Pedrito Los Arcos, la mayoría de los participantes fueron amas de casa de nivel socioeconómico D+, todas habitan las casas de interés social propias del fraccionamiento, que cuentan con sala-comedor-cocina, dos pequeñas recámaras en la planta alta y tienen espacio para agrandar la casa, sin embargo pocos lo han podido hacer.

Metodología

Antecedentes

Tiempo Visual A.C. implementó durante el 2011 el *Programa de Formación de Promotores Comunitarios (PFPC) para la resolución de problemas sociales mediante la participación, la seguridad y la cohesión comunitarias, facilitadas por la Ingeniería Social de la Comunicación (ISCOM)*, en esas comunidades situadas en el entorno de dos espacios públicos rescatados por el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Los logros del proyecto implementado en el 2011 son los siguientes: 1. El logro principal fue formar a un grupo de promotores capacitados en el manejo de conceptos, metodologías y herramientas de trabajo social. Este grupo junto con la comunidad aplicaron estos conocimientos en un ejercicio de diagnóstico de los principales problemas sociales de la comunidad. 2. Este diagnóstico permitió a Tiempo Visual, A.C. concluir que sin elementos de socialización y enculturación que permitan una cohesión mínima y sin una oferta cultural, de entretenimiento o de esparcimiento que permita la integración en un marco de convivencia; el destino o escenario más probable de la gente es el individualismo, el aislamiento, la apatía y el desinterés hacia prácticamente cualquier forma de participación. 3. Se detectó que la intervención en materia de desarrollo social de los diversos niveles de gobierno y de las distintas instituciones públicas es tardío y trata de contener y ordenar, hasta cierto punto, una inercia que sólo puede afectarse en un sentido positivo con medidas radicales dirigidas a la formación de tejido social y al crecimiento del capital cultural, que partan, desde luego, de un afectación en la subjetividad. 4. Se estableció que no es desdeñable la creación de infraestructura urbana o la integración de un plan rector de desarrollo urbano, pero un planteamiento estratégico de esta naturaleza debe formar parte de un proyecto integral de desarrollo local, estatal, regional y nacional, orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de la gente, con la participación de diversas entidades públicas y privadas, de los ámbitos nacionales e internacionales, y de los tres órdenes de gobiernos y de los sectores sociales, económicos, de salud, educativos y culturales.

En este marco y en respuesta a la convocatoria del Programa de Coinversión Social 2012 del Indesol, Tiempo Visual A.C. tomó la decisión de participar para realizar una segunda intervención, o mejor dicho, aprovechar los resultados obtenidos del primer ejercicio en una

segunda fase de trabajo consistente en el diseño e implementación de estrategias y acciones que permitan atender algunos de los problemas detectados. Éste el origen del Laboratorio.

El Laboratorio

El trabajo en esta segunda etapa, durante el 2012, comprendió tres componentes:

- La difusión, sensibilización y formación en prevención de conductas de riesgo, prevención de la violencia y promoción de la equidad de género con la población.
- La coordinación y realización de actividades de convivencia, recreación y deporte.
- El mantenimiento físico de los espacios públicos rescatados, en una jornada donde se dé la participación de los jóvenes de la comunidad aledaña a los espacios públicos. Con esta plataforma, los objetivos asumidos en el Laboratorio fueron los siguientes:

Objetivo general

- Diseñar e implementar estrategias de información, capacitación y comunicación provenientes de la Ingeniería Social de la Comunicación (ISCOM), que impulsen y fortalezcan la organización y participación de las comunidades en acciones de desarrollo humano y social, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación o discriminación.

Objetivos específicos

- Diseñar el paquete de información, capacitación y comunicación de ISCOM para cada una de las comunidades.
- Integrar un grupo de promotores que desarrollen trabajo social, para implementar acciones de información, capacitación y comunicación.
- Fomentar e integrar una organización que participe en las acciones de información, capacitación y comunicación.
- Difundir, sensibilizar y formar a miembros de la población en prevención de conductas de riesgo, de violencia y promoción de la equidad de género con la población.
- Coordinar y realizar, junto con los promotores comunitarios, actividades de convivencia, recreación, ecología y deporte, donde participen los vecinos de la comunidad.
- Mantener y aprovechar los espacios públicos rescatados a través de jornadas donde se dé la participación de los jóvenes de la comunidad.

Principales estrategias y/o actividades utilizadas:

- Capacitación y difusión de estrategias para detectar y atender problemas del tejido social a partir de modalidades de Información, Capacitación y Comunicación (ICC).
- Difusión, sensibilización y formación en prevención de conductas de riesgo.
- Difusión, sensibilización y formación en prevención de la violencia.
- Promoción de la equidad de género con la población.
- Coordinación y realización de actividades de convivencia, recreación y deporte.
- Mantenimiento físico de los espacios rescatados.

La participación de las comunidades en el contexto del Laboratorio promovido por Tiempo Visual A.C. se estableció en dos modalidades:

- ✓ Una fue a través del grupo de promotores comunitarios, quienes son habitantes de las localidades.
- ✓ La otra fue de manera directa, la propia gente que esté interesada podía participar en la planeación, instrumentación y en los beneficios del aprendizaje alcanzado con la intervención.

Etapas de la intervención

El desarrollo de la intervención comprendió cinco etapas:

Etapa 1: *Planeación y diseño del modelo de intervención*. Se diseñaron dos paquetes de información, capacitación y comunicación de ISCOM (uno por cada comunidad).

Etapa 2: *Integración, constitución y organización del equipo de promotores*. Se armaron grupos de promotores de 10 personas (uno por cada comunidad).

Etapa 3: *Formación y capacitación*. Se integró un comité vecinal o una red social de 20 miembros de la comunidad (una red social o un comité vecinal por comunidad); se capacitó al Comité Vecinal sobre la importancia y valor del vínculo con individuos y colectivos diferentes a ellos.

Etapa 4: *Participación y Convivencia*. Se implementaron los siguientes eventos:

- Dos cursos sobre la importancia y el valor que tiene el vínculo con individuos y colectivos diferentes a ellos (dos por cada comunidad).
- Dos talleres sobre conductas violentas y sus formas de prevención (dos por cada comunidad).

- Un taller de teatro itinerante para reflexionar sobre las formas de discriminación que puede haber en hombres y mujeres (uno por cada comunidad).
- Una jornada deportiva en uno de los dos espacios públicos rescatados.

Etapa 5: *Sensibilización en ecología y limpieza*. Se desarrollaron tres talleres con dinámicas de sensibilización sobre el cuidado del medio ambiente. Incluyó jornadas de mejoramiento de los espacios (tres por comunidad).

Resultados y propuestas

Respecto de la colonia Hércules.

En esta comunidad se confirma la existencia de un capital cultural que permite definir su situación de localidad urbano marginada --categoría con la que está catalogada su pobreza en los programas de desarrollo social--, como una zona de desarrollo urbano que tiende al abigarramiento, la concatenación y la tensión social debido a la confrontación más o menos abierta y generalmente soterrada entre dos destinos de la evolución histórica del espacio. El carácter de un pueblo que por momentos pierde sus propiedades como tal, y el de una “nueva ciudad” integradas por gente proveniente de otros lugares ni dispuesta sin el apego a las tradiciones del lugar a otorgar el reconocimiento adecuado a un sitio con el estatus de una genealogía ilustre en la vida de Querétaro.

La situación de Hércules está justo en la turbulencia de resolver mediante una asimilación inevitable el dilema irreductible de permanencia y cambio en el que avanzarán las decisiones sobre su futuro como comunidad y acerca del modelo más apropiado de desarrollo de acuerdo con su complejidad particular.

Un futuro deseable posible de Hércules y quizás de toda la Delegación Cayetano Rubio: hacer del patrimonio cultural un bien público que atraiga no sólo una atención turística sino lo convierta en el lugar donde vive el arte y conviven artistas/artesanos. Transformarlo en un lugar de creación emblemático de Querétaro; sede de las manifestaciones de pintura, música, escultura, arquitectura (Hércules debe ser sometido a trabajos intensos de embellecimiento en su configuración urbana), ballet, cine, gastronomía, literatura, etc. Las tradiciones, los mitos y los ritos de Hércules deben ser parte u objeto de referencia de esas bellas artes.

Hércules debe entrar al mundo sin salir de sí mismo, reafirmando una vocación, convirtiéndose en una fuente del origen, de la historia y del alma de Querétaro. Es posible que escale a ser el lugar de encuentro con otras culturas tradicionales de Querétaro, de México y del mundo; esto implica desarrollar una vocación de anfitriona y promotora cultural. El camino parece ser profundizar su paradoja: reafirmar su pasado con base en asimilar la modernidad y adoptar una capacidad de diálogo multicultural.

Respecto de San Pedrito Los Arcos.

La comunidad de Los Arcos representa el lugar por antonomasia donde habita la gente de todas partes del país atraída por la oportunidad de empleo otrora ofrecida por la capital de Querétaro. Desde luego se trata de fuerza de trabajo con empleos de nivel medio bajo y bajo. Los reducidos niveles educativos, el aislamiento, el individualismo y el incremento constante de problemas de alcoholismo y drogadicción, son característicos de esta zona. En general, en la Delegación de Epigmenio González se ha seguido un modelo de desarrollo urbano extendido, con reservas para la construcción de vivienda de interés social y de infraestructura básica, que le permite funcionar como ciudad dormitorio.

El tipo de zona urbano marginada de Los Arcos define una pobreza con gente desarraigada, desintegrada y con niveles bajos de participación. La oferta educativa, de salud, de deporte y recreación debe formar parte del plan rector de desarrollo y caracterizarse por la cobertura suficiente y de calidad. El Estado y las instituciones necesitan hacerse presentes de una forma directa, intensa y oportuna a través de servicios públicos de calidad y promoviendo un pacto social de convivencia en función de valores sociales de responsabilidad, compromiso, respeto, equidad, tolerancia, inclusión y fraternidad.

El gobierno estatal y municipal deben observar con lupa el comportamiento e identidad de la comunidad y definir una agenda de atención de los problemas sociales de San Pedrito Los Arcos, que tenderán a agravarse en la medida que sea insuficiente la oferta de empleo y educación para la gente y en especial los jóvenes; conforme se profundice el deterioro del tejido familiar debido a la frustración y violencia; y cuando la sobrepoblación supere las condiciones actuales del espacio trazado, en estos momentos existe un crecimiento intenso del número de habitantes que puede dejar corta la capacidad de la infraestructura urbana.

Uno de las alternativas improbables pero con mucho sentido justo porque no está contemplada en el modelo de desarrollo actual de la Delegación Epigmenio González, es convertir a esta

comunidad en una zona donde tengan su asiento escuelas de nivel medio superior y superior, universidades, centros de investigación, espacios de innovación tecnológica. Puede ser un reto convertir a Los Arcos y su entorno cercano en un barrio universitario, en un centro de desarrollo a través de la cultura física y el deporte, y de crear una oferta de entretenimiento con la infraestructura adecuada donde venga gente de otras partes de Querétaro a las salas de cine, conciertos, espectáculos y teatro. El propósito sería intensificar las relaciones sociales *en el y del* barrio.

La prioridad sería que todos los habitantes de esta comunidad y de la delegación sean los beneficiarios directos de esta oferta: ningún niño, adolescente, joven, adulto y persona de la tercera edad debe estar al margen de aprender algo. Uno de los puntos detonantes puede ser introducir innovaciones tecnológicas para conectar a la gente, acceder a información y conocimiento, solucionar los problemas más apremiantes de la comunidad. Promover la creación de centros de salud con los mayores avances donde se atiendan todas las enfermedades y padecimientos del cuerpo, del alma y del espíritu con base en la difusión y aplicación de todos los tipos de medicinas.

La idea principal es que el sistema de educación técnica y superior que se asiente en la Delegación Epigmenio González aplique su conocimiento científico y tecnológico en beneficio de la comunidad. El objetivo impostergable: mejorar significativamente las condiciones de vida material e inmaterial de la gente. El modelo de desarrollo necesita enfocarse a erradicar el aislamiento y la marginación, quizás mezclando los niveles socioeconómicos, promoviendo un flujo de sectores sociales diversos a esta Delegación y haciendo que a través del conocimiento y el deporte la gente de la comunidad vaya a otros lugares a convivir con gente diferente.

Otra alternativa es invertir en una estación de radio local que funcione a partir de un proyecto de comunicación social donde la gente forme parte del *staff* de comunicadores, productores y personal técnico. Donde se dé importancia mayor a las necesidades de información de los habitantes y que se convierta en un medio de vinculación e identificación. Este medio de comunicación debe formarte parte de un conjunto de estrategias de comunicación que favorezcan la cohesión social.

El reto en la comunidad de Los Arcos y de la Delegación Epigmenio González es remontar las inercias de un modelo urbano recipiente de los residuos humanos de un desarrollo económico inequitativo y generador de pobreza; de un trazado de ciudad como *gueto de guetos*, marginada,

recluida y autoexiliada, sola con sus problemas y autodestructiva. El destino de esta comunidad, contra los pronósticos de una ciudad violenta, puede ser el de una ciudad del conocimiento, de la salud, de la recreación y del deporte. Por lo tanto, es necesario inventar-se, inventarle, una identidad, un mito fundacional, una serie de ritos y motivos para sentirse parte de algo trascendente: por ejemplo, que la lleve a asumir que no puede ser sin los otros.

Aprendizajes

A lo largo de la experiencia de trabajo de Tiempo Visual A.C. en los espacios públicos y las comunidades de Hércules y Los Arcos de las delegaciones de Cayetano Rubio y de Epigmenio González de Querétaro, estamos en posición de afirmar que las expresiones rescate y espacios públicos tienen una acepción y una expectativa por parte de los habitantes que va más allá de un cambio físico o de un lugar perfectamente delimitado (acotado con rigidez).

El espacio público es más bien un lugar social significativo donde convergen o pueden coincidir aspectos importantes de la vida de una localidad y cuya preservación es importante porque contribuye a la sustentabilidad de la vida en común.

El hecho de que estas representaciones de las comunidades estén alejados del concepto asumido por la política pública de rescate de espacios públicos de la Sedesol deviene en una probabilidad relativamente baja de hacer de la preservación o creación de infraestructura un detonante del desarrollo social.

Lejos de llenar de plasticidad la vida de las comunidades de Hércules y de San Pedrito Los Arcos, el andador y el parque recreativo, reafirman un territorio y situación de abandono, desolación y hasta cierto punto de nihilismo.

Tiempo Visual, A.C. sostiene que una intervención cargada de buenas intenciones puede convertirse, paradójicamente, en una acción que genera problemas a las comunidades (descuido, lugar de disputa, territorio de conductas antisociales, etc.), porque en su origen no se aplicó un enfoque del desarrollo urbano congruente con el tipo de comunidad, por el tratamiento como un objeto de atención de la pobreza centrado sólo en lo ornamental y no en el “alma” colectiva, y debido a que la vida cotidiana de las personas quedó fuera del diagnóstico, de la toma de decisiones y de la implementación.

El trabajo desarrollado por Tiempo Visual A.C. ha consistido en tomar como punto de referencia los espacios públicos rescatados para implementar un proceso de empoderamiento de las comunidades apelando a cuestiones básicas como el reconocimiento y la formación de la vocación social de servicio, el fortalecimiento de las capacidades de autogestión, la canalización de las iniciativas locales en la atención primaria de algunos problemas sociales y el abrir un incipiente espacio de diálogo e intercambio de información.

Replicabilidad de la intervención

Una recomendación general válida para las dos comunidades es el cambio de enfoque centrado en la pobreza por una perspectiva del desarrollo social orientado a la cohesión social. En este sentido el desarrollo urbano y el desarrollo social debe ser comprendido y trabajado desde un punto de partida territorial sociogeográfico, demográfico, político, psicográfico y ecográfico.

La agenda de desarrollo y cohesión social debe contemplar la solución de problemas y la superación de retos a nivel local y global, en las comunidades de San Pedrito Los Arcos y Hércules, en las delegaciones de Cayetano Rubio y Epigmenio González, en el estado de Querétaro y en todo el país, respecto de los aspectos siguientes (23):

- Crecimiento y equidad.
- Trabajo y progreso material.
- Acceso a bienes materiales y simbólicos.
- Vínculo social y ciudadano de reciprocidad.
- Proyectos colectivos y sentido de pertenencia a la comunidad.
- Inclusión, bienestar, diversidad e identidades.
- Adhesión ciudadana a un marco normativo de reciprocidad y de respeto a la legalidad.
- Titularidad formal de derechos y eficacia del sistema judicial o de las políticas públicas para garantizar la titularidad efectiva.
- Capital social.
- Integración social.
- Inclusión social.
- Ética social.

La lista puede extenderse, la lógica de esta propuesta es atender de manera sistémica y holística los factores que son condición para alcanzar la cohesión social.

Lo anterior tiene una repercusión. Como es posible deducir de la enunciación de los puntos descritos, Tiempo Visual A.C. considera que el mayor problema social es la forma de generar y la de distribuir la riqueza, consecuencias de éstas son el desarrollo desigual y la pobreza.

El Estado, el gobierno, las políticas públicas y en general toda la sociedad debería revisar y modificar en su caso los modos de producción y consumo.

De manera concreta e inmediata, a nivel comunitario, la sugerencia es que las políticas públicas intervengan en los campos siguientes (24):

- Interacción, confianza, solidaridad y empatía.
- Igualdad de oportunidades.
- Identidad, sentido de pertenencia y noción de futuro compartido.
- Reconocimiento, valoración y celebración de la diversidad.
- Detección, gestión y solución de divisiones, tensiones y conflictos.
- Organización, empoderamiento y participación.
- Derechos, responsabilidades y valores democráticos internalizados.
- Relaciones positivas entre personas y de grupo.

Consideración final

¿Es posible, como lo ha sugerido el físico austriaco Fritjof Capra, un nuevo paradigma científico y cultural que permite alcanzar una *sabiduría insólita* que ayuda a alcanzar el desarrollo y una nueva civilización sin menoscabo de la conservación de la belleza y la sabiduría?

Tiempo Visual A.C. está de acuerdo, sí es posible e incluso considera que puede explicarse parte de la crisis de sentido que se vive en la actualidad porque el modelo de desarrollo impuesto/asumido de manera global funciona a partir de profundas e insalvables contradicciones ecológicas, sociales y cognitivas.

La liberación de la gente de la situación de pobreza en la que vive es improbable desde el mismo modelo de desarrollo que la produce. La pobreza es una consecuencia de su irracionalidad y carácter depredador.

Los conflictos sociales que se pueden observar en muchos países y la falta de convivencia y de integración, la violencia, la destrucción y la autodestrucción, son un llamado de atención para

revisar el paradigma desde el cual se ha configurado nuestro modelo actual de civilización. El análisis y la revisión son apenas un paso previo en la idea de modificar de manera radical ese enfoque.

Un paso intermedio es, por lo pronto, incorporar otras perspectivas respecto del desarrollo, la ciencia, el arte, la cultura, la filosofía, las vivencias y experiencias de muchos grupos y personas, ofrecen alternativas viables. Los enfoques hegemónicos dominan porque se presentan como incuestionables, la oportunidad es que fallan en su eficacia y eficiencia, el actual está en crisis, produce más problemas de los que resuelve, por lo tanto se puede poner en el horizonte otro reto: pobreza cero, que nadie sea nunca más en el país un pobre, y que para ello se resuelvan las condiciones que la determinan.

Tiempo Visual A.C. considera como alternativa un proyecto de nación donde el empleo, la educación, la alimentación, la salud, el esparcimiento, los servicios públicos, el acceso al derecho, la atención de las instituciones públicas sean de alta calidad y cobertura para todos. Que la atención en los rubros/materias del bienestar para los ciudadanos y las oportunidades y beneficios sean los mismos para todos. Que no haya ciudadanos de primera y de quinta. El paradigma del desarrollo debe ser el de alcanzar la equidad económica, la igualdad social y la cohesión social. En este contexto el tema de la pobreza en sí mismo no es objeto de una política pública; sí, en cambio, el tema del desarrollo social, económico y cultural justo y equitativo.

Es imprescindible intervenir con oportunidad para evitar que comunidades como San Pedrito Los Arcos y Hércules, y delegaciones como Epigmenio González y Cayetano Rubio, se conviertan en ciudades sombrías y la vida en ellas sea cada día más complicada.

V. Bibliografía

Brunet, Icart Iganasi y Valerio Iglesias, Luis F. (1998). *Epistemología y práctica de la investigación científico-social*, Barcelona, España: Librería Universitaria.

Capra, Fritjof. (1992). *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*, Buenos Aires, Argentina: Troquel.

CEPAL (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: ONU, disponible en:
http://www.oei.es/quipu/cohesion_socialAL_CEPAL.pdf

Cereijido, Marcelino. (2009). *La ciencia como calamidad*, Barcelona, España: Gedisa.

Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social. (2012). *Informe de pobreza y evaluación del estado de Querétaro*, DF, México,: Gobierno Federal, disponible en:
www.coneval.gob.mx/coordinacion/.../Queretaro/.../22informe2012.pdf

Contreras Guadarrama, Alan Gamaliel. (11 de marzo de 2011). *Detectan índices de marginación en Querétaro*, DF, México: libertad, disponible en:
<http://www.libertaddepalabra.com/2011/03/detectan-alto-indice-de-marginacion-en-queretaro/>.

Enciso L., Angélica. (18 de julio de 2013), *El sexenio anterior dejó 60 millones de mexicanos en pobreza por ingresos*, México, DF: La jornada, disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2013/07/18/sociedad/038n1soc>.

Fernández Christlieb, Fátima, y Rizo García, Marta (coord.). (2009). *Nosotros y los otros: La comunicación humana como fundamento de la vida social*, DF, México: Editoras los miércoles.

Fischer, H. R., et. al. (1997). *El final de los grandes proyectos*, Barcelona, España: Gedisa.

Fried Schnitman, Dora. (1998). *Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad*, Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Galindo Cáceres, Luis Jesús. (1987). *Organización social y comunicación*, DF, México: Premia Editora.

López-Calva, Martín. (2011). *Educación humanista Tomo I*, DF, México: Gernika.

Martín Serrano, Manuel, et. al. (1991). *Teoría de la Comunicación. I epistemología y análisis de la referencia*, DF, México: UNAM-FES Acatlán.

Martín Serrano, Manuel. (2007). *Teoría de la comunicación, la comunicación, la vida y la sociedad*, DF, México: McGraw-Hill-Interamericana.

Morin, Edgar. (2003). *El Método V La humanidad de la humanidad*, Madrid, España: Cátedra.

Morin, Edgar. (2003). *La mente bien ordenada*, Barcelona, España: Seix Barral Los Tres Mundos.

Morin, Edgar. (2004). *Introducción al pensamiento complejo*, Madrid, España: Gedisa.

Morin, Edgar y Hulot, Nicolás. (2008). *El año I de la era ecológica*, Barcelona, España: Paidós.

Roche Cárcel, Juan Antonio. (2007). *Espacios y tiempos inciertos en la cultura*, Barcelona, España, Anthropos.

Rodríguez Magda, Rosa María. (2004). *Transmodernidad*, Barcelona, España: Anthropos.

Subirats, Eduardo. (2006). *La existencia sitiada*, DF, México: Fineo.

Verdú, Vicente. (2003). *El estilo del mundo, la vida en el capitalismo de ficción*, Barcelona, España: Anagrama.

VI. Citas

1. Enciso L., Angélica. (18 de julio de 2013). Página 38.

2. Idem.

3. Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación del estado de Querétaro. (2012). Página 12.

4. Op. Cit., Página 15.
5. Op. Cit., Página 16.
6. Contreras Guadarrama, Alan Gamaliel. (11 de marzo de 2011). Página, 3.
8. Cuando se habla en complejidad, Tiempo Visual, refiere el hecho de que un fenómeno como el de la pobreza no es una situación monovalente o es un producto o un productor de otras circunstancias, más bien remite a que está situación manifiesta múltiples indicadores y se correlaciona con varios eventos que perfilan en la percepción de quienes la estudian con esta visión un grado de malestar generalizado que va de la propia cognición, hasta sus formas de interpretar la realidad, que quienes sólo la miden en términos de limitaciones o carencias sólo a nivel de expresarla como ausencia de un bien y servicio.
9. Roche Cárcel, Juan Antonio. (2007). Página 182.
10. Op. Cit., Página 187.
11. De acuerdo a lo que menciona el autor, el cognicidio implica la heteroinmolación o la autoimolación de las funciones cerebrales superiores que no permiten el desarrollo de un pensamiento crítico y reflexivo debido a la carencia de estimulaciones provenientes de los sistemas institucionalizados de conocimiento y que provoca formas elementales de concebir la realidad que no alcanza a explicar con profundidad el estado de cosas en donde se vive.
12. Profesor del Departamento de Fisiología Biofísica y Neurociencias del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados (Cinvestav), del Instituto Politécnico Nacional en México.
13. Sociólogo y antropólogo francés, quien ha desarrollado la noción del paradigma de la complejidad aplicado a lo que todavía conocemos como ciencias naturales y ciencias sociales, fue galardonado en 1992 con el premio Médicis de comunicación; en 1994 recibió la Legión de Honor y el premio Internacional de Cataluña.
14. Morín, Edgar. (2006). Página 54.
15. Basarab, Nicolescu. (1996). Página 18.
16. López-Calva, Martín. (2009). Página 52.
17. Op. Cit, Página 53.
18. Idem.
19. Es un teórico español, comparable su obra a la que desarrolló Max Weber hace un siglo. Doctor de Estado en Ciencias y Letras Humanas (Universidad de Strasbourg, 1974) y Doctor en Filosofía (Universidad Complutense de Madrid, 1970). Es Catedrático de Sociología (Teoría de

la Comunicación) y fundador en dicha Universidad pública madrileña, del primer departamento de teoría de la comunicación de las universidades españolas (1977).

20. Martín Serrano, Manuel. (1990). Ver la conferencia 1 de Fuentes teóricas de la comunicación que se llama El encuentro de la página 1 a 15.

21. Martín Serrano, Manuel. (2007). Ver la tercera parte de Teoría de la comunicación, la comunicación, la vida y la sociedad que se llama Comunicación humana de la página 161 a 200.

22. Cerejido, Marcelino. (2009). Ver el capítulo 1 de la ciencia como calamidad que se llama Cómo se forjó y qué es hoy la ciencia de la página 17 a 76.

23. Vale aclarar que las categorías que se citan provienen de la amplia reflexión desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en materia de cohesión social. CEPAL (2007). Cohesión Social: inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. p. 18. Ver: http://www.oei.es/quipu/cohesion_socialAL_CEPAL.pdf El concepto de cohesión social de la CEPAL es: la capacidad de las instituciones para reducir de modo sostenible las brechas sociales con apoyo ciudadano (sentido de pertenencia). De este concepto se deriva un marco de referencia compuesto por tres pilares: las brechas sociales y la capacidad institucional —los componentes objetivos de la cohesión social— y el apoyo ciudadano —el componente subjetivo o de opinión pública.

24. De estos campos se pueden desencadenar intervenciones futuras en ambas comunidades de parte de otras organizaciones de la sociedad civil, de los tres órdenes de gobiernos, de universidades y centros de investigación, y desde luego de Tiempo Visual A.C.

La situación actual del tercer sector en el estado de Guanajuato. Un breve análisis

Diana del Consuelo Caldera González

Miguel Agustín Ortega Carrillo

Karina Peredo Barrientos

Zugaide Escamilla Salazar

Resumen

El tercer sector en Guanajuato ha presenciado un crecimiento en los últimos años, no obstante, dicho sector aún no logra impactar en la participación social y en el desarrollo de mejores condiciones de vida para los habitantes del estado, ya que por un lado encontramos organizaciones tradicionales basadas en sistemas asistencialistas, y por el otro, encontramos organizaciones de nueva creación que buscan el desarrollo de las capacidades de las personas y la protección de sus derechos básicos que no cuentan las condiciones necesarias para consolidarse. El perfil ambivalente de estas organizaciones en ocasiones ha propiciado que no se llegue a un consenso respecto hacia dónde se dirige el sector.

En este trabajo se pretende mostrar el perfil del tercer sector en el estado de Guanajuato, para evidenciar el cambio que ha sufrido en los últimos años. Para tal fin haremos un breve recuento de los momentos que consideramos clave para la evolución del sector en el estado, complementándolo con estadísticas actuales de su situación. Cerraremos este trabajo con algunos retos a los cuales consideramos deberá enfrentarse el sector para lograr un impacto social real.

Palabras clave: tercer sector, perfil, retos, estado de Guanajuato.

Introducción

La Sociedad Civil en el estado de Guanajuato se ha caracterizado por su gran dinamismo en la atención a problemas sociales, sobre todo aquellos que tienen que ver con la pobreza, la salud y la educación; no obstante, hasta años recientes, se puede percibir la organización de esta sociedad en figuras jurídicas concretas, con las cuales se fortalece la búsqueda de la procuración de derechos y el desarrollo económico y social, diversificando la esfera asistencial en la cual había estado circunscrito tradicionalmente el sector.

Lo anterior, evidentemente, necesita documentarse con un análisis profundo para poder comprender la esencia del tercer sector, sin perder de vista su heterogeneidad, para poder comprender hacia dónde se dirige y cómo es posible fortalecerlo.

Planteamiento del problema y Metodología

El objetivo general de este trabajo es mostrar el perfil general que actualmente tiene el tercer sector en el estado de Guanajuato, en particular cuál es la situación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para debatir un poco respecto a cuáles son sus alcances reales y los posibles retos que estas organizaciones enfrentan.

Consideramos que este análisis resulta pertinente, ya que el estado de Guanajuato, no obstante su tamaño y riqueza, mantiene índices de desarrollo, crecimiento, analfabetismo y pobreza que resultan alarmantes; por lo cual consideramos que la ubicación de los niveles de asociatividad y el perfil que guardan las OSC en el estado, puede darnos pistas respecto al potencial que tiene el sector en el estado para colaborar en la solución de su problemática.

Respecto a la metodología, este trabajo lo realizamos basándonos en métodos mixtos. Por un lado hicimos investigación documental, y algunas entrevistas a informantes clave para documentar el punto de vista de las personas involucradas en el sector; y por el otro lado consultamos las bases de datos del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), filtramos al estado de Guanajuato e hicimos dos cortes de información, uno a mayo del 2012 y otro a mayo del 2013 para tener datos concretos que retraten la situación estadística del ámbito del asociacionismo. Con el registro ya ubicado en el estado de Guanajuato, ubicamos los ámbitos de acción y los municipios donde se ubicaban las organizaciones.

Así, problematizamos los hallazgos con una breve historia reciente del sector en el estado, para comprender las cuestiones de tradición y cultura que permea a las OSC.

Análisis de la situación actual del tercer sector en el estado de Guanajuato

Dar cuenta de la situación que guardan las OSC en el Estado de Guanajuato no resulta tan sencillo, ya que no existen proyectos, ni instituciones que realicen trabajos relacionados con el tema, y si lo hacen, su labor no se ha documentado, sistematizado y no se ha difundido públicamente la información generada (Sentíes y Rojo, 2009).

Hasta hace poco, en el estado de Guanajuato había predominado una ausencia de información respecto al sector asociativo, lo anterior debido a dos cuestiones básicas. Por un lado el desinterés tanto del gobierno como de la academia de hacer investigación al respecto; y por el otro, debido a una larga tradición “clientelar” y “paternalista” por parte de los gobiernos estatales y municipales hacia ciertos grupos organizados, cuyas acciones convenían a los intereses del gobierno en turno; por lo tanto, se pensaba en la promoción del trabajo de las OSC más en términos de justificar presupuestos que de generar resultados.

Sin embargo, recientemente esta situación ha cambiado, la ciudadanía ha comenzado a sensibilizarse respecto de la importancia del tercer sector, y ha comenzado a asociarse. Es decir, se ha promovido una auténtica conciencia ciudadana que ha permitido desplazar –si bien no del todo– la idea de que las OSC son simples complementos que atienden las tareas que se espera que se resuelvan desde el Estado. Los motivos han sido básicamente dos: por un lado la creación de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por OSC (LFFOSC), y su impulso a través de la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el estado de Guanajuato para informar a estas organizaciones respecto de la posibilidad de obtener su clave única (CLUNI) y poder con ella adquirir ciertos beneficios; y, derivado de lo anterior, el crecimiento exponencial del sector.

De esta manera, en el estado podemos ubicar básicamente en dos ejes los tipos de OSC. En un eje podemos ubicar su antigüedad: algunas, las más antiguas, cuentan con más de 50 años de creación, proceden de una tradición religiosa y conservadora; otras son de reciente creación y son resultado de la formas en que se ha pensado el sector en años recientes a nivel internacional. El otro eje es el de cómo se concibe la función social de las OSC, y la gama que cubre tiene en un extremo aquellas organizaciones que están pensadas en términos asistencialistas (que sirvan

como paliativos para las carencias de parte de la población), pasando por aquellas que conforman sólo como activismo político para acceder a recursos, otras que buscan congregarse a las personas en torno a un interés común; hasta aquellas que tienen integrada una visión de ciudadanía madura y buscan propiciar que las personas que acudan a ellas sean parte activa de las actividades que les ayuden a solucionar sus problemas y fortalecen la idea de igualdad de derechos y de una ciudadanía responsable y activa.

Diversos sucesos en la historia reciente del estado, han sentado las bases para el cambio del sector, entre los que destacan:

- La aprobación para la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato, en 1992, y más tarde en el 2000 su declaración como una entidad autónoma,
- la creación en 2001, de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SEDESHU), además de diversas dependencias descentralizadas del Estado, relacionadas con temas de índole social; entre las que destacan el Instituto de la Mujer Guanajuatense; el Instituto de Información para el Desarrollo; el Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica; la Comisión Estatal de Planeación de Educación Superior; la Universidad Interactiva y a Distancia del Estado de Guanajuato, y
- la promulgación en 2006 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los municipios de Guanajuato (LDSHEMG), cuya última adecuación, realizada en 2009, trata en su Título Cuarto el tema de la participación social.

En este último punto nos detendremos, ya que esta ley alude a dos elementos básicos respecto a las OSC del Estado; por un lado la posibilidad que tienen estas organizaciones para participar en la planeación y desarrollo del Estado –aunado a la posibilidad de obtener financiamiento–; y la cuestión referente a la construcción de un Registro Estatal de Organizaciones de la Sociedad (REOS). No obstante las buenas intenciones de esta Ley, aún no se logran diseñar las estrategias que hagan viable su aplicación y cumplimiento.

En el Estado de Guanajuato no existe una Ley Estatal de Fomento para OSC, sin embargo, el capítulo primero del apartado de la LDSHEMG, refiere temas tales como el reconocimiento de

las OSC, su promoción, su apoyo y fortalecimiento, y la posibilidad de diseñar junto con el gobierno, estrategias de desarrollo para el Estado.

También, en el capítulo segundo encontramos al REOS, registro que hasta el día de hoy no puede ser considerada fuente actualizada ni fidedigna de información respecto de las OSC en el Estado. Las causas de lo anterior pueden ser muchas, sin embargo consideramos que todas refieren básicamente a la desarticulación entre el gobierno estatal y municipal para diseñar conjuntamente estrategias de registro, fomento y apoyo.

Al respecto, un dato que resulta significativo, es que hasta 2012, sólo existían en 3 municipios entidades gubernamentales específicas de articulación o vinculación con OSC; dichos municipios eran Guanajuato, León y San Miguel de Allende. Cada una de estas entidades funcionaba de manera independiente, y no existía intercambio ni validación de información respecto de las OSC registradas.

De acuerdo a la LDSHEMG, la información debería estar concentrada en la Dirección de Articulación con Organismos de la Sociedad Civil (DAOSC) perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Social de la SEDESHU, ubicada en Guanajuato capital, sin embargo, los datos registrados a la fecha distan mucho de reflejar la realidad del sector.

Con este breve recuento, podemos afirmar que en el estado de Guanajuato, hasta hoy, no existe un programa global, continuo y permanente de fomento y trabajo conjunto entre OSC y Gobierno; no obstante se han presentado algunos avances recientemente.

El tamaño del sector en el estado de Guanajuato

En mayo del 2012, el RFOSC tenía registradas 17,747 OSC activas, de las cuales, 548 pertenecían al estado de Guanajuato, ocupando así el onceavo lugar a nivel nacional en cantidad de OSC, con 3.29% de la totalidad de las que había en el país.

Como se mencionó en el apartado anterior, en el estado existe un REOS que para el mismo periodo indicaba la existencia de aproximadamente 200 OSC, cifra con la cual es posible apreciar una diferencia de más del doble entre los registros estatal y federal.

Respecto a la dispersión geográfica de estas OSC (de acuerdo al RFOSC), encontramos un fenómeno de concentración en algunos municipios del Estado. Destaca en primer lugar León, seguido por Celaya, Irapuato, Guanajuato, San Miguel de Allende y Salamanca. Es importante

destacar también que de acuerdo con el RFOSC en el mismo corte histórico, 9 municipios del Estado no contaban con alguna OSC.

A continuación se presentan datos más actualizados, para ubicar la evolución del sector respecto a un comparativo entre 2012 y 2013, haciendo un corte en el mes de mayo.

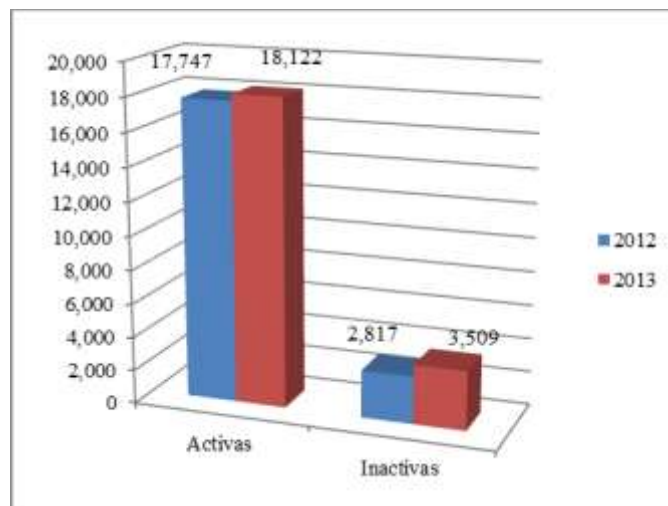
Tabla 1. Comparativo del total de organizaciones registradas en el RFOSC

OSC	2012	2013
Activas	17,747	18,122
Inactivas	2,817	3,509
TOTAL	20,564	21,631

Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC

De acuerdo a la tabla y la gráfica 1 es posible apreciar que del total de las OSC registradas, encontramos algunas que están catalogadas como inactivas, dato que resulta pertinente mencionar, ya que no obstante que el número total de OSC aumente de un año a otro, el número de organizaciones inactivas lo hace también, y en mayor proporción.

Gráfica 1. Comparativo del total de organizaciones registradas en el RFOSC



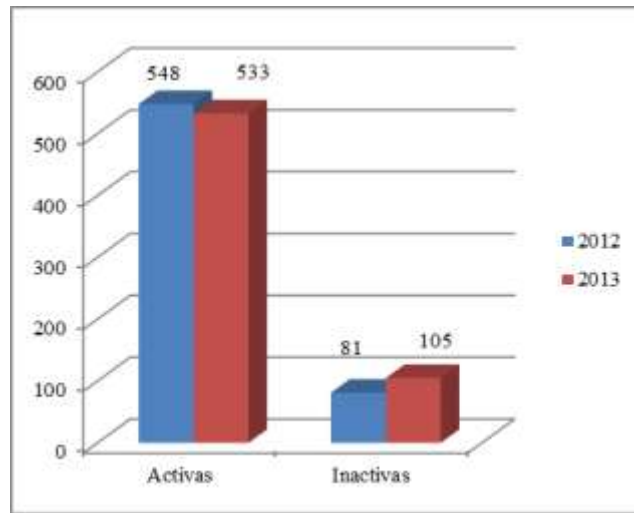
Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC

Tabla 2. Comparativo de organizaciones registradas en el RFOSC en el estado de Guanajuato

OSC	2012	2013
Activas	548	533
Inactivas	81	105
TOTAL	629	638

Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC

Gráfica 2. Comparativo de organizaciones registradas en el RFOSC en el estado de Guanajuato



Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC

Si hacemos el comparativo para el estado de Guanajuato, de acuerdo con la tabla y la gráfica 2, en términos reales, en 2013 hay más OSC, sin embargo también hay más OSC inactivas, por lo cual, en términos efectivos hay menos OSC activas que en 2012.

Evidentemente, estos datos solamente reflejan lo contenido en el RFOSC. A nivel municipal existen otros registros, los cuales pueden mostrar disparidades con estos datos; sin embargo, es preciso señalar que de acuerdo con la LDSHEMG, solamente las organizaciones que poseen CLUNI y que ya están en el RFOSC, pueden registrarse en el REOS.

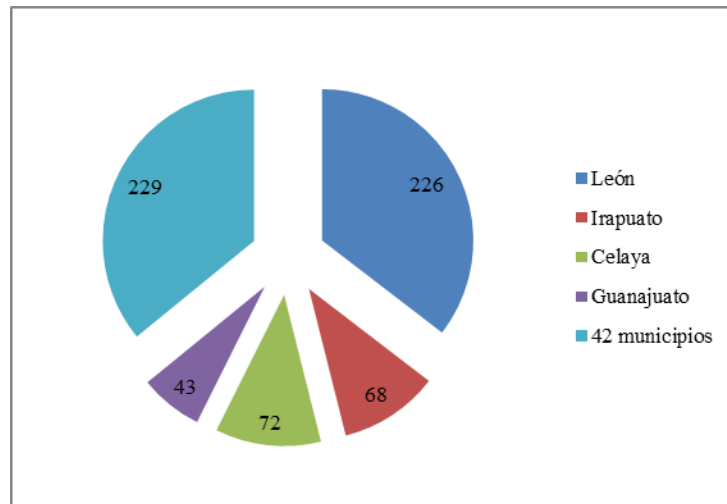
Guanajuato posee 46 municipios, dato que resulta importante considerar para dimensionar lo preocupante que resulta que encontremos que la mayoría de las OSC del estado se concentran en 4 municipios: León, Irapuato, Celaya y Guanajuato.

Tabla 3. OSC en el estado de Guanajuato distribuidas por municipio

Municipio	No. OSC
León	226
Irapuato	68
Celaya	72
Guanajuato	43
42 municipios	229
TOTAL	638

Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC (2013)

Gráfica 3. OSC en el estado de Guanajuato distribuidas por municipio



Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC (2013)

Los datos de la tabla y la gráfica 3 nos muestran que los municipios urbanos más grandes del estado son los que poseen mayor número de OSC; sin embargo, en la investigación que realizamos nos dimos cuenta de que el municipio de San Miguel de Allende representa un caso atípico, ya que aunque solamente posee 33 organizaciones activas registradas en el RFOSC, dicho municipio posee más de 100 organizaciones. Lo anterior se explica porque en este municipio se han asentado en los últimos años un gran número de personas jubiladas procedentes de países como Estados Unidos y Canadá, quienes con sus propios recursos y haciendo uso de financiamientos internacionales, ponen en marcha proyectos y programas en beneficio de la comunidad. Además aplican una mentalidad de asociación acorde con la idiosincrasia de sus respectivos lugares de origen, en los que, hay que reconocerlo, existe una tradición mucho más sólida de fortalecimiento al sector. Evidentemente estas personas poseen otra cultura respecto a lo que es la filantropía. A estas organizaciones no les interesa recibir financiamiento federal, motivo por el cual no están registradas en el RFOSC.

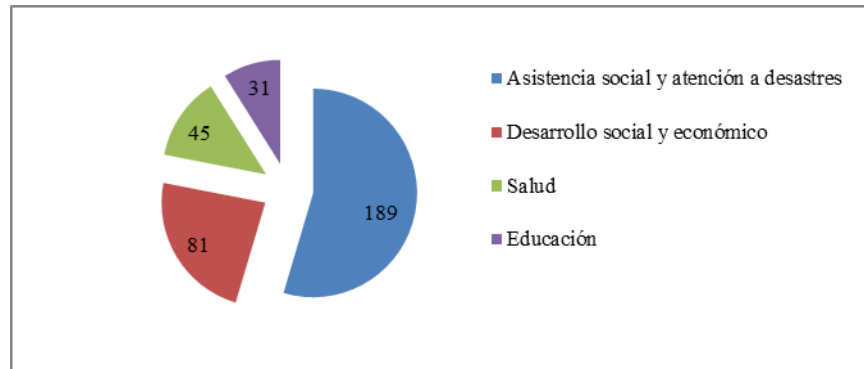
Respecto a los ámbitos de acción o las actividades en las cuales se enfocan las organizaciones del estado destacan asistencia social, asistencia a desastres, desarrollo social, desarrollo económico, salud y educación.

Tabla 4. Ámbitos de acción de las OSC en el estado de Guanajuato

Ámbito de acción	No. OSC
Asistencia social y atención a desastres	189
Desarrollo social y económico	81
Salud	45
Educación	31
TOTAL	346

Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC (2013)

Tabla 4. Ámbitos de acción de las OSC en el estado de Guanajuato



Fuente: elaboración propia con base en el RFOSC (2013)

La situación que acabamos de describir respecto a la situación de las OSC en el estado de Guanajuato da cuenta de la diversidad que existe, pero también manifiesta cuáles son los grandes retos que es preciso enfrentar para la construcción de una ciudadanía participativa y consciente de su poder como parte activa de la transformación social.

En términos generales, y a manera de breviarío, para poder referir dichos retos, es necesario retomar los siguientes aspectos:

1. Existen en el RFOSC 638 organizaciones del estado de Guanajuato inscritas
2. De las 638 OSC hay 533 activas y 105 inactivas
3. Guanajuato ocupa entre el onceavo lugar a nivel nacional respecto al número de OSC
4. En el estado las OSC se concentran en 4 de los 46 municipios que existen (León, Irapuato, Celaya y Guanajuato)
5. Hay organizaciones con menos de un año de creación, pero también las hay con más de 50 años

6. Los ámbitos de acción en los que se concentra el trabajo de la mayoría de las OSC son asistencialistas
7. El estado cuenta con un marco normativo *ad hoc* para el desarrollo de las OSC, sin embargo, éste no se cumple
8. No existe una Ley estatal de fomento

Conclusiones: los grandes retos

Las cifras presentadas en el apartado anterior pueden darnos una idea general del tamaño del sector en el estado, y también de las características que posee.

Con base en esta información y la que hasta el momento se ha recabado de diversas fuentes, resulta evidente que la problemática genérica que aqueja a las OSC del estado, no es tan distinta a la de otras entidades federativas, las cuales seguramente tienen una historia y entorno distinto.

A continuación mencionaremos en 10 puntos estratégicos, los que consideramos retos para que el sector en el estado realmente se fortalezca y permee para el bienestar de la sociedad en general.

1. Romper la barrera, construir mecanismos de diálogo y articulación

Las OSC en el Estado representan una gran oportunidad para la participación ciudadana. Es necesario promover más su implicación y eliminar la apatía. El diálogo se debe realizar entre diversos actores, OSC, gobierno, sector privado y academia.

Además, es necesario que exista articulación entre los tres órdenes de gobierno para cotejar y compartir información.

2. Más OSC, pero fortalecidas y participativas

La densidad asociativa en el Estado es pequeña y se encuentra concentrada en 4 municipios, los cuales no concentran a la población en consideración de vulnerabilidad.

Cada vez existen más OSC inactivas en el RFOSC. Es necesario averiguar las causas.

3. Construcción de un directorio fidedigno

El estado carece de un directorio fiel, las cifras de los registros federales, estatales y municipales son bastante divergentes.

4. Información y sensibilización por parte de la Sociedad Civil

Hoy en día en el estado hay mucha gente que no sabe qué es una OSC. Es necesario diseñar un programa de sensibilización e información para la población en general, para concientizarla acerca del trabajo de las OSC.

5. Más investigación y documentación respecto del Sector

Resulta indispensable la investigación local respecto del sector, además de divulgar la información. En esta labor pueden colaborar gobierno, academia y sociedad civil, ya que resulta esencial tener una visión integral de su problemática.

6. Creación de redes y trabajo colaborativo

No existen espacios concretos de encuentro entre los actores sociales del estado. Los espacios formalizados que existen han sido promovidos por la delegación de la SEDESOL, en sus encuentros regionales de OSC, sin embargo, muchas organizaciones guanajuatenses no participan porque tienen que desplazarse a otras entidades federativas. Es necesario, a nivel local crear estos espacios.

7. Intercambio con los pares

Es necesario que se trabaje en que OSC que se orientan hacia propósitos similares, aprendan a convivir, dado que la lógica de una clase de competencia donde se marcan espacios para no interferir o donde se busca obstaculizar los avances del otro, no es la más adecuada ni coherente para los anhelos con que se edifica este sector. Dicho de la forma más simple, esto entorpece la labor en perjuicio del beneficiario.

8. Concientización respecto de derechos y obligaciones

Es necesario que las OSC conozcan el marco legal que las rige, tanto a nivel federal como estatal. Una vez informados, es necesario hacerlo valer, hacerse escuchar, pero también cumplir.

9. Autoevaluación de las OSC

Los puntos que hemos mencionado, han retomado aspectos de las OSC hacia afuera, sin embargo resulta necesario que hacia adentro exista un autodiagnóstico respecto del trabajo que se realiza y las áreas de oportunidad que se tienen, en todos los ámbitos posibles, desde la infraestructura, el área de recursos humanos (profesionalización), metodologías de trabajo e intervención, programas, etc.

10. Rumbo claro

Las OSC necesitan tener bien claro quiénes son, cuáles son sus objetivos y cuál es su misión. Con base en esto serán capaces de diseñar planes estratégicos que les permitan realizar sus actividades y podrán tener un impacto real.

Como hemos mencionado a lo largo de este trabajo, en los últimos años, la sociedad civil organizada en el estado de Guanajuato, ha crecido y ha tomado poco a poco consciencia respecto a su papel como factor de cambio en la sociedad, convirtiéndose en un elemento visible y de gran impacto para el desarrollo del estado.

No obstante lo anterior, es un sector aún muy débil, por lo cual debe enfrentarse a un sinnúmero de retos, los cuales hemos tratado de sintetizar a manera de fotografía de la problemática que aqueja al sector en el estado. También hemos mostrado algunas características de específicas de sus OSC, ya que consideramos que justamente la investigación del tercer sector en general, se puede enriquecer con casos concretos de lo que se vive en ellas. Estos casos pueden mostrarnos que no obstante que la SC sea diversa, existen puntos de encuentro, problemáticas comunes y aprendizajes que pueden ser compartidos.

Referencias

Caldera, Diana (2013), Organizaciones de la Sociedad Civil y Fortalecimiento. Análisis y propuestas para el estado de Guanajuato, Ediciones Fontamara y Universidad de Guanajuato (en prensa).

Carrillo, Patricia et al. (2009), El Fortalecimiento Institucional de las OSC en México. Debates, oferta y demanda, Alternativas y Capacidades A.C., México.

Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Disponible en: <http://www.cemefi.org/>

Centro Virtual para el Desarrollo de las OSC. Disponible en:

<http://www.massociedad.org.mx/>

Instituto de Desarrollo Social (INDESOL). Disponible en: <http://www.indesol.gob.mx/swb/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>

León, Alfonso e Israel Palma (2009), Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social, SEDESOL, Dirección General de Análisis y Prospectiva, México.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios del Estado de Guanajuato (LDSHEMG). Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes?page=2>

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFOSC). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lffaosc.htm>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/>

Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato (SEDESHU). Disponible en: <http://desarrollosocial.guanajuato.gob.mx/index.php>

Sentíes, Francisco Javier y Flavio Rojo (2009), *“Informe sobre situación de OSC’s en el estado de Guanajuato”*, Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil (REMISOC) e ITESO, México.

Valencia, Guadalupe (1998), *“Guanajuato, Sociedad, Economía, Política y Cultura”*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM.

Proyectos sociales sostenibles financiados por el gobierno del estado de México para el desarrollo de las instituciones de asistencia privada.

Resumen:

El presente documento tiene el objetivo de dar a conocer el procedimiento y resultados del apoyo a proyectos sostenibles desarrollados por las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) del Estado de México y financiado por el Gobierno del Estado, a través de la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM) para el ejercicio fiscal 2012.

A través de la convocatoria 2012 de recursos económicos a las IAP del Estado de México se convocó a las organizaciones a presentar y desarrollar proyectos sostenibles. Considerando las diferencias de capacidades entre organizaciones, la JAPEM optó por una nueva modalidad de convocatoria en la cual se privilegiaba la capacitación y el asesoramiento personalizado a cada institución para evitar largas brechas en la conceptualización y elaboración de los proyectos

Palabras Clave: Junta de Asistencia Privada del Estado de México, Proyectos Sostenibles, Instituciones de Asistencia Privada

Juntas de Asistencia Privada

Las juntas de asistencia privada en México son organismos rectores que cuidan, promueven, fomentan, transparentan y exigen rendición de cuentas a las Instituciones de Asistencia Privada del país, son reguladas por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en las entidades federativas.

De acuerdo con el directorio de la Coordinación Nacional de Juntas de Asistencia Privada y Organismos Análogos (CONAJAP) en el país existen 9 juntas de asistencia privada, estas son:

- Junta de Asistencia Privada de Campeche

- Junta de Asistencia Privada del Estado de Colima
- Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
- Junta de Asistencia Privada del Estado de México
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Guerrero
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Michoacán
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Querétaro
- Junta de Asistencia Privada de Sinaloa
- Junta de Asistencia Privada del Estado de Sonora

Existen también organismos homólogos a las juntas de asistencia privada, como son los casos de Nuevo León y Chihuahua quienes son regidas por la Ley de Beneficencia Privada y se denominan Juntas de Beneficencia Privada. El caso de Jalisco es normada por la Ley Orgánica, decretada en 1959, que otorga personalidad jurídica y patrimonio propio al Instituto Jalisciense de Asistencia Social.

Para el caso específico del estado de Hidalgo existe la Junta General de Asistencia en el estado de Hidalgo, el cual no es un organismo que se origine por alguna ley de asistencia específica sino que forma parte de las acciones de asistencia social del DIF estatal.

Las funciones de estos organismos pueden variar dependiendo del estado y la ley que los regule, sin embargo sus obligaciones se centran en:

- Promover, apoyar y respaldar las acciones de sus agremiados,
- Fomentar la capacitación de las organizaciones integrantes,
- Exigir transparencia y rendición de cuentas a sus organizaciones,
- Captar recursos y distribuirlos entre las organizaciones integrantes en beneficio de su cumplimiento social.

De acuerdo con datos de Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector AC, a través del modelo de institucionalidad PAMS que permite medir y comparar resultados entre organizaciones o grupos de organizaciones diagnosticadas. En promedio las IAP tienen una ventaja comparativa

del 20% en capacidades relacionadas a la planificación estratégica, modelo de intervención social, administración del capital humano y sostenibilidad financiera que las mostradas por organizaciones de la sociedad civil asistenciales que tienen la figura legal de asociaciones civiles (AC). Al estar las IAP sujetas a mayor regulación en comparación con las AC, es razonable inferir que la influencia de las acciones de las Juntas de Asistencia Privada tiene un beneficio adicional en las IAP.

Junta de Asistencia Privada del Estado de México

La Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM) de acuerdo al Artículo 14 de la LIAPEM, es un organismo descentralizado del Gobierno del Estado de México y tiene por objeto el cuidado, fomento, desarrollo, vigilancia, asesoría y coordinación de las Instituciones de Asistencia Privada dentro del territorio estatal.

Organizacionalmente está compuesta por

- Secretaría Ejecutiva,
- Dirección de Desarrollo Asistencial,
- Dirección de Gestión de Donativos.
- Subdirección de Evaluación y Capacitación.
- Subdirección Jurídica.
- Contraloría Interna.
- Unidad de Apoyo Administrativo.

La JAPEM tiene como misión cuidar, fomentar, desarrollar, vigilar, asesorar y coordinar a las Instituciones de Asistencia Privada en el territorio estatal, a fin de asegurar el eficiente cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas.

Tiene por visión, lograr el desarrollo, fortalecimiento y consolidación de las Instituciones de Asistencia Privada, para garantizar su continuidad y permanencia.

Dentro de sus objetivos está fungir como órgano promotor del desarrollo de la asistencia privada, respaldando y apoyando el trabajo profesional, eficiente y desinteresado de las organizaciones que se constituyan como Instituciones de Asistencia Privada

A partir del ejercicio del 2012, en la JAPEM se decide elaborar un nuevo proyecto para la asignación de recursos, permitiendo el acercamiento e igualdad de oportunidades a las IAP del estado a través de un modelo que consta de cinco fases para fortalecer las capacidades institucionales y apoyar en la implementación de proyectos sostenibles

Instituciones de Asistencia Privada.

Las Instituciones de Asistencia Privada (IAP), son entidades con personalidad jurídica propia reconocidas por la Ley de Asistencia Privada. De acuerdo en el estado de la República que se encuentre, son reguladas por la Junta de Asistencia Privada que corresponda a su ubicación.

De acuerdo al Artículo 2º de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México (LIAPEM) Las instituciones de asistencia privada son personas morales con fines de interés público que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios y sin propósito de lucro.

Solamente las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos establecidos dentro de la Ley de Asistencia Privada, podrán inscribirse a la Junta de Asistencia Privada local, así como recibir los beneficios de este acuerdo.

La Institución de Asistencia Privada a diferencia de otras figuras legales cuentan con el respaldo y apoyo que les brinda la Junta de Asistencia Estatal en cumplimiento a los derechos establecidos dentro de la Ley de Asistencia Privada que corresponda, como son el acercamiento con donantes, certeza y respaldo en transparencia y rendición de cuentas, capacitación y asesoramientos.

Proyectos sociales sostenibles financiados por el gobierno del Estado de México para desarrollo de las instituciones de asistencia privada

Con el objetivo apoyar a la sociedad civil organizada constituida como Institución de Asistencia Privada que atiende a la población vulnerable en el Estado de México y en consistencia con los objetivos del Gobierno del Estado de México, publicados en su informe de gobierno del 2012, se impulsó una dinámica de continuidad y transformación que fortalece programas sociales exitosos y se complementen con otros de nueva generación, para reducir las brechas de desigualdad entre las regiones, los municipios, las comunidades, los hogares y las personas.

Estas acciones de apoyo financiero y fortalecimiento institucional de esta convocatoria se dirigieron principalmente a los rubros de:

- Educación, cultura y deporte,

- Desarrollo social y atención a grupos vulnerables,
- Salud.

A partir de las líneas estratégicas del gobierno del estado y las de la JAPEM, se desarrollo la convocatoria 2012 de recursos económicos a las IAP del Estado de México. Su objetivo fue detonar capacidades de elaboración, presentación y ejecución de proyectos sostenibles.

Proyectos sostenibles

Para la convocatoria en comento, se entendió como sostenibilidad la posibilidad de crear condiciones para que las acciones se mantengan por sí mismas, perduren a través del tiempo, limiten la intervención externa y no se pierdan en el transcurso o en la culminación de los proyectos.

Organismos de carácter internacional han abordado el concepto a partir de sus acciones.

Banco mundial aborda la temática desde el “Desarrollo Sostenible” *Es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.*

La Organización de Naciones Unidas aborda el concepto desde una perspectiva ambiental a través de su portal web en su artículo “*ONU y la Sostenibilidad*” *describe su vinculo con el concepto a partir de un enfoque orientado al cuidado de los recursos naturales, describiendo estrategias y acciones.*

De acuerdo a Mokate (2001), la define como *una palabra ambigua, capaz de alinearse a determinada disciplina o característica que la requiere, siempre manteniendo un enfoque de sostener una acción a través del tiempo.* Analiza a la sostenibilidad desde sus componentes en latín: La palabra “sostener” *significa “sustentar, mantener firme una cosa”.* Viene del Latín *sub*, que significa “desde abajo”, y *tenere*, que significa “tener elevado”. *La sostenibilidad es la capacidad de mantenerse o sostenerse. Una iniciativa es sostenible si persiste en el tiempo.*

La palabra sostenibilidad nos brinda una amplia gama de posibilidades de uso, la principal característica al hacer uso de ella es el enfoque de sostener algo a través del tiempo, es decir que nuestras acciones sean guiadas para contribuir a generar acciones duraderas y que sean capaces de mantenerse por sí mismas, minimizando la intervención de terceros para lograr el éxito.

La estrategia se concibió a partir de la necesidad de asignar los recursos económicos obtenidos por la JAPEM para sus instituciones, que estos no se vieran perdidos en el tiempo y que detonarán capacidades dentro de las instituciones.

Objetivos específicos:

1. Detonar en las instituciones capacidades para la elaboración de proyectos sostenibles.
2. Apoyar para implementar proyectos sostenibles en las IAP del Estado de México

Metodología:

Con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales y brindar apoyo para la implementación de proyectos sostenibles, la Junta de Asistencia Privada del Estado de México delineó una serie de etapas que a continuación se detallan:

1. Planeación de la convocatoria: Se refiere a los procesos de documentación e investigación. Determinar los criterios y métodos de asignación de recursos
2. Convocatoria: Se analizó la mejor forma de asignar los recursos que corresponden al ejercicio del 2012, se lanzó una convocatoria para todas las IAP del Estado de México, en la que se establecieron los criterios, así como los lineamientos para la participación, asignación de recursos y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
3. Capacitación: Revisión de proyectos y asesoría. Con el apoyo de un tercero especializado en organizaciones de la sociedad civil se impartieron una serie de talleres a niveles grupales para instruir a las IAP en la elaboración de proyectos sostenibles, los proyectos individuales fueron enviados a los expertos para recibir retroalimentación, posterior a las correcciones se establecieron una serie de asesorías personalizadas, todo lo anterior con la finalidad de que todas las instituciones tuvieran las mismas probabilidades de ser

seleccionadas, y solamente la dictaminación dependiera de la coherencia, viabilidad y visión de sostenibilidad que presentaran.

4. Dictaminación: Se invitó a un grupo de expertos en las temáticas sociales y asistenciales, quienes se encargaron de valorar los proyectos y emitir sus comentarios, así como definir los proyectos ganadores y los montos a destinar.
5. Transparencia y rendición de cuentas: Las IAP debieron a entregar sus facturas y comprobar cada uno de los egresos en los cuales fue utilizado el monto asignado por la JAPEM

Descripción

El proyecto se ejecutó a través de la modalidad de convocatoria, para que las instituciones presentaran proyectos sociales sostenibles en el ejercicio fiscal 2012, que contribuyeran al cumplimiento de su objeto asistencial, en beneficio de la población del Estado de México y en seguimiento a los objetivos que persigue la Junta de Asistencia Privada del Estado de México y el gobierno del estado.

Para unificar criterios y brindar a todas las instituciones las mismas probabilidades de éxito, se animó a las IAP a presentar un proyecto en un formato único, el cual se explico y detalló en dos días de capacitación bajo la modalidad de taller, así como el acompañamiento y asesoría personalizada en el desarrollo de los proyectos a través de los servicios de un tercero contratado para este fin.

Dentro de los talleres se analizaron temáticas como la elaboración de proyectos basados en el marco lógico, la alineación del proyecto con sus modelos de intervención social y los presupuestos.

La modalidad de asesoría partió desde el envío de cada uno de los proyectos al tercero contratado para que éste posteriormente emitiera recomendaciones escritas. Para aclarar cualquier duda cada una de las organizaciones participantes se les brindo un periodo de asesoría especializada

Para el proceso de dictaminación, se integró un comité de personas especializadas en la temática, las cuales pudieran ofrecer una valoración imparcial y acorde a los objetivos.

A través de un Comité se seleccionaron y financiaron 21 proyectos por un importe de 4.1 millones de pesos al mismo número de Instituciones de Asistencia Privada, los cuales se desarrollaron y verificaron durante 6 meses y actualmente se encuentran operando, algunos ya con el éxito de ser programas institucionales y otros que han logrado posicionarse en el mercado como productos exitosos.

Convocatoria

El procedimiento de presentación de proyectos consta de cinco fases.

1. Fase Uno: Capacitación para la elaboración y presentación de proyectos sociales presentados a la JAPEM

Los días 3 y 4 de octubre de 2012 en el auditorio de la Procuraduría General de Justicia del Estado se llevó a cabo la capacitación de 16 horas para que las IAP elaboren sus proyectos sociales. La asistencia fue obligatoria y se entregó una Constancia de Participación, misma que debió ser entregada como parte de los documentos presentados al momento de la entrega del proyecto a la JAPEM. El servicio de capacitación se prestó por parte de la consultoría Alianzas Estratégicas para el Tercer Sector SC. En esta fecha se facilitó de manera impresa y electrónica el Formato de Presentación de Proyecto en versión Word, así como el Formato de Presupuesto del Proyecto en versión Excel y adicionalmente el archivo con la presentación del curso

2. Fase Dos: Envío de proyecto preliminar a consultores para su revisión y ajustes

Una vez que el curso fue tomado por parte de la IAP. Estas elaboraron de manera individual sus proyectos directamente en el Formato de Presentación de Proyecto Base en Word, en el Formato de Presupuesto del Proyecto y Cronograma de Actividades, ambas en versión Excel.

Una vez terminado el proyecto preliminar, las IAP enviaron ambos formatos al equipo de consultores para que éstos lo revisaran e hicieran las observaciones correspondientes..

3. Fase Tres: Retroalimentación de proyectos preliminares

El equipo de consultores revisó cada uno de los proyectos enviados por las IAP. En caso de que el grupo de consultores considerara que el proyecto tiene oportunidades de mejorar su planteamiento se procedió a enviar sus observaciones directamente a la IAP. En caso de no haber recomendaciones se hizo del conocimiento a la IAP.

4. Fase Cuatro: Asesorías para ajustes al proyecto

Las IAP participantes, contaron con asesoría para aclarar sus dudas y hacer los ajustes correspondientes mediante sesiones personalizadas en las instalaciones de la JAPEM.

5. Fase Cinco: Últimos ajustes a proyectos preliminares

Las IAP contaron con un periodo extra para revisión de ajustes. Las IAP enviaron sus dudas y proyecto en los formatos correspondientes y el consultor asignado contestó las dudas del proyecto por correo electrónico.

Resultados.

Se seleccionaron un total de 21 proyectos para financiar de un total de 14 municipios del Estado de México, a continuación las descripciones de algunos de los proyectos sostenibles.

1. Fundación Vamos a Dar, IAP. “Proyecto sumando llamas de vida”

Este proyecto nace con la idea de mejorar la calidad de vida de familias indígenas en condiciones de alta y muy alta marginación, mediante el equipamiento de sus viviendas con estufas eficientes de leña patsari.

El proyecto se realizó en 5 comunidades del municipio de San José del Rincón, se construyeron 200 estufas en el mismo número de viviendas, logrando entre otros los siguientes resultados: ahorro de cuando menos el 50% en gasto/uso de leña, eliminación de humo dentro de la vivienda,

disminución de enfermedades respiratorias, disminución de riesgos en quemaduras para los niños.

Los recursos fueron destinados principalmente a la adquisición de materiales, gasolina, y gastos de administración, siendo un proyecto financiado por el GEM, la fundación y el beneficiario.

El importe asignado fue de \$211,317.33, el municipio en el que se elaboro el proyecto fue San Felipe del Progreso

2. Vida y Familia México, IAP. “Proyecto dulce dulce”

El proyecto se solicita para la capacitación a las mujeres albergadas, en taller de repostería, atención a comensales y comercialización de los productos. Durante los primeros meses de operación del proyecto se comercializaron solo brownies, sin embargo ante la respuesta del mercado, modificaron los productos, diversificando opciones y ofreciendo productos más económicos que facilitan la adquisición de los consumidores. Actualmente están elaborando 200 kilos de galleta al mes y 85 kilos de chocolatería.

Los recursos económicos se emplearon principalmente en equipamiento de la cocina, materiales y gastos de administración.

El importe asignado fue de \$146,164.69, el municipio en el que se elaboro el proyecto fue Naucalpan.

3. Fundación Quinta Renacimiento, IAP. “Ampliación de espacios de recuperación”

El proyecto tiene como objeto ampliar y mejorar las instalaciones para poder apoyar a más mujeres a recuperarse, creando un área independiente para garantizar su privacidad y mejorar su recuperación.

Con recurso de la JAPEM y de la Fundación se logró construir un dormitorio independiente con capacidad para 20 mujeres.

El recurso económico se ejerció en la adquisición de materiales y pago de albañilería.

El importe asignado fue de \$199,890.48, el municipio en el que se elaboro el proyecto fue El Oro.

4. Fundación Dar, IAP. “Taller de costura para mujeres jefas de hogar”

El objetivo principal del proyecto fue apoyar a las mujeres de escasos recursos del Valle de Chalco, con el servicio de estancia infantil para sus hijos mientras se capacitan para el trabajo.

Al concluir el proyecto se logra la meta de incluir 40 niños, que reciben todos los servicios que brinda la institución, 20 mujeres que concluyeron el curso básico de computación, y 20 mujeres que concluyeron el curso de capacitación de costura.

Los recursos económicos se emplearon principalmente en honorarios de los capacitadores y adquisición de recursos materiales.

El importe asignado fue de \$236,750.00, el municipio en el que se elaboro el proyecto fue Chalco.

5. Casasistencia, IAP. “Proyecto aprender para crecer”

Este proyecto proporciona talleres de oficios, que tienen un alto potencial de creación de empleo, para capacitar a personas en proceso de rehabilitación de adicciones y adquieran conocimientos y herramientas que les ayuden en su reintegración al área laboral y social, ayudando a fomentar el sustento familiar y personal.

Actualmente se están impartiendo dos talleres de oficios, uno de serigrafía y otro de corte de cabello, aplicación de tintes y uñas, en dos salones acondicionados que permiten capacitar a 34 personas.

Los recursos económicos fueron empleados en la habilitación de los salones, equipamiento y compra de material.

El importe asignado fue de \$185,640.00 el municipio en el que se elaboro el proyecto fue Atizapán de Zaragoza

6. Fundación el Mexicanito, IAP. “Proyecto cocineros del futuro”

El objeto de este proyecto fue proporcionar un oficio u ocupación a los jóvenes de esta casa hogar mediante la instalación de un taller de cocina y panadería, para que aprendan a ser autosuficientes cuando egresen de la institución, además de comercializar los productos para sostener financieramente el taller.

El importe asignado fue de \$289,779.00, el municipio en el que se elaboro el proyecto fue Tlanepantla..

7. Asociación Consuelo Rodríguez de Fernández Albarrán, IAP. “Proyecto una esperanza de vida”

Este proyecto se presentó con la finalidad de sumar recursos para el fideicomiso que maneja la institución, con el que se atienden menores de escasos recursos que no tienen respaldo de seguridad social, y que se encuentran en tratamiento para mantenerse en mejores condiciones, mientras encuentran un donador para ser trasplantados.

Con este recurso se otorgó tratamientos de diálisis a 15 menores con insuficiencia renal crónica, que cuentan con las máquinas cicladoras en casa y que con esto les permite dializarse en la noche y asistir a la escuela en las mañanas.

El importe asignado fue de \$224,788.15, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Toluca.

8. Asociación Banco de Ojos Lions Internacional, IAP. “Prevención de ceguera por retinopatía diabética”

El objetivo principal de este proyecto era adquirir un equipo de fotocoagulación por láser, tecnología de punta que auxilia en el tratamiento de retinopatía diabética.

El monto autorizado para este proyecto fue del 50% del costo total del aparato, la asociación se comprometía a gestionar donativos para obtener la otra parte, situación que se logro con el apoyo del Monte de Piedad y el torneo de golf organizado por la IAP.

El importe asignado fue de \$426,850.50, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Tlanepantla.

9. Fundación Mount Rose, IAP. “Proyecto taller y capacitación ser independiente”

El proyecto se solicita para promover una vida autónoma, la integración social y la capacidad productiva de niñas, niños y jóvenes con discapacidad neuromotora, mediante la impartición de un taller de repostería y confitería.

Los recursos solicitados fueron empleados en habilitar el espacio, equipamiento, capacitación y materiales necesarios para desarrollar el taller.

Todo el mobiliario adquirido se diseñó especialmente para poder ser utilizado por los menores con discapacidad, previniendo accidentes o quemaduras.

El importe asignado fue de \$249,660.00, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Metepec.

10. Asociación un niño con futuro, IAP. “Proyecto manos creativas”

Con el objetivo de fomentar el autoempleo y empoderamiento de la mujer, se presenta este proyecto para capacitarlas en el uso de materiales nuevos y de reciclaje para elaborar bolsas de mano.

El recurso económico se utilizó para adquirir herramienta, materiales y capacitar a 20 mujeres.

Hoy ya están elaborando bolsas y empezaran a ofrecerlas para obtener una cuota de recuperación que permita sostener el proyecto y darles un apoyo a las mujeres.

El importe asignado fue de \$85,625.77, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Tlanepantla.

11. Hogares Providencia Toluca, IAP. “Proyecto salud y acondicionamiento físico”

El objeto principal de este proyecto es establecer el hábito de ejercicio y acondicionamiento físico en las menores albergadas en la casa hogar, a fin de lograr un desahogo para un mayor bienestar emocional y mental, así como también capacitar a dos adolescentes de la casa hogar como instructoras para que puedan transmitir el conocimiento a nuevas integrantes .

Se adquirieron aparatos para ejercitarse, piso especial movable, tenis y ropa deportiva, y el pago del instructor.

El importe asignado fue de \$72,723.96, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Toluca.

12. Fundación Eli, IAP. “Recolección y reciclaje de pet mundo limpio”

Este proyecto es la primera fase de un plan piloto sostenible, cuyo objetivo principal es sensibilizar a la población estudiantil sobre el manejo sustentable de residuos sólidos, a través de la recolección de PET y la impartición de pláticas, en escuelas de preescolar , primarias y secundarias, para que contribuyan al mejoramiento y calidad de vida de la población. Posteriormente se pretende continuar con la recolección de botellas y con el pet molido entregarlo a empresas que se dedican a la elaboración de artículos reciclables.

Con el recurso económico se impartieron pláticas, se colocaron lonas y recolectores, se compró el molino de pet.

Actualmente se están dando pláticas en 5 escuelas a más de 2,000 estudiantes.

El importe asignado fue de \$262,598.46, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Huixquilucan.

13. Casa Hogar Servicio y Amor, IAP. “Proyecto verduras frescas, abuelitos sanos”

Esta casa hogar está ubicada en una zona rural completamente aislada, la idea del proyecto fue instalar un invernadero con todos los implementos para proveer alimentos sanos a los adultos mayores, y el excedente venderlo para generar recursos a la institución.

El vivero ya está funcionando, se tiene sembrado papa, chícharo, rábano, jitomate, zanahoria, fresas, lechuga hidropónica , entre otras. Se contrató una persona que estará trabajando el vivero y que se sostendrá con el producto de lo que se pueda vender.

El importe asignado fue de \$255,950.00, el municipio en el que se elaboró el proyecto fue Huixquilucan.

14. Fundación Pro-Zona Mazahua, IAP. “Planta purificadora”

Proyecto de fortalecimiento de la planta purificadora de agua más agua, para garantizar la producción nacional de agua potable purificada de la lluvia, para el consumo regional, mediante la ecotecnia de captación de agua pluvial y purificación en la planta, para poder llevar a cabo la comercialización y ser autosustentable, capacitando con talleres para la racionalización del agua.

El recurso económico se destino para la adquisición de la geo membrana, botellas, etiquetas y personal operativo.

El importe asignado fue de \$374,000.00, el municipio en el que se elaboro el proyecto fue San Felipe del Progreso.

Conclusiones

La JAPEM anualmente mantiene la misión de asignar recursos a través de mecanismos que desencadenen en las instituciones capacidades en el manejo y uso eficiente de los recursos e implementar estrategias que promuevan la constante profesionalización de las instituciones.

La asignación de los recursos dirigidos a las IAP del Estado de México representa un reto en la implementación de estrategias transparentes que promuevan un entorno de sana competencia que motive el crecimiento y profesionalización por parte de las instituciones.

Con esta visión estos objetivos, se decidió estimar un modelo de asignación de recursos basado en la creación de una convocatoria dirigida a desarrollar proyectos sostenibles, estableciendo como valor agregado contratar a un externo experto en las temáticas sociales para asesorar, capacitar y guiar a las instituciones.

La participación de la sociedad civil organizada, particularmente la Institución de Asistencia Privada, refuerza al máximo el esfuerzo conjunto con el gobierno para juntos impulsar acciones adaptadas a la nueva realidad de la sociedad y familia.

Con la experiencia obtenida, actualmente nos encontramos trabajando la convocatoria para financiar la segunda etapa de los proyectos exitosos que está teniendo impacto financiero y social en las instituciones, la cual considerará aspectos tales como proyecciones financieras, mercadotecnia social, gestión de donativos para esta causa y el desarrollo de manual de procedimientos.

Adicionalmente para este ejercicio fiscal 2013 se está diseñando una nueva estrategia innovadora y ambiciosa para apoyar a las instituciones con la puesta en marcha de empresas sociales bajo el esquema de franquicia social a fin de que las trabajen en diferentes puntos del Estado y les signifique un logro económico importante para mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios así como aumentar la capacidad y calidez de atención de los servicios prestados.

Del trabajo de proyectos sociales sostenibles 2012, de la segunda etapa y de este nuevo desarrollo de empresas sociales 2013, en el Estado de México se pretende coadyuvar en la labor de las Instituciones de Asistencia Privada, apoyándolas en la realización de proyectos productivos que les permitan sostener financieramente una parte de su gasto operativo con la generación de recursos propios.

Referencias:

Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal

Ley de Asistencia Privada del Estado de México

CONAJAP

Fundación para el desarrollo del Tercer Sector, A.C.

Informe de Gobierno del Estado de México 2012

Referencias Bibliográficas:

Mokate Karen Marie. 2001. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*. Washington, D.C. Estados Unidos de América. Banco Interamericano de Desarrollo

Muñoz Grandé Humberto, et al. 2012. *Comparativo y prospectiva de las capacidades de las organizaciones asistenciales en México: el caso Sinaloa*. Distrito Federal. México. Senty2 Multiservicios en Comunicación.

Gobierno del Estado de México. *Informe de Gobierno del Estado de México 2012*. Estado de México. México

Referencias electrónicas

Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe sobre sostenibilidad 2012*. <http://www.iadb.org/es/temas/sostenibilidad/sostenibilidad,1510.html>. Julio 2013

Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. *Historia*. http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=15&Itemid=124 . Julio 2013

Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México. <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/mexico/ley-de-instituciones-de-asistencia-privada-del-estado-de-mexico.pdf>. Julio 2013

Mesa B.4

Estrategias de la participación ciudadana.

LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL Y CIUDADANÍA EN AMÉRICA LATINA EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO 21.

Dra. Marisol Reyes Soto

RESUMEN

En los últimos veinte años América Latina ha experimentado un proceso de transición donde los sistemas políticos autoritarios y semi-autoritarios han sido reemplazados gradualmente por regímenes caracterizados por un mayor pluralismo y competitividad política. En paralelo, las sociedades latinoamericanas atraviesan por un proceso de reconstrucción colectiva de su “identidad ciudadana”, cuya percepción dominante se asocia con el ejercicio del voto. A través de cuatro modelos logarítmicos con información individual de 18 países de la región se examina el efecto de la legitimidad de instituciones políticas emblemáticas en la auto-percepción de ciudadanía durante los años 2000, 2002, 2005 y 2008. Los resultados del análisis estadístico sugieren que el incremento de la confianza en los partidos políticos explica con mayor consistencia el incremento de la participación electoral de los ciudadanos latinoamericanos.

PALABRAS CLAVE.

Ciudadanía, legitimidad, sociedad civil, partidos políticos, instituciones políticas.

INTRODUCCIÓN

A más de dos décadas de emprender la ruta hacia la adopción de gobiernos con un carácter democrático, un gran número de países de la región latinoamericana iniciaron un ambicioso proceso de reformas y adecuaciones a los diseño de sus instituciones políticas y electorales. La aspiración básica que animó a dicho cambio partía de la necesidad de transformar los regímenes autoritarios y semi autoritarios que habían prevalecido en décadas anteriores, para sustituirlos por

sistemas políticos más plurales, inclusivos y estables (Terry, 1990). Dicho proceso explica en cierta medida el interés de los nuevos gobiernos por recuperar la legitimidad y confianza que habían perdido las instituciones públicas ante la ciudadanía, así como la necesidad de establecer nuevos canales de relación con una sociedad civil cada vez más organizada y demandante (Dresser, 2011).

La arrogación del carácter ciudadano desde la perspectiva de las sociedades latinoamericanas contemporáneas es un aspecto relativamente novedoso. Típicamente, el análisis de la ciudadanía se examina a partir de las perspectivas teóricas de la sociología o la filosofía política. En un sentido amplio ambas disciplinas se han concentrado en estudiar la evolución y desarrollo del carácter ciudadano desde su dimensión jurídica y axiológica en las que se enfatizan los “derechos” y “deberes” de los individuos en colectividad. Sin embargo, el debate contemporáneo tiende a ampliar esta noción al abordar también la relación entre los individuos y el estado; e incluso la conexión entre estos y la democracia (Olvera, 2008, p.17).

A la luz de las nuevas apreciaciones sobre las dinámicas que se observan en la relación entre las sociedades y los gobiernos latinoamericanos de la era post-autoritaria, es posible identificar la emergencia de dos tendencias dominantes que vale la pena analizar. Por una parte subyace la construcción de una naciente percepción colectiva e identitaria del carácter ciudadano de los latinoamericanos. Entre el 2007 y el 2010 aproximadamente el 90 por ciento de los casi veinte mil individuos entrevistados sistemáticamente por Latinobarómetro declararon “ser” ciudadanos. Aún más interesante es el hallazgo que indica que el atributo dominante con la que los latinoamericanos asocian su ciudadanía corresponde al ejercicio de su derecho al voto. En la simbología e imaginario social, esta categoría superó incluso a aspectos como el pago de impuestos y la obediencia a las leyes (Latinobarómetro, 2007, 2008, 2009, 2010).

Sobre estas bases, es posible hipotetizar que paralelamente a la reafirmación de la noción de ciudadanía experimentada por las sociedades latinoamericanas contemporáneas, se ha registrado una transformación en el conjunto de percepciones, actitudes y comportamiento de los individuos frente a su entorno político y a las instituciones que integran dicho entramado. La apreciación tangible de tal mutación puede ser evaluada a través de la medición de los niveles de confianza que han tenido los latinoamericanos en sus instituciones gubernamentales como los congresos, los partidos políticos, las autoridades locales y federales, e incluso el propio poder ejecutivo.

Un rasgo distintivo que también da cuenta del nuevo papel de la ciudadanía en la región se observa a través de la capacidad que ha tenido la sociedad civil para evaluar el desempeño de las instituciones públicas, incluyendo sus niveles de corrupción. A la luz del contexto antes señalado las hipótesis de trabajo a examinar en este estudio involucran la comprobación del efecto explicativo que tiene la variable independiente “legitimidad gubernamental” en la variable dependiente auto percepción de “ciudadanía”.

A efecto de poder modelar tal relación se plantean las siguientes hipótesis de investigación:

Ho1. La auto-percepción de ciudadano tiende a incrementar en las sociedades latinoamericanas en la medida que hay una mayor *confianza* en instituciones políticas clave, incluyendo la Presidencia de la República.

Ho2. La auto-percepción de ciudadano tiende a incrementar en las sociedades latinoamericanas en la medida que hay una percepción de menor *corrupción* en sus gobiernos.

Ho3. La auto-percepción de ciudadano tiende a incrementar en las sociedades latinoamericanas en la medida que hay una *evaluación positiva del funcionamiento* de sus instituciones políticas clave.

MARCO TEÓRICO

El estado moderno es la entidad fundamental que dota de sentido, lógica y estructura a las instituciones políticas contemporáneas. En las democracias liberales latinoamericanas, un elemento inherente a la viabilidad y permanencia de los estados, y sus regímenes políticos, es el consenso o apoyo de la sociedad que se otorga sin necesidad de recurrir a la amenaza del uso de la fuerza (Evelina, 2003). Sin embargo, cuando una sociedad empieza a manifestar sistemáticamente brotes de desilusión, descontento, y falta de confianza en sus instituciones políticas, se genera un proceso de debilitamiento del estado, que puede desembocar en una auténtica crisis de legitimidad.

A pesar de que cada país latinoamericano tiene su propia historia y ha atravesado por episodios peculiares de transición política, existen rasgos generales en sus trayectorias democratizadoras que plantean paralelismos tanto en sus avances, como en sus retrocesos. De hecho, a partir de la década de los años noventas gran parte de los países de la región iniciaron la inmersión a un

proceso de reformas constitucionales orientadas a rediseñar sus mecanismos de representación política; sus sistemas de partidos, y sus aparatos de administración pública; incluyendo el poder judicial (Domínguez & Lowenthal, 1996). El desmantelamiento de los sistemas políticos del pasado implicó que virtualmente todos los países de la región emprendieran sendas reformas del estado cuyo propósito central ha sido la adecuación del entramado institucional de los sistemas presidencialistas tradicionales para buscar la instauración de modelos más representativos e incluyentes. Naturalmente, la configuración de las nuevas estructuras y mecanismos de operación estatal tiene implícita la constante necesidad del respaldo social a efecto que los cambios y adecuaciones puedan consolidarse y mantenerse en el tiempo.

Sobre estas bases, en los umbrales del siglo veintiuno, uno de los mecanismos primordiales utilizados por los regímenes políticos para su legitimización pasó por la “normalización electoral”. En los últimos veinte años, se ha demostrado que la celebración periódica de elecciones *per se* ya no es condición suficiente y necesaria para asegurar la credibilidad de un régimen; bajo las nuevas condiciones, las elecciones se deben desarrollar en un ambiente de libertad, transparencia y equidad para asegurar la confianza y respaldo mínimo de la ciudadanía. En el caso de los 18 países analizados, los datos de Latinobarometro indican que al menos el 75 por ciento de los encuestados declaró haber asistido a votar en los comicios presidenciales celebrados entre los años del 2000 al 2008 (véase tabla 1).

Tabla 1. ¿Ud. votó en las elecciones presidenciales?

	Si	No	No tenía edad	No estaba inscrito
2000	77.2	18.4	4.2	0.2
2002	74.7	19.4	3.3	2.3
2005	72	20.8	4.1	2.6
2008	77.4	18.1	2.6	1.6
Media	75	19	4	2
Fuente: Latinobarometro				

El dato sobre participación electoral no es trivial. En realidad la inspección de los datos de la misma fuente indica que la “auto-percepción” de ciudadanía en la mayor parte de los latinoamericanos está asociada con el ejercicio de sufragar. Específicamente, ante la pregunta: ¿Cuáles de las siguientes cosas cree Ud. que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser

considerado ciudadano?, las tres categorías con los porcentajes más altos de respuestas fueron “votar” con una media aritmética del 69 por ciento. La segunda categoría fue “pagar impuestos” con 51 por ciento. Finalmente la tercera categoría fue “obedecer todas las leyes siempre” con un 48 por ciento (véase tabla 2).

Tabla 2. Auto-concepción de ciudadano.

Categoría	Año	Porcentaje
Votar	2007	66.4
	2008	67.1
	2009	72
	2010	69.9
Pagar impuestos	2007	49.3
	2008	47.9
	2009	52.5
	2010	52.3
Obedecer todas las leyes siempre	2007	45.5
	2008	44
	2009	47.9
	2010	48
Fuente: Latinobarometro		

Los resultados antes descritos cobran particular relevancia si atendemos a la reflexión planteada por las variadas investigaciones en materia de cultura política que han intentado argumentar que la existencia de una cultura ciudadana caracterizada por actitudes, valores, creencias, ideas y experiencias democráticas, tiene como efecto la generación de instituciones políticas más plurales, más inclusivas y más justas (Almond and Verba,1965; Seligson and Muller, 1994; Diamond et al, 1997; Inglehart, 2000; Camp, 2001). En suma, examinando los resultados arrojados sistemáticamente por Latinobarometro en los últimos años, es posible argumentar que para la ciudadanía latinoamericana la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

En este estudio, la variable independiente “legitimidad del régimen” se operacionalizó con algunas preguntas que cuestionan a los entrevistados sobre sus niveles de aceptación y reconocimiento de instituciones emblemáticas del sistema político. Específicamente, los conceptos que se incorporaron para el análisis estadístico fueron: Confianza en las instituciones,

la corrupción como uno de los problemas más importantes del país y evaluación sobre el funcionamiento de las instituciones.

Por lo que respecta a la primera categoría, se evalúan los niveles de confianza de los entrevistados en el congreso, el poder judicial, los partidos políticos, la administración pública, el gobierno local y federal, y el Presidente de la República. El análisis de la trayectoria de los porcentajes de las respuestas indica que prevaleció la visión de “poca” o “nada” de confianza en el conjunto de instituciones.

En realidad, los gobiernos locales o municipales fueron las instituciones que gozaron de mayores niveles de confianza y los partidos políticos provocaron la mayor desconfianza (véase tabla 3).

Tabla 3. ¿Cuánta confianza tiene Usted en...?

INSTITUCIÓN	Año	Mucha confianza	Algo de confianza	Poca Confianza	Ninguna confianza
CONGRESO	1996	5.7	23	41.2	3.1
	2000	6	22.7	34.9	36.4
	2005	7.4	22.4	36.3	34
	2010	6.6	28.2	37.5	27.6
	Media	6.4	24	37.4	25.2
PODER JUDICIAL	1996	7.2	27.7	38.9	26.2
	2000	7.1	27.3	37.6	27.9
	2005	7.6	25.4	36.3	30.8
	2010	5.9	28	38.4	27.7
	Media	7	27	38	28
PARTIDOS POLÍTICOS	1996	3.6	19.5	40.7	36.3
	2000	3.8	16.6	31.3	48.2
	2005	3.8	15	33.2	48
	2010	2.9	20	38.4	38.7
	Media	3.5	17.7	35.9	42.8
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1996	5.7	25.1	42.7	26.5
	2001	5.6	27	43.6	23.8
	2005	6.1	25.1	37.7	31.2
	2010	4.7	31.7	40.5	23.1
Media	5.5	27.2	41.1	26	
GOBIERNO LOCAL MUNICIPIO	1996	0	0	0	0
	2001	7.3	27.6	40.7	24.4
	2005	11.2	27	32.8	29.1
	2010	7.3	34.7	37	21
	Media	8.6	30	37	25
GOBIERNO	1996	6.9	24.5	38.1	30.4
	2002	7.6	20.6	33.8	38
	2005	11.2	25.3	33.7	29.8
	2010	11.9	31.8	32.6	23.7
	Media	9.4	26	35	31

Fuente: Latinobarometro

Complementariamente a los datos reportados con anterioridad, los cuestionarios de Latinobarómetro desarrollados entre el 2000 y el 2007 cuestionaron a los ciudadanos sobre sus niveles de confianza en el presidente. De hecho, los resultados obtenidos coinciden con la tendencia observada en las instituciones mencionadas con anterioridad, es decir, la media aritmética del porcentaje de respuestas refleja que las percepciones de poca y ninguna confianza representaron el 60 por ciento, en tanto que las percepciones de mucha confianza y algo de confianza representaron aproximadamente el 40 por ciento (véase tabla 4).

Tabla 4. Niveles de confianza en el Presidente.

Año	Mucha confianza	Algo de confianza	Poca Confianza	Ninguna confianza
2000	12.8	27.6	30.9	28.6
2003	10	23.5	26.4	40.1
2005	16.4	27.1	26.7	29.8
2007	15.1	28.6	29.7	26.5
Media	13.5	26.7	28.4	31.2
Fuente: Latinobarómetro				

En América Latina, el presidente es, sin lugar a duda una figura dominante en el sistema político ya que además de la naturaleza plebiscitaria del cargo, la institución presidencial tiene la capacidad de constituirse en el referente fundamental sobre el que se evalúa el conjunto del régimen. En otras palabras, la percepción social sobre el presidente es uno de los indicadores fundamentales para medir la legitimidad de un gobierno. Al respecto Peraza argumenta que: “El presidencialismo moderno parece configurarse como poder carismático y fuerza motriz de cambios sociales radicales que teóricamente deberían desembocar en la modernidad y en la ruptura con los tradicionales males de la región, verbigracia: pobreza, desigualdad, oligarquía, clientelismo y corrupción. Esto conduce a los presidentes a reivindicar una legitimidad y un estatus legal y ético superior...” (Peraza, 2005, p. 32). Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, el análisis de la percepción de las sociedades latinoamericanas por lo que toca a

su confianza en sus presidentes arroja luz sobre la brecha que existe aún entre los ciudadanos y la máxima figura política de sus regímenes.

Complementariamente al indicador mencionado con anterioridad, existe otra pregunta dentro de la encuesta de Latinobarometro en la que se ha pregunta a los entrevistados sobre su aprobación a la gestión que encabeza el Presidente de la República. En este caso la media aritmética de la consulta realizada en cuatro años entre el 2003 y el 2010 es ligeramente favorable con el 52.6 por ciento de los encuestados que consideraron que aprobaban su gestión, en tanto que el 47.3 desaprobo su gestión (véase tabla 5).

Tabla 5. Aprobación de la gestión del Presidente.

Año	Aprueba	No aprueba
2003	42.2	57.8
2005	53	47
2007	54.8	45.2
2010	60.4	39.4
Media	52.6	47.3
Fuente: Latinobarometro		

Además del indicador de confianza, otra variable que coadyuva a ponderar la legitimidad gubernamental está relacionada con las valoraciones que tienen los ciudadanos respecto al desempeño de las instituciones en el cumplimiento de sus funciones. Latinobarometro inició esta exploración en el 2002 cuestionando a los entrevistados su opinión sobre el funcionamiento de las instituciones públicas. A partir del 2006 extendió la misma pregunta para otras instancias gubernamentales, tales como el congreso, el poder judicial, y los partidos políticos. Una revisión de las tendencias generales que se obtuvieron a lo largo de los años para los que existe información indican que las instituciones públicas fueron las peor evaluadas, en tanto que los congresos tuvieron el mayor porcentaje de respuestas positivas (muy bien, bien). En la tabla 6 se puede observar con detalle el concentrado en torno a la pregunta: En términos generales, ¿cuál diría Ud. que es su opinión sobre el funcionamiento de las instituciones públicas?

Tabla 6. Funcionamiento de las instituciones públicas

INSTITUCIÓN	Año	Muy bien	Bien	Mal	Muy mal
CONGRESO	2006	6.5	4.0	37.2	16.3
	2007	5.8	32.5	38.6	23.1
	2008	4.2	41.8	40.3	13.8
	Media	6	38	39	18
PODER JUDICIAL	2006	4.2	38.4	39.2	18.3
	2007	3.7	30.7	40.7	24.9
	2008	3.2	36.7	43.6	16.5
	Media	4	35	41	20
PARTIDOS POLITICOS	2006	3.0	29	46.3	21.8
	2007	2.6	21.8	45.4	29.2
	2008	2.3	31	49.1	17.6
	Media	3	27	47	23
INSTITUCIONES PUBLICAS	2002	2.3	20.2	53.2	16.8
	2005	2.2	17.4	54	18.5
	2008	3.3	19.8	54.9	16.1
	Media	3	19	54	17
Fuente: Latinobarometro					

Finalmente, la tercera categoría en este análisis examina el tema de la percepción social en torno a la corrupción gubernamental. Las prácticas deshonestas, el enriquecimiento ilícito, y el abuso de la autoridad para defender intereses particulares, son sólo algunas de las quejas que comúnmente externan los ciudadanos respecto a sus gobernantes. No obstante lo anterior, de acuerdo a Smulovitz y Peruzzoti (2000) la renovación de la cultura política y tradiciones democráticas que ha experimentado América Latina en los últimos años se ha traducido en una relación más compleja y tensa entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Ambos autores argumentan que el mandato representativo de aquellos funcionarios elegidos a través de mecanismos plebiscitarios se encuentra ahora bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados. En otras palabras, parecería que cada vez más los latinoamericanos han tomado conciencia de la necesidad de ser intolerantes ante los actos de corrupción, y en consecuencia, es cada vez más frecuente la aplicación de mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas emanados de la propia sociedad.

El análisis estadístico de las tendencias sobre los problemas más importantes que han experimentado los países latinoamericanos en el periodo del 2004 al 2010 indica, sin embargo, que la corrupción ha estado catalogada dentro de los diez primeros lugares de una lista de más de veinte problemas. Ante la pregunta: En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más

importante en el país?, la encuesta identifica diversos aspectos de carácter político, económico y social; sin embargo su importancia ha disminuido año tras año (véase tabla 7).

Tabla 7. Importancia de la corrupción

Año	Porcentaje	Lugar en la lista de problemas
2004	7.1	Cuarto lugar
2006	5.4	Quinto lugar
2008	3.4	Sexto lugar
2010	3.4	Séptimo lugar

Fuente: Latinobarometro

METODOLOGÍA.

A efecto de comprobar las hipótesis expuestas en la sección introductoria se utilizaron cuatro modelos explicativos sustentados en un método de análisis de regresión logarítmica donde la variable dependiente “auto-percepción de ciudadanía” se codificó dicotómicamente tomando en cuenta la pregunta: ¿Votó Ud. en las últimas elecciones presidenciales?. La codificación de la variable dependiente “VOTO” es de carácter dicotómico donde “sí” es igual a 1 y “no” es igual a 0.

La decisión de utilizar esta pregunta parte de los criterios que se plantearon en la introducción y el marco teórico en donde se argumenta que los entrevistados perciben su ciudadanía a través de la noción dominante del ejercicio de su derecho al voto. Por otra parte, como se ha demostrado en investigaciones especializadas en la participación electoral de América Latina, las elecciones presidenciales representan para muchos países de la región uno de los actos más significativos por los que la ciudadanía manifiesta su rechazo, o aprobación a un régimen político. Típicamente, los comicios presidenciales, generan mayor controversia y atraen al mayor número de votantes porque está en juego la posición de mayor poder y relevancia del sistema político (Alcocer y Musacchio, 2006). Adicionalmente, Latinobarometro aplicó esta pregunta en cuatro cortes

temporales: 2000, 2002, 2005 y 2008 y por esta razón es posible analizar su efecto en un mayor número de las variables independientes seleccionadas.

Por otra parte, las variables independientes se tomaron de preguntas *proxies* de Latinobarometro que reflejan la evolución de las percepciones sociales sobre las instituciones más representativas de los sistemas políticos que miden los siguientes aspectos:

- a. Confianza de la ciudadanía en instituciones gubernamentales (CONFIANZA). La codificación de esta variable se ejecutó en función de la pregunta: ¿cuánta confianza tiene Ud. en...? el congreso, poder judicial, partidos políticos, administración pública, gobiernos municipales o locales, gobierno. Las respuestas se miden con una escala Likert de cuatro puntos en donde: Mucha confianza es igual a 1; algo de confianza es igual a 2; poca confianza es igual a 3; y ninguna confianza es igual a 4. El periodo analizado incluye los siguientes años: 2000, 2002, 2005 y 2008 para las variables donde existen datos disponibles.
- b. Percepción sobre los niveles de corrupción en las instituciones políticas (CORRUPCION). Esta variable responde a la pregunta: ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?, en este caso la variable refleja la frecuencia con la que los encuestados seleccionaron el tema corrupción entre una lista que va de 20 a 32 aspectos económicos, políticos y sociales. El análisis para esta variable se efectuó en los años 2000, 2002, 2005 y 2008.
- c. Evaluación de la ciudadanía sobre el funcionamiento de las instituciones políticas (DESEMPEÑO). La variable se codificó con la pregunta: En términos generales, ¿cuál diría Ud. que es su opinión sobre el funcionamiento de las instituciones públicas? Congreso, partidos políticos, poder judicial, instituciones públicas. Las respuestas se ponderan con una escala Likert de cuatro puntos en donde: Muy bien es igual a 1; bien es igual a 2; mal es igual a 3 y muy mal es igual a 4. El año de análisis para esta variable fue el año 2008⁵².

⁵² El número de casos por modelo depende de la disponibilidad de las encuestas levantadas para cada variable específica.

Los modelos se elaboraron por año controlando por variables socio-demográficas: Edad, sexo, educación y nivel socio-económico.

El número de países a considerar son 18, que incluyen a: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

ANÁLISIS

En esta sección se presenta el concentrado de los resultados más significativos obtenidos en el análisis cuantitativo. Cada año fue modelado individualmente, y en principio, se observan impactos estadísticos disímiles en cada uno de ellos.

En el modelo 2000, las variables independientes que tuvieron mayor peso estadístico fueron: “confianza en el presidente” y “corrupción” controlando por las variables socio-económicas: Sexo, edad y nivel económico. A partir de este hallazgo se podría argumentar que para ese año, el incremento de la auto-percepción de los latinoamericanos como ciudadanos manifiesta a través de un incremento en su participación electoral se puede explicar en parte porque percibieron una mayor confianza en la figura presidencial. El modelo también sugiere que, en menor medida, la corrupción percibida como un problema nacional de importancia intermedia coadyuvó a explicar la variable dependiente “VOTO” (véase modelo 2000).

Modelo año 2000

	Coficiente B	Chi ²	p	Exp B	Limite inferior (95%)	Limite superior (95%)
Sexo	-.033 (.04)	.69	.405	.96	.89	1.04
Edad	-5.34 (6.21)	2279.70	.000***	.00	2.465E-008	931.06
Educación	-.58 (.12)	76.92	.000***	.55	.43	.71
Nivel socioeconómico	.72 (1.49)	90.00	.000***	2.06	.11	38.35
Confianza en el Congreso	.07 (.22)	3.22	.065	1.07	.69	1.68
Confianza en el Poder Judicial	.09 (.24)	3.77	.053	.91	.56	1.48
Confianza en los Partidos Políticos	-.10 (.26)	6.01	.034	.90	.53	1.51
Confianza en el gobierno local o municipal						
Confianza en la Presidencia de la República	-.38 (.18)	23.95	.000***	1.47	1.02	2.12
Funcionamiento de las instituciones públicas						
Corrupción	.13 (.07)	3.71	.054*	.87	.76	1.00
(Constante)	-18.66 (5259.48)					
N	18,038					

Niveles de significación estadística: *P>.05; **P>.01; ***P>.001

En el año 2002 la única variable independiente que tuvo un impacto estadístico significativo en el auto percepción de ciudadanía fue “confianza en los partidos políticos”. En otras palabras, se podría argumentar que los ciudadanos decidieron asistir a las urnas y reafirmar su noción ciudadana a través del sufragio en la medida que incrementó su confianza en los partidos políticos que muy probablemente postularon a los candidatos de representación popular de la elección en la que participaron (véase modelo 2002).

Modelo año 2002

	Coficiente B	Chi ²	p	Exp B	Limite inferior (95%)	Limite superior (95%)
Sexo	-.19 (.03)	37.31***	.000	.82	.77	.87
Edad	.19 (4.6)	135.86***	.000	7.11	.00	605.79
Educación	.32 (.10)	61.45***	.000	1.38	1.12	1.71
Nivel socioeconómico	.11 (.09)	2.65	.618	1.11	.92	1.35
Confianza en el Congreso	-.44 (.28)	7.52	.184	.63	.36	1.11
Confianza en el Poder Judicial	-.09 (.25)	8.23	.144	.91	.55	1.50
Confianza en los Partidos Políticos	-.55 (.23)	23.33***	.000	.57	.36	.91
Confianza en el gobierno	.26 (.28)	7.52	.339	1.30	.74	2.29
Confianza en el gobierno local o municipal						
Confianza en la Presidencia de la República						
Funcionamiento de las instituciones públicas						
Corrupción		2.09	.14	.92	.84	1.02
(Constante)	-2.40 (4.61)					
N	18,521					

Niveles de significación estadística: *P>.05, *P>.01, ***P>.001

El modelo 2005 se caracterizó por una parsimonia no deliberada en la medida que únicamente se incluyeron aquellas variables para las que existían datos en Latinobarometro. En este caso la única variable independiente de impacto estadístico es la confianza de la ciudadanía en los gobiernos locales o municipales. Este resultado es interesante en la medida que en el análisis de frecuencia de respuestas de cada una de las instituciones incluidas, los gobiernos locales obtuvieron el índice de confianza más alto (véase modelo 2005).

Modelo año 2005

	Coeficiente B	Chi ²	p	Exp B	Limite inferior (95%)	Limite superior (95%)
Sexo	-.10 (.03)	7.52***	.006	.90	.83	.97
Edad						
Educación	.86 (.12)	253.86***	.000	2.37	1.87	3.02
Nivel socioeconómico	-.68 (.38)	16.78*	.052	.50	.24	1.06
Confianza en el Congreso						
Confianza en el Poder Judicial	-.19 (.24)	10.60	.060	.82	.51	1.33
Confianza en los Partidos Políticos						
Confianza en el gobierno						
Confianza en el gobierno local o municipal	-.08 (.26)	29.41***	.000	1.09	.64	1.83
Confianza en la Presidencia de la República						
Funcionamiento de las instituciones públicas						
Corrupción						
(Constante)	-18.91 (5316.11)					
N	20,222					

Niveles de significación estadística: *P>.05, ** P>.01, *** P>.001

Finalmente la encuesta levantada por Latinobarometro en el 2008 incrementó el número de casos de análisis a 22,675. Con esta abundante cantidad de datos se logró incrementar el nivel de representatividad de la muestra y por lo tanto los niveles de verosimilitud del modelo en cuestión. Específicamente, en este año los resultados estadísticos indican que las variables: Confianza en el congreso, confianza en los partidos políticos y funcionamiento de las instituciones públicas son las de mayor capacidad explicativa de la variable dependiente. De los cuatro modelos analizados, el del 2008 reúne el mayor número de variables estadísticamente significativas. Por una parte este fenómeno se podría explicar por la ampliación de la muestra, pero también porque se empieza a reportar un proceso gradual de maduración y sofisticación en la ciudadanía latinoamericana, quien tiende a participar más electoralmente cuando existen condiciones de mayor confianza, conocimiento y cercanía con instituciones con las que en el pasado mostraba mayor recelo y desconocimiento (véase modelo 2008).

Modelo año 2008

	Coficiente B	Chi ²	p	Exp B	Limite inferior (95%)	Limite superior (95%)
Sexo	-.12 (.03)	13.53***	.000	.87	.82	.94
Edad	4.83 (1.38)	2896.93***	.000	125.63	8.32	1896.57
Educación	.03 (.68)	160.08***	.000	1.03	.26	3.96
Nivel socioeconómico	-.65 (.15)	23.13***	.000	.51	.38	.70
Confianza en el Congreso	.41 (.25)	15.27***	.009	1.51	.87	2.60
Confianza en el Poder Judicial	.03 (.27)	7.99	.156	1.03	.62	1.71
Confianza en los Partidos Políticos	-.28 (.27)	14.60**	.012	.75	.44	1.28
Confianza en el gobierno	.14 (.27)	3.56	.614	1.15	.67	1.95
Confianza en el gobierno local o municipal						
Confianza en la Presidencia de la República						
Funcionamiento de las instituciones públicas	.41 (.12)	46.82***	.000	1.51	1.18	1.95
Corrupción						
(Constante)	-102 (.26)					
N	22,675					

Niveles de significación estadística: *P>.05; ** P>.01; *** P>.001

CONCLUSIONES

Una de los temas más controvertidos en el estudio del comportamiento político de las sociedades latinoamericanas contemporáneas consiste en la búsqueda de evidencias que ayuden a determinar si realmente se está construyendo una nueva identidad ciudadana en la era post-autoritaria. A través de un análisis histórico de una encuestas de cultura cívica a nivel regional que se remonta a los últimos diez años, Latinobarometro reporta que el atributo dominante con el que los latinoamericanos asociación su carácter ciudadano es con el derecho al voto. Con este dato es posible empezar a desarrollar modelos explicativos que permitan determinar el impacto que pueden tener diferentes variables independientes en la “auto-percepción” de ciudadanía de los latinoamericanos.

Este estudio se dio a la tarea de examinar la relación entre legitimidad gubernamental y ciudadanía, tomando como punto de partida el hecho de que un gran número de países de la región se han involucrado en un ambicioso proceso de reformas de sus instituciones políticas fundamentales buscando adaptar los sistemas presidencialistas tradicionales a las nuevas condiciones de pluralismo político.

En principio, los resultados arrojados por los análisis de cuatro modelos correspondientes a los años del 2000, 2002, 2005 y 2008 sugieren que las instituciones políticas clave como el presidente, el congreso, y los gobiernos locales, si tienen un efecto en la participación electoral de los ciudadanos, sin embargo, no fue posible demostrar que existe un patrón consistente en su impacto a lo largo del tiempo. Posiblemente el resultado más notable de este análisis fue la comprobación del efecto que tienen los partidos políticos en la ciudadanía, ya que si bien es cierto que es la institución que ha gozado de los índices de menor confianza entre la sociedad a lo largo de los últimos diez años, por otra parte, cuando incrementa su prestigio ante el ciudadano promedio, esto provoca que los latinoamericanos participen más en las urnas, coadyuvando así al reforzamiento de su identidad ciudadana.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.

Ai Camp, Roderic ed., *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001.

Almond, Gabriel A., Verba, Sidney. *The Civic Culture*. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1965.

Alcocer, Jorge y Musacchio, H. *Manual para lectores y electores*. Col. Popular. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

Carbonell, Miguel. "Poder judicial y reforma del Estado en México", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, UNAM, año 2, núm. 7, enero-marzo de 1999, pp. 27-40

Dagnino, Evelina. "Citizenship in Latin America: an introduction." *Latin American Perspectives* 30, no. 2 (2003): 3-17.

Diamond, Larry. et al, *Consolidating the third wave democracies*. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1997

Dominguez, Jorge y Lowenthal. *Constructing democratic governance*, vols. I,II, III. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1996.

Dresser, Denise. "La tarea que nos toca". *El país de uno*. Reflexiones para entender y cambiar a México, México: Aguilar, 2012.

Inglehart, Ronald. "Culture and democracy." *Culture matters: How values shape human progress* (2000): 80-97.

Karl, Terry Lynn. "Dilemmas of democratization in Latin America." *Comparative Politics* 23, no. 1 (1990): 1-21.

Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la Democracia. Cuadernos de Divulgación de las Cultura Democrática, Número 4, IFE, 2000.*

Olvera, Alberto. *Ciudadanía y Democracia. Cuadernos de Divulgación de las Cultura Democrática, Número 27, IFE, 2008.*

Peraza, Luis. "El presidencialismo en América Latina". *La insignia*. 27 de abril del 2005, recuperado de: http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe_096.htm el 11 de julio del 2013.

Seligson, Michael and Muller, Edward. *Civic culture and democracy: The question of casual relationship*, *The American Political Science Review*; 88, 3, Sep (1994): 635-652

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique "Societal Accountability in Latin America: *Journal of Democracy*, volumen 11, numero 4, 2000.

Las complejas relaciones entre sociedad civil y gobiernos.

Estudio de caso sobre redes de organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas en Latinoamérica.

Juan Machín

Resumen

A partir de una investigación-acción sobre el papel que la Sociedad Civil ha tenido en la definición, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas de drogas en la región latinoamericana, se presenta el estudio de caso de la Red Americana de Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social que es una red de redes nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. Se muestra que la sociedad civil está comprometida cada vez más en procesos de incidencia en las políticas públicas asumiendo una visión relacional y de corresponsabilidad de la política pública, empleando la articulación en redes como una de sus principales estrategias. Así mismo, se puede concluir que esta estrategia ha tenido logros importantes, a pesar de la complejidad y dificultades inherentes a estos procesos, en especial a temas tan debatidos como las políticas nacionales e internacionales de drogas.

Palabras clave: redes de osc, incidencia en políticas públicas, relación sociedad civil-gobierno

Antecedentes y planteamiento del problema

La Red Americana para la Intervención en Situaciones de Sufrimiento Social (RAISSS) es una red de redes nacionales de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay que se articulan en torno a un modelo común denominado ECO². ECO² es uno de los productos^{vi} de una investigación en la acción realizada por organizaciones civiles mexicanas, apoyada por la Unión Europea, el gobierno alemán y Cáritas Alemana. El nombre del modelo se construyó, a partir de algunos de sus elementos esenciales, como un juego de palabras: Epistemología de la Complejidad (ECO), Ética y Comunitaria (ECO), por lo tanto, ECO². “ECO” también hace referencia a la raíz griega “Casa” y está en la etimología de Ecumenismo y Ecología, aludiendo a procesos de inclusión social que promueve el modelo.

Como otras OSC en la región latinoamericana, las OSC que integran RAISSS están interesadas en incidir en la evaluación, definición, diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas que les atañen directamente y a las comunidades y poblaciones con y para las que trabajan.

Se llevó a cabo una investigación con la finalidad de responder, a partir de las experiencias concretas de las organizaciones y las redes que conforman RAISSS, a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las condiciones actuales de relación entre sociedad civil y gobiernos?, ¿cuáles son y cómo han permeado los mecanismos de interacción entre sociedad civil y gobiernos?, ¿qué resultados han logrado las organizaciones de la sociedad civil y sus redes en sus esfuerzos por incidir en las políticas públicas en los diferentes niveles (local, nacional y regional)?

Metodología de investigación

Se desarrolló una investigación que estuvo fundamentada principalmente en entrevistas a informantes clave (directivos de Organizaciones de la Sociedad Civil que pertenecen a la RAISSS), así como una investigación documental complementaria.

RAISSS articula cientos de organizaciones por lo que una entrevista a todas las personas directivas distribuidas en diferentes ciudades de 15 países y con agendas muy ocupadas, era demasiado complicado. Se seleccionaron las redes nacionales que han sistematizado más sus experiencias de incidencia en políticas de drogas, a saber: Colombia, México y Uruguay, así como una experiencia a nivel regional. Con directivos de esas redes se llevaron a cabo entrevistas y, así mismo, se realizó una investigación documental complementaria, en especial se retomaron los resultados de investigaciones previas^{vii} que sistematizaron algunas de las experiencias más significativas de IPP que han realizado Organizaciones de la Sociedad Civil de dos redes nacionales que pertenecen a la RAISSS: la Red Mexicana de Organizaciones que Intervienen en Situaciones de Sufrimiento Social (REMOISSS) y RAISSS-Colombia (Machín et al, 2010; Machín, 2011).

Resultados y análisis

A continuación presentaremos los principales resultados, articulados en relación a las preguntas de investigación.

¿Cuáles son las condiciones actuales de relación entre sociedad civil y gobiernos?

Las relaciones entre sociedad civil y gobiernos es muy compleja, especialmente en temas como las políticas de drogas. Existe un modelo hegemónico de política de drogas orientado principalmente hacia "un mundo libre de drogas", basado en una apuesta muy importante de la

reducción de la oferta (destruir cultivos, evitar la producción, tráfico, venta, etcétera) y reducción de la demanda (prevenir el consumo y obligar a dejarlo cuando se da, en la lógica de abstinencia del uso de drogas). Este modelo ha llegado a convocar a una verdadera cruzada o "guerra contra las drogas" que ha tenido muy pocos resultados en el sentido de los objetivos declarados (disminución del consumo de drogas, aumento de su precio, disminución de su calidad, por ejemplo) y muchísimo problemas asociados, muchos de ellos más graves que el consumo mismo: decenas de miles de personas muertas, desaparecidas y desplazadas, destrucción del medio ambiente, centenas de miles de personas encarceladas, innumerables formas de violaciones de derechos humanos, marginación y exclusión social, etcétera. A pesar del fracaso reiterado y prolongado de este modelo los gobiernos de la región siguen aplicándolo, sometidos a los dictámenes de Estados Unidos. Ante este modelo se han desarrollado otros desde la sociedad civil, basados en las evidencias científicas producidas por sus propias prácticas, pero, también simultáneamente, hay muchas organizaciones que se pliegan al modelo hegemónico por intereses económicos (de eso depende su financiamiento) o ideológicos. Así que encontramos OSC confrontadas con los gobiernos, mientras que otras se pliegan o concuerdan con ellos. Sin embargo, a pesar de las diferencias tan profundas de enfoque los gobiernos no pueden ignorar a las OSC que se oponen a su modelo, porque cuentan con gran legitimidad y con un capital social muy importante.

¿Cuáles son y cómo han permeado los mecanismos de interacción entre sociedad civil y gobiernos?

De acuerdo a la investigación, los principales mecanismos de interacción de las OSC con los gobiernos son los siguientes:

- Trabajo en red de las OSC y alianzas con otros actores.
- Participación en mesas de trabajo, de diálogo y debate convocados por los gobiernos.
- Participación y organización de foros, conferencias, ponencias, otras formas de divulgación, convocados por las OSC y otros actores como Universidades, Institutos de investigación, etcétera.
- Experimentación, producción de evidencias y publicación de experiencias y modelos de intervención y atención social.
- Formación y capacitación a agentes gubernamentales.

- Participación en iniciativas de ley, definición o modificación de políticas públicas, sobre el tema social de interés de la organización.
- Convocatorias y participación en iniciativas y movimientos sociales que buscan modificaciones jurídicas y/o nuevos enfoques.
- Impulso y participación en temas vinculados a los problemas sociales que atienden.
- Participación en iniciativas públicas sobre el tema.
- Desarrollo de proyectos e implementación de sus modelos de atención social, con financiamiento parcial o completo de los gobiernos.
- Consulta gubernamental sobre la problemática que atienden.
- Consulta de organismos internacionales sobre la problemática que atienden.
- Asesorías temáticas.
- Participación en espacios para las OSC.
- Búsqueda de sinergias con otros actores como las universidades y centros de investigación, otras OSC, grupos y comunidades, incluso personas dentro de las estructuras gubernamentales.

Algunos elementos a tomar en cuenta en la interlocución con las instancias gubernamentales:

- Partir de evidencias científicas (se subraya la importancia de documentar, sistematizar, evaluar, producir conocimiento a partir de las experiencias de las OSC).
- Crear visibilidad por todos los medios al alcance de las OSC: artículos técnicos y de divulgación, ponencias, organización de eventos académicos, participación en medios de comunicación, etcétera.
- Aprovechar todos los espacios de interlocución y visibilidad (consejos, mesas, foros, consultas, etcétera).
- Dar seguimiento a la interlocución. Es una práctica muy común de las instancias gubernamentales la organización de eventos (foros, consultas, etcétera) para legitimar programas, modelos, políticas pre-definidos, por lo que se debe dar seguimiento y presionar para el cumplimiento de los acuerdos.
- La relevancia de sistematizar y difundir los procesos mismos de incidencia de las propias OSC y sus redes.

¿Qué resultados han logrado las organizaciones de la sociedad civil y sus redes en sus esfuerzos por incidir en las políticas públicas en los diferentes niveles (local, nacional y regional)?

De las experiencias sistematizadas se pueden destacar diversos resultados:

1) Las OSC de la REMOISSS han logrado la inclusión de la perspectiva de la reducción de daños y riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas en la “Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-2009, Para la prevención, tratamiento y control de las adicciones. Esta inclusión no fue, sin embargo, producto de un proceso sencillo y lineal, al contrario, ejemplifica muy bien la complejidad del proceso, en muchos sentidos: a finales de 2005, por ley, se revisó la Norma Oficial Mexicana NOM-028-SSA2-1999. Hogar Integral de Juventud, la Fundación “Ama la vida”, “Juventud, Luz y Esperanza”, CAFAC (integrantes de la REMOISSS) participaron activamente en la consulta que convocó CONADIC, actuando como minoría activa. Lograron no sólo la inclusión la perspectiva de la reducción de daños en todo el documento sino que a CAFAC se le delegó la responsabilidad de elaborar un apartado especial sobre reducción de daños en la Norma. A pesar del acuerdo (por consenso entre todas las OSC participantes en la consulta) de incluir el apartado específico sobre reducción de daños, no se incluyó y la publicación oficial de la Norma dilató casi 4 años. Durante esos años, las OSC de la REMOISSS mantuvieron una presión constante y sistemática para que se publicara la Norma. Finalmente, en agosto de 2009, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, sin que se informara a las OSC participantes en la revisión. Incluso, hoy en día la página oficial del CONADIC la norma que muestra en primera instancia es la de 1999.

De esta manera, al fin se había logrado incorporar la perspectiva de reducción de daños al marco normativo de la política de drogas en México, incluso en pleno contexto de “guerra a las drogas”. Anteriormente, se había logrado la incorporación de la misma perspectiva en el Programa Nacional de Juventud 2002-2006, sin embargo, se valora como mucho más importante la inclusión en la Norma oficial, porque es precisamente el marco que dicta la política del tema.

2) En Colombia, por otro lado, se logró el diseño e implementación del modelo de inclusión social (modelo IS) para usuarios de sustancias psicoactivas y el diseño e implementación del modelo de Zonas de Orientación Escolar (modelo ZOE). Reconocen como difícil el contexto económico (pobreza que crece y se multiplica, que genera y profundiza la exclusión social) y político de su país, particularmente por la lógica de guerra contra las drogas y, en especial,

porque el presidente Uribe en esos años se empeñó en cambiar la legislación para volver a penalizar el consumo de droga y que se articuló con una situación de “limpieza social”; sin embargo, lograron que se desarrollaran como política nacional con programas de financiamiento estatal.

3) En Uruguay, se da un caso singular pues es el gobierno en la Junta Nacional de Drogas quien inicia el proceso, solicitando asesoría al gobierno colombiano. Pronto se conforma una red de OSC en torno al proceso, con el apoyo decidido y firme del gobierno uruguayo. La importancia actual de Uruguay es innegable, pues es el primer país que abiertamente está desafiando el régimen prohibicionista en relación a la marihuana (ver anexo 1).

4) Un caso muy importante es la labor que han realizado varias redes de organizaciones como el Consorcio internacional de política de drogas (IDCP por sus siglas en inglés) y RAISSS para lograr un cambio en el paradigma prohibicionista, y participaron varias de ellas en la elaboración de un documento de la Organización de Estados Americanos denominado “Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025”, que marca también un hito en la Historia de las políticas de drogas en la región e incluso el mundo (ver anexo 2).

Conclusiones

A partir de la presente investigación acción se puede concluir que es claro que la sociedad civil está comprometida cada vez más en procesos de incidencia en las políticas públicas desde la definición, el diseño y ejecución hasta el monitoreo y evaluación, asumiendo una visión relacional y de corresponsabilidad de la política pública. Para lograrlo ha formado organizaciones y éstas se han articulado en redes locales, nacionales y regionales. Los resultados de la investigación permiten concluir que las OSC de RAISSS dedican gran cantidad de su tiempo y sus recursos a acciones destinadas directamente a la definición, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, en particular a las políticas de drogas. Esta dedicación surge del convencimiento de que esas políticas tienen directamente consecuencias negativas para las redes, comunidades y poblaciones con y para las que trabajan, siendo una de las principales causas de lo que denominan situaciones de sufrimiento social.

Otras conclusiones importantes son: (i) la interacción entre las OSC (y sus redes) y los gobiernos es compleja y, a menudo, conflictiva; (ii) los procesos de incidencia no son sencillos; (iii) a pesar de ello, están teniendo un impacto significativo en las políticas de drogas en la región y un papel muy importante en la discusión actual sobre la redefinición de esas políticas.

Por último, es importante señalar la pertinencia de seguir sistematizando las experiencias de incidencia en políticas de las OSC, en particular de las articuladas en redes nacionales e internacionales.

Bibliografía

1. AAVV (2013 a). “Carta abierta a los Gobiernos de la región presentes en la Asamblea General de la OEA. Es urgente poner la protección de los derechos humanos en el centro del debate sobre las políticas de drogas en las Américas”. Guatemala.
2. AAVV (2013 b). “Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025”. EUA: OEA.
3. AAVV (sf). *Un modelo comunitario en red para la inclusión del consumidor de drogas. Modelo teórico y operativo, en el marco del Sistema de la Protección Sociedad, para el desarrollo del componente de Inclusión en la sociedad de personas consumidoras de drogas en Colombia*. Ministerio de Protección Social. Colombia, RAISSS-Colombia, Fundación procrear y Corporación Viviendo.
4. Aguilar, Luis (1992). *Antologías de Políticas Públicas. Problemas públicos y agendas de gobierno*. México: Editorial Porrúa.
5. Aguilar, Luis (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
6. Ambos, Kai (1998). *Control de drogas. Política y legislación en América Latina, EE. UU. y Europa. Eficacia y alternativas*. Colombia: Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.
7. Anónimo (sf). *Propuesta. Un modelo comunitario en red para la inclusión del consumidor de drogas. Modelo teórico y operativo, en el marco del Sistema de la Protección Sociedad, para el desarrollo del componente de Inclusión en la sociedad de personas consumidoras de drogas en Colombia*. Ministerio de Protección Social. Colombia, RAISSS-Colombia, Fundación procrear y Corporación Viviendo.
8. Boyer, Jean-François (2001). *La guerra perdida contra las drogas*. México. Grijalbo.
9. Campos, María del Rosario (2003). *Políticas con perspectiva de género en México. Análisis de las redes de políticas de violencia familiar en el D.F., Guanajuato y Puebla*. Tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales con orientación en ciencia política. México: UNAM.

10. Cohen, Jean & Arato, Andrew (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México. Fondo de Cultura Económica.
11. Dorothea Schrek (coord.) (2002). *Farmacodependencia y Políticas de Drogas. Seminario de Expertos*. Colombia: Kimpres- Cáritas Internacional.
12. Fordham, Ann et al. (2010). *Guía sobre políticas de drogas*. UK: IDPC.
http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf
13. Instituto Mexicano de la Juventud (2002). *Projuventud. Programa Nacional de Juventud. 2002-2006*. México: Instituto Mexicano de la Juventud.
14. Insulza, José Miguel (2013). *Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas*. OEA. EUA.
15. Machín, Juan (2011). *Redes sociales e incidencia en políticas públicas. Estudio comparativo México-Colombia*. Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas. México.
16. Machín, Juan et al. (2002). “¿Minorías activas en la aldea global? Una propuesta alternativa para la política internacional sobre drogas” en Schreck, Dorothea. *Farmacodependencia y Política de Drogas*. Colombia: Cáritas Internacional.
17. Machín, Juan et al. (2002). “Reducción del daño: un pasaje del delirio utópico al realismo ecológico”, en Milanese, Efrem (ed.). *Farmacodependencia y Políticas de Drogas. Seminario de Expertos*. México: Plaza y Valdés, Cáritas Alemania y Cáritas Colombia.
18. Machín, Juan. (2004). “Propuesta Heurística hacia un modelo teórico de la Reducción de daños asociados al consumo de drogas”. México: Liberaddictus. No. 77.
19. Machín, Juan. (2005). “Otra política de Drogas es posible”. México: Liberaddictus. No. 84.
20. Machín, Juan; Velasco, Manuel; Silva, Elsy Yaneth; Moreno, Alejandra (2010). *ECO² ¿Un modelo de incidencia en políticas públicas? Estudio de caso de la REMOISSS*. Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas. México. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/54164877/Modelo-ECO2-Para-La-IPP-Vf-1>.
21. Mariñez, Freddy (2011). *Hagamos entre todos la política pública, Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. México: Editorial Porrúa.

22. OEA. (2013). *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025 /* (OEA documentos oficiales) ISBN 978-0-8270-5989-4 Disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf
23. Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, Atenea Acevedo Aguilar.
24. Rolles, Stephen (2010). *After the war on Drugs: Blueprint for a Regulated Drug Market*. UK: Transform Drug Policy Foundation.
25. Romani, Oriol (2008). “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño” en *Salud colectiva* [online]. vol.4, n.3 [citado 2010-06-24], pp. 301-318. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652008000300004&lng=es&nrm=iso.
26. Tello, Ángela (ed.) (2009). *Modelo de Zonas de Orientación Escolar (ZOE)*. Colombia: Ministerio de Protección Social. Colombia, RAISSS-Colombia, UNODC y Corporación Viviendo.
27. United Nations International Drug Control Programme (1992). *The United Nations and drug abuse control*.
28. Uprimny, Rodrigo (2002). “El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia”. en Schreck, Dorothea. *Farmacodependencia y Política de Drogas*. Colombia. Cáritas Internacional.

Anexo 1

Nota sobre el proyecto de regulación del mercado de la marihuana en Uruguay

<http://www.diarioregistrado.com/index.php/politica/76237-uruguay-trata-la-regulacion-de-la-marihuana.html>

La Comisión de Adicción de Diputados aprobó este jueves el proyecto de regulación del mercado de la marihuana. Los 44 artículos del proyecto fueron votados por los legisladores del Frente Amplio, aunque 14 tuvieron el apoyo del Partido Independiente y 3 del Partido Colorado.

El proyecto definitivo consta de 44 artículos y excluye la idea original del gobierno de producción y venta estatal de marihuana.

De acuerdo a la descripción presentada por el oficialismo este jueves, el proyecto se divide de la siguiente manera:

Del artículo 1° al 4° se establecen los fines y principios generales que justifican el proyecto.

- Se enmarca la regulación en una política de protección de la salud de la población, y alerta sobre los daños que provoca el consumo de drogas y la necesidad de incrementar las políticas de prevención educativas y sanitarias. O sea, esta no es una ley que promueve el consumo sino que intenta reducir el daño que produce.
- Se define que el Estado tendrá el monopolio de la regulación y control de toda la cadena: producción, acopio expendio, etc., del cannabis.
- Se establece que la ley trata de proteger a la población del narcotráfico ya que se da la paradoja que el consumo de marihuana está permitido desde hace casi 40 años, pero sólo se puede acceder a través del narco, y obliga a cometer un delito, además de la exposición a otras drogas por parte de las personas. Le hemos armado un gran negocio al narcotráfico, y es lo que queremos empezar a combatir.

Los artículos 5° a 7° inclusive establecen las excepciones a la ley de estupefacientes y fijan las condiciones para producción, consumo y expendio del cannabis:

- Se habilita producción para fines de investigación científica y de uso medicinal.
- Se habilita la producción del cannabis no psicoactivo conocido como cáñamo industrial, cuya fibra tiene muchas aplicaciones.
- Se permite y regula el autocultivo personal y colectivo en clubes de membresía. Estos últimos podrán tener un mínimo de 15 y un máximo de 45 socios.

- Se define la tenencia máxima de una persona que es de 40 grs. de marihuana, y también se establece en idéntica cifra el límite máximo que se podrá expender por persona.

- Se establece que el expendio de marihuana para consumo recreativo y se realizará a través de farmacias. En el caso de los productos medicinales se expenderá contra presentación de receta verde.

El artículo 8° plantea la creación los Registros requeridos correspondientes para producción, autocultivo y acceso a través de farmacias de los usuarios. Los registros de usuarios serán alcanzados por la ley de protección de datos sensibles o ley de habeas data. Los registros serán confeccionados y administrados por el Instituto Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), dependiente administrativamente del Ministerio de Salud Pública.

El artículo 9 ordena al sistema de salud la ejecución de políticas y la creación de dispositivos para la prevención, tratamiento y rehabilitación de consumidores problemáticos en todas las ciudades mayores de 10.000 habitantes.

El artículo 10° ordena la inclusión en la planes de estudio del sistema educativo (educación inicial, primaria y media y formación docente) de la disciplina "prevención del uso problemático de drogas".

El artículo 11° prohíbe terminantemente cualquier tipo de publicidad de la marihuana por cualquier medio.

El artículo 12° ordena a la Junta de Drogas a la realización de campañas anuales de prevención y desestímulo de consumo de drogas y habilita a la realización de convenios con empresas del estado para su financiamiento.

El artículo 13° aplica a la marihuana la legislación antitabaco y el artículo 14° prohíbe el acceso a la sustancia a los menores de 18 años.

El artículo 15° establece sanciones para quienes conduzcan vehículos habiendo consumido marihuana -como se hace para el alcohol- y establece las sanciones; mientras que el artículo 16° faculta a instituciones estatales y de la sociedad a solicitar a la JND capacitación y asesoramiento para la eventual realización de controles como los que se definen en el artículo anterior, siempre que se fundamente en conductas que ponen en riesgo a terceros.

Desde el artículo 17° al artículo 41°, se crea el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), y se le definen los fines, competencias, integración, administración y funcionamiento, cometidos y atribuciones, recursos, órganos de dirección y consultivos, etc.

Por su parte, el artículo 42° crea una Unidad de Evaluación y Monitoreo de la aplicación y cumplimiento de la presente ley.

Finalmente, los artículos 43° y 44°, encargan la reglamentación de la ley al Poder Ejecutivo y derogan todas las leyes que se opongan a lo que esta ley establece.

Anexo 2

Introducción al documento: Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025 / por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias - 2012. (OEA documentos oficiales) ISBN 978-0-8270-5989-4 Disponible en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf pp. 11-12

De qué se tratan los Escenarios

Los escenarios que usted encontrará a continuación son narraciones de lo que podría ocurrir en el futuro. No son pronósticos sobre lo que va a ocurrir ni son recomendaciones sobre lo que debería ocurrir. Son historias de lo que podría ocurrir en los próximos años en la problemática de las drogas en el hemisferio, que se elaboraron con base en las tendencias actuales y en las variables más importantes en materia política económica, social, cultural e internacional.

Para la construcción de los “Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 – 2025” se reunió, en dos sesiones de intenso diálogo, un equipo de destacadas personas provenientes de diversos ámbitos como la seguridad, el sector privado, la salud, la educación, las culturas indígenas, las organizaciones internacionales, las instituciones de justicia, la sociedad civil y la política, incluyendo funcionarios y ex funcionarios de gobiernos a lo largo del hemisferio. A partir de la diversidad de experiencias y de conceptos, el equipo formuló cuatro escenarios, que también se fundamentan en el Informe Analítico, preparado por un grupo de expertos de primer nivel, y en un conjunto de entrevistas que se realizó previamente a 75 líderes a lo largo del hemisferio, incluyendo Jefes de Gobierno del pasado y de la actualidad.

Las siguientes cuatro historias sobre cómo podría ser la evolución de la situación actual pretenden ser relevantes, desafiantes, factibles y claras, puesto que solo así serán útiles para los diálogos estratégicos que emprenderán los líderes del hemisferio sobre la mejor forma de enfrentar la problemática de las drogas. El propósito de los cuatro escenarios, en consecuencia, es el de establecer un marco y un lenguaje común que respalde el diálogo, el debate y la adopción de

decisiones de los Jefes de Gobierno y de otros actores relevantes en cada país y a nivel bilateral y multilateral. Su finalidad es la de ser un cimiento sobre el que se edifique la búsqueda transparente y constructiva de respuestas a las siguientes preguntas fundamentales en materia de políticas y de estrategias de drogas: ¿Cuáles son las oportunidades y los desafíos actuales? ¿Cuáles son las oportunidades que podríamos tener y los retos que tendríamos que afrontar en el futuro? ¿Qué opciones tenemos? ¿Qué es lo que debemos hacer para enfrentar mejor el problema de las drogas en las Américas?

Los escenarios tienen un rol muy particular en los procesos de planeación estratégica. Son narrativas de ficción que se presentan en conjuntos de dos o más historias diferentes y factibles, lo que les permite ofrecer una ventaja política crucial: la de ser el soporte de un debate verdaderamente informado en el que no se compromete a nadie con ninguna posición política específica. Los escenarios, además, nos permiten asumir que, aunque no podemos predecir ni controlar el futuro, sí podemos trabajar para tener alguna influencia en el porvenir.

En el caso particular de la problemática de las drogas, los siguientes escenarios son útiles para respaldar los diálogos que conduzcan a la formación de políticas y estrategias al respecto. El propósito de tales diálogos no es el de rehacer los escenarios propuestos sino el de usar dichos escenarios para establecer colectivamente lo que se puede y lo que se debe hacer. Por ende, para que cada diálogo sea lo más productivo posible, lo mejor es que en él participe un grupo de actores interesados e influyentes, que sean representativos pero no representantes, de todo el sistema en cuestión. (Cada sistema puede ser, por ejemplo, un gobierno, una ciudad, un sector, una nación o una región). La diversidad es imprescindible: no se trata de convocar solo a colegas y amigos sino también a desconocidos y a oponentes.

Hay cuatro pasos fundamentales para este tipo de diálogo basado en los escenarios. En primer lugar, se deben presentar los escenarios, lo cual puede hacerse a través de la lectura del texto original, de diapositivas, de un relato de cada una de las historias, o de un video. Después, el grupo debe responder a la siguiente pregunta: si este escenario ocurriera, ¿qué significaría eso para nosotros? Es la forma que el grupo tiene para entender qué es lo que podría ocurrir en su propio contexto y cuáles son las oportunidades y los desafíos presentes si cada uno de los escenarios se hiciera realidad. En tercer lugar, el grupo debe resolver otra pregunta: si este escenario ocurriera, ¿qué podríamos hacer? La respuesta se encamina, de este modo, a establecer

las distintas opciones que habría en cada uno de los escenarios. Finalmente, el grupo debe enfocarse ya no en el futuro sino en el presente y considerar las respuestas a la siguiente pregunta: si estos son los escenarios posibles, ¿qué es lo que debemos hacer a continuación?

La educación y la pedagogía para el desarrollo desde las organizaciones de la sociedad civil.

Cristina Girardo; Prudencio Mochi

Resumen

El objetivo de este trabajo es explicar que entendemos por educación y pedagogía para el desarrollo, desde la educación no formal, y analizar los programas y las estrategias que utilizan las organizaciones de la sociedad civil en México, que orientan sus proyectos en este sentido, para contribuir al desarrollo. Se puso especial énfasis así mismo en revisar si el tipo de educación y pedagogía que aplican estas organizaciones responde a un modelo de desarrollo humano, sustentable y endógeno.

Palabras claves: Educación para el desarrollo; organizaciones de la sociedad civil; saberes tradicionales

Introducción

El objetivo de este trabajo es explicar que entendemos por educación y pedagogía para el desarrollo, desde la educación no formal, y analizar los programas y las estrategias que utilizan las organizaciones de la sociedad civil en México, que orientan sus proyectos en este sentido, para contribuir al desarrollo. Se puso especial énfasis así mismo en revisar si el tipo de educación y pedagogía que aplican estas organizaciones responden a un modelo de desarrollo humano, sustentable y endógeno.

El razonamiento que guió la investigación es que la educación y pedagogía para el desarrollo ha evolucionado siempre en relación con las distintas teorías y modelos del desarrollo. En este sentido el modelo educativo en los países más industrializados, vinculado en la fase de la modernización respondió a una lógica de calificación e inserción en un contexto de crecimiento, de promoción y de integración social. Esto era el equivalente de la formación estandarizada del modelo fordista y en América Latina del modelo de sustitución de importaciones y/o desarrollista. Sin embargo la gran diferencia entre nuestros países con los países centrales es que el proceso de industrialización dejó fuera gran parte de actores tanto en el ámbito comunitario, familiar, de la economía informal, y sobre todo de los territorios locales, rurales e indígenas. La educación formal impuso un modelo de educación con énfasis en los valores del crecimiento

económico y de la escolarización como la herramienta para el acceso a posiciones más elevadas social y económicamente de la población pero de manera inequitativa y de poca calidad.

A partir de los años 70 van a surgir una variedad de programas educativos, fuera del sistema escolar tradicional, para intentar dar respuesta a los rezagos que iba dejando la educación formal. La educación de adultos, educación popular, educación extraescolar, etc. Aparecen también una variedad de actores –organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y privadas- que orientarán sus intervenciones a grupos heterogéneos de la sociedad, fundamentalmente –rurales, urbanos informales, indígenas-. Entre las modalidades más comunes se encuentra la educación no formal definida como “el conjunto de procesos, medios e instituciones, específica y diferenciadamente diseñados en función de explícitos objetivos de formación o de institución que no están directamente dirigidos a la provisión de grados propios del sistema educativo reglado” (Trillas, 2003:30). Sin embargo el problema de definición para este tipo de modalidad sigue siendo en América Latina rara vez riguroso y frecuentemente confuso, (Simkins (1977:6) tal y cómo nos explica Pieck, 1996:41), así mismo como este tipo de educación no está exenta de mitos, éxitos y fracasos debido a muchos factores⁵³. El Tesoro de la Unesco ofrece también una explicación sobre el significado del término, “Actividad de aprendizaje organizada y sistemática, a menudo relacionada con el trabajo, impartida al margen del sistema de educación formal”.

Nos interesa señalar que la educación no formal en México también formó parte del modelo desarrollista, con la participación de instituciones formales de gobierno, a través de la educación de adultos, y la integración de los sectores marginales. Sin embargo paralelamente como respuesta a esta situación hubo otra corriente la Educación Popular, heredera de la pedagogía freiriana cuyo objetivo buscaba la liberación de los pobres y marginados, con otra propuesta educativa fundada en la praxis⁵⁴. Ciento de organizaciones en México de base popular, urbana y rural desarrollaron variadas estrategias de organización y lucha. Este modelo se basaba en la concientización transformadora del sujeto y el mundo. Esta pedagogía liberadora, significaba al

⁵³ Consultar libro de Enrique Pieck (1996) dónde se aborda de manera exhaustiva el estudio sobre la educación no formal en México.

⁵⁴ Una pluralidad de autores han trabajado el tema de la educación popular, en ese sentido pueden consultarse: Van Dam Anke, et. Al (redactores), *Educación popular en América Latina. La teoría en la práctica*. La Haya, CESCO, 1988. Adriana Puigrós, *Democracia y Autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*, Buenos Aires, Galerna, 1986. De la misma autora *La educación popular en América Latina. Orígenes, polémicas y perspectivas*. México. Nueva Imagen, 1984. Torres Rosa María, *Nicaragua: revolución popular, educación popular*. México, Inies-Cries, 1984.

mismo la construcción del poder popular, y se conjugó en toda la región con los teóricos de la teoría de la dependencia en el campo de las ciencias sociales.

Cuando las teorías y modelos tradicionales de desarrollo comienzan a agotarse cobran protagonismo, la teoría de desarrollo humano, el desarrollo sustentable así como el desarrollo territorial/local. Así mismo el agotamiento del modelo del estado de bienestar tradicional, dio lugar al protagonismo de diversos actores que trabajan el tema del bienestar humano, o sea el desarrollo desde distintas perspectivas, salud, ambiente, cultura, seguridad, etc. En este sentido en el ámbito de la sociedad civil organizada se expanden más las fundaciones, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, como actores que dan respuesta a una variada agenda en las estrategias de desarrollo. Siempre - y a pesar de grandes retos que estas organizaciones deben enfrentar y superar⁵⁵ fueron pioneras en el reclamo de nuevos derechos impuestos por la crisis de los modelos de desarrollo. Consiste en un empeño que conjuga la formación y la educación en valores y que considera el sistema de enseñanza-aprendizaje como un proceso dinámico y participativo que abarca las esferas de la salud, de la cultura, de los derechos humanos, de la sustentabilidad, la interculturalidad, en sentido amplio (Sánchez Torrado, 1998).

Si bien este trabajo trata de acotar el estudio entre algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en distintos estados y municipios de México, no podemos extender los resultados a todo un abanico de conceptos y categorías que dan cuenta de la educación no-formal ni a la evolución de las teorías y los modelos tanto de la educación como del desarrollo en México en sentido amplio. Sin embargo el esfuerzo estuvo puesto en ponernos algunos interrogantes que nos permitieron plantearnos algunos supuestos que son los que guiaron el transcurso de la investigación. De ahí que nos preguntamos ¿cuáles son los enfoques pedagógicos que utilizan las OSC para desarrollar sus programas de educación para el desarrollo? ¿a quién va dirigida principalmente este tipo de educación? ¿qué tipo de modalidad es la más frecuente? ¿cuáles contenidos se trabajan con los participantes a los cursos, talleres, diplomados etc.? ¿dichos contenidos se enmarcan dentro del concepto de desarrollo humano, sustentable, local/territorial? ¿cómo re-cuperan y re-trasmiten los saberes locales tradicionales?

Basados en estos interrogantes y en la diversidad de las experiencias estudiadas nos propusimos responder algunos supuestos o hipótesis formulada en nuestro trabajo: *los cambios*

⁵⁵ Consultar libro de Girardo; Mochi (2011) dónde se describen las dificultades y los retos de las OSC en México sobre todo para alcanzar una institucionalidad formal.

contemporáneos, tanto a nivel de actores como de sus necesidades y modalidades de satisfacerlas, encuentran respuestas en el desarrollo humano, sustentable y territorial y en diversos actores, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil, un actor clave para acompañar estos procesos. En este sentido la Educación y Pedagogía para el desarrollo es un instrumento que aporta en esta dirección. Con fundamento en lo anterior, y con el apoyo de la metodología descrita en el apartado posterior, se logró describir algunos hallazgos encontrados, hechos, dinámicas, enfoques pedagógicos y procesos que dan cuenta sobre el vínculo entre la educación y el desarrollo humano, sustentable y territorial así como de la dinámica de las OSC para lograrlo con sus aportes.

Este documento se compone de los siguientes apartados: en el primero se presentan los antecedentes de la educación y pedagogía para el desarrollo, haciendo especial énfasis en su vínculo con las teorías y modelos del desarrollo tanto en los países más industrializados así como en México; en el segundo se abordan brevemente los fundamentos o conceptos torales que guiaron la investigación: los enfoques pedagógicos; la educación para el desarrollo; el desarrollo humano/sustentable y local/territorial; los saberes locales tradicionales y el desarrollo de capacidades; en el tercero se describe la construcción de la metodología utilizada para la investigación; en el cuarto se analizan los principales hallazgos encontrados en los estudios de casos. Finalmente concluimos con las reflexiones finales.

Marco de antecedentes

El modelo educativo en la fase de la modernización e industrialización estuvo vinculado en los países más desarrollados a una visión economicista de la educación y la formación. Dicha educación se centró en una lógica de calificación en contexto de crecimiento, que debía servir a los procesos de promoción y de integración social. Esto era el equivalente de la formación estandarizada del modelo fordista (los llamados treinta gloriosos años). Desde el segundo posguerra la reconstrucción de Europa se da bajo el predominio y la hegemonía de la tecnología mecánica y la educación y formación estuvieron orientadas a la calificación de la mano de obra. Este proceso no estuvo exento de tensiones, ya que la formación estandarizada- taylorista-fordista no logró hacer uso del conocimiento de manera flexible y estuvo caracterizado por la constitución de la cadena de montaje, el obrero y estudiante masa. La teoría educativa que sustentaba este modelo fue la del Capital Humano. Si bien en estos países los procesos de movilidad social ascendente fueron un componente importante de este modelo, a partir de la búsqueda del

incentivo del consumo, caracterizado así mismo por la distribución del rédito y la extensión de un estado de bienestar para toda la población vinculada con la inserción en el mercado de trabajo. Arocena (2012) calificó a este modelo como “formación calificadora” ya que el mismo establece un vínculo entre el sistema económico y el proceso educativo y formativo. En esta perspectiva los órganos corporativos de representación ejercieron un rol fundamental en la funcionalización de la currícula escolar en los distintos niveles educativos. Se trataba de una formación rígida y se ubicaba fundamentalmente del lado de la oferta.

El conflicto más importante seguramente en este sentido lo manifiesta el movimiento estudiantil del '68, quiénes como movimiento globalizado cuestionará entre otras cosas la educación estandarizada y las “fábricas del saber”.

Este tipo de “formación calificadora” tiende a modificarse con los nuevos cambios del paradigma tecnológico. La adaptación de los trabajadores a los requerimientos de las tecnologías de la información y el conocimiento han derivado en una multiplicidad de nuevos modelos y formas de concebir a las habilidades y capacidades en competencias, como un concepto más abarcador de las formas del saber hacer, saber ser. Por otra parte la irrupción de los medios, particularmente digitales, o la red de redes como internet, han modificado las formas de aprendizaje y apropiación de los conocimientos, gestando formas inéditas de modalidades (formales, no formales e informales) y respondiendo a una pluralidad de actores.

En estos países en periodos de recesión o de caída del crecimiento la educación empezó a tener otro objetivo mucho más vinculado a la “reinserción social” (Arocena, 2012). En ese sentido cobran vigencia estrategias tales como: tendencia al crecimiento de la educación continua, a la educación para toda la vida o permanente que desarrollaron una pluralidad de formas y que se plasmaron en la articulación de la formación a partir de las demandas de los distintos contextos y sectores sociales y económicos.

Sin embargo, la gran diferencia de este proceso en los países centrales con América Latina y con México en particular es que el proceso de industrialización (signado como el modelo de sustitución de importaciones) dejan abandonada la inclusión de ciertos territorios y ciertos actores, fundamentalmente el campo y la población campesina e indígena. “La concentración de la población en centros urbanos y su acelerado crecimiento, fueron condicionantes que tuvieron un profundo impacto en acentuar los desequilibrios entre las regiones y en abrir brechas entre las oportunidades de educación y trabajo a las que tenían acceso los pobladores” (Guadarrama:

2012:18). A pesar de muchos logros en ese período como fueron la disminución del analfabetismo, la cobertura de la educación primaria, la extensión de la educación secundaria y la superior, la diversificación en torno a la formación técnica y tecnológica, los rezagos en calidad y acceso quedan evidenciados en muchos trabajos de investigadores y pedagogos destacados en México y especialistas en analizar estos procesos y momentos históricos. (Muñoz Izquierdo 2011, Ornellas 1995, Schmelkes 2010, Bracho González 2001, Latapí Sarre 1998).

La educación no formal, a través de la educación de adultos y de la población marginada, llevada a cabo en México, durante los años '70/'80 por instituciones formales que no pertenecían a la Secretaría de Educación pero si a otras secretarías tales como la secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos, entre muchos otros más, formaron parte de la visión integradora vinculada con el desarrollismo cuyo objetivo era crear habilidades y transmitir valores que permitieran elevar el *status* y las condiciones económicas de los sectores más excluidos. Pese a esto la pobreza y la desigualdad son un dato persistente de todo el período.

No es intención de este trabajo, realizar un estudio sobre la educación no formal en México, pero estos antecedentes nos señalan la importancia que adquieren en este contexto algunos actores que van a tratar de acercarse a la población más excluida para que a través de proyectos y programas considerados como educación no-formal intentarán acompañar, concientizar y compensar las deficiencias que iba dejando el modelo de educación formal.

También es importante mencionar en estos antecedentes que la llamada "Educación para el desarrollo" en Europa es entendida fundamentalmente por las organizaciones de la sociedad civil como concientización de la ciudadanía en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Casi diríamos un sinónimo de educación para la solidaridad. Citamos destacados trabajos que dan cuenta de esta conceptualización y de sus métodos de trabajo (Celorio y Munian, (2007); Argibay; Celorio y Celorio (1997); Argibay y Celorio, (2005).

En América Latina y en México, en cambio hubo así mismo y de manera paralela con los procesos descritos anteriormente serios esfuerzos pedagógicos, así como límites y retos aún pendientes vinculados con los aportes desde la Educación Popular, y la Pedagogía del Oprimido (Freire, 1970) por encontrar una educación y pedagogía que consideraban a la educación como un proceso y producto cultural, político y social. Su eje la educación como práctica de la libertad y de la autoconcientización, la investigación de Ivan Illich, y los trabajos de sus contemporáneos

darán un punta pié inicial para comenzar con una práctica educativa más vinculada a procesos sociales, de ética y compromiso con el desarrollo comunitario y con la interacción de cambios en el sujeto y la sociedad.

Para nuestro trabajo de investigación hemos intentado describir teniendo en cuenta estos antecedentes algunas características de lo que consideramos hoy día la educación para el desarrollo, y en ese contexto la importancia que tienen otros actores, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil, que en el marco de la todavía llamada educación no formal cumplen para el desarrollo del bienestar de las personas y de sus territorios.

Los enfoques pedagógicos

En términos generales un enfoque pedagógico es una teoría desde la cual se concibe un proceso y estrategias de enseñanza-aprendizaje. Aunque si bien esta definición da cuenta de un proceso causal y mecánico: se enseña y se aprende, deja de lado una serie de dinámicas que tienen que ver con la interacción entre los actores y el territorio. En ese sentido en nuestro trabajo consideramos los enfoques desde una visión dinámica. Se trata más bien de metodologías utilizadas tanto para revalorización, reconocimiento y generación de conocimiento en comunidades de aprendizaje⁵⁶. El núcleo central o ideas claves que agrupan y dirigen la producción de conocimiento hace referencia casi siempre a varios procesos o trabajos que tienen que ver tanto con el contexto como con los actores. En este sentido se estructura el modelo o enfoque pedagógico de acuerdo con los paradigmas o cambios causados por factores externos e internos, (la globalización, la irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación, los cambios en el trabajo y en la forma de organización de la producción, las nuevas necesidades de las personas, pero también en los métodos, formas, cosmovisiones de mantener lenguas, costumbres, tradiciones de los pueblos tradicionales quienes durante milenios han mantenido su identidad y sus forma de transmisión de saberes de manera oral). También las legislaciones vigentes a nivel nacional, estatal y local. En todo caso siempre se trata de un proceso complejo, articulado entre un antes, un presente y un después, porque generalmente los conocimientos se van adaptando para mantener su transmisión y relación con el entorno, tratando de no producir rupturas o pérdidas irreparables de conocimientos tácitos. Pensar en el desarrollo humano y de la sociedad es recurrir a recursos

⁵⁶ Constituyen un proyecto educativo que tiene por objeto la transformación social y cultural tanto de centros educativos, sus alrededores como de otros espacios en dónde se trabaja, el hogar, la comunidad, en dónde el diálogo igualitario entre todas las personas involucradas (familias, entidades, voluntarios, profesores, etc.), adquiere una importancia vital. Las comunidades de aprendizaje están dirigidas a múltiples contextos de aprendizajes e interacciones con el objetivo de alcanzar altos niveles de desarrollo (Vygoysky, 1995).

didácticos y tecnológicos dinámicos, que tengan en cuenta la participación, y el respeto por la diversidad, los derechos humanos y la creatividad como formas específicas de interrelación entre los individuos y su hábitat. Cualquiera de los enfoques que se utilizan están asociados con los aspectos cognitivos es decir con los procesos de comprensión y el conocimiento de los contenidos (por ejemplo los aspectos teóricos de los temas: culturales, sociales, políticos, ambientales, etc.). Entre los principales enfoques que nos interesa recuperar para nuestro trabajo encontramos el **aprendizaje activo** (Maizategui, Eizaguirre, 2008:61) como todo proceso relacionado con el aprendizaje experiencial. Sus métodos se basan en proporcionar experiencias para pensar, hacer y reflexionar. Incluyen debates, trabajos en proyectos. Y el **aprendizaje cooperativo** se refiere a un proceso de aprendizaje donde el proceso de grupo se convierte en uno de los principales objetivos. Capacita a las personas para trabajar juntos en procesos conjuntos, incluyendo la posibilidad de trabajar en red. Tanto el aprendizaje activo como el cooperativo forman parte del **enfoque alternativo** el cual tiene como principio conceptual la praxis (intervención-acción) pedagógica y cómo parámetro disciplinar podemos mencionar la Pedagogía Social y/o la Pedagogía Comunitaria trabajada ya por varios autores en distintos contextos (Daza Acosta, 2012; Manfreda y Colazzo 2011).

La Pedagogía Social entendida también como Pedagogía Comunitaria promueve procesos de aprendizaje, cuyas raíces se encuentran en lo antropológico, pero con una gran energía de renovación y cambio, no impuesta desde lo externo, sino como un proceso endógeno, local, territorial, comunitario. En este sentido Manfreda y Colazzo (2011) lo definen *empowerment comunitario* cuyas características se encuentran en las siguientes dimensiones: (i) sensibilización de los actores y agentes del territorio; (ii) creación de redes sociales; y (iii) participación de las personas para ser protagonistas de su propio desarrollo.

Nos advierte José Efraín Daza Acosta (2012:84), “la praxis pedagógica es entendida como la acción o actividad pedagógica que a diferencia de una acción meramente teórica (discurso) es intrínsecamente transformadora de la realidad exterior al sujeto (escuela, currículo, política educativa, didáctica, etc), pero también y sobre todo, es transformadora del propio sujeto (maestro, estudiante, comunidad educativa)⁵⁷”. Se trata de un campo de conocimiento pedagógico crítico que ve en lo social una posibilidad de ejercicio disciplinar académico, profesional e

⁵⁷ La diferencia de este enfoque con la Educación Popular y liberadora se da en contextos de disputa en la toma del poder. La nueva visión de la educación para el desarrollo busca el empoderamiento de las personas como proceso gradual de desarrollo de capacidades en la perspectiva de expansión de las libertades.

investigativo, posibilitador en su praxis de la recuperación del tejido social, ya sea en el ámbito educativo como comunitario. Se considera la relación sujeto-objeto como una relación dialógica, con la participación activa de la sociedad y la comunidad académica. No existe ruptura entre lo pedagógico y lo didáctico, ya que este entorno es producto de la construcción dialógica.

La educación para el Desarrollo: actores, modalidades, áreas.

Entendemos la Educación y Pedagogía para el desarrollo como un proceso socio-educativo-político, signado por el eclecticismo, que promueve el reconocimiento y la revalorización de los saberes locales tradicionales, el desarrollo de capacidades y las competencias necesarias para el impulso y la promoción de un desarrollo entendido en su más amplia acepción holística como es el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que habitan sus comunidades. Responde a una metodología y pedagogía encaminada a generar reflexión, acción, análisis crítico, y debate sobre los modelos de desarrollo.

Es un proceso socio-educativo-político porque se desarrolla en el tiempo, permanente como un proceso (dinámico, continuo, incremental (Martínez, 2012) que supone una praxis de participación y de inclusión en el que las personas aprehenden, experimentan, comunican, tanto a nivel individual como colectivo con el objetivo de transformar la realidad local, con inclusión social.

No contamos con un cuerpo teórico específico dentro de las Teorías de la Educación, quizá estemos más cerca tal vez de la Sociología de la Educación o de las teorías económicas vinculadas con los estudios de producción de conocimiento e innovación.

En cuanto a las contribuciones más vinculadas con el pensamiento educativo podemos citar los trabajos de Dewey (1859-1952), Montessori (1870-1952), Freinet (1896-1966), Neill (1883-1973) o Piaget (1896-1980). También las ideas de aprendizaje de interacción social propuesta por Vigostky⁵⁸ y desarrolladas por Bruner. Además por lo que concierne a una pedagogía dinámica, fuentes como Lewin (1946), con sus propuestas de Investigación-Acción, cuyas ideas retoman Carr y Kemmis. Las corrientes citadas influyen en América Latina también los esfuerzos por encontrar una educación y pedagogía que consideraban a la educación como un proceso y producto cultural, político y social. Serán sin embargo los trabajos de Paolo Freire, a partir de la Pedagogía del Oprimido (1970), la educación como práctica de la libertad y de la

⁵⁸ El aprendizaje, según Vigotsky, “pone en marcha una serie de procesos evolutivos internos capaces de operar sólo cuando la persona está en interacción con otras personas de su entorno y en cooperación de algún semejante” (Vigotsky, 1989:138-139).

autoconcienciación, la investigación de Ivan Illich, y los trabajos de sus contemporáneos quienes darán un punta pie inicial para comenzar con una práctica educativa más vinculada a procesos sociales, de ética y compromiso con el desarrollo comunitario y con todo lo que luego se evidenciará en la Educación Popular con una amplia difusión de la misma en todos los países de América Latina. Otras de sus peculiaridades se refiere a la variedad de contenidos, que componen el cuerpo teórico y empírico que debe contener la Educación/formación para el desarrollo: educación para la ciudadanía, para la paz, estudios sobre el contexto Internacional; desarrollo económico local; antecedentes del desarrollo local; descentralización y buen gobierno local; capital social y gobernanza; territorio y estrategia competitiva; redes de empresas, cadenas productivas y clústeres; sistemas territoriales de innovación; servicios de desarrollo empresarial; desarrollo rural y desarrollo sostenible; ordenamiento territorial y urbano; desarrollo humano; desarrollo de capacidades; economía social y solidaria; educación de adultos; fortalecimiento institucional, etc. Esta variedad de contenido otorga una visión multidimensional a los estudios sobre el desarrollo (económica, política, cultural, antropológica, ecológica, urbanística, etc.).

Una tercera peculiaridad de la Educación y Pedagogía que estamos pensando obedece a la diversidad de público a la cual va dirigida (niños, jóvenes, adultos, empresarios, funcionarios públicos, mujeres, indígenas, maestros, formadores, miembros de organizaciones de la sociedad civil). La Educación y Pedagogía para el desarrollo puede comenzar en los ciclos de formación primaria, en la escuela elemental, en dónde ya se forman los primeros valores. Así mismo los jóvenes y adultos que acceden a la escuela y a cursos de formación están imbuidos en procesos que tienen que ver específicamente con la Educación para el desarrollo. Pero también tenemos que tener en cuenta los empresarios, los funcionarios públicos, los maestros, formadores y facilitadores que luego llevarán a escala estos aprendizajes. Esta diversidad de público enriquece el bagaje cultural que se va acumulando en la teoría y la pedagogía para el desarrollo.

La heterogeneidad de los contextos, en dónde se interviene con la Educación para el Desarrollo se suma como otra peculiaridad importante en dónde deben actualizarse y adaptar continuamente los conocimientos a las demandas de cada realidad y de cada público (lo rural, comunitaria, ciudades grandes, pequeñas, medianas, metrópolis, etc). Asimismo si bien lo local, próximo, ocupa un lugar fundamental para la Educación para el Desarrollo, se hace en el marco de lo regional, nacional e internacional como forma de no encerrarse en comunidades autoreferenciales.

Otro aspecto que nutre el eclecticismo beneficioso y enriquecedor para pensar el concepto y/o la teoría es las múltiples modalidades a través de las cuales podemos difundir este tipo de educación: formal; no formal; informal y por ende los actores plurales de cada una de estas modalidades que son formadores cada uno desde sus lógicas y estrategias: escuela, universidades, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, centros de investigación, sistemas de innovación territorial, agencias de desarrollo, organismos multilaterales, parroquias, fundaciones, medios de comunicación entre otros.

Su incidencia en políticas públicas: se trata de una práctica y de investigación aplicada o investigación acción que redunde en procesos de toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas o sociales.

Los niveles analizados tienen sus propias ventajas y dificultades, pero los resultados siempre son pensados para que tengan un efecto multiplicador además de la inherente generación de conocimiento (Ayala Martinez, 2011). En este sentido al llevar la teoría a la práctica, mirada con la lente analítica del desarrollo humano, sustentables, y local/territorial y retroalimentarla con sus propias prácticas, se busca también incidir en materia de política regional, nacional e internacional.

El Desarrollo Humano, sustentable, Local/Territorial

La crisis planteada en los modelos y en las teorías del desarrollo respecto a los modelos anteriores, sobre todo a los procesos de la modernización ocurridos fundamentalmente en los países occidentales, coloca la discusión en términos de ubicar si el mismo podía y puede ser extendido a todo el universo más allá de valores y culturas diferentes. La idea es reflexionar e identificar con precisión los modos y vías que cada país tiene para alcanzar el desarrollo y donde el componente del crecimiento no puede ser tomado como fin en sí mismo. Así mismo la sucesión generalizada de eventos y procesos de contaminación y degradación de la naturaleza y del agotamiento de los recursos naturales aumentó la preocupación por adoptar los lineamientos de un “desarrollo limpio” en ámbitos territoriales y comienza la búsqueda por una visión del desarrollo que incluya la movilización social y su influencia en la gestión ambiental territorial. El concepto de desarrollo sustentable es un proceso de aprendizaje social y humano continuo para satisfacer las necesidades presentes sin afectar la posibilidad de hacerlo para las generaciones futuras, lo cual debe ser aplicado en todas las escalas, incluyendo la local (Roble Pensado Leglise, 2011).

Se asiste entonces a un cambio en las teorías del desarrollo, de búsqueda conceptual y práctica, que permite empezar a abandonar los supuestos utilitaristas para ver el desarrollo, como nos proponen los supuestos de Amartya Sen, en un proceso de expansión de las capacidades de las personas para elegir el modo de vida que valoran. ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta revisión? Una visión de desarrollo centrada en la producción de bienes comenzaba a ser sustituida por otra centrada en la ampliación de las capacidades y libertades de la gente. A pesar de la importancia del crecimiento y del ingreso como único componente del bienestar, ya no servía para explicar el desarrollo. El concepto de utilidad ya no es el apropiado, ya que no valora en todas sus dimensiones un modo de vida. Sen propone redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que quiere, y propone medirlo en función del conjunto de oportunidades de elección, es decir, a través de las libertades de las que efectivamente dispone. Toda esta visión dará cabida a una nueva forma de considerar la justicia social, de evaluar las instituciones y de tratar al desarrollo.

Las instituciones y las políticas sociales se evaluarán respecto a su relación con el desarrollo, de acuerdo a los efectos en el espacio de libertades de los individuos y no sólo en su utilidad. Desde esta perspectiva se comprende mejor la cuestión distributiva, vista como la distribución equitativa de oportunidades y derechos, y no sólo en el sentido más limitado de la riqueza entendida como ingreso monetario.

La concepción de desarrollo como expresión de libertad lleva a una concepción integral u holística donde las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, etcétera) no sólo deben considerarse en su totalidad sino que, además, se interrelacionan e influyen entre sí. En este sentido las guerras, los conflictos violentos, la pobreza, la tiranía, la criminalidad, el terrorismo, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, son fuentes de privación de libertad y deben ser eliminados para lograr el desarrollo. Queda evidenciado entonces que el problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que pueden provenir de la pobreza, de la inexistencia de servicios básicos o de la negación de libertades políticas.

Otro elemento que acompaña el replanteamiento del desarrollo es considerar ámbitos y escalas que nos remitan no sólo a los estados nación, sino a una nueva espacialidad y a una nueva manera de interpretar el territorio, no ya como ámbito, sino como sujeto mismo de los procesos de desarrollo. El territorio local se efectiviza en este sentido cuando es planteado como estrategia

que enlaza los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las acciones de las personas.

Los enfoques que hemos identificado a lo largo de este recorrido, evidencian el crecimiento con distribución, el desarrollo de capacidades y expansión de las libertades, la sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo así como los procesos de cohesión social incorporando la cuestión de género como uno de sus componentes fundamentales. Por otra parte, ubicamos la dimensión espacial del desarrollo en cuatro niveles básicos, lo global, lo nacional, lo regional y lo local.

En este contexto cobra más interés el tema de los derechos de la ciudadanía, el empoderamiento de las comunidades, el mejoramiento de oportunidades de acceso a bienes y servicios, así como la organización y participación ciudadana, o el carácter democrático del desarrollo.

Los saberes locales tradicionales y el Desarrollo de capacidades

No queda duda que el tema de los saberes locales tradicional ha sido debidamente debatido, discutido, ampliado, usado o criticado por varios autores que van delinendo sus enfoques a la hora de formar, capacitar, investigar, enseñar, etc. ¿se trata realmente de distintos enfoques o en definitiva todos constituyen un enfoque híbrido necesario de ser considerado a la hora de pensar el desarrollo? En esta presentación, por cuestiones de espacio, nos limitaremos únicamente a reseñar el enfoque de los saberes, y una brevísima aproximación a cuestiones que tienen que ver con el desarrollo de capacidades. El objetivo es reflexionar sobre qué entendemos por cada uno de estos conceptos, para luego relacionarlos con los hallazgos empíricos de la investigación.

Educar para el desarrollo, formar agentes y profesionales y promocionar la investigación en los países latinoamericanos se encuentra en plena discusión e imbuida en una serie de complejidades y contrariedades. Los contextos en donde se ejercen las intervenciones (de formación, proyectos, políticas públicas, etc.), exhiben una variedad de asimetrías pero así mismo una variedad de potencialidades endógenas y una gran riqueza acumulada, por ejemplo en los conocimientos tradicionales que tienen una larga trayectoria en cada población y en cada territorio. ¿se pueden recuperar y cómo? ¿cómo dialogan los saberes locales con las capacidades de los individuos requeridas para aumentar el bienestar de las personas y el mejoramiento de los territorios en donde habitan? ¿La innovación, la investigación y la cooperación que funciones cumplen en el desarrollo de esos territorios? ¿qué papel juega la educación y la formación para el desarrollo territorial?

Es común haber escuchado que las prácticas tradicionales de los lugares en dónde se llevan a cabo –sobre todo en territorios rurales e indígenas- son consideradas atrasadas y poco productivas para el mundo desarrollado. Se suma a esta creencia la formación recibida en las escuelas y universidades en dónde el saber vinculado con la modernidad, el positivismo y la occidentalización de la educación han contribuido a lo largo de todos estos años para dificultar las posibilidades de comprender e interpretar las cosmovisiones holísticas de muchas poblaciones y territorios de nuestros países. Y son las culturas rurales⁵⁹ vistas como vestigios de atraso y barbarie las que a pesar de estar sumergidas en la pobreza material -junto con las indígenas- se constituyen en verdaderas guardianes de una rica sabiduría ancestral en sus capas culturales profundas que amerita la urgente necesidad de ser reconstruidas y revalorizadas (Nuñez, 2004).

El proceso de aprendizaje de estos saberes es cotidiano, construido socialmente, dónde participan los miembros más allegados al sujeto y dentro de él coexisten saberes conceptuales, de procesos y objetivos, están inmersos en sistemas culturales abiertos que reciben la influencia de otros sistemas de cosmovisión (nacional, regional, global) otorgándole al sistema un alto grado de hibridación social, cultural, económica y política. Esto significa poner la atención en la separación entre el aprendizaje formal y el aprendizaje sociocultural, considerando que este último ha logrado no solamente sustentarse y preservar la identidad histórica-cultural de las comunidades agrícolas, sino que también ha desarrollado sistemas o entramados de significaciones en los que la comunidad produce y reproduce su forma de existencia, así como los conocimientos en los que se apoya (Gutiérrez Serrano, 2010).

La negación de estos saberes sería para el desarrollo humano, sustentable, local/territorial, tomado desde una perspectiva multidimensional, un gran déficit ya que el mismo se apoya precisamente en la comprensión y recuperación de los mismos. La educación, la formación, y la investigación deben considerar como eje formativo el diálogo intercultural entre saberes basado en el mutuo respeto y el aprovechamiento sinérgico de las fortalezas de cada uno de los sistemas de pensamiento. Supone asumir un compromiso desde las culturas locales, heterogéneas y biodiversas, reconocerlas, revalorizarlas para acompañar procesos de desarrollo en función de lo mucho que tienen para aportar.

⁵⁹ Las comunidades rurales o campesinas contemporáneas atraviesan nuevas condiciones sociales, económicas, y culturales que están propiciando una redefinición con conceptos como el de “nueva ruralidad” (Arias, 2005).

Los saberes locales tradicionales no sólo han tenido y tienen impotancia en la reproducción de la vida y el desarrollo económico, cultural y social, de estos pueblos, sino también lo tiene para la sociedad del conocimiento. La creciente importancia del conocimiento tácito⁶⁰, introducido por Polanyi (1966), y retomado por Nonaka Takeuchi (1995) fuertemente anclado en el territorio, resulta cada vez más relevante para la absorción del conocimiento codificado⁶¹. La crisis ambiental de nuestro planeta, el papel que juegan las tecnologías de la información y la comunicación, los cambios en métodos de producción y en la organización de la empresa, pusieron en evidencia que muchas comunidades locales, consideradas culturalmente como tradicionales, poseen un abanico de conocimientos, tecnologías y prácticas que son ambientalmente inocuas o “amistosas” y han aprovechado una serie de recursos biológicos y genéticos como alimento y medicamentos, entre otros usos. Particularmente destacamos el reconocimiento del valor de la biodiversidad –y la necesidad de conservarla, además de hacer un uso sostenible de la misma, para el cuidado de la salud en el presente y en el futuro. Estas comunidades mantienen sus costumbres ancestrales. Mantienen –como pueden- sus lenguas, sus usos y costumbres. Este conocimiento de los saberes tradicionales debe reconocerse y revalorarse para el desarrollo. Hay algunas estimaciones cuantitativas del valor económico de estos conocimientos. Ahora bien precisamente este conocimiento está amenazado. Como así también sus usos y costumbres. La tala de árboles, la reforestación, el hábitat de los pueblos indígenas, la construcción de rutas y represas, minería, etc, trastornan el contexto social y ecológico entorpeciendo la capacidad de mantener el conocimiento o hacer uso de él. Pero a su vez el problema que tenemos que visibilizar respecto al futuro del conocimiento tradicional es la apropiación indebida. No existe un régimen de propiedad colectiva del conocimiento con relación al uso de la biodiversidad. El sistema de innovación cooperativa y distribución comunitaria característica de estos pueblos, afronta el desafío de un nuevo sistema de derechos de propiedad intelectual privada, por parte de las transnacionales, que son las patentes de sus propios procesos, productos y recursos naturales, y sin el adecuado reconocimiento de poder patentar el conocimiento como un bien común.

⁶⁰ “Conocer tácitamente significa conocer sin distancia de las cosas y los actos, y la interacción cognoscitiva entre las personas se caracteriza porque es inconsciente”. En otros términos se define como tácito el conocimiento difícil de definir y expresar de manera formalizada porque está vinculado al contexto de referencia y tiene una matriz profundamente personal.

⁶¹ Conocimiento codificado, también llamado conocimiento explícito indica una parte del conocimiento que puede ser codificado, transmitido y usado en contextos diversos de los que se ha generado, como el conocimiento encerrado en un manual de instrucciones. Se trata de un conocimiento claro, determinado, de inmediata comprensión, simple de recoger y de mucho valor para las organizaciones, porque es fácil de guardar y difundir (Zack, 1999).

Hoy están claramente planteadas algunas polémicas que engloban ética, ciencia y tecnología: las patentes de fármacos o de genomas humanos, la industria alimentaria, los comercios de grandes superficies, los sistemas de comunicación electrónica capaces de generar bienestar como de aumentar las desigualdades.

Si concebimos el ámbito del desarrollo no sólo como crecimiento económico y distribución del mismo sino como mecanismo de cohesión social, el conocimiento tradicional adquiere un rol fundamental dentro de lo que es la creación de conocimiento en sentido más amplio. Intentar homologar estos conocimientos tradicionales con los conocimientos reconocidos por la ciencia moderna significa crear desigualdades. De lo que se trata más bien de reconocer y revalorizar la riqueza que contienen las culturas actuales como híbridas, sus mecanismos de producción y gestión del conocimiento en función de la reproducción de la vida. En este sentido ante la marginalidad en la que quedaron las culturas locales y regionales dentro de los proyectos “nacionales” lo necesario es plantearse propuestas de formación o acciones de intervención que reorienten la mirada hacia los contextos locales.

En cambio, en términos generales entendemos (con Horton, 2005) por desarrollo de capacidades un proceso mediante el cual las personas, los grupos, las organizaciones y los territorios mejoran sus habilidades para desempeñar sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo. O también puede definirse como un proceso que presumiblemente amplía y mejora las habilidades de las personas, instituciones o agregados sociales para contribuir al conocimiento científico y técnico. Abarca además una pluralidad de niveles, individual, local, nacional, internacional y de ámbitos, por ejemplo, para las escuelas de estudios empresariales la construcción de capacidades significa desarrollo institucional, para las organizaciones de la sociedad civil significa empoderamiento de las personas, de las organizaciones Eade, 1997; Fals-Borda y Rahaman, 1991) y del territorio (Mochi; Girardo, 2012); para Naciones Unidas y el Banco Mundial la construcción de capacidades se relaciona con las institucionalidad nacionales en procesos de mejoramiento de su gobernabilidad y gestión económica (PNUD, 1998; Picciotto y Wiesner, 1998).

En el ámbito específico de la Educación y Pedagogía para el Desarrollo Territorial las capacidades por una parte son promovidas por agentes especializados, estimuladas, difundiendo información, capacitación, sensibilización y otros tipos de apoyo. Generalmente son planificadas y ejecutadas cuidadosamente con un plan o programa detallados. Pero también asimismo

aprender en la práctica (o sea el aprendizaje basado en la experiencia vivencial está al centro del desarrollo de capacidades. Los esfuerzos de desarrollo de capacidades pueden enfocarse en diferentes niveles que oscilan desde el nivel micro de las personas hasta el nivel medio de una organización y el nivel macro de instituciones locales, nacionales y globales. Estos esfuerzos orientados para el desarrollo de capacidades fueron evolucionando con el tiempo. Entre los años '50 y '80 incluían la capacitación individual, la construcción de instalaciones físicas y el desarrollo de infraestructura y de la organización. En los últimos años los estudios, las investigaciones y las prácticas se han enfocado más en el fortalecimiento de las instituciones locales y nacionales económicas y legales necesarias para promover el desarrollo del sector privado. También fueron evolucionando la forma /o la pedagogía para poder desarrollar las capacidades. En general se diseñaban anteriormente programas dónde los destinatarios no tenían ni voz ni voto al establecerse los objetivos en la toma de decisiones. En las prácticas más participativas los esfuerzos están puestos en negociar intereses mutuos y en colaboración, más que en relaciones jerárquicas que implica la relación enseñante (y su programa de trabajo) y personas que reciben la capacitación. El desarrollo de capacidades se puede promover a través de la facilitación, capacitación, diseminación de información pero también a través del intercambio de información y experiencias que trabajan con tareas semejantes y diferentes entornos, talleres de comunicación, redes y comunidades de prácticas (Wenger y Snyder, 2000).

Sin embargo no podemos dejar de considerar cuando nos referimos al tema de las capacidades a la obra Amartya Sen, economista que realizó un profundo análisis sobre el concepto de capacidad, partiendo de un enfoque de bienestar y de cohesión social. Sen ofrece herramientas conceptuales adecuadas, colocando al centro la elección de las personas. Considera la relación que existe entre capacidad y libertad. Supone un reconocimiento y potenciación de los proyectos, decisiones y acciones personales. Es necesario que se establezcan criterios para determinar cuáles funcionamientos son relevantes para el bienestar y cuáles no. Las capacidades de Amartya Sen se refieren a lo que la persona puede ser o hacer, y los logros que esta realiza y no la propiedad de los bienes que tiene, el goce de una larga vida, una educación superior y así también la dignidad y el respeto de si mismo son elementos que permiten ampliar la gama de opciones que dispone el individuo.. Sen, atina a destacar que la pobreza no es sólo falta de riqueza o de ingresos, sino de capacidades básicas insuficientes. La educación, el trabajo y el desarrollo humano, deben constituir el ideal para conseguir el desarrollo.

Construcción de la Metodología

La estrategia de investigación responde a un diseño de tipo exploratorio y explicativo. El trabajo se realizó en base al análisis de cinco casos de estudios considerados “buenas prácticas” en la educación y pedagogía para el desarrollo, en México. La idea de acotar el estudio a sólo cinco organizaciones de la sociedad civil, en cuatro estados distintos de la república mexicana, nos permitió realizar una investigación detallada y profunda de estos distintos casos, considerados como experiencias efectivas y sostenibles, de ser susceptibles para transformarlas en buenas prácticas como modelo para llevar a escala, siempre bajo la premisa que el contexto en dónde se interviene es también determinante para lograr la efectividad deseada⁶². Se trata por ende de un “estudio instrumental de casos” (Stake, 1998:17) mediante el cual se busca la comprensión de la educación y pedagogía para el desarrollo, a partir de casos particulares.

La primera etapa de la investigación consistió en un estudio de gabinete en el cual se revisaron distintas fuentes de información, consulta bibliográfica especializada (publicaciones nacionales e internacionales sobre el tema de la educación y pedagogía para el desarrollo; tesis de licenciatura, maestría y doctorado; análisis de materiales varios), procesos que nos permitió contar con un marco de antecedentes sobre el tema, elaborar el marco conceptual y obtener un marco teórico como referencia obligada de la investigación.

La metodología usada en la investigación constó de (i) revisión documental y análisis de contenido de materiales; (2) proceso de selección de las organizaciones; (3) diseño de entrevistas semiestructuradas; (4) levantamiento de datos y captura de los mismos (7) Redacción final del texto de la investigación. La investigación de campo se llevó a cabo entre los meses de junio y septiembre de 2012, y abarcó dos herramientas o medios de investigación principales: a) una serie de entrevistas con informantes claves; b) la asistencia a algunas reuniones y talleres llevados a cabo por las organizaciones seleccionadas. En cuanto a las entrevistas, los informantes fueron directores responsables de las OSC y a personas que hayan tomado alguno de los módulos dictados por las organizaciones estudiadas. Los temas de las mismas se organizaron en torno a los siguientes aspectos:

- a) Enfoque pedagógico

⁶² Se agradece la entrevista inicial realizada a la Dra. Marlen Eizaguirre. en el marco de un Seminario sobre Educación para el Desarrollo realizado por la ONG ALBOAN, con Sede en la ciudad de Bilbao, del País Vasco en España. La misma sirvió como orientación para el diseño de nuestra metodología.

- b) Educación y Desarrollo
- c) Desarrollo Humano, sustentable, local/territorial
- d) Saberes locales tradicionales y Desarrollo de capacidades

La selección de cada una de las organizaciones ha sido una parte fundamental del proceso.

Durante el transcurso de la investigación se realizaron varias reuniones, talleres, seminarios entre los participantes del proyecto que sirvieron como espacio de análisis y discusión para el trabajo. Así mismo se aprovecharon algunos congresos nacionales e internacionales para difundir los avances y hallazgos encontrados de la investigación.

Selección de las organizaciones

A partir del marco teórico, y siguiendo las premisas fundamentales de la educación y pedagogía para el desarrollo, en una primera instancia se contactaron algunas personas profesionales (como informantes claves) que se destacan por su trabajo en temas de educación y pedagogía popular, educación rural y educación no formal, en México y América Latina, considerados antecedentes inmediatos de la educación y pedagogía para el desarrollo desde las organizaciones de la sociedad civil.

Tabla 1. Selección de informantes claves según los antecedentes (por la teoría y las modalidades de la educación para el desarrollo)

Selección de informantes claves según los antecedentes (por la teoría y las modalidades de la educación para el desarrollo)	
Educación y pedagogía popular	Sara San Martín (Centro de Estudios Ecuménicos) Daniel Ponce (CONAPRED)
Pedagogía del oprimido	Silvana G. Demicheli (Universidad del Estado de Morelos)
Educación rural y alternativa	Anya Tinajero (Flacso)
Educación no-formal	Enrique Pieck

Fuente: Elaboración propia.

A estos profesionales, expertos en la materia, se les ha solicitado que nos recomienden organizaciones de la sociedad civil, que ellos desde su experiencia tenían como referente

específico para la educación y pedagogía popular, Pedagogía del Oprimido, Educación rural alternativa y Educación no formal. Desde el grupo de investigación se tuvo en cuenta que la selección de estos casos constituyen los antecedentes más importantes como base hacia la educación y pedagogía para el desarrollo. En este sentido se diseñó un cuestionario que incluía algunos criterios que sintetizaban los principales aspectos teóricos de la educación y pedagogía para el desarrollo, y se le aplicó de manera informal a los informantes claves, para que en base a estos conceptos nos recomendaran organizaciones que ellos consideraban constituían y comprendían buenas prácticas en torno a nuestro objeto de estudio.

Posteriormente, y como resultado de las entrevistas mencionadas, se obtuvieron una lista de organizaciones de las cuales finalmente hemos seleccionado cinco⁶³.

Las organizaciones seleccionadas fueron las siguientes:

1. **Ddeser** Morelos (Cuernavaca, Morelos) Es parte de la Red por los Derecho Sexuales y Reproductivos en México, a nivel nacional la creación fue en 2003 y en Morelos nace en enero de 2004 para la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos. A la par, capacitan activistas conocidos como promotores que difunden información, dan talleres y pláticas a sus comunidades y centros educativos y sindicales. <http://ddeser.tripod.com>
2. **México es Nuestro Compromiso, A.C. (Meteppec, Estado de México)**
Nace el 26 de noviembre de 2002, constituyéndose como una Asociación Civil. Sus ejes rectores son: combate a la corrupción, consolidar la democracia, lograr mejor gobierno y mejor congreso y el trabajo electoral ciudadano. De igual forma inciden en temas medio ambientales y llevan a cabo proyectos de esta índole. Trabajan con empresas, escuelas y público en general. <http://www.mnc.org.mx/portal/index.php>
3. **Universidad Campesina del Sur, A.C. Unicam-Sur (Xochitepec, Morelos)**
La Universidad Campesina del Sur surge en el año de 2004 y forma parte de la Unión de Pueblos de Morelos. Sus temas de trabajo son: agricultura ecológica y desarrollo regional sustentable, gobiernos locales y participación ciudadana y medicina tradicional de México y Oriente. <http://es-es.facebook.com/unicam.sur>
4. **Centro de Estudios Ecuménicos (Delegación Benito Juárez, Distrito Federal)**

⁶³ Este procedimiento se denomina “bola de nieve”. El cuestionario aplicado sirvió para identificar las experiencias que incluían la mayor parte de los aspectos teóricos y que logran llevar adelante proyectos relevantes en torno a la educación para el desarrollo.

El Centro de Estudios Ecuménicos fundada en 1986. Trabaja dos grandes áreas: procesos territoriales y acción ecuménica. Durante décadas han ofrecido cursos, capacitaciones, congresos siendo un puente entre las distintas religiones y lo social-político.
<http://www.mnc.org.mx/portal/index.php>

5. **Colectivo de Hombres Libres de Violencia, A.C. (Aguascalientes,**
6. **Aguascalientes)**

El COHLV es un grupo de hombres y mujeres que trabaja por la promoción, prevención y tratamiento de la violencia de género. Trabaja principalmente con hombres mediante talleres, grupos terapéuticos, psicoterapia individual, de pareja y familiar.
<http://cohlv4.wix.com/cohlv#!>

Análisis de las experiencias: resultados y hallazgos

A partir del análisis de contenido de los materiales obtenidos por parte de las organizaciones estudiadas, así como de toda la documentación escrita disponible, se logró sistematizar y encontrar los principales resultados de la investigación. La información recabada también fue producto de las entrevistas personales realizadas tanto a miembros como a usuarios de los cursos, diplomados, módulos impartidos por estas organizaciones, así como a personas responsables de las experiencias, (en total catorce entrevistas) y en una ocasión en el Centro de Estudios Ecuménicos también pudo realizarse una reunión con todo el equipo de trabajo involucrado en el tema de educación, así como asistir a varios talleres dictados por la Universidad Campesina del Sur, A.C. Este encuentro favoreció poder conocer aún más la dinámica de trabajo en equipo y participación para el diseño y evaluación del trabajo que realizan.

Los resultados obtenidos del análisis de las distintas experiencias se organiza a continuación en función de los distintos temas formulados en las entrevistas (i) Enfoque pedagógico; (ii) Educación y Desarrollo; (iv) Desarrollo Local; (v) Saberes tradicionales del territorio/Desarrollo de capacidades.

Metodologías y enfoques empleados para llevar a cabo sus intervenciones

Las entrevistas realizadas tanto a directores de las organizaciones estudiadas como a los usuarios que participan en los programas implementados, así como de la documentación revisada y de la asistencia a talleres y reuniones de las organizaciones, ponen de manifiesto una reflexión interesante en este campo. En cuanto a los métodos o metodologías empleadas tiene una diversidad de formas: organizan conferencias, foros, reuniones, talleres, realizan encuentros.

Destaca la formación de formadores ó líderes (capacitan a los promotores para que ellos repliquen la información recibida) en sus comunidades, en sus talleres, etc⁶⁴. En el proceso pedagógico específico de interacción con actores territoriales, Ddeser lo hacen a través de pláticas, talleres y ferias informativas⁶⁵. Así mismo trabajan la parte de incidencia política. La participación de Ddeser por ejemplo, ha sido fundamental para la erogación de la Ley de Interrupción Legal del Embarazo en el DF.

Otras metodologías citadas por las demás organizaciones son: el desarrollo de grupos interactivos donde colaboran personas adultas (familiares, maestros, profesores) y otros actores y agentes del territorio (comunidades de aprendizaje)⁶⁶. En muchas de las organizaciones está muy presente la dinámica metodológica que viene de la educación popular⁶⁷. La pedagogía educativa de la Unicam-Sur se basa en la interacción de los agentes capacitadores y facilitadores con los grupos comunitarios. Ello permite que la educación sea dialógica y horizontal en el sentido del reconocimiento básico freiriano⁶⁸: De acuerdo a este enfoque pedagógico, el programa educativo anual de la Unicam-Sur sistematiza el conjunto de eventos educativos (diplomados, talleres, seminarios, conferencias, demostraciones de campo, giras tecnológicas, foros y encuentros campesinos), investigaciones participativas (promoción del derecho a saber, transparencia y contraloría social de programas públicos; experimentación agroecológica) y actividades culturales (publicaciones impresas, videos, rescate de tradiciones y ferias comunitarias) que realiza con sus contrapartes sociales en los estados de Guerrero y Morelos.

⁶⁴ *"De esta manera se logra el efecto multiplicador que se propuso la red y se va integrando una base social más amplia y sensibilizada de los derechos sexuales y reproductivos". (Entrevista directora Ddeser).*

⁶⁵ *Nosotras decidimos (las metodologías) según el contexto de la población en ese momento, para capacitar. (Entrevista director Ddeser).*

⁶⁶ *Pues la metodología la vamos cuidando primero delineamos un tema, y posteriormente vamos viendo los elementos que vamos agregando, y al finalizar vemos la parte didáctica, como podemos hacerlo mejor más interactivo con la gente. Todos nuestros talleres o conferencias, buscan tener mucha interactividad. Aún dictando conferencias, si me permites interactuar con la gente, yo puedo estar con 200 personas y nadie sabe en qué momento voy a estar a su lado y le voy a preguntar. Es parte de lo que tratamos de que pueda permear más. (entrevista al director de México es Nuestro Compromiso, A.C.)*

⁶⁷ *"La metodología que intentamos llevar es la de la educación popular, el partir de la práctica, reflexionarla, teorizarla, profundizarla, enriquecerla con otros conocimientos teóricos para regresar a la práctica" (entrevista facilitador Centro de Estudios Ecuménicos).*

⁶⁸ *"Nadie educa a nadie, todos nos educamos a todos, y el conocimiento no sólo se transmite, sino que fundamentalmente se genera y se produce para poder transformar la realidad". (entrevista director de la Unicam-sur).*

Dadas las consideraciones y principios señalados, la metodología educativa de la Unicam ubica a los sujetos sociales (hombres, mujeres, jóvenes, productores campesinos, dirigentes y asesores) en el centro de toda participación; se reconoce y respeta el autodidactismo de muchos campesinos e indígenas; se procura que jóvenes y adultos, desde el autodiagnóstico y la planeación participativa, tomen en sus manos el proceso de enseñanza-aprendizaje, los modelos de aprendizaje experimental, las herramientas educativas para pensar por sí mismos y poder “aprender a aprender”, de acuerdo con sus necesidades, capacidades, contexto ético, étnico, cultural y físico. Los capacitadores o coordinadores acuden preponderantemente a las comunidades, centros de trabajo o a donde se requiere la relación enseñanza-aprendizaje. La Unicam, es una alternativa para quienes el actual sistema educativo no se adapta a sus condiciones de vida, a sus necesidades ni a sus posibilidades económicas.

En este sentido la pedagogía y estrategia educativa se basa en la interacción de los agentes capacitadores con los grupos de productores y las comunidades; los programas de investigación-acción-transformación se expresan en técnicas de aplicación inmediata, en proyectos que mejoran la producción agropecuaria, agroindustrial o de servicios; en sistematizaciones, memorias y publicaciones.

Muchos de los capacitadores o ponentes son los mismos campesinos y campesinas que han representado un liderazgo en su comunidad o región en aspectos productivos, en salud, educación, cultura y actividades artísticas; y que por ello son portadores de un valioso saber empírico y una larga experiencia de lucha y de trabajo.

En casi todos los casos de organizaciones estudiados utilizan metodologías fundamentalmente creativas y participativas, incluso desde esta perspectiva, se mencionan y valorizan en muchas entrevistas también los tiempos libres, los momentos informales de intercambio entre las personas del territorio, para crear lazos afectivos que favorecen el desarrollo de la confianza entre los participantes a los talleres, cursos, etc. En este caso se trata más bien de una educación informal en el cual las personas también transmiten tradiciones, adquieren, intercambian y acumulan saberes, habilidades, actitudes y percepciones. Esta transmisión de saberes, que también forma parte de la pedagogía, a veces es consciente o inconsciente en los integrantes de las organizaciones, pero generalmente también adquiere mucha importancia para modificar actitudes, valores, formas de acercarse al conocimiento, que sirven para mejorar las condiciones de vida de

las personas⁶⁹. En cuanto a la definición de “alternativa” la educación no formal, y desde sus enfoques pedagógicos las respuestas encontradas nos remiten a una multiplicidad de definiciones o descripciones que tienen que ver con los escenarios en dónde trabajan así como en la pluralidad de sus formas de expresión. Se puede resumir como “otro camino”, “otra forma de hacer las cosas”⁷⁰. Por ejemplo lo alternativo para la UNICAM es que desde su nacimiento rescató el símbolo del *Zapatismo*, bajo él ha mantenido durante más de 24 años una postura crítica y propositiva frente a las políticas gubernamentales para el campo; así como su irrenunciable autonomía respecto del gobierno y los partidos políticos; y sus propuestas en favor de la agricultura campesina y las comunidades indígenas.

La educación para el Desarrollo: actores, modalidades, contenidos

En términos generales podemos decir que la atención de los proyectos implementados por las OSC se dirige a grupos vulnerables, a indígenas, campesinos, mujeres y hombres adultos, personas con discapacidades; niñez y juventud.

Los cursos, talleres y seminario que dictan Hombres Libres sin Violencia, A.C. paradójicamente. Si bien se trata de una OSC formada por hombres y con el objetivo de atender a esta población, la asistencia a los mismos es más de mujeres que de hombres. Aunque si bien organizan grupos exclusivos de reflexión (así le llaman) dónde son dirigidos solo a hombres y existe una demanda por parte de las mujeres de participar a los mismos⁷¹. La modalidad con la cual se desarrolla este

⁶⁹ *Todas son presenciales (la modalidad). Todavía nos cuesta mucho trabajo y nos gustaría manejar algo mucho más virtual, lo hemos intentado en algún momento con compañeros que tenemos en algunos otros estados. Pero, son generalmente, capacitaciones internas de dirección* (Entrevista al director de México es Nuestro Compromiso, A.C.).

⁷⁰ *“Alternativo es que no es lo tradicional. Que no se basa en algo tradicional, o en algo muy cuadrado, para mí algo alternativo, que aparte puede ser algo nuevo, o no tan nuevo pero que no se usa . Que no se usa como se debería usar”.* (Entrevista a un facilitador de Ddeser).

⁷¹ *“Son personas que están sufriendo violencia, personas que están en conflicto, parejas que están en conflicto, hombres que se sienten frustrados, hombres que no saben qué hacer con la violencia que están ejerciendo y que se sienten mal y que reconocen que tienen que ser ayudados, porque solos entienden ellos que no van a salir”* (Entrevista director Hombres libres sin violencia A.C.)

tipo de educación es la no formal⁷². Un sistema educativo integral y flexible que incluya prácticas formales, informales y no formales⁷³. (unicam, Indesol, 1993).

La Unicam, por ende, no se piensa como una institución de educación convencional dividida en facultades, materias o asignaturas donde un maestro transfiere los conocimientos a los estudiantes y cuando mucho realizan una práctica o demostración de los contenidos teóricos dictados. Se piensa como una estructura flexible, basada en Temas Generadores organizados como unidades de enseñanza-aprendizaje y generación de conocimientos. Cada uno de estos Temas Generadores se diseña acorde a las Necesidades Básicas de Educación (NBE) y a las problemáticas diagnosticadas, con la intención de ayudar a superar dicha problemática. Así, cada módulo contiene actividades de investigación y de servicio a las comunidades, quedando la docencia y la facilitación de la información en función de las actividades anteriores (documentos varios entregados por la misma organización).

Los principales contenidos que se han relevado tienen que ver en desarrollar capacidades para actividades cívicas y participación ciudadana; el tema de prevención de adicciones; apropiación de espacios públicos; deporte y recreación, derechos humanos; ecología y medio ambiente; educación; prevención del delito; profesionalización y fortalecimiento institucional, género, alimentación, desarrollo comunitario, regional y rural, discapacidad⁷⁴. Las personas que trabajan y los proyectos que realizan las organizaciones son evaluados por pares externos, y/o por las instituciones que financian sus proyectos pero en general todas las experiencias estudiadas, reciben evaluaciones de sus trabajos⁷⁵. Por parte de los asistentes a los cursos que dictan estas

⁷² *“Pero la educación no formal aprendes de todo, o sea, los ambientes de aprendizaje ya intervienen en todo tipo. O sea, ya es el lugar donde te encuentras, las personas donde te encuentras, el material que utilizas, pero también interviene así como, además participación de las personas.(promotor de Ddeser) Llega a complementar más. De un lado dicen una opinión y del otro lado, y te llega a alimentar el conocimiento que ya tenías”.*(entrevista a un promotor Ddeser).

⁷³ *Prácticas formales* se refieren a las que se realizan en el encuadre de una propuesta educativa; *las informales* son las que logran al asistir a eventos, seminarios, foros, congresos, etc., organizados por otras instituciones; y *las no formales*, las que resultan de la reflexión-acción sobre eventos y prácticas de la vida cotidiana. En el documento “Experiencias Educativas de la CNPA”, que resultó de la investigación desarrollada en 2002, se puede apreciar la recopilación de lo que ha sido hasta ahora la educación campesina en la CNPA, en su mayor parte no formal e informal.

⁷⁴ *“Una certificación para empresas socialmente responsables, entonces nosotros nos estamos metiendo donde acepten a la gente con capacidades diferentes, en un porcentaje como norma dentro de las empresas”* (entrevista director México es Nuestro Compromiso, A.C.)

⁷⁵ *“En principio las coordinadoras evaluamos el desempeño y el funcionamiento de los promotores. Pero también como pertenecemos a la organización Equidad de Género, nos pueden enviar formatos en donde nos pidan un análisis sobre sus liderazgos, sobre sus aptitudes, sus capacidades, que tanto se están involucrando en estos temas”* (entrevista directora de Deesder); *“La primer evaluación la dan los beneficiarios, posteriormente viene un análisis y creamos un grupo que hace la evaluación”* (entrevista facilitador México es Nuestro Compromiso, A.C.).

organizaciones también se obtiene información valiosa en cuanto a la evaluación que ellos realizan y el impacto que recibieron de las acciones emprendidas por las organizaciones⁷⁶. Siguiendo las referencias teóricas desde dónde la Educación y Pedagogía para el desarrollo hunde sus raíces podemos inferir de las entrevistas realizadas que efectivamente muchas de ellas, sobre todo la Unicam y el Centro de Estudios Ecuménicos toman como referencia la propuesta pedagógica de los trabajos de Paulo Freire, y de otros autores que han complementado y desarrollado dicho enfoque. Asimismo, se ha considerado el “sistema modular”⁷⁷ implementado en sus inicios en la UAM-X; la experiencia educativa de la Universidad Campesina e Indígena (UCI-red) y del Centro de Estudios Ecuménicos; la concepción “metodológica dialéctica de la Educación Popular” desarrollada, entre otros, por el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario (IMDEC); los aportes de la Red de Asesoras y Promotoras Rurales en su incorporación de la perspectiva de género feminista y la subjetividad; el enfoque “bajo el ala del sombrero” impulsado por PADS; y algunas otras. Uno de los puntos de partida de esta pedagogía liberadora, está en el postulado de que *nadie educa a nadie; nadie se educa sólo, son los hombres que se educan entre sí mediatizados por el mundo*. En tal sentido, esta educación que propone Freire es eminentemente problematizadora, fundamentalmente crítica, virtualmente liberadora. Es una pedagogía que exige una permanente postura reflexiva, crítica y transformadora, pero sobre todo, fomenta una actitud que no se detiene en el verbalismo, sino que exige la acción⁷⁸. (párrafos de la entrevista realizada al director de la Unicam y de la revisión de sus documentos editados por ellos mismos).

La revalorización de los saberes locales tradicionales y el desarrollo de capacidades

⁷⁶ “el tema que se nos presentó y cómo nos lo fueron llevando, pues para mí fue muy sustancioso de verdad, fue un parteaguas para cambiar de verdad, mi forma de ver, de ver la situación en casa y la violencia” “Una pequeña anécdota, sabe qué puse en práctica, trabajar en, primero, aquí me hicieron reconocer, no me di cuenta yo sola que, que yo también estaba violentado sí, o sea siendo violenta, por lo que sea, puedo decir por, x, y, no, yo era, estaba siendo violenta también, contestando a la violencia, y me di cuenta, que era muy importante trabajar en esto, en ello, me sugirieron de qué manera podía yo evitar, caer en la provocación, y lo apliqué, fue, yo, mm, era, violenta cuando escuchaba la voz del agresor, y me, me, me, me perdía, o sea, sí mi, mis sentidos se pedirán y yo violentaba también y me hicieron, me dijeron cómo, de qué manera, que no, no hiciera caso, rechazara todo aquello, me encerrara, no quiero oír, oír ahorita nada que venga de ti, si estás bien, mm entonces hablamos, y lo puse en práctica” “Muy bien, sí, ¿pudo ver resultados entonces en su vida, a partir de los, del taller que tomó aquí? Sí, sí, muy, muy, muy importantes. ¿Me puede decir alguno? Uy hijole, uno que yo así siento yo que ay, y usted va a decir ay, a lo mejor, estudié la secundaria, cosa que no había hecho, y la pude terminar y concluir y tengo mi, mi diploma y hoy estoy estudiando la prepa. Ah, muy bien, ¿a partir? A partir del taller” (entrevistas a beneficiarios de Hombres sin Violencia, A.C.)

⁷⁷ La Unicam se postula por una educación basada en momentos y situaciones educativas.

⁷⁸ Paulo Freire, 1969 “La educación como práctica de la libertad” Siglo XXI, editores. México.

Muy vinculada con el tema de lo local, los saberes tradicionales se expresan en la entrevistas de diversas maneras⁷⁹: Se puede rescatar el valor y la necesidad de construir propuestas de desarrollo que desde la visión e intereses de los grupos campesinos e indígenas, rescaten sus tradiciones culturales, sus territorios y su derecho a decidir sobre su futuro. En esta apuesta, la Unicam, y el Centro de Estudios Ecuménicos destacan que para que el desarrollo sea obra de los propios sujetos rurales, es vital poner en marcha un nuevo sistema de educación que tenga como propósito fortalecer las capacidades humanas en todos los ámbitos de su quehacer cotidiano. Colateralmente reflexionan que es necesario y posible fortalecer el carácter público y laico de la educación no gubernamental; y que esto puede y debe hacerse en el marco jurídico constitucional vigente, con autonomía, y mediante la cooperación ciudadana y la participación de las organizaciones sociales. La Unicam y sus miembros enfatizan que las necesidades de los campesinos no se limitan al conocimiento o al intercambio de saberes relacionados sólo con la producción agropecuaria, pues existen otros saberes en otras áreas de la ciencia y la cultura que pueden sistematizarse y enriquecerse por los propios actores sociales del campo, a través de un proceso de enseñanza y aprendizaje. Con la Universidad Campesina, la formación y la capacitación podrán rebasar el ámbito de la producción económica y aportar elementos que enriquezcan y profundicen el marco conceptual de los educandos, que los dote de metodologías de investigación y desarrollo en las diferentes áreas del conocimiento; que fortalezcan su actitud de servicio, desarrollen capacidades de planeación y gestión para el desarrollo local y micro regional, que enriquezcan el tejido social, el municipalismo y sus estrategias de construcción de nuevos poderes locales, a la vez que fomenten valores y actitudes que permitan la convivencialidad y potencien la solidaridad. Recupera asimismo a través de la memoria colectiva, los conocimientos sobre la historia local, el uso milenario de plantas medicinales para curar enfermedades, la conservación y mejoramiento de semillas criollas y nativas, la cosecha y uso sustentable del agua, la conservación de suelos, la crianza y cuidado de animales domésticos, el cuidado de la fauna y flora silvestres; así como el rescate y fomento de expresiones culturales y artísticas: bailes, danzas, música, artesanías, fiestas, vestido, comidas y bebidas.

⁷⁹ *“Lo local y comunitario es un espacio de realización de sueños, en un marco de tradiciones y costumbres propias. (entrevista a miembro de CEE).*

El Centro de Estudios Ecuménicos, enfatiza la recuperación de saberes como inicio para reflexiones posteriores⁸⁰. Es importante destacar en Hombres libres de violencia, han enfatizado la parte negativa que puede traer aparejada la recuperación de algunos “valores” locales tradicionales, más que los saberes, sobre todo algunos valores vinculados con la iglesia católica. Para ellos se establece una relación que impulsa *“la doble moral, el doble discurso, es algo muy característico de la población”* (director de Hombres libre de violencia, A.C.) Detectan que este es un aspecto para trabajar y muy difícil de reconocerlo para poder de manera terapéutica poder cambiar algunos rasgos que ellos consideran son juzgados por la sociedad. *“El machismo, la autoestima baja, dependencia, codependencia, miedos, inseguridades, temores, sistema patriarcal”*

Reflexiones finales

Podemos destacar efectivamente que los cambios en las teorías y en los modelos del desarrollo introdujeron nuevas perspectivas a los estudios sobre el bienestar de las personas y nuevos parámetros de análisis. Tanto, en el marco del desarrollo de capacidades como apertura de posibilidad de expansión de libertad para las personas, así como el desarrollo sustentable, poniendo la atención en los problemas que es necesario atender para garantizar mejor la sostenibilidad del planeta, lograr una mejor incidencia y autonomía para el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, considerando en ello a la diversidad de la producción, adecuando las tecnologías apropiadas a la luz de los conocimientos y saberes productivos tradicionales y el desarrollo territorial/local entendido como lo próximo, lo relacional, pero con la influencia de lo global, así como de lo nacional, coloca al desarrollo desde una visión multidimensional y transdisciplinaria como referente para abordar proyectos y programas con algún impacto. En este sentido las nuevas teorías replantearon y reconceptualizaron términos como el propio concepto de desarrollo o economía. El surgimiento de estas otras lógicas evidenciaron la creciente necesidad de formación de las personas en estos

⁸⁰ *“luego tenemos un programa que llamamos intercambio de saberes. El intercambio de saberes tiene que ver con los momentos de encuentro entre todos los sujetos de diferentes partes que están haciendo cosas diferentes, pero ahí, por ejemplo si se establece como un eje de compartir, qué es la agricultura para ellos, qué es el maíz, qué es el poder, es la última que tuvimos, qué era el poder, a partir de ahí van como haciendo los saberes, aprendizaje y experiencia de su propia práctica y nosotros vamos haciendo una reflexión crítica sobre estos asuntos junto con ellos”*

campos, abrieron un interesante debate en torno al mismo y contextualizaron el aumento de capacitación dirigida a formar agentes de desarrollo.

Las organizaciones de la sociedad civil no son ajenas a este debate, y han tratado de orientar sus enfoques en esa dirección. Concluimos que es posible impulsar una educación desde ámbitos no formales, entendida no sólo como la transmisión de conocimientos y su calificación a diferentes niveles de profesionalidad, sino, como actividad abarcadora, creadora de sujetos sociales que compartan conocimientos para construir un futuro mejor. En otros términos, un proceso horizontal de enseñanza-aprendizaje que sintetiza la producción de conocimientos y la transformación de la realidad. Los elementos propios de cada lugar y cada lugar, es decir los elementos autóctonos referidos a formas de organización, visión, problemáticas y alternativas específicas, son abordados desde la experiencia que cada organización trae.

Priorizan enfoques participativos, activos y cooperativos, que desarrollan capacidades individuales y colectivas. Esta priorización se fundamenta en la necesidad de formar agentes transformadores de la realidad. En ese sentido la praxis ocupa un espacio más relevante respecto al contenido teórico.

Estos enfoques están sostenidos por programas, currículos, objetivos flexibles, vinculados generalmente con las necesidades de las personas y los territorios. Las modalidades para aplicarlos se acomodan a diversas formas, aunque fundamentalmente se vinculan con la educación no formal y varían en su tiempo (meses, días, semanas, año, etc.). Generalmente son presenciales, semi presenciales, mixtos y dirigirse a una diversidad de personas: niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, adultos mujeres, adultos hombres, atender a jóvenes, mujeres, indígenas, discapacitados y dictarse en espacios variados tales como aulas, espacio libre, en espacios específicos (donde se siembra, se cosecha, se trabaja) de manera mixta, entre muchas otras más. Abordan temas que generalmente tienen que ver con alguna problemática detectada por los mismos actores el territorio. En todos los casos estudiados se trata de un cambio de modelo pedagógico tradicional y se acerca más a un modelo de la complejidad (Morin, 2001) en el que la interacción entre las personas genera unidad y diversidad, basada en la comprensión de opiniones e ideas diferentes que interactúan en un mismo territorio donde se rescatan identidades y se producen nuevas identidades híbridas. En cuanto a lo alternativo se definió tanto como lo no tradicional así como el rescate de símbolos y tradiciones de manera crítica y propositiva frente a políticas oficiales.

Es importante señalar que la pedagogía de Freire, para muchas de estas organizaciones y movimientos sociales continúa siendo la metodología apropiada y un referente muy importante, ya que en ella encuentran que se abandona la ordenación formal del conocimiento como elemento estructurador de la enseñanza y eleva a la realidad la condición de instancia motora en la producción y transmisión del saber (Guevara Niebla, 1974). Esta pedagogía establece como premisa la definición de problemas de la realidad y la elaboración de unidades de enseñanza en torno a los mismos.

Los procesos de desarrollo de la sociedad contemporánea hacen necesaria una pluralidad de estrategias en el ámbito educativo que trasciende por mucho la educación formal. En este sentido, si bien no es nueva la aparición de actores y metodologías que desde otros espacios se vinculan de manera alternativa con los sujetos en pos de la educación, los cambios en la concepción del desarrollo, ya no más centralizado sólo en el crecimiento económico, sino en sentido más amplio entendido como desarrollo humano, sustentable y endógeno, abren perspectivas que ubican a las organizaciones de la sociedad civil como constructora de bienestar junto a otros actores. De manera muy especial, estas instituciones promueven las capacidades que requiere la inserción social. Aunque si bien es cierta, en la sociedad contemporánea, la producción y acceso al conocimiento ocupa un lugar central, es necesario reconocer y recuperar la importancia que adquiere los saberes locales tradicionales, conjuntamente con el desarrollo de capacidades, que conjuga un conocimiento y/o saberes híbridos, para poder pensar en prácticas que abonen al mejoramiento de la condición humana. La llamada sociedad del conocimiento podrá construirse a partir precisamente de la integración de estos distintos saberes y no de su negación. Si se pretende abolir la diferencia en pos de la igualdad lograremos sólo más desigualdad. En este sentido la pedagogía se transforma en una estrategia de acción que no sólo es un instrumento de comunicación sino de acción. En el sentido de lograr cambios graduales tanto en los sujetos como en las realidades, particularmente en los procesos territoriales. En cambio como nos advierte (Valencia, 2001:217) “la educación popular fue vista como un paso previo a la acción y se convirtió entonces, en un proceso de concientización más ligado a los discursos y proclamas ideológicas del momento, que a la posibilidad de ir construyendo conocimientos colectivos útiles para la acción”.

Nuestra investigación se esforzó por encontrar algunas peculiaridades en torno a una Educación y Pedagogía vinculada fundamentalmente a contextos locales, próximos, comunitarios, que tenga

en cuenta el desarrollo desde una visión multidisciplinaria y multidimensional, como una narrativa contemporánea de la formación de agentes que señala un camino desde la utopía para transformar los individuos y los territorios para una sociedad y una vida más digna. Una Educación y Pedagogía cuyo objetivo principal pretende conseguir los conocimientos (saberes locales tradicionales y desarrollo de capacidades) y valores necesarios para participar dignamente en la reproducción de la propia existencia de los individuos y colaborar en la transformación de la sociedad, en un marco democrático y de respeto a los derechos humanos, sociales, económicos y culturales.

Los saberes locales tradicionales en las organizaciones estudiadas son expresados mediante símbolos, representaciones, conceptos, prácticas y modos de vida cotidiana, aquellos aprendidos de la práctica, de la historia, de la identidad, se diferencian con los conocimientos compartimentados de la ciencia moderna para aprovechar la riqueza de sabidurías locales que no pueden ser medidas, validadas, objetivizadas y generalizadas como lo exigen los enfoques hegemónicos en el pensar y actuar de la ciencia. Siguen sin embargo un proceso inductivo en su construcción, paradójicamente similar al conocimiento científico positivista, pero que a diferencia de éste no parcializa la realidad para generalizarla por sus regularidades, sino que forma estructuras fuertemente imbricadas por complejas interacciones entre los elementos contextuales naturales, humanos, sociales, espirituales y culturales. Es allí donde existe la gran diferencia entre estas dos formas de saberes que, en suma, representan dos cosmovisiones divergentes sobre la forma de ver el mundo (Nuñez, 2004).

La evaluación de lo que hacen y cómo lo hacen se centra en la percepción de los participantes sobre la capacitación impartida y no una evaluación de impacto, analizada en un plazo mucho más largo. Esto se señala como un déficit de las organizaciones ya que la evaluación por expertos o pares ayudaría seguramente a mejorar su performance y a obtener más datos sobre el impacto de sus acciones.

Por otro lado, las capacitaciones atienden generalmente nuevas necesidades que el estado de bienestar no logra cubrir. Las OSC se han caracterizado por poner en la agenda temas muy relacionados con atención a violencia intrafamiliar, violencia de género, seguridad, derechos humanos, seguridad alimentaria, recuperación de saberes locales tradicionales, prevención de adicciones, cuidado del medio ambiente, etc.

En la manera en que están organizadas estas asociaciones dan cuenta de tener una actitud menos asistencialista y más vinculada con los derechos de las personas y con una preocupación por incidir en políticas públicas. Esto no las exime que muchas de ellas tienen todavía que subsanar muchos problemas y retos transversales que alcanzar, respecto a su financiación, formación de sus propios recursos humanos, transparencia y rendición de cuenta, etc. Pero así mismo el estado debe reconocer y visibilizar aún más su existencia a través de leyes que las regularicen para sistematizar sus intervenciones, visibilizarlas y que puedan continuar desarrollando sus actividades en un marco de legalidad e institucionalidad. Las organizaciones sienten que la legislación que rige al sector es adversa porque las exigencias fiscales y de rendición de cuentas son exhaustivas, pero a la vez tienen restricciones para generar sus propios recursos.

Podemos también encontrar en esta vinculación una diferencia fundamental con las estrategias llevadas a cabo por las organizaciones populares de los años '70 las cuales centraban las mismas en oposición al estado, el "pueblo" como sujeto que debía romper con las estructuras de poder existente. La revolución era el ideario de ese momento histórico. En la actualidad, las organizaciones –si bien han venido perdiendo protagonismo político- para acotar al estado en el cumplimiento de sus obligaciones, las estrategias para incidir en política pública se basan más en el marco democrático, trabajar para la participación ciudadana, el empoderamiento y sobre todo el consenso entre distintas lógicas de los actores territoriales (sector privado, sector gubernamental y sector social). En este sentido uno de los objetivos de la investigación era visibilizar la relación dialógica de estas organizaciones, efectivizada en su capacidad para generar alianzas, redes, y relacionalidad con la población atendida. La educación y la pedagogía para el desarrollo en la que se ha enfocado el análisis hace hincapié fundamentalmente en la consideración de la población como sujetos de derechos y/o protagonistas de las actividades de los proyectos que ejecutan las organizaciones de la sociedad civil. Los fenómenos participativos se manifiestan cuándo existe una real delegación de poder y una retroalimentación de las deliberaciones para lograr acuerdos. Esta dimensión, quedó evidenciada en nuestro trabajo, ya que a través de las entrevistas realizadas hemos podido entrever la presencia de una modalidad de gestión asociada formal y hemos podido observar la implementación de los proyectos en términos de la participación, como una articulación entre las actividades y procesos que se desarrollan en ámbitos locales específicos y la construcción de espacios participativos institucionalizados.

BIBLIOGRAFIA

Argibaray, Miguel; Celorio, Gema (2005), *La Educación Para el Desarrollo*, Cooperación Pública Vasca, Vitoria-Gasteiz.

Argibay, Miguel, Celorio, Gema y Celorio Juanjo, (1997), "La educación para el desarrollo. El espacio olvidado de la cooperación", Cuadernos de Trabajo, No. 19, Vitoria, Bilbao, Hegoa.

Arocena, José (2012), *Cuarto Seminario Internacional de Desarrollo Económico Territorial y de Empleo*, Mesa "Pedagogía para el Desarrollo", San José de Costa Rica.

Ayala Martínez, Citlalli (2011), De la investigación aplicada al foro internacional: el Instituto Mora presente en el debate por la eficacia de la ayuda al desarrollo, en *Investigar para incidir*, Leticia Calderón Chelius y Simone Lucatello (coords.), México, Instituto Mora.

Bracho González, Teresa (2001), *Desigualdad social y educación en México*, México, CIDE.

Bruner, Jerome (1997), *La educación, puerta de la cultura*, Madrid, Aprendizaje/Visor.

Caselli, Clara (1998), "Il non profit: aspetti aziendali", en *Persone e imprese*, vol. 8, núm. 2, Nápoles, Editore Liguori, pp. 68-79.

Celorio, Gema y Argibay Miguel (2005), *La educación para el desarrollo*, Bilbao, Vitoria, Hegoa.

Eade, Deborah (1997), *Capacity Building: An approach to people centered development*, Oxford, Oxfam.

Daza, José Efraín (2012), *Construcción de un modelo pedagógico alternativo a partir de la praxeología pedagógica*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia.

Freire, Paulo (1969), *La educación como práctica de la libertad*, México, Siglo XXI editores.

----- (1970), *Pedagogía del Oprimido*. Montevideo. Tierra Nueva.

Girardo, Cristina (2010), "El "bien común": un concepto estratégico para la acción política de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)", en Gutiérrez Castañeda Griselda (coordinadora), *Construcción democrática de ciudadanía. Diálogos con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, México, Ed. UNAM y Plaza y Valdez.

Girardo, Cristina y Mochi, Prudencio (2011), *Acciones y función de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)*, México, El Colegio Mexiquense, A.C.

Girardo, Cristina y Mochi, Prudencio (2012), *Las organizaciones de la sociedad civil en México y la cooperación internacional para el desarrollo. Enfoques y estrategias*, México, El Colegio Mexiquense, A.C.

Guadarrama, Gloria Jovita (2012), "Proyecto educativo y agenda de gobierno", en *Políticas educativas y agenda de gobierno equidad y calidad, pendientes*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, A.C., pp. 15-40.

Guevara Niebla, Gilberto (1974), *El diseño curricular*, México, UAM-Xochimilco.

Gutiérrez Serrano, Norma Georgina (coord.) (2010), *Relatos, conocimientos y aprendizaje en torno al cultivo del maíz en Tepoztlán, Morelos*, México D.F., UNAM-CRIM-Juan Pablos Editor.

Horton, Douglas (2005), *¿Cómo planificar, implementar y evaluar el desarrollo de capacidades?*, La Haya, ISNAR.

Illich, Iván (1985), *La sociedad desescolarizada*, México, Joaquín Mortiz- Planeta.

Latapí Sarre, Pablo (1998), "Un siglo de educación nacional: una sistematización", en Pablo Latapí Sarre (coord.), *Un siglo de educación en México*, Vol. I, México, Fondo de Estudios e Investigaciones Ricardo J. Zevada- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Fondo de Cultura Económica, pp. 21-42.

Lewin, Kurt (1946), "Action research and minority problems", en *Journal of Social Issues* 2 (4), pp.34-46.

Manfreda, Ada y Colazzo, Salvatore (2011), *Saperi local e pedagogía di comunita*, Amaltea Trimestrale di cultura, anno IV, numero quatro, diciembre, Italia.

Martínez Dario (2012), *Aportes al foro de enfoque pedagógico formación para el Del*, Buenos Aires, Del-BID- Universidad de San Martín Educación Virtual.

Maiztegui, Concepción y Eizaguirre Marlen (2008), *Ciudadanía y educación: de la teoría a la práctica*, Bilbao, Universidad de Deusto.

Morin, Edgar (1999), *La cabeza bien puesta*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Muñoz Izquierdo, Carlos (2011), "El contexto de los resultados PISA 2009", en *Revista Educación* 2001, núm. 188, enero, pp. 7-16.

Nonaka Takeuchi e Hirotaka Takeuchi, (1995) *The Knowledge- Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York, Oxford University.

Nuñez, Jesús (2004), "Los saberes campesinos: implicaciones para una educación rural", en *Investigación y Postgrado*, V. 19. N. 2, Caracas, Jul. 2004, Scielo.

Ornelas, Carlos (1995), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Picciotto, Robert and Wiesner, Eduardo (eds.) (1998) *Evaluation and development: The institutional dimension*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.

Pieck, Enrique (1996), *Función social y significado de la educación comunitaria. Una sociología de la educación no formal*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, UNICEF.

PNUD (1998), *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context. Management Development and Governance Division*, Technical Advisory Paper no. 3, New York: United Nations Development Program.

Polanyi, Michael (1966), *The Tacit Dimension*, Nueva York, Doubleday.

Puigrós, Adriana (1986), *Democracia y Autoritarismo en la pedagogía argentina y latinoamericana*, Buenos Aires, Galerna.

Putnam, Robert (1993), *La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane*, Milán, Oscar Saggi Mondadori. -----(2000), *Bowling Alone: The collapse and revival of American Community*, New York, Simon & Schuster Paperbacks.

RAFI (1997), *Confinamientos de la Razón. Monopolios Intelectuales*, Canadá, RAFI.

Roble Pensado Leglise, Mario (coord.) (2011), *Territorio y ambiente: aproximaciones metodológicas*, México, Siglo XXI.

Sánchez Torrado, Santiago (1998), *Ciudadanía sin fronteras. Cómo pensar y aplicar una educación en valores*, Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer S.A.

Sen, Amartya (1987), *Bienestar, justicia y mercado*, Madrid, Ediciones Paidós Ibérica.

----- (1993), *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon.

----- (2002) *Rationality and freedom*, EUA, Belknap Press of Harvard University Press.

Schmelkes, Sylvia (2010), "México y el logro de la educación primaria universal", en Carlos Garrocho Rangel (coord.), *México y los objetivos de desarrollo del milenio*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense A.C., pp. 59-72.

Simkins, Tim (1997), *Nonformal Education and Development*, Inglaterra, University of Manchester.

Stake, Robert (1998), *Investigación con estudios de casos*, Barcelona, Morata.

Trilla, Jaime (2003), *La educación fuera de la escuela. Ambitos no formales y educación social*, Barcelona, Ariel.

Vigostky, Lev (1989), Fundamentos de Defectología, Obras Completas, Tomo V, Ed. Pueblo y Educación, Ciudad de la Habana, Cuba.

Valencia García, Guadalupe (2001), "Educación y conocimiento popular: notas de reflexión", en *Saberes organizativos para la democracia*, Castillo Palma Jaime, Patiño Tovar Elsa (coords), Universidad Autónoma de Puebla, pp. 213-224.

Zack, Michael (1999), "Developing a Knowledge Strategy", *California Management Review*, Vol. 41, Núm. 3, pp. 125-145.

Páginas electrónicas consultadas

Education Research Information Center Thesaurus. (1968). Intervention [entrada del tesaurus]. Disponible en

http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/gotoThesaurusDetail.do?thesarusDetailBackURL=http%3A%2F%2Fwww.eric.ed.gov%2FERICWebPortal%2Fthesaurus%2Fthesaurus_results.jsp%3FERICExtSearch_SearchThesaurus%3Dintervention&term=Intervention&fromSearch=false&pageNumber=1

El otro producto es el Centro Cáritas de formación para la atención de las farmacodependencias y situaciones críticas asociadas, que se constituyó legalmente el 8 de junio de 2001 con los objetivos de: a) Investigación (especialmente sobre la diversificación y actualización de los contextos de aplicación del modelo ECO2). b) Formación en la acción a equipos de agentes sociales para la intervención en situaciones de sufrimiento social, con la finalidad de la profesionalización del voluntariado, la especialización de los profesionales y el fortalecimiento institucional. c) Fortalecimiento institucional de OSC para mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las intervenciones institucionales sobre fenómenos de sufrimiento social. d) Incidir en las políticas públicas relacionadas y crear una cultura consensuada en torno a fenómenos de sufrimiento social.

La primera investigación se llevó a cabo con apoyo de la Sedesol, por conducto del Indesol, dentro del programa de co-inversión social, proyecto CS-09-I-VI-069-10, y del gobierno alemán y la fundación Deutscher Caritasverband, dentro del Programa regional "Consolidación y construcción de Centros de Formación y Redes para la disminución en la demanda de drogas en Latinoamérica", proyectos DCV 212-005/2007, DCV 200-030/2007. La segunda investigación se llevó a cabo con recursos del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), a través del Programa de Co-inversión Social de la Secretaría de Desarrollo Social, en la vertiente de investigación (proyecto CS-09-I-VI-007-11: "Participación de Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil en Incidencia en Políticas Públicas de Drogas. Un estudio de caso comparativo México-Colombia"), y con el generoso apoyo del gobierno alemán y la fundación Deutscher Caritasverband (DCV) en el marco del proyecto 212-002/2010 "Cooperación entre la Sociedad Civil y el Estado. Trabajo de Formación de Red, creación de una Política Pública para la Reducción de la Demanda de Drogas en Latinoamérica".

Bloque de mesas C

Mesa C.1

La filantropía en América Latina

Transformaciones políticas y sociedad civil en América Latina. Análisis comparativo de tres casos: Brasil, México y Perú.

Juan Jorge Vergara Gerstein**

Resumen

Esta ponencia aborda la emergencia de ciertas aspiraciones ciudadanas y determinados procesos que han culminado desbordando las instituciones políticas. Se organizó bajo el siguiente esquema: (1) En torno a lo político y la política. Se destaca el tema de la *politicidad* de los movimientos sociales. (2) Breves antecedentes del contexto en América Latina. Repasando los antecedentes vistos desde la etapa de la *transición* en la región. (3) ¿Dónde quedaron los partidos políticos? Para describir la situación de los partidos. (4) La sociedad civil y algunos desarrollos en América Latina. Se analizan tres casos: el de Brasil, México y Perú. Esta ponencia pretende servir de guía hacia situaciones que aportan claves para el entendimiento de los diversos conceptos y problemas sobre las transformaciones políticas y la sociedad civil en América Latina.

Palabras clave: movimientos sociales, sociedad civil, partidos políticos, lo político, la política.

Abstract

This paper addresses the emergences of certain citizen's aspiration and determined processes that have culminated to overflowing political institutions. It was organized under the following scheme: (1) Around the political and the politic. Highlighting the theme of the *politicity* of social movements. (2) Brief background of the context in Latin America. A review of the background from the *transition* phase in the region. (3) Where are the political parties? It describes the situation of the parties. (4) Civil society and some developments in Latin America. For this topic three cases were analyzed: Brazil, Mexico and Peru. It is a paper that contributes to the understanding of various concepts and issues concerning the political transformations and civil society in Latin America.

Keywords: social movements, civil society, political parties, the political, the politics.

“Los líderes políticos, económicos e intelectuales y la sociedad no tienen que ceder ni permitir la opresión de una dictadura internacional real o de los mercados financieros que amenazan

Introducción

En esta ponencia se analizan las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad civil en América Latina, las cuales nos permiten ser testigos de la emergencia, difusa y desigual, de ciertas aspiraciones ciudadanas, más inclusivas y menos excluyentes, con mayor incidencia y control por parte de estas mismas aspiraciones, menos elitistas y alejadas de la política tradicional y que en la actualidad han llegado a confluir en un mismo tiempo¹ en el espectro global.

Nuestro objetivo principal en esta exposición, considerando una perspectiva positivista, es entender mejor estos procesos y cómo es que terminan desbordando las instituciones políticas. Por lo tanto, el análisis discurre desde el tema de la *politicidad*² de los movimientos sociales y su incidencia en la democratización de la región, abordando la situación de los partidos políticos y la transformación de su influencia y acción. Se describirán aspectos históricos de los movimientos sociales,³ partiendo de la reflexión entre lo político y la política, atravesando la discusión desde la perspectiva conceptual de sociedad civil, espacio público, participación y democracia. Referentes normativos y analíticos para la comprensión de los procesos y la vida política a partir de la concisa presentación de la casuística de algunos países de América Latina.

Se toma en cuenta la configuración de la civilidad y los espacios públicos, así como también la debilidad democrática intrínseca de los gobiernos emergentes en las últimas décadas. Gobiernos que han oscilado, a partir de las transiciones⁴ y alternancia política, entre la fragmentación, la devastación neoliberal, la organización popular contra el hambre, las luchas contra la institucionalización de la violencia y contra el irrespeto hacia los derechos humanos.⁵ En ese contexto, debemos hacer la advertencia de no idealizar a la sociedad civil, la cual puede ser heterogénea y fragmentada, puede tener un carácter contradictorio; en tanto algunas organizaciones cívicas buscan perpetuar las injusticias, otras tratan por cualquier medio de reducirlas. Son realidades complejas, compuestas por actores, prácticas e instituciones con intereses divergentes, por un lado los democratizadores y por otro los conservadores.⁶ Aun así son la evidencia de principios de autonomía individual y derechos, de innovación contemporánea con respecto a la democracia elitista *versus* la participativa.

Asimismo, debemos tener presente la estructura económica que condiciona los contornos y la fortaleza relativa de esta sociedad civil, lo que a su vez influye en la creación de los derechos ciudadanos y en la consolidación de la democracia. Las sociedades en las que el poder político está más concentrado, la sociedad civil será más débil y las perspectivas para el equilibrio democrático a largo plazo serían correspondientemente menores, debido a que la estabilidad política se mantiene suprimiendo su autonomía. Donde la sociedad civil es débil, la construcción social de los derechos ciudadanos —es decir los derechos civiles, políticos y sociales— es más limitada o estrecha.

En este punto, siguiendo a Alberto Olvera, tengamos presente que la idea de sociedad civil se recupera de diferentes autores y escuelas de pensamiento. Para Hegel la idea de sociedad civil era mucho más amplia y abarcaba también lo privado, la familia y el campo de vista social en el que se producían las asociaciones y se creaba un sistema de derechos que garantizaba la autonomía de los individuos. Los postmarxistas entendieron que la diferenciación entre Estado y sociedad civil (mercado) debería ser borrada por la supresión de ambos. Ello provocaría la estatización global de la vida cotidiana en Europa del Este. Antonio Gramsci diferenció el Estado, la sociedad civil y el mercado, y a partir de allí se fundamentó el modelo de transformación social. En Francia, la segunda izquierda de los años setenta realizó un ataque similar. O'Donnell, Schmitter y Fernando Henrique Cardoso señalan que la sociedad civil tiene la aspiración de reconstruir la vida política a partir de la autonomía de la sociedad, el Estado y el sistema económico, donde dimensiones del liberalismo democrático fueron claves: noción de derechos, asociación voluntaria, comunicación y discusión pública (Olvera, 2001).

Siendo conscientes de que las realidades nacionales en América Latina difieren, para ilustrar el desarrollo de esta ponencia hemos seleccionado, bajo un enfoque cualitativo, tres países⁷ para realizar un sucinto análisis bibliográfico comparativo. Estos países son: Brasil, México y Perú. Selección que se justifica al tratarse, en los dos primeros casos, de países emergentes y que representan las potencialidades de América Latina. Se seleccionó el caso de Perú, a pesar de no estar considerado como un país emergente, ya que en el presente año (2013) este país habrá acumulado un crecimiento promedio anual 6% en los últimos 15 años. Estos tres países nos brindan evidencias claras, desde la ruta teórica, del trazo de los procesos sociales que nos preocupan. Asimismo, “(...) la selección con conocimiento previo de los casos permite un diseño

de investigación más sólido”, señalan George y Bennet (En Sotomayor, 2007:13). A través de estos casos nos concentramos en determinados conceptos que expliquen una fracción de la realidad latinoamericana. Contextos donde los líderes que llegaron a la presidencia lo hicieron con promesas de cambios profundos, con mensajes y propuestas salvadoras,⁸ característicos de otro concepto relevante, lo que Guillermo O’Donnell denomina como democracia delegativa (O’Donnell, 1994).

1. En torno a lo político y la política

Antonio Gramsci⁹ afirmaba que “todo es político, también la filosofía o las filosofías, y la única filosofía es la historia en acto, es decir la vida misma” (Gramsci, 1975: 32). Es preciso resaltar cómo Gramsci produce un estrecho nexo entre la teoría y la práctica, la teoría que él propone y la acción que recomienda. En esta tesis reside la superación de las contradicciones de clase y filosóficas, que en el plano ideológico se refieren a la expresión de contradicciones sociales que no se resuelven por la vía especulativa y que sólo lo harán por la revolucionaria. A la luz de la actualidad mediática, salvando las diversas diferencias de contexto, estas expresiones son la energía que ahora mueve a miles de jóvenes a fundar¹⁰ los movimientos de “indignados” y a “ocupar” espacios relevantes. Es precisamente la tesis de Marx y Engels, y sobre la que insiste Gramsci, donde sí cabe resaltar el nexo entre teoría y práctica, lo que permite afirmar que la teoría y la realización de la hegemonía tiene gran valor filosófico, ya que la hegemonía del proletariado representa la transformación, la construcción de una nueva sociedad, de una nueva estructura económica, de una nueva organización política y también de una nueva orientación teórica y cultural.

Se trata de la hegemonía de aquellos considerados fuera del sistema partidario, alejados de lo político, pero que por naturaleza, y subsistencia, participan de la vida política. Este devenir está evidenciando consecuencias no sólo en el plano material de la economía o en el plano de la política, sino además sobre el plano de la moral, del conocimiento y de la filosofía. Así, la revolución entendida por Gramsci como reforma intelectual y moral la podemos observar cada vez con mayor frecuencia, considerando además que el área referencial de lo político “cambia constantemente, de acuerdo con las fuerzas y con las potencias que se combinan o se separan a fin de imponerse.” (Schmitt, 1963: 4)

Por otro lado, sobre todo en las décadas finales del siglo XX, la política parecía oscurecer el principio general que establece orden y al mismo tiempo lo hace visible. Los sistemas formales y los partidos tradicionales daban cuenta de esta situación. Se tornaba visible “en la medida en que las huellas del momento instituyente de lo político estaban presentes en el subsistema a través del enfrentamiento entre colectivos con proyectos contrapuestos, pues estas luchas continuamente ponen en juego la forma del orden existente y con ello revelan el carácter contingente de toda objetividad” (Arditi, 1999: 221). Al mismo tiempo, ese principio se oscurece cuando se reduce lo político a un mero subsistema entre otros. Lo político se constituye en la esencia de la política, pues el ámbito específico de la realidad política determina que esas acciones sean políticas y no otra cosa. Lo político es la vida política y sus cualidades esenciales son el pueblo, la nación, el ámbito de lo público, la dinámica política y la lucha por el bien común. Por lo que en la actualidad a lo que “estamos asistiendo a una politización mucho más radical que nada que hayamos conocido en el pasado, (no en términos de) un espacio público unificado, sino en términos de una proliferación de espacios políticos radicalmente nuevos y diferentes” (Laclau y Mouffe, 1987).

En este sentido, para no obviar una clásica visión al respecto, B. Arditi nos recuerda que si pensamos en sentido opuesto a estos nuevos escenarios y espacios políticos, llegaríamos a la utopía de una sociedad pacificada donde la política tendría fin. En ese contexto, Schmitt “plantea este problema del fin de la historia al reformular la tesis hegeliana en términos más políticos. Su argumento es una polémica en contra del liberalismo y su neutralización de lo político; esto es, en contra del deseo liberal de reducir las oposiciones del tipo amigo-enemigo —rasgo distintivo de lo político— a la concurrencia del mercado o a una discusión sin fin” (En Arditi, 2000: 51). De esta forma se sostiene que la utopía de un mundo pacificado en el que habrían desaparecido la oposición amigo-enemigo, “es un mundo donde se ha puesto fin a la tensión propiamente política de la existencia humana” (*op. cit.*). Además, es un objetivo que no considera las posibles falsificaciones de inexistencia de sistemas rivales, dejando por fuera todas las transformaciones presenciadas hasta ahora y las que vendrán.

Ello nos invita a reflexionar sobre la posibilidad de una real desaparición de la dicotomía amigo-enemigo. Ésta negaría la existencia de la política y, por consiguiente, de lo político. Por eso debemos considerar que los movimientos sociales que irrumpieron en la escena pública en los

últimos años constituyen la permanencia y vigencia de la tensión amigo-enemigo, siendo visibles a manera de respuestas novedosas a las crisis provocadas por los modelos impuestos en las diversas arenas: la política, la económica y la social. Son los movimientos sociales y sus respuestas los que continúan haciendo activa y vital la política y lo político.

2. Breves antecedentes del contexto en América Latina

En relación con los factores históricos y estructurales que promueven la emergencia de ciertas aspiraciones ciudadanas en contextos democráticos en América Latina, es preciso señalar que en la mayoría de estos países presentan importantes momentos y/o movimientos populistas, a excepción de algunos casos, como Colombia. Asimismo, no sería imposible que una sensación de generalizada inseguridad personal ayude a alimentar la percepción de crisis y que colabore con la emergencia de ciertos movimientos pacifistas. En tanto los países que cuentan con una larga tradición de democracia representativa, tal es el caso de Chile, con una dura y nefasta interrupción autoritaria, parecen estar en la actualidad pagando las cuentas de una total apuesta neoliberal y, en este caso puntual, la eliminación de la participación del Estado en temas cruciales como la educación.¹¹

Para tener mejor perspectiva sobre los antecedentes debemos retroceder algunas décadas. Mientras los años setenta e inicios de los ochenta fueron testigos de la transición hacia la democracia, la caída de las dictaduras militares fue el detonante de un proceso de conquista de regímenes democráticos hasta finales del siglo XX. Sin embargo, la baja calidad de estos gobiernos ha puesto en duda los alcances de las limitadas democracias penosamente construidas en los últimos años del periodo en mención. En tanto se pretende poner en relieve la importancia de la participación de la sociedad civil para la producción, construcción y desarrollo de sociedades más libres y justas. Así, el comienzo de la década de los noventa profundizó las distancias y fracturas sociales.¹² Argentina y Perú reflejaban la esperanza y la incertidumbre que recorrían a la región. El especialista Aldo Panfichi señala, además, como uno de los rasgos fundamentales de esa última década “los diversos patrones operacionales” de los organismos no gubernamentales internacionales. Estos proveen de fondos y servicios bajo la modalidad de programas sociales y a través de “foros de discusiones y negociación de políticas” (Panfichi, 2002), a las organizaciones que como representación de la sociedad civil aparecen en el contexto.

Estos datos nos acercan a los antecedentes en la arena económica, con transformaciones en los modelos económicos de estos países. Transformaciones patrocinadas básicamente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en coordinación con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, con el fin de enfrentar la aguda crisis sufrida durante lo que se denomina la “década perdida”.¹³ En casi todos los países de América Latina se aplicaron políticas de ajuste estructural, liberalizando los mercados financieros, privatizando los sistemas de pensiones y retirando al Estado de las actividades económicas más relevantes. Chile y Argentina atravesaron por estos cambios de forma temprana en la década de 1970. En el año 1981, bajo presión de la crisis, México firmó el primer programa de ajuste estructural a cambio de grandes préstamos. Colombia aplicó las reformas de manera gradual y el Perú tuvo una aplicación tardía, pero radical. Esto fue luego de culminar el primer gobierno de Alan García.

En la arena social las nuevas instituciones que surgieron en Brasil, tanto en la Asamblea Constituyente como en el nivel local, durante los últimos veinte años han permitido la introducción de enormes innovaciones en el aspecto participativo y de voluntariado. En México, el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil a principios de los setenta empieza a ser un fenómeno relevante. La solidaridad se pone de manifiesto, recibiendo a un enorme número de refugiados políticos provenientes en su mayoría de Argentina y Chile (Aguilar, 2012). En esos dos países se pueden observar sociedades con una tradición sindical fuertemente consolidada, las cuales continúan teniendo una función en la lucha social y política, a pesar de que hoy en día ya no ostentan el mismo peso decisorio del pasado. En la orilla opuesta se encuentran Colombia y Perú, donde los sindicatos han sido debilitados debido a las múltiples crisis de índole económico y político, los cambios en las regulaciones laborales, la violencia de las dos últimas décadas del siglo XX y la inadecuación a las formas contemporáneas de organización.

3. En medio de las transformaciones, ¿dónde quedaron los partidos políticos?

Vistos algunos de los antecedentes es posible ensayar respuestas a la pregunta que encabeza el presente acápite. Los partidos políticos se han debilitado en muchos países en América Latina y su reputación a los ojos de la ciudadanía se ha reducido mucho más debido a múltiples razones que pasan por lo moral y lo ético. Aunque ciertamente las reformas económicas y de mercado no son las únicas responsables de esta disminución, han contribuido en varios aspectos. Como resultado de la reducción del Estado en la participación económica y la influencia de otras

medidas de austeridad, las organizaciones partidarias, que se mantienen a través del clientelismo, ya no pueden sostener las mismas prácticas de antaño. En la actualidad los partidos políticos tradicionales poseen menos recursos para distribuir, por lo tanto existe mayor dificultad para mantener su base de miembros.

La intensificación de las restricciones externas por el neoliberalismo hace más difícil para los partidos llegar a ser gobierno. Incluso, al llegar al poder les es difícil cumplir con todas sus promesas electorales y con las expectativas populares. Además, estos conflictos ocasionados por las dolorosas reformas neoliberales han significado la existencia de tensiones y divisiones internas, exacerbando su fragmentación.¹⁴ “En algunos países, como Perú, esto ha contribuido al colapso del sistema de partidos, y Argentina parece haber evitado este destino por un estrecho margen, por lo menos en el periodo 2001-2003.” (Weyland, 2004: 148)

Si bien el proceso de constitución de los movimientos sociales en América Latina no es completo ni menos perfecto, no debemos desdeñar sus impactos en el sistema político tradicional. Ampliando los casos a desarrollar, en Venezuela, el “caracazo” abrió un ciclo de protesta popular que puso en crisis el sistema de partidos políticos, abriéndole paso al fenómeno del “chavismo”. En Ecuador, el movimiento de los pueblos indígenas ha derrocado o contribuido a la renuncia y destitución de varios presidentes. En Bolivia, los productores cocaleros del Chapare y las seis federaciones que los representan han sido piedra angular para el sostenimiento del gobierno de Evo Morales. En Perú, el movimiento popular fue un factor relevante en el fin del régimen gobernado por la dupla Fujimori-Montesinos. En Argentina, la creciente protesta social en 1996 terminó con la presidencia de De la Rúa y de Rodríguez Saá. En México, el zapatismo fue uno de los factores que marcó el principio del fin de la hegemonía de las siete décadas priístas (Figueroa, 2008), retomada en la última elección presidencial del año 2012.

A partir de esta rápida revisión sobre las configuraciones y situaciones partidarias, es claro un patrón de mal funcionamiento que abarca no sólo los modos de hacer política, sino también las relaciones entre los electores y sus necesidades. Los países en América Latina han tratado de resolver los *entrampamientos* y dilemas a través de “fugas” o diversos modelos más o menos democráticos a mediados del siglo pasado. Luego, es impresionante observar que para la década de 1970 sucedía una estampida casi uniforme de militarismos y regímenes dictatoriales. Esta movida autoritaria no sólo incluyó a países con mayor participación militar en la vida política,

como Brasil y Argentina, sino también a otros como Chile, con larga tradición democrática y partidaria.

Sin embargo, superadas las transiciones, coincidimos con Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo, quienes señalan que “debería pensarse en la necesidad de eliminar para el futuro estas fugas apresuradas, así como el ideal de ‘refundación’ permanente, y reemplazarlos por procesos de consolidación a largo plazo, en los cuales las sociedades civiles y políticas recuperen las experiencias positivas y descarten a través de la negociación lo que se haya revelado negativo” (Cavarozzi y Casullo, 2002: 30). Estas fugas sólo sirven para enmascarar los verdaderos problemas que a la larga explotan en momentos inesperados.

4. La sociedad civil y algunos desarrollos en América Latina

Cuando hablamos de complejas relaciones, debemos señalar que estas relaciones continúan siendo un aspecto crucial en los esfuerzos de democratización en América Latina. El respeto por el pluralismo y los derechos ciudadanos, el planteamiento de la urgente necesidad que tienen sus actores de agregar intereses alrededor de programas y estrategias orientados a consolidar el cambio social y el buen gobierno, caracterizan la sociedad civil en los países seleccionados como casos de análisis. Desde la esfera internacional, se proyectan a los países de América Latina distintas agendas de trabajo sobre temas de interés global que compiten, se complementan o yuxtaponen con las agendas de los actores locales, tanto estatales como civiles.

Si iniciamos describiendo y analizando algunos desarrollos de la sociedad civil y la participación urbana en Brasil, éstos se grafican desde varias experiencias. Una de las más relevantes es el Movimiento Nacional para la Reforma Urbana (MNRU), originalmente compuesto por movimientos populares, asociaciones vecinales, ONG y sindicatos. Se creó en 1982 con el propósito de elaborar una propuesta para la reforma urbana en la Asamblea Nacional Constituyente y su composición demuestra un híbrido entre una organización de la sociedad civil y un grupo organizado de gestión y cabildeo. Tras la participación en la Asamblea, el MNRU se convirtió en el Foro Nacional de la Reforma Urbana (FNRU), lo cual implicó un ajuste dentro de la organización que como sociedad civil debía afrontar para lidiar a nivel legislativo en el Congreso brasileño. Este enfoque por la lucha urbana condujo a una nueva relación entre la

sociedad civil y la clase política, lo que permite discernir el surgimiento de las instituciones participativas en ese país.

Avritzer (2010) destaca que la característica más relevante de este tipo de instituciones es su eficacia deliberativa y distributiva de bienes públicos. “Eficacia que debe de ser matizada por el diseño institucional que prevalece en cada experiencia y por la articulación que éstas juegan entre las peculiaridades de la sociedad civil y de la sociedad política locales, así como del juego de alianzas entre las fuerzas locales y las extra locales.” (Preciado, 2011:690) En Brasil, la expansión de la ciudadanía a nivel local y un mayor éxito de las instituciones participativas nos lleva a reflexionar sobre las fuentes de legitimidad de la democracia participativa que podrían asegurar su permanencia y estabilidad. “Las instituciones participativas son antes que nada fruto de las aspiraciones y prácticas democratizadoras que emergen desde las bases, pero también como iniciativas surgidas desde la sociedad política, y de la disputa por la legitimidad democrática.” (*op. cit.*)

En México, como en diversos países latinoamericanos, la recuperación del concepto de sociedad civil y su puesta en práctica tiene que ver con identidad antiautoritaria, reorientación estratégica de la izquierda, la defensa de la sociedad ante la desintegración del tejido social y la defensa de la comunidad tradicional ante el avance del mercado (Olvera, 2001:37). Este último punto se relaciona estrechamente con los movimientos étnicos, tal es el caso del zapatismo. Las acciones de este movimiento social se tradujeron de diversa forma y se vieron apoyadas, hace pocos años atrás, por gran parte de la población. Como la *performance* que protagonizó la sociedad mexicana, donde la expresión “Todos somos Marcos” se convirtió en la consigna que viajó por diversos espacios públicos en tiempos duros de la represión contra el zapatismo. En estas últimas décadas “hemos visto aparecer poderosos símbolos-acciones, cuya posibilidad de trascendencia radica en apelar, y al mismo tiempo remover, sacudir, ciertas certezas político-culturales” (Reguillo, 2004:259).

En las últimas décadas la participación de las mujeres mexicanas en la sociedad civil ha obtenido un mayor reconocimiento. Su presencia se ha visibilizado en la vida pública, expresándose en una voluntad por incidir en las decisiones que les conciernen a las mujeres, tanto desde la perspectiva de género como de ciudadanía. Se trata de experiencias de accionar que facilitan el intercambio entre la sociedad civil y agentes de otros sectores sociales y políticos. El Grupo Plural, es un caso

digno de citar el cual se desarrolló entre los años 1988 y 1994. Se trató de un esfuerzo de concertación entre parlamentarias, funcionarias gubernamentales y grupos feministas alrededor de los delitos sexuales. En 1989, la Procuraduría de Justicia del D.F. abrió la primera agencia especializada en delitos sexuales y dos años después, en 1991, se logró reformar la ley vigente sobre los delitos sexuales (Tarrés, 1999).

En los últimos años, la emergencia de la sociedad civil organizada en este país se relaciona con una postura en contra de la “guerra al narco”, siendo una de las principales consecuencias de esta misma. El Movimiento por la Paz, Justicia y Dignidad (MPJD), es el actor que ocupa el espacio público y que se propone como el interlocutor entre el gobierno y la sociedad. Es, a su vez, digno opositor de las formas de violencia ocurridas en México y pretende dejar de lado su papel de “víctima” de la guerra para encarar un papel “como ciudadano frente al político irresponsable que se mueve a partir de una lógica instrumental y de negocio” (Cervantes, 2012). Situación en la que probablemente es irrelevante el daño y el dolor sufridos y donde se ponen de manifiesto las complejas relaciones entre el Estado y la sociedad civil aludidas a lo largo de esta ponencia. Este movimiento se convirtió en un fenómeno en el año 2011, se realizaron movilizaciones que se fueron generalizando en las diversas regiones del país. Ciudadanos víctimas de la violencia fueron quienes lideraron estas marchas.

En el caso peruano, un movimiento social de relevancia¹⁵ es el de los DDHH que surge en la década de 1970. Recordemos que el marco de los gobiernos militares de Velasco Alvarado (1968-1975) y Morales Bermúdez (1975-1980) no tuvieron el carácter sangriento de sus símiles en Sudamérica. En ese contexto, bajo la marcada influencia de los partidos de izquierda, la defensa de los DDHH era la bandera que se esgrimía para lograr las reformas estructurales que la sociedad peruana necesitaba. A partir de 1980, con el retorno a la democracia, pero con la aparición de las acciones del grupo terrorista Sendero Luminoso, los movimientos de derechos humanos se perfilaron cumpliendo un papel en defensa de las violaciones de derechos en los enfrentamientos entre militares y terroristas. En este momento los movimientos se apartan de las ideologías y asumen de manera corporativa una agenda en pro de la defensa de derechos para una mayor democratización de la sociedad.

A través de los años se ha ido consolidando el accionar de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, desarrolladora de una cultura institucional que le ha permitido responder a los cambios

que han traído consigo las diversas etapas de la vida política y social peruana. Es un colectivo de 79 instituciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción, educación y difusión de los derechos humanos, y actualmente encabezan una campaña en contra del indulto del ex presidente Alberto Fujimori. Esta campaña está respaldada además por familiares de las 25 víctimas de las matanzas¹⁶ de Barrios Altos (1991) y La Cantuta (1992), diversos gremios sindicales, organizaciones juveniles y universitarias, y movimientos políticos de izquierda (“Activistas de DDHH...”, 2012).

Por último, a inicios del presente siglo se fundó en el Perú el movimiento Tierra y Libertad, encabezado por el ex sacerdote Marco Arana, en el año 2009, el cual se convirtió en partido político y es un duro defensor del medio ambiente y los recursos naturales. Tiene exclusivamente, en opinión de gran parte de la derecha peruana, objetivos antimineros y vínculos con remanentes sediciosos del MRTA, y sus acciones estarían dirigidas a frustrar cualquier proyecto minero. “Prefieren la pobreza de los comuneros, la falta de trabajo, la desnutrición de los niños, antes que la inversión”, señala una conductora de televisión conocida por sus vínculos con el sector empresarial (En “Antimineros...”, 2013). Este sector, junto a los partidos políticos afines a ellos, denota casi siempre una rápida conversión ideológica, despertando sospechas válidas acerca de la sinceridad de sus convicciones y propósitos (Cotler, 2000).

Reflexiones finales

Un primer punto de análisis y reflexión en los tres casos estudiados son los principios de autonomía individual y derechos como eje de la participación y representación democrática. Se incorporan en la innovación contemporánea de la sociedad civil y el debate se centra en la filosofía y sociología política respecto de la democracia elitista frente a la democracia participativa. El concepto del mundo de la vida como espacio de intercambio sociocultural propone vincular el concepto de sociedad civil al conjunto de prácticas en que la acción comunicativa se produce, trasladándose hacia acciones en defensa de los derechos humanos, feminismo, en contra de la violencia, de supervivencia, medio ambiente, etcétera.

Asimismo, otro punto relevante es la existencia de un hilo conductor que atraviesa a los movimientos sociales: su carácter político. Este hilo enfoca sus luchas por conseguir reformas urbanas, por reformar las leyes y hacerlas equitativas para ambos géneros, luchas por los

derechos humanos y la paz, etc. Son luchas hacia un cambio en las relaciones con el Estado-nación. Esto puede entenderse, por un lado, como la construcción de poder, lo cual implicaría la configuración de un nuevo sujeto político conciente de su condición. Por otro, como la conciencia para conseguir el bien común a partir de una actuación más comprometida. Si colocamos ambas perspectivas dentro de una matriz común a los movimientos que hemos abordado, se observan diferentes orientaciones específicas según los contextos, necesidades y ritmos temporales que cada uno de ellos se impone para realizar sus aspiraciones de cambio; esto incide de manera directa sobre sus líneas de acción y estrategias. (Palomino *et al.*, 2004: 37-38).

El concepto “marshalliano” de ciudadanía adquiere especial importancia en los ámbitos estudiados. Ciudadanía brasileña, mexicana o peruana que es entendida como la puesta en práctica de un conjunto de derechos, iguales para todos, pero que están siempre amenazados por la creciente desigualdad producida por las reformas neoliberales. Como hemos podido observar en los casos expuestos, la construcción social de la ciudadanía es un proceso activo, con avances y retrocesos, producto de las circunstancias que rodean la lucha social y política de los sectores excluidos, pero que va ligado de manera indisoluble al destino de la democratización en América Latina (Panfichi, 2002: 40-43).

Hemos visto a partir del caso peruano relacionado con la explotación minera –que no es ajeno a los otros dos países–, que la sociedad civil abarca un aspecto privado y otro público, de un lado la familia y del otro las leyes de mercado. En tanto que el espacio público tiene una expresión estrictamente comunicativa, se hace partícipe a través de los derechos producidos en la modernidad: derechos sociales, políticos y, en la actualidad, los de cuarta generación o derechos del desarrollo sostenible. Así, al conceptualizar la sociedad civil como movimiento, acción, grupos e individuos, podemos apoyar a que los derechos se cumplan y se aprovechen responsablemente las múltiples posibilidades y recursos naturales de cada nación. En tanto como movimientos sociales, logran la capacidad de influir en la opinión pública, es preciso que esta acción mantenga y amplíe los horizontes de la autonomía social (Olvera, 2001), generando propuestas y contrapropuestas, sin estancarse en el simple “negacionismo”. Siendo conscientes, por un lado, que los recursos no renovables se agotan. Por otro, que estos recursos son la principal fuente de divisas con las que el Estado trata de asegurar el bienestar para todos sus ciudadanos.

Es preciso considerar que la cuestión del debilitamiento de la soberanía estatal, en una época de globalización, facilitaría la apertura de la política más allá de la esfera de la representación territorial dentro de cada nación. Esta apertura no es el anuncio de la llegada de una democracia cosmopolita, es más bien la gestación de ámbitos políticos supranacionales que no traen consigo la condición indispensable de ser democráticos. Bajo la evidencia disponible actualmente, reflexionamos acerca del hecho de que “el exceso de la política en relación con el territorio puede designar una ciudadanía cosmopolita o supranacional que se ejerce a pesar de que ella carece (aún) de un correlato institucional en términos de derechos y obligaciones” (Arditi, 2000:65). Esto nos permite avizorar, con cautela, el desarrollo y actuación de los movimientos sociales.

A manera de conclusión, la sociedad civil en América Latina es “aquella realidad que se ubica entre el Estado, el mercado y la sociedad: un entramado que para las nuevas democracias latinoamericanas y la gestión política sigue adquiriendo cada vez mayor relevancia.” (Hengstenberg, *et. al.*, 1999). Como hemos visto, en una época de incertidumbre, las complejas relaciones entre la sociedad y el Estado se traducen en esfuerzos por ampliar los espacios públicos, nuevas formas de interacción entre empresa y sindicato, el resurgimiento de la identidad étnica como factor político, el cuidado celoso del medio ambiente, etc. Son fenómenos que describen un campo de acción que ha cambiado las condiciones del quehacer político en América Latina. “El resurgimiento de la sociedad civil se encuadra entonces en el triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en América Latina, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía.” (*op. cit.*).

Notas

¹ “En distintas partes del mundo cientos de manifestantes que integran el movimiento de indignados salieron nuevamente a las calles para reclamar justicia social, derechos humanos y una democracia real.” (“Se extienden...”, 2011). Segmento de una nota periodística que da cuenta de esta confluencia.

² En el prólogo de Line Bareiro (En Arditi y Rodríguez: 1987).

³ Es preciso señalar que algunos autores, como Tilly y Tarrow, sitúan estos fenómenos en el plano exclusivamente político y en los aspectos mesurables (económico-materiales) de la acción colectiva (revoluciones, revueltas, democratización, nacionalismo). Este tipo de análisis explica los movimientos sociales a partir del funcionamiento del mercado político (Melucci, 1999).

Según Cecilia Bobes “hace falta entonces el desarrollo de nuevas perspectivas teóricas que permitan considerar tanto lo civil como lo político, lo institucional, lo normativo y lo simbólico” (Bobes, 2002: 384).

⁴ “...es el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución de un régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de gobierno democrática.” (O’Donnell, 1989: 19)

⁵ Aquí debemos anotar que estos esfuerzos organizativos y de participación ciudadana fueron promovidos, incluso, desde épocas anteriores a la transición democrática: “...los esfuerzos más creativos (aunque tampoco exitosos) de los militares por crear nuevas vías de representación y participación para los grupos de clase baja se dieron en Perú. A través del SINAMOS y de las comunidades industriales, los militares peruanos procuraron establecer un marco institucional a fin de facilitar la participación popular en el plano local (el de las empresas, las cooperativas, las asociaciones vecinales) y vincular a tales entidades con organizaciones de nivel nacional a las que se les concedería un lugar en los organismos encargados de las políticas públicas” (Conaghan y Malloy, 1997: 870-871).

⁶ Existen estadios grises entre ambos lados; además, es preciso considerar que: “Ni la ciudadanía ni la sociedad civil son realidades estáticas, sino campos dinámicos de luchas y disputas, ya que se trata de construcciones históricas que están expuestas a la intervención de los actores” (Bobes, 2010: 37).

⁷ Esta decisión no restringe el hecho de referirnos, en párrafos distintos a los del acápite cuarto, a otros países con el fin de ampliar nuestra visión sobre este fenómeno. “El investigador debe estar abierto a utilizar la aproximación metodológica que le dé mejores frutos” (García y Oliveira, 1994).

⁸ “Una profunda crisis social y económica es el terreno ideal para desatar las propensiones delegativas que pueden estar presentes en un país determinado. Tal crisis genera un fuerte sentido de urgencia. Problemas y demandas se acumulan para los nuevos gobiernos democráticos que no tienen experiencia y deben operar a través de una débil y desarticulada burocracia. El suyo es un ‘gobierno de los salvadores’ (O’Donnell, 1994: 65-66)

⁹ Si nos referimos a este gran pensador debemos aludir una característica adicional que lo acerca más a los movimientos sociales contemporáneos: su preocupación por el medio ambiente. En sus años como prisionero, Gramsci no solamente escribió sobre política, también se dedicó a escribir cuentos para sus dos hijos, Delio y Giuliano. *El árbol del erizo* es un libro que recoge estos cuentos (Rodríguez y Seco, 2007: 2).

¹⁰ Entiéndase a esta fundación como el simple hecho de ser testigos y/o partícipes de los actuales movimientos sociales que están presentes en diversas partes del mundo.

¹¹ “Las protestas estudiantiles comenzaron a inicios de mayo, en reclamo por los altos costos de la educación en Chile, que cuenta con uno de los sistemas educativos más privatizados del mundo, tras las reformas aplicadas por la dictadura de Augusto Pinochet.” (“Disturbios en...”, 2011).

¹² “Mientras se saludaba con regocijo la nueva era del capitalismo y la democracia, ciertos inquietantes acontecimientos continuaban planteando interrogantes sobre la supuesta irreversibilidad de estos cambios político-económicos en la región.” (Conaghan y Malloy, 1997: 868).

¹³ Es preciso señalar que para ciertos autores, hoy día se ha convertido casi en un cliché referirse a los años 80 como la década perdida de América Latina. El drenaje o pérdida de recursos causado por afrontar una excesiva deuda externa y la grave recesión económica, con frecuencia combinado con el crecimiento de la inflación, originó en la mayoría de casos dificultades en la toma de decisiones políticas de los gobiernos en América Latina (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998: 3).

¹⁴ Reformas en referencia concreta al sistema tradicional de partidos. Es preciso señalar que Argentina supera esa crisis en 2003. Ese año eligieron como presidente a Néstor Kirchner, quien fue sucedido por su esposa en 2007. Representantes del Partido Justicialista y el Frente para la Victoria, continuadores del peronismo.

¹⁵ Se seleccionó este caso como uno de los más representativos y perdurables en la línea de tiempo. Sin embargo, hoy en el Perú se viene desarrollando un movimiento atípico en relación con sus pares regionales: el movimiento gastronómico, liderado por Gastón Acurio Jaramillo, evidencia una serie de logros. En la arena política, en la última etapa del segundo gobierno de A. García, se impulsó la derogatoria temporal del Decreto Supremo que permitía el ingreso de semillas transgénicas al país.

¹⁶ En relación con los crímenes cometidos por militares peruanos a los que el ex presidente Alberto Fujimori se refiere como “errores lamentables de su política antiterrorista.”

*Candidato a Doctor en Investigación Social con mención en Sociología, FLACSO – sede México.

** Esta ponencia está basada en el artículo “Transformaciones políticas y sociedad civil en América Latina”, del mismo autor. Disponible en <<http://relacso.flacso.edu.mx/transformaciones-politicas-y-sociedad-civil-en-america-latina>>

Bibliografía

- “Activistas de DDHH lanzaron campaña contra indulto de Fujimori”, 2012, disponible en <<http://elcomercio.pe/actualidad/1483995/noticia-activistas-ddhh-lanzaron-campana-contra-indulto-alberto-fujimori>>.
- Aguilar, Rubén, 2012, *La sociedad civil en México*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- “Antimineros quieren repetir caso Conga en Cañaris”, 2013, disponible en <<http://www.expreso.com.pe/noticia/2013/01/27/antimineros-quieren-repetir-caso-conga-en-canaris>>.
- Arditi, Benjamín, 1999, “El devenir otro de la política. El escenario del archipiélago de circuitos políticos”, en Arditi, Benjamín (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos.
- _____ 2000, *Soberanía light y ámbitos políticos supranacionales*, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 17, diciembre, México, D.F.
- _____ y J. C. Rodríguez, 1987, *La sociedad a pesar del Estado: movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*, Asunción, El Lector.
- Avritzer, Leonardo, 2010, *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*, México, Universidad Veracruzana.
- Bobes, Velia Cecilia, 2002, *Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América Latina*, en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, núm.59, Vol. xx, mayo-agosto.
- _____ 2010, *De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina*, en *Nueva Sociedad*, núm. 227, mayo-junio.
- Cavarozzi, Marcelo y Esperanza Casullo, 2002, “Los Partidos Políticos en América Latina Hoy: ¿Consolidación o Crisis?”, en Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Editorial Homo Sapiens.
- Cervantes, Lucio I., 2012, Tesis: *La política a través de la guerra. La cruzada moral en contra del narcotráfico*, disponible en <http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MCS_XVIII_promocion_2010-2012/Cervantes_LI.pdf>.
- Conaghan, Catherine M. y James M. Malloy, 1997, *Democracia y neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia*, en *Desarrollo Económico*, vol. 36, núm. 144.
- Cotler, Julio, 2000), *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*, en *Estudios Sociológicos*, vol. 18, núm. 53, pp. 291-328.

“Disturbios en nueva marcha de estudiantes en Santiago de Chile”, 2011, Infobae América, 18 de octubre, disponible en <<http://america.infobae.com/notas/35954-Disturbios-en-nueva-marcha-de-estudiantes-en-Santiago-de-Chile>>.

Figueroa Ibarra, Carlos, 2008, *Protesta popular y procesos políticos en América Latina actual*, en López Maya *et. al.* (eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 109-55.

Gramsci, Antonio, 1975, *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, México, Juan Pablos Editor.

Hengstenberg, Peter, Karl Kohut y Günther Maihold (eds.), 1999, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, FES/Nueva Sociedad, p. 457-464.

Hessel, Stéphane, 2011, *¡Indígnate!*, España, Ediciones Simbióticas, disponible en: <<http://edicionessimbioticas.info/Indignate-de-Stephane-Hessel>>.

“Historia de Las abuelas de la Plaza de mayo”, 2011, disponible en: <<http://www.abuelas.org.ar>>.

Laclau, Ernesto y Ch. Mouffe, 1987, *Hegemonía y democracia radical*, en *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI, Editores.

“Los dos investigadores del CINEP fueron asesinados en mayo de 1997 por defender los derechos humanos”, 2012, disponible en: <<http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/229-perfiles/1765-mario-calderon-y-elsa-alvarado-investigadores-del-cinep->>>.

Melucci, Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El colegio de México, caps. IV al VI.

Modonesi, Massimo, 2009, *Reflexiones sobre el cambio de época en América Latina. Movimientos antagonistas y crisis hegemónicas*, en Castellanos y Oliver (coord.), *América Latina y el Caribe, una región en conflicto. Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*, México, Plaza y Valdés/UNAM, pp. 65-88.

O’Donell, Guillermo, 1989, *Definición de algunos conceptos y exposición de algunas premisas*, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, vol. 4, Buenos Aires, Paidós.

_____ 1994, *Delegative Democracy*, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm.1, enero.

Olvera, Alberto J, 2001, “Los modos de recuperación de la idea de sociedad civil”, en Olvera, Alberto J. (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, caps. I y IV y conclusión.

Oxhorn, Philip D. y Graciela Ducatenzeiler, 1998, Economic Reform and Democratization in Latin America y Conclusions. What kind of democracy? What kind of market?, en Oxhorn, Philip D. y Graciela Ducatenzeiler (eds.) What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism, University Park, Pennsylvania State University Press.

Palomino, Héctor (coord.), Gustavo Rajher, Leticia Pogliaghi e Inés Lascano, 2004, La política y lo político en los movimientos sociales en Argentina, disponible en <<http://departamento.pucp.edu.pe/cienciassociales/images/documentos/Lapoliticaylopolitico.pdf>>.

Panfichi, Aldo (coord.), 2002, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE-PUCP.

Preciado Coronado, Jaime, 2011, “Las instituciones participativas en el Brasil democrático’ de Leonardo Avritzer”, en *Espacio Abierto*, vol. 20, núm. 4, Maracaibo, Universidad del Zulia, octubre-diciembre.

Reguillo, Rossana, 2004, *Subjetividad, crisis y vida cotidiana. Acción y poder en la cultura*, en *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO.

Rodríguez Prieto, Rafael y José María Seco Martínez, 2007, *Hegemonía y Democracia en el siglo XXI: ¿Por qué Gramsci?*, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 15, (Ejemplar dedicado a: XXI Jornadas de la Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política, "Problemas actuales de la Filosofía del Derecho", Universidad de Alcalá, 28, 29 y 30 de Marzo de 2007), disponible en <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2260203>>.

Romero, Mauricio, 2002, “Sociedad civil. Cooperación y movilización por la paz en Colombia”, en Panfichi, Aldo, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE-PUCP.

Rozema, Ralph, 2007, *Paramilitares y violencia urbana en Medellín, Colombia*, en *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 3 (189), pp. 535-550.

“Se extienden movilizaciones de indignados en el mundo”, *Proceso*, México, 11 de noviembre, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=284910>>.

Schmitt, Carl, 1963, *El concepto de lo político*, Texto de 1932 con un Prólogo y tres Corolarios de Carl Schmitt, Traducido de la edición de 1963 por Dénes Martos, disponible en <<http://www.scribd.com/people/view/3502992-jorge>>.

Sotomayor, Arturo, 2007, *Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos*, México, CIDE.

Tarrés, María Luisa, 1999, *Las organizaciones del movimiento de mujeres en la reforma política*, en Olvera, Alberto J. (coord.), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.

Weyland, Kurt, 2004, "Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record", en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 1, pp. 135-157.

**Factores Claves en la Filantropía Individual Mexicana:
Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI) 2013**

*Michael D. Layton and Alejandro Moreno
Proyecto sobre Filantropía y Sociedad Civil, ITAM*

RESUMEN

Los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Filantropía y la Sociedad Civil (ENAFI) en 2005 y 2008 iluminaron cómo los mexicanos donan su tiempo y su dinero. La versión más reciente de la encuesta, de 2013, ofrece la oportunidad de profundizar sobre los factores más influyentes.

El marco teórico que explica el comportamiento filantrópico se basa en los factores demográficos (educación, religión, etc.), el capital social y los mecanismos de la filantropía. La meta de la investigación es especificar un modelo del comportamiento filantrópico mexicano. La pregunta de investigación es: ¿Cuáles son los factores claves en la filantropía individual mexicana? En particular, el trabajo voluntario y las donaciones, y el apoyo inter-personal, no-institucional.

Las hipótesis son:

- los elementos del capital social deben tener un impacto;
- la religión tiene un fuerte impacto en el comportamiento filantrópico religioso;
- la educación y el nivel socioeconómico tienen un impacto positivo;
- los mecanismos de filantropía deben tener un impacto positivo.

Palabras clave: capital social, confianza, voluntariado, cohesión social

SOCIAL CAPITAL

One major concept that informs the research is that of social capital, which includes both (1) participation in social networks as well as (2) norms of reciprocity and trust (Putnam 2000, 18-20). Recent research in the United States has utilized the large sample provided by the Social Capital Benchmark Survey to test hypotheses regarding the various forms of social capital and manifestations of philanthropic behavior. Brown and Ferris (2007) have demonstrated that adding social capital, via a factor analysis of associational networks and adherence to norms of reciprocity and trust, diminishes the significance of education as well as religiosity upon secular and religious giving as well as volunteering. Brooks (2005) and Wang and Graddy (2008) follow Brown and Ferris (2007) in distinguishing giving to religious and secular causes but offer more disaggregated measures of social capital. Both models uncover statistically significant but different levels of impact for distinct forms of social capital. While Brooks (2005) finds that all three of his measures (group involvement, social trust, and political engagement) are positive and achieve statistical significance, Wang and Graddy (2008) find that three of their measures (social trust, bridging networks, and civic engagement) are positive and significant for secular and religious giving, but activism is only significant for secular giving. In their results participation in informal networks does not have a statistically significant impact on either form of giving.

As Wang and Graddy (2008) point out, while these models are beginning to offer an empirically rigorous account of giving and volunteering in the United States, it is not clear how well they would hold up in other contexts. While this research has moved forward so too has a philanthropic agenda to support the development of local philanthropic institutions in the global south. Part of the rationale for this effort is that if civil society is to deepen and expand in developing nations, then its financial sustainability must be established locally (Charles Stewart Mott Foundation 2001; Ford Foundation 2006). The practical question then arises, how well can these models of philanthropic institutions – community foundations most prominent among them – prosper in diverse local contexts that differ dramatically from the US?

While studies have examined the issue of the —exportability of these models in a number of contexts - including Mexico (Berger et al. 2009), South Africa (Moyo 2003), Latin America (Thomson 2005) as well as globally (Sacks 2008) – these studies have looked at a wide range of elements in the enabling environment for philanthropy and civil society. These elements include:

legal and fiscal framework, capacity of civil society organizations, accountability and transparency mechanisms (Gaberman 2003; Layton 2009a) as well as issues of local and institutional leadership (Ford 2006, pp. 26- 31). While many reflect upon traditional expressions of solidarity none have examined in depth the issue of values and habits, specifically social capital measured quantitatively.

What do we know about philanthropy and social capital in these contexts? There is a small but growing number of public opinion surveys outside the US and Europe that examine giving and volunteering in countries as diverse as Brazil (Landim 2005), Chile (Fundación Trascender and Collect GFK 2008), Korea (Center on Philanthropy at the Beautiful Foundation 2009) Peru (Portocarrero 2005; Portocarrero et al. 2004), and South Africa (Everatt et al. 2005). Academics and others have undertaken some of these studies by donor institutions or umbrella organizations for civil society but all with the common purpose of understanding the distinctive set of values and habits that underlies philanthropic behavior in a particular context.

What these studies have in common in terms of their finding that various forms of philanthropic behavior are quite widespread, especially support for religious institutions, mutual self-help, and giving alms directly to the poor. These coincide with previous research on Mexico conducted by Layton and Moreno (2010) and other researchers (Butcher 2008). While all offer sound survey techniques – including random samples and household interviews – very few move beyond reporting percentage results and perhaps cross tabulations or correlations between wealth and giving or volunteering and donating. None of the aforementioned studies have systematically measured social capital, nor have they tested the kinds of statistical models recently advanced in various developed countries. The models tested in this paper are most closely based on those of Brown and Ferris (2007) and Wang and Graddy (2008) and will assess how well the factors identified by US researchers explain philanthropic behavior in Mexico.

MECHANISMS FOR PHILANTHROPIC BEHAVIOR

As Bekkers and Wiepking (2011a and 2011b) point out, there has been a significant amount of research that illuminates the key characteristics of donors and volunteers; “However, the reasons why these characteristics are associated with philanthropic behavior have been less clear” (2011a, 291). In an exhaustive literature view they identify eight key mechanisms to fill this gap (quoted

at length below: 2011b pp. 292-93):

Awareness of need Philanthropy addresses the needs of recipients. But, if potential donors and volunteers are not aware of existing needs, they will be less likely to engage in philanthropic behaviour. Also, more often than not, actors respond to a perceived need, rather than an objective need.

Solicitation In most cases, philanthropy occurs in response to a solicitation from or on behalf of an organization. Whether actors are solicited to engage in philanthropic behaviour, and how often they receive solicitations, are important factors that increase the level of engagement in philanthropy.

Costs and benefits Acts of philanthropy are costly for the actor as they require a donation of his/her own resources. In some circumstances, however, the costs are lowered (e.g. through a charitable deduction), and, in many cases, acts of philanthropy also yield material benefits for the actor (e.g. exclusive access to meetings or services of the organization). Philanthropy will be enhanced when it can be done at lower costs, and when it yields more benefits.

Altruism Acts of philanthropy can be inspired by a 'true' or 'pure' concern for the wellbeing of recipients or the creation of a public good or service. Knowing that certain needs are addressed already, donors who are motivated by altruism will reduce their giving to these needs.

Reputation The desire to obtain or maintain a positive social evaluation from others leads actors to engage in philanthropy (when such behaviour is expected to be evaluated positively).

Psychological benefits Acts of philanthropy typically generate a private internal benefit for the actor, even when the act of philanthropy cannot be observed by others. The psychological benefit is sometimes referred to as 'warm glow' or 'joy of giving'.

Values Actors display philanthropic behaviour to create a 'better world' — in line with their own perception of a 'better world'. Acts of philanthropy thus often express a value

held by the actor. These values include, among others, religious, political and more general altruistic values.

Efficacy Actors are more likely to engage in philanthropic behaviour when they perceive their contribution to be more effective.

The paper will complement the testing of the elements of social capital with an analysis of these eight mechanisms, examining their impact in the Mexican sector.

DATA, METHODS, and VARIABLES

DATA: ENAFI 2013

This section contains an analysis of the results of the National Survey on Philanthropy and Civil Society (ENAFI), conducted for the third time in 2013. (An analysis of the results of the first two rounds of surveys is available in Layton and Moreno, 2010). The survey instrument was based upon the Social Capital Benchmark Survey, Independent Sector's Giving and Volunteering questionnaire, as well as the World Value Survey. The instrument went through vigorous revision and field-testing to assure that it reflected the Mexican context. The survey examines a range of topics related to philanthropic behavior, including: donations, volunteer work, informal helping, and social capital (interpersonal and institutional trust, norms of reciprocity, and organizational membership and participation).

This survey was conducted twice March 2013, with a probability sample of 1,200 respondents. The interviews were conducted face- to-face rather than via telephone, which insures the inclusion of poorer households and heightens the representativeness of the results. The downside is the risk of socially desirable responses, a common effect when studying pro-social behavior (Bekkers and Wiepking 2010). It is important to bear in mind that methodological issues heavily influence results and that interpreting data should be done in a cautious manner (O'Neill 2001; Rooney, Schervish and Steinberg 2001 and 2004).

METHODS

In this paper a statistical model is developed that analyzes donations to both secular and religious organizations, voluntary work in both settings, as well as informal helping behavior. Although

the authors cited above do not make this distinction in their models, numerous other researchers have explored the difference between volunteering in secular and religious settings (Borgonovi 2008; Ruiter and De Graaf 2006) and even among religious denominations (Bekkers and Schuyt 2008). Because our dependent variables, which are described more fully below, were coded as a dichotomous variable with values 1 (where the respondent reported giving, volunteering, or helping) and 0 (otherwise), a logistic regression model is employed, which is appropriate for this type of binary variable. The variables included in the model are described below with a brief theoretical justification and the expected results.

Dependent Variables

As stated above, we analyze five dependent variables. Two of them refer to donations (giving), voluntary work (volunteering), both in secular and religious settings, and a measure of informal helping behavior. Both Brooks (2005) and Brown and Ferris (2007) have found that religiosity, while increasing giving to religious causes, decreases giving to secular causes; given this important impact on the philanthropic activity of donating money the current model also segregates volunteering into secular and religious. Wang and Graddy (2008) find religiosity robustly related to religious giving but not statistically significant for secular (although it has a negative coefficient).

The structure of the questions to measure giving and volunteering was the same: the survey participants were asked to review of a list of organizations and respond to the question of whether the individual had made a contribution or volunteered in the last 12 months. In the case of informal helping, the question listed a series of helping activities that benefited a friend, neighbor or acquaintance, i.e. not a family member. The use of such a list as a prompt enhances the accuracy of respondent recall (O'Neill 2001; Rooney, Schervish and Steinberg 2001 and 2004).

Independent Variables

The explanatory variables included in the model can be classified into three general categories. The first category refers to social capital and includes four different indicators: membership, networks, reciprocity, and interpersonal trust. The definition of social capital used in this study is that of Putnam (2000): (1) membership and participation and (2) norms of reciprocity and trust.

Following the example of Brooks (2005) and Wang and Graddy (2008 and 2009) the various dimensions of social capital are differentiated as each one may impact philanthropic behavior differently. In the current analysis social capital is measured in four different ways. In terms of the element of participation two variables were used based on two different questions. The first question was regarding membership in a range of organizations was utilized – church affiliation was excluded. The second was related to informal networks that provide help in times of need. The second aspect of social capital, that of norms, included a variable related to reciprocity and another related to interpersonal trust.

The membership variable represents the number of organizations that the respondent belongs to. The survey included eight different types of associations or groups: neighbors, education, financial or credit, political or partisan, sports, social or cultural, religious, and non-government organizations. The variable is an additive index that scores from 0 to the highest number of organizations the respondent belongs to. Based on factor analysis (not shown in this paper), membership in religious organizations was excluded from this variable, as it is a very different membership from the rest. However, due to the importance of religious orientation in explaining patterns of giving and volunteering in Mexico, an indicator of religiosity was included in the model, which is described below. The hypothesis to be tested is that membership makes it more likely that individuals will donate both money and time to secular causes. A similar effect is expected for religious philanthropy, although perhaps not as pronounced.

The informal networks variable explores how frequently the respondent spends times with friends, colleagues and neighbors. This is used as a proxy for the extension of social ties. Thus the hypothesis to be tested here is that giving, volunteering, and helping are also related positively to informal networks, as the latter offer connections of support and social ties.

The reciprocity variable might be considered the normative logic that flows from one's experience in networks of mutual support. The question asked respondents if they agreed or disagreed with the following statement: —By helping others, I help myself. The expectation is that giving and volunteering are more likely when individuals feel that they benefit when helping others. An adherence to the norm of reciprocity should relate positively to giving and volunteering.

Finally, the interpersonal trust variable is a conventional question about trust in others, more commonly known as social trust. Our expectation is that social or interpersonal trust should relate positively to giving and volunteering as it has in other settings.

The second set of independent variables consists of fairly standard demographic characteristics and religiosity. These characteristics included sex, marital status, having children, education, and age. The list of demographics also includes rural versus urban residence, as this is often an important divide in social activities in Mexico. Religiosity was included as it is another important factor in explaining charitable activities. The variable was based on attendance at non-holiday church services, rather than self-reported church membership (Ruiter and De Graaf 2006, 191). This variable is expected to have a strong positive relationship with both secular and especially religious giving and volunteering.

Rather than income – usually an important explanatory factor for philanthropy, this analysis included subjective assessment of how well the household makes ends meet instead. In survey research in Mexico, self-reported income tends not to be very reliable and it tends to cause a higher number of missing values based on item non-response. This alternative question has many fewer missing cases and it captures how economically secure the respondent feels. Other factors that have been used in the US (such as citizenship status, race, years in residence) were not included, as these factors do not have the same importance in the Mexican context.

These demographic variables are control variables and generate mixed theoretical expectations. Education and social class should be positively related to formal giving, although giving in Mexico has proven to be more informal and this makes it difficult to establish an expectation a priori (Layton and Moreno 2010). Marital status also seems ambivalent, but we expect respondents with children to be more involved in giving and especially volunteering, as schools and other children activities tend to open up those opportunities to people. In regards to urban-rural dwelling, Graddy and Wang (2009) found that increasing population density makes charitable giving to community foundations more likely and Brooks (2005) finds a negative relationship between rural residence and giving. The expectation here is that there are more organizations in urban settings so that opportunities to give both time and money would be more common.

Finally, the eight mechanisms of philanthropic behavior, listed above, are included. In addition, in the case of volunteering whether or not the respondent donated funds is included, and in the case of donating, whether or not the individual volunteered. Engagement of one type of philanthropic behavior tends to lead to the other.

RESULTS

(Table 1 about here)

VOLUNTEERING

In terms of social capital, neither *Interpersonal trust* nor *Reciprocity* achieved statistical significance. On the other hand, *Membership* and *Informal Social Networks* were significant for secular volunteering, consistent with most other findings.

In terms of the demographic variables, gender had no impact on the likelihood of being a volunteer. Age, however, was significant for secular volunteering with a negative coefficient, indicating that the young are more likely to volunteer. Living in a rural area increased the likelihood of volunteering, both in secular and religious settings. The single most important factor in predicting religious volunteering was religiosity. Three other demographic variables had a statistically significant impact on secular volunteering: more education led to more volunteering; happiness had a positive impact on volunteering; and, satisfaction with the economy had a slightly negative impact, implying that those who are not satisfied with the economy are more likely to give their time.

Of the primary mechanisms of philanthropy only one reached statistical significance in both settings: the solicitation of volunteer work, which was the single most important factor for secular volunteering. The other highly influential factor was donating: donating to a secular organization dramatically increases the chance of volunteering, with a similar though less dramatic result for donating and volunteering in a religious setting.

The percent of correct prediction in both models was relatively robust: 73 percent of secular and 80 percent for religious.

DONATING

In the case of donations, only one factor reached statistical significance: membership in the case of religious giving, but it had a negative coefficient, meaning that members of secular organizations are less likely to donate to the church and religious causes.

Only one demographic factor was statistically significant for secular giving: women were found to be more likely than men to donate. Three demographic factors made religious giving more likely: being a woman, being older, and religiosity, which again was the single most important factor. Two elements made religious giving less likely: being more economically secure, and feeling threatened with violence.

The mechanisms of philanthropy had more of an impact on making monetary donations. In both religious and secular giving, a solicitation had an impact. In terms of secular giving, two other mechanisms had a positive impact: the preference to give to institutions, and the value of altruism. Religious beliefs had a significant impact upon religious giving. Volunteering for a secular organization was the single most influential factor influencing secular giving, while volunteering in a religious organization also reached statistical significance for religious giving.

The percent of correct prediction in both models of donating was also relatively robust: just shy of 70 percent for secular and 80 percent for religious giving.

INFORMAL HELPING

The pattern of findings for informal helping was quite distinct. This was the only case in which a factor of social capital reached statistical significance and had a positive impact: informal social networks. Two demographic factors were significant: happiness and satisfaction with the economy made it more likely to engage in informal helping.

Of the eight mechanisms only the preference to give via institutions reached statistical significance, but this had a negative impact on informal helping. Rather surprisingly trust in organizations that raise funds, secular giving and secular volunteering all had a positive impact upon informal helping: this would indicate that helping friends and neighbors does not squeeze out more institutional forms of help, but that people who help their friends and neighbors are more likely to support institutions.

The percent of correct prediction in this case was the highest of all the models, at 88 percent.

CONCLUSIONS

How well do these models, based on those developed to explain philanthropic behavior in the United States, account for giving and volunteering in religious and secular contexts in Mexico? This section will examine the surprising lack of significance of social trust – an important difference from studies based in the United States – and then offers some thoughts on the other factors that reached, or failed to reach, statistical significance.

In a sense one aspect of social capital that was never significant – social trust – is the dog that did not bark in the model. In their analysis Wang and Graddy (2008) found social trust to be one of the most important parameters and is statistically significant for both secular and religious donations, and in a study of giving to community foundations these same authors (Graddy and Wang 2009) found that was the only aspect of social capital that did matter – a mirror image result. Similarly Brooks (2005) found social trust very important in driving up both secular and religious donations. Why was this not the case in Mexico?

At least since the publication of *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Almond and Verba 1963, pp. 212-214), Mexico has been characterized as having a low trust culture. Yet the ENAFI results indicate that three-fifths of Mexicans give to secular causes and nearly three quarters give to the church. The survey also found that the church is the single most trusted institution and that the biggest, high profile national fundraising campaigns also enjoy high levels of public confidence (Layton and Moreno 2010, 104-113). This finding could account for the great explanatory power of religiosity in religious giving and volunteering, and the reciprocal effects of giving upon volunteering and vice versa. Church attendance and giving/volunteering might compensate for the generalized lack of interpersonal trust and thereby facilitate secular donations and volunteer work.

The other factor to take into account is the way in which Mexicans donate most frequently – via street collections by the Red Cross and Teleton (a telethon charity for handicapped children), rounding off pennies of change in the supermarket, or buying donation cards for about 80 cents. These charitable acts all involve very small amounts of money, given spontaneously in response to a direct petition. Larger contributions, via personal check or credit card, are few and far between (Layton and Moreno 2010). Hence the amount of trust needed to part with 80 cents is

different than say 80 dollars.

This discussion raises a larger issue about important contextual differences between not only the US and Mexico but also more generally between developed and developing nations. Just as statistical models must be adjusted (or “tropicalized”) to better account for giving and volunteering, so too must conceptual models be adapted if not re-thought when being exported (Wilkinson-Maposa, et al. 2005; Oliver-Evans and Wilkinson-Maposa 2009). An important point of departure for this study is the observation offered by Wang and Graddy at the end of their article (2008, p. 39): “Given the strong cultural aspect of philanthropic behavior, it is unlikely that these findings can be generalized to other countries. They may however be suggestive for efforts to understand the role of social connections on individual charitable behavior more generally.”

It is important to add that in addition to the impact of social capital and the cultural aspects of philanthropy there is an important institutional context that includes a nation’s fiscal and legal framework as well as the level of development of organized civil society (Gaberman 2003, Layton 2009a). The abundance or scarcity of organizations, the level of social trust in fundraising campaigns, and systems of transparency and accountability all help shape an individual’s decision to give and volunteer, or to decline to do so.

REFERENCES

- Almond, G. and Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bekkers R, Wiepking P. (2011a). "Testing Mechanisms for Philanthropic Behaviour". *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing* 16: 291–297 DOI: 10.1002/nvsm.428
- Bekkers R, Wiepking P. (2011b). “A literature review of empirical studies of philanthropy: eight mechanisms that drive charitable giving”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40(5): 924–973.
- Berger, R., Bermúdez, D., Carrillo, P. and Tapia, M. (2009). *Mexico community foundations: A comprehensive profile*. Mexico: Teamworks/Alternativas y Capacidades A.C.
- Brown, E. and Ferris, J. (2007). “Social capital and philanthropy: An analysis of the impact of social capital on individual giving and volunteering”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 36(1), 85-99.
- Brooks, A. (2005). “Does social capital make you generous?” *Social Science Quarterly* 86(1), 1-15.
- Butcher, J. (2008). *México solidario: Participación ciudadana y voluntariado*, México: Limusa.

- Center on Philanthropy at the Beautiful Foundation. (2009). *Giving Korea 2008*. Seoul: The Center on Philanthropy at the Beautiful Foundation.
- Charles Stewart Mott Foundation. (2001). *Sowing the Seeds of Local Philanthropy: Two Decades in the Field of Community Foundations*. Flint, Michigan: Charles Stewart Mott Foundation.
- Everatt, D., Habib, A., Maharaj, B., and Nyar, A. (2005). "Patterns of giving in South Africa". *Voluntas* **16**(3), 275-291.
- Ford Foundation. (2006). *Funding Foundations: Report on Ford Foundation Support of Grantmaking Institutions, 1975 to 2001*. Ford Foundation.
- Fundación Trascender and Collect GFK. (2008). Estudio Nacional de Voluntariado 2008. Available at http://www.fundaciontrascender.cl/home/doc/EstudioNacionalVoluntariado_2008.pdf.
- Gaberman, B. (2003). Building the global infrastructure for philanthropy. Lecture, Waldemar Nielsen Seminar Series at Georgetown University. Washington, DC.
- Graddy, E. and Wang, L. (2009). "Community foundation development and social capital". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, **38** (3), 392-412.
- Landim, L. (2005). A 'new volunteering' in the Brazilian context. In: C. Sanborn and F. Portocarrero (eds.), *Philanthropy and Social Change in Latin America*, Cambridge: Harvard University Press.
- Layton, M. (2009a). "Philanthropy and the third sector in Mexico: The enabling environment and its limitations". *Norteamérica Revista Académica*. **4**(1), 87-120.
- Layton, M. (2009b). "A paradoxical generosity: Resolving the puzzle of community philanthropy in Mexico". *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework* (1), 87-101.
- Layton, M. and Moreno, A. (2010). *Filantropía y sociedad civil en México: Análisis de la ENAFI 2005-2008*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa,.
- Moyo, B. (2003). Community foundations, social capital and development in South Africa. Internal Fellowship Working Paper. Center on Philanthropy and Civil Society, The Graduate Center, The City University of New York, New York.
- Oliver-Evans, C. and Wilkinson-Maposa, S. (2009). "Community philanthropy". *Giving. Thematic Issues on Philanthropy and Social Innovation - Issue on Community Philanthropy: an evolutionary framework* (1), 9-15.
- O'Neill, M. (2001). "Research on giving and volunteering: Methodological considerations". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* **30**, 505-514.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Portocarrero, F. (2005). Volunteers and donors: Patterns of civic engagement in contemporary Peru. In: C. Sanborn and F. Portocarrero (eds.), *Philanthropy and social change in Latin America*, Cambridge: Harvard University Press.
- Portocarrero, F., Sanborn, C., Millán, A. and Loveday, J. (2004). *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú: Reflexiones a partir de una encuesta*. Lima: Universidad del Pacífico. Available at http://www.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/voluntarios_donantes_y_ciudadanos.pdf
- Rooney, P., Steinberg, K., & Schervish, P. (2001). "A Methodological Comparison of Giving Surveys: Indiana as a Test Case". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, **30**(3), 551-568.

- Rooney, P., Schervish, P., and Steinberg, K. (2004). "Methodology is destiny: The effect of survey prompts on reported levels of giving and volunteering". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* **33**, 628-654.
- Ruiter and De Graaf (2006). "National Context, Religiosity, and Volunteering: Results from 53 Countries". *American Sociological Review*. **71** no. 2 191-210. doi: 10.1177/000312240607100202
- Sacks, E. (2008). *2008 Community Foundation Global Status Report*. Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS). Available at: http://www.wingsweb.org/information/publications_community_2008_main.cfm
- Thompson, A. (2005). "Local development, community capacity building and resource mobilization: Exploring the potential of "community foundations" in Latin America". *International Senior Fellow 2005: Center for the Study of Philanthropy and Civil Society*. City University of New York: The Graduate Center.
- Wang, L. and Graddy, E. (2008). "Social capital, volunteering, and charitable giving". *Voluntas* 19, 23-42.
- Wilkinson-Maposa, S., et al. (2005). *The poor philanthropist: How and why the poor help each other*. Cape Town: South Africa: Compress.

Table 1: Results of Logistical Regression Analysis: 2013

	Volunteering secular			Volunteering religious		
	B	Wald	Sig.	B	Wald	Sig.
Interpersonal trust	0.107	0.281	0.596	0.270	1.587	0.208
Membership	0.153	10.233	0.001	0.024	0.237	0.626
Informal Social Networks	0.076	5.748	0.017	-0.007	0.034	0.855
Reciprocity	0.123	3.293	0.070	0.155	3.225	0.073
Sex (Female=1)	-0.045	0.092	0.762	-0.019	0.013	0.910
Age	-0.011	4.815	0.028	0.006	1.192	0.275
Rural	0.747	20.620	0.000	0.518	8.424	0.004
Religiosity	-0.054	0.920	0.338	0.491	37.502	0.000
Education	0.321	7.730	0.005	0.042	0.109	0.741
Subjective income (p78)	0.084	0.832	0.362	0.086	0.668	0.414
Happiness	0.269	5.391	0.020	0.106	0.679	0.410
Satisfaction with economy	-0.086	6.347	0.012	-0.019	0.239	0.625
Violence threat	0.116	2.856	0.091	0.037	0.222	0.638
Prefer to donate through institutions	-0.191	0.669	0.413	0.072	0.068	0.795
Awareness of need	0.207	0.802	0.371	0.213	0.587	0.444
Solicitation: volunteer work	1.558	89.521	0.000	0.971	34.551	0.000
Altruism	-0.237	0.744	0.388	-0.011	0.001	0.974
Cost and benefits	-0.244	0.233	0.630	0.510	0.971	0.325
Values	0.214	1.480	0.224	0.231	1.236	0.266
Giving secular/religious*	1.306	78.417	0.000	0.762	10.002	0.002
Trust in organizations that raise funds	-0.024	0.027	0.871	-0.010	0.003	0.953
Constante	-3.102	26.992	0.000	-5.783	58.102	0.000
χ^2			357.3			168.8
Significance			0.000			0.000
R square (Cox y Snell)			0.274			0.141
Percent of correct prediction			73.3			79.8
Cases included in analysis			1115			1115
Percent classified by 1			70.4			17.3

* When the DV is secular volunteering, secular giving is used, and the same logic applies to religious volunteering and giving.

	Giving secular			Giving religious		
	B	Wald	Sig.	B	Wald	Sig.
Interpersonal trust	0.022	0.014	0.906	-0.217	1.004	0.316
Membership	0.076	3.169	0.075	-0.162	12.690	0.000
Informal Social Networks	0.033	1.252	0.263	0.028	0.617	0.432
Reciprocity	0.117	3.598	0.058	0.051	0.565	0.452
Sex (Female=1)	0.288	4.467	0.035	0.321	4.076	0.044
Age	0.003	0.542	0.461	0.012	5.251	0.022
Rural	-0.035	0.051	0.821	0.323	2.972	0.085
Religiosity	0.014	0.074	0.785	0.636	106.555	0.000
Education	0.092	0.737	0.391	-0.027	0.047	0.829
Subjective income	-0.006	0.004	0.947	-0.225	4.930	0.026
Happiness	-0.111	1.141	0.285	0.099	0.668	0.414
Satisfaction with economy	-0.013	0.167	0.683	-0.055	2.072	0.150
Violence threat	0.033	0.261	0.609	-0.168	5.087	0.024
Prefer to donate through institutions	0.576	6.203	0.013	-0.019	0.006	0.938
Awareness of need	-0.141	0.444	0.505	-0.290	1.608	0.205
Solicitation: donation	0.559	14.423	0.000	0.521	8.489	0.004
Altruism	0.692	6.505	0.011	-0.283	1.065	0.302
Cost and benefits	-0.062	0.019	0.891	-0.137	0.074	0.785
Values	-0.227	1.931	0.165	0.621	10.752	0.001
Volunteering secular/religious*	1.412	99.839	0.000	0.735	9.437	0.002
Trust in organizations that raise funds	0.121	0.786	0.375	0.079	0.242	0.623
Constante	-1.561	8.139	0.004	-1.063	2.942	0.086
χ^2			200.5			293.1
Significance			0.000			0.000
R square (Cox y Snell)			0.165			0.231
Percent of correct prediction			69.2			80.2
Cases included in analysis			1115			1115
Percent classified by 1			72.0			92.3

*When the DV is secular giving, secular volunteering is used, and the same applies to religious giving and volunteering.

	Informal Helping		
	B	Wald	Sig.
Interpersonal trust	-0.105	0.128	0.720
Membership	-0.034	0.279	0.597
Informal Social Networks	0.097	4.791	0.029
Reciprocity	-0.014	0.027	0.869
Sex (Female=1)	-0.126	0.394	0.530
Age	0.008	1.322	0.250
Rural	-0.132	0.343	0.558
Religiosity	-0.041	0.287	0.592
Education	0.298	3.230	0.072
Subjective income (p78)	0.014	0.013	0.909
Happiness	0.368	7.454	0.006
Satisfaction with economy	0.094	4.614	0.032
Violence threat	0.111	1.369	0.242
Prefer to donate through institutions	-1.103	14.074	0.000
Awareness of need	0.058	0.033	0.855
Ask for volunteering (p6)	0.140	0.288	0.592
Altruism	-0.149	0.139	0.709
Cost and benefits	0.223	0.109	0.741
Values	-0.082	0.118	0.731
Trust in organizations that raise funds	0.411	3.891	0.049
Giving Secular	1.006	20.691	0.000
Volunteering Secular	0.646	6.881	0.009
Constante	-1.405	3.340	0.068
χ^2			98.4
Significance			0.000
R square (Cox y Snell)			0.084
Percent of correct prediction			88.1
Cases included in analysis			1115
Percent classified by 1			99.7

Las organizaciones de la sociedad civil en México y en Brasil: los retos para la recaudación de fondos y el cumplimiento de la misión organizacional.

Fernanda Cristina dos Santos Pereira; Rafaela Tamera dos Santos Pereira

Resumen del Contenido

Las organizaciones de la sociedad civil poseen diferentes papeles en la sociedad, sea la provisión de servicios, promoción del desarrollo, entre otros. El cumplimiento de estos papeles está directamente involucrado con su capacidad de recaudar fondos, eso porque, en general, ellas no controlan las fuentes de generación de sus ingresos y tienden a sufrir más los efectos de la dependencia externa, por eso deben desarrollar estrategias. Así, este estudio busca comprender las dependencias generadas por los recursos recaudados o por las estrategias adoptadas por las organizaciones de la sociedad civil: Para eso, se realizó amplia revisión de la literatura, encuestas y análisis de documentos. Este proceso permitió comprender los desafíos enfrentados por las organizaciones para recaudar y gestionar los fondos que permiten el cumplimiento de su misión organizacional y garantizan su existencia.

Palabras claves: 1.organizaciones de la sociedad civil, 2.dependencia externa, 3.estrategias, 4.recaudación de fondos, 5.misión organizacional.

Desarrollo

Las organizaciones de la sociedad civil se denominan de diferentes maneras, entre las cuales se destacan: organizaciones sin fines de lucro, voluntarios, tercer sector (TS), organizaciones no gubernamentales (ONG), de la caridad, entre otros termos (Salamon *et.al*, 2003). De acuerdo con Salamon *et.al* (2003), estas organizaciones tienen diferentes roles en la sociedad, sean por medio de la prestación de servicios con los hospitales, escuelas, organizaciones de servicios sociales, organizaciones ambientales, entre otros, o por medio de la promoción del desarrollo, o incluso, como importantes maneras de manifestación del pluralismo y de la expresión de la diversidad presente en la sociedad.

Según relata Mendonça y Araújo (2011), la realización de estas diferentes funciones está directamente relacionada a la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en recaudar

fondos, ya que, a la diferencia de las empresas y del gobierno, en general, ellas no controlan las fuentes de generación de sus ingresos. El hecho de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil no controlar la generación de sus ingresos permite que ellas sufran mucho más los efectos de la dependencia externa generada por los recursos recaudados o por las estrategias de recaudación adoptadas por ellas que impeden que las organizaciones cumplan con sus misiones organizacionales (Mendonça & Araújo, 2011).

Adelante de ese contexto, este estudio buscó comprender las dependencias generadas por los recursos recaudados o por las estrategias adoptadas por las organizaciones de la sociedad civil: Por esa razón, la pregunta fundamental y norteadora del estudio fue: ¿Los recursos accedidos y las estrategias adoptadas por las organizaciones de la sociedad civil influyen en la realización de la misión organizacional por ellas definidas?

Para contestar esa pregunta, se utilizó como metodología de investigación la revisión de la literatura, el análisis de casos y entrevistas en profundidad. La revisión de la literatura acerca de las organizaciones de la sociedad civil en México y Brasil permitió un reconocimiento de estas instituciones en estos países y poner de relieve los recursos financieros que son accedidos por esas organizaciones, además posibilitó una mayor comprensión de la teoría de dependencia de recursos sugerida por Aldrich y Pfeffer (1976) y que embasó el análisis de los resultados encontrados.

Las etapas de análisis de caso sugeridas por Eisenhardt (1989) fueron seguidas para la realización de este estudio, eso porque esa es una herramienta adecuada para el estudio de nuevos temas y áreas, o sea, el caso de los estudios direccionados a las organizaciones de la sociedad civil en México y en Brasil. Las etapas fueron: Definición de la pregunta, selección de los casos, creación de instrumentos y protocolos, análisis de campo con entrevistas en profundidad, análisis de datos, formulación de hipótesis, profundización de la literatura y finalización del estudio.

Así, en el caso de la organización brasileña Faces do Brasil, fueron realizadas visitas a lo largo de los años de 2011 y 2012, sin embargo las entrevistas utilizadas en esta investigación ocurrieron en Enero de 2013. En el caso de la organización CJM, fue realizada una inmersión de 20 días en la organización en Octubre de 2012, donde fue posible seguir la rutina de la oficina, realizar las

entrevistas y visitar a los productores beneficiarios de la certificación promovida por la organización CJM.

Organizaciones de la sociedad civil en México y Brasil

El origen de la sociedad civil mexicana está relacionada con la manera como cada línea de pesquisa entiende este proceso. En este sentido, Grzybowicz (2005) defiende que se origina en 1521 y está estrictamente conectada a la Iglesia Católica y al proceso de colonización. Reygardas (2004) entiende el origen de la sociedad civil basado por dos prácticas sociales, o sea, la asistencial e la de promoción. Y Vázquez *et al.* (2011) apuntan que ese proceso se inicia con la consolidación del Estado después de la Revolución Mexicana.

Aunque divergiendo del momento exacto en el que la sociedad civil mexicana se originó, estos autores destacan características similares en ese proceso. Porque, según ellos, el origen de las organizaciones de la sociedad civil estaba vinculado a la Iglesia, cambiando, en un según momento, para un acercamiento con el Estado, lo que favoreció y fortaleció acciones paternalistas y para ampliar el sueldo de clientes en este período. Solamente en los años más recientes, las organizaciones consiguieron adoptar una posición más autónoma y independiente frente a las dos instituciones, Iglesia y Estado.

Estos procesos que marcaron la sociedad civil mexicana también se ven reflejados en la historia brasileña, porque, de acuerdo con Landim (1998) y Fernandes (1997), el surgimiento de las primeras organizaciones de la sociedad civil brasileña también estaba vinculado a la Iglesia y, después, se observó el alineamiento de estas instituciones al Estado, principalmente durante el periodo getulista, que fortaleció el paternalismo, la búsqueda por clientes, el control del Estado y consolidó una especie de ciudadanía regulada.

El periodo dictatorial mexicano y brasileño fue otro momento que marcó la consolidación y la expansión de las organizaciones de la sociedad civil en estos dos países. Sin embargo, vale destacar que este momento fue vivenciado de manera distinta en la historia de los dos países, eso porque en Brasil la dictadura ocurrió de modo declarado mientras en México ese sistema estaba vigente de manera camuflada por las vías democráticas que mantuvieron corruptamente el PRI por 71 años en el poder.

En México, ese periodo fomentó la expansión de las organizaciones de la sociedad civil, pero muchas de ellas se mantuvieron informales o fueron extintas (Reygardas, 1994). Mientras en Brasil, ese momento permitió la crítica al sistema represor vigente y la emergencia de organizaciones para combaterlo (Gohn, 1997).

La búsqueda por esa autonomía e independencia es una realidad en ambos países, pero ese proceso no representa que las organizaciones no se relacionen con las instituciones de Iglesia o de Estado. Al contrario, lo que se busca construir y fortalecer son las relaciones objetivas y transparentes y que viabilicen la autonomía y la independencia de las organizaciones de la sociedad civil, sin que, para tanto, ellas sean cooptadas o se transformen en “brazos” de la Iglesia o del Estado.

En lo que se refiere a los aspectos legales, se observa que México consiguió grandes avances, si observamos la promulgación de la Ley de Fomento para las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Vázquez *et al.*, 2011). Pero, según Vázquez *et al.* (2011) la eficiencia de la referida ley es bastante cuestionada si observada las contradicciones existentes en su texto, la ausencia de incrementos en la disponibilización de recursos públicos y, principalmente, en la prevalencia del imagen en el país de que las organizaciones de la sociedad civil no son actores políticos tan importantes como los partidos.

Bajo este mismo aspecto, según Albuquerque (2006), Brasil no conquistó grandes avances porque el país tiene un conjunto de normas que fueron contruídas a partir del Código de 1916, influenciado por las circunstancias políticas y los *lobbies* setoriales. Esas leyes, sin embargo, no son suficientemente capaces de regulamentar las actividades, fomentar el desarrollo y, aún, incentivar la participación política y autónoma de las organizaciones de la sociedad civil brasileña.

No obstante, de acuerdo con Ribeiro (2013), las organizaciones de la sociedad civil brasileña en parceria con el Estado tienen buscado a criaciones de un marco regulatório que regularize y fomente las actividades de estas instituciones. Y que también garanta el establecimiento de sociedades con los órganos estatales para disminuir el riesgo de desvios y má gestión de recursos públicos, lo que lleva a perjuicios para ambos actores sociales, pero este proceso aún no fue consolidado.

Sobre la dimensión de las organizaciones de la sociedad civil en México y Brasil, se realizó esa comparación con base en las informaciones presetadas en el Relatório Analítico del Índice Civicus de la Sociedad Civil presentado en 2010 para el caso mexicano y en el relatório de Fasfil (Fundaciones Privadas y Asociaciones sin Fines de Lucro en Brasil) elaborado por IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística).

Bajo este sentido, es importante destacar que cada investigación fue basada en criterios distintos para contabilizar el tamaño de cada una de esas organizaciones. Por esa razón, es importante observar que el estudio mexicano considera como organizaciones de la sociedad civil el conjunto de ciudadanos que actúan colectivamente para defender una causa o interés común, que se organizan de manera voluntaria, que sean autónomas, que no hagan parte del gobierno o del Estado y que no posean lucros.

El estudio brasileño, por su vez, considera como organizaciones de la sociedad civil las instituciones privadas, sin lucros, institucionalizadas, autoadministradas y voluntarias. Por lo tanto, la grande diferencia entre esos dos criterios consiste en la institucionalización de esas organizaciones, que, en el caso brasileño, es necesario para que sean contabilizadas, y en el caso mexicano ese proceso no es necesario.

Basado en esta consideración, es posible comparar la dimensión de las organizaciones de la sociedad civil en los países analizados. Así, en 2010, México poseía un montante de 35.357 organizaciones de la sociedad civil, mientras en Brasil, en el mismo periodo, habían 290,7 mil instituciones. Esa información evidencia que, mismo sin la contabilización de los movimientos y de las organizaciones no formalizados, Brasil tiene una sociedad civil 08 veces más elevada que la mexicana.

Sobre la área de actuación, los datos evidencian que en México 55% de las organizaciones se dedicaban a ayudar a terceros y 20,9% estaban vinculadas a la religiosidad, mientras en Brasil 27% actuaban en la area de la salud y 26,4% se concentraban en acciones de educación. Esas informaciones permiten la verificación de que esas organizaciones poseen un perfil de actuación bastante distinto, ya que México busca más la filantropía y caridad, y Brasil, la prestación de servicio.

En ambos países, se observa una concentración de organizaciones en la región más desarrollada económicamente de esos Estados, o sea, en México ellas están concentradas en el Distrito Federal, principalmente en la Ciudad de México, y en Brasil están en la región sudeste, la mayoría en el Estado de São Paulo.

Cuando se observan las fuentes de recursos accedidas por las organizaciones mexicanas y brasileñas para que sus acciones fueran realizadas, se puede observar que las dos mayores fuentes de recursos accedidas fueron los donadores individuales y el gobierno, en México, y las tasas pagas por los servicios prestados y donaciones, en Brasil. Estos datos se relacionan directamente con las áreas de mayor actuación en esos países, eso es, ayuda a terceros y religiosidad, en México, y servicios prestados para la área de la salud y educación, en Brasil.

Para declarar aún más esa comparación, sigue una tabla con los valores percentuales accedidos por las organizaciones en México y en Brasil:

CUADRO 1 – Fuente de Financiamiento: Comparación México 2010 y Brasil 2002

Fuente de financiamiento	México (%)	
Donadores individuales y donadores extranjeros	23,38+5,58 = 28,96	27
Gobierno	22	5
Fuentes Nacionales	11,94	
Empresas Nacionales	9,83	
Venta de Servicios	8,22	44
Donadores extranjeros		
Tasas de Filiación	4	
Trabajo Voluntario		7
Rendimientos propios		5
No específica	8	12

Fuente: Relatório Analítico del Índice Cívico de la Sociedad Civil 2010 y Universidad *Johns Hopkins* datos de 2002 y ubicado em 2010

Aunque estos datos se refieran a periodos y organizaciones con características distintas, es posible observar una fuerte movilización de recurso por las organizaciones brasileñas por medio de la venta de servicios, de donación y de fuentes no específicas y de las instituciones mexicanas junto a los donadores, gobierno y fuentes nacionales. Además de presentar más visualmente esas informaciones, ese cuadro llama la atención para la movilización junto al gobierno.

Eso porque, en México, esa fuente puede ser considerada la segunda más importante, y en Brasil ella aún no posee esta relevancia, pues ella se encuentra entre las últimas fuentes accedidas. Esa constatación puede ser una evidencia de la ley que fomenta las organizaciones de la sociedad civil en México y del enmarañado de leyes que, aunque formalizan las organizaciones, dificultan el acceso y la gestión de los recursos públicos.

Mismo con un acceso aún pequeño, los recursos públicos brasileños ya poseen una herramienta para hacer viable la transparencia de las parcerias establecidas entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno federal, SICONV. Aunque no sea exclusividad de este tipo de parceria, ya que tiende a gerir las conecciones entre el gobierno federal y otras instituciones (ayuntamientos, por ejemplo), puede ser considerada una herramienta que busca garantizar la gestión y la transparencia de las parcerías establecidas entre las organizaciones de la sociedad civil y el sector público.

México, sin embargo, no posee un sistema similar a SICONV, lo que impide una comparación entre estos procesos. No obstante, es importante señalar que entre las debilidades destacadas en el estudio de Vazquez *et al.* (2011) se encuentra la realización del proceso de prestación de cuentas, que podría, de alguna manera, ser facilitado con la instauración de un sistema similar, que, además de auxiliar, podría traer mayor transparencia a las relaciones establecidas entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Teoria de la Dependencia de Recursos

La premisa básica de la teoria de la dependencia de recursos, según Aldrich y Pfeffer (1976) es que las decisiones tomadas para la concretización de cambios ocurren en el cerne de las organizaciones, o sea, dentro del contexto político e interno de las mismas, donde este contexto se relaciona con las condiciones ambientales existentes.

Por eso, Pfeffer y Salancik (1978) apuntan que el objetivo central de la teoría es explicar las maneras por las cuales las empresas se vuelven condicionadas por el ambiente en el cual están inseridas y cuales son las estrategias que ellas adoptan para gerenciar las dependencias generadas por las diferentes experiencias a las cuales son expuestas, incluso porque, en diferentes grados, todas las instituciones son dependientes de algun tipo de recurso externo.

Así, Rosseto y Rosseto (2005) evidencian que la tomada de decisión según la óptica de la perspectiva de la teoría de la dependencia de recursos sugiere que las organizaciones son, o intentan ser, activas para influenciar el ambiente donde ellas actúan. Por lo tanto, la Teoría de la Dependencia de Recursos crea un modelo en el que sitúa las organizaciones en una perspectiva de constante lucha por autonomía, de acuerdo con lo que fue constatado por Mendonça y Araújo (2011).

Para Mendonça y Araújo (2011), esta constatación puede ser mantenida porque las organizaciones poseen dificultades para adquirir y controlar sus recursos, y que, por esa razón, su sobrevivencia puede ser explicada por la habilidad que las organizaciones poseen de lidiar con las contingencias ambientales, para garantizar el abastecimiento de recursos necesarios para su existencia y manutención de su autonomía.

Así, según Mendonça y Araújo (2011), la gestión de la dependencia externa de recursos se vuelve en una cuestión crítica y la teoría de la dependencia de recursos apunta algunos caminos para lidiar con ella. Pfeffer y Salancik (2003) citan que las principales estrategias para lidiar con esa dependencia se encuentran en el alineamiento de las organizaciones a las demandas externas por los recursos más importantes, en que se debe evitar el control a través de la cooptación, o por la búsqueda de maneras de equilibrar el poder de la fuente de recursos de la cual se depende.

Mendonça y Araújo (2011) citan que en la adopción de la estrategia para equilibrar el poder de la fuente de la cual más se depende, el camino más común a ser escogido por una organización es lo de diversificar las fuentes de recursos, ya cuando se busca el alineamiento con las fuentes de dependencia, la estrategia se vuelve en la realización de alianzas, fusiones, colaboraciones y la adhesión a contratos de larga fecha. La adopción de la última estrategia puede envolver una significativa pérdida de autonomía de la organización en pro de una mayor estabilidad en el acceso y la manutención de sus recursos (Mendonça & Araújo, 2011).

Otras estrategias apuntadas por Mendonça y Araújo (2011) que son adoptadas por las organizaciones con el objetivo de reducir las inseguridades acerca de las dependencias de los recursos son:

Para la realización de esta última actividad, Mendonça y Araújo (2011) destacan la necesidad del involucramiento del *design* de estructuras y de los procesos organizacionales, pero esta estrategia

funcionaría más como una adaptación que como una tentativa de cambiar el ambiente. Porque, de acuerdo con los autores, tal estrategia resultaría en la creación y/o separación en subunidades de la organización, lo que, de cierta manera, posibilitaría una comprensión más efectiva de la naturaleza de las dependencias específicas de cada unidad y ampliaría la capacidad de mejorarlas.

Por otro lado, según Mendonça y Araújo (2011), la existencia de distintas subunidades, formadas por individuos distintos, resultaría en la lectura e interpretación diferenciadas sobre el ambiente, lo que puede acarrear conflictos entre las diversas funciones y presentar reflejos en los procesos de toma de decisión. Entonces, independientemente de la estrategia a ser adoptada por la organización, es necesario que se considere la distribución de poder dentro de la institución, ya que eso tiende a agilizar el proceso de toma de decisión y evitar los conflictos entre los individuos (Mendonça y Araújo, 2011).

Cuanto a los recursos captados, Fowler (2002 *apud* Mendonça y Araújo, 2011) apunta que cada fuente de recurso posee un peso con relación a su impacto en la organización y, para la evaluación de ellos, propone que sea realizada a partir de algunos elementos. Así, Mendonça y Araújo (2011) apuntan los siguientes elementos: La vulnerabilidad, la sensibilidad, el nivel de crítica, la consistencia, la autonomía y la compatibilidad.

De acuerdo con Mendonça y Araújo (2011), la vulnerabilidad se refiere a cuanto los eventos externos, fuera del control de la organización, son capaces de afectar sus accesos al recurso; la sensibilidad representa el grado y la velocidad en que los cambios en el flujo del recurso afectan la organización; el nivel de crítica indica la probabilidad del recurso ser sustituido sin que haya compromiso con la misión; la consistencia se refiere a la habilidad en cambiar el perfil del recurso sin comprometer la misión y la identidad de la organización; la autonomía determina en cuanto el recurso afecta la toma de decisión y la habilidad de negociación de la organización; y la compatibilidad evidencia la similitud que hay entre las demandas organizacionales y los recursos existentes y nuevos.

Frente las opciones estratégicas para la movilización de recursos y de sus rasgos, Mendonça y Araújo (2011) evidencian que los gestores deben buscar a comprender las diferentes maneras de

dependencias y los impactos que fueron viables por los distintos recursos para garantizar que ellos no interfieran en el cumplimiento de la misión organizacional.

Comércio Justo México x Faces do Brasil

Las organizaciones Comércio Justo México A.C. y el Forum de Articulación del Comércio Ético y Solidario de Brasil fueron fundadas en la misma época, o sea, final de los años 1990 e início de los años 2000 con el objetivo de construir un comércio justo genuinamente nacional. Como en México el tema del comércio justo ya era familiar, se quedó más claro para el movimiento mexicano a causa de esa temática, definir que la función de la CJM sería construir los mecanismos que hicieran viable este tipo de comércio en el país, acción que resultaría en la constitución de la organización como la institución que acredita en el concepto, los principios y los criterios de esta alternativa comercial.

Ya Faces do Brasil, cuando fue creado, no había en el país un ambiente familiar a esta temática y propicio para la discusión y práctica de ese modelo comercial. Por esta razón, ese fue el primer objetivo de la organización. Pero, en 2008, cuando los miembros de Faces do Brasil comprendieron que este objetivo ya había sido cumplido, ellos definieron una nueva misión para la organización, que, incluso, es bastante parecida con CJM.

Así, CJM trae como su misión la construcción, con pequeños productores organizados y consumidores, de un modelo diferente de desarrollo, impulsando un mercado basado en la justicia, solidaridad y sustentabilidad. Faces do Brasil, por otro lado, tiene como su actual misión fomentar la construcción de comércio justo y solidario como una herramienta de una economía inclusiva, solidaria y sustentable.

Ambas misiones organizacionales buscan a construir y hacer viable el comércio justo como una alternativa al sistema comercial y económico establecido en estos países, dándoles énfasis a valores como justicia, inclusión, solidaridad y sustentabilidad. La definición de esa misión va allá de identificar la razón de ser de estas organizaciones, esa conceptualización ejerce una función orientadora y delimitadora de las acciones de los gestores de estas instituciones, además de permitir que ellas se diferencien de otras organizaciones de la sociedad civil de sus respectivos países.

Cuando se comparan los recursos captados por CJM y por Faces do Brasil con el perfil de los accesos realizados por las organizaciones de la sociedad civil y encontrados a partir de la investigación presentada por Civicus mexicana y Fasfil brasileña, se observa que estas organizaciones accesan las fuentes de recursos disponibles, pero no siguen las mismas tendencias de los resultados presentas en esas investigaciones. Eso porque CJM y Faces do Brasil nunca recibieron una donación y esta es la fuente más accedida segun las referidas investigaciones.

El imagen de los recursos estimulados por CJM y por Faces do Brasil evidencian que la disponibilidad de recursos en estos países influenció los recursos captados por esas organizaciones, que, en algunos casos, siguieron la tendencia de las demás instituciones y, en otros momentos, establecieron otras uniones. Esa constatación implica en el reconocimiento de que la dinámica externa influencia el proceso de movilización de recursos por las organizaciones, pero no es suficiente para evidenciar si estos recursos fueron capaces de garantizar la existencia y autonomía de estas organizaciones.

Por eso, es importante identificar el momento por lo cual passaban las organizaciones, las razones que las hicieron adoptar determinadas estrategias, la autonomía e independencia cedida por esas estrategias y la adherencia de esas estrategias a las misiones organizacionales de las instituciones. Así, tanto CJM como Faces do Brasil, a lo largo de 2012, pasaron por un momento de crisis financiera y estaban viviendo los reflejos de ese proceso.

CJM vivía un momento de reestructuración interna iniciada por la salida del antiguo director ejecutivo de la organización, lo que resultó en una revisión y redefinición del nuevo papel, función y forma de actuación de este cargo y en una mayor prominencia de la Coordinadora Mexicana en las decisiones tomadas dentro de la organización. Ese proceso no resultó en la transferencia legal de los poderes de la organización, situación que estaba causando grandes dificultades para que los nuevos recursos fueran disponibilizados y las acciones de CJM fueran ejecutadas.

Faces do Brasil, por su vez, vivía los reflejos de la no liberación del convênio asinado y aprobado junto a SDT/MDA (Secretaría de Desarrollo Territorial/Ministério del Desarrollo Agrário) en 2011, que trajo una reducción de la entrada de recursos financieros para la organización, resultando en una desmovilizacióemde parte del equipo de la secretaría ejecutiva y de los grupos

que serían apoyados por este proyecto. Por otro lado, esa crisis financiera hizo posible una mayor movilización y involucramiento del consejo de gestión y político con las cuestiones de la institución, y Faces do Brasil no tenía ningún impedimento legal, lo que facilitó la definición de una estrategia para la movilización de recursos.

Estos escenarios, juntos a la limitada estructura de personas y físicas existentes en las organizaciones, se configuraban en un limitado para que ellas contruyeran y adoptaran estrategias robustas y largas para la movilización de recursos. Por esa razón, la principal estrategia encontrada por CJM fue la adhesión al proyecto para el comercio de café en el mercado doméstico, que, por un lado, generó recursos financieros de manera rápida y, por otro lado, tenía la función de difundir y fortalecer el tema del comercio justo en diferentes regiones del país.

Faces do Brasil escogió por continuar las acciones para la liberación del proyecto junto a SDT/MDA y continuar la búsqueda por nuevos partners y proyectos. Mientras esas acciones no presentaban resultados, la organización sobrevivió a causa de los pequeños proyectos financiados por FLD (Fundación Luterana de Diaconía), ISPN (Instituto Sociedad, Población y Naturaleza) y por la acción voluntaria y militante de sus miembros, hasta que, en diciembre de 2012, la organización consiguió aprobar y liberar un proyecto junto al gobierno federal via Senaes/MTE (Secretaría Nacional de Economía Solidaria/Ministério de Trabajo y Empleo).

Es importante destacar que estas estrategias fueron definidas por las instancias máximas de decisión de las organizaciones, y el camino posible en aquel momento era frente a la situación que cada una de ellas se encontraba. Así, evidencia el voluntarismo predominante en la teoría de la dependencia de recursos, en la que los componentes político e interorganizacional son fundamentales para la definición de las estrategias para la adquisición de los recursos necesarios y para la sobrevivencia de la propia organización, como apuntan Rosseto y Rosseto (2005).

La definición de estas estrategias no evidencia que las organizaciones son independientes y autónomas frente a estos recursos y financiadores. Según Fowler (2002) seis indicadores pueden auxiliar en esta constatación: La vulnerabilidad, la sensibilidad, el nivel de crítica, la consistencia, la autonomía y la compatibilidad del recurso con los intereses de la organización. Es importante citar que estos indicadores no están, necesariamente, alineados solamente a la última estrategia de la institución, aunque este sea el momento alvo de este análisis.

La vulnerabilidad se refiere a cuanto los recursos externos y fuera del control de la organización son capaces de afectar a sus accesos a los recursos. Así, es posible afirmar que el recurso capacitado al final de 2012 por Faces do Brasil es vulnerable y la propia organización posee un histórico reciente de esta vulnerabilidad. Nos basta acordar el decreto presidencial que bloqueó la liberación de los recursos del proyecto aprobado con SDT/MDA.

La estrategia de comercio de café emprendida por CJM también es bastante vulnerable. Primer porque la organización no posee experiencia para realizar esa actividad y puede cometer una serie de equívocos. Segundo, porque los productores pueden conseguir un precio más atractivo en el mercado externo y comercializar ese producto antes que ese proceso sea realizado por CJM.

La sensibilidad es la velocidad en la cual los cambios en el flujo del recursos afectan la organización. Para ambos casos, los recursos accedidos por esas estrategias son altamente sensibles, eso porque es el único recurso financiero en vigência en las organizaciones. Así, su ausencia culminaría en una falta de recursos para ambas instituciones.

El nivel de crítica indica la probabilidad del recurso ser sustituido sin que haya compromiso con la misión. En el momento en que fue realizada la investigación con las dos organizaciones, sería imposible que el recurso fuera sustituido, sabiendo que estas eran las únicas fuentes de recursos accedidas por CJM y por Faces do Brasil y, por eso, no existiría otra fuente de recursos con la cual la sustitución pudiera ser realizada.

La consistencia es la habilidad que la institución tiene para alterar el perfil del recurso sin compromiso con la misión y la identidad de la organización. Así, CJM tendría serias dificultades para efectivizar ese cambio, debido, principalmente, al hecho de no haber formalizado la transferencia del responsable legal por la organización. Faces do Brasil no tendría esta traba, aunque ambas organizaciones frenarían los criterios y plazos para movilizar nuevos recursos y establecer nuevas parcerías.

Cuando se observa la autonomía, o sea, cuanto el recurso afecta la tomada de decisión y habilidad de negociación de la organización, no es posible afirmar que CJM y Faces do Brasil sean, completamente, autónomas. Porque las organizaciones poseen una única fuente de recursos financiando la institución, lo que tiende a debilitar la habilidad de negociación de CJM y Faces

do Brasil frente a ese financiador y puede posibilitar que ellos interfieran en la toma de decisión.

Por otro lado, las organizaciones pueden optar por no necesariamente accederlos, caso entiendan que estos financiadores están tulliando su poder de decisión y su habilidad de negociación, su autonomía. Sin embargo, la presencia de otras fuentes de recursos financiando las acciones de CJM o Faces do Brasil seguramente fortalecería la autonomía de esas organizaciones frente al financiador.

Y, por fin, la compatibilidad, que evidencia la similitud existente entre las demandas organizacionales y los recursos ya existentes y nuevos. Tanto CJM como Faces do Brasil establecieron uniones que permitieron el fortalecimiento de las acciones y demandas de las organizaciones, pero los recursos actuales accedidos, en el caso de CJM - aunque esté alineado a la misión - tienden a generar resultados superficiales porque la difusión y el fortalecimiento del tema de comercio justo podrán ocurrir de manera volátil.

En el caso de Faces do Brasil, el proyecto iniciado junto a Senaes/MTE está altamente alineado con la misión y el objetivo de la organización definido en asamblea de los asociados en 2012, esto es, fortalecer y consolidar la plataforma Faces do Brasil como actor político de referencia de comercio justo y solidario en Brasil, siendo reconocido nacional e internacionalmente por esa actuación.

Aunque se constate el alineamiento del objetivo de los proyectos con las demandas de las organizaciones en aquel momento específico, esta constatación no es suficiente y capaz de garantizar que CJM y Faces do Brasil cumplan, de facto, sus misiones organizacionales. Así, en entrevistas realizadas con productores vinculados directamente a esas organizaciones, se constató que esas misiones no están siendo realizadas o cumplidas integralmente.

Cuanto a CJM, las entrevistas evidenciaron que los productores entienden como función exclusiva de CJM el desarrollo de comercio doméstico, se verificó la existencia de confusiones sobre el objetivo de la certificación FLO y CJM y el privilegio, por parte de algunos productores, por el mercado convencional cuando este aún es atractivo. Estas constataciones indican que muchas acciones necesitan ser desarrolladas por CJM para que su misión sea, realmente, cumplida.

De otro lado, las constataciones evidenciadas en el caso de Faces do Brasil demostraron que la organización está en la dirección del cumplimiento de su misión, pues ya fue acordada como la institución que fomentaba el debate y las acciones para el comercio justo en el país. Sin embargo, la ausencia de recursos y la crisis financiera iniciada en el año 2011 "hicieron dormir" las acciones que estaban siendo realizadas por la organización e impidió, aunque parcialmente, que Faces do Brasil consolidara, aún más, esa misión durante el año 2012.

Conclusiones

Al comparar los fondos recaudados por CJM y Faces do Brasil con el perfil de los accesos realizados por organizaciones de la sociedad civil, se comprueba que las organizaciones analizadas no siguen las mismas tendencias de las organizaciones en México y Brasil. Esto se debe al hecho que CJM y Faces do Brasil nunca recibieron donaciones

1. CJM y Faces do Brasil habían pasado por un momento de crisis y estructuración, lo que resultó en estrategias débiles para la recaudación de fondos. Sus estrategias presentaban: alta vulnerabilidad; sensibilidad a los cambios externos; eran críticos, debido a la dificultad en su remplazamiento; permitían poco la autonomía de las organizaciones; al mismo tiempo, eran altamente compatibles con la misión de las organizaciones.
2. Proyectos alineados a la misión organizacional de CJM y Faces do Brasil, pero insuficientes para que esas organizaciones cumplieren su misión organizacional.
 - a. CJM: Los productores comprenden como función exclusiva de la organización el desarrollo del mercado interno, además de haber una confusión entre la certificación FLO (*Fair Trade Labeling*) y CJM;
 - b. Faces do Brasil: Está en la dirección del cumplimiento de su misión organizacional, pues fue acordado por los productores como el principal actor y promotor del comercio justo en Brasil. Sin embargo, la ausencia de recursos en el año 2012 inviabilizó el cumplimiento efectivo de su misión.

Los resultados encontrados permiten afirmar que la definición de estrategias para la recaudación de recursos es vital para las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo el mero acceso a estos recursos no garantiza que la organización es independiente, autónoma y capaz de cumplir

con su misión organizacional. Además, posibilitó una mayor comprensión acerca de los desafíos que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil para recaudar y gestionar fondos, que permiten su mantenimiento y cumplimiento de la misión que motiva su existencia.

Bibliografía

1. Salamon, L., Sokolowski, S., Wojciech & List, R. (2003) *Global Civil Society – An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
2. Mendonça, P. M. & Araújo, E. T. (2011, Janeiro 1). Sustentabilidade Organizacional em Ongs: Os casos do GAPA-BA e do Grupo Brasil a partir das contribuições da teoria da dependência de recursos. *Revista Gestão e Planejamento*, 12, 112-132.
3. Aldrich, H. E.; Pfeffer, J. (1976). *Organizations and environments*. Ithaca: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University.
4. Eisenhardt, K. (1989, 4). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14, 532-550.
5. Reygardas, R. R.G. (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México.
6. Landim, L. & Beres, N. (1999). *Ocupações, despesas e recursos: as organizações sem fins lucrativos no Brasil*. Rio de Janeiro: Nau Editora.
7. Gohn, M. G. (1997). *Teoria dos movimentos sociais – Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
8. Albuquerque, A. C. C. (2006). *Terceiro setor: história e gestão das organizações*. São Paulo: Summus.
9. Ribeiro, V. M. (2013). *Um novo marco regulatório para as ONGs*. Ubicación: http://www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=49&it=5927.
10. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Ubicación: ftp://ftp.ibge.gov.br/Fundacoes_Privadas_e_Associacoes/2010/fasfil.pdf.
11. Johns Hopkins University. Ubicación: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/UN_Handbook_Brazil_2010.pdf.
12. Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.

13. Rosseto, C. R. & Rosseto, A. M. (2005, Janeiro 1). Teoria Institucional e Dependência de Recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. RAE-eletrônica, 4. Ubicación: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v4n1/v4n1a10.pdf>
14. Froelich, K. A (1999, 3). *Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations*. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 28, 246-268.
15. Comercio Justo México (2012). Ubicación: <http://www.comerciojusto.com.mx>.
16. Faces do Brasil. Ubicación: <http://www.facesdobrasil.org.br/>.
17. Layton, M. D. (2004). *Funding Sources for Civil Society in Mexico: Constructing a Matrix of Funders and Organizational Typology*. Sixth International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR), Totonto.
18. Ley Federal De Fomento A Las Actividades Realizadas Por Organizaciones De La Sociedad Civil (2004). Ubicación: http://www.indesol.gob.mx/work/models/web_indesol/Template/12/1/archivos/ley_federalo_21_Dic_2010.pdf.

Mesa C.2

Las OSC en ámbitos locales

Conflictividad por el espacio urbano en el municipio de Zapopan, Jalisco. Los casos de: Ciudad Bugambilias, Jardines del Sol, Los Colomos y el Bosque Nixticul.

José Bautista Farías

Resumen.

Este trabajo alude a la conflictividad generada por la disputa de los espacios urbanos asociados al cambio de uso de suelo, en el municipio de Zapopan del Estado de Jalisco, con motivo de proyectos privados^{viii} que provocan oposición, confrontación y procesos de empoderamiento de parte de agrupaciones vecinales y sociales, debido a que ven afectados sus intereses individuales y colectivos, por lo que buscan alternativas a través de diversas vías apelando al gobierno y a la sociedad.

Se hace referencia al papel del gobierno municipal, las asociaciones vecinales y agrupaciones sociales urbanas. Se estudiaron cinco agrupaciones sociales urbanas de diverso tipo, que actúan en el AMG, no obstante los casos analizados son cuatro: Ciudad Bugambilias, Bosque Nixticul, Los Colomos y Jardines del Sol. Los conceptos que se manejan son: conflicto, empoderamiento, agrupaciones sociales y espacio urbano.

1. Marco teórico y metodológico.

Partimos del supuesto de que los conflictos sociopolíticos forman parte de las dinámicas cotidianas de las agrupaciones sociales y que la ausencia de mecanismos para la gestión y mediación de los conflictos, pueden minar su capacidad de incidencia pública y viabilidad como agrupación. Los conflictos sociopolíticos son abordados desde tres perspectivas: i) la conflictividad al interior de las agrupaciones sociales; ii) la conflictividad entre organizaciones sociales y iii) la conflictividad entre las agrupaciones sociales y el gobierno. Por razones de espacio en el presente estudio solo se abordará el primer aspecto.

Uno de los componentes centrales de los conflictos sociopolíticos es el poder. Según Foucault (1981) el poder no es una propiedad, por lo tanto no se posee, se ejerce, es algo que está en juego, es una estrategia en acción implementada por diversos actores, no sólo por el Estado. Esta

concepción del poder nos ayuda a entender y ubicar el “peso” o el grado de influencia que tienen determinados actores no estatales en el espacio público de las ciudades.

Algunos autores coinciden en señalar que la conflictividad sociopolítica está presente en las relaciones sociales y es clave para entender las dinámicas humanas ligadas a la constitución de sujetos y a los procesos de transformación social^{ix}. El conflicto es ante todo un proceso interactivo, basado en una incompatibilidad -de valores, afectos, creencias, percepciones, etc.- que se da en un contexto determinado y que se expresa como una insatisfacción o un desacuerdo con un adversario. Para Honneth (1997) el ser humano tiene la necesidad de reconocimiento por parte de sus similares, por lo que el sentirse invalidado, no reconocido, pueda dar lugar a conflictos.

Todo conflicto sociopolítico ocurre en un tiempo y espacio determinado. El concepto de espacio tiene muchas acepciones y puede ser abordado desde diferentes disciplinas, para el presente trabajo, partiremos de la reflexión epistemológica del espacio conocida como “geometrías del poder” de Massey (2005) que enfatiza el carácter social de éste y que parte de tres postulados: i) la vinculación entre el espacio y el poder, ii) el espacio que integra la posibilidad de múltiples trayectorias, iii) el espacio como sistema abierto en continuo proceso de transformación. “Bajo esta perspectiva, el espacio deja de ser estático y se encuentra en continuo movimiento; es resultado de la conjunción de co-presencias y co-existencias que se encuentran a partir de las múltiples trayectorias que adoptan los agentes; es multidimensional y, por tanto, móvil” (López y Ramírez, 2012, 27).

Esta concepción del espacio puede ser aplicada en diferentes contextos, urbanos, semiurbanos, rurales, etc. En el presente estudio, que alude a un contexto eminentemente urbano, nos parece útil porque: a) ofrece una perspectiva de análisis vinculada al tema del poder (económico y político) de los diferentes actores con presencia en la ciudad; b) permite observar y analizar las diferentes trayectorias de uso y aprovechamiento que puede adoptar el espacio y c) nos da cuenta de los procesos de transformación que asume el espacio urbano debido a las co-presencias de los diferentes agentes. Todos estos procesos son potencialmente conflictivos en términos sociopolíticos, sobre todo en las grandes ciudades, donde la especulación y demanda de suelo es considerablemente alta.

Según Duhau y Giglia (2008) la disputa en torno a los espacios urbanos y el abuso por parte de diferentes actores ha llegado a casos fuera de lo común en algunas ciudades. Apuntan que el

origen y las características de la gran mayoría de los conflictos urbanos contemporáneos tienen en común las disputas y discrepancias en torno al espacio público y que éste tema no es un asunto que parezca interesar significativamente a quienes gobiernan la ciudad.

Para estos autores, buena parte de los conflictos por los espacios urbanos surgen debido a lecturas distintas sobre los derechos de éste por parte de los actores y que éstas confrontaciones pueden exacerbarse por la ausencia de un referente común que funcione como árbitro legítimo. “Ese referente común ausente, remite a dos tipos de carencias. Por una parte la de un conjunto de reglas explícitas y aceptadas por la mayoría... Y por otra, la de una autoridad capaz de aplicar dicho orden en tanto es reconocida como legítima por la mayoría” (*Ídem*, 16).

De acuerdo con Paz Salinas, existen también los “conflictos por afectación” (o riesgo de afectación), que se presentan tanto en el ámbito rural como en el urbano y se distinguen porque involucra a diversos actores (campesinos, caciques, terratenientes, gobiernos, corporaciones nacionales y transnacionales, colonos, organizaciones civiles, etc.).

Ramírez y Safa (2010) por su parte, destacan el papel decisivo que tienen las asociaciones vecinales en la defensa del espacio público, frente al progresivo deterioro de los espacios habitacionales generados por la construcción de megaproyectos^x que impactan los servicios urbanos básicos, la vialidad y la calidad de vida de sus habitantes. La importancia política de este tipo de organizaciones locales se explica -según estos autores- por la agudización de los problemas metropolitanos y por la emergencia de una mayor conciencia vecinal sobre su derecho a opinar e intervenir en el destino de su entorno.

De acuerdo al reglamento de participación y organización vecinal del municipio de Zapopan^{xi}, la asociación vecinal es un organismo de interés público legalmente constituido que tiene por objeto defender, fomentar y mejorar los intereses de la comunidad mediante la colaboración y participación solidaria de sus integrantes en el fraccionamiento, barrio o núcleo de población urbana o rural donde esté constituida. Sin embargo, en los casos que se expondrán más adelante, además de las asociaciones vecinales intervienen otro tipo de agrupaciones como las asociaciones civiles y los comités de vecinos, que sin estar constituidos legalmente se activan e interactúan con otras personas y grupos en la defensa del espacio urbano. Por lo anterior, utilizaremos el concepto de agrupaciones sociales, para hacer referencia a un conjunto de personas que interactúan entre sí, que comparten determinados objetivos, espacios (el barrio, la colonia, la ciudad), se

organizan, participan y se activan en torno a intereses comunes, compartiendo sus recursos, capacidades y anhelos.

El concepto de empoderamiento tiene muchas acepciones, según Acuña (2006), es sinónimo de potenciar o apoderar y está vinculado a procesos de profundización de la democracia e implica tomar conciencia de sí mismo y asumir un rol protagónico en la esfera pública. Para el presente trabajo, se entenderá por empoderamiento al proceso mediante el cual las agrupaciones sociales desarrollan un conjunto de capacidades y habilidades para dar respuesta organizada a los problemas que enfrentan, con el fin de influir en la transformación y trayectoria del espacio urbano en el que cohabitan y defender su calidad de vida. Lo anterior implica constituirse en actores sociales con capacidad de incidencia en el ámbito público del que forman parte.

¿Qué papel juega el Estado en la dinámica de los conflictos sociopolíticos relacionados con el espacio urbano? En términos generales, el Estado es un ancla indispensable de los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia, esto significa que los ciudadanos tienen un derecho público irrenunciable a un Estado, pero no a cualquier Estado, sino a uno consistente con la democracia (O'Donnell, 2008).

De acuerdo al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana, los municipios tienen personalidad jurídica para expedir reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que regulan las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como también promover la participación ciudadana y vecinal. Asimismo, en el Código Urbano para el Estado de Jalisco (2008) se reiteran y detallan las atribuciones que tiene el municipio^{xii}. Destaca también la facultad que tienen los gobiernos locales para aplicar las medidas necesarias para desalentar la especulación respecto de predios y fincas, contraria al interés social, entre otras.

De acuerdo con O'Donnell (2008, 28), el Estado es “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y reconocidas por el sistema legal de ese Estado) que legalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente”. Una de las dimensiones del Estado aluden a su papel como foco de identidad colectiva^{xiii}, es decir, justifica su existencia legal en la medida que se asume como representante del pueblo y vela por el “interés público”, por lo que se coloca por encima de los conflictos entre los actores sociales.

Por lo anterior, es importante ubicar el papel que asumen las autoridades municipales de Zapopan en las divergencias y disputas del espacio urbano de los casos estudiados, así como revisar los principales conflictos internos que enfrentan las agrupaciones urbanas y su relación con el Estado.

El presente trabajo se divide en tres apartados, en el primero se hace una breve descripción del contexto urbano del municipio de Zapopan y en el segundo se abordan los principales conflictos de los casos seleccionados, las características y conflictividad que se presenta al interior de las agrupaciones sociales.

2. Contexto y conflictividad urbana en el municipio de Zapopan.

El municipio de Zapopan^{xiv} forma parte del Área Metropolitana de Guadalajara^{xv} (AMG), es el segundo municipio más poblado del Estado de Jalisco (ver figura 2), con 1'243, 756 habitantes (INGEI, Censo de Población y Vivienda 2010), tiene una extensión de 893.15 km² (es el de mayor superficie del AMG). En los últimos años el crecimiento urbano del AMG se ha registrado principalmente en la zona poniente de la ciudad en los municipios de Zapopan y Guadalajara (Siqueiros, 2010). En Zapopan se encuentra la mayor parte de superficie del área de protección forestal y refugio de fauna silvestre del Bosque la Primavera, así como las áreas de protección hidrológica de la Barranca del Río Santiago, el Bosque Nixticuil-San Esteban-El Diente (conocido como BENSEDI) y Los Colomos. Se ubican también las mayores extensiones de áreas verdes y recreativas (Parque Metropolitano, Los Colomos, el Centinela, el bosque La Primavera, el bosque Nixticuil). Por consiguiente, Zapopan es uno de los municipios con mayor valor ambiental del AMG (hidrológico, hábitat natural, escénico y recreativo). De acuerdo a proyecciones de la CONAPO^{xvi} para el año 2020 el municipio de Zapopan será el más poblado de Jalisco con 1'515,555 habitantes (contra 1'387,802 del municipio de Guadalajara para ese año).

Figura 1, municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara.



En los últimos 45 años la mancha urbana del AMG se ha multiplicado 7.5 veces, a un ritmo superior al crecimiento de la población (figura 2). Según diversos estudios, el mayor número de fraccionamientos residenciales se han construido en el Municipio de Zapopan (López Moreno, 1996; Núñez Bustillos, 2008, Ramírez y Safa 2010). Los centros y plazas comerciales –aunado a los fraccionamientos residenciales- son los que en la actualidad se apropian del mayor porcentaje de suelo de las ciudades metropolitanas (Ramírez y Safa, 2010).

Figura 2. Crecimiento de la mancha urbana del AMG.



Fuente: Atlas de la Producción del Suelo en el AMG, Departamento de Estudios Regionales, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara

Los datos anteriores de Zapopan son importantes porque ayudan a comprender y contextualizar los cuatro casos que forman parte de este estudio: i) El fraccionamiento Ciudad Bugambilias; ii) El Parque Los Colomos; iii) el fraccionamiento Jardines del Sol y iv) el Bosque Nixticuil. Tres de estos casos se ubican en áreas naturales protegidas (Ciudad Bugambilias, Los Colomos y el Nixticuil), por lo que la defensa de estos espacios, por parte de los colonos, incluye de manera

significativa el tema del medio ambiente en sus agendas de trabajo. A continuación se hace una breve descripción de los conflictos y problemáticas que enfrentan de cada uno de ellos.

3. Conflictividad en torno al espacio urbano en el municipio de Zapopan.

3.1.Ciudad Bugambilias.

El fraccionamiento Ciudad Bugambilias, secciones uno y dos, –localizado al Sur de Guadalajara (figura 3)- se creó a mediados de los años setenta. Es una colonia de tipo residencial donde viven sectores de clase media alta y alta. Las viviendas son de tipo unifamiliares en terrenos de más de mil metros cuadrados de superficie cada una (el costo por m2 de terreno oscila entre los 2,500 y los 5000 pesos). Cuenta con grandes extensiones de áreas verdes, seguridad privada, áreas comerciales, club de golf, club deportivo con gimnasio, alberca, canchas diversas, entre otros servicios. Dado su ubicación privilegiada – colinda con el Bosque de la Primavera- entre 1985 y 1990 empezó a crecer en las áreas circunvecinas. En un principio contaba con 3,800 lotes entre las dos secciones; actualmente tiene 4,600 terrenos y cerca de 25 mil habitantes (entrevista 23/08/2012).

Figura 3, plano de ubicación de Ciudad Bugambilias.



En los inicios de Ciudad Bugambilias el agua disponible era suficiente de acuerdo a lo planeado; con el paso del tiempo empezaron a colgarse de esta zona unidades habitacionales adicionales que utilizaron la infraestructura y los servicios afectando seriamente la movilidad y el medio ambiente de este fraccionamiento. En versión del vicepresidente de la mesa directiva esto fue tolerado y propiciado por las mismas autoridades del municipio de Zapopan (entrevista 13/09/2011).

En septiembre de 2004, Zapopan aprobó el proyecto “Lomas de Bugambilias” en una superficie de 491-22-67.26 hectáreas, de los cuales 43-21-06.22 has. corresponden a las áreas de protección a causas y escurrimientos; así como 10-64-68.96 has. a superficie de restricción para

infraestructura (eléctrica, agua potable, sanitaria y de drenaje y vial)^{xvii}; dentro del plan parcial de urbanización promovido por la inmobiliaria DASA (Desarrolladores Asociados, SA, empresa de Monterrey) y Lomas de Bugambilias. El proyecto contempla un crecimiento de 3,777 viviendas con lo que prácticamente se duplica el número de viviendas que actualmente tiene este fraccionamiento.

Para el vicepresidente de la Asociación de Colonos de Ciudad Bugambilias (ACCB, periodo 2010-2012), el principal problema que enfrentan es la falta de agua, le sigue el de la movilidad, ya que sólo tienen una salida para el transporte (se tiene proyectado otra salida por la Av. Mariano Otero), lo que obstaculiza accesos a la segunda sección y finalmente la tala de árboles y los incendios (intencionales) del bosque La Primavera (entrevista 13/09/2011).

Otro problema serio tiene que ver con los vínculos de intereses entre la mesa directiva anterior con la Inmobiliaria DASA a quienes cedieron los derechos, “mediante un convenio leonino”, para utilizar la infraestructura del fraccionamiento para su crecimiento futuro – lo que compromete a la asociación a proveer de los servicios básicos (de agua, drenaje, recolección de basura, vialidades, seguridad, etc.) a esta compañía, sin que existan las condiciones para ello-. Asimismo, la anterior mesa directiva (del periodo 2007-2009) fue acusada de manejar indebidamente el presupuesto y los recursos de los colonos; situación que ha derivado en demandas jurídicas entre los miembros de la actual mesa directiva y los dueños de la inmobiliaria DASA. La directiva actual de la ACCB (periodo 2010-2012) se ha negado a cumplir el convenio bajo el argumento de que no hay agua suficiente para sostener el crecimiento urbano en la zona. La respuesta de la empresa DASA fue demandar a la mesa directiva y el juicio está en proceso.

El incumplimiento de estatutos, pero además, la mezcla de los intereses de los desarrolladores inmobiliarios con las mesas directivas anteriores de Bugambilias, ha llevado a comprometer a la asociación de colonos, a proporcionar una serie de servicios que en opinión de la directiva vigente (periodo 2010-2012) son imposibles de otorgar. Pero el problema fundamental, se encuentra también en los propios estatutos de dicha asociación que se modificaron para beneficiar a DASA, lo explican así:

“Yo creo que aquí el problema radica en los estatutos, porque tengo entendido que los estatutos fueron modificados en la época de Ayala (antes del 2004), en los cuales con la poca asistencia que se tenía en las asambleas, se adecuan los estatutos de tal manera que el presidente puede hacer lo que se le antoje, tiene poder absoluto” (entrevista 13/09/2011).

Actores y conflictividad interna.

La conflictividad interna en el fraccionamiento Ciudad Bugambilias se establece entre: la ACCB (periodo 2007-2009) y los integrantes del Consejo de Vigilancia, de dicha asociación, cuyos miembros crearon un *blog* titulado: “Transparencia Bugambilias” que utilizaron para informar y denunciar de las anomalías de la mesa directiva del periodo citado. La ACCB, desde hace más de una década establecieron fuertes vínculos con la empresa inmobiliaria DASA, quién se ha encargado de construir y urbanizar extensas zonas en la parte alta de este fraccionamiento.

Durante los años 2007 y 2008 se registran una serie de acontecimientos de gran conflictividad al interior del fraccionamiento y de la asociación de colonos, que derivan a acciones violentas y demandas jurídicas, cuyos actores centrales fueron: la mesa directiva de ese entonces, así como el tesorero, a quienes se ubican aliados de la Inmobiliaria DASA, y el Consejo de Vigilancia. En cumplimiento al mandato de los estatutos de la ACCB, a petición de este Consejo, se realizó una auditoría a la mesa directiva con base en el acuerdo de asamblea de colonos del 31 de octubre de 2007, de cuyos resultados se enteró primeramente al Consejo Directivo con el fin de que se tomaran las medidas correctivas de diversas anomalías en el manejo de los recursos financieros.

En octubre de 2007 la Consejera Rosario Bretón Sánchez rindió un informe de los resultados de la auditoría externa, en asamblea general, dando cuenta de las irregularidades detectadas; previo a dicha asamblea, le rompieron el vidrio al automóvil de Gladys Martínez, hurtándole información de la auditoría que contenía evidencias de las irregularidades cometidas por la directiva. A partir de este momento, tanto Gladys como Rosario fueron objeto de otros actos de agresión a sus bienes personales, que trascendieron a la prensa.

El 10 de marzo de 2008, las integrantes del Consejo de Vigilancia elaboraron un reporte en el que acusaron de irregularidades graves a la mesa directiva. La información se dio a conocer en una asamblea de colonos, pero ante la poca asistencia integrantes del consejo citado se dieron a la tarea de informar a los colonos por diversa vías: volanteo, página web: “transparencia bugambilias”, etc. Este trabajo de difusión se llevó a cabo cerca de un año. Ante el crecimiento de colonos inconformes, se recabaron firmas por parte de integrantes del Consejo de Vigilancia para convocar y efectuar una asamblea general extraordinaria que logró reunir a 450 personas, cifra histórica en Bugambilias ya que por lo regular asistían 40 colonos, en dicha asamblea se informó de las múltiples irregularidades de los directivos de la asociación por lo que se propuso el cese inmediato tanto del presidente como del tesorero. Empero, la asamblea determinó la salida de todo el Consejo Directivo. En marzo del 2008, el vehículo de Rosario Betrón -integrante del

Consejo de Vigilancia- fue incendiado con una bomba molotov al encontrarse estacionado afuera de su domicilio (entrevista 13/09/2011).

Intervención del municipio en los conflictos internos.

El 13 de agosto de 2008, el regidor Manuel Villagómez Rodríguez solicitó al pleno del Ayuntamiento de Zapopan, la suspensión del reconocimiento de la persona jurídica a la ACCB a fin de realizar una investigación de las irregularidades en que ha incurrido la mesa directiva. Las consideraciones que expuso el regidor fueron: los tanteos y cobros indebidos de agua, la invasión de áreas verdes y los cambios de uso del suelo. Señaló también que de acuerdo al Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Zapopan, la zona donde se ubica Bugambilias es contemplada como zona de baja densidad poblacional, no obstante, se autorizó la construcción de un centro comercial - con uso de servicio las 24 horas-. Se expone que de acuerdo al artículo 27 de dicho plan, el presidente de colonos debió haber convocado a una consulta pública para autorizar el cambio de uso del suelo, cosa que no hizo. Producto de ese cambio se han construido y se construyen varios desarrollos habitacionales, uno de ellos es de ocho hectáreas y contempla la construcción de un edificio de 90 locales y 400 cajones de estacionamiento. “Coincidentemente el desarrollo habitacional se construye, donde hace tres años se suscitó el gran incendio que consumió parte del Bosque La Primavera” (Villagómez, 13/agt/2008).

En la petición que formula el regidor Villagómez, también se denuncia la complicidad con Padilla Siurob del funcionario Carlos Alberto Rendón, director de participación ciudadana del Ayuntamiento de Zapopan, por negarse a validar las asambleas de los colonos inconformes y participar en un promocional televisivo del fraccionamiento Bugambilias, justo en el momento que se plantea la destitución del Consejo Directivo.

Manuel Villagómez, con el apoyo de los regidores Ricardo Alberto Anguiano Apoda y César Gabriel Alfaro, propusieron al pleno del Ayuntamiento de Zapopan, un punto de acuerdo para la clausura inmediata de los fraccionamientos edificados en la parte alta de Ciudad Bugambilias, con relación a los PPDU ZPN-08/09 y ZPN 08/10, por parte de las Direcciones General de Inspección y de Ecología y Desarrollo Agropecuario, con el argumento de que la Inmobiliaria DASA no cuentan con los estudios de impacto ambiental correspondiente, de las más de 150 hectáreas en que se pretende construir.

Derivado de la petición de los regidores, el 1 de julio de 2008 el pleno del ayuntamiento aprobó por unanimidad: i) instruir a la Dirección General de Inspección y Reglamentos del

Ayuntamiento realizar una nueva verificación de la zona; ii) iniciar una revisión de los Planes Parciales de Desarrollo; iii) instruir a la Dirección de Ecología a proporcionar copia del permiso de derribo de árboles realizados en la zona, iv) instruir a la Contraloría interna a investigar la supuesta intervención de la Dirección de Participación Ciudadana en asuntos internos del fraccionamiento para favorecer a la inmobiliaria DASA, entre otros.

En cumplimiento a estos acuerdos, el 4 de septiembre de ese año, el síndico municipal, Ricardo Alberto Anguiano Apodaca, presentó al Ayuntamiento de Zapopan un reporte de los operativos efectuados por la Coordinación de Recuperación de Espacios Públicos de la Sindicatura y de la Dirección General de Inspección de Reglamentos, en la que se constatan invasiones a la propiedad municipal por un total de 310 metros lineales de mallas, que fueron retiradas. En el informe también se alude al convenio celebrado entre la ACCB y el Municipio de Zapopan, en el que se establecen como causales de revocación inmediata, entre otros: utilizar los espacios públicos, materia de este convenio, para fines de lucro; que circunde las áreas y coloque elementos que impliquen aprovechamientos exclusivos como propiedad privada, etc.

En respuesta a los señalamientos y decisiones tomadas por el Ayuntamiento de Zapopan, Rafael Padilla Siurob, presidente del consejo directivo de Bugambillas, se quejó de que un pequeño grupo de colonos, han denostado a dicho consejo e intentado apoderarse de la administración de la asociación de manera ilegal, por lo que se vieron obligados a presentar demandas civiles y denuncias penales en contra de los inconformes, por lo que presentó un Juicio de Amparo, 1753/2008, ante el juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Estado de Jalisco.

¿Cuál fue el desenlace de todo esto en Ciudad Bugambillas? No obstante las evidencias de las irregularidades detectadas por las autoridades de Zapopan (del periodo 2008-2010), la mesa directiva de la ACCB no fue destituida; el funcionario de participación ciudadana no fue sancionado; la inmobiliaria DASA continuó sus planes de crecimiento urbano sobre el bosque la Primavera, se terminó con la construcción del centro comercial “Panorámica Bugambillas”, pese a la negativa de la mesa directiva (del periodo 2010-2012) que frenó más de un año la entrada en operación de dicho centro; se solicitó la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, quién se negó a intervenir. Pese a lo anterior, hubo algunos cambios favorables para los colonos inconformes: a) la detención y cancelación de la construcción de una clínica de salud; b) la realización de una auditoría a la directiva del periodo 2007-2009, obligándose a devolver el dinero de gastos y préstamos injustificados; c) la intervención de algunos regidores que

evidenciaron irregularidades en los cambios de uso del suelo y apropiación de espacios públicos, que obligó a las autoridades a intervenir; d) los colonos inconformes conquistaron la presidencia de la mesa directiva en las elecciones de octubre de 2009 (del periodo 2010-2012).

3.2. Bosque Nixticuil.

El Bosque Nixticuil se ubica en el municipio de Zapopan, está rodeado por las colonias de Río Blanco, Ángel Leño, Tesistán, Arcos de Zapopan, El Tigre II y Nuevo México (ver figura 6). En esta extensa zona conviven colonias de clase baja, media y alta, por consiguiente los tipos de vivienda, de servicios y equipamiento urbano son muy variados y contrastantes: de lo más lujoso a lo más precario y rústico. Se trata de una gran área de bosque que constaba de más de 27,000 has. que se extendía por el Valle de Tesistán para comunicarse con el Río Blanco en su parte norte y con el Bosque La Primavera en su parte sur. Es una zona rica en flora y fauna: está compuesto principalmente de encino-pino, hierbas y arbustos (algunos con propiedades medicinales), representa un pulmón importante de la ZMG. El Nixticuil también sirve como un captador de agua, se calcula que debe infiltrar al subsuelo entre 800,000 y un millón 140 mil metros cúbicos de agua al año. (www.losguayabos.org). En el bosque se pueden encontrar todavía coyotes, tlacuaches y conejo (El Informador 3/07/2000).

Figura 4. Localización del Bosque Nixticuil y proyecto MiraSierra.



Fuente: Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto MiraSierra, elaborado por Biósferazul, Consultoría en Desarrollo y Conservación Ambiental, AC

Desde el año 2000 una parte del bosque Nixticuil se ha visto afectado, debido a la falta de apoyo y cuidado por parte de las autoridades federales, estatales y municipales. Las causas principales son los incendios, la tala y el crecimiento de colonias alrededor del bosque (El Informador 3/06/2000). “El índice de ocupación se ha incrementado rápidamente, además de que el proceso de colonización se ha dado con poca o nula planeación, lo que ha cambiado en forma profunda la fisonomía y características naturales del área” (www.losguayabos.org).

En julio de 2004 apareció una grieta de 1.7 kms. de largo en la localidad de Nextipac afectando a 140 familias. El presidente municipal de Zapopan de ese entonces (Arturo Zamora Jiménez 2004-2006) planteó reubicarlos en una parte del bosque Nixticuil, por lo que empezaron a derribar árboles para la construcción de 250 viviendas. Esta acción la iniciaron por la noche: “la tala duró unos 15 días, se derribaron más de 400 árboles”, en versión de integrantes del Comité Salvabosque Sierra del Tigre II, en realidad el municipio pretendía construir 1,200 viviendas (entrevista 19/11/2012). Esta situación indignó a los habitantes colindantes con el bosque Nixticuil, por lo que algunos vecinos de la Colonia tigre II con sus cuerpos impidieron el avance de las máquinas. A partir de este momento, los habitantes de algunas colonias del Nixticuil –a los que se unirían posteriormente los habitantes de Nextipac- empezaron a organizar marchas de protesta ante las autoridades, cuestionando a la autoridad municipal.

Debido a la importancia de esta zona y ante el avance de la urbanización sobre el bosque, un grupo de ciudadanos con el apoyo de investigadores de la Universidad de Guadalajara promovieron ante las autoridades municipales y el Congreso del Estado la protección de esta zona. De esta manera, el 6 de marzo de 2008, el Bosque Nixticuil fue decretado, por el Congreso del Estado de Jalisco, área natural protegida (número 16), bajo la categoría de Área de Protección Hidrológica Municipal. Cuenta con una extensión de 1,591.39 hectáreas.

Actores del conflicto.

En las acciones de defensa del territorio del Bosque Nixticuil han intervenido varios actores, pero los que han destacado y se mantienen a la fecha son, por el lado de colonos: los integrantes del Comité Salvabosque Tigre II, conformado por familias avecindadas y Amigos de Nixticuil Bosques Sustentables, AC conformada por vecinos de diferentes colonias circunvecinas al Bosque. Por los desarrolladores inmobiliarios: la Operadora Hito Urbano, S.A. y el Fideicomiso BBVA Bancomer (conformado por propietarios de los predios y empresarios) y, por parte del gobierno, las autoridades del municipio de Zapopan.

A partir de las acciones de defensa del territorio por parte de los vecinos de este bosque, se inició una lucha en contra de las inmobiliarias y el gobierno municipal zapopano (ver figura 7), al que acusan de omiso. Después de algunas marchas y negociaciones con las autoridades, los colonos – con el apoyo de investigadores del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA – U de G)- el 16 de octubre de 2006 entregaron a la Dirección de Ecología del municipio de Zapopan los estudios técnicos justificativos de la declaratoria de área natural protegida. Dos años después (16/03/2008) el congreso del Estado aprobó la declaración de área natural protegida al Bosque El Nixticuil – San Esteban “el Diente” (denominado BENSEDI^{xviii}) que comprende 1,581 hectáreas.

Figura 5. Mapa de ubicación de conflictos.



Durante la administración de Arturo Zamora (2005-2007), el ayuntamiento de Zapopan donó un terreno de cinco hectáreas del bosque Nixticuil -de sus 40 hectáreas- a unas monjas coreanas (Público, 14/10/2005). Empero, los vecinos de la colonia el Tigre II se opusieron de manera determinante a que en este lugar se construyera un asilo de ancianos y detuvieron este proyecto.

En 2007, el Comité Salvabosque Tigre II, denunció que la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG), pretendía destruir 280 hectáreas del bosque del Nixticuil, con el propósito de construir un parque de investigación científica (periódico *La Jornada Jalisco*, 22/04/2007).

En el año 2010, intervino la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) solicitando al alcalde de Zapopan, Héctor Vielma (2010-2012) tomar medidas de control para garantizar el

decreto de área natural protegida del Bosque del Nixticuil. Se pidió evitar cualquier obra pública o privada y conformar una partida presupuestal permanente cuyo destino sea la protección del área (periódico *El Informador*, 9/01/2011). A pesar de esta recomendación, en marzo de 2011 el Bosque del Nixticuil fue incendiado, afectando alrededor de 5 has. El CSBT declaró que el incendio fue intencional, es decir, que fue provocado para devastar el área (*El Informador*, 14/03/2011).

De acuerdo a datos del CSBT, del 2007 al 2012 se han registrado 40 incendios en esta zona que han afectado a más de 136 has. de superficie del bosque (encino, pino, pastizales y cultivos), la gran mayoría de éstos en el área conocida como “la Robleda” (ver tabla 1).

Tabla 1. Número de incendios y superficie afectada en el bosque Nixticuil

<i>Fecha</i>	<i>Número de incendios</i>	<i>Superficie afectada</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Tipo de vegetación afectada</i>
2007	4	s/d	s/d	s/d
9/ene/2008	4	10 has.	La Robleda	Encino, pino y pastizales
2009	5	s/d	s/d	s/d
27/ene/2010	13	20 has.	La Robleda	Encino, pino y pastizales
15/mar/		3 has.	Río Blanco	Pastizales y anexos.
24/ene/2011	11	2 mil mts.	La Robleda	Encino, pino y pastizales
2/mar/		3 mil mts.		
31/mar		1.5. has.	Río Blanco	Encino, pino, pastizales y zonas de cultivo
1/abr		32 has.		
3/abr	70 has.			
2012	3	s/d	s/d	s/d
Total	40	136.5 has		

Fuente: Elaboración propia con datos del Comité Salvabosque Tigre II.

El 11 de septiembre del 2011, ingresó una compañía constructora con maquinaria al área natural protegida del bosque Nixticuil para edificar un tanque elevado para el Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Alrededor de 50 personas se opusieron, logrando que se detuviera la obra^{xix}.

Proyecto MiraSierra

De acuerdo a un estudio de impacto ambiental (MIA) elaborado por Biosferazul, Consultoría en Desarrollo y Conservación Ambiental, AC, el proyecto MiraSierra contempla la urbanización de 84 macro lotes que estarían destinados a viviendas de diferentes densidades de uso del suelo (H3-H, H3-V, H2-V), áreas comerciales y de servicios, equipamiento de infraestructura, parques lineales, áreas de conservación ecológica y vialidades. En dicho estudio se propone cambiar el uso del suelo en terrenos forestales en una superficie de 59.552 hectáreas (el primer proyecto

contemplaba 71.373 has.), que equivale al 20.76% de la superficie forestal total del proyecto^{xx}. El proyecto citado se autodefine como “ecológico”, empero reconoce que afectaría a ríos y arroyos federales, 0.790 hectáreas (7,900 m²). El costo del proyecto asciende a 1,600 millones de pesos -a recuperar en un plazo de 20 años- para obras de infraestructura y urbanización municipal (que incluiría: dos plantas de tratamiento de agua, 39.4 km de vialidades, 32.6 has. de parques urbanos, 110 km de redes de agua potable y drenaje, 110 km de red eléctrica subterránea y una red de ciclo pistas y *Jogging*).

En el estudio citado, se reconoce que la superficie total del proyecto estaría enmarcado en una área de 434.309 hectáreas y se afectarían “59.552 hectáreas, lo que equivale al 29.76% de la superficie total de terrenos forestales en el proyecto y al 13.71% de la superficie total del proyecto” (p. II.32).

Según el Comité Salvabosque, el proyecto “MiraSierra” contempla la construcción de más de cien mil viviendas en el área natural protegida del bosque Nixticuil (este proyecto es apoyado por algunos ejidatarios y por empresarios vinculados al negocio inmobiliario), a la que se oponen los habitantes de esta zona y grupos ecologistas. Al respecto, el Ayuntamiento de Zapopan informó que no se aprobaría el proyecto de la Inmobiliaria MiraSierra debido a que la empresa no ha cumplido con las observaciones que le hicieron a la “manifestación de impacto ambiental” (MIA) (*El Informador*, 14/09/2011).

Posteriormente, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Semades), exhortó a la Semarnat (cualquier obra en la zona requiere de la aprobación de esta dependencia) a no aprobar el cambio de uso de suelo para el fraccionamiento MiraSierra (*El Informador*, 23/09/2011). Como se recordará el decreto de área protegida indica que dicha actividad está prohibida.

No obstante la fuerte oposición que han manifestado algunos colonos del Bosque Nixticuil, así como el discurso oficial de no autorizar el cambio de uso de suelo, los cotos urbanos residenciales continúan extendiéndose en la zona, tales son los casos de los fraccionamientos: La Cima, Altavista, Valle Imperial, Las Cañadas, entre otros. Es probable que debido a esta oposición y crítica sobre este proyecto a principios del 2013, el nombre del proyecto cambió de MiraSierra a Senderos. Empero la situación sigue siendo la misma, es decir, existe la intención de urbanizar una gran extensión del área natural protegida del Bosque El Nixticuil – San Esteban -

“el Diente” (denominado BENSEDI) en el corto y mediano plazo, si es que las agrupaciones sociales de la zona y la autoridad municipal lo permiten.

3.3. Bosque Los Colomos.

El Bosque Los Colomos se ubica en los límites de los municipios de Zapopan y Guadalajara, entre las arterias de avenida Patria, Alberta, El Chaco y Nueva Escocia (ver figura 10). Está catalogado como área natural protegida bajo la categoría de manejo de área municipal de protección hidrológica. Cuenta con 92 has. integrada por terrenos estatales y municipales. No obstante, a principios del siglo XX contaba con alrededor 248 has. , gran parte de la superficie “perdida” se debe al desarrollo de fraccionamientos residenciales, edificios, vialidades y plazas comerciales. Las colonias que conforman esta extensa zona son de clase media y alta, con predominio de éstas últimas que se caracterizan por disponer de servicios y equipamiento urbano del primer mundo, con extensas áreas verdes, cotos privados, vivienda unifamiliar, edificios verticales de departamentos y oficinas, zonas comerciales, etc.

Figura 6, ubicación y superficie del bosque Los Colomos



Según datos del Patronato del Bosque Los Colomos, el Ayuntamiento de Guadalajara tiene en comodato 92 has., Colomos I y II, el Estado es propietario de 81 has., de las cuales 41 están en comodato desde 1983 y el resto en manos de particulares. El patronato Los Colomos lo integraban: Liceo del Valle, el Club Atlas Colomos, Hacienda San Javier, Colinas de San Javier A.C., San Javier Club Privado A.C, Puerta de Hierro A.C, Colomos Providencia A.C, Ciudadanos por los Colomos A.C. El municipio de Guadalajara, reformó el reglamento para disolver la figura de Patronato Los Colomos y crear la de “Bosque Los Colomos” como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Municipio de Guadalajara

con personalidad jurídica y patrimonio propios, se amplió la incorporación de agrupaciones sociales y universidades. El Bosque Los Colomos tiene por objetivo general, aplicar la regulación apropiada para la conservación y manejo sustentable de los recursos del bosque. El nuevo reglamento fue aprobado el 6 de octubre de 2011 (publicado el 17/oct/2011).

Desde hace más de cuatro décadas, el Bosque los Colomos ha sido objeto de conflictos debido al uso, aprovechamiento y despojo del espacio público urbano. Algunas empresas inmobiliarias, particulares y ex funcionarios públicos se han apropiado de extensas superficies de terreno, en la mayoría de los casos el gobierno municipal de Zapopan ha dado su autorización para la construcción de conjuntos habitacionales (durante administraciones de gobiernos priistas y panistas).

Integrantes del Comité Pro Defensa del Bosque Los Colomos señala que el problema proviene desde el gobierno de Enrique Álvarez del Castillo (1983-1988), cuando algunos ex funcionarios se apropiaron de algunos terrenos. Durante la administración municipal de José Cornelio Ramírez Acuña (ex presidente municipal de Zapopan, 1977-2000) se otorgaron permisos para la construcción del fraccionamiento residencial “Puerta de Hierro” y cerca de este fraccionamiento se edificó la Plaza Comercial Andares en una superficie de 50 has. en terrenos que pertenecieron al Bosque los Colomos, tercera sección.

Durante la administración del ex gobernador Francisco Ramírez Acuña (2000-2006), se derogó la Ley de Reserva del Área del Bosque y la Ley de Protección al Ambiente para dar paso a la construcción de edificios verticales en esta zona ecológica. Esta medida dejó al bosque Los Colomos sin protección jurídica. En 2004, el entonces secretario general de gobierno, Héctor Pérez Plazola, notificó de las acciones legales emprendidas por la Dirección de Patrimonio Inmobiliario (DPI) para recuperar 138 mil 905 metros cuadrados de Los Colomos, propiedad del Estado y ubicados en los municipios de Zapopan y de Guadalajara. El funcionario señaló que de acuerdo con el dictamen técnico emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDEUR) se detectaron cuatro invasiones dentro de Los Colomos (tres en Zapopan y una en Guadalajara), por lo que los casos fueron turnados a la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) a fin de definir la estrategia jurídica para atacar el problema. Sin embargo la constructora Rodríguez y Torres, que estaba invadiendo la zona, se defendió mencionando que contaban con los permisos de construcción que había otorgado el entonces Director de Obras Públicas de Zapopan (2001-2003), Carlos Romero Beltrand. Dos años después, en 2006, el entonces Director Jurídico en

funciones de síndico suplente de Guadalajara, Francisco Javier Ulloa Sánchez, otorgó la autorización a los particulares para construir dentro del bosque, mediante un recurso de revisión, 40 viviendas bajo el régimen de condominio vertical de densidad baja, en ocho niveles de altura.

A partir de 2006, los particulares se fueron apropiando de aproximadamente 15 mil metros cuadrados del área ecológica. Tales son los casos del fraccionamiento de lujo Colinas de San Javier; el terreno de 11 mil metros de Paseo del Torreón cuyos propietarios son José Tomás Colsa Chalita y Álvaro Corvera Nepote y por último, la superficie que pertenece a Cecilia Ibarra Rivas. En estos terrenos que presuntamente pertenecían al Estado, se construyeron los desarrollos de Real del Parque, Pontevedra, una parte de Puerta de Hierro, Plaza Andares (de la familia Leño Álvarez del Castillo), Lomas de los Naranjos y del Bosque, además de algunos negocios y escuelas (Gloria Reza M., *Proceso 23/mar/2008*).

Por iniciativa de ciudadanos, el 8 de junio de 2007, el Legislativo declaró al bosque Los Colomos como área natural protegida, bajo la categoría de área de protección hidrológica. Ese mismo año, Alberto de la Torre y Juan Carlos de la Torre Salcedo^{xxi} (este último ex regidor en Guadalajara en 2006 y presidente municipal interino de ese municipio en 2009), comenzaron la construcción de un condominio vertical de ocho niveles para 40 unidades habitacionales en el fraccionamiento Colinas de San Javier (*El Informador*, 3/03/2008).

El 3 de marzo de 2008, un particular se apoderó de un predio conocido como “Charcos Azules” en la zona de recarga de los acuíferos, donde se proyecta comercializar el desarrollo residencial “*Central Park*”, que abarcará una superficie de 2 has. Según el proyecto se construirán tres torres de 25 metros de altura cada uno, con departamentos (205 m²) de súper-lujo a cargo de la Desarrolladora Cima Real SA de CV y de la Inmobiliaria *Lemmus*, cuyo costo oscilará desde los 396,000 dólares (5’148,000 pesos, aproximadamente) por departamento (ver figuras 7 y 8).

Figura 7. Ubicación del Proyecto Central Park

Figura 8. Tipo de departamentos del Central Park.



Fuente: Inmobiliaria *Lemmus*.

De acuerdo con la asociación “Ciudadanos por Colomos”, el conflicto más fuerte que enfrentan es la apropiación ilegal de espacios en el Bosque Los Colomos, sobre todo en la tercera sección (Av. Torres y Acueducto). Actualmente, esta asociación, junto con otras, promueven una iniciativa de ley ante el Congreso del Estado, con apoyo del municipio Zapopan, para declarar Área Natural Protegida a la tercera sección del Bosque Los Colomos, con lo que se pretende recuperar 32 hectáreas, que es una de las zonas más afectadas por los desarrolladores inmobiliarios (entrevista 9/11/2012).

En octubre de 2008, el Ayuntamiento de Guadalajara efectuó una consulta pública con el fin de aprobar los nuevos planes parciales que registrarán al municipio. Se detectó que una hectárea y media que pertenece al bosque -que ha estado en conflicto legal desde hace casi 30 años- se dejará en el limbo dentro del nuevo plan parcial de desarrollo urbano. El terreno está en manos de un grupo de inversionistas pero está considerada dentro del área que delimitó la Secretaría de Desarrollo Urbano como propiedad municipal. Al parecer, el área no tendrá protección como zona protegida pero tampoco se autorizará su urbanización. Para Raquel Gutiérrez Nájera, del Instituto para el Desarrollo Ambiental (Idea) la situación es terrible ya que esa área debe estar contemplada como área natural protegida (Mural, 15/04/2011).

La asociación “Ciudadanos por los Colomos” se constituyó legalmente en junio de 2008, está integrado por profesionistas y colonos, formó parte del Patronato Los Colomos y actualmente es integrante del organismo público descentralizado del Bosque Los Colomos. Dentro de sus objetivos destacan: la defensa, conservación, protección, mejoramiento, salvaguarda, estudio, promoción, preservación, rescate, saneamiento y restauración de la cuenca hidrológica de los Colomos o subcuenca de Atemajac, entre otros. Quienes integran esta asociación manifiestan no

tener conflictos internos, su principal limitante es la falta de recursos humanos y de tiempo para atender las diversas actividades contempladas en los estatutos.

Con la administración municipal de Héctor Vielma Ordoñez (2010-2012) se trabajó en un proyecto de declaración de área natural protegida de la sección tercera de Los Colomos, de una superficie de 32 hectáreas (a un costado de Plaza Comercial Acueducto), donde se han plantado más de 22 mil árboles con el apoyo ciudadano (entrevista, 9/11/2012).

3.4.Jardines del Sol.

Jardines del Sol se ubica en el centro-poniente de la ciudad de Guadalajara, en el municipio de Zapopan. El fraccionamiento fue creado a finales de los años setenta, con una extensión de 30 hectáreas, 35 manzanas y 1,500 lotes para viviendas unifamiliares (figuras 9 y 10). Habitan sectores de clase media y media alta, que disponen de todos los servicios y equipamiento urbano. Las áreas verdes son muy limitadas, recientemente se construyó un área comercial “La Ciudadela” a la que se opusieron fuertemente los colonos. La asociación vecinal del fraccionamiento se creó en 1981. Según datos de la Asociación de Colonos, existen 1,500 casas y departamentos en donde habitan alrededor de cinco mil personas (boletín 37: 06-06).

Figura 9. Plano de ubicación de Jardines del Sol.

Figura 10. Plano de lotificación de Jardines del Sol



A causa de las deficiencias registradas en varios servicios urbanos y el congestionamiento de tránsito, en 2001 los vecinos se organizaron para contener el deterioro de la colonia y “recuperar su carácter y calidad residencial” (B19: 11-04). “En 2006 se reactivó para enfrentar el impacto que estaba representando la construcción del megaproyecto La Ciudadela” (Ramírez y Safa, 2010: 8).

La extensión del predio en el que se edificó el megaproyecto de La Ciudadela mide 11.5 hectáreas y colinda con el fraccionamiento Jardines del Sol. Comprende una macroplaza con tres tiendas ancla, un conjunto de cines y alrededor de 300 tiendas de diferentes tamaños. Asimismo,

incluía un coto con cinco torres de 22 pisos, con 100 departamentos cada una, para un total de 500 departamentos. Según el proyecto, este complejo dispondría de 1,809 cajones de estacionamiento subterráneo y 333 cajones de estacionamiento en superficie (Ídem: 9). En las imágenes siguientes (figuras 11 y 12) se aprecia el edificio de departamentos y la Plaza Comercial proyectados.

Figura 11. Proyecto de edificio de departamentos. Figura 12. Proyecto Centro Comercial “Ciudadela”.



Proyectos de Torre de departamentos (no realizado) y exterior del Centro Comercial “La Ciudadela”, ubicado en la Av. Moctezuma y Av. Patria del municipio de Zapopan, Jalisco. Fuente: Constructora SSC Inmobiliaria, SA de CV.

Las autoridades implicadas en el caso son: “la Comisión Técnica de Desarrollo Urbano, el presidente municipal y el director general de Obras Públicas del municipio de Zapopan. Los dos primeros autorizaron, excediéndose en sus funciones, cambiar en enero de 2006 el uso del suelo del predio de La Ciudadela, de industrial y espacios verdes abiertos a comercial y de servicios de niveles “distrital y central” para construir el megaproyecto. El director general de Obras Públicas aprobó la licencia correspondiente. Como factor agravante, una parte de ese terreno estaba contaminado con residuos químicos de talio, un metal pesado tóxico, radioactivo y cancerígeno” (Ramírez y Safa, 2010, 8 y 9).

En agosto de 2006, la asociación de colonos de Jardines del Sol abordó por primera vez, en asamblea, el asunto relacionado con la construcción de un centro comercial, denominado “Ciudadela” y departamentos en los terrenos de la empresa Motorola. “A la junta de colonos le preocupaba que este proyecto generara aumento de densidad poblacional y vial, contaminación ambiental y deterioro de la calidad de vida en la zona. (B39:08-06). En marzo de 2007, se citó a los vecinos a una asamblea extraordinaria para dar a conocer las características del proyecto, a fin de tomar decisiones al respecto (B45: 02-07, Íbidem, 62). En dicha asamblea se dio a conocer que la compañía inmobiliaria contaba con permisos de cambio de uso del suelo de industrial a comercial-habitacional, dictamen de impacto vial, de agua potable y alcantarillado. Faltaba el dictamen de impacto ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

(SEMADES) del gobierno del Estado y el permiso de parques y jardines por parte del municipio de Zapopan. En la asamblea, la compañía SSC Inmobiliaria, SA de CV, presentó el proyecto. Asistieron 470 vecinos (cuando por lo general asistían a las asambleas alrededor de 80 personas). Fueron invitados a la reunión representantes de otras colonias que habían sido afectadas por este tipo de proyectos: La Estancia (Plaza Galerías) y Los Arcos (Centro Magno). Se explicó que estos proyectos contribuyen a cambiar el carácter habitacional de la zona, que fomentan la proliferación de vendedores ambulantes y lavacoches de tráfico vehicular, contaminación y ruido. Se enfatizó que el sistema de drenaje ya era insuficiente y que los problemas de inundaciones en época de lluvia se incrementarían” (B46:03-07, *Íbidem*, 62, 63). En dicha reunión los representantes de la Inmobiliaria informaron que parte del terreno de Motorola se encontraba contaminado de residuos tóxicos, esto alarmó a los vecinos. Dado el conjunto de elementos negativos que se mencionaron, la asamblea de colonos por unanimidad votó en contra de la realización del proyecto (*Íbidem*, 63).

A partir de la información recibida, los colonos de Jardines del Sol incrementaron su nivel de organización y participación en acciones de oposición al proyecto “la Ciudadela”. En abril de 2007 dieron a conocer su plan de acción: un plantón permanente durante una semana alrededor del predio de la Motorola, con pancartas de protesta; una manifestación sobre la Av. Patria y Moctezuma; entrevistas en medios masivos de comunicación (Radio Fórmula, Radio DK, Radio Mujer y Radio Acir) para denunciar los daños que generaría este proyecto; la elaboración de una página de Internet; la contratación de un abogado para impedir el juicio de nulidad y oponerse al amparo que la empresa inmobiliaria promovió con el fin de mantener reservada la información de este proyecto, entre otras acciones (*Íbidem*, 63).

Como parte de sus estrategias de lucha, la asociación vecinal se constituyó en asociación civil para atender de mejor manera las cuestiones legales, esto les facilitó presentar amparos en contra del proyecto, entre ellos el “recurso innominado”^{xxii} para nulificar los permisos otorgados de manera retroactiva (B64: 09-08).

En el boletín de prensa (26/jun/2008), la AVJS precisó las razones por las cuales se oponían a la construcción del desarrollo comercial y habitacional denominado Ciudadela: “i) por la manera tan irregular como la constructora SSC Inmobiliaria pudo obtener las licencias, lo que nos hace sospechar de condiciones de corrupción...; ii) la probable contaminación del terreno en el cual se pretende realizar la obra, toda vez que durante más de 30 años estuvo ocupado por industrias

electrónicas, clasificadas como generadoras de residuos tóxicos”. Debido a esto último, en marzo de 2007 la AVJS presentó una denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En respuesta la PROFEPA solicitó un estudio a través de ECOTEC, lo que provocó que las autoridades municipales suspendieran momentáneamente las obras del centro comercial “Ciudadela”.

La AVJS también solicitó la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), por lo que Carlos Manuel Barba (expresidente de este organismo) solicitó a Juan Sánchez Aldana (JSA, presidente municipal de Zapopan en el periodo 2007-2009) “la revocación de las licencias o permisos que se otorgaron para la construcción del proyecto la Ciudadela y/o suspender o clausurar su construcción”. Además, la CEDHJ solicitó al alcalde, un informe sobre los fundamentos y motivaciones de los hechos reclamados; al director de Obras Públicas, Ricardo Robles Varela, le pidió copia certificada de los permisos o licencias de construcción dados a los fraccionadores, de los estudios de impacto ambiental, económico y social; también requirió la consulta pública a los vecinos, “como lo señala la Ley Estatal de Desarrollo Urbano del Estado y aclarar si se tiene conocimiento que el predio está contaminado por materiales tóxicos y radioactivos” (periódico *Público*, 21/abril/2007).

La respuesta del presidente municipal fue que no podrían revocar una licencia otorgada por el mismo Ayuntamiento (en 2006 por Ismael Orozco Loreto, alcalde sustituto de Arturo Zamora Jiménez), aunque reconoció que “En el expediente original no encontramos el plan parcial que exige el reglamento para fines de emisión de la licencia, nosotros no podemos exigirle el plan parcial al propietario del predio porque ya la licencia fue emitida” (periódico *Mural*, 21/mar/2007). Sánchez Aldana manifestó temor de que el municipio de Zapopan pierda una gran inversión y generación de empleos. “Esto puede desencadenar que los inversionistas se retiren y es una inversión de 200 millones de pesos” (periódico *El Nuevo Siglo*, 26/abr/2007). Bajo esta visión, parcial y “economicista” del alcalde, los trabajos continuaron no obstante las irregularidades al reglamento municipal y el riesgo a la salud (por la contaminación del predio) de los habitantes de las colonias circunvecinas al centro comercial “la Ciudadela”.

Por su parte, Ricardo Covarrubias Valenzuela, presidente de la empresa SSC Inmobiliaria, SA de CV se amparó con el fin de no proporcionar información sobre el proyecto (periódico *Público*, 29/mar/2007). Esta empresa también promovió otro amparo para impedir la suspensión de la obra (otorgado por el juez Francisco Olmos A.), ante la petición formal de la asociación vecinal (el

26/abr/2007) a la autoridad municipal de detenerla. De acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, la licencia de construcción otorgada por la autoridad municipal (periodo 2004-2006) infringió los artículos 169 y 170 por falta de documentación y el estudio de impacto ambiental. Además, de comprobarse el posible daño a la salud por el terreno contaminado, la PROFEPA estaría obligada a suspender los trabajos (periódico *Público*, 28/abr/2008).

El 29 de marzo de 2009 la AVJS presentó una denuncia popular ante la PROFEPA por la supuesta contaminación del subsuelo (cadmio activado, níquel, plata, oro, plomo, plomo sulfato de carbono, tetra-cloruro, mercurio...) que dejaron las empresas *Motorola* y *On Semiconductores*. Ante esto, la PROFEPA ordenó la “suspensión total temporal” de la obra. En versión de SSC Inmobiliaria, dicha suspensión fue levantada el 19/jun/2007 y se redujo sólo a cuatro zonas contaminadas las cuales debían ser saneadas, que corresponden a un área total de 70.93 M2, la cual fue notificada como procedente por la Semarnat el 31/jul/07. Las obras saneadas fueron inspeccionadas el 30 y 31/ago/07. El laboratorio Grupo ECOTEC tomó 10 muestras en las paredes y fondo de las excavaciones realizadas. Empero, "hace falta conocer si el retiro de suelo eliminó el exceso de talio" (*Público* 6/sep/2007). En versión de Manuel de Asis Orta, vicepresidente de SSC Inmobiliaria, “la presencia de talio en el terreno está en niveles permitidos por la Norma Oficial Mexicana y sanearon 70.93 metros, de un terreno que mide 110 mil m2”. Informó que han invertido casi 300 millones de pesos en la obra y la inversión programada es de 1,200 millones de pesos el área comercial y 2,200 millones de pesos para el habitacional (periódico *Público*, 22/feb/2008).

Las declaraciones e intervención de las autoridades municipales durante la administración de Juan Sánchez Aldana (2007-2009) en torno al caso de “La Ciudadela” fueron confusas y contradictorias: por un lado el alcalde reconoció que la licencia de construcción otorgada era irregular, interpuso un amparo para suspender la obra (que perdió), convocó a una consulta pública para evaluar el plan parcial de desarrollo urbano en la zona, etc., pero por otra afirmaba que el proyecto inmobiliario no se puede detener, independientemente del resultado de la consulta y la oposición de los vecinos (periódico *Público* 22/feb/2008).

Las manifestaciones y recursos legales que interpuso la Asociación de Colonos Jardines del Sol no pudieron impedir la construcción de la plaza comercial “La Ciudadela”, misma que se encuentra en funcionamiento desde el 2010, pero las obras de las cinco torres de departamentos quedó suspendida por un momento. Después de poco más un año de inaugurada la plaza

comercial, los vecinos se quejaron del incremento de una serie de problemas como la inseguridad, aumentó también el tráfico vehicular, hay más contaminación (basura en los alrededores de la plaza), las inundaciones son más frecuentes, han tenido problemas con la presión del agua potable, entre otros problemas (entrevista 27/sep/2011).

En resumen: observamos que la conflictividad mayor (la contradicción principal) se registra entre las agrupaciones sociales y los desarrolladores inmobiliarios, más que al interior de las agrupaciones, y dependiendo de la cercanía de éstas con las directivas de las asociaciones vecinales (caso Bugambilias) el nivel de conflictividad tiende a incrementarse dependiendo de las percepciones e intereses de los actores involucrados. Dicho de otra manera, con excepción de la ACCB (del periodo 2007-2009), la conflictividad por los espacios urbanos se da principalmente entre las asociaciones vecinales y agrupaciones sociales estudiadas y las empresas inmobiliarias que pretenden llevar a cabo sus proyectos de desarrollo urbano, sin tomar en cuenta a los colonos, en la mayoría de los casos con la complacencia y apoyo de las autoridades municipales.

La conflictividad al interior de las agrupaciones sociales citadas es de diferente magnitud en cada uno de las zonas: en Bugambilias es de mayor intensidad, debido a que se han registrado demandas judiciales, agresiones a los bienes de las personas involucradas así como una disputa por el control de la asociación, situación que no se encontró en los otros casos. En Nixticuil, el principal conflicto interno expuesto refiere a cuestiones de índole política e ideológica, derivados de concepciones distintas sobre la relación gobiernos-ciudadanos y el medio ambiente. Para los integrantes del Comité Salvabosque (en su mayoría jóvenes) es inaceptable la participación en espacios gubernamentales que intentan manipular e imponer representantes vecinales vinculados a intereses partidistas.

En Jardines del Sol, los principales conflictos se relacionan con los habitantes que pretenden abrir un negocio en sus viviendas, “son personas que quieren cambiar totalmente el uso de suelo en contra de la opinión de sus vecinos. Siendo una facultad que está en la autoridad el permitirles o no el cambio de uso de suelo” para lo cual deben consultar a la asociación de colonos (entrevista 27/sep/2011). En el caso de Ciudadanos por Colomos, lo entrevistados mencionaron que en una ocasión un integrante de la asociación se separó de ésta por su relación de amistad con el presidente municipal en turno; salvo esta situación -que no identifican como un conflicto porque se expuso claramente la situación y todos aceptaron la separación voluntaria- no registran conflictos en su interior (entrevista 9/nov/2011).

La conflictividad al interior de las agrupaciones entrevistadas es diferente en cuanto a intensidad en cada uno de los casos, en algunos se ha llegado a acciones jurídicas (Jardines del Sol y Bugambilias) y agresiones físicas (Bugambilias). En otros, éste tipo de conflictos no parecen ser significativos (Colomos y Nixticuil).

Conclusiones.

La conflictividad urbana en el municipio de Zapopan, generada por los cambios de uso del suelo y la densidad de población, enfrentan no sólo a las agrupaciones sociales y los desarrolladores inmobiliarios (con sus alianzas cada uno) sino también a éstos con las autoridades de los diferentes niveles de gobierno. La percepción de los colonos y ciudadanos de que los órganos de gobierno no los representan, ni cumplen con el Estado democrático de derecho, no es un asunto menor y debiera ser digno de atención por parte de las autoridades municipales, y del Estado en su conjunto, ya que esto puede tener diversos efectos en el ánimo de las agrupaciones y de sus miembros como: divisiones, desconfianza, radicalización, desesperanza (Acosta, 2012) a su interior y en su relación con las autoridades.

Es importante anotar que si bien, estas agrupaciones analizadas no plantean (con excepción del Comité Salvabosque Tigre II) reformas urbanas profundas para la ciudad, ni la modificación del régimen político o cambios de sistema social, sí representa un novedad a analizar (como fenómeno social) el hecho de que un sector de la población (de clase media y alta) caracterizado por su “apatía” y desinterés por la política y los asuntos públicos se organice, se articule con otras agrupaciones sociales y se manifieste en torno a sus demandas comunes. Esto representa un cambio relevante en cuanto las expresiones organizativas y de participación de los movimientos sociales urbanos que tuvieron su auge en algunas entidades de nuestro país en la década de los ochenta y noventa (Mendo, grupo focal 2/mar/2012).

En los cuatro casos analizados el objeto del conflicto tiene como centro el uso y aprovechamiento del espacio urbano, que está siendo impactado por el interés privado –a través de proyectos que modifican radicalmente el uso y densidad del suelo-, así como una actitud permisiva, confusa y contradictoria de las autoridades locales, en cuanto a la aplicación de normas de procedimiento y leyes urbanas. En todos los casos se advierte de un impacto negativo en la calidad de vida de los colonos, así como en sus derechos ciudadanos y el medio ambiente de los habitantes del AMG al afectarse importantes superficies de áreas naturales protegidas de los bosques: la Primavera, el Nixticuil y los Colomos.

En los cuatro casos expuestos las agrupaciones sociales enfrentan “conflictos por afectación” (Paz Salinas, 2012) en las que intervienen diversos actores: los desarrolladores inmobiliarios, los propietarios de predios, los colonos, las agrupaciones sociales y el gobierno (distintos niveles y órdenes). El rasgo central de este tipo de conflictos -de los casos estudiados- alude a los cambios de usos del suelo y densidad de población sin tomar el parecer de los colonos afectados. Como señala Honneth (1997), cuando las personas se sienten invalidados o no reconocidos en sus derechos puede dar lugar a conflictos.

De acuerdo con el Código de Desarrollo Urbano (2008) una de las atribuciones de los municipios es promover la participación ciudadana y vecinal con el fin de recibir opiniones sobre los programas y planes municipales (Art. 10, fr. XXXVIII). Asimismo, se reconoce como un derecho y un deber ciudadano el informarse y conocer de las disposiciones de planeación urbana y uso del suelo que regulan el aprovechamiento en sus propiedades, barrios y colonias, así como el reunirse y organizarse para la representación y defensa de sus intereses (CDU, Art. 36). Esta es la parte que incumplen las autoridades y lo que reclaman las agrupaciones sociales al gobierno en los cuatro casos que forman parte de este estudio.

En consonancia con Ramírez y Safa (2010), las asociaciones vecinales y demás agrupaciones analizadas son un factor importante de incidencia pública ante las autoridades municipales y el poder económico y político de los desarrolladores urbanos. El detener parcialmente o totalmente algunas obras, así como alterar los plazos y ritmos de realización de los proyectos urbanos, en las diferentes zonas del municipio de Zapopan, es muestra del empoderamiento e influencia que han adquirido en los últimos años este tipo de agrupaciones. Las diversas estrategias y recursos utilizados para la defensa del interés colectivo por parte de estas agrupaciones, con el fin de influir en la trayectoria del espacio urbano y en las decisiones de las autoridades, es digna de reconocerse y estudiarse más ampliamente.

Salvo el caso de Bugambilias, la conflictividad interna que registran las agrupaciones sociales analizadas, no es un factor que mine su capacidad de incidencia pública y ponga en riesgo la viabilidad política de su organización, con lo que se descarta la hipótesis inicial de este estudio. Al menos tres agrupaciones, de las cuatro, expresaron no tener conflictos internos serios y de éstas, una negó la existencia de este tipo de conflictos en su organización (Ciudadanos por Colomos). En tres casos se hizo referencia a que el nivel de conflictividad es más fuerte con el gobierno municipal que a nivel interno.

La autoridad municipal de Zapopan en su dimensión de foco de identidad colectiva que propone O'Donnell, resulta fuertemente cuestionada, ya que en versión de las agrupaciones sociales analizadas, lejos de ser un referente de protección del interés público, se le percibe ajeno a éste por la discrecionalidad y falta de rigor en la aplicación de la ley, así como por su actitud permisiva frente a los desarrolladores inmobiliarios. Para las agrupaciones sociales entrevistadas, las autoridades no fungen el papel de árbitros confiables en la mediación de los conflictos urbanos, ya que su intervención se da con base en cálculos políticos y económicos que tienden a desfavorecer a los colonos (grupo focal 2, 16/03/2012). Desde esta perspectiva los conflictos urbanos pueden exacerbarse ante la falta de un árbitro legítimo, reconocido por las partes confrontadas, así como dar lugar a la judicialización del conflicto (Duhau y Giglia, 2008).

Bibliografía.

- Acosta, Raúl (2012). “Calidad del diálogo público según una red de organizaciones ciudadanas en Jalisco” en *El diálogo como objeto de estudio. Aproximaciones a un proceso cotidiano y a su calidad*, Acosta, R., coord. México. ITESO
- Acuña, Ivonne, “México ¿empoderamiento ciudadano?, Revista Ibero-Forum, otoño, núm. 2, año I, 2006. México. Universidad Iberoamericana
- Bauman, Zygmunt (2002), “En busca de la política”. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica
- Berruecos V., Luis Alfonso (2012), “Una aproximación interdisciplinaria a los conceptos de espacio y territorio” en *Explorando territorios. Una visión desde las Ciencias Sociales*, Reyes Ramos y López Lara, coords. México. UAM-Xochimilco
- Castro, Óscar Humberto. “Una dieta para la Zona Metropolitana de Guadalajara”, *Suplemento Clavius, periódico La Jornada Jalisco*, Año II, número 7, septiembre 2012, p. 6 y 7.
- Duhau, Emilio y Giglia, Angela (2008). “Las reglas del desorden: habitar la metrópoli”. México. UAM-Azcapotzalco y Siglo XXI,
- “Enciclopedia de paz y conflictos” (2004). Institución de la Paz y los Conflictos, , España. Universidad de Granada.
- Foucault, Michel (1981). “Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones”. Madrid, España. Alianza Editorial.

- Guerrero Tapia, Alfredo (2006). “El conflicto político en su dimensión de poder. Sustratos de psicología social” en *Psicología de la sociedad moderna*, Gonzalez Navarro Manuel y Nateras Domínguez Octavio Nateras, coords. México. UAM-Iztapalapa
- Honneth, A. (1997). “Lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales”. Barcelona, España: *Crítica*.
- López, Liliana y Ramírez, Blanca Rebeca (2012). “Pensar el espacio: región, paisaje, territorio y lugar en las ciencias sociales” en *Explorando territorios. Una visión desde las Ciencias Sociales*” en Reyes Ramos y López Lara, coords. México. UAM-Xochimilco
- Mendo, Alejandro (2010). “La Metropolización de Guadalajara”, en Solís Gadea, H. R. y Planter Pérez, K-A, coords. *Jalisco en el Mundo Contemporáneo. Aportaciones a una enciclopedia de época. Tomo II: Derecho, Economía, Política*. México. Universidad de Guadalajara, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología. (pp. 387-396).
- Núñez Bustillos, Juan Carlos (2008). “Los nuevos tapatíos en la misma ciudad”, en *Guadalajara en tres tiempos*, Palomar, Cecilia y Petersen, Diego, coords., vol. 3, Mañana, Guadalajara, Jalisco. México. Público, Milenio
- O’Donell, Guillermo (2008), *Contribuciones al Debate Vol II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. New York, E.U. PNUD.
- Paz Salina, María Fernanda (2012), “Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México”, en Ochoa García, H., et. al., coords., *Conflicos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*. México. ITESO (pp. 27-47).
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Safa Barraza, Patricia (2010). “Metrópolis, Asociaciones Vecinales y Megaproyectos Urbanos. El caso de Jardines del Sol y la Ciudadela Zapopan”. México. ITESO.
- Rodríguez Gómez, Guadalupe (2012), coord., “La realidad social y las violencias. Zona Metropolitana de Guadalajara”, , México. CIESAS, ITESO, INCIDE Social, CONAVIM. (pp. 13-31).
- Sánchez Pilioteta, Alfonso. “Dispositivos de empoderamiento para el desarrollo psicosocial”, en *Universista Psychologica*, jul-dic, año 2002, Vol.1, número 2., Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Haveraniana.

- Siqueiros, Luis Felipe (2009). “La Zona Metropolitana de Guadalajara y la construcción social de las violencias” en *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región centro: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco. México*. Rodríguez, Guadalupe, coord. México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, SEGOB.
- Siqueiros, Luis Felipe (2009). “El territorio, el medio ambiente y las condiciones urbanas” en *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región centro: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco. México*, Rodríguez, Guadalupe, coord. México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, SEGOB.

Leyes y normas:

- Código Urbano para el Estado de Jalisco, Decreto Núm. 22247/LVIII/08, publicada el 27/sep/2008, en vigor desde el 1/ene/2009.
- Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, Decreto Núm. 23486/LIX/11, publicada el 3/feb/2011, en vigor el 4 de feb/2011.
- Reglamento de Participación y Organización Vecinal del Municipio de Zapopan, Jalisco. Gaceta Municipal Vol. XVI, número 33, 11/ Noviembre/ 2009.
- Notas:
- El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia próxima a publicarse.
- Ver: “Enciclopedia de paz y conflictos” (2004), Institución de la Paz y los Conflictos, España, Universidad de Granada.
- Los autores se refieren al megaproyecto denominado “La Ciudadela” que comprende una macropiazza comercial con tres tiendas ancla, un conjunto de cines y alrededor de 300 tiendas. Así como un coto de cinco torres de 22 pisos, con 100 departamentos cada una, con un total de 500 departamentos; a desarrollarse en el fraccionamiento Jardines del Sol del Municipio de Zapopan, Jalisco.
- Gaceta Municipal Vol. XVI, número 33, 11/ Nov/ 2009.
- Ver Código Urbano para el Estado de Jalisco, Capítulo III de los Municipios, artículo 110, Decreto número 22273/LVIII/08, publicado el 27 de septiembre de 2008 y vigente a partir del 1 de enero de 2009.
- Según O’Donell el Estado tiene cuatro dimensiones: i) un conjunto de burocracias, ii) un sistema legal, iii) foco de identidad colectiva y iv) filtro. Aclara que éstas dimensiones no deben ser atribuidas de manera a priori a un Estado,
- Según O’Donell el Estado tiene cuatro dimensiones: i) un conjunto de burocracias, ii) un sistema legal, iii) foco de identidad colectiva y iv) filtro. Aclara que éstas dimensiones no deben ser atribuidas de manera a priori a un Estado.
- El municipio de Zapopan se fundó como pueblo en 1541, fue elevado a categoría de Villa en 1824. Limita al norte con los municipios de Tequila y San Cristóbal de la Barranca; al sur con los de Tlajomulco y Tlaquepaque; al oriente con los de Guadalajara e Ixtlahuacán del Río y al poniente con Tala, Arenal, Amatitán y Tequila.

- El Área Metropolitana de Guadalajara se conforma por los municipios de: El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan
- Comisión Nacional de Población.
- Ver Plan Parcial de Urbanización, “Lomas de Bugambillas, Municipio de Zapopan, Jalisco, Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Zapopan, Volumen XI, No. 29, segunda época, 23/sep/2004, p. 4.
- Este nombre se debe a que incluye al Bosque Nixticuil así como la sierra de San Esteban en donde se encuentra una piedra emblemática denominada “el diente”.
- En 2007 el Ayuntamiento de Zapopan autorizó desincorporar 1,259 metros cuadrados de su propiedad para entregarlos en comodato al SIAPA, sin embargo, en versión de algunos colonos, la construcción de esta obra no se estaba haciendo en el espacio indicado.]
- Ver Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto MiraSierra (p. II.26).
- Juan Carlos de la Torre fue nombrado por el entonces Presidente Municipal de Guadalajara, Alfonso Petersen Farah (2007-2009), representante ante el Consejo Directivo del Patronato Bosque los Colomos, quién poco después dejaría el cargo debido a señalamientos de ilegalidad en su nombramiento.
- El recurso innominado es la parte inicial de un proceso jurídico de inconformidad ante la autoridad municipal según se establece en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. La Asociación Jardines del Sol fue la primera en utilizar este recurso, a partir de este momento se han presentado 200 recursos de este tipo en otras colonias de la ciudad (B58:03-08).

Alianza intersectorial entre empresa y organización de la sociedad civil (OSC) en Monterrey

Scherezada Marlene Romero Castañeda

Consuelo García de la Torre

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, EGADE Business School

Resumen

Las alianzas intersectoriales son relaciones que surgen entre organizaciones pertenecientes a distintos sectores de la sociedad, es decir, en diferentes combinaciones entre el sector privado, el sector público y el tercer sector. El objetivo del presente artículo es estudiar las alianzas intersectoriales entre empresas y organizaciones de la sociedad civil (OSC) a través de una revisión de literatura, y analizar el caso particular de una alianza intersectorial entre HEB México y el Banco de Alimentos Cáritas de Monterrey, A.C. en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. Para ello, se utiliza el modelo de alianzas intersectoriales propuesto por Bowen, Newenham-Kahindi y Herremans (2010). Se encontró que las alianzas intersectoriales entre empresas y OSC tienden a evolucionar sobre una variable de tiempo hacia etapas de mayor involucramiento con la sociedad y otros grupos de interés, y que existen ciertos elementos clave que lo hacen posible.

Palabras clave: alianza intersectorial, empresa, organización de la sociedad civil, Monterrey, México, HEB México, Banco de Alimentos

Introducción

Las relaciones de las empresas con otros sectores de la sociedad pueden presentarse en cuatro formas distintas. De acuerdo con algunos autores (Selsky y Parker, 2005; Seitanidi, 2008), éstas pueden surgir entre negocios y el sector público, entre el sector público y organizaciones no gubernamentales, entre negocios y organizaciones no gubernamentales, y entre los tres sectores en lo que se conoce como una relación tripartita.

La alianza intersectorial entre la empresa y la organización de la sociedad civil (OSC) ha cobrado relevancia dentro de las actividades de responsabilidad social empresarial (RSE) que las empresas desarrollan, ya que es una forma de vinculación con la sociedad que les permite llevar a cabo tanto actividades filantrópicas como planes más integrales de RSE (García de la Torre, Raufflet y Portales, 2012). En este sentido, las OSC pueden servir como un vínculo entre sectores para atender los problemas sociales de determinados grupos vulnerables, debido a que tienen una mayor cercanía a ellos y cuentan con un mejor conocimiento de sus necesidades, lo que les permite atenderlos de manera más integral, en comparación con las empresas o gobiernos (Bermejo Jiménez, 2007). Por lo tanto, la unión entre sectores y organizaciones podría permitir que los proyectos en conjunto logren tener mayores alcances e impactos.

El objetivo de este artículo es estudiar las alianzas intersectoriales entre empresas y organizaciones de la sociedad civil (OSC) a través del análisis de la literatura existente, para ello se realiza una revisión de la misma; tomando en consideración el contexto mexicano, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. La investigación que aquí se presenta, cuestiona ¿cuál es la forma de relación que se presenta entre empresas y organizaciones de la sociedad civil situadas en Monterrey, NL, México?

El estudio utiliza como metodología, primero, una aproximación teórica a través de revisión de literatura acerca del estudio de las alianzas intersectoriales, así como de algunas fuentes secundarias que las empresas reportan en sus páginas Web, y noticias. En segundo lugar, se examina la situación específica en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; utilizando como ejemplo el caso de la empresa HEB México (sector de servicios) y el Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey, A.C. El análisis se realiza a través del modelo de alianza intersectorial elaborado por Bowen, Newenham-Kahindi y Herremans (2010), quienes señalan tres tipos de relación entre empresas-organizaciones de la sociedad civil-comunidad. Dependiendo del grado de involucramiento de las partes, se pueden presentar como: 1) transacción, 2) transición y 3)

transformación y varían en cuanto a criterios como el tipo de comunicación, actividades, los aprendizajes adquiridos a partir de la alianza, entre otros.

El presente artículo se divide en cinco partes, la primera es un marco teórico sobre alianzas intersectoriales, la segunda muestra modelos para analizar este tipo de relaciones y delimita el que se utilizará en el caso de HEB-Banco de Alimentos de Monterrey; en una tercer parte se describe a grandes rasgos el caso de esta alianza intersectorial y se continúa con una sección de resultados y análisis, finalizando con una sección de conclusiones.

Marco teórico sobre alianzas intersectoriales

Existen distintos constructos, terminología y definiciones para referirse a las relaciones surgidas entre el sector privado y otros actores de la sociedad; y esto se debe a que se considera como un campo relativamente nuevo y en evolución dentro de la literatura sobre relaciones interorganizacionales. A estas relaciones entre sectores se les puede conocer como asociaciones sociales o *social partnerships* (Nelson y Zadek, 2000; Waddock, 1991; Warner y Sullivan, 2004), otros las llaman asociaciones intersectoriales o *intersectoral partnerships* (Wadell y Brown, 1997), alianzas sociales o *social alliances* (Berger et al., 2004) y alianzas estratégicas (Ashman, 2000) (en Selsky y Parker, 2005). Para efectos de este artículo, se referirá a ellas como “alianzas intersectoriales”.

La alianza intersectorial se puede presentar entre el sector privado y el sector público, entre el sector público y organizaciones de la sociedad civil; y también entre empresas y organizaciones de la sociedad civil (Selsky y Parker, 2005; Seitanidi, 2008).

La alianza intersectorial entre la empresa y la organización de la sociedad civil ha empezado a generar importancia dentro de las actividades de responsabilidad social empresarial pues les permite a las empresas vincularse de una manera más estrecha con la sociedad y llevar a cabo programas más integrales de RSE (García de la Torre, Raufflet y Portales, 2012).

De la misma manera, las alianzas intersectoriales se empiezan a considerar como una de las alternativas más progresivas y constructivas para crear compromiso y colaboración entre grupos de interés. De acuerdo con una encuesta elaborada por *UN Global Compact and Accenture* en el año 2010, el 78% de los *CEO's* creen que las compañías deberían de involucrarse en

colaboraciones con distintos grupos de interés para atender cuestiones de sustentabilidad (Visser, 2011).

De acuerdo con Visser (2011), la RSE ha evolucionado hacia una nueva era que prefiere denominar no sólo como RSE, sino como “responsabilidad y sustentabilidad corporativa”. En esta responsabilidad y sustentabilidad corporativa se hace mayor énfasis en “bienes comunes”, “colaboraciones innovadoras” y “participación de los grupos de interés”. Entre uno de los principios clave de esta nueva concepción de la RSE, Visser (2011) ve necesaria la presencia de más alianzas intersectoriales y enfoques basados en grupos de interés.

Según Seitanidi (2008), muchos de los problemas actuales requieren de soluciones multi-sector que incrementen los niveles de interacción entre grupos que han operado de forma independiente. Entre estas soluciones, las alianzas intersectoriales se crean para hacer frente problemáticas que constituyen retos en una sociedad como: el desarrollo económico, educación, salud, disminución de la pobreza, desarrollo de capacidades comunitarias y sustentabilidad ambiental (Selsky y Parker, 2005).

En términos generales, las alianzas intersectoriales pueden diferir en tamaños, alcances y objetivos. Así, se pueden encontrar alianzas bilaterales o multilaterales, a nivel local o global, con duraciones de corto y largo plazo, voluntarias u obligatorias (Selsky y Parker, 2005).

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son uno de los actores más importantes en las alianzas intersectoriales. Visser (2011) distingue 10 posibles roles para las OSC del futuro dentro de este tipo de colaboraciones con las empresas. A continuación se enlistan estas 10 funciones emergentes:

- 1) Plataforma de transparencia: La OSC permite dar a conocer las demandas y necesidades de los grupos vulnerables a través de investigaciones y recopilación de información.
- 2) Fuente de proyectos de voluntariado para los empleados de una empresa: Los empleados pueden obtener los beneficios del voluntariado, como por ejemplo, mayor satisfacción laboral y productividad.
- 3) Agentes de promoción de la RSE.
- 4) Consejeros de empresas en problemas ambientales y sociales específicos, y en temas relacionados con sustentabilidad y responsabilidad.
- 5) Agentes del gobierno: OSC que trabajan con el gobierno o las autoridades y que son apoyadas por éstos.

- 6) Reformadores de políticas: Las OSC se empiezan a involucrar más en la arena legal, presionando a las políticas gubernamentales a incentivar la responsabilidad social empresarial.
- 7) Creadores de estándares: Muchas OSC empiezan a crear sus propios estándares y códigos ambientales y sociales, invitando a las empresas a cumplir con ellos y seguirlos.
- 8) Canales que reciben impuestos: Algunas OSC en el mundo pueden recibir ingresos a partir de impuestos que se dirigen a ellas. Este es el caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense que es financiada con un impuesto especial anual, acordado por los empresarios de ese estado de manera voluntaria sobre más de 38,000 industrias.
- 9) Socios en soluciones: Esto se refiere a la colaboración entre OSC, empresas o gobierno para resolver problemas específicos.
- 10) Catalizadores de creatividad: Muchas OSC empiezan a ser creadores de empresas sociales y apoyan a los emprendedores sociales.

De los roles anteriores, se pueden distinguir aquellos que pueden favorecer en la colaboración entre OSC y empresas; es así que actualmente las OSC pueden ayudar como plataformas de información sobre problemas sociales, convertirse en consejeros de las empresas en cuestiones específicas y ser socios en proyectos en conjunto como las alianzas intersectoriales. Además, es sabido que en los últimos años, algunas de las OSC han empezado a crear alianzas y sinergias con las empresas para obtener un mayor número de recursos y poder llevar a cabo su operación y proyectos. En este sentido, las OSC pueden ofrecer una plataforma para que las empresas impacten a la sociedad (Landa García-Téllez y García de la Torre, 2005) y esta es una de las razones por las que es relevante estudiar el fenómeno de las alianzas intersectoriales, específicamente, entre OSC y empresas.

Por otro lado, cada uno de los actores involucrados en una alianza intersectorial puede obtener beneficios de ésta. Para la OSC, los beneficios pueden venir en la forma de ahorros en costos ya que la eficiencia de sus recursos se incrementa, aumento de sus ingresos, el poder recibir asistencia técnica y complementar sus capacidades con una empresa que le permitan resolver una necesidad social de manera más fácil, mejorar su reputación y quizá su presencia a nivel nacional o internacional, incrementando así su impacto (Austin, 2000).

Para la empresa, los beneficios de formar alianzas con OSC se plasman en la mejora de su imagen, en el incremento de la moral de sus empleados y en una mayor retención de ellos, así como en el desarrollo de habilidades y capacidades, y un enriquecimiento en su cultura y valores corporativos.

Asimismo, también existe el beneficio en común hacia la sociedad, ya que generalmente, ambas partes buscan la mejor manera de beneficiar a la sociedad a través de la unión de sus recursos y esfuerzos (Austin, 2000). Autores aseguran que la alianza, puede ser la única opción de que las compañías tengan acceso al conocimiento de una OSC, que si se hiciera de manera interna, les sería muy costoso, ineficiente y tardado. Las OSC para las empresas pueden ser entonces una fuente de información y conocimiento acerca de nuevas e innovadoras formas de operar, identificar nuevos productos y oportunidades de mercado, así como conocer las preocupaciones y expectativas de sus grupos de interés (Rondinelli y London, 2003).

La investigación presente cuestiona ¿cuál es la forma de relación que se presenta entre empresas y organizaciones de la sociedad civil situadas en Monterrey, NL, México? Para contestar esta pregunta, se realiza una aproximación teórica a través de revisión de literatura acerca del estudio de las alianzas intersectoriales, y se examina la situación específica en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; a través del caso de la empresa H-E-B México (sector de servicios y productos de consumo masivo) y el Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey A.C. Para analizar la situación de esta alianza intersectorial, se utilizará el modelo propuesto por Bowen, Newenham-Kahindi y Herremans (2010), quienes señalan tres tipos de relación entre empresas-organizaciones de la sociedad civil-comunidad.

Modelos para estudiar y analizar alianzas intersectoriales

Algunos autores utilizan diferentes esquemas para representar las diferentes etapas de una alianza intersectorial, que puede o no evolucionar hacia formas más complejas de colaboración.

Austin (2000) utiliza el modelo llamado *Collaboration Continuum* para explicar las tres etapas por las que pasa una alianza: 1) filantrópica, 2) transaccional e 3) integradora. A medida que se avanza en el continuo, van incrementándose una serie de factores como el nivel de involucramiento, interacción, compromiso y complejidad de la relación, así como también incrementa el valor estratégico que ésta puede generar.

Contribuciones más recientes respecto al desarrollo y evolución de una alianza intersectorial, proponen un modelo similar llamado *Continuum of community engagement* que también incluye tres estrategias para involucrarse con la comunidad. Éstas son: 1) estrategia transaccional, 2) estrategia transicional y 3) estrategia transformacional (Bowen *et al*, 2010). Al igual que el modelo presentado por Austin (2000), cada una de las etapas va evolucionando en términos de involucramiento, de menor a mayor grado; y en cuestiones como el intercambio de información, la comunicación y los beneficios generados para ambas partes.

En la primera etapa, la transaccional, las empresas sólo se involucran a través de la donación de recursos financieros (filantropía), tiempo (voluntariado de empleados) y capacidades (capacitación de los miembros de una comunidad u OSC). La mayor parte de la comunicación y el aprendizaje en este tipo de estrategia es indirecta y unidireccional, es decir, fluye de la empresa hacia la comunidad u OSC. Las interacciones entre las partes son ocasionales y se llevan a cabo entre muchos individuos. El control del proceso permanece en la empresa y los beneficios que se obtienen recaen separadamente en cada una de las partes de la alianza.

En un nivel intermedio se encuentra la segunda estrategia, llamada transicional. Esta etapa se caracteriza por una comunicación bidireccional y un mayor grado de colaboración entre las partes de la alianza. Empieza a darse un diálogo con la comunidad y otros grupos de interés, pero no el suficiente para llegar a compartir todas las características de una alianza transformacional, que es la tercer estrategia del *continuum of community engagement*. En esta segunda etapa se realizan proyectos de mercadotecnia relacionados con causas (*cause-related marketing*), diálogos con los grupos de interés, consultas públicas o patrocinios de eventos (Austin, 2000). Las interacciones son más repetidas, se empieza a crear un vínculo de confianza entre los socios, pero el aprendizaje aún se transfiere en mayor medida de la empresa hacia la OSC o la comunidad y el control sigue estando en poder de la corporación.

Por último, se encuentra la estrategia transformacional y se considera como la más proactiva y colaborativa de todas. Esta estrategia se caracteriza por el aprendizaje conjunto, la gestión conjunta de proyectos con las comunidades u OSC y el liderazgo de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. La comunicación es bidireccional, tanto de la empresa hacia la comunidad, y viceversa. Las interacciones son más frecuentes y se basan en relaciones cercanas entre pocas personas provenientes de ambas partes de la alianza, quienes crean vínculos de confianza y mutuo entendimiento. Los beneficios que se generan son compartidos, es decir, las

organizaciones son ahora capaces de obtener beneficios que eran inalcanzables antes de la alianza (Bowen *et al*, 2010).

Es difícil distinguir entre una alianza en etapa transicional y otra en etapa transformacional, pero se sugieren tres criterios que pueden servir para discernir entre una y otra. En una alianza transformacional, el número de participantes es muy bajo, sus relaciones son personales y se basan en un alto grado de confianza, e incluso, afecto; y los beneficios no sólo pueden ser simétricos en la relación, sino también pueden ser independientes para cada parte y compartidos.

Dado lo anterior, se utilizará el modelo propuesto por Bowen *et al* (2010) y se analizarán las variables presentadas en la Tabla 1 dentro del caso de la alianza intersectorial entre H-E-B México y el Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey A.C.

Tabla 1. Variables de análisis de acuerdo al tipo de estrategia o etapa de la alianza intersectorial

Variables Estrategia/ Etapa	Transaccional	Transicional	Transformacional
Nivel de Interacción	Bajo	Medio	Alto
Actividades específicas	Donaciones, voluntariado de empleados, sesiones informativas.	Marketing de relacionado con causas, diálogos con los grupos de interés, consultas públicas, patrocinios de eventos.	Administración conjunta de proyectos, toma de decisiones en conjunto.
Comunicación	Unidireccional (empresa-comunidad u OSC)	Bidireccional (más de la empresa a la OSC)	Bidireccional (empresa-OSC y OSC-empresa)
Frecuencia de las Interacciones	Ocasionales	Repetidas	Frecuentes
Número de miembros/socios involucrados	Muchos	Muchos	Pocos
Nivel de confianza entre socios	Bajo y limitado	Creciente y en evolución	Mucha confianza y entendimiento
Control del proceso	En la empresa	En la empresa	Compartido
Aprendizaje	Unidireccional (transferido de la empresa a la OSC)	Mayormente transferido de la empresa a la OSC, y muy poco en sentido contrario	Aprendizaje conjunto
Beneficios generados	Independientes y distintos para cada parte	Independientes y distintos para cada parte	Beneficios compartidos

Elaboración propia con información de Bowen *et al*, 2010.

Antes de proceder a los resultados que se encontraron de este análisis en base a las variables anteriores, es importante describir a grandes rasgos, en qué consiste la alianza entre H-E-B y el Banco de Alimentos de Cáritas en Monterrey, A.C.

Alianza intersectorial H-E-B México – Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey A.C.

La información considerada para el análisis del fenómeno de vinculación entre estas organizaciones, ha tomado como base un caso Harvard elaborado por profesores de EGADE Business School en el marco del SEKN.

HEB inició en 1905 como una pequeña tienda de comestibles fundada por la familia Butt en Kerrville, Texas. Sin embargo, no fue hasta 1998, que Howard Edward Butt (HEB) realizó la primera expansión importante de la empresa al mudarse a Valle de Río Grande, Texas. A partir de eso, se crearon nuevas tiendas en otros lugares y se convirtió en una de las más grandes cadenas de supermercados en los Estados Unidos.

La división HEB México, con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en el noreste de México, llegó al país en 1996 e inició operaciones comerciales en febrero de 1997.

La labor social que HEB realiza está vinculada con su principal actividad de operación, el sector alimentario. Una de sus iniciativas fue el *Food Bank Assistance Program*, creado en 1983 para donar alimentos a distintas organizaciones a través de Bancos de Alimentos. La División HEB México no sólo se enfocó en contribuir a través de donaciones de alimentos, pero también a abatir el hambre y la desnutrición, y apoyar otras causas sociales como la educación, la cultura y las artes.

Casi iniciando sus operaciones en Monterrey, HEB hizo una alianza con el Banco de Alimentos de la Ciudad de Monterrey y fungió como su principal donante de alimentos; además de apoyar con infraestructura y equipamiento del nuevo edificio del BACM y de otros Bancos de Alimentos en la región noreste de México. HEB División México también llevó a cabo otros programas sociales en los que se apoyaba en catástrofes y emergencias en el mundo, y también a la educación de grupos juveniles en la ciudad de Monterrey.

Una de las personas clave en esta organización en la época en que se llevó a cabo la alianza intersectorial en cuestión, era Norma Treviño, Gerente de Relaciones Públicas de la División

México de HEB. Norma Treviño propuso a la dirección general el difundir públicamente las actividades de responsabilidad social que la empresa venía realizando tanto en los Estados Unidos como en México; haciendo especial énfasis en la relación entre HEB y el Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey, A.C. El objetivo de difundir la labor social de la empresa era ayudar a mejorar la imagen corporativa ante los diversos grupos de interés y poder situar nuevas tiendas en otras comunidades.

Por su parte, Cáritas de Monterrey A.C. se fundó en el año de 1982 y se encontró bajo los auspicios de la iglesia católica. Entre uno de los objetivos de Cáritas de Monterrey se encuentra el combatir el hambre y la desnutrición en México y para eso se alió con algunas empresas dedicadas al ramo alimentario. Finalmente, en 1989, Cáritas creó el primer banco de alimentos de la República Mexicana en la ciudad de Monterrey.

En sus inicios, el Banco de Alimentos de Cáritas de la Ciudad de Monterrey (en adelante BACM), manejaba tres programas: 1) comedores, 2) despensas e 3) internacional de granos. En resumen, la operación principal del BACM consistía en recaudar, preparar y clasificar alimentos recaudados en donativos en especie o compras a bajo costo, para poder distribuirlos entre comunidades marginadas u otras instituciones de asistencia social como casas hogar, asilos, orfanatos, hospitales, entre otros.

En julio de 1997, su situación cambió al contar con la asesoría y apoyo de HEB, con lo que pudo ofrecer un mejor servicio a la comunidad. Blanca Castillo, quien era la Subdirectora de Servicios de Alimentación y Nutrición de Cáritas de Monterrey A.C.; fue quien inició una relación con HEB a principios de 1996.

En el momento en que se creó la alianza entre HEB y el BACM, el país presentaba un grave problema en términos de desnutrición, a pesar de la existencia de algunos programas gubernamentales que existían para combatirla. Justo en 1996, año en el que inició la alianza, la Secretaría de Salud informó que la desnutrición fue la quinta causa de mortalidad infantil en México. Los programas gubernamentales estatales tenían alcances y resultados limitados pues estaban condicionados al presupuesto federal, y las mermas de las empresas en la industria alimentaria no siempre eran donadas a la beneficencia alimenticia. HEB se distinguía en que formaba parte de sus valores y misión atender el problema de desnutrición en cualquier lugar donde se encontrara, así que dentro de sus políticas de manejo de mermas, colaboraba en la apertura de un Banco de Alimentos si no existía o se aliaba con uno ya existente.

La alianza entre HEB y el BACM se empezó a dar a través de las donaciones en efectivo y especie que HEB le otorgaba al segundo; sin embargo, con el paso del tiempo (5 años), esta relación evolucionó a una alianza en la que también HEB realizó importantes contribuciones a la infraestructura y forma de operación del BACM. Como fruto de esta alianza, también se realizaron varios eventos de forma conjunta como la “Fiesta de Compartir”, el “Torneo de la Amistad” y la campaña “Gracias a ti comeré”.

A continuación, se mostrarán los resultados que se obtuvieron del análisis de la alianza entre HEB y el BACM en Monterrey de acuerdo a los criterios propuestos en el modelo de Bowen *et al* (2010).

Resultados

Con respecto al *nivel de interacción* que surgió en la alianza intersectorial entre HEB y el BACM, éste empezó en un nivel bajo, con un tipo de *comunicación* unidireccional, por parte de la OSC o el Banco de Alimentos de Cáritas que buscaba el apoyo de las donaciones de HEB en México y quien fue la organización que hizo el primer contacto.

La *comunicación* que se dio al inicio de la alianza fue a través del contacto que Blanca Castillo hizo vía telefónica con Eddie García, director del Programa de Asistencia en Alimentación de HEB en Texas. En fechas posteriores, este directivo visitó personalmente a BACM en la ciudad de Monterrey y realizó una evaluación del mismo, a lo que ambas partes respondieron de manera óptima iniciando la relación. Al poco tiempo, se le pidió a Eddie García que formara parte del Consejo del BACM, y se designó a Lola Landa (primer Gerente de Relaciones Públicas de HEB en Monterrey) para que ocupara el puesto.

La *frecuencia de las interacciones* eran muy ocasionales y se realizaron en primera instancia con diferentes personas por parte de HEB, primero entre Blanca Castillo (representante de BACM) y Eddie García, luego con Lola Landa, y finalmente con Norma Treviño, quien sustituyó a la segunda. Por lo que en las primeras etapas de la relación, hubo un *alto número de miembros involucrados*.

Los niveles de *confianza* también se encontraban en un nivel bajo, pues se empezó la relación con una actitud positiva, apoyo e incluso confianza pero sólo entre propios miembros de los Consejos del BACM y de Cáritas de Monterrey, y no a nivel interorganizacional, es decir, con HEB.

El tipo de *actividades específicas* que surgieron de esta relación en sus inicios fueron donaciones en especie, conversaciones entre personas de ambas organizaciones, e incluso un evento en conjunto llamado “Fiesta de Compartir” en 1996, que sirvió para probar la capacidad de organización del BACM y resultó exitosa. Además, durante la realización de esta primera “Fiesta de Compartir” en 1996, se transfirió experiencia, conocimientos y tecnologías por parte de la empresa hacia el Banco de Alimentos. Por lo tanto, el *control* de la relación todavía recaía en mayor grado sobre la empresa.

Dado lo anterior, se puede concluir, que en los inicios de esta alianza intersectorial se encontraba en una *etapa transaccional*.

Sin embargo, la relación rápidamente evolucionó a una *estrategia transicional* y sus características cambiaron; por ejemplo, empezaron a darse *diálogos entre los grupos de interés* de manera más repetida y la *comunicación* se hacía de manera *bidireccional* entre el Consejo de Cáritas, el Consejo de Asesores del BACM y el CEO de HEB en México, Charles Butt.

HEB comunicó de manera muy clara sus expectativas y condiciones hacia el BACM. El BACM aceptó sin problemas, pero sin saber exactamente a lo que se referían. De esta aceptación de condiciones, fue como el banco tuvo que construir una bodega con una vida útil de al menos 15 años, HEB aportaría con recursos financieros para su construcción.

El BACM mostró buena disposición a los cambios que sugería HEB, y lo tomaban como una consultoría de una organización que ya tenía experiencia en el manejo de Bancos de Alimentos. El BACM recibía sugerencias para mejorar su operación, administración, logística, manejo de mermas, control de calidad, entre otros aspectos; y siempre contó con la capacitación y asesoría de HEB. Por lo que de esta manera, el BACM logró aprovechar toda la transferencia de conocimientos y experiencias por parte de HEB con respecto al funcionamiento de bancos de alimentos. De esta manera, se puede concluir que durante esta etapa, la corporación aún tenía la mayor parte del *control* de la relación y el *aprendizaje* era mayormente transferido de la empresa a la OSC.

Un punto importante de esta etapa es que ambas partes, tanto como Blanca (representante de Cáritas y BACM) como Norma (representante de HEB) mencionaron que la relación estaba basada en confianza, pues no existía ningún convenio firmado entre las partes.

A medida que se fue avanzando la relación, la alianza y la confianza se consolidaron en mayor grado. Se empezaron a presentar nuevos productos de la colaboración, como la creación de nuevos bancos de alimentos en otras ciudades del país que recibían donaciones por parte de HEB, y a quienes el BACM transfería sus conocimientos y capacitaba a sus consejos directivos.

En este momento, se creó un *proyecto en conjunto*: la campaña “Gracias a ti Comeré”, la cual recaudaba donativos para el BACM por parte de los clientes directamente en las cajas de las sucursales de HEB. Otros eventos filantrópicos también surgieron en conjunto, y “el flujo de capacitación entre las instituciones fue frecuente, bilateral y extendido” (Lozano, Romero y Serrano, 2003, p. 12).

Por lo tanto, la comunicación fluía de manera *bidireccional* y el *aprendizaje era compartido*. Ahora ambas partes de la relación, tenían capacidades y habilidades que enseñar al otro, para así poder replicar el proyecto en otras ciudades del país.

Las *relaciones e interacciones* se incrementaron y se empezaron a dar en otros niveles dentro de las organizaciones, de hecho, se crearon puestos especiales para el manejo de la relación HEB-Bancos de Alimentos, como por ejemplo, la coordinadora de la relación Karla Cassio. La alianza se empezó a *institucionalizar* (un elemento clave en las etapas más integradoras de las alianzas intersectoriales) y se tenían juntas institucionalizadas cada año para hablar sobre distintos eventos en conjunto.

El nivel de *confianza* se incrementó entre ambas partes de la alianza y sus representantes (Norma y Blanca), quienes aseguraban que en su relación había empatía, confianza, afecto, y se trabajaba dentro de un “liderazgo compartido pero al mismo tiempo coparticipativo” (Lozano, Romero y Serrano, 2003, p. 15).

Los *beneficios que se generaron* se dieron tanto para cada una de las partes, como para la sociedad y se tenían indicadores de desempeño para cuantificarlos. De hecho, HEB aseguraba que para ellos hubiera sido complicado realizar la donación y manejo de mermas sin el BACM.

En este punto, se puede empezar a hablar entonces de que la alianza se encontraba en una *etapa transformacional*, ya que ambas partes se dieron cuenta de que al unir sus capacidades y esfuerzos podían incrementar el alcance de sus proyectos, y por lo tanto, de los beneficios

generados hacia la sociedad. La condición para que esto se lograra fue el mantener una relación fuerte en la cual se interactuara de manera frecuente, formal, con confianza y mutuo entendimiento, y se generaran aprendizajes y beneficios en conjunto.

Conclusiones

Como conclusiones, se observó, con base al caso de HEB y el BACM, que una alianza intersectorial puede tender a evolucionar hacia etapas más integradoras en el continuo de involucramiento con la comunidad y otros grupos de interés.

Sin embargo, para que esto sea posible y como muestra el caso en Monterrey, México, se necesita de elementos claves como la existencia de relaciones interpersonales fuertes, basadas en confianza, empatía, afecto y un compromiso compartido hacia un fin en común.

Una contribución importante es que la evolución de estas alianzas intersectoriales también lo hace sobre una variable de tiempo, y no son relaciones que puedan consolidarse al corto o mediano plazo. El fortalecimiento e institucionalización de una alianza intersectorial es un proceso que requiere de tiempo, relaciones interpersonales fuertes, comunicación bidireccional y fines compartidos. Tal como lo muestra el caso entre HEB-BACM, la relación evolucionó hasta su punto máximo y generó mayores beneficios en un lapso de 5 años, entre 1996 y hasta 2001.

Además, también es importante notar que la transferencia de conocimientos y la unión de capacidades entre organizaciones pueden ser muy valiosas, ya que permiten que las organizaciones crucen por una curva de aprendizaje para mejorar sus propias operaciones, incrementar los alcances y beneficios de sus proyectos en conjunto; e incluso, lograr su continuidad y replicación, como ocurrió con el caso de HEB y BACM que en la actualidad cuenta con otros 8 Bancos de Alimentos distribuidos en México en ciudades donde HEB tiene operaciones (ExpokNews, 2012).

Actualmente, la alianza surgida entre HEB y el BACM se convirtió en el precedente para que otras organizaciones del sector servicios de consumo masivo en Monterrey, México se unieran a la iniciativa con el Banco de Alimentos.

Referencias

- Bermejo Jiménez, J. E. (2007, Julio). Las organizaciones de la sociedad civil en México. *Revista Bien Común*, 151, pp. 25-28. Recuperado de: <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc151/civil.pdf>
- Bowen, F., Herremans, I., y Newenham-Kahindi, A. (2010). When suits meet roots: The antecedents and consequences of community engagement strategy. *Journal of Business Ethics*, 95(2), 297-318. doi:10.1007/s10551-009-0360-1
- ExpokNews. (Nov 2012). Casos de Éxito de RSE: Alianza de HEB y Cáritas de Monterrey, A.C. Recuperado de: <http://www.expoknews.com/2012/11/09/casos-de-exito-de-rse-alianza-de-heb-y-caritas-de-monterrey-a-c/>
- García de la Torre, C., Raufflet, E., y Portales, L. (2012). Alianzas entre empresas y ONGs. En Raufflet, E., Lozano-Aguilar, J. F., Barrera -Duque, E., & García-De la Torre, C. A. *Responsabilidad Social Empresarial*. México: Pearson.
- Landa García Téllez, C., y García de la Torre, C. (2005). *La construcción social de la RSE en el norte de México: del mapa al territorio*. 3er Congreso de la ADERSE -Academy Management Sciences.
- Lozano, G., Romero, C., y Serrano, L. (2003). Supermercados internacionales HEB y el Banco de Alimentos de Cáritas de Monterrey, A.C. *Social Enterprise Knowledge Network*.
- Rondinelli, D., y London, T. (2003). How corporations and environmental groups cooperate: Assessing cross-sector alliances and collaborations. *Academy of Management Executive*, 17 (1), 61-76.
- Seitanidi, M. (2008). Adaptive responsibilities: Nonlinear Interactions in Cross Sector Social Partnerships. *Emergence: Complexity & Organization*, 10(3), 51-64
- Selsky, J., y Parker, B. (2005). Cross sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice. *Journal of Management*, 31 (6), 849-873.
- Visser, W. (2011). *The Age of Responsibility: CSR 2.0 and the New DNA of Business*. Gran Bretaña: Wiley.

Acción colectiva y valor público: una perspectiva desde el espacio local.

Mauricio Bermeo Mendoza.

ABSTRACT

The main idea of this paper refers the importance of collective action as a key element in the construction of public value in the municipalities and serves to underscore the role of local governments as a social agent, through municipal regulations and public policy, organizes the collective action of municipal population across to establish mechanisms for coordination, collaboration and cooperation of the members of a community in defining the problems and needs that make up the public agenda, the design of government programs, community involvement in its operation and implementation as well as the indicators for evaluation in the collective construction of public value. The paper develops a causal explanation of collective action among the inhabitants of the municipality and its importance in the construction of public value in local spaces.

Keywords: Collective Action, Public Value, Municipalities, Local Government, Collaboration, Cooperation, Community.

RESUMEN

Este trabajo se refiere a la importancia de la Acción Colectiva como un elemento necesario en la construcción del Valor Público en los municipios y pone de relevancia el papel de los gobiernos locales como el agente social que, a través de los reglamentos y las políticas públicas, organiza la acción colectiva de la población en el municipio al establecer los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación de los integrantes de una comunidad en la definición de los problemas y necesidades que integran la agenda pública, el diseño de los programas del gobierno para su atención, la participación comunitaria de la población en su operación e implementación, así como los indicadores que permiten su evaluación en la construcción colectiva del valor público. El trabajo desarrolla una explicación causal entre la acción colectiva de los habitantes de un municipio y su importancia en la construcción del Valor Público en los espacios locales.

Palabras clave: Acción Colectiva, Valor Público, Municipios, Gobiernos Locales, Colaboración, Cooperación, Comunidad.

I. INTRODUCCIÓN.

Si bien es cierto que jurídicamente hablando el municipio *es una organización comunal y una entidad política^{xxiii}* con personalidad jurídica y patrimonio propios; si bien es correcto afirmar que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados en su régimen interior; si se asevera que, legalmente hablando, es un ámbito de gobierno integrante de nuestro sistema federal, reconocido constitucionalmente; también lo es el

hecho de que el municipio es ante todo y sobre todo el espacio de vida privilegiado del individuo, la comunidad y la población.

Bajo el enfoque sociológico, el papel relevante que juega el municipio consiste en que es el espacio público donde todo ocurre: en el municipio nace la población, crece, juega, estudia, desarrolla relaciones sociales y económicas de diversa índole, se asienta, construye, transforma y finalmente muere; esta es la principal importancia del municipio para la vida de una sociedad porque todo ocurre dentro del espacio local, porque en él es donde está la casa, la oficina, el hospital, la escuela, el partido político, la iglesia, la fábrica, la oficina, el panteón, en fin todo se ubica en el territorio de los municipios. No hay más territorio en el país, que el territorio local. Por esa razón el Municipio es el espacio de vida y, en consecuencia, su gobierno juega un papel fundamental en facilitar el acceso de la población a mejores estadios de bienestar y calidad de vida.

Sin lugar a dudas, el punto de mayor importancia para el espacio local estriba en que es el municipio el espacio público donde ocurren diversas relaciones sociales que determinan el grado de armonía y condiciones para la potenciación del desarrollo de la población. Al interior del espacio local ocurren tres grandes tipos de relaciones entre las personas:

- a) Relaciones de ciudadanos con ciudadanos.
- b) Relaciones de ciudadanos con el territorio.
- c) Relaciones de ciudadanos con el gobierno.

En el espacio municipal existen relaciones de los ciudadanos con los ciudadanos, es decir relaciones de convivencia social o comunal entre los habitantes del municipio, dichas relaciones pueden ser de naturaleza económica, social, cultural, política, etc. lo relevante es que dichas relaciones al ocurrir en armonía o en el menor grado de conflicto posible, facilitan la interacción de los ciudadanos potenciando su nivel de desarrollo.

En el municipio también ocurren relaciones de los ciudadanos con su territorio, es decir la vinculación más elemental y directa del ser humano con su entorno natural ocurre en el espacio local; desde el asentamiento humano y la conformación de las ciudades, hasta la utilización de los recursos naturales con fines de producción de bienes y servicios y generación de riqueza económica, todo ocurre dentro de los municipios. La importancia de generar y contribuir a desplegar lo mejor posible este tipo de relaciones, impacta necesariamente en la sustentabilidad del desarrollo local.

El tercer tipo de relación que ocurre dentro de los municipios es la relación entre el ciudadano y la organización pública que ostenta la representación de la población y que ejerce el poder, es decir el gobierno. El Municipio, a través de su Ayuntamiento (denominación que tienen los gobiernos locales), es la organización del Estado que está más cerca de la comunidad – geográfica y socialmente hablando – por lo que suele percibir más fuertemente los problemas de

la sociedad local. Los ayuntamientos, como gobiernos de los municipios, perciben, reciben y comprueban diariamente y en forma directa las dificultades y reclamos sociales. Los vecinos acceden fácilmente a los despachos oficiales, conocen al presidente municipal, a sus colaboradores, los cruzan cotidianamente y les trasladan sus inquietudes y requerimientos.

A la importancia que tiene el estudio de los municipios como los espacios interactivos sociales elementales en la determinación de un Estado – Nación, es necesario identificar que su análisis representa una amplia y múltiple diversidad de características y que la pluridimensionalidad que representan como objeto de estudio (BAZUA 1991:34) los convierte en algo complejo. Cuando se profundiza en el análisis de los municipios de México y cuando se estudia su fisonomía y rasgos distintivos, uno se encuentra frente a un mundo fascinante donde la diversidad y la pluralidad son los componentes esenciales de dicho análisis. En México^{xxiv} los municipios más poblados rebasan el millón y medio de población, tal es el ejemplo de los municipios de Ecatepec, Tijuana y Puebla quienes reportan población de más de un millón 600 mil, poco más de un millón 550 mil y un millón 539 mil habitantes respectivamente. Para poder darse una idea de lo complejo que puede ser gobernar un municipio así, basta mencionar que en nueve entidades federativas del país no suman, con todos sus municipios, el tamaño de la población antes mencionada. Pero no sólo eso, los municipios menos poblados de México son Santa Magdalena Jicotlán, Oax. (102 hab.); Santiago Tepetlapa, Oax. (116 hab) y Santo Domingo Tlatayápan, Oax. (146 hab). Como se puede apreciar, los eventos que ocurren en estos municipios, tan sólo por el tamaño de la población se vuelven distintos y únicos, diferentes entre sí.

Otro ejemplo ilustrativo de lo complejo y único que son los municipios y su estudio en México, se determina al comparar el tamaño de su territorio. Ensenada, B.C., el municipio más *grande* del país, se asienta en un territorio de casi 52 mil kms.² cifra superior a los territorios que tienen 14 entidades federativas en el país, o bien, dentro del territorio de Ensenada podría caber once mil 970 veces el territorio de San Lorenzo Axocomanitla, Tlax. el cual es el municipio con menor extensión territorial en el país (4.34 kms.²)

Como se puede apreciar, los municipios representan un objeto de estudio estratégico y complejo. Estratégico, dado la importancia que tienen para la vida social nacional de cualquier país en tanto son la unidad básica de interacción humana, interindividual e intergrupala, así como ser el espacio donde ocurre la relación primaria de una población con su gobierno; y complejo, porque los municipios como unidad de análisis son vastos y muy variados por lo que representan una serie de escenarios diferentes sobre los cuáles ocurren rasgos y características muy diversas.

Si se parte de la premisa de que toda persona, independientemente del par de coordenadas espacio – temporales en las que se ubique, tiene como interés central el logro de un mejor nivel de bienestar y que para tal fin busca optimizar los recursos con los que dispone; y que este objetivo es compatible con el propósito primordial de todo gobierno, el cual independientemente de su nivel o ámbito de acción, procedencia ideológica o filia partidista, se centra en contribuir a mejorar la calidad de vida de la población; entonces identificar de qué manera las relaciones

sociales o la acción colectiva que ocurre en los municipios, contribuye o no a la creación de Valor Público como escenario ideal donde confluyen las intencionalidades tanto de la población como de los ayuntamientos al interior de los espacios locales, se vuelve relevante.

OBJETIVO.

El propósito central del presente trabajo consiste en identificar y analizar, bajo la perspectiva de la Teoría de la Acción Colectiva, de qué manera las motivaciones que tienen los individuos, los grupos sociales y el gobierno, y que determinan la dinámica de los municipios, favorecen o no a la construcción del Valor Público como la intención y fin último donde confluyen las intencionalidades de los diversos actores locales en el espacio municipal.

II. PERSPECTIVAS DEL COMPORTAMIENTO HUMANO Y SU RELACIÓN CON EL CONCEPTO DE COMUNIDAD.

El comportamiento de los seres humanos es uno de los temas que más ha sido estudiado por diferentes disciplinas de la ciencia desde tiempos remotos. Las causas y motivaciones que determinan la actitud y la conducta de las personas, sus efectos, implicaciones y la manera en cómo condicionan el comportamiento del resto del agregado social, son temas importantes para este objeto de estudio. Del comportamiento humano no sólo se ha ocupado la sociología, la psicología o la antropología, ciencias como la Economía, la Ciencia Política, el Derecho, la filosofía, entre otros; han hecho importantes aportaciones al estudio de la conducta humana bien sea desde la perspectiva individual o colectiva.

Desde la antigua Grecia se han venido haciendo aportaciones al estudio del comportamiento humano. Sócrates (2009) aseveraba que el comportamiento individual de las personas tenía como componente esencial el egoísmo y sugería que todas las acciones voluntarias de las personas buscan el logro de los fines personales. De la misma manera Platón (2008) indicaba que las personas tenían motivaciones hacia su conducta determinadas por el propósito de saber y conocer, dichas motivaciones individuales encontraban colaboración y cooperación en razón de unir propósitos orientados al conocimiento, por esta razón Platón afirmaba que el conocimiento es una virtud que tiene, en algunos casos, construcciones colectivas.

Posteriormente durante el renacimiento, Maquiavelo (1990) sugería que el comportamiento de los seres humanos, y en particular el de los políticos, se orientaba por los fines que perseguían, en estos principalmente: conseguir y mantener poder político. El comportamiento y las acciones de los gobernantes deben orientarse por la virtud de obtener y retener poder político y saber cómo resolver las dificultades que derivan del ejercicio de poder frente a la población y los adversarios. Toda acción y conducta, en ese sentido, queda justificada si ha de buscarse la virtud de ser un gobernante *efectivo* (MAQUIVELO 1990).

La tradición del pensamiento inglés, previo a la ilustración, se basa en un estudio amplio acerca del comportamiento humano que permitió entender la conducta social de su población. Hobbes en la

primera parte de su obra *The Leviathan*^{xxv} (1651) realiza un estudio acerca de la conducta del hombre en sí mismo, pone de relevancia el papel del conocimiento como la base sobre la cual ocurre la conducta de las personas. Para el autor, el origen del conocimiento es la experiencia, misma que se forma por la repetición de hechos que se irán acumulando en la memoria de la persona y que son la fuente de sensaciones que generan la producción de imágenes memorizadas. Para Hobbes los recuerdos o las situaciones específicas almacenadas en la memoria son el elemento que permite a los seres humanos simular los acontecimientos futuros a partir de los cuales considera la manera en la que debe actuar respecto a una situación determinada, es decir, la memoria y los recuerdos son la base de la experiencia que determina la conducta individual de las personas y su interacción en sociedad. “*El hombre actuará según su experiencia, intentando evitar los resultados indeseados que ha sufrido en momentos anteriores*” (HOBBS 1999:35). Es importante resaltar que para este autor el elemento fundamental que hará a este proceso mucho más rápido es la palabra, ya que permite el tránsito de lo mental a lo verbal, oral y escrito, favoreciendo, de esta manera, la emergencia de la verdad. “*Si decimos la verdad podemos transmitir nuestra experiencia y recibir la de otros pudiendo así complementarnos mutuamente*” (HOBBS 1999:36). Esta última premisa es de alta relevancia para la interacción social de los individuos, porque permite establecer que el interés de la relación social es la transmisión de conocimientos a partir de experiencias y que si éstas están fundadas en la verdad, luego entonces se establece la condición para que esta interacción social sea colaborativa.

Otro autor importante en la tradición del pensamiento inglés es John Locke, quién postula que los seres humanos viven en el estado de naturaleza, al que se refería Thomas Hobbes como anárquico y caótico, en una situación de paz y sometidos a leyes naturales cuyo origen se encuentra en la razón. Las sociedades transitan del estado de naturaleza al pacto social por la necesidad de que exista justicia imparcial que asegure los derechos naturales. Esta aseveración resulta importante ya que el pacto social se concibe como un acuerdo común de los integrantes de la colectividad, lo que representa cierto margen de acuerdo y empatía entre los intereses y las conductas de la mayoría de personas que conforman una colectividad y en la medida en que sus intereses, aspiraciones y comportamientos sean comunes logran transitar al estadio de comunidad. “*El ingreso a la sociedad civil es a través del contrato que supone acuerdo de la mayoría de los integrantes de una colectividad*” (LOCKE 2006:18). Para este autor la legitimidad de la autoridad está asociada al respeto del marco legal, al establecer que si este contrato es violentado por la autoridad pública que resultó de la voluntad de los ciudadanos, se regresa al estado de naturaleza, es decir, que el valor del respeto a la autoridad civil se encuentra en el respeto de ésta a la ley como entidad suprema que delimita las características del comportamiento individual y la conducta social. Para Locke, la autoridad se sostiene en tanto asegure los derechos naturales que el individuo buscó proteger al entrar en la sociedad.

Dentro de la misma corriente liberal que estudia el comportamiento de los individuos destaca la escuela francesa, con una fuerte perspectiva sociológica y de ciencia política. Si bien esta escuela se encuentra nutrida de varios autores de la época, entre los que se pueden mencionar a Montesquieu (1748) y su propuesta de la división de poderes; o bien a Voltaire (1734) quién enfatizó el poder de la razón humana, de la ciencia y el respeto hacia la humanidad, ambos íntimamente relacionados con el

pensamiento de la ilustración y cuyos estudios y aportaciones desencadenaron en la revolución francesa de 1789; sin lugar a dudas destaca, por su fuerte influencia en el estudio del comportamiento humano, Juan Jacobo Rousseau. Este pensador en su obra *Emilio o tratado sobre la Educación*^{xxvi} (1762) parte de la premisa de que todo hombre es bueno por naturaleza y señala cómo el individuo puede conservar su bondad natural, mientras participa de una sociedad inevitablemente corrupta (ROUSSEAU 1980). Lo importante de la obra es que desde la perspectiva filosófica y política, el autor describe la relación del individuo con la sociedad, al centrar el problema de estudio en la dicotomía de toda sociedad al elegir entre crear un buen ciudadano o un hombre. Para Rousseau este problema no es cosa menor ya que se trata de la contradicción entre una existencia que está centrada en forma absoluta en el interés individual y otra distinta en la cual ese interés tiene un valor relativo a la sociedad.

Para finalizar con esta breve reseña del estudio del comportamiento humano y su vinculación a la conducta social, es necesario abordar la *Teoría de la Acción Social* (1921) de Max Weber, en ella el autor establece que la acción individual proviene, en definitiva, de las ideas y de las creencias que llevamos depositadas en nuestra mente. Cuando dicha acción influye, de alguna forma, en nuestro ambiente social, podemos decir que se trata de una *acción social*. Tales ideas y creencias pueden no tener una correspondencia cierta con la realidad, de ahí que para el autor, la acción tendrá un fundamento subjetivo en muchos casos. En este sentido, la acción social es toda acción que tenga un sentido para quienes la realizan, afectando la conducta de otros, orientándose la acción mencionada por dicha afectación, es decir, que una acción es toda conducta humana en la que el individuo o individuos que la producen, la establecen con un sentido personal y por lo tanto la acción social estará referida a la conducta de otros. Tal conducta puede ser interna o externa y puede consistir en que la persona o individuo haga algo, se abstenga de hacerlo o permita que se lo hagan. Ahora bien, es importante precisar que no todo contacto entre individuos es de carácter social, por lo tanto la acción no es idéntica, ni homogénea, no toda acción social es orientada por las acciones de otros. Lo más relevante de este enfoque del comportamiento humano es que la acción social es la fuente que determina y orienta las conductas sociales de una comunidad. Max Weber distingue cuatro formas de acción social como modelos ideales^{xxvii}: 1) *Tradicional* (costumbre): Son acciones conducidas por principios, normas, etc. en las cuales el componente racional es prácticamente insignificante; 2) *Afectiva* (emocional): de carácter principalmente irracional guiada por emociones como el amor, odio, la pasión, etc; 3) *Racional con arreglo a valores*: Es decir además de perseguir un fin racional están guiadas por principios o normas morales, por la ética del tomador del individuo. Se guían por la moral; y 4) *Acciones destinadas a conseguir un fin racional*: Aquellas acciones realizadas de manera racional pero cuyo objetivo está definido por los intereses de quién toma la decisión.

Como se ha podido observar, la historia del estudio del comportamiento humano es vasta y altamente productiva, desde distintas ópticas y variadas perspectivas se ha intentado responder al cuestionamiento de ¿por qué los individuos actúan como lo hacen y cuáles son las motivaciones que determinan su comportamiento? Lo anterior se vuelve relevante si consideramos que el comportamiento individual se relaciona causalmente con el comportamiento colectivo y de la importancia que tiene la conducta social en la determinación y aceptación de los factores que permiten

generar satisfactores a necesidades colectivas y que sirven al mismo tiempo, como condiciones necesarias para la generación de riqueza, desarrollo, calidad de vida, bienestar y valor público en comunidades relativamente pequeñas como son los municipios.

Existe una relación causal entre el comportamiento individual de las personas, la conducta colectiva de los agregados sociales y su grado de influencia en la determinación de los asuntos que son considerados como problemas sociales y las alternativas que se toman en su solución. A partir de las conductas individuales y sociales, así como los factores que las motivan, se pueden definir qué asuntos son considerados como problemas y cuáles son las causas que se interpreta los generan; además los valores, símbolos, axiomas, intereses y demás factores subjetivos que determinan los comportamientos de las personas en lo individual y lo colectivo, influyen y condicionan, algunos autores dirían que determinan (KANT 1981), las estrategias que se han de seguir en la solución de dichos problemas y en las acciones que permitan sentar las bases para la construcción del Valor Público. Así entonces resulta necesario reconocer que tanto los problemas como sus soluciones son subjetivas, tanto en su definición como en su tratamiento, ya que están relacionados con las conductas individuales y colectivas de la comunidad y con los factores que las motivan, los cuáles también son subjetivos. Sobre esta relación causal y sus implicaciones en la vida social de las comunidades municipales se abordará en los siguientes incisos.

1) **La Racionalidad Económica.**

El primer enfoque que se refiere al estudio del comportamiento individual, su relación con las conductas sociales y sus implicaciones en la dinámica de los agregados sociales, tiene su fundamentación teórica en la racionalidad económica, la cual se define como un método de elección entre alternativas, es decir, un sistema de ordenación de preferencias entre objetos económicos. Este enfoque postula que los individuos al realizar la selección de una alternativa, a partir de una serie de propuestas, eligen la que les resulta más rentable al menor costo posible, en otras palabras, la selección de una alternativa tiene que ver con factores intrínsecos a la propia propuesta: (necesidades – recursos) y con factores relacionados con el individuo que selecciona: (valor – costos).

Los estudiosos de la economía han considerado como un axioma implícito en casi todas sus investigaciones la existencia de una racionalidad única, capaz de explicar todas las aristas del comportamiento humano, incluidos los sentimientos tales como el odio y la exaltación, o bien, conductas como la filantropía y la solidaridad. De hecho, el concepto de *homo economicus* ha sido utilizado siempre como el equivalente al de racionalidad económica. En este sentido, el *homo economicus* es un conjunto de supuestos que describen los criterios de decisión racional económica de los individuos. Si bien es cierto ha habido diversos *homo economicus*, cada uno de ellos quedaba definido por su tipo de racionalidad, su forma de ordenar preferencias, y por tanto cada uno de ellos tenía una única racionalidad que caracteriza su comportamiento y sus preferencias al momento de tomar decisiones.

La idea inicial es que las personas al estar en racionalidad económica tienden a no cooperar; dado el propósito de buscar la maximización de sus beneficios y, al mismo tiempo, minimizar los costos de los satisfactores que resuelven sus necesidades, las personas tienden a mostrar comportamientos egoístas que los apartan de los otros individuos quienes tienen la misma lógica al momento de la interacción social. El principio de racionalidad asigna a las acciones individuales la noción de la intencionalidad como un rasgo del comportamiento de los individuos. Este supuesto teórico invita a mirar la lógica del problema desde el punto de vista de los involucrados en esa decisión, en lugar de mirarlo desde afuera. Algo así como ponerse en el lugar del otro. Bajo este principio teórico, se ha podido llegar a entender muchos fenómenos en economía y ciencias sociales.

Si bien es cierto se puede distinguir entre racionalidad en sentido limitado (maximización de beneficio), y racionalidad en sentido amplio (optimización de recursos disponibles) (STREB 1998:1); otros autores como Hayek (1988) fueron pioneros en cuestionar esta conducta al considerar el comportamiento instintivo como irracional, esto trajo como consecuencia el que surgieran conceptos intermedios que sugerían la existencia de una especie de racionalidad intermedia o *semiracionalidad* situada, en sus propias palabras, “entre el instinto y la razón” (HAYEK 1988:56). Más allá de la aseveración realizada por este autor, es importante suponer y reconocer la existencia de diversas racionalidades, donde cada una de ellas se encuentran asociadas a una forma de economía, esta premisa supone que todas y cada una de ellas están conviviendo simultáneamente en la mente de todos los seres humanos y en consecuencia, generando situaciones complejas y conflictivas.

En este sentido, se puede mencionar que existe una *racionalidad natural* la cual está asociada al sistema de economía natural y en la que las leyes naturales y físicas son los factores fundamentales para la toma de decisiones, seleccionando individuos de especies biológicas después de la actuación de éstos. Hirshleifer (1977) le ha llamado a este tipo de pensamiento "*racionalidad ex-post*". La literatura también reconoce la presencia de una *racionalidad tradicional*, misma que se encuentra asociada al sistema de economía tradicional, en la que las decisiones las toman los individuos según las estimaciones de coste y valor basadas en criterios recibidos por tradición; esta fue la forma de racionalidad más alta a la que tuvieron acceso los homínidos en las culturas paleolíticas según varios estudios. Por otro lado, existe otro tipo de racionalidad a la que se le denomina *instintiva*; ésta serie de motivaciones acerca del comportamiento de los individuos está asociada al sistema de economía instintiva, basada en la premisa de que el individuo toma inconscientemente decisiones en función de informaciones que se han almacenado involuntariamente en su cerebro en forma de saber. La *racionalidad financiera* está asociada al sistema de economía financiera y en ella, las decisiones las toman los individuos según estimaciones de coste y valor basadas en cálculos formales expresados en términos monetarios. Finalmente, dentro de la teoría de la racionalidad económica se establece la idea de la existencia de la *racionalidad política*, asociada al sistema de economía política, en la que las decisiones las toman los individuos según estimaciones de coste y valor basadas en cálculos articulados expresables en términos de derechos.

Uno de los enfoques más consistentes para explicar los comportamientos de las personas a partir de los preceptos de la racionalidad económica es la teoría de la *elección racional*^{xxviii}; la cual supone que la conducta de los individuos está condicionada por la premisa de que su interés es maximizar su utilidad o beneficio y, mismo tiempo, pretenden reducir los costos o riesgos. Bajo este enfoque se asume que todos los individuos son egoístas dado que toda persona tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarias para elegir la mejor línea de conducta desde su punto de vista, por tanto, todo individuo se guía racionalmente por su interés personal, independientemente de la complejidad de la elección que deba tomar.

Anthony Downs (1957:3-6) establece que los economistas teóricos casi siempre han considerado que las decisiones son resultado de mentes racionales. Para este autor, la racionalidad no califica los objetivos del sujeto, sino los medios que emplea para lograr sus objetivos previamente fijados. La racionalidad así definida se refiere a procesos de acción, no a sus objetivos o a su éxito en alcanzarlos. *Es bien sabido que la planificación racional produce a veces resultados muy inferiores a los obtenidos por el simple azar. Lógicamente es de esperar que a largo plazo el hombre racional consiga mejores resultados, ceteris paribus, que el irracional, puesto que los factores aleatorios se compensan entre sí y la eficiencia triunfa sobre la ineficiencia.* (DOWNS 1957:6)

Para Downs la definición de racional no se comprende como inteligente en la determinación de propósitos sino más bien como eficiente en las estrategias que le permiten lograr un objetivo, es decir, que se refiere más a la maximización del producto con un insumo dado, o bien, a que minimiza el insumo para el logro del mismo producto. En consecuencia, el concepto de *hombre racional* en la teoría económica no está referido a aquel individuo cuyos procesos mentales derivan exclusivamente en proposiciones lógicas, o bien a la persona que limita o carece de prejuicios en la definición de algo, o al que evita guiarse por las emociones; *racional en términos económicos es el hombre que aspira a sus objetivos de tal manera que, de acuerdo con sus conocimientos, usa la menor cantidad posible de recursos escasos por unidad de producto.* (DOWNS 1957:5)

En la tradición de esta escuela de pensamiento el concepto económico de racionalidad está sustentado en tres principios fundamentales: a) una persona toma decisiones a partir de un rango de alternativas considerando la “*mejor*” opción como la menos costosa y que mejores beneficios otorga; b) las prioridades están en razón de las preferencias y c) un individuo siempre tomará la misma decisión cada vez que tenga la misma lista de opciones.

Como se ha podido observar, el principio de la racionalidad económica es un concepto que aborda la naturaleza individual de la persona y a partir de la cual estudia su comportamiento; este concepto no presupone las nociones de colaboración o coordinación, dado que el individuo en tanto racional no considera estas premisas en la maximización de sus beneficios, ni en la minimización de sus costos, lo que realza su carácter individual. Bajo este principio la noción de comunidad no existe, o en todo caso es muy incipiente; ya que se entiende que las interacciones sociales sólo ocurren en la lógica del beneficio individual y, en consecuencia, despoja al comportamiento de las personas de sus implicaciones con las interacciones que éstos tienen con su entorno. Estos tipos de comportamientos

son comunes de encontrar en municipios lo mismo grandes que pequeños, incluso en colonias o caseríos, ya que la lógica de la racionalidad económica es algo intrínseco a los seres humanos; pero son más frecuentes de encontrar en aquellos donde la figura de la autoridad se encuentra desgastada o por debajo de las expectativas de la población, o bien en municipios donde la legitimidad de la autoridad esté siendo cuestionada por algún tipo de problema social.

2) **Teoría de la Acción Colectiva.**

En oposición a la racionalidad económica donde se privilegia al individuo y su comportamiento como unidad de análisis, surge un cuerpo de conceptos y postulados que focalizan sus esfuerzos argumentativos en comprender la acción colectiva de los individuos dada su condición de vida en sociedad. Se entiende por *acción colectiva* a la serie de actividades realizadas por dos o más personas que pretenden lograr un propósito común o que desarrollan la búsqueda de objetivos compartidos.

Inicialmente la Teoría de la acción colectiva^{xxix} parte del reconocimiento de la necesidad de los individuos por asociarse con otros individuos para el logro de un propósito definido, esta asociación supone dos axiomas fundamentales: 1) la existencia de un problema, una necesidad o una aspiración compartida por la totalidad de los individuos o que les es común a las personas que participan en la realización de la acción colectiva y; 2) un conjunto de intereses, valores, símbolos inicialmente compartidos por las personas, que los llevan a poder interactuar de manera más efectiva en el desarrollo e implementación de la acción colectiva.

Por ejemplo, imagínese que un grupo de personas que habitan una colonia popular en las orillas de una ciudad en América Latina, están enfrentado una serie de sucesos relacionados con la violencia y la delincuencia y que al menos dos o más personas que ahí viven han sido asaltadas en al menos una ocasión. El vecino (individuo) tiene al menos cuatro opciones claramente distinguibles: 1) Se cambia de residencia y se ubica en una colonia con menor índice de delincuencia; 2) Se prepara de manera personal para hacer frente a una situación adversa de tal forma que atrinchera su casa, compra un arma y evita salir por las noches para no ser víctima de la delincuencia; 3) Dada su capacidad económica, contrata de manera individual una serie de servicios como una guardia personal, gente que salga a realizar varias actividades que él no quiere hacer por temor a la delincuencia y así evita esta situación adversa, o bien; 4) Empieza a comunicarse con sus vecinos y comparte con ellos sus preocupaciones, sus opiniones y algunas opciones acerca la manera en la que conjuntamente se puede resolver esta situación adversa. Las tres primeras opciones se refieren a alternativas que tienen como fuente de motivación la racionalidad económica y se focaliza en razón del individuo y sus preferencias, a partir de los recursos individuales con los que cuenta, para tomar una decisión que le permita resolver el problema. Finalmente por lo que se refiere a la cuarta opción, ésta es la única en la cual al comunicar y entrar en interacción con las otras personas de la colonia logra establecer las bases para la realización de una acción colectiva.

Sí el vecino de este ejemplo decide que la opción más rentable al menor costo posible, es poder comunicarse con sus vecinos y generar propósitos comunes para la solución de este problema y mediante diversas interacciones logra generar una alternativa junto con las voluntades y los recursos disponibles de los otros vecinos, en ese momento rompe con los supuestos de la racionalidad económica ya que su concepto de la “*mejor opción*” queda supeditado a los conceptos y las racionalidades de los otros individuos; las prioridades que determinan la decisión están en razón ya no únicamente de sus preferencias sino de las preferencias conciliadas de todos los individuos que participan en la acción colectiva y, finalmente cada vez que se tome una decisión ésta puede no ser la misma, aún y cuando se tenga la misma lista de opciones, dado que están en juego las preferencias de los otros individuos.

Adicionalmente, y esto es lo más relevante, para que el vecino del ejemplo pueda iniciar la construcción de una acción colectiva, tendrá necesariamente que identificar qué vecinos comparten con él la problemática que motiva su interacción comunicativa con los otros individuos que habitan la colonia, es decir, que otros vecinos han sido asaltados, o bien, comparten el temor de llegar a serlo para poder encontrar comunidad en los intereses que motivan la acción colectiva y; en un segundo momento deberán generar consenso sobre cuáles habrán de ser las alternativas más racionales o efectivas para la solución del problema que motiva la acción colectiva. Luego entonces, como se ha comentado, las dos condiciones necesarias para la existencia de una acción colectiva se encuentran en compartir, dos o más personas, a) motivaciones y b) preferencias sobre las estrategias a desarrollar en la solución de un problema que se define como común.

El punto a resaltar es el hecho de que varios individuos actúen conjuntamente en función de un mismo objetivo no debe ser considerado como un dato, sino un como un evento y que, en consecuencia, exige explicación científica. Dicha explicación no puede realizarse a la luz de la teoría de la decisión racional (racionalidad económica) y suponer que dado que existen individuos que comparten los mismos intereses, en consecuencia actuarán conjuntamente para alcanzar la satisfacción de sus intereses. Por el contrario, hay que explicar, partiendo de la premisa de que diversos individuos tengan intereses, motivaciones, valores y axiomas en común, por qué, cuándo, o bajo qué condiciones pueden llegar a actuar conjuntamente en función de esa comunidad.

En este sentido, la teoría de acción colectiva delimita que el capital social formado por redes de reciprocidad, cooperación voluntaria y compromiso, contribuye a la formación de esa *comunidad*. Cuando el interés cognitivo se encuentra en explicar la existencia y acción de un colectivo, es decir, cuando no se pretende prever lo que hará una persona, sino cuándo y cómo un cierto número de personas actuarán conjuntamente con un mismo propósito, estamos en presencia del objeto de estudio de la teoría de la acción colectiva. Es necesario reconocer que a partir de esta premisa resulta relevante destacar que existen diferencias sustanciales entre la acción individual y la acción colectiva, principalmente en la causalidad de las motivaciones que las originan.

Si la razón científica de la acción colectiva está en función de identificar y explicar las motivaciones y las características del comportamiento colectivo; para poder ubicar su surgimiento como objeto de estudio, necesariamente habría que remontarse a la época en la cual el hombre requería aliarse a un grupo o comunidad para poder resolver necesidades y estar protegido de intrusos que pudieran lastimarlo; es decir, la teoría de la acción colectiva surge como objeto de estudio, desde que el hombre hace consciente la necesidad de la existencia de la comunidad a partir del supuesto de que el hombre por *Phisis* vive en sociedad (ARISTÓTELES 2009).

Si lo que distingue a los seres humanos es su capacidad comunicativa que trae como consecuencia su posibilidad de asociación (WATZLAWICK 1981), entonces se reconoce que el nivel individual del hombre es alterado y pasa a ser necesaria la comunidad con otros individuos, bajo el supuesto de que esa comunidad sólo ocurre en razón de compartir las mismas necesidades o los mismos ideales en el logro de un propósito. El ser humano, al perder un poco de su individualidad, se torna dependiente de otros y al mismo tiempo busca la aceptación del grupo para sentirse cómodo. Los grupos sociales cumplen una doble función ya que ofrecen al ser humano protección y, al mismo tiempo, identidad. En consecuencia se puede afirmar que la teoría de la acción colectiva tiene objeto de estudio desde que el ser humano tuvo sentido social y al mismo tiempo se puede sostener que esta acción seguirá vigente hasta el fin de la humanidad.

La acción colectiva es considerada como el resultado de intenciones, recursos y límites con una orientación construida y negociada por medio de las relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones (MELUCCI 1999). En esencia, el problema que aborda la Acción Colectiva se determina en identificar que motivaciones generan comportamientos cooperativos entre los individuos que conforman una comunidad o agregado social. En este sentido, el núcleo que justifica al objeto de estudio de la acción colectiva se refiere a un tema que se encuentra presente en la mayoría de los problemas sociales y que es ¿qué se define como problema social?; ¿tal o cuál situación es un problema social y por qué?; ¿bajo qué justificación se define que algo es un problema social y cuáles han de ser las estrategias más efectivas que se pueden implementar en su solución?

A la luz del ejemplo que se citaba al inicio de este inciso se puede afirmar que el problema de la acción colectiva no es si existe inseguridad a no en una comunidad determinada, sino el fenómeno que atiende la teoría de la acción colectiva se cifra en identificar si existen motivaciones suficientes para que los individuos que comparten el problema de inseguridad se sientan intencionados o no a actuar colectivamente, ¿cuáles son esas motivaciones? ¿Qué valores, intereses, símbolos subyacen en un grupo de personas para que tengan la intención de actuar colectivamente coordinados y bajo el amparo de la colaboración?

Existen diversas perspectivas o enfoques que han abordado el tema de la cooperación en las personas dentro de su vida social, la acción colectiva al ser un tema inherente al aspecto social de los seres humanos, ha sido abordada desde ópticas diversas por distintos autores quienes se han

interesado en la acción colectiva de los individuos. Inicialmente se puede afirmar que hay dos tradiciones que se han ocupado del estudio de la acción colectiva:

1. Marxista: Busca definir las condiciones necesarias para una transformación revolucionaria, pero olvida el proceso de articulación de la acción colectiva.
2. Teoría funcionalista estadounidense: Se basa en el análisis del comportamiento colectivo, desde el pánico o las modas hasta las revoluciones y los explica a partir de las creencias generalizadas de los actores, que se movilizan para restablecer el orden del sistema.

Como se ha comentado, la acción colectiva al ser un tema inherente al ser humano en su interacción social, es un objeto que se ha estudiado desde los pensadores griegos clásicos hasta nuestros días, desde distintos enfoques y con diferentes ópticas el tema de la acción colectiva ha sido abordado por diversas disciplinas y con autores variados quienes le han impreso un sello distintivo al objeto de análisis.

Un enfoque inicial sobre el estudio de la acción colectiva se encuentra en los clásicos y su visión de la naturaleza humana. Sócrates (2009) parte de la percepción egoísta del comportamiento individual y sugiere que todas las acciones voluntarias buscan el logro de los fines personales. En buena parte, como ya fue mencionado, esto guarda cierta similitud con el precepto de la racionalidad económica donde se postula que los individuos buscan la maximización de sus recursos propios en un comportamiento económico. Los modelos de acción colectiva originados por el estudio de la naturaleza humana determinan nuestras creencias respecto de que el comportamiento humano se define por una relación constante entre la maldad y la nobleza, con lo que se asigna el concepto de justicia a la motivación de la acción colectiva. Este sentido de justicia condiciona la actitud de las personas frente a los problemas sociales motivando la acción colaborativa de los individuos de una comunidad, si estos interpretan que las soluciones que se presentan para la solución de un problema en particular, y comúnmente compartido por los integrantes de un agregado social, responden una causa *justa y deseable*, si son el mecanismo para el acceso a un nivel *deseable* de bienestar, o si las alternativas que se ha planteado pueden o no solucionar un problema común, éstos pueden responder con una postura colaborativa en la acción colectiva.

Otro enfoque pertinente respecto de la acción colectiva lo dan las políticas públicas. Éstas al definirse como el mecanismo por el cual el Estado interviene a través del gobierno para generar Bienes y Servicios Públicos que resuelven necesidades comunes o contribuyen al acceso de la sociedad a mejores estadios de bienestar, proveen de elementos que organizan la acción colectiva de los individuos en su vida comunitaria. Si bien es cierto que el Estado no es el único agente que puede producir bienes públicos, la intención de la política pública por hacerlo, lleva implícito el concepto de la acción colectiva como elemento sustancial que da vida y justifica la acción del Estado. El debate acerca de que si la política pública, a partir de la acción colectiva, responde de manera institucional desde el Estado para resarcir las fallas del Mercado; o que sí la acción

colectiva evidencia la falla del Estado y motiva la acción conjunta para generar bienestar, es uno de los puntos que diferencian la teoría de la acción colectiva desde la visión de la política pública y la perspectiva económica de la misma, la cual será analizada párrafos adelante.

La acción colectiva también puede ser analizada desde el enfoque de la ciencia política, la cual tiene como su objeto principal de estudio el poder. Las características con las que se da el ejercicio del poder político en una sociedad en particular motiva o no la acción colectiva de los individuos que la conforman. En este sentido, la ideología juega un papel importante al determinarse como el mecanismo por el que se pueden conciliar conflictos de dilemas sociales colectivos. De esta manera, una evidencia contundente se refleja en el hecho de que a mayor cantidad de intereses colectivos mayor cantidad de ideologías, o bien en sentido inverso, un número limitado en la cantidad de ideologías refleja un número limitado de formas de reflejar los intereses individuales y colectivo. Otro factor relevante en la perspectiva de la ciencia política respecto a la teoría de la acción colectiva, se centra en la Democracia como un sistema político que conjunta y expone el ejercicio del poder político mediante la acción colectiva.

Si se analiza la acción colectiva desde la perspectiva de la sociología será necesario mencionar que para Weber la estructura social está regulada por un sistema racional de normas mutuamente compartidas por el agregado social (MELUCCI 1999:2). Del mismo modo Durkheim (1993) al referirse a los Estados de “densidad moral” los define como momentos de entusiasmo colectivo en los que el individuo tiende a identificarse y adherirse a ideales generales. Park (1921) establece que el comportamiento colectivo es un componente del normal funcionamiento de las sociedades y en ese mismo sentido, un factor determinante para el cambio social. En todo caso, la tarea de la Sociología de la acción colectiva es ligar estas conductas a la estructura de la sociedad, explicando cómo se forman y cómo se manifiestan y desarrollan. Al ser este su principal cometido, la visión sociológica de la acción colectiva se relaciona con la perspectiva de la Ciencia Política, ya que ésta última también vincula las conductas políticas de los individuos con la estructura del sistema político.

El enfoque de la psicología evolutiva y su interacción con la acción colectiva postula que los estímulos provenientes del entorno, generalmente del esquema axiológico – teleológico de la sociedad, afectan las estructuras de incentivos que interactúan con el sistema de nuestro cerebro y con las normas sociales. Freud establece que la acción colectiva responde a necesidades primarias inconscientes y su existencia es posible por la identificación de los actores con su líder (MELUCCI 1999:3). Dadas las características principales de cómo funciona nuestro cerebro las emociones, razones e instintos afectan nuestras actitudes hacia la cooperación y la competencia, determinando las características centrales de nuestra acción colectiva (VILLARREAL 2012). Sin lugar a dudas esta perspectiva es la que menos coincide con las otras visiones de la acción colectiva ya que la acción colectiva (colaborativa o de competencia) resulta de un proceso fisiológico neuronal relacionado con cómo el cerebro procesa motivaciones externas y las traduce en comportamientos específicos de interacción social, distinta a las motivaciones de construcción

social, obtención y retención de poder político, esquema moral o ético del comportamiento o la maximización de beneficios a los menores costos posibles.

Finalmente la perspectiva económica de la acción colectiva, se basa principalmente en los postulados de Mancur Olson (1965) quién establece que la acción colectiva no puede ser resumida como el agregado o la suma de las acciones individuales y sus intereses, por el contrario los grupos surgen con intereses y comportamientos específicos propios. Los postulados de Olson permiten realizar un análisis teórico de la acción colectiva y sus motivaciones a partir de la presencia de los grupos de interés y sus efectos. El autor menciona que existe un tipo de cooperación altruista, donde no se espera nada a cambio de la acción individual y a partir de ello establece los tipos de acción colectiva por nivel de sujeto (individual, grupal, societal). De la misma manera Olson propone dar incentivos que motiven la acción colectiva de los individuos y de esta manera establecer mecanismos que inhiban el *free riding*^{xxx}; en este sentido, para este autor, los incentivos selectivos sociales permiten quitar la homogeneidad de los grupos sociales y con ello limitar el problema del *free riding* en la acción colectiva.

Hasta el momento se han desarrollado los dos enfoques más influyentes para el estudio del comportamiento humano y su relación con la comunidad, se ha podido conocer la visión del comportamiento individual y una perspectiva más amplia a partir de la cual se establecen los comportamientos individuales y las conductas grupales basadas en la acción colectiva. Como se ha mencionado, la característica fundamental de la acción colectiva es 1) la comunidad en las visiones respecto de que un suceso determinado sea considerado como problema y; 2) la comunidad en torno a los valores, intereses y axiomas que dan sustento a la respuesta formal del grupo en la solución de sus problemas. En este sentido, si bien es cierto que el concepto de comunidad resulta altamente relevante para este enfoque, éste será abordado en el siguiente inciso de manera especial. Lo que resulta importante destacar hasta el momento es que la acción colectiva no puede ser considerada como la suma agregada de los comportamientos individuales de las personas que integran una colectividad; así mismo las motivaciones que subyacen entre el comportamiento individual y la acción colectiva son completamente diferentes en su concepto y orientación y; finalmente es necesario reconocer que los grupos o colectividades de individuos surgen con sus propias motivaciones y bajo su propio esquema de valores, dándoles la característica de agentes distintos a los individuos, por lo que se puede mencionar que una cosa son las personas y otro agente, completamente diferente, son las agrupaciones de las propias personas.

3) Tamaños de grupo y su comportamiento.

La comunidad es un elemento fundamental en la concepción de la acción colectiva; como pudo evidenciarse en el apartado anterior, no puede establecerse la existencia de la acción colectiva sino presupone previamente el concepto de comunidad, es una condición *sine qua non* la articulación previa de una comunidad para que bajo su amparo ocurra la acción colectiva. La comunidad, como concepto, debe ser entendida como una categoría sociológica de estudio. Bajo

esta perspectiva la comunidad se definen como un conjunto de interacciones, comportamientos humanos que tienen un sentido y expectativas entre sus miembros. El concepto de comunidad no se satura sólo en la revisión de acciones, sino que es necesario que dichas acciones estén basadas en esperanzas, valores, creencias y significados **compartidos y aceptados** entre personas.

Una comunidad no puede determinarse únicamente en razón de la gente que la compone, si no por el contrario la comunidad ocurre en razón de que existen interacciones de ese grupo de gente que están basadas o circunscritas a un marco valorativo, teleológico, axiomático y simbólico que ha sido construido por todos los integrantes de esa colectividad y en razón de eso, dicho marco es aceptado por ellos mismos y en consecuencia regula sus propias acciones y comportamientos. Luego entonces la comunidad no es el grupo social compuesto por personas, sino el marco institucional sobre el que ocurren las interacciones de los integrantes de esa colectividad. Generalmente, una comunidad ya existía antes de que naciera alguno de sus residentes actuales, y lo normal es que siga existiendo aún y cuando todos sus integrantes actuales hayan muerto o desaparecido. Es algo que va más allá de sus componentes, los residentes o miembros de esa comunidad.

Comunidad se refiere a lo común (proviene del latín *communis*) y es un término que se entiende como todas aquellas cosas, físicas o no, que pertenecen a toda una colectividad. De esta manera, una comunidad no sólo es un grupo o conjunto de individuos, sino además sus relaciones, interacciones y comportamientos, los cuales se comparten como elementos en común; algunos ejemplos son el idioma, costumbres, valores, tareas, visión del mundo, ubicación geográfica (un barrio por ejemplo), estatus social, roles. Por lo general en una comunidad se crea una identidad común, mediante la diferenciación de otros grupos o comunidades (generalmente por signos o acciones), que es compartida y elaborada entre sus integrantes y socializada. Generalmente, una comunidad se une bajo la necesidad o meta de un objetivo en común, como puede ser: la solución a una necesidad comúnmente aceptada por todos los integrantes de la colectividad, o el logro de un propósito sobre el que todos convergen en la importancia de conseguirlo, por ejemplo el bien común; si bien esto no es algo necesario, es importante reconocer que basta una identidad común para conformar una comunidad sin la necesidad de un objetivo específico.

En el ejemplo citado en el inciso anterior, referente a la seguridad pública en una colonia periférica en una ciudad en América Latina, la necesidad de no ser víctimas de un asalto o de una situación de violencia genera comunidad entre un grupo de personas, dado que todos comparten esa preocupación y en ese sentido, tendrán como intención común establecer mecanismos y acciones que les permitan lograr un propósito común, la seguridad de todos. En conclusión se puede afirmar que no toda colectividad es comunidad, para que esto ocurra es necesario que las interacciones que tienen los integrantes de esa colectividad deben estar circunscritas a una marco referencial de valores, intereses, aspiraciones, axiomas y símbolos, que son compartidos por todos los miembros de esa colectividad.

Esa es la premisa que da relevancia estratégica a los municipios, dado que en tanto espacios locales, son el lugar donde estas interacciones entre los individuos van construyendo los marcos de referencia comunitaria. Como ya se indicó previamente, en los municipios ocurren interacciones relacionales entre individuos, entre individuos y el territorio y entre éstos últimos y el gobierno, por lo tanto la base en la que se construyen las relaciones de comunidad son los municipios, antes que los estados o provincias y los países. En el municipio el valor más importante es la comunidad porque es ahí donde surge, los municipios son los espacios sociales donde la población comparte comunitariamente problemas, necesidades, intereses, aspiraciones, símbolos; y lo más importante, sociológicamente hablando, es que esa comunidad ocurre también con su gobierno. Los ayuntamientos tienen la virtud de que sus integrantes son vecinos de la propia comunidad y, en consecuencia, viven también las necesidades, problemas y aspiraciones que tiene la población municipal (ACOSTA 2008:14).

Los espacios locales son las unidades donde se generan los marcos simbólicos de referencia que determinan el comportamiento de las personas de manera individual y al mismo tiempo, la forma en la que ocurren las interacciones que dan estructura a una sociedad determinada. Por lo tanto, la unidad básica territorial en la que surge la acción colectiva de una comunidad es el municipio. A menudo se da por supuesto que si todos los miembros de un grupo de individuos o de empresas tienen determinado interés común el grupo manifestará una tendencia a satisfacerlo (OLSON 1965:1); es decir que pareciera ser que el comportamiento colectivo es resultado de la agregación de los comportamientos individuales de las personas que conforman dicho colectivo y en razón de lo anterior, las intencionalidades de una colectividad pueden ser previsibles si conocemos las intencionalidades individuales de las personas que la integran. Si esta premisa fuese válida, bastaría con conocer y comprender las motivaciones que determinan el comportamiento de cada uno de los habitantes de un municipio y sus intencionalidades, para poder determinar con cierto grado de precisión las motivaciones e intencionalidades de la población como colectivo social.

Para Mancur Olson existe una premisa cuestionable de que grupos de personas con intereses comunes se espera que actúen en nombre de sus intereses comunes, tanto como individuos aislados a menudo se espera que actúen en nombre de sus intereses personales (OLSON 1965:1). Para este autor la participación en acciones colectivas no será una consecuencia lógica de la tarea racional dirigida a la maximización de la utilidad individual, sino que la racionalidad grupal está en contradicción con la racionalidad individual, en otras palabras, la racionalidad grupal no debe ser comprendida como la suma agregada de los comportamientos individuales de las personas que lo conforman, sino que la racionalidad grupal tiene su propia lógica y guarda sus propias motivaciones e incentivos. Según el autor los comportamientos colectivos surgen por sus propias motivaciones y guardan sus propios incentivos de comportamiento, los cuales no necesariamente deben coincidir con los incentivos individuales de las personas que conforman dicho colectivo. Únicamente el empleo de sanciones, definidas como incentivos selectivos negativos; o de beneficios selectivos, incentivos selectivos positivos, diferentes e independientes del bien

colectivo podrán convencer y constreñir a un miembro del grupo a participar (VALENCIA 1990:188).

Ahora bien, si se acepta como válida la premisa de que la lógica que motiva la acción colectiva en grupos o colectivos sociales tiene una naturaleza distinta a la lógica que motiva la acción individual de las personas, se vuelve relevante identificar que factores motivan la acción colectiva en grupos que no sólo la distinguen de las acciones individuales, sino que además le permiten definir su propia lógica. En este sentido se puede mencionar que tres factores son los que determinan el sentido de la acción colectiva en grupos sociales: 1) las motivaciones, 2) los incentivos y 3) la relación entre los costos de transacción y el beneficio del bien colectivo (VILLARREAL 2012)

Las motivaciones son un elemento importante que se debe tomar en cuenta al momento de desarrollar un análisis de las acciones colectivas; en este sentido, es importante identificar que son un componente constante que influye en el proceso de gestación de la acción colectiva ya que en muchos casos son el origen que motiva su desarrollo. Las motivaciones de la acción colectiva están representadas por las necesidades que los individuos tienen, las valoraciones que se juegan para decidir si entrar o no en acción con otros y la forma en la que habrán de organizarse. Para que se produzca una acción colectiva es necesario, en primer lugar, que existan necesidades provocadas, entre otros factores, por la escasez de recursos (materiales o simbólicos), que éstas sean representadas colectivamente como problemas a los que hay que darles un solución, es decir, que signifiquen una necesidad; y sólo así podrán convertirse en demandas colectivas que necesariamente se dirigirán hacia otro. Las motivaciones, como su nombre lo indica, son estímulos internos de la colectividad generalmente subyacentes a su propia dinámica y que activan la necesidad consciente de los individuos por agruparse con el propósito de resolver un problema o que pretende el logro de un objetivo, que se considera comúnmente compartido por los integrantes del colectivo.

Otro factor determinante en la concepción de la acción colectiva y la manera en que esta se desarrolla, se encuentra en los incentivos, es decir, en elementos externos que fomentan la acción agregada del colectivo con la intención de responder al estímulo. Los incentivos, a diferencias de las motivaciones, son elementos que ocurren en el entorno, principalmente provocados por otros agentes sociales distintos a la comunidad, que impulsan la acción colectiva del agregado social en reacción a dicha acción. En relación con el ejemplo que ha venido acompañando el desarrollo de este trabajo, se puede mencionar que la motivación subyace de la necesidad consciente de evitar vivir en inseguridad, dado el incentivo negativo de la violencia causada por determinados individuos que afectan a la comunidad.

En suma, los incentivos, a diferencia de las motivaciones, son estímulos externos de la colectividad generalmente causados por un agente distinto al agregado y los cuales se encuentran en su propio entorno; por lo tanto también activan la necesidad consciente de los individuos por

agruparse con el propósito de responder a un fin que se considera comúnmente compartido por los integrantes del colectivo.

Finalmente se encuentra la relación costos de transacción – beneficios como el tercer elemento que determina la generación de una acción colectiva. Se ha de definir inicialmente el concepto de costo de transacción técnicamente, como un costo realizado al llevar a cabo un intercambio económico, puntualmente una transacción en el mercado (COASE 1937). La teoría establece que este costo no existe en el marco de la competencia perfecta. Para la acción colectiva, una persona o un grupo decide realizar una acción colectiva cuando infiere que los costos de transacción inherentes a la realización o no realización de una acción son menores al beneficio o la utilidad que recibe como resultado de dicha acción. Es decir, que le cuesta económicamente más no hacer algo colectivamente que el beneficio que puede recibir como resultado de la acción colectiva.

Estos tres elementos son componentes necesarios en la generación y desarrollo de la acción colectiva, es decir, que la acción colectiva supone comunidad entre los integrantes del agregado social acerca de las motivaciones, incentivos y costos de transacción – beneficios, por lo que consideran pertinente desarrollar esquemas de colaboración y coordinación en acción colectiva para la solución de un problema o el logro de un propósito común. A partir de este postulado surge una premisa altamente relevante para el tema objeto de estudio del presente documento, como es obvio suponer, la comunidad de las personas que conforman un colectivo social resulta más fácil o es más propenso en grupos pequeños que en aquellos cuya cantidad de integrantes es mayor; es decir, la propensión de la acción colectiva está en función del tamaño del grupo, por lo que es más factible desarrollar esquemas de acción colectiva en grupos pequeños (OLSON 1965:22).

Los grupos pequeños, dada la cantidad de integrantes y su ubicación espacial relativamente más cercana, supone un grado de interacción mayor que los grupos de mas tamaño lo que facilita el intercambio de valores e intereses, supone un universo menor de axiomas y simbolismos, facilita la interacción y comunicación de sus integrantes y, en consecuencia, dinamiza la empatía de los individuos que la conforman, así como la comunidad de problemas y propósitos. Adicionalmente, los pequeños grupos poseen una fuente añadida de incentivos selectivos, tanto negativos como positivos: la confianza.

En grupos pequeños es más propensa la acción colectiva dado que su tamaño hace más fácil la interacción de quienes lo conforman, éstas interacciones dada su dinámica relativamente mayor que la que ocurre en grupos de más tamaño, genera el precepto de la confianza como un valor subyacente en la vinculación de dos o más integrantes de una comunidad. Sin la menor duda, la mayoría de la gente aprecia el compañerismo y el respeto de aquellos con quienes trata, en consecuencia los miembros de un grupo socialmente interactivo que busca un bien colectivo pueden conceder distinciones u honores especiales a quienes sobresalgan por sus sacrificios a favor del grupo, brindándoles así un incentivo positivo selectivo. Bajo el supuesto de que aparentemente la mayoría de las personas prefieren estar en compañía de alguien que piense de

manera más o menos parecida, y que sea agradable y respetable, y con frecuencia prefieren vincularse con aquellos a quienes admiran, les parecerá muy fácil desdeñar a quienes evaden la acción colectiva y apoyar a quienes se empeñan en ella (OLSON 1965:37).

Por esta razón se vuelve a poner de relevancia el papel de los municipios como el espacio privilegiado para la construcción de la acción colectiva, ya que al ser entidades espaciales y poblacionales menores a las que suponen los otros ámbitos de gobierno, estatal y federal, los municipios son espacios propensos a la generación de comunidad donde el intercambio de símbolos y significados sobre la base de lo común es no sólo más factible, sino incluso más dinámico. Los municipios son unidades más pequeñas y más homólogas en cuanto al universo de intereses y valores que se incorporan a las motivaciones e incentivos que generan la acción colectiva; pero además al ser espacios físicos relativamente pequeños, la población es más propensa a reconocerse e identificarse, logra generar relaciones mucho más basadas en la confianza y la empatía, componentes que facilitan la acción colectiva.

A diferencia de los estados y de la federación, o de los espacios geográficos regionales y nacionales, los municipios son unidades donde la comunidad se genera de una manera más rápida y eficiente dado su tamaño, lo que facilita la interacción de sus habitantes. Como se ha mencionado, pero se desarrollará incisos más adelante, la acción colectiva se facilita en escenarios de confianza, elemento que es indispensable en la construcción de la legitimidad de los ayuntamientos definidos como gobiernos locales. Siendo así que la confianza en los integrantes del ayuntamiento y sus decisiones, se convierten en un componente esencial para la construcción de la legitimidad de la autoridad en los municipios, un tema primordial a abordar es ¿cómo los ayuntamientos promueven la acción colectiva basando sus incentivos positivos hacia la población en acciones y decisiones que generen confianza en sus habitantes?

III. LA LÓGICA DE LA CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO EN LOS ESPACIOS LOCALES.

Los gobiernos locales juegan un papel importante en la generación de comunidad, dado el tamaño de su población, las características más o menos homogéneas de sus habitantes, pero sobre todo, su capacidad para realizar interacciones e intercambios de valores, intereses y símbolos que contribuyen a la construcción del marco institucional de referencia sobre el cual se determinan los comportamientos individuales y las conductas colectivas que dan sentido y orientación a la acción colectiva de las personas. Se debe entender a las instituciones como la serie de preceptos sobre los que se definen las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (NORTH 2006:13), bajo esta perspectiva las instituciones son el marco de referencia a partir del cual se estructuran incentivos en el intercambio humano bien sea social, económico, cultural o político. Las instituciones no deben confundirse con las organizaciones públicas, si bien es cierto en algunos puntos logran confluir, lo cierto es que en ocasiones se traslapan los conceptos a tal grado que llegan a utilizarse como sinónimos. Las instituciones son una serie de símbolos, valores, comportamientos y maneras de hacer las cosas establecidas o fundadas previamente

a la acción y que en consecuencia la orientan en su ejercicio. Se trata de una serie de conceptos que cumplen con una función de interés público. Una institución es la autoridad pública, o bien otro ejemplo de institución es la Democracia.

Como se anota en ambos ejemplos, no se habla de organizaciones sino de un marco de referencia que guía y da sentido a los comportamientos de los distintos actores en el propio tema. En este mismo sentido, se puede afirmar que la institución no siempre es un lugar físico, ya que el concepto más bien se refiere a las normas de conducta y las costumbres que rigen una sociedad. En consecuencia, una institución es una estructura de orden social que rige el funcionamiento de una colectividad. Hacer una reverencia a modo de saludo o persignarse al ingresar a una iglesia son instituciones sociales.

Sin embargo una cuestión importante a dilucidar es cómo surgen y se establecen las instituciones. La sociología histórica ha realizado varias aportaciones en el conocimiento de los mecanismos que facilitan la construcción y gracias a los cuales se desarrollan las instituciones, para esta disciplina se trata de productos resultado de relaciones conflictivas y de cooperación entre diversos agentes sociales, cuyas conclusiones marcan o determinan las pautas del comportamiento social de dichos agentes. Son acuerdos a veces sencillos, generalmente complicados, sobre cómo habrán de actuar los agentes sociales en la dinámica comunitaria.

Yves Mény (2007) menciona que a menudo se cree que las instituciones son algo predeterminado cuya acta de bautismo sería su aparición jurídica. *Esos entes sin historia, continúa Mény, cuasi cosificados, están presentes en la actualidad como respuestas obligadas a las necesidades de la modernización, del cambio, de la eficacia y de la adaptación a las restricciones económicas, sociales o geopolíticas* (MÉNY 2007:319).

Para indagar aún más sobre la construcción sociológica de las instituciones es necesario establecer que si la esencia de toda acción, y en particular de la acción social, es engendrar un nuevo inicio, entonces la comprensión es la otra cara de la acción; es decir, *...de aquella forma de cognición, distinta de muchas otras, por la que los hombres que actúan pueden finalmente aceptar lo que irrevocablemente ha ocurrido y reconciliarse con lo que inevitablemente existe.* (ARENDRT 1999:44). Efectivamente el marco que delimita la actuación correcta o prudente de un agente social en su entorno, lo que hace institucional a su comportamiento y sobre todo a sus decisiones, está basado en la noción de la comprensión acerca de los fines por los cuáles es necesaria o pertinente realizar tal o cual acción. La comprensión activa la racionalidad y con ella la identificación de los fines y los medios más apropiados para la ejecución de una acción. Es importante mencionar que, como lo expresa Hannah Arendt, conocer y comprender no son sinónimos. La comprensión está basada en el conocimiento y éste no puede proceder sin una preliminar e implícita comprensión. La comprensión precede y prolonga el conocimiento. *La comprensión da sentido al conocimiento* (ARENDRT 1999:33).

Pero la comprensión *per se* no deriva en una institución. Como lo analiza Montesquieu (1978), la vida de los pueblos está regida por leyes y costumbres y las primeras son la manifestación escrita de la acción consuetudinaria de los comportamientos sociales que derivan en derechos y obligaciones de los

individuos en su interacción social. Para este autor *las leyes regulan los actos del ciudadano mientras que las costumbres regulan los actos del hombre* (MONTESQUIEU 1978:16). Las leyes establecen la esfera de la vida política, y las costumbres, la de la sociedad. O dicho de otra manera, las leyes son la manifestación institucionalizada de las costumbres en una sociedad.

En este sentido, las leyes delimitan la acción y la interacción social tanto de los ciudadanos, como del Estado en el espacio público. La decadencia de la legitimidad institucional de una autoridad empieza con el socavamiento de la legalidad; cuando el gobierno en uso del poder, por alguna razón, abusa de las leyes la legitimidad, como fuente de autoridad, se convierte en dudosa o cuestionable. En ese contexto las leyes pierden su validez, con lo que la autoridad pierde su capacidad de acción política responsable, es decir su institucionalidad.

Su puede considerar que las acciones sociales son la base de la construcción y consolidación de las instituciones públicas en las organizaciones públicas, principalmente el gobierno. Las Instituciones son el marco de referencia dentro del cual se toman decisiones de política pública, de ahí su importancia y trascendencia. Como asevera Nora Robotnikof: la decisión se transformará en la cuestión de la norma válida, y el espacio público será el lugar de elaboración de la voluntad y la acción colectiva racional que fundamente esa validez. (ROBOTNIKOF 2005:165)

Así pues las instituciones deben entenderse como mecanismos de orden social y cooperación que procuran normalizar la acción colectiva de un grupo de individuos (que puede ser reducido, o bien, coincidir con una sociedad entera). Las instituciones en dicho sentido trascienden las voluntades individuales al identificarse con la imposición de un propósito en teoría considerado como un bien social, es decir: *válido* para ése grupo.

Partiendo de la lógica expuesta en los párrafos previos, resulta relevante analizar cómo los gobiernos locales en el ámbito municipal, establecen criterios y marcos de referencia institucionales asertivos que promuevan la acción colectiva de la población, en la construcción de una serie de satisfactores que contribuyan a solucionar las necesidades y demandas de su población y, que al mismo tiempo, promuevan el mejoramiento de la calidad de vida y la creación de valor público, como propósitos centrales de la propia acción colectiva en el espacio local. Como se ha comentado en repetidas ocasiones, el gobierno municipal tiene la virtud de compartir con la población a quién gobierna, no sólo el idioma, las tradiciones, la historia y la cultura; sino que además, autoridades y ciudadanos comparten problemas, necesidades, deseos, anhelos, carencias, en fin; una serie de premisas y características que los conforman como comunidad. Las autoridades municipales son vecinos de la comunidad, gobiernan a sus vecinos, familiares, ex compañeros de escuela. Los municipios son el espacio básico de construcción del tejido social y representan a nuestro sistema político institucional, lo que la familia hace a la sociedad: su unidad básica de conformación.

De ahí la importancia de la construcción y consolidación institucional del espacio local, dado que la comunidad exporta a la sociedad símbolos y valores que determinan el marco referencial de la vida institucional. Si bien es cierto que los símbolos y parámetros formales de la vida gubernamental

institucional se dan del agregado a la comunidad, lo cierto, y quizá lo más importante, es que su validación ocurre en el espacio local, en la consolidación y reafirmación del tejido social y su comunidad, lo que denominamos legitimidad.

A partir de lo anterior, resulta ser no cosa menor, la consolidación de la vida institucional en el espacio municipal, es necesario advertir que lo importante no sólo es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales (ayuntamientos) y su administración pública; sino además es trascendental que se institucionalice la vida pública de la comunidad y su gobierno. Construir y asignar el marco simbólico, valorativo y referencial dentro del cual deben ocurrir los intercambios entre los miembros que componen la colectividad, es tarea imprescindible en la reafirmación del tejido social y el desarrollo de la comunidad.

Así entonces la institucionalidad del espacio local adquiere tres dimensiones fundamentales:

1. **La institucionalidad de la esfera societal.** La cual se refiere a la creación y desarrollo de los patrones de conducta que los individuos deben observar en sus comportamientos desarrollados durante la convivencia social. Se integra principalmente de premisas axiológicas y valorativas respecto de lo es apropiado o no. Sin lugar a dudas se trata de una esfera que debe ser estudiada por la sociología.
2. **La institucionalidad del ámbito gubernamental.** Se relaciona con los parámetros que delimitan la acción de los individuos en su rol de autoridades y servidores públicos integrantes tanto del gobierno como de la administración pública municipal. Este marco de referencia está conformado por preceptos legales, técnicos e ideológicos acerca del deber ser de las organizaciones públicas y de la burocracia; y su principal orientación debe ser hacia la eficacia y la generación de resultados. Este aspecto de la institucionalidad local deberá ser estudiado por la Ciencia Política y la Administración Pública.
3. **La institucionalidad del espacio público.** El espacio público, como ya fue anotado previamente, se define como la serie de interacciones que ocurren en el ámbito local entre los ciudadanos y las autoridades y los servidores públicos. Sin embargo, al tener marcos de referencia diferenciados respecto de los elementos que determinan los comportamientos de cada uno de ellos^{xxxii}, sus interacciones se hacen más complejas y complicadas en el entorno local. Se trata pues de una serie de símbolos, signos, significados y conceptos que resultan de esta serie de interacciones complejas y que a la vez las condicionan, las determinan y les dan sentido. Al ser las políticas públicas el medio por el cual se relaciona el Gobierno con su población, corresponde a la ciencia de políticas estudiar este espacio de conocimiento social.

Si bien es cierto se trata de tres esferas distintas, que pueden interactuar, completarse, conjuntarse, pero que se conciben de manera diferente; su nivel de injerencia mutua hace identificar que una alteración significativa en alguno de los tres ámbitos modificaría necesariamente a los otros dos, condicionándolos en su orientación, sentido y concepción. Entendido el espacio público como el sincretismo de la esfera social y el ámbito gubernamental o como *el lugar de elaboración de la voluntad colectiva racional que fundamente la validez de una norma* (ROBOTNIKOF 2005:165), se

puede comprender que una afectación en la institucionalidad del espacio societal o en el gubernamental, necesariamente transforma o modifica el espacio público.

1) **La tragedia de los comunes.**

En 1968 Garrett Hardin publicó en la revista *Science* un artículo que se tornó famoso en la literatura relacionada con la teoría de la acción colectiva, el cual tituló la *tragedia de los comunes*^{xxxii}. En este artículo el autor describe una situación imaginaria en la que varios individuos, integrantes de una colectividad, motivados por su interés particular bajo el cual actúan de manera racional pero independiente, tratando de asegurar la maximización de su beneficio personal y procurando disminuir los costos transaccionales de sus acciones, realizan la utilización máxima de un recurso considerado común hasta el grado de destruirlo y terminar por no aprovechar dicho recurso compartido y limitado, aún y cuando racionalmente a ninguno de ellos, bien sea de manera individual o colectiva, les hubiese convenido que sucediera el agotamiento de dicho recurso.

A partir de este artículo se acuñó la expresión “*tragedia de los comunes*” la cual se utiliza generalmente para hacer referencia a un problema de eficiencia que tiene lugar cuando existe un recurso común que es utilizado por varios agentes económicos de manera conjunta, sin que ninguno de ellos pueda excluir a los demás de su uso. Esta situación suele generar una externalidad negativa recíproca, resultado del hecho de que las acciones individuales de cada agente económico crean costos a los demás agentes, sin que las mismas conlleven la necesidad de compensar monetariamente a los perjudicados (COLOMA 2003:2). La *tragedia de los comunes* pone de relevancia la importancia de la acción colectiva y el papel de la colaboración y la coordinación, como un elemento indispensable para que los bienes colectivos o comunes no sufran sobre explotación y tal grado de deterioro que ocurra su desaparición, como resultado de la acción racional individual de maximizar el beneficio personal aun y a costa de sacrificar los bienes colectivos. Si bien es cierto que en el ejemplo de Hardin supone que la intencionalidad de los individuos no es racionalmente agotar el recurso común, lo cierto es que la ausencia de mecanismos de comunicación provoca descoordinación y baja o nula cooperación entre los agentes económicos individuales, que se traduce en que los recursos y los bienes colectivos tengan rendimientos decrecientes dada su explotación desmesurada.

Un concepto toral en el artículo de Hardin es que lo que resulta racional desde el punto de vista individual puede traer como consecuencia un desastre colectivo. En la *tragedia de los comunes* la acción racional de los individuos guarda una serie de relaciones, en el agregado, con el comportamiento humano, el cual se puede relativamente predecir a partir de la teoría de juegos. Lo relevante para el objeto de estudio del presente documento, consiste en que los dilemas que se generan entre los fines individuales que influyen en el comportamiento de las personas, se definen por la contraposición de éstas con las motivaciones que generan la acción colectiva de los grupos sociales, reafirmando la tesis de Olson (1965) de que las conductas sociales no pueden ser definidas como el agregado de los comportamientos individuales, sino que tienen su propia lógica, dadas sus propias motivaciones.

Hecha esta distinción, hay que añadir que "*los comunes*", como el aire puro o el alumbrado de las calles, son ejemplos clásicos de *bienes públicos*, es decir, objetos o estados de cosas que sí son accesibles para un miembro de un grupo también lo son para los demás miembros, incluidos aquellos que no han contribuido a su producción o conservación. Como en otros casos, la tragedia surge porque los bienes públicos tienen cinco características que conjuntamente generan un problema de coordinación social: 1) las acciones de algunos, pero no todos, son suficientes para que todos los miembros del grupo disfruten del bien (por ejemplo, tiene que haber contribuciones para financiar postes de alumbrado público y semáforos, o bien, para proteger la naturaleza); 2) si se logra el bien, será accesible a todos, incluso a los que no han contribuido (en este sentido, el alumbrado público también será útil a los evasores de impuestos, y si la atmósfera es respirable, también lo será para los que contaminen); 3) no hay ningún método factible o que no sea demasiado costoso para evitar que los no-contribuyentes se beneficien del bien (no puede impedirse que los evasores de impuestos no aprovechen el alumbrado público o que los que contaminan no tengan un mejor medio ambiente); 4) a cada contribuyente le cuesta algo contribuir (pagar impuestos o preservar la naturaleza cuesta, aunque uno pueda hacerlo con convicción y entusiasmo porque reconoce la importancia del bien y su deber moral) y; 5) el valor de lo que cada uno gana, si se obtiene el bien, supera el costo individual de su producción (cada uno de los individuos prefiere que haya alumbrado público, semáforos y aire respirable, a tener lo que ello le cuesta individualmente).

Estas características hacen que la generación y obtención de bienes públicos se vea amenazada por el problema del *free-rider*^{xxxiii}. Cada miembro del grupo piensa racionalmente: "solo hay dos opciones: o hay bastantes personas que contribuyan, o no las hay. Si las hay, puedo beneficiarme del bien sin contribuir, y si no las hay, es mejor que no contribuya, porque perdería doblemente, al no obtener el bien y perder los costes de la contribución. Es decir, en cualquier caso, me conviene no contribuir."(AGUILAR 2009)

Generalmente en los municipios existen varios recursos que se consideran como comunales o de la población. En municipios pequeños algunos ejemplos son: el río, restos arqueológicos, el bosque, la plaza pública, entre otros y en los municipios de mayor tamaño se pueden mencionar la infraestructura, las escuelas, los hospitales y una serie de espacios que pueden ser considerados como comunitarios. En muchos casos como siempre han estado ahí, por ejemplo el bosque o los restos arqueológicos, se consideran como propiedad de "todos". Esa premisa hace que al ser de "todos", sea responsabilidad de "nadie" lo que genera descoordinación, abuso o conflicto entre quienes se atribuyen que pueden usar de alguna manera ese bien que es considerado de "todos". El problema es que en ausencia de mecanismos claros y definidos sobre quiénes y en qué manera pueden tener acceso a ese bien, la población puede entrar en rivalidad e incluso conflicto sobre el uso comunitario del bien público.

Como se ha comentado en relación con el artículo de Hardin, la ausencia de mecanismos de colaboración y cooperación, dada la ausencia de una acción colectiva clara y definida sobre el uso racional del bien público, genera que el bien pueda ser tan sobreexplotado que incluso desaparezca (se puede llegar a talar el bosque hasta deforestarlo por completo, o bien, se puede hacer un uso tan

abusivo de la zona arqueológica, que se pueda llegar a su total destrucción). El tema central de este problema consiste en definir quién y bajo qué criterios puede determinar lineamientos generales sobre el acceso y el nivel de uso de la población sobre sus propios bienes colectivos. Las alternativas son pocas: 1) puede ser que quien determine como hacer uso de ese recurso sea quién más poder y elementos de acceso pueda llegar a conseguir: el terrateniente, el cacique, etc. estaríamos en presencia de una acción individual sobre el bien público; 2) quién determina cómo acceder al disfrute del bien público es la propia población mediante acuerdos generados por ellos de manera exclusiva, esta alternativa nos ubica en una acción colectiva societal respecto del problema en comento; 3) el agente que determina los mecanismo de acceso y uso del bien público es el ayuntamiento mediante la aprobación de un reglamento relacionado con el bien público, en este caso se estará en presencia de una acción gubernamental y; 4) tanto población como gobierno deciden abrir un espacio de interacción y comunicación a través del cual determinan mecanismos consensados para el acceso y disfrute del recurso o bien considerado como público: esta es una acción colectiva pública.

Acerca de los mecanismos sobre cómo las comunidades se organizan para delimitar los medios y las formas de colaboración y coordinación entre sus integrantes, establecer líneas de acción para la preservación y acrecentamiento de sus recursos y bienes comunitarios, resolver necesidades mutuamente compartidas por todos y acceder a estadios de bienestar superiores, versarán todos los incisos subsecuentes.

2) **Valor Público: Concepto y componentes.**

Antes de definir los medios han de definirse los propósitos. Se considera que esta forma estructurada de pensamiento facilita más el análisis acerca de cómo los seres humanos y las colectividades resuelven los dilemas que enfrentan (DURKHEIM 1987). En este sentido y en contraposición con la expresión de la *tragedia de los comunes* surge un concepto relacionado con el nivel de bienestar de la población y su nivel de calidad de vida resultado de los bienes y servicios públicos generados por la acción conjunta del gobierno y la población. Este concepto lo define Mark Moore (1998) como *Valor Público*. Para este autor el valor público ha de definirse a partir de tres premisas fundamentales: 1) los bienes y servicios del sector público son diferentes a los del sector privado; 2) algunos de ellos son producto de la acción del gobierno que resultado del proceso democrático y; 3) no todo lo que produce la administración pública tiene, necesariamente, valor público.

Para poder comprender la dimensión del valor público es necesario distinguirlo del significado del Bien Público. Como se sabe los Bienes Públicos no son aquellos objetos o servicios que pertenecen o que son provistos por el Estado a través del gobierno en cualquiera de sus ámbitos. Es decir, los bienes públicos no única, ni necesariamente, son provistos por el gobierno. El término Bien Público se acuñó en la escuela contemporánea de la economía y fue introducido inicialmente por James Buchanan (1968) mediante su explicación a la demanda y oferta de los bienes públicos. Sin embargo, una definición más o menos clara que corresponde al sentido generalmente aceptado de lo que es un bien público indica que es *un bien que está disponible a todos y del cual el uso por parte de una persona no subtrae de su uso a otros* (OSTROM 1990).

Efectivamente, la característica más importante de un Bien Público consiste en ser un satisfactor que 1) es no rival y 2) es no excluyente. En este sentido, se afirma que un bien es no rival cuando su uso por una persona en particular no perjudica o impide el uso simultáneo por otros individuos y, es no excluyente cuando no se puede impedir su usufructo por usuarios potenciales o reales (VILLARREAL 2012). O bien, dicho de otra manera, un bien es público por el destinatario a quién va dirigido –el público– y no por su origen acerca de quién lo generó –el sector público–.

Una vez definido el bien público se puede identificar el concepto de valor público como la satisfacción equitativa de necesidades humanas (HINTZE 2003), misma que puede ocurrir a través de la dotación o suministro de bienes públicos. En este sentido, el valor público se genera como un resultado del estadio de bienestar, producto de la acción colectiva de una comunidad determinada, cuando: disminuye la pobreza, mejora la educación o la salud y ello puede proyectarse en términos de escenarios para posteriormente poder verificarse. Del mismo modo, el valor público se delimita a través de las consecuencias últimas de la asignación de recursos para la generación de bienes públicos en la solución de necesidades sociales, ciertamente la asignación *per se* no produce valor público de manera directa o inmediata, sino a través de *cadena de valor* que comienzan con la producción de bienes concretos que contribuyen al logro de resultados que pueden ser considerados como valor público; por ejemplo las prestaciones concretas de salud (productos concretos) contribuyen a la mejora de la salud de los pacientes (resultados), lo que incide a su vez en la calidad de vida de la población, en su capacidad de trabajo y desarrollo personal lo cual, a su vez, incide en la economía y así sucesivamente –cadenas de efectos orientados al valor público– (HINTZE 2003).

Mark Moore (2005) establece que en términos generales, se pueden identificar tres grandes tipos de concepciones acerca de lo que es “valor público”, cada una de estas acepciones tiene orígenes distintos y variados por lo que, en consecuencia, guardan características que las hacen muy diferentes. El primer enfoque corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y del bienestar: *el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental* (MOORE 2005:15). Este enfoque está relacionado con el precepto que se aplica cuando se miden las políticas públicas en términos de “el mayor bien para el mayor número de beneficiarios”. Al realizar un análisis de esta primera acepción se pueden encontrar tres rasgos importantes: 1) el valor público está definido y comprendido por cada uno de los individuos que conforman la comunidad, en sus propios términos; 2) la parte más compleja del proceso de la generación del valor público consiste en establecer un mecanismo mediante el cual las satisfacciones individuales simplemente se van agregando y; 3) se acepta como válido el hecho de que bajo ciertas suposiciones, el mercado competitivo hace un buen trabajo al organizar los recursos productivos en una sociedad, orientándolos a lograr importantes objetivos sociales.

Una segunda acepción relacionada con el “valor público” establece la idea de que el valor público es el propósito más importante que un gobierno declara como tal y que para su consecución utiliza los recursos (materiales, técnicos, humanos y financieros) y las herramientas (jurídicas y políticas) a su alcance, independientemente de cuál sea su ideología, origen partidista o ámbito de acción; pero

siempre y cuando esté debidamente constituido y actuando como un agente de sus ciudadanos. Bajo esta perspectiva lo importante a destacar es que se postula, como un elemento fundamental, el papel de los funcionarios públicos quienes deben estar involucrados en el logro de los propósitos bajo el mandato de una acción legislativa. Según el autor, esta premisa de que los funcionarios, legítimamente constituidos, usen todos los medios que tienen a su alcance para el logro de los objetivos que se propusieron, pero que su actuación este supeditada al marco legal, permite excesos aparentes de poder para promover acciones comúnmente convenidas con el propósito de lograr el valor público y que de esta manera conduzcan a los ciudadanos a tener una razonable confianza de que algún bien público se obtendrá con el uso de dicho poder extraordinario para conculcar los derechos individuales de propiedad. En esta segunda concepción también se distinguen tres aspectos importantes que la hacen claramente distinta de la anterior: a) el papel de la comunidad quién actuando a través de un proceso político determina que es aquello a lo que se le da la categoría de valor público o no, necesario recalcar que es la comunidad como ente social y no el individuo quién califica; b) en el sentido de comunidad, esta no se define como la suma agregada de las calificaciones individuales de sus integrantes, sino como una entidad independiente que se instaura como cuerpo deliberativo, a través del cual se genera un acuerdo sobre lo que debería llevarse a cabo mismo que se impone sobre los individuos y; c) la importancia de la comunidad estriba en focalizar y producir resultados que son importantes de incorporar, tales como la provisión de bienes y servicios públicos, el logro de justicia y la maximización del bienestar material individual a través de operaciones de mercado.

La tercera perspectiva del concepto de valor público concilia o intermedia las dos posturas referidas anteriormente al definirlo como una serie de propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de una comunidad, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual (MOORE 2005:16). Bajo este enfoque, el gobierno tiene el cometido de revertir el supuesto de que el mercado no puede funcionar bien para maximizar la suma de satisfacciones individuales las cuales se consideran técnicamente factibles. Por lo anterior, se debe contemplar: 1) tratar con “externalidades”, donde la elección de una persona afecta el bienestar de otras, pero estas otras no tienen manera de notificarle a la primera de ese efecto externo, ni la primera tiene forma de negociar la suma que hay que pagar para compensarles de un daño desconocido, ni lo que podrían pagar éstos para disfrutar de un beneficio también desconocido; y 2) producir “bienes colectivos”, a los que no se puede impedir fácilmente su disfrute aunque los individuos no hagan una contribución para que sean producidos, y donde el uso del bien por una persona no reduce su monto, por lo que está disponible para otros. Esta circunstancia impide que el mercado haga el trabajo de permitir que los individuos intercambien cosas que poseen, de manera tal que se logre el máximo de bienestar individual (MOORE 2005:16).

Como se puede apreciar el concepto del valor público no es algo determinado, existen varias apreciaciones sobre lo que debe considerarse como valor público y los componentes que lo integran. Sin embargo, en todo caso si es claramente evidente que el valor público es el resultado de la acción

colectiva de los individuos que integran una colectividad. Se debe partir del hecho básico que el valor público se genera a través de la serie de intercambios mutuamente beneficiosos por parte de las personas que integran una comunidad en un espacio local determinado. Estos intercambios beneficiosos ocurren porque los bienes y servicios objeto de intercambio han sumado una serie de valores agregados a lo largo de su producción, pero además, existe un grupo determinado de personas que desarrollan demanda sobre estos bienes y servicios que son considerados como valiosos. En todo caso, la acción colectiva de la comunidad es la que, en su propia dinámica, genera el valor público. Como lo afirma Mark Moore (2005) el valor público es resultado de la afirmación colectiva.

Para el autor existen dos escenarios a través de los cuales se hace evidente la intervención de la acción colectiva en la generación de valor público en un espacio determinado: la primera circunstancia ocurre en el momento en que la colectividad manifiesta, de manera alguna, que no se encuentra satisfecha con la equidad de los resultados de los mecanismos puros del mercado, ya que para ellos algunos individuos obtienen menos beneficios que otros y estos a su vez tienen menos regalías que otros distintos, con lo cual se deteriora la condición de comunidad dado que rompe con el supuesto de común, al diferenciar las visiones y opiniones que sobre un mismo tema tienen los individuos de esa comunidad y acerca de las concepciones tanto individuales como compartidas de lo que es una sociedad justa y buena. En este caso, el colectivo, actuando a través del gobierno, puede tomar acciones para producir resultados más equitativos en el mercado (esto tiene que ver con el problema de que el mercado responde sólo a aquellos que tienen capacidad de pago para satisfacer sus deseos, en cambio algunos pueden tener menos capacidad de pago o, simplemente, no tener ninguna capacidad para pagar por sus satisfacciones) (MOORE 2005).

El segundo escenario que evidencia la intervención de la acción colectiva en la construcción del valor público, se refiere a la idea de que la propia comunidad puede determinar ciertas cosas como valiosas tanto para los individuos como para la propia comunidad, pero que las personas que conforman la comunidad no están dispuestos a pagar por estos satisfactores ya que ellos mismos consideran que no están en su espacio de responsabilidad. Un ejemplo de esta idea es el alumbrado público, ya que todas las personas que integran la comunidad consideran importante y de valía que las calles estén iluminadas, pero consideran que dado que la calle es un espacio de todos, ellos no deben pagar por ese servicio aún y cuando lo consideran relevante. A esas cosas el autor les denomina “bienes de mérito” (MOORE 2005) y se incluyen cosas como la educación, salud, cultura, e incluso alguna capacidad de empatía y tolerancia que puede ayudar a los individuos a ser buenos ciudadanos democráticos. Los “bienes de mérito” pueden sugerir que el colectivo tiene el derecho, quizás la obligación, de ayudar a los individuos a desarrollarse hacia formas virtuosas de vida, y por lo tanto presionan el desarrollo de la acción colectiva para la generación de dicho bien al que consideran como valor público.

Estas dos últimas ideas justifican la presencia de la acción colectiva como un mecanismo de intervención en el mercado por parte de la comunidad a través del gobierno y centran el núcleo de la acción colectiva en determinar y orientar aspectos técnicos de la producción y del intercambio de bienes y servicios, de tal forma que el mercado funcione apropiadamente en la generación de

satisfactores a necesidades individuales; pero también *plantea al mismo tiempo un nuevo conjunto de preferencias y de estándares normativos para guiar la actividad productiva en la sociedad como un todo* (MOORE 2005:17).

Esta capacidad de la comunidad para poder determinar sus propias preferencias, es consecuencia de la generación de estándares normativos surgidos como efecto de la comunidad de valores e intereses que manifiestan los individuos que conforman dicho agregado social, y refleja la posibilidad de la comunidad por manifestar sus propias preferencias y mecanismos de selección, de tal suerte que reorientan la acción del mercado en la provisión de bienes y servicios que se ponen a disposición de los individuos que conforman dicha comunidad. Por ejemplo, si una comunidad decide que su actividad económica debería ser el turismo dadas sus ventajas comparativas y competitivas, luego entonces todas las actividades productivas individuales, directa o indirectamente, se alinearán hacia la vocación económica del turismo independientemente de las preferencias de los propios individuos, dando a la colectividad la categoría de decidir *per se* con independencia de las preferencias individuales. Siendo así, de pronto, en medio del libre mercado, aparece un árbitro colectivo de valores que escoge lo que debiera producirse para los individuos o en qué condiciones colectivas ellos debieran vivir; criterios y mecanismos de selección que pueden, incluso, llegar a desplazar las preferencias y los resultados que podrían lograrse sólo a través del libre intercambio en el mercado puro. En conclusión, la comunidad puede demostrar preferencias de la misma manera en que lo hacen los individuos.

Como se ha argumentado de manera amplia, el valor público necesariamente tiene una connotación de agregado social, su existencia presupone la idea central de la acción colectiva de una comunidad para su obtención. Si se parte de la premisa de que el valor público se genera a través de los intercambios mutuamente beneficiosos de los integrantes de una comunidad, se puede afirmar consistentemente que la acción colectiva es un componente fundamental en la creación del valor público. Como se afirmó en este apartado, la acción colectiva interviene en la generación del valor público en distintos momentos: desde la definición axiológica de las necesidades que deben ser atendidas en un colectivo para la satisfacción de requerimientos comunes, la intervención en las políticas públicas y en los programas que el gobierno desarrolla para la generación de bienes y servicios que resuelven dichas necesidades colectivas y que incrementan la cantidad de satisfactores que pone a su disposición, hasta el sentido valorativo de los bienes y servicios que produce el colectivo y el gobierno, para su determinación sobre si dicho bien o servicio puede ser considerado como valor público.

Este proceso de intercambios mutuamente beneficiosos para la generación de bienes y servicios puestos a disposición del propio colectivo tiene una implicación conceptual importante en la forma en la que se presenta la acción colectiva, ya que es fundamental el concepto de cooperación y colaboración (OSTROM 1990) de los individuos en la acción colectiva, como elementos fundamentales sin los cuales no es posible realizar dichos intercambios beneficiosos. Luego entonces, como se ha podido demostrar conceptualmente, el valor público requiere de la acción colaborativa para su generación, tanto en la definición de cuáles son los problemas que colectivamente se deben

resolver como en los mecanismos que son necesarios desarrollar para la generación de bienes y servicios que produzcan valor público. Si la colectividad, aun teniendo comunidad valorativa sobre problemas y propósitos no encuentra colaboración y cooperación en el desarrollo y operación de los mecanismos necesarios para la solución de problemas sociales, se encontrará en un escenario donde difícilmente pueda construir valor público.

IV. CONSTRUYENDO EL VALOR PÚBLICO A TRAVÉS DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN ESPACIOS LOCALES.

El valor público es la asignación axiológica positiva que una comunidad otorga a un Bien Público, es decir, inicialmente se genera el bien y una vez producido la colectividad, en tanto reconoce su valía para la comunidad, concede una carga valorativa que transforma dicho bien en valor público. Un ejemplo de esta aseveración es la construcción de un parque. La transformación de un lote baldío en un parque se concibe como la generación de un Bien Público, es un bien en tanto es algo tangible y medible (BAZUA 1993), y su condición de público la obtiene al ser un bien que es no rival y es no excluyente; en otras palabras, su uso por parte de una persona o un grupo de personas no perjudica o impide el uso simultáneo del mismo bien por otros individuos y, es no excluyente dado que no se puede impedir su usufructo por usuarios potenciales o reales (VILLARREAL 2012). Sin embargo y pese a su importancia, el parque sólo es un bien público, para que se convierta en valor público la comunidad debe asignarle una carga valorativa positiva en tanto asume que el parque les permite convivir en armonía, generar sanas interacciones sociales y reafirmar su sentido de comunidad, sólo hasta ese momento se convierte en Valor Público. Luego entonces, el parque es un Bien Público, mientras que el valor público se encuentra en las relaciones armónicas y el sentido de colectividad que la comunidad le asigna a ese bien público (MOORE 2011)

Otro ejemplo que permite distinguir la diferencia entre bien y valor público es una escuela. Ahí se pueden identificar tres momentos distintos: 1) si se conceptualiza la escuela como la edificación o el espacio físico a donde concurren maestros y alumnos se habla de Bien Público; 2) en ese espacio físico se brinda educación, que se define como servicio público y; 3) dada la prestación del servicio de educación a través del bien escuela, se genera una serie de consecuencias como la mejora y la especialización de la mano de obra, la agregación de valor a los productos de la economía, en consecuencia mejores resultados en la producción y por lo tanto mejor nivel de vida como el resultado final de la educación de los individuos, esto último es valor público.

Es importante anotar que el sentido de público que se le da al Bien, o al Servicio, o al Valor, no está relacionado, en ninguno de los casos, con su origen; por el contrario la connotación de público lo obtiene de su pretense destinatario: el público. A partir de esta premisa, se puede afirmar que tanto los bienes como los servicios y el propio valor, no necesariamente son producidos o proporcionados únicamente por el Estado; más bien por el contrario en esta lógica de la construcción de lo público el Estado y su cuerpo administrativo, el gobierno, son sólo un agente más, importante pero no necesario, que interviene en la construcción de lo público.

En este mismo orden de ideas, cada uno de estos ejemplos lleva implícito el concepto de la acción colectiva, es decir tanto la producción como el aprovechamiento de los bienes y servicios públicos que generan valor público, en tanto dirigidos al público, suponen necesariamente la acción colectiva de las personas. De los ejemplos anteriores, tanto las relaciones armónicas de la población, en el caso del parque, como los beneficios generalizados de una población más educada, en el supuesto de la escuela, no pueden catalogarse como acciones individuales dado que presuponen interacciones que son mutuamente benéficas y que son resultado de la acción colectiva de la generación del bien o del servicio público, de la misma manera, tanto la armonía como el mejoramiento de la calidad de vida, y que se definen como valor público, son también resultado de la acción colectiva.

Luego entonces pareciera ser que la acción colectiva es una condición necesaria en la construcción del valor público, sin embargo esta acción colectiva debe tener también como componente fundamental: la noción de la comunidad; que como se ha dicho en otro momento, comunidad presupone un estadio superior de integración que la simple colectividad; al respecto se ha argumentado con amplitud previamente. Acerca de la importancia de la acción colectiva de una comunidad en la construcción del valor público, se desarrollarán los siguientes incisos.

1) Motivaciones de la acción colectiva en espacios locales.

Como se comentó en incisos anteriores, tres factores son los que determinan el sentido de la acción colectiva en cualquier grupo social: 1) motivaciones, 2) incentivos y 3) la relación entre los costos de transacción y el beneficio del bien colectivo (VILLARREAL 2012). En este primer apartado se revisará la importancia de las motivaciones en la construcción de la acción colectiva circunscribiéndola a los espacios locales, al mismo tiempo se identificarán los factores fundamentales que inciden en el surgimiento de las motivaciones de las personas que habitan un municipio y cómo estas intervienen en la acción colectiva principalmente en la colaboración para la construcción de comunidad.

Las motivaciones son el componente constante que influye en el proceso de gestación de la acción colectiva, están representadas por las necesidades que los individuos tienen, las valoraciones a través de las cuales deciden si entrar o no en acción con otros y la forma en la que han de organizarse. Las motivaciones son factores endógenos de los individuos, es decir, subyacen de él de manera consciente o inconsciente y están relacionadas a aspectos que les afectan directamente tales como las necesidades, la escasez de recursos, una situación directa indeseable o el logro de un propósito definido. Las motivaciones, como su nombre lo indica, son estímulos internos de la colectividad generalmente subyacentes a su propia dinámica y que activan la necesidad consciente de los individuos por agruparse con el propósito de resolver un problema o que pretende el logro de un objetivo, que no puede ser resuelto por los individuos y que en consecuencia se considera comúnmente compartido por los integrantes del colectivo.

En los espacios locales las motivaciones están relacionadas con la escasez de recursos, las necesidades, aspiraciones, demandas, deseos o intereses que son compartidos por la mayor parte de la población. La

fuentes u origen de las motivaciones están asociadas a dos factores fundamentales: 1) la propia dinámica de la comunidad, es decir que resultado de las interacciones sociales que ocurren en los municipios se han de ir generando necesidades, deseos o intereses que sean mutuamente compartidos por la mayoría de la población local y; 2) factores que ocurren en el entorno, se refiere a características del territorio municipal, dinámica de los municipios vecinos, decisiones que afectan la vida comunitaria provenientes de los gobiernos estatales y federal, entre otros (ACOSTA 2008). Como resulta obvio pensar, cada municipio tendrá motivaciones colectivas diferentes dadas sus propias características, sin embargo es necesario reconocer que aún en municipios metropolitanos o con alta cantidad de población, la factibilidad de encontrar comunidad es mayor que la que puede ocurrir en estados o a nivel nacional.

Lo que es cierto reconocer es que la cantidad de motivaciones y su grado de dispersión están relacionadas con la cantidad de población y el tamaño del territorio, siendo entonces que en municipios altamente poblados o en aquellos que están asentados en espacios territoriales amplios, la cantidad y grado de dispersión de las motivaciones colectivas son mayores que en aquellos municipios con pocos habitantes o ubicados en territorios pequeños, reafirmando el supuesto de que la acción colectiva es más proclive en grupos más pequeños (OLSON 1965). Otro factor que interviene en el surgimiento de las motivaciones de la acción colectiva en espacios locales, está relacionado con el nivel de complejidad de las relaciones sociales. En comunidades con orientaciones económicas primarias, como las de los municipios rurales, sus esquemas de acción social, tanto axiológicos como teleológicos, (WEBER 1977) son menos complejos que sociedades que están en orientaciones de producción relacionadas con economías del conocimiento.

En los espacios locales, la motivación se define como el impulso que conduce a una comunidad a elegir y realizar una acción a partir de una serie de alternativas que se le presentan en una situación determinada. Las motivaciones de una comunidad están relacionadas con el impulso, el cual provee eficacia al esfuerzo colectivo orientado a conseguir los objetivos de la propia colectividad, por ejemplo, en todas las colectividades, pero en los municipios se aprecia de manera más evidente, las motivaciones empujan a los individuos a la búsqueda continua de mejores situaciones a fin de realizarse individual y colectivamente, integrándolo así en la comunidad donde su acción cobra significado (MERINO 1994).

Si se acepta la premisa de que las motivaciones son factores que generan la acción colectiva (OSTROM 1990), es necesario anotar que las motivaciones individuales y colectivas pueden ser de tres tipos principalmente (ELSTER 1999): interés, pasión y razón. En los espacios locales el interés se manifiesta como la atención de la colectividad por generar un provecho o una utilidad a partir de una situación dada, en ese sentido la comunidad establece su interés a partir de identificar factores en su entorno sobre los cuales pueda obtener utilidad resultado la acción colectiva de la propia comunidad. Bajo este supuesto la comunidad en un municipio determina el interés colectivo sobre vocaciones productivas, problemas o necesidades, aspiraciones o propósitos que son mutuamente compartidos por los integrantes de la comunidad.

Un segundo factor que motiva la acción colectiva de los integrantes de una comunidad se encuentra en la pasión, la cual se puede definir como una emoción sobre la que se basa una conducta social con características determinadas. En comunidades municipales las emociones están relacionadas más a factores religiosos, morales, culturales o axiológicos que influyen en el comportamiento de la colectividad. En muchas ocasiones ésta fuente de acción colectiva puede ser factor que facilite o impida la creación de valor público en los municipios por lo que su tratamiento requiere de una atención especial; existe evidencia empírica amplia de que las políticas públicas pueden llegar a no funcionar, aún y cuando son técnicamente consistentes, porque en su diseño o al momento de ser operadas motivaron ciertas pasiones colectivas que impidieron su funcionamiento.

Finalmente, una tercera fuente que motiva la acción colectiva es la razón. Esta motivación responde principalmente a factores teleológicos delimitados en los objetivos y en los medios por los cuales la población de un municipio actúa colectivamente. La razón es una capacidad imparcial que se basa en procesamientos lógicos por los cuales determina qué es el bien colectivo y cuáles son sus características, o sobre los rasgos distintivos de los derechos y las responsabilidades que tienen cada uno de los miembros que componen la propia comunidad. A diferencia de la pasión donde la fuente principal es la emoción, en la razón existen procesos lógicos como la reflexión y la comprensión, que determinan las características del comportamiento humano colectivo en una comunidad. Comportamientos colectivos racionales en los municipios son la oposición política, la negociación y la participación ciudadana.

Frente a los esquemas cooperativos de acción colectiva en los municipios, mediante los cuales la comunidad determina los problemas que son comunes a todos y establece mecanismos que permitan su solución, en los cuáles, generalmente, se definen los medios de colaboración, cooperación y coordinación, de la acción colectiva; también existen conductas individuales que al no sentirse identificados con los valores, intereses o aspiraciones grupales tienden a la no cooperación. La no cooperación tiene dos fuentes principales: 1) la no comunidad de intereses y valores, por lo que un individuo no tiene motivación a la acción colectiva ni a la cooperación y; 2) porque su preferencia sea la de no cooperar porque racionalmente prefiere que otros carguen con los costos de generar un bien del cual ellos sólo esperan sus beneficios agregados (CANTE 2007). En relación con este último supuesto en particular, se abundará en el siguiente inciso identificando sus impactos negativos en la comunidad dentro de los municipios y la merma que supone a la construcción de valor público en el espacio local.

2) El Problema del *Free-Riding* y los mecanismos para evitar sus efectos perversos.

En los supuestos de la Teoría de la acción colectiva existen algunos grupos que conscientemente no contribuyen al logro de propósitos comunes, o bien, que no acceden a bienes de consumo colectivo como la participación ciudadana, la seguridad pública, o la justicia; lo anterior ocurre porque las personas que los conforman no tienen la intención de colaborar en el logro de tales objetivos. A esta postura se le denomina motivaciones o incentivos negativos (OLSON 1965 y HARDIN 1968).

Como se ha comentado, las fuentes de la no participación pueden ser la no comunidad de estos grupos, o bien, la posición individual ventajosa de no contribuir en la generación del bien público pero si participar de sus beneficios. La lógica de la *inacción colectiva* (CANTE 2007) consiste en hacer preservar el interés individual por encima del interés colectivo dada la preeminencia racional de que ciertos individuos prefieren cuidarse de sí mismos que participar en mecanismos de colaboración y cooperación, principalmente si estos no fueron diseñados o consensados con ellos. El término del *free – riding* refiere a una de estas conductas no colaborativas de parte de los individuos que perturba la lógica de la acción colectiva. El *free – riding* conceptualiza a aquellos individuos o grupos de individuos que aprovechan más de la parte *equitativa* que les corresponde respecto de un bien o servicio público, o que lo utilizan o se ven beneficiados de él sin haber colaborado en su producción.

La acción colectiva parte del supuesto de que los individuos actúan colectivamente para la solución de un problema y, en consecuencia, generan un bien o servicio que se considera como público. En una estructura de interacción colectiva los *free riders* son aquellos jugadores o actores que bajo diversas circunstancias, se ven beneficiados por las acciones de los demás, sin ellos mismos cargar con el coste de esas acciones. En economía pública, un *free rider* es aquel individuo que tiene interés en beneficiarse de un bien público, como por ejemplo, el ejército, la policía, el alumbrado público, pero que no está dispuesto a pagar por él (PAMPILLÓN 2007). La existencia de *free riders* hace que la provisión privada de un bien público sea ineficiente porque al no haber suficientes “pagadores voluntarios” los productores no podrían continuar ofreciéndolo. Por tanto la existencia de *free riders* hace que la provisión privada origine una provisión subóptima del bien público (MANKIW 2005).

Un ejemplo específico de esta premisa es evidente si trasladamos esta situación particular al caso de la evasión de impuestos, aquí se puede observar que la conducta del *free rider* ocurre cuando quienes evaden impuestos siguen aprovechando los beneficios de los bienes y servicios públicos producidos por el gobierno y que son financiados por aquellos integrantes de la colectividad que efectivamente cumplen con sus obligaciones tributarias, es decir, que pagan sus impuestos. Aun y en el supuesto de que la calidad de los servicios públicos se deteriore por la presencia de estos agentes oportunistas y su posición de incumplimiento respecto de la parte que les corresponde la provisión de bien o del servicio, para éstos el resultado final no es ineficiente porque el perjuicio que les genera el deterioro del servicio público es menor que el beneficio que obtienen evadiendo el pago de la tarifa o dando la aportación que les corresponde para la generación de dicho bien o servicio público.

En los municipios la existencia de personas que no realizan sus aportaciones pero si acceden a los beneficios de los servicios públicos municipales es evidente también con la evasión de las contribuciones municipales. Los vecinos que no pagan el predial se ven sobre beneficiados cuando utilizan una calle que fue pavimentada con recursos municipales, o bien, vecinos que no pagan las cuotas de agua pero siguen recibiendo el servicio en sus domicilios. Otro ejemplo evidente ocurre en aquellos municipios que realizan obra pública con el apoyo de la participación comunitaria, imagínese que se pavimenta una calle a través de la mano de obra de los vecinos de la comunidad, pero que uno o varios de ellos deciden no hacer su jornal para tal propósito, esos vecinos son *free riders* ya que no

apoyaron el trabajo comunitario pero si utilizan la calle pavimentada. Otra situación similar es la realización de una jornada comunitaria de limpieza de calles donde un vecino decide no participar, ese vecino realiza *free – riding* dado que no contribuye con su trabajo al embellecimiento de la calle, pero si disfruta de su resultado.

La acción del *free rider* no sólo ocurre en el espacio público o en relación con servicios que presta el gobierno municipal, también puede ocurrir en relaciones privadas entre vecinos. Si en un edificio de apartamentos se coloca un nuevo sistema de seguridad para el cual todos los vecinos deben realizar una aportación monetaria que cubra el costo de su instalación, pero uno de ellos decide no pagar y aún así se instala, ese vecino comente *free – riding* ya que se ve beneficiado con el incremento de seguridad de su patrimonio a costa de la erogación de los demás vecinos.

El *free – riding* es un comportamiento que afecta la acción colaborativa de una comunidad, e incluso atenta contra su propio concepto. Los individuos que no comparten valores e intereses con el resto de la colectividad pero que se ven beneficiados de su acción, rompen con el espacio común que da sentido a una comunidad. Pero además cuestionan la posición colaborativa de los otros integrantes de la comunidad, ya que éstos últimos consideran *injusto* o *inequitativo* el cumplimiento de su posición colaborativa en la generación de un bien que se supone público para esa colectividad, mientras que otros no lo hacen. En los espacios locales, dado su tamaño, las personas se enteran de una manera más fácil quienes en la colectividad comenten *free – riding*, obstaculizando el desarrollo de la acción colectiva de la comunidad; incluso habrá personas que desistan de su posición colaborativa en tanto los *free riders* continúen gozando del bien sin aportar a su generación. Del mismo modo, esta conducta no colaborativa de ciertas personas en la interacción comunitaria, dificulta la creación del valor público ya que la comunidad puede no asignarle el mismo grado de dimensión a un bien público, cuando éste no fue creado con la participación colaborativa de todos los miembros de la comunidad.

En síntesis, la presencia del *free – riding* distorsiona el desarrollo de la acción colectiva, puede, incluso, detener la acción colaborativa de las personas que integran la colectividad, cuestiona la existencia de la comunidad, hace inequitativa e injusta la provisión de bienes y servicios públicos y obstaculiza la creación del valor público en los municipios. Por tal razón se vuelve imperante la creación de mecanismos que inhiban su aparición y que faciliten la continuación de la lógica con la que se generó la acción colectiva en una comunidad, que privilegien las motivaciones e incentivos positivos que hacen que un individuo considere que es mejor seguir colaborando que no hacerlo. En ese sentido Mancur Olson (1965) sugiere el empleo de sanciones, definidas como incentivos selectivos negativos; o el uso de beneficios selectivos, entendidos como incentivos positivos focalizados, diferentes e independientes del bien colectivo que operen a favor de convencer y constreñir a un miembro del grupo a participar en la lógica de su colectividad.

3) **Dispositivos para la disuasión del *rent seeking*.**

Otra conducta que distorsiona el desarrollo de la acción colectiva de una comunidad es el *rent seeking*; este comportamiento a diferencia del *free – riding*, cuyo origen se encuentra en la posición no

colaborativa del individuo, se genera desde el propio gobierno cuando éste favorece el acceso a beneficios por parte de una persona o grupo de personas, sin que éstas hayan colaborado en la generación del bien o servicio en perjuicio de aquellos que si colaboran. El *rent seeking* es un concepto identificado formalmente por primera vez en un escrito de Gordon Tullock (1967) en relación con el comportamiento de los monopolios, sin embargo fue acuñado por Anne Krueger (1974) quién desarrolló ex profeso el término *rent seeking*, refiriéndose una situación determinada que ocurre cuando un individuo, organización o grupo de personas busca obtener renta económica o beneficios de la prestación de bienes y servicios a través de la manipulación o aprovechamiento del entorno político o económico.

Este aprovechamiento del entorno político sucede a través de una decisión política que claramente los favorece, de la generación de adecuaciones en el marco jurídico que los beneficia o mediante la no aplicación de una disposición que los perjudicaría. El *rent seeking* es una decisión gubernamental que, por acción u omisión, beneficia a un ciudadano o grupo de ciudadanos afectando la acción colectiva de la comunidad. Si bien es cierto, el término no es lo más preciso al definir este aprovechamiento de relaciones políticas para beneficiar intereses individuales claros y específicos, el concepto más puro del término hace referencia a la conducta de la gente de la que se dice “buscan rentas” cuando tratan de obtener beneficios para sí mismos a través de la arena política (HENDERSON 2008).

Desde la perspectiva conceptual, el principal problema del *rent seeking* consiste en afectar la acción colectiva de los individuos dada la asignación de beneficios selectivos desde el propio gobierno, el cual supone la teoría que su actuación es objetiva, imparcial y que pretende beneficiar a “toda” la población. Al romperse ese supuesto de que el gobierno actúa a favor de todos, quiebra el concepto de comunidad y afecta fuertemente la acción colectiva de los individuos, quienes ahora dirigirán sus esfuerzos a obtener ellos también una renta sobre los asuntos que más les afectan o les interesan. El tema central de este concepto se encuentra en la dicotomía entre sí buscar un beneficio por parte del gobierno es más barato que incrementar la eficiencia en las relaciones normales de mercado, o si se prefiere lo segundo dado que en menos costoso o más rentable corromper al propio gobierno. En razón de la acción colectiva, la pregunta se vuelve central: ¿Qué resulta más rentable al individuo: tratar de buscar una renta del gobierno para el acceso a un beneficio o mantener su posición colaborativa en el espacio comunitario?

En el espacio municipal la existencia del *rent seeking* tiene diversas manifestaciones, algunas muy básicas como el hecho de que los funcionarios municipales cuando incurren en alguna falta administrativa, generalmente evaden el pago de la multa, o les es condonada directamente por el presidente municipal. Otras manifestaciones del *rent seeking* ocurren cuando el presidente municipal genera mecanismos mediante los cuales se otorgan beneficios selectivos a los integrantes de su partido político, o bien, cuando colonias o comunidades que le son afines políticamente se ven beneficiados con la construcción de obra pública o el mejoramiento de los servicios públicos. Niveles superiores de *rent seekig* suceden en las licitaciones públicas y la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno, donde la convocatoria a los proveedores tiene candados que claramente benefician a

proveedores en particular; del mismo modo se aprecia esta desviación de la acción colectiva, a través del uso de criterios distintos en la aplicación de disposiciones jurídicas, por ejemplo, se puede ser poco tolerante ante manifestaciones de grupos antagónicos al presidente municipal y su cuerpo edilicio y ser “ligero” cuando estas mismas manifestaciones son convocadas por grupos afines. El nivel mayor de *rent seeking* ocurre en los municipios, cuando los ayuntamientos aprueban reglamentos que tienen incentivos selectivos a favor de ciertos grupos y que no hacen equitativa la acción de todos los integrantes de la comunidad, obstaculizando la acción colectiva de la población en el municipio.

En suma, la presencia del *rent seeking* en la relación gobierno – ciudadano en los municipios, al igual que la del *free – riding* en la vinculación ciudadano – gobierno y ciudadano – ciudadano, distorsiona el curso de la acción colectiva de la población municipal, impactando negativamente en las posiciones colaborativas y cooperativas de los ciudadanos y mermando la legitimidad del gobierno como un actor central en la construcción de la acción colectiva, lo que tendrá resultados negativos significativos tanto en la concepción de comunidad como en la generación de valor público en los municipios.

La existencia del *free – riding* y del *rent seeking* requiere una atención importante por parte de todos los integrantes de una comunidad, diseñando y estableciendo mecanismos basados en la corresponsabilidad que impidan el surgimiento de estas distorsiones a la acción colectiva. Un combate efectivo a estas conductas negativas en los gobiernos locales requiere, necesariamente, de capacidades institucionales fortalecidas en los ayuntamientos, que promuevan la participación ciudadana, la transparencia, la auditoría social, entre otras estrategias como mecanismos efectivos que contribuyan a inhibir la aparición de ambos y sus efectos negativos en la lógica de la acción de la acción colectiva en las comunidades locales.

4) Costos de transacción y beneficios marginales en la construcción del Valor Público en los municipios.

La teoría económica ha acuñado un término por el cual se determinan los costos en los que una persona incurre al momento de realizar un intercambio económico: el Costo de Transacción (COASE 1937)^{xxxiv} el cual se puede determinar como el costo de la serie de acciones y actividades que implica desarrollar una actividad, independientemente de que esta sea operativa o no. Desde otra perspectiva los costos de transacción se definen como los costos de transferir derechos de propiedad o, más propiamente, como los costos de establecer y mantener los derechos de propiedad (HENDERSON 2008).

Como se ha comentado previamente, la acción colectiva para poder realizarse, requiere consentimiento de parte de los individuos que integran la colectividad, además de este componente, es necesaria la cooperación y un esquema de valores comunes sobre los que se establece el concepto de comunidad. En este orden de ideas, es importante establecer también que la acción colectiva es costosa puesto que depende de oportunidades materiales e institucionales. Si se parte de la premisa de que la acción colectiva se basa en la noción de intercambios mutuamente beneficiosos entre dos o más integrantes de

un agregado social, luego entonces el componente de los costos de transacción se vuelve relevante en la confección de la acción colectiva.

La aseveración de que en el supuesto de que los costos de transacción son mayores a los beneficios de un bien o servicio público, luego entonces es racional que los individuos entren en acción colectiva (OLSON 1965); se puede relacionar con el hecho de que las personas están dispuestas a actuar colectivamente, a través de la contribución para la generación de un bien o la prestación de un servicios que se considera público, bajo los siguientes supuestos: 1) la ganancia que obtiene por cooperar es mayor que no hacerlo; 2) las diferencias de las ganancias individuales motivan la participación colectiva; 3) el nivel de las actividades del Estado promueve la acción colectiva de las personas que integran una comunidad; 4) el tamaño de los grupos condiciona su propensión a actuar colectivamente ya que en grupos pequeños la predisposición a actuar de manera colectiva es mayor y; 5) las convenciones sociales promueven o no la acción colectiva, en razón de la serie de valores, intereses, símbolos y axiomas que construye la comunidad de manera colectiva, misma que le otorga su razón de ser.

Acerca de la naturaleza costosa de la acción colectiva y de las fases necesarias en su concepción, se pueden establecer 5 etapas importantes en la construcción de la propia acción colectiva claramente distinguibles (CANTE 2007), es preciso mencionar que ahí es a donde se determinan los costos de transacción en la generación de la acción colectiva:

- a) Consentimiento colectivo para pertenecer a una colectividad y para actuar en beneficio de ésta, lo cual supone un consenso (voluntad colectiva) o una coordinación (norma social), gracias a motivaciones como la razón y/o las emociones.
- b) Una vez existe consentimiento se requiere de la cooperación, la cual demanda solucionar un problema de negociación, para armonizar los intereses individuales con los fines colectivos.
- c) El consentimiento y la cooperación dependen de las creencias de los individuos y éstas juegan un papel estratégico. Los individuos dan su consentimiento y ofrecen cooperación si consideran que sus semejantes también lo harán (señales y efectos de demostración que toman su propia dinámica por las creencias) y debido a la confianza que le inspiran (la cual es posible por la creencia de una interdependencia directa y/o continuada).
- d) Se presentan oportunidades endógenas para actuar colectivamente, las cuales abarcan posibilidades de organización e interacción estratégica (incluyendo el tamaño del grupo), además de habilidades y recursos.
- e) Existen oportunidades exógenas, las cuales son de carácter estructural y político.

Los municipios, dado el tamaño de la comunidad, son más propensos a desarrollar acciones colectivas, adicionalmente dada la condición del gobierno de compartir junto con los habitantes los mismos problemas, necesidades, aspiraciones e intereses, es poco más sencillo construir comunidad. Como se ha aseverado previamente el recurso más importante de cualquier municipio es su comunidad,

delimitada como su espacio común donde se define el marco axiológico – teleológico que circunscribe todas sus actividades y acciones, sean estas individuales o colectivas, públicas o privadas. En razón de lo anterior, en los municipios los costos de transacción en la generación de la acción colectiva son relativamente menores que los que ocurren en los otros ámbitos de gobierno y es que resulta fácil pensar que en los municipios las personas tienen una mayor disposición a la acción colectiva (comparten más cosas, se conocen más entre ellos, existe una mayor empatía entre la población y las autoridades, etc.) por lo que disminuye el costo de transacción en los colectivos municipales. Sin embargo, también dadas esas mismas características, si el concepto de comunidad se ve amenazado por conductas que distorsionen la acción colectiva de la población municipal, los costos de transacción necesarios en la regeneración de la acción colectiva y del espacio público en su concepto de comunidad, serán mucho más altos que los que se requieran en los otros ámbitos de gobierno.

La noción individual de que resulta mejor actuar colectivamente y colaborar, que intentar por sí solo generar todos los satisfactores que una persona requiere, es decir, que los costos de transacción son mayores que el beneficio del bien público, es el motivador más importante que orienta la conducta de la población a actuar colectivamente y no individualmente. Esta idea es el núcleo que permite afirmar que la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del estado es producir valor público (HINTZE 2003), y confirma que el sentido del valor público se establece en relación con el valor agregado de los satisfactores que genera la comunidad y no con la idea del satisfactor en sí mismo.

Los retos en los municipios parecen ser claros: 1) es necesario antes que nada generar comunidad, espacios en los que todos somos comunes; 2) es importante que el ayuntamiento sea una entidad fortalecida en su nivel de institucionalidad y en las capacidades que al respecto desarrolla; 3) las políticas públicas y todas las acciones del gobierno, públicas o no, deben estar orientadas a preservar y fortalecer el sentido de comunidad, como el baluarte más importante del espacio municipal; 4) en el proceso de generación y provisión de los servicios públicos a la población del municipio es fundamental generar el sentido de corresponsabilidad el cual reafirma la importancia de la acción colectiva, de la colaboración y acrecenta el nivel de legitimidad del gobierno local y; 5) cumplidos los puntos anteriores la noción del valor público, como el sentido que la población le otorga a los bienes y servicios públicos, se hará presente con lo que se incrementará, en términos efectivos, la calidad de vida de la población.

V. CONCLUSIONES.

La acción colectiva es fundamentalmente un problema de consenso moral, político o ideológico, de coordinación emocional; en segundo lugar es un problema de negociación y de intensidad de la cooperación dependiente de las preferencias (ordenamiento de resultados individuales y colectivos). Aunque la acción colectiva depende de la capacidad de interacción estratégica y ésta abarca las motivaciones racionales (intereses) y no racionales (razones, pasiones y normas sociales), el tamaño de los grupos constituye un gran impedimento para organizar masivas y duraderas acciones, generadas desde abajo y no dependientes de incentivos selectivos controlados por una minoría organizada. Esta es la razón principal de porque los municipios se vuelven estratégicos para el desarrollo de acciones

colectivas orientadas a la generación de valor público, al ser unidades poblaciones más pequeñas y menos complejas, resultan buenos espacios para la interacción orientada en el sentido de la acción colectiva.

El componente más importante para la creación del valor público es la acción colectiva claramente orientada y generada sobre la base de la comunidad, que como se desarrolló ampliamente en este trabajo, está relacionada con la definición común de intereses, valores, expectativas, deseos, etc. Sin embargo, establecer espacios comunes no es una tarea fácil dada la extensa y muy variada lista de preferencias individuales que existen en las sociedades complejas. La generación de espacios para el intercambio de símbolos y componentes axiológicos y teleológicos que estén orientados a construir patrones generales y comunes de conducta es una tarea que desarrolla la sociedad a través de diversos mecanismos. Un actor importante en la generación de axiomas y referencias comunes que orienten los comportamientos individuales es el gobierno quién a través de sus decisiones y del sentido de las mismas aporta símbolos que permean en la comprensión de la gente acerca de su conducta social.

En los municipios, los ayuntamientos juegan este papel importante en la delimitación de vías institucionales que influyen en el comportamiento de las personas, a través de sus decisiones y el impacto que tienen en la comunidad, condicionan el comportamiento y las expectativas de las personas y definen parámetros para la asignación axiológica de evaluación como lo bueno, lo justo, lo importante, lo benéfico. Como se argumentó ampliamente en este trabajo, los gobiernos pueden afectar el desarrollo de la acción colectiva si no tienen mecanismos para evitar acciones distorsionantes como el *rent seeking* o el *free riding*, lo necesario a realizar en este sentido es generar mecanismos de incentivos negativos en razón de estas conductas que afectan la acción colectiva. La mejor vacuna para que el gobierno no se corrompa y no promueva este tipo de conductas negativas es el fortalecimiento de sus capacidades institucionales. En la medida en que los gobiernos se fortalecen institucionalmente, en esa misma medida se aíslan de la discrecionalidad, la improvisación, la cultura de atender lo urgente como lo importante y se convierten en verdaderas entidades profesionales en la generación de programas orientados a la construcción de comunidad. No importa quién gobierne el municipio, el gobierno siempre tiene que trabajar en el mismo sentido y con la misma filosofía de trabajo.

A partir de estos conceptos se abren nuevas interrogantes ¿existe una relación causal entre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y la generación de valor público en los municipios? ¿De qué manera el diseño institucional de los gobiernos locales impacta positiva o negativamente en la acción colaborativa de ayuntamientos y población en los municipios para la generación de bienes y servicios que puedan ser considerados como valor público?, ¿Si el gobierno no aporta incentivos para la generación de valor público, lo puede hacer la población por sí misma?

A la mirada y a la sonrisa.

Mauricio Bermeo Mendoza.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115; Edit. Porrúa México 2009.

El análisis que se presenta a continuación se hace con datos del INEGI (2010) y del INAFED (2012) para ampliar los datos que se presentan, pueden ser consultadas las paginas en internet: www.inegi.gob.mx y www.inafed.gob.mx

En este libro Hobbes establece los principios fundamentales de su doctrina sobre el derecho moderno y refiere su importancia como la base institucional de las sociedades y de los gobiernos legítimos. Muchos autores posteriores a Hobbes han dicho que el Leviatán justifica filosóficamente la existencia del autoritarismo estatal, aunque también es importante mencionar que argumentó la eliminación del absolutismo.

Para Rousseau, su obra Emilio, era considerada como la mejor y la más importante de todas sus obras; en ella se propone un sistema educativo que permita al “hombre natural” convivir dentro una sociedad corrupta. En nuestros días se considera como el primer tratado sobre filosofía de la educación en el mundo occidental.

Weber Max (1977), Economía y sociedad. Edit. Fondo de Cultura Económica. México D.F. Pag. 38.

A la Teoría de la elección racional también se le reconoce en la literatura como teoría de elección o teoría de la acción racional. Este marco de postulados y preceptos es aplicado para la comprensión, entendimiento y modelación formal del comportamiento social y económico. La teoría de la elección racional tiene el reconocimiento de ser la principal corriente teórica en la microeconomía ya que explica la conducta de optimización de los recursos de los individuos o agentes económicos en la interacción de mercado. Esta teoría también tiene aplicación en el campo de las ciencias políticas donde se ha utilizado para analizar y explicar los fenómenos políticos a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la microeconomía; para esta teoría el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, ya que los agentes políticos tienden siempre a maximizar su utilidad o beneficio, procurando reducir sus costos o riesgos. Se reconoce a Anthony Downs como el pionero en la aplicación de los criterios económicos al comportamiento electoral, pero en esta corriente destacan también otros autores entre los que podemos mencionar a Mancur Olson, Kenneth Arrow, James M. Buchanan, Raymond Aron, Gordon Tullock y William Ricker.

El trabajo fundacional sobre la acción colectiva en el ámbito económico es el artículo de 1937 de Ronald Coase: *The Nature of the Firm*. En él, el autor introduce el concepto de costos de transacción para explicar el tamaño de las compañías y el problema del costo social. Otro trabajo importante en la literatura de la acción colectiva es *The Problem of Social Cost* también de Ronald Coase y publicado en 1960. Sin embargo el libro insigne de esta teoría fue escrito en 1965 por Mancur Olson: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, del cual se hará referencia específica en el próximo apartado, aunque es conveniente mencionar que la teoría de Olson explora las fallas del mercado en las cuales la racionalidad del consumidor individual y la búsqueda de ganancias de las compañías no llevan a una provisión eficiente de bienes públicos.

El tema del *Free Riding*, concepto con fuertes implicaciones y altamente relevante en la teoría de la acción colectiva, será abordado con mayor amplitud en apartados posteriores, particularmente en el tema dos del capítulo relativo a “Construyendo el Valor Público a través de la Acción Colectiva en espacios locales”.

Como ya se anotó en los incisos previos, los comportamientos de los ciudadanos en el espacio societal están determinados valorativa y axiológicamente sobre lo que es apropiado o no, mientras que las conductas de las autoridades y los servidores públicos municipales están determinados por la fuente legal, organizacional y político – ideológica del partido en el gobierno respecto de lo eficaz y efectivo.

El ejemplo que Hardin ofrece en su artículo está basado en un escenario descrito inicialmente por el matemático William Forster Lloyd (1794-1852) quién estaba interesado en asuntos de demografía. Forster ofrece el ejemplo imaginario en su ensayo *Two Lectures on the Checks to Population* (Oxford, England: Oxford University Press, 1833). El ejemplo de Hardin se puede resumir así: imagínese un pastizal cuyo uso es compartido entre un número cualquiera de individuos. Cada uno de esos pastores tiene un número dado de animales en ese pastizal. Los pastores observan que a pesar de ese uso, queda suficiente pasto no consumido como para pensar que se podría alimentar aún a más animales. Consecuentemente, uno tras otro lo hacen. Pero en algún punto de ese proceso de expansión de la explotación del pastizal, la capacidad de éste para proveer suficiente alimento para los animales es sobrepasada, consecuentemente, todos los animales perecen debido al agotamiento o sobreexplotación del recurso.

Quizá la traducción más precisa para este vocablo de la literatura sea la de "gorrón", poco mejor que la de "francotirador" también utilizada en algunos otros ensayos y publicaciones. Lo anterior porque to free ride significa viajar de gorra, o sin pagar el boleto, o en términos generales, beneficiarse de algo sin pagar por ello, que es lo que hace un gorrón o un free-rider. Sea la cualquiera la acepción que se de a "francotiradores", el concepto de "gorrón" es claro ya que implica no únicamente el que va por la libre (free) sino también lo hace gratis (free).

Ronald Coase, en su ensayo "The Nature of the Firm." Revista Económica, N.S., 4, pp. 386 -405 fue la primera persona en referirse a los costos de transacción para nombrar los costos en que incurre un individuo cuando desea operar una transacción en un mercado, para tal fin es necesario investigar a los contratistas, proporcionarles ciertas informaciones necesarias y establecer las condiciones del contrato, llevar a cabo las negociaciones que instauren un verdadero mercado, establecer una estructura de control de las respectivas prestaciones de obligaciones de las partes, etc. dado que todas esas actividades tienen un costo, este se le denomina costo de transacción. La primera persona en usar el término costo de transacción fue John Kenneth Arrow.

V. BIBLIOGRAFIA.

(2008) Plato's Ethics and Politics in the Republic. Stanford Encyclopedia of Philosophy.

(2009) Aristotle – politics. Stanford Encyclopedia of Philosophy.

(2009) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa México.

(2009) Socrates his thought in ancient Greece. Stanford Encyclopedia of Philosophy.

ACOSTA Octavio (2008), El municipio como sistema de gobierno. Ponencia presentada en el Congreso Los Gobiernos Locales: El Futuro Político de México. IGLOM México.

AGUILAR Luis F. (2009), Gobernanza y gestión pública. Edit. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

ARENDT Hannah (1999), De la Historia a la Acción. Edit. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

BAZÚA Fernando (1991), Políticas Públicas. Una introducción metodológica a su estudio. Edit. Polis, México D.F.

_____ y Valenti Giovanna (1993), Hacia un enfoque amplio de Política Pública. Serie: Revista de administración pública No. 84, págs. 25-81. México D.F.

BUCHANAN James M (1968), *The Demand and Supply of Public Goods*. Liberty Fund, Inc. Indianapolis.

CANTE Freddy (2007), *Acción colectiva, metapreferencias y emociones*. Cuadernos de Economía v. XXVI, n. 47, Bogotá, pp. 151 – 174.

COASE Ronald H. (1937), "The Nature of the Firm" En *Revista Económica*, N.S., 4, pp. 386 - 405.

COASE Ronald H. (1960), "The Problem of Social Cost" En *Journal of law and economics*,

COLOMA Germán (2003), *La tragedia de los comunes y la tragedia de los anticomunes: una reinterpretación*. Universidad del CEMA. Buenos Aires Argentina.

DOWNS Anthony (1957), *Teoría Económica de la Democracia*. Trad. de Luis Adolfo Martín Merino. Edit. Aguilar, Madrid.

DURKHEIM Émile (1993), *Escritos Selectos*. Introducción y selección de Anthony Giddens. Trad. de Ricardo Figueroa. Edit. Nueva Visión, Buenos Aires.

_____ (1987), *Las reglas del método sociológico*. Edit. Akal. Madrid.

ELSTER Jon (1999), *Alchemies of the mind*. Edit. Cambridge University Press. Cambridge.

FORSTER William (1833) *Two Lectures on the Checks to Population*. Edit. Oxford University Press, Oxford, England.

HARDIN Garret (1968), *The Tragedy of the Commons*. *Science Review*, Vol. 162. pp. 1243 – 1248.

HAYEK Friedrich (1988), *The Fatal Conceit: The Errors of Socialism*. Edit. Routledge, London.

HENDERSON David (2008), *Rent Seeking*. *Encyclopedia of economics*. 2a. edición. Versión electrónica.

HINTZE Jorge (2003), *Instrumentos de evaluación de la Gestión del Valor Público*. ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, ciudad de Panamá.

HIRSHLEIFER Jack (1977), *The Expanding domain of economics*. *American Economics Review*, Volume 75, No. 6.

HOBBS Thomas (1999), *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Edit. FCE, México D.F.

KANT Immanuel (1981), *Crítica de la razón pura*. Trad. de E. Miñana y Manuel García Morente, Edit. Espasa-Calpe, Madrid.

KRUEGER Anne (1974), *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. *American Economic Review*, Volume 64, Issue 3: pp. 291–303.

LOCKE John (2006), *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Trad. de Carlos Mellizo, *Clásicos del pensamiento*, Edit. Tecnos, Madrid.

MANKIWI Gregory (2005), *Principios de Economía*. 3ª edición. Edit.: Mc Graw Hill.

MAQUIVELO Nicolás (1990), *El príncipe*. Edit. Porrúa, México D.F.

MELUCCI Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Edit. El Colegio de México. México, D.F.

MÉNY Yves (2007), *Las políticas del mimetismo institucional*. Edit. Limusa, Buenos Aires Argentina.

MERILEE Grindle (1997), "The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions". en Merilee S. Grindle, *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*”, Harvard University Press, Boston.

MERINO Mauricio Coord. (1994), *En busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*. Edit. El Colegio de México. México.

MONTESQUIEU Charles (1978), *El Espíritu de las Leyes*. Edit. Porrúa. México D.F.

MOORE Mark (1998), *Gestión estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Edit. Paidós: Estado y Sociedad, Barcelona España.

_____ (2005), *Creando valor público a través de asociaciones público privadas*. ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

_____ y Benington John (2011), *Public Value. Theory and practice*. Edit. Palgrave Macmillan, Great Britain.

NORTH Douglass (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Trad. de Agustín Bárcena, Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

OLSON Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1ª edición.

OSTROM Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

_____ (1998), A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *The American Political Science Review*. Vol.92, No.1. (Mar. 1998), pp. 1-22

PAMPILLÓN Rafael (2007), *Diccionario de Economía*. Versión electrónica.

PARK Robert y Burgess Ernest (1921), *Introduction to the Science of Sociology*. Edit. University of Chicago Press, Chicago.

ROBOTNIKF Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio públicos en la teoría política contemporánea*. Edit. El Colegio de México, México D.F.

ROUSSEAU Juan J. (1980), *Emilio o de la Educación*, trad. de Angélica Hernández, Edit. Ariel, Barcelona.

STREB Jorge (1998), *El significado de la racionalidad económica*. Universidad del CEMA, Buenos Aires Argentina.

TULLOCK Gordon (1967), *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*. *Western Economic Journal*, Volume 5, Issue 3: pp. 224–232

VALENCIA J.F. (1990), “La Lógica de la Acción Colectiva: tres modelos de análisis de la participación política no institucional” Artículo publicado en la *Revista de Psicología Social*, Número 5 Págs. 185 – 214. Universidad del País Vasco, San Sebastián.

VILLARREAL Mario (2012). *Teorías y Perspectivas de la Acción Colectiva*. Cátedra impartida en el programa de Doctorado en Política Pública. EGAP – ITESM. México.

VOLTAIRE François Marie Arouet (2010), *Obra completa*. Estudio introductorio Martí Domínguez, presentación Fernando Savater. Biblioteca de Grandes Pensadores. Edit. Gredos Madrid.

WATZLAWICK Paul, Beavin Janet y Jackson Don (1981), *Teoría [Pragmática] de la comunicación humana*. Edit. Stanford University Press. California.

WEBER Max (1977), *Economía y sociedad*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

www.inafed.gob.mx

www.inegi.gob.mx

Mesa C.3

Diversos ámbitos de acción de la sociedad civil organizada

Ante la ciudadanía y la democracia en línea, ¿nuevos espacios de diálogo y mecanismos de actuación corresponsable?

Dra. Mónica N. Velasco Estudillo

Resumen

El objetivo del artículo es identificar algunos de los mecanismos de participación ciudadana y de la gestión de proyectos sostenibles de gobiernos locales orientados a la innovación social, la ciudadanía 2.0 y el gobierno digital. Se propone que estos proyectos deben gestionarse en el marco de la democracia participativa, una mayor interacción con la comunidad a fin de fortalecer el capital social, la rendición de cuentas y la transparencia a nivel local. Se hace una breve revisión de investigaciones, así como el marco jurídico sobre ciudadanía para reflexionar sobre aspectos relevantes para el diálogo entre ciudadanía, las OSC y el Estado; así como, la apropiación de las tecnologías generadas por el gobierno digital y experiencias exitosas de implementación.

Palabras clave: ciudadanía, Gobernanza, TIC, e-democracia, mecanismos de participación ciudadana, corresponsabilidad.

Introducción

El objetivo del artículo es identificar algunos de los mecanismos de participación ciudadana y de la gestión de proyectos sostenibles de gobiernos locales, particularmente aquellos orientados a la innovación social, la ciudadanía 2.0 y el gobierno digital. Este artículo aún se considera en construcción debido a que aún falta ahondar en la literatura para reflexionar sobre otros aspectos relevantes para el diálogo entre ciudadanía, las OSC y el gobierno municipal, así como la apropiación de las tecnologías generadas por el gobierno digital que no fueron abordados en este primer acercamiento. Igualmente, para considerar las limitaciones de la participación ciudadana, particularmente la brecha digital para la implementación de proyectos de este tipo.

Se plantea que los espacios públicos, virtuales y físicos, así como la integración de consejos consultivos locales pueden ser un mecanismo que fomente el diálogo para la retroalimentación de los proyectos, así como facilitadores de la rendición de cuentas y la transparencia. Igualmente, se discurre que la participación de la ciudadanía y las OSC en los proyectos municipales no sólo apoyan la colaboración inter-institucional y la innovación social, sino la apropiación de la tecnología y la sostenibilidad de los proyectos en el largo plazo. Finalmente, se añaden observaciones con respecto al uso de las tecnologías.

La democracia y el desarrollo es una tarea de todos

De acuerdo con datos de Transparencia Internacional (2012), México se encuentra en el lugar 105 del índice de percepción de la corrupción con una calificación de 34. Esta calificación se aproxima a un alto grado de corrupción percibida por la ciudadanía, en la que las instituciones requieren ser más transparentes y los servidores públicos más confiables. Los *Estados-Nación* que son regidos bajo el modelo político democrático, como México, se sostienen y gestionan gracias a sus Instituciones, las cuales son administradas por servidores públicos. Algunos servidores públicos son elegidos democráticamente y se espera que el resto sea con base a la meritocracia, mas cualquiera tiene la obligación de representar los intereses de la población y estar capacitado y facultado para realizar sus funciones. Sin embargo, prácticas corruptas, mala gestión, falta de transparencia, desigualdad ante la ley por grupos vulnerables, incumplimiento de las promesas de campaña, entre otras razones han mermado el respeto, la legitimidad y la credibilidad tanto de las instituciones como de sus servidores públicos.

La corrupción puede ocurrir en cualquier parte. Cuando los políticos colocan sus propios intereses sobre los públicos. Cuando los oficiales demandan dinero y favores de los ciudadanos por servicios que debieran ser gratuitos. La corrupción no es un sobre con dinero, sino decisiones que afectan nuestras vidas. (Transparency International, 2012, pp.1).

No basta el sentimiento de injusticia para que una sociedad pueda transformarse a sí misma. Son los ciudadanos los que legitiman o deslegitiman las prácticas institucionales; como indica Lawrence Lessig, profesor de leyes en Harvard, los ciudadanos y no sólo los políticos son los corresponsables de la democracia. La práctica democrática requiere no sólo elegir a los votantes (democracia representativa), sino que los ciudadanos ejerzan su influencia sobre las decisiones

públicas (democracia participativa) y que sus opiniones sean tomadas en cuenta de forma sistemática a partir de consultas ciudadanas, monitoreo y otras formas de consenso (democracia deliberativa). Igualmente, que participen en el desarrollo e implementación de los programas y medidas ante las problemáticas que los aquejan, sobre todo a nivel local. De acuerdo con Rodríguez (2007), la sociedad civil es corresponsable en el diseño, la elaboración, la promoción y el impulso de los planes e interfaces del desarrollo regional integral por lo que deberá contribuir y colaborar en los proyectos impulsados por el sector público y privado que colabora con fundaciones nacionales e internacionales.

La sociedad civil con y sin fines de lucro

La noción de sociedad civil es polémica dada la diversidad de perspectivas teóricas y nociones sobre el rol del Estado, *Gobernanza*⁸¹ y los sistemas político-económicos. Este artículo no intenta recorrer las diferentes nociones de Estado, su rol ni los sistemas político-económicos actuales. Sin embargo se comparte que derivado del entendimiento que se tenga del papel y los límites del Estado, así como el marco legislativo se distinguirán los colectivos que componen al tercer sector y la menor o mayor participación de la población (Batta, 2008), así como lo que se entiende por ciudadanía.

Para fines de la investigación se considera que la sociedad civil es la esfera de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder (Bobbio, 2006) y que integra a individuos y organizaciones con fines de lucro (empresas, cámaras industriales, cooperativas, empresarios, asociaciones) y sin fines de lucro o tercer sector (ciudadanos, agrupaciones formales e informales de individuos). El tercer sector se compone por los agentes privados con fines públicos de distintos sectores y públicos atendidos que construyen relaciones intermedias entre las relaciones de mercado y el Estado. Cada sector de la sociedad civil sin fines de lucro se reconoce por su nivel de especialización, profesionalización, formas organizacionales, fortalecimiento institucional y capital social para incidir y sostenerse en el contexto de un marco regulatorio, los esquemas de competencia por los recursos y las

⁸¹ Entendiéndose por *Gobernanza*, la colección de procesos e instituciones que generan las condiciones para administrar las reglas de ordenamiento y acción colectiva; por ejemplo, los procesos de selección monitoreo y reemplazo de la administración pública, la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas, así como el respeto a los ciudadanos y a las instituciones que gestionan las interacciones económicas y sociales entre estos (Krishnan y Teo, 2011).

problemáticas atendidas. Igualmente, el tercer sector se reconoce por la búsqueda histórica de soluciones a demandas y necesidades específicas de la comunidad; así como por el trabajo con otros actores de sectores homólogos, gobierno, ciudadanía y empresas.

La ciudadanía

¿Qué entendemos por ciudadanía? En primera instancia, la ciudadanía se circunscribe al ámbito político de la democracia, a la formación de un Estado-Nación y a un territorio específico (tiempo, lugar y forma). El Estado-Nación refiere a la organización política de la población que comparte una cultura, lengua y un gobierno que sirve a los intereses de la soberanía nacional y se rige bajo un sistema político así como al apego a un marco jurídico, legislativo y administrativo. Por ende, la ciudadanía en la *praxis es* contingente a una época, problemáticas y cultura de una localidad o región.

En segunda instancia, la ciudadanía es una comunidad, que en el caso de nuestro país es, altamente heterogénea dada la gran diversidad de culturas, lenguas, etnias y problemáticas regionales y municipales, así como de los grandes contrastes de riqueza-pobreza. Es por ello necesario incorporar a la comunidad y sus vínculos inter-ideológicos, inter-generacionales, inter-disciplinarios, culturales, políticos... para solucionar de manera corresponsable y participativa las problemáticas específicas.

En tercer instancia, ciudadanía va más allá del activismo, si bien éste puede fomentar el interés por lo que sucede en otros lugares, no revela su complejidad (Batta, 2008). Numerosas plataformas de redes sociales promueven el activismo virtual en causas específicas independientemente de su locación. Si bien, esto promueve la idea de la aldea global, la ciudadanía política se restringe a su contexto más local-regional-nacional. Las plataformas de redes sociales pueden apoyar en la comunicación, así como con los procesos de rendición de cuentas y transparencia, no obstante es sólo una herramienta del rol ciudadano.

En cuarta instancia, en México la ciudadanía es un derecho y una obligación circunscrita en el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 35 y 36

constitucional⁸² se tratan los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos que pueden removerse bajo ciertas circunstancias⁸³. En otro artículo indiqué que este derecho se vincula con la buena *Gobernanza* (rendición de cuentas y transparencia) y la libertad de expresión y comunicación (Velasco, 2013). El ciudadano podrá expresarse en tanto que existan las condiciones para hacerlo, por ejemplo el libre flujo de información y expresión sin represalias posteriores, así como los medios, canales y espacios para participar de manera libre en la vida política del País.

Finalmente, la ciudadanía considera la *Gobernanza* de un país. Entonces, la acción ciudadana no se restringe al ámbito político, sino que su acción colectiva se entiende en el ámbito de lo público y del bien común. El bien común relacionado con temas de salud física y mental, medio ambiente, desarrollo económico y social, calidad de vida, vigilancia a las leyes, seguridad, fomento de las artes y deportes, protección a los derechos de equidad, igualdad de oportunidades, libre expresión y acceso a la información pública.

[El ciudadano es capaz de intervenir y] comprometerse con el diseño, elaboración, promoción e impulso de planes e interfaces del desarrollo regional integral, a partir de aprovechar las instancias que le permitan contribuir en forma corresponsable, al trabajo que por su parte, ya ha impulsado el sector público y el privado en conjunto con otras fundaciones nacionales e internacionales. (Mota, 2007, pp.17).

Interfaces de interacción entre el gobierno y el tercer sector

En México, la democracia participativa permite que la sociedad civil participe por medio de herramientas como: la consulta popular, las candidaturas independientes y la iniciativa

⁸² Se mencionan como obligaciones del ciudadano las siguientes: manifestar sus propiedades e información sobre su forma de ganarse la vida al catastro de la municipalidad, inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, alistarse en la Guardia Nacional; votar en las elecciones y en las consultas populares, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados; y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

⁸³ Asimismo, por estar sujeto a un proceso criminal que requiera prisión o en cumplimiento del mismo; por vagancia o ebriedad consuetudinaria; por estar prófugo de la justicia o por sentencia ejecutoria.

ciudadana⁸⁴, las cuales fueron aprobadas en la Reforma política de la Constitución, en 2012. La OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) plantea que las instituciones gubernamentales y la sociedad civil colaboran e interactúan en tres aspectos cardinales: información, consulta y participación. Conforme la tipología de Isunza y Hevia (2006), las interacciones se plasman en seis interfaces: contribución, transparencia, comunicativa, mandataria, transferencia y cogestiva. A continuación, se describirá cada una de las interfaces mencionadas.

a) Interfaz de contribución

En esta fase, la sociedad civil informa al Estado --mediante supervisores regionales- de las sugerencias, solicitudes, reconocimientos, inconformidades y comentarios sobre la prestación de los trámites de servicios públicos; así como del comportamiento de los servidores públicos federales en el desempeño de sus funciones (Secretaría de la Función Pública-SFP, 2004).

El ciudadano participa al informar y expresarse de manera libre (Rodríguez, 2007) a través de mecanismos de participación ciudadana como las peticiones ciudadanas, la vinculación con las supervisoras regionales, la atención directa, la gestión ciudadana, la solicitud de acceso a información, el usuario simulado, los grupos de enfoque y las encuestas de opinión (SFP, 2004).

Estas medidas se relacionan con la transparencia y están restringidas por la capacidad ciudadana para poder efectuarlas; es decir, saber que es posible realizarlo y cómo hacerlo. Las personas saben que pueden tener acceso a la información pero desconocen para qué o cómo la utilizarán. Estos mecanismos deben ir acompañados por facilitadores y no sólo por tecnologías.

No obstante, las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) han permitido gestionar y acelerar estos procesos deben existir e interesar en la gestión pública. El hecho de colocar un sitio de quejas o consultas sin tomarlas en consideración, dar respuesta o hacerlo de manera extemporánea deslegitima las buenas intenciones y disminuye la participación. Por ende, se requiere de un sistema tecnológico y humano para procesar la información, resolver e

⁸⁴ Las iniciativas ciudadanas son una herramienta innovadora en la política mexicana, porque permiten dar voz a la ciudadanía de manera directa. De acuerdo al artículo 71, fracción IV de la Constitución, se requieren 0.13% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal para presentar una iniciativa ciudadana.

interactuar con las Supervisoras Regionales de la SFP, los Órganos Internos de Control y el resto de los actores sociales.

A fin de agilizar la participación ciudadana e incentivar su involucramiento en el proceso democrático se pueden diseñar mejores encuestas que sirvan como mecanismo eficiente para la adecuada retroalimentación de la opinión ciudadana. Se propone que el diseño debiera contemplar tres aspectos: 1) no dirigir demasiado la respuesta, 2) restringir las opciones sin dar la oportunidad de que la ciudadanía responda otra cosa y sobre todo, 3) posibilitar la consulta de la información necesaria para la toma de decisiones informada.

b) *Interfaz de transparencia*

La interfaz de transparencia da cuenta de la información gubernamental que provee el Estado por medio de páginas de Internet gubernamentales, informes periódicos, campañas mediáticas, entre otros (Rodríguez, 2007). En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública –que considera los tratados internacionales⁸⁵- demarcó un gran avance para la rendición de cuentas.

Antes de su publicación en el 2003, los portales gubernamentales colocaban a disposición del público internauta la información. Además de la brecha digital y generacional, los portales no contaban con sistemas amigables al usuario para encontrar la información. Casi 10 años han pasado y esta situación ha cambiado de sobremanera y para bien. Casi todas las secretarías han mejorado la interacción con los usuarios en sus páginas web, además tienen páginas en las plataformas de redes sociales más visitadas como Facebook y Twitter. Lo cierto es que la mayoría de las páginas sirven para difundir información más que para interactuar con la ciudadanía, no obstante esto puede considerarse un avance en cuanto que dan a conocer sus servicios.

Como lecciones nos queda saber que no basta la disponibilidad de la información en línea o de archivos centralizados, sin tomar en cuenta su acceso, usabilidad, gratuidad y legibilidad libre

⁸⁵ Tratados internacionales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

de tecnicismos que la hagan comprensible para la ciudadanía. A esta lección se añade la necesidad de que la sociedad civil utilice la información y pueda transformarla en iniciativas concretas. Todd Park⁸⁶ destaca que la información es inútil si no puede aplicarse en beneficio público, por lo que motiva a las iniciativas gubernamentales a enrolar (*engage*) a los participantes desde el principio, así como facilitar la creación de iniciativas de productos y servicios fundamentadas en la información pública (Park, 2012). Faltaría verificar que quienes tengan acceso a la información sea el público de interés de cada una de las entidades locales y federales.

c) *Interfaz comunicativa*

La interfaz comunicativa presenta mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y consejos consultivos para facilitar la mutua transferencia de información entre la sociedad civil y el Estado (Rodríguez, 2007). Cada institución puede solicitar la participación de ciudadanos para conformar los consejos consultivos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos y tengan experiencia o sean reconocidos como expertos en el área. Sin embargo, ¿quién y cómo se eligen los consejos consultivos en la práctica? Y, en qué grado el consejo representa los intereses del resto de la ciudadanía es un tema pendiente.

En México, los consejos consultivos se integran en temáticas específicas y no existe una regulación nacional sobre los consejos locales, por lo que en la práctica su eficacia depende de la buena voluntad de los gobiernos locales, así como de la sólida organización de la ciudadanía (heterogénea y representativa) para involucrarse en el proceso de toma de decisiones (ELLA, 2012).

Entre las buenas prácticas internacionales de comunicación se encuentra la iniciativa de *Lenguaje ciudadano*. Esta iniciativa de origen sueco ha sido aplicada en otros países como Australia, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, España y en México desde 2004. El *Lenguaje ciudadano* permite una mejor comprensión de documentos normativos (leyes y reglamentos), administrativos (oficios y notas), comunicados (información oficial) y formatos de trámites y servicios que permita a los ciudadanos entender la información, ejercer sus derechos y cumplir

⁸⁶ Todd Park es Chief Technology Officer de los Estados Unidos desde 2012 bajo el gobierno de Obama. Dirige el Programa de Iniciativas del Gobierno Abierto.

con sus obligaciones sin complicaciones y sin la ayuda de intermediarios. De la misma forma, apoya a que los servidores públicos generen documentos que comuniquen de manera clara y directa, así como reduzca los errores y las aclaraciones posteriores.

De acuerdo con las experiencias de estos países, el lenguaje claro y directo permite: 1) acercar a los ciudadanos con sus gobernantes, 2) mejorar la confianza del ciudadano en sus instituciones, 3) simplificar y agilizar la operación de las instituciones, 4) reducir la corrupción y 5) fomentar la transparencia y la rendición de cuentas (Valdovinos, et al., 2004).

Otra de las iniciativas de la Función Pública es el *Monitoreo ciudadano* que fortalece “la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la colaboración entre servidores públicos y ciudadanos para la construcción de un [...] gobierno, atento, responsivo y responsable ante las necesidades y demandas de la sociedad.” (León y Girón, 2005). El monitoreo ciudadano utiliza los cuestionarios de satisfacción para adecuar su trabajo a las necesidades de la ciudadanía dentro de los límites legales conducentes. Los cuestionarios se aplican de manera personal, por escrito o a distancia (telefónica e Internet), así como a través de talleres o cursos de difusión o resolución de inconformidades (SFP, 2004).

La tendencia por la integración de un Gobierno Digital ha influenciado la forma en que se comunican los distintos actores sociales por medio de las TIC. Bajo la esfera pública en línea, se plantea una vinculación más directa, incluyente, participativa, emocional, informada, veloz, frecuente y personalizada con cada ciudadano, libre de intermediarios y el protagonismo de las jerarquías locales. (Wellman, Quan-Haase, Boase, Chen, Hampton, Díaz y Miyata., 2003). Las plataformas de redes sociales han permitido el acercamiento entre la ciudadanía y los políticos, esto ha servido para fomentar la libre expresión y la rendición de cuentas.

La sociedad comienza a comunicarse con mayor frecuencia e información en tiempo real. Las tecnologías les permiten incrementar la participación y desarrollar identidades colectivas (Hara y Huang, 2013). No obstante, la interacción directa permanece como columna vertebral para la conformación de vínculos de confianza, identidad y cohesión social.

El contexto del vecindario cambia de una localidad limitada a lo *glocal* sustentada en redes de individuos con intereses y problemáticas similares (Calzada, 2012). El apogeo de los medios

sociales (*social media*) manifiesta interconexiones virtuales y la incorporación a plataformas utilizadas por sus redes sociales (*social network*). El cambio de Msn, Hi5, Facebook, Viadeo y *Google circles* varía según la usabilidad y el número de conocidos que interactúen. Un mismo individuo suele pertenecer a varias redes con intereses similares, pero los sujetos en ellas varían por lo que su comunidad es personalizada (Wellman, et al., 2003). La ciudadanía se fragmenta en comunidades especializadas como en *Twitter* y *Tumblr*. Finalmente, los medios sociales también sirven para aumentar las relaciones existentes (Roberston y Vatrappu, 2010).

Los ciudadanos pueden vincularse con más personas, más rápido y con más información que antes por lo que una noticia suele difundirse con gran velocidad (Wellman, et al., 2003). El incremento de los ciudadanos en los medios y medios sociales va aunado al aumento de la presencia de políticos en línea por medio de páginas sofisticadas, herramientas de comunicación y campañas, que en el caso de México aún no son reguladas. Los medios sociales han servido para la recaudación de fondos, la diseminación de mensajes, la creación de grupos y la movilización social entre similares (Roberston y Vatrappu, 2010).

Los *blogs* y las redes sociales conforman los nuevos espacios públicos donde se intercambian temas de interés público, opiniones y agendas compartidas. Para tener éxito, los espacios públicos virtuales requieren de: autonomía del estado y el poder económico, tematizar y criticar las demandas (válidas, morales, prácticas y criticables), reflexividad, sinceridad, representatividad, equidad e inclusión discursiva, mediación y juzgar las ideas por su mérito independientemente de quien provengan (Roberston y Vatrappu, 2010).

Siguiendo la línea de Habermas y de la psicología política, Mota (2007) enfatiza en la necesidad del diálogo, del debate y de la interlocución como mecanismos de participación social exitosos porque permiten que la comunidad: a) se identifique con un contexto y problemática compartida; b) transforme su contexto y prácticas en pro del beneficio común; c) genere el cambio institucional de forma participativa, corresponsable y pacífica, y d) se comprometa y haga corresponsable a quien porta y procura una voz propia.

d) Interfaz mandataria

La interfaz mandataria refiere a los mecanismos de democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativas populares, así como la contraloría social (Rodríguez, 2007). Con relación

a la democracia directa, la regulación digital permite producir, refinar, deliberar acerca de la legislación y los reglamentos promulgados por las agencias gubernamentales y los órganos reguladores (Roberston y Vatrappu, 2010).

La Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, de la Secretaría de la Función Pública, describe cuando menos cinco mecanismos de participación ciudadana para la controlaría social (SFP, 2004).

En el primer mecanismo se forma *universitarios en contraloría social* mediante el reclutamiento y capacitación de estudiantes de nivel técnico y superior en actividades de promoción y apoyo a la contraloría social. Como resultados, destaca la diversificación de la participación social y la extensión en la cobertura de las actividades de capacitación, difusión y verificación de obras y acciones. Las tecnologías han permitido facilitar la transparencia de este programa y colocar a disposición de la comunidad un vínculo más directo a través de las plataformas de redes sociales y una nueva página de internet.

El segundo mecanismo es el *programa de escuelas de calidad*. En el cual se capacita a servidores públicos, educadores y padres de familia. Se busca incrementar la participación social incluyente, la vigilancia y la evaluación de los recursos económicos asignados en educación. Igualmente, se pretende la corresponsabilidad de los padres de familia en el mejoramiento de la infraestructura física de la escuela y la atención en el desarrollo educativo de los alumnos. Este mecanismo podría emplear *e-learning* y otros sistemas tecnológicos para mejorar su gestión. Recientemente no se encontraron datos sobre el impacto de este y otros programas.

El tercer mecanismo refiere las *campañas de información a la ciudadanía* y difusión de la contraloría social. “A los ojos de todos” informa a servidores públicos, población afectada y ciudadanía en general. Las campañas apoyan la transparencia de información (veraz, oportuna y útil) y el uso de recursos públicos, la rendición de cuentas y la disminución de la corrupción. Asimismo, facilitan la participación ciudadana de forma informada, activa y responsable en el control, vigilancia y evaluación de la gestión gubernamental. La difusión se realiza a través de páginas oficiales, blogs, redes sociales y campañas en línea. Actualmente es posible levantar una denuncia en línea, así como dar seguimiento a la misma. En la página de FaceBook de

transparencia es posible observar las estadísticas que dan cuenta de los resultados de este programa.

El cuarto mecanismo se denomina *municipios por la transparencia*. En este se imparten talleres de diagnóstico, planeación y profesionalización a servidores públicos estatales y municipales. El objetivo es integrar una red de capital social de servidores capacitados y líderes para desarrollar estrategias de control preventivo y transparencia basadas en la relación corresponsable gobierno-ciudadanía. Este mecanismo podría mejorarse con el uso de *e-learning*, comunidades de práctica y el uso de redes de aprendizaje.

Finalmente, la contraloría social en la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones realiza reuniones de coordinación con los servidores públicos; constituye y capacita instancias de Contraloría Social en cada Centro Estratégico Comunitario y realiza actividades de verificación de obras, proyectos y acciones. Además, se coordina con otras instituciones y los beneficiarios para agilizar la ejecución, control, vigilancia y evaluación de las obras y acciones en las Microrregiones (SFP, 2004). Este mecanismo requiere de gestión institucional tanto como comunicación entre los agentes involucrados. Igualmente, se puede encontrar información en línea, pero es un poco complicado de encontrarla.

e) *Interfaz de transferencia*

En la interfaz de transferencia es el Estado quien dirige las acciones y proyectos de la sociedad civil por medio de proyectos de desarrollo social, culturales o investigaciones académicas gestionadas por las organizaciones ciudadanas, de instituciones académicas y de contratos específicos.

El marco regulatorio está conformado por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). La relación se dirige a las iniciativas de asociaciones, sociedades e instituciones formalmente constituidas, con cierta trayectoria y experiencia en la problemática.

Más recientemente, podemos encontrar algunas iniciativas de desarrollo social destinadas a empoderar a la población al hacerla partícipe de las soluciones. En darles voz, voto y

convertirlos en agente de los cambios que ellos mismos requieren. Así como estrategias dirigidas a lograr autosuficiencia, autonomía y pluralidad de manera responsable y propositiva.

Uno de los grandes retos ha sido la gestión de las bases de datos de las organizaciones con relación a su actualización, validación y sistematización de la información más relevante. Los registros de las OSC en Indesol a través de la Clave Única de Inscripción (CLUNI) y en la base de datos del Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi) han servido para identificar la diversidad de sectores, instituciones y objetivos de las OSC. Sin embargo, falta un camino por andar para incrementar la visibilidad del sector, la transparencia y rendición de cuentas, así como la medición del impacto de las mismas. Por lo anterior, proyectos como *Civicus* y los censos del INEGI permiten incrementar la visibilidad del sector, ya que además de recopilar información la hacen accesible a una mayor audiencia.

f) *Interfaz cogestiva*

Esta interfaz mantiene una relación de participación para la dictaminación de proyectos sujetos a recibir recursos públicos y con consejos de carácter vinculatorio como el IFE (Rodríguez, 2007). Las evaluaciones se delimitan al dictamen de los consejos consultivos, no obstante habría que analizar la pertinencia de revisiones por parte de poblaciones más amplias en casos específicos. Por ejemplo, a través de las consultas ciudadanas o las encuestas de satisfacción de la población atendida por la sociedad civil. En este sentido, el contacto con los públicos podría medir el impacto social que tienen los proyectos en el corto, mediano y largo plazos. La sistematización de los mismos fortalecería la gestión pública y la rendición de cuentas de las OSC basada en datos válidos y confiables sobre incidencia, impacto y transparencia.

En suma, es facultad del gobierno: a) facilitar el acceso, la consulta y el libre flujo de información pública sin censura y de manera incluyente, gratuita, legible y accesible; b) gestionar la interlocución con los intereses y las necesidades de la ciudadanía, c) habilitar los espacios públicos, virtuales y físicos, así como los mecanismos que permitan la participación y la deliberación de la ciudadanía, a partir de razones informadas, en las decisiones de interés público. Por ende, el desarrollo tecnológico va de la mano del desarrollo y el fortalecimiento institucional tanto de los municipios como de las OSC.

Comentarios finales

Los concejos consultivos y los espacios públicos

Distintos Think Tanks de la región investigan sobre la efectividad de la participación ciudadana, el marco regulatorio y contexto a fin de recobrar las lecciones aprendidas en la construcción de la democracia y el desarrollo. Algunos de los estudios que me parecieron más interesantes fueron las propuestas de Fundar y ELLA a través de sus Breviarios en Política. El estudiar estas y prácticas relacionadas nos permitiría encontrar el balance y las áreas de oportunidad requeridas para la construcción de políticas y programas a nivel local. En las lecciones aprendidas destaca la necesidad de la buena voluntad política a nivel local para permitir la aplicación efectiva de los mecanismos de participación ciudadana explicados anteriormente. Además, aunque el marco legal del país requiere ciertas modificaciones para facilitar la participación ciudadana, es corresponsabilidad de éste el que se haga escuchar su voz.

Es necesario que los proyectos propuestos por la ciudadanía, las OSC o los concejos consultivos sean adecuados a la localidad a fin de que puedan implementarse de forma sostenible e independiente al cambio de gobierno municipal. Igualmente, que estos programas consideren la capacidad del gobierno local, así como las herramientas tecnológicas disponibles y adecuadas para la región (Kauffman, 2005).

Corresponsabilidad y la formación de una agenda social

La sociedad –como actor protagónico- se involucra en dar solución a problemáticas cuyos efectos la aquejan, o bien que mejorarán, directa o indirectamente, su calidad de vida y bienestar económico y sociocultural. La participación ciudadana en la democracia pretende contribuir en la toma de decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de algún partido.

La corresponsabilidad, como responsabilidad compartida, posibilita la gestión, supervisión y vigilancia a largo plazo de los proyectos en el gobierno local –a través de las interfaces- e

igualmente aproxima la *gobernanza* a las necesidades y problemáticas reales de la población; pues “...sin acción civil e interlocución corresponsable, la gobernabilidad democrática, [la] autonomía y [la] diversificación productiva es insostenible.” (Mota, 2007, pp.15).

No obstante, “se requiere de un tiempo específico y sobre todo, de una propuesta eficaz, viable, deseada y factible colectivamente, para que una comunidad sea capaz de resolver sus problemas en forma compartida”. (Mota, 2007, pp.14) Al respecto, Mota (2007) propone la integración de una agenda social que de voz y documente la problemática compartida por los miembros de una comunidad. Que los inmiscuya, motive y empodere para participar en la solución de la problemática identificada. “Documentar nuevos problemas y formular también nuevas propuestas, capaces de articular una nueva agenda que le otorgue validez propia, es el antecedente para incidir participativamente, en el mejoramiento de todos los contextos de la vida diaria.” (Mota, 2007, pp.14-15).

Demasiadas voces y en competencia pueden poner en peligro los derechos y la libertad, así como impedir la gobernabilidad y el pluralismo. De forma paralela, demasiada participación puede reducir la calidad del diálogo, socavar los procesos de *gobernanza* y retrasar la madurez del gobierno digital; de ahí la necesidad de que las instituciones puedan manejar múltiples voces y propuestas contradictorias a través de los procesos de infraestructura de la información y el desarrollo del gobierno digital (Krishnana y Teo, 2012).

A lo anterior, se añade el reconocer que la “civilidad es portadora de reconocimiento y a la vez identificación del otro, de su alteridad y de su diversidad.” (Mota, 2007, pp.15) Por ende, la independencia de las instituciones y de los órganos de control permite la acción en pro del bien común.

Ciudadanía 2.0

Como se comentó anteriormente, los espacios públicos, virtuales y físicos, pueden ser un mecanismo que permita la interlocución entre la ciudadanía, las OSC y el gobierno local ya sea a través de los consejos consultivos o de una interacción más directa. Aunque los consejos sólo plantean las políticas y no las implementan, sí son entidades de vigilancia que facilitan la retroalimentación de la eficacia de los proyectos, la rendición de cuentas y la transparencia.

Se reitera la necesidad de la participación ciudadana y las OSC en los proyectos municipales a fin de que los programas puedan implementarse en el menor tiempo posible y sean sostenibles. Si bien el uso intensivo de la tecnología no es un fin en sí mismo, sí representa una oportunidad para la sostenibilidad de los proyectos al largo plazo. Sin embargo, destaca la falta de apropiación de la tecnología y la formación de una cultura ciudadana, así como la brecha digital que genera una forma de exclusión social que puede dificultar a los ciudadanos ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. No todas las regiones del país cuentan con una infraestructura tecnológica, ni con el desarrollo y la madurez institucional necesarias para facilitar la democracia digital.

Además, de acuerdo con Roberston y Vatrappu (2010), el gobierno digital requiere de proveer no sólo los distintos servicios que ya realiza sino de facilitar el acceso tecnológico a los ciudadanos, generar la confianza y seguridad en el uso de sus servicios, así como la facilidad para el uso de sus sistemas en tiempo real y con información actualizada. El gobierno local bien empleado no sólo facilita los procesos de transparencia y democracia digital, sino da el soporte a las comunidades y los vecindarios para auto-organizarse a nivel local (Roberston y Vatrappu, 2010).

¿Es posible hablar de ciudadanía 2.0 actualmente en nuestro país? Al parecer sí, no sólo debido al uso de la tecnología a nivel municipal, sino por la presencia de ciudadanos que utilizan las herramientas a favor de participar en la vida política del país, de enterarse sobre lo que sucede y actuar en consecuencia. Se infiere que aunque la ciudadanía es precursora de la ciudadanía 2.0, también ésta influye sobre la primera.

Bibliografía

- Batta Fonseca, V. (2008). Altermundismo: ¿sociedad civil global o nuevo movimiento antisistémico?. *Norteamérica*, 3(2), 159-194. Recuperado en 04 de abril de 2013, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502008000200008&lng=es&tlng=es.
- Bobbio, N. (2006). *Estado Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de cultura Económica.

- Calzada, I. (2012). Tecnología, territorio y capital social, III Congreso Internacional de Ciudadanía Digital: Aprendiendo a desaprender, 8 y 9 de mayo, Euzkadi, Disponible en: <http://www.congresociudadaniadigital.com>
- Cemefi e Iniciativa Ciudadana (2011). *Una fotografía de la sociedad civil en México, Informe analítico del índice CIVICUS de la sociedad civil*, Cemefi e Iniciativa Ciudadana: México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Derechos Humanos, consultado en http://www.cndh.org.mx/Cuales_Son_Derechos_Humanos
- ELLA. (2012). Increasing Citizen Participation in Local Governance: Latin America's Local Citizen Councils, Policy Brief, July: 1-6. sustraído de <http://ella.practicalaction.org/node/1033#sthash.4RbvgKYI.dpuf>
- Hara, N. y Huang, B.Y. (2013). Online Social Movements, *Annual Review of Information Science and Technology*, Volume 45, Chapter 10: 489-522. doi: 10.1002/aris.2011.1440450117
- Isunza, E. y Hevia, F. (2006). Relaciones Sociedad Civil-Estado en México, *Cuadernos para la Democratización*. CIESAS y Universidad Veracruzana, 4: México.
- Kaufman, E. (2005). E-Citizenship, Good Governance and ICT. Document for the Regional Consultation of the Pan Americas Program, International Development Research Centre, November 29-30th, consultado en www.idrc.ca/lacro
- Krishnan, S. y Teo, T. (2012). Moderating Effects of Governance on Information Infrastructure and E-Government Development, *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 63(10): 1929-1946. Sustraído de: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/asi.22660/full>
- León M., A.M. y Girón B., S. (2005). Guía para el monitoreo ciudadano. Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública y Consejo Ciudadano por la Transparencia. Sustraído de [www.monitoreociudadano.gob.mx; http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/144/2/MONITOREOCIUDADANO.pdf](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/144/2/MONITOREOCIUDADANO.pdf)

- Mota B., G.A. (2007). Educación ciudadana y construcción participativa de la autosuficiencia para el desarrollo integral a través de la gestión y el diseño de políticas públicas. *VII Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México: Hacia una cultura de ciudadanía y rendición de cuentas*, UAM. México.
- Park, T. (2012). Unleashing the power of open innovation in government. *Social Good Summit*, 22-24 September, Organizado por Mashable, 92nd Street Y, United Nations Foundation, Ericsson, United Nations Development Programme, Bill & Melinda Gates Foundation. New York, USA. Disponible en: <https://socialgoodsummit2012.eventbrite.com/>
- Robertson, S.P., y Vatrappu, R.K. (2010). Digital government. En B. Cronin (Ed.), *Annual Review of Information Science and Technology, Volume 44*, Chapter 8: 317-364.
- Rodríguez C., M.A. (2007). Percepciones sobre el Monitoreo Ciudadano como herramienta para la rendición de cuentas del gobierno federal. *VII Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México: Hacia una cultura de ciudadanía y rendición de cuentas*, UAM. México.
- SFP (2004). Mecanismos de participación ciudadana. Información histórica de las obligaciones de transparencia en la SFP, *Secretaría de la Función Pública*, sustraído de <http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/>
- Transparency International. (2012). Corruption Perceptions Index 2012. Sustraído de www.transparency.org ISBN: 978-3-943497-29-8
- Valdovinos C., C.M.; Quintana, M., R. J.; Mares C., A.A.; Maldonado V., F.; Maldonado R., O.; Pontigo S., F.J.; Sierra F., S.; Ramírez V., D.; Iglesias C., C.; Pérez M., A. y Block, S. (2004). Lenguaje Ciudadano: Un manual para quien escribe en la Administración Pública Federal, Dirección General de Simplificación Regulatoria, Secretaría de la Función Pública. México. ISBN 970-653-080-0. Sustraído de http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/148/1/images/Manual_1_enguaje_ciudadano.pdf
- Velasco E., M.N. (2013). Mecanismos corresponsables de colaboración ciudadana en la e-democracia. En Valentino Morales L. Y José Eduardo Moreno F. (Coord). (2013). *Estrategias y metodología para el gobierno digital en municipios mexicanos*, 53-55, INFOTEC. Disponible en <http://www.infotec.com.mx>

Wellman, B., Quan-Haase, A., Boase, J., Chen, W., Hampton, K., Díaz, I. and Miyata, K. (2003). The Social Affordances of the Internet for Networked Individualism. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 8(0), DOI: 10.1111/j.1083-6101.2003.tb00216.

La investigación de trata y tráfico de personas como herramienta de fortalecimiento de la sociedad civil en países emergentes.

Dr. MARTIN JUAREZ GUEVARA

Resumen: En el presente trabajo se busca establecer algunas características y obstáculos de la investigación realizada en el ámbito de la trata de personas y las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al fenómeno. Establece que dicha investigación ha potenciado el análisis de los discursos de la trata de personas desde la perspectiva jurídica y académica, sin analizar las narrativas generadas en el ámbito de la vida cotidiana. Este trabajo busca enfatizar que la investigación relacionada con factores de alto riesgo tiene que realizarse sin focalizar a las víctimas, es importante ampliar el espectro del campo de análisis, lo cual se logra estableciendo dispositivos de bajo umbral para la atención de población vulnerable y gravemente excluida que potencialmente llegan a ser víctimas de trata. La trata de personas ha demostrado que las organizaciones de la sociedad civil pueden llegar a sufrir sus efectos, por ello es necesario fortalecer sus herramientas y protocolos de seguridad a través del fortalecimiento de los vínculos con los beneficiarios o víctimas.

Palabras Claves: TRATA DE PERSONAS, ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, FORTALECIMIENTO DE REDES, SEGURIDAD, VICTIMAS.

La macroeconomía de México ha mostrado estabilidad en los últimos años, sin embargo, los índices económicos del mercado global no van acordes con la realidad cotidiana de los trabajadores. Las reformas laborales han incrementado drásticamente la economía informal y la violencia social (Wacquant 2001), situaciones que son aprovechadas por la delincuencia organizada para mantener el control de varios Estados de la república.

En estas circunstancias el problema de la trata se convierte en un problema de suma gravedad que lo hace ser uno de los más grandes negocios transnacionales ilícitos después de las drogas y las armas (Naim 2006), a través de este medio se obtienen ganancias anuales de 7 mil millones de dólares (Acharya y Salas 2005).

Entre los Estados de la República Mexicana catalogados como lugares de origen, tránsito y destino de personas víctimas de trata se encuentran Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Tijuana, Ciudad Juárez, Chiapas, Oaxaca, entre otros. Tlaxcala junto con Puebla y Chiapas conforman uno de los cinco corredores más importantes de origen y traslado para la explotación sexual (UNODC 2012).

La pobreza generalizada que priva en México es el marco de un conjunto de violaciones a los derechos humanos y por ende un factor de vulnerabilidad que lleva a las personas a convertirse en víctima de trata y otros problemas asociados.

La violación de los derechos al empleo, a la seguridad social y a la educación son determinantes de una situación de riesgo de trata (Castro 2008: 12), sobre todo entre poblaciones indígenas, con un mayor número de mujeres, en proceso de desplazamiento por migración, desastres naturales, trabajo o violencia (Acharya 2009).

Según el Protocolo de Palermo (Trejo 2006: 197), es decir, el instrumento internacional para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, la trata tiene tres elementos fundamentales que la definen:

- 1.- “LA ACCION de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir a una persona”
- 2.- “utilizando algunos MEDIOS como la amenaza o uso de la fuerza, la coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder, la vulnerabilidad y la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación”.
- 3.- “con el PROPOSITO O FIN de explotarla a través de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Como se observa, la definición de trata se conforma de un conjunto de acciones o situaciones que llevan finalmente a una persona a la explotación en beneficio de personas ajenas.

Generalmente se piensa que la trata es básicamente la explotación de las personas en beneficio de un tercero, pero no, en realidad la explotación es la última fase de un proceso largo de violencia, engaño, seducción, transportación, amenaza, ruptura familiar y múltiples afecciones emocionales de la víctima y sus familiares. Por lo tanto, hablar de la investigación de la trata de personas implica un análisis, no tan sólo de contextos de prostitución y explotación laboral, sino también un análisis de procesos de vulnerabilidad y exclusión social grave.

La investigación en relación a la trata y tráfico de personas en México es una actividad muy reciente y de una gran complejidad, por un lado, es un tema que tiene varios ejes problemáticos; jurídico, antropológico-cultural, psicológico y sociológico, y es analizado desde distintos enfoques: el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género, por mencionar sólo algunos. Esta complejidad se amplía para el investigador ya que se enfrenta a una *cultura del miedo* (Taussig 1995, Pires do Rio-Caldeira 2007), es decir que el *horror* que se produce por un evento extraordinario, como por ejemplo el robo de niños o la desaparición de las mujeres, permanece en el contexto por medio del *lenguaje* y se convierte en algo normal a través de la *narrativa*.

La investigación sobre trata se ha centrado en la construcción del *discurso de la trata*, visto desde la perspectiva de diferentes actores que se organizan en dos ejes.

Eje vertical, en donde encontramos actores como el Estado, las OSC, la iglesia, los partidos políticos y los académicos. En el eje horizontal nos encontramos con los medios de comunicación, policías ministerios públicos y funcionarios públicos diversos.

Estos actores son generadores de discursos hegemónicos que van a dar imagen y representación al fenómeno de la trata de personas. Cada uno desde su posición va sumando una serie de conceptos, informes, planteamientos, protocolos, iniciativas que definen una relación entre la víctima de trata y la sociedad en general. Cuando esta relación no llega a consolidarse de forma estratégica o práctica, entonces los actores se han confabulado con la *invisibilidad* del fenómeno, o la creación de un *gran fantasma*.

Es fundamental seguir trabajando en la deconstrucción del *apelmazamiento* de formas complejas que han definido el discurso de la trata. Sin embargo es muy importante trabajar sobre la *narrativa del problema* tal como lo entiende Pires do Rio-Caldeira (2007), es decir, todos aquellos señalamientos, menciones, indicaciones y actuaciones que refieren el problema desde la vida cotidiana. En donde el problema en si se diluye entre otros problemas y aparecen las posibles *soluciones* en torno a las cuales la sociedad civil se conjunta, organiza y moviliza.

Se ha trabajado sobre el discurso de la trata, pero se ha dejado de lado la *normalidad* de la *narrativa* de la trata y sus prácticas cotidianas.

Esta normalidad de la trata permea todas las relaciones sociales posibles con el *objeto* de estudio y limita la posibilidad de obtener informaciones relevantes que no estén afectadas por el discurso del horror. Esto significa en términos epistemológicos una doble tarea para el que investiga, no tan sólo es el análisis de la información, sino también un ejercicio emocional de *distancia*.

Otro elemento importante a considerar en el campo de la investigación sobre trata de personas es la idea que se tiene sobre la *víctima*. En el proceso de la investigación se debe cuidar mucho la posibilidad de no victimizar o re-victimizar a las víctimas, lo cual significa, en algunas ocasiones, perder información valiosa, obtener información muy general del fenómeno por temor a entrar en detalles o herir la subjetividad de la persona. Esto quiere decir que el conocimiento que obtiene sobre este fenómeno implica necesariamente un análisis de la postura ética del investigador.

Finalmente, la representación negativa que se ha construido en torno al problema de la trata de personas ha generado un discurso recurrente en el que la trata de personas es materia casi exclusiva de abogados y policías, queda la apariencia de que la trata de personas se refiere únicamente a la explotación sexual de mujeres y niñas y que además las acciones en contra de este flagelo se centran en la obtención de una buena ley general y sus correspondientes reglamentos y leyes locales.

En este sentido, los procesos de investigación de la trata han conformado una línea de investigación que podríamos denominar *legalista* que alimenta investigaciones que describen el *modus operandi* de los delincuentes (Montiel 2009), las formas de acceso a la justicia (Boueiri 2003, Casal, Roche, Richter, Chacón 2005, Castro 2011), el análisis de las leyes internacionales y nacionales sobre trata de personas (ABA 2009) y una serie de diagnósticos y manuales relacionados con el fenómeno (GAAIW 2003, ONU 2006, CEAMEG 2008, CEIDAS 2009). No obstante, en últimas fechas podemos encontrar trabajos que empiezan a desligarse de esta línea de investigación y que desde la perspectiva de género analizan el comportamiento de los *consumidores de sexo* (Fernández y Vargas 2012) con la idea de generar iniciativas que transformen los patrones de masculinidad que a su vez harán posible la disminución de la demanda de la actividad sexual pagada.

En términos generales, la investigación sobre trata y tráfico de personas implica una serie de problemas epistemológicos en donde el concepto de *seguridad* cobra importancia, lo cual nos lleva directamente a hacer un análisis de las fuentes de información, las formas de sistematizar la información, de nuestra implicación en el proceso investigativo y los procesos de colaboración con la sociedad civil.

Pareciera que la investigación realizada en torno a la trata hasta ahora no ha podido retirar el velo de horror que la cubre y es complicado generar procesos de reparación del daño por el temor a *tocar a las víctimas*, por lo tanto, las medidas de prevención, reducción de daños y protección

seguirán siendo pocas y de acceso limitado a menos que *colaboremos* con la sociedad civil y nos acerquemos a la víctima.

1. LA SOCIEDAD CIVIL Y LA TRATA DE PERSONAS

Sabemos que para erradicar la trata de personas es necesaria una actuación contundente por parte de las instancias gubernamentales, siendo estas las principales responsables de prevenir el problema, además de asistir y proteger a las víctimas. Sin embargo, la experiencia nos dicta que en el contexto de la trata de personas no es posible investigar el fenómeno, prevenir sus efectos y proteger a las víctimas si no tenemos a nuestro favor a la sociedad civil organizada, un ejemplo claro de esto es la iniciativa popular contra la trata de personas en Tlaxcala 2007.

En Tlaxcala, particularmente no existiría una ley contra la trata de personas si la sociedad civil organizada, la academia y algunos legisladores, no hubiesen llevado a cabo en 2007 una movilización social para que se reconociera la trata de personas como un problema público y se tipificara como delito en el código penal del Estado (Castro 2009). Sin embargo, después de esta movilización la dinámica de la sociedad civil se concentró en el cuidado de las leyes y su aplicación, dejando parcialmente fuera de su agenda todos aquellos aspectos relativos a la recuperación, asistencia, tratamiento y reinserción de las víctimas y sus familias.

Existen Organizaciones de la sociedad civil que han optado por realizar estas tareas, aunque se ven rebasadas y limitadas en recursos económicos. Entre menos organizaciones civiles se coordinen con el Estado para potenciar los servicios de prevención, protección y recuperación de las víctimas de trata y problemas asociados, estos servicios tendrán un costo muy alto y gradualmente terminara desarrollándolos el Estado con todas las limitaciones que esto implica.

Según Oscar Castro, la sociedad civil que se ha involucrado en el tema de la trata se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la voz de todos los actores involucrados en un problema y la transmiten al espacio de la opinión pública-política. En este sentido, el núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos que potencian la solución del problema en el marco de espacios públicos más o menos organizados (Castro 2009: 9).

En el contexto de la trata de personas la sociedad civil se configuró como un conjunto de instancias políticas que han construido junto con el Estado un discurso de acceso a la justicia, pero no una práctica estratégica de acceso a la protección, prevención, reducción de daños, tratamiento y reinserción.

En Tlaxcala, el primer paso que dio la sociedad civil para hacer público el problema de la trata fue investigar algunos casos de mujeres desaparecidas, informar al público y recuperar firmas para presionar a los legisladores del estado de Tlaxcala.

Hacer público el problema de la trata en Tlaxcala tuvo sus implicaciones; significó el reconocimiento por parte de la mayoría, o de un porcentaje significativo de la población, de la existencia del problema. Tanto las víctimas como el público en general pueden o no sufrir el problema e identificarlo como tal (Castro 2009: 11). Significó además un proceso de agregación de organizaciones de distintas temáticas al movimiento, lo cual significó un reconocimiento del proceso organizativo y el perfil ético de las organizaciones.

2. EL IMPACTO DE LA TRATA DE PERSONAS EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En el contexto de la trata de personas las organizaciones de la sociedad civil han conseguido posicionar una ley nacional y local, han acompañado los procesos de las fiscalías en contra de los tratantes y continúan en un continuo posicionamiento del tema en la agenda legislativa para subsanar los vacíos de la ley.

Pareciera, de primera instancia, que con la ley nacional y local el trabajo de las Organizaciones de la sociedad civil terminó y sin embargo recién empieza. Tendremos que analizar los efectos de la trata de personas sobre la organización de las instancias civiles y sus programas, metodologías y formas de sistematización, porque sabemos que hay un impacto. Por lo menos esto es lo que nos refieren las organizaciones de San Cristóbal de las Casas que se dedican a atender el tema de violencia.

En abril del 2013 desarrollé un taller sobre trata de personas e inicié el acompañamiento con diecisiete organizaciones civiles dedicadas a la atención de situaciones de violencia contra la mujer en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Los participantes de las organizaciones reconocían que en los últimos meses los casos de trata de personas eran más frecuentes y no podían ser atendidos por sus organizaciones debido a que no se contaba con *mecanismos de protección* y seguridad para las víctimas, por ello sus programas y servicios entraban en crisis.

Dichas organizaciones por lo general ofrecen asesoría jurídica y psicológica a víctimas de violencia, pero reconocen que la trata de personas es un problema más complejo de lo que se

puede pensar; hay muchas relaciones de poder vinculadas con el tema, existen líderes comunitarios y autoridades de distintos órdenes de gobierno coludidos.

El trabajo con las víctimas de trata frecuentemente se hace en la *emergencia* y sin un proceso de documentación de los casos, lo cual pone a las organizaciones en completa desprotección.

La mayor parte de estas organizaciones realizan trabajo preventivo, pero caen en la desesperanza al observar que tras la denuncia de las prácticas de los tratantes en las escuelas no hay acción alguna para combatirlos.

Todas estas organizaciones pertenecen a diferentes redes, aunque el trabajo realizado difícilmente ha logrado apoyarlas y disminuir los efectos negativos del problema de la trata.

Todas las organizaciones tienen una gran experiencia de trabajo en favor de las mujeres víctimas de violencia, sin embargo no han logrado sistematizar sus procesos de trabajo y se quedan con la impresión de que cada caso es nuevo y requiere de servicios diferentes, ampliando con ello la oferta de servicios y desgastando a la organización.

Por todo esto la investigación en el contexto de las organizaciones que trabajan con violencia, trata y tráfico de personas deberá tener algunas características significativas:

- Se busca analizar el discurso de la trata de personas, pero es importante iniciar con el análisis de la *narrativa* de la trata de personas, no como testimonios de víctimas, sino una narrativa de potenciales víctimas.

- Es fundamental que la investigación sobre trata y tráfico de personas tenga una repercusión en la realidad de las organizaciones y sus formas de actuación, no puede seguir como un análisis distanciado o lejano de un problema tan grave.

- El proceso de investigación en el tema de la trata es una tarea en colectivo, en donde la academia se incluye en las labores formativas de las organizaciones, en el acompañamiento, la documentación y la generación de estrategias para obtener información más cercana y verídica del tema.

- Es importante que la investigación potencie el trabajo colaborativo entre las organizaciones dedicadas a la prevención y tratamiento de violencia, Trata y tráfico de personas, de otra manera las redes que se logran constituir seguirán siendo simples contextos de desahogo, sin ningún otro fin.

3. DISPOSITIVOS DE BAJO UMBRAL PARA INICIAR PROCESOS DE INVESTIGACIÓN EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA Y TRATA DE PERSONAS

Los dispositivos de bajo umbral han sido utilizados en contextos de intervención de alto riesgo, sobre todo en temas de drogas, violencia, callejerismo y prostitución.

Son espacios artificiales, desmontables que se establecen en sitios estratégicos con el objetivo de escuchar y realizar actividades que permitan la convivencia sin generar procesos de violencia. Frecuentemente se presentan como espacios de *escucha*.

Estos dispositivos tienen la función de mantener un contacto directo con la población afectada tomando en consideración reglas básicas de convivencia. En estos dispositivos no se convive solamente con víctimas, sino también con personas en situación de vulnerabilidad y exclusión grave que conviven con las víctimas.

La utilización de este dispositivo en el ámbito de la investigación requiere de una serie de adecuaciones en cuanto a instrumentos de recopilación de información, seguimiento de casos y análisis de la información recopilada, pero sobre todo, un ajuste en cuanto a la manera de establecer el vínculo con la población afectada.

Con esta metodología se da un gran salto de la asistencia a la promoción e investigación de las poblaciones vinculadas con problemas graves.

Las organizaciones de la sociedad civil son el medio que potencialmente permite acercar a la víctima a los *servicios de reparación* del daño, pero no pueden hacerlo de forma aislada, es necesario que las redes que combaten la violencia se involucren colaborativamente en estos procesos de investigación y promoción a través de dispositivos de bajo umbral.

La función del dispositivo de bajo umbral sólo es efectiva cuando existe una red colaborativa de organizaciones de la sociedad civil acompañando casos, generando estrategias, formando al personal, analizando la realidad local e interviniendo, en otras palabras, las organizaciones de la sociedad civil se *movilizan para vincular* a las víctimas o posibles víctimas con servicios y procesos de recuperación. De otra manera, la investigación sobre trata y tráfico de personas continuará desarrollándose como como un mero seguimiento de indicadores relacionados con el *discurso de la trata*.

El proceso de trabajo colaborativo de una red de organizaciones de la sociedad civil con un espacio de intervención de bajo umbral las fortalece porque diversifican sus vínculos con las víctimas, los contextos de riesgo, las autoridades y la academia.

Al acercarse a las víctimas y a personas excluidas o vulnerables a través del dispositivo de bajo umbral, las organizaciones de la sociedad civil identifican los factores de riesgo que les permiten a su vez generar los protocolos de seguridad idóneos para su población.

3. LA CAFETERÍA – CENTRO DE ESCUCHA; UN EJEMPLO DE DISPOSITIVO DE BAJO UMBRAL

A principios del 2001 se llevó a cabo un diagnóstico comunitario en la zona de la Merced en el Distrito Federal, se concluyó que era necesaria una intervención psicosocial con el objetivo de disminuir la violencia contra la mujer, los niños y reducir los daños del consumo de drogas.

Se estableció en el Jardín de la Soledad una cafetería ambulante que vendía café y galletas a la población callejera de la zona. Con la compra del café se adquiría el derecho de realizar cualquier actividad recreativa dentro de la carpa, incluyendo la escucha.

Cuando las personas requerían atención médica, legal o psicológica un equipo de voluntarios y profesionales los acompañaba y le daban seguimiento al caso.

Cada uno de los servicios de acompañamiento tenía un costo, aunque la lógica del pago de estos servicios era con una lógica de *reciprocidad* en favor de los pares, en otras palabras, al recibir un servicio de acompañamiento el pago era con un servicio similar en favor de otra persona necesitada.

En un año recibimos cerca de once mil visitas a la cafetería, atendimos ciento veinte casos en seguimiento y las problemáticas que frecuentemente se presentaban era prostitución, trata de niñas de calle, adicción a drogas, sicariato y violaciones sexuales.

En este proceso de trabajo se continuó hasta el año 2005 en el que se establece un centro de medio camino en sustitución del centro de escucha ambulante.

Las grandes limitaciones de este proceso de trabajo fue el poco apoyo de una red de organizaciones de la zona por una falsa creencia de competencia por los beneficiarios, además de una serie de limitaciones económicas que eran subsanadas por proyectos internacionales que comprometían a la organización a los fines de la organización financiadora y no a los fines del proyecto local.

Los procesos de investigación con esta metodología permitieron generar la base de un modelo de intervención en el barrio de Santa Fe, Colombia. Dicho modelo es política pública nacional en Colombia y se replica en Santiago de Chile, Teresina y Sao Paulo en Brasil, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, etc.

4. CONCLUSIONES

La investigación sobre trata de personas y problemas asociados requiere de un fuerte contacto con la realidad, esto con la finalidad de transformar la realidad misma. De otra manera, la investigación entra en una fuerte contradicción relacionada con el objeto social que persigue. La investigación tiene la finalidad de crear conocimiento que no debe acumularse, sino proveer de las herramientas necesarias para transformar el mundo.

Para enfrentar el contexto de *horror* en el que se desarrolla la trata de personas lo más lógico es vincularse con sus actores y multiplicar vínculos que no repliquen el horror, esto con la finalidad de generar seguridad entre los actores que son quienes replican el discurso de la trata y fortalecen el estigma de las mujeres y niñas vinculadas con dicho problema.

5. BIBLIOGRAFIA

- ABA (2009), informe del instrumento para el estudio de las condiciones de la trata de personas para México.
- Acharya, Arun y Salas, Adriana (2005), Violencia y tráfico de mujeres en México: una perspectiva de género. En: Estudios Feministas, Florianópolis, 13(3): 320, setembro-dezembro/2005.
- Acharya, Arun Kumar (2009), The Dynamic of Internal displacement, Forced Migration and Vulnerable to Trafficking in Mexico. En: J. Hum Ecol, 27(3): 161-170.
- Boueiri, Sonia (2003), una aproximación socio-jurídica al acceso a la justicia. En: Revista CENIPEC.22.2003. Enero-diciembre
- Casal, Roche, Richter, Chacón (2005), derechos humanos, equidad y acceso a la justicia. ILDIS
- Castro, Oscar (2008), la iniciativa popular en Tlaxcala acciones colectivas para el combate a la trata de mujeres. Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C.
- Castro, Oscar (2011), Acceso a la justicia y trata de personas. Universidad Iberoamericana Puebla, IDHIE.
- CEAMEG (2008), seguimiento a las acciones sobre el tema de trata de mujeres que realiza la fiscalía especial para los delitos de violencia contra las mujeres y trata de personas.
- Fernández Chagoya, Melissa y Vargas Urías, Mauro Antonio (2012): Hombres que compran Cuerpos: aproximaciones al consumo asociado a la trata de mujeres con fines de explotación sexual. GENDES, INDESOL.
- GAATW (2003), Manual Derechos Humanos y Trata de Personas.

- Montiel, Oscar (2009), Trata de personas; padrotes, iniciación y *modus operandi*. Instituto Nacional de las Mujeres.
- Naim, Moisés (2006), Ilícito; Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el Mundo. Ed. Debate.
- ONU (2006), Trata de personas.
- Pires, do Rio- Caldeira (2007), Ciudad de muros. Editorial Gedisa.
- Taussig, Michael (1995), Un gigante en convulsiones. Gedisa.
- Trejo, García, Elma del Carmen (2006), Compendio de Instrumentos Internacionales Relativos a la Trata de Personas. Cámara de diputados.
- UNODC (2012), Global report on trafficking in persons.
- ONU Wacquant, Loic (2001), Las cárceles de la miseria. Ed. Manantial.

Vinculación con sentido social para la incidencia en políticas públicas bajo el modelo de ACF: el caso del sector de VIH y Sida en México.

Escaffi Kahatt, Gabriel Santiago

Güémez Híjar, Jimena

Palabras clave: incidencia, grupos de interés, *advocacy*, VIH y Sida, políticas públicas, filantropía estratégica

Abstract

La presente investigación se enfoca en analizar el caso de un modelo de *Advocacy Group* conformado como parte de una iniciativa de responsabilidad social corporativa en el sector de VIH y Sida en México. Para ello, se utilizó como principal marco conceptual el modelo de *Advocacy Coalition Framework (ACF)* de Sabatier^{xxxv}, complementado con una revisión de las teorías relacionadas con la responsabilidad social corporativa. Como resultado se identifica el cumplimiento de las principales premisas establecidas en el modelo de ACF, así como una gestión de responsabilidad social corporativa estratégica por parte de la iniciativa privada, que logra incorporar en sus objetivos de negocio la agenda social; y generar la posibilidad de una mayor incidencia, así como un mayor posicionamiento y competitividad en el sector.

Introducción

En México y el resto del mundo los cambios de las últimas décadas han venido acompañados de la generación y transformación del capital social como resultado de una mayor expectativa por parte de la sociedad con respecto a los estándares sobre los que se mide el desempeño de las empresas y el impacto que generan en su entorno. De esta manera la operación de las empresas se ha orientado hacia el desarrollo sustentable, la incorporación de estándares que buscan trascender al cumplimiento de lo que establece la ley, acercándose a un desempeño que reconoce y considera los impactos de su operación en la sociedad, así como su propio papel para contribuir con el desarrollo social y comunitario.

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) — entendida como la forma de conducir los negocios de las empresas que se caracteriza por tener en cuenta los impactos que todos los aspectos que sus actividades generan sobre clientes, empleados, accionistas, comunidades locales, medioambiente y sobre la sociedad en general ^{xxxvi}—toma importancia por el papel de la empresa dentro de la sociedad. De acuerdo con el Observatorio de RSC la empresa tiene un papel donde puede o no promover o perjudicar el desarrollo de políticas públicas que favorezcan el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el derecho a la vida digna entre otros. Este nuevo papel de la empresa dentro del mundo globalizado donde la RSC ocupa un eje estratégico del negocio, implica un proceso de mediano y largo plazo que debería considerar la vinculación con otros actores, el cumplimiento de la legislación en el ámbito social o laboral, así como la gestión articulada para aumentar el bienestar social. Dentro de esta nueva manera de operar los negocios los *stakeholders* y sus necesidades se vuelven fundamentales para generar un cambio, en ese sentido las empresas comienzan un proceso de vinculación con sentido social —entre la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y el gobierno—.

El arte de dar

La etimología de la palabra filantropía proviene del griego *philos* y *anthropos* que se traducen respectivamente por: amor al ser humano o amor a la humanidad. En general, la filantropía significa el amor a todo lo que a la humanidad respecta, particularmente, en su forma positiva y constructiva, expresado en la ayuda a los demás sin esperar una contraprestación directa. ^{xxxvii}

Muchas de las grandes empresas, especialmente multinacionales, de una forma u otra se encuentran comprometidas con proyectos que contribuyen al desarrollo comunitario. A pesar de que existe este compromiso se han registrado muchos fracasos como consecuencia de la falta de conocimiento en la elección y la gestión de las relaciones con la comunidad por parte de sus directivos. Como señala Hopkins^{xxxviii} las corporaciones no son expertas en desarrollo y tienden a realizar muchas equivocaciones. Como consecuencia de este desconocimiento, en muchas ocasiones se destinan recursos a proyectos no sostenibles o que facilitan oportunidades de ganancias personales a los miembros corruptos de los gobiernos. Cuando la estrategia no se encuentra alineada al objetivo de negocio, no se pueden percibir las oportunidades que tienen las empresas de colaborar en la construcción del desarrollo.

En muchas ocasiones se observa que no es fácil acertar en la gestión de una agenda social dentro de una empresa. Quizás sea una de las tareas más complejas por lo que implica vincular el “arte de dar” con las necesidades empresariales de un negocio. Los miembros que gobiernan la empresa deberían separar claramente las actividades benéficas y las orientadas a actividades como relaciones públicas o de comunicación, de aquellos otros proyectos hacia la comunidad que responden inmediatamente a las necesidades empresariales. Los proyectos con la comunidad exigen paciencia y compromiso a largo plazo.

La filantropía corporativa implica que las relaciones de la empresa con la comunidad están enfocadas hacia la cooperación estratégica. De esta manera, cada una de las partes tiene una ganancia derivada de dicha colaboración; sin embargo, también es necesario que cada una de las partes involucradas en el proceso disponga de su propia estrategia.^{xxxix} Cuando esto no existe, o solamente se realiza filantropía corporativa por relaciones públicas o razones morales -ser buen ciudadano-, existe el riesgo de que las acciones estén desligadas de la estrategia y de las operaciones de la empresa. El resultado puede ser a menudo una mezcla inconexa de actividades filantrópicas.^{xl}

La responsabilidad social más allá de la filantropía

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) puede ser diferenciada en dos dimensiones: una interna y otra externa.^{xli} En este trabajo nos enfocaremos solamente en la externa, la cual considera a un sector de sus *stakeholders* (o audiencias) y las relaciones de la empresa con la comunidad. La RSC externa se expresa de distintas maneras, sin embargo, implica que la empresa va más allá de la legislación vigente o de las obligaciones inmediatas en su territorio de operación^{xlii}. Para que la responsabilidad social externa cause un impacto en el mediano y largo plazo, se debe considerar que la gestión de cualquier agenda social dentro de una empresa debe estar guiada por un modelo organizacional que además de cumplir con el mandato de sus órganos de gobierno, tenga una relación respecto a los resultados e impactos esperados de la filantropía corporativa que ejecuta la empresa. ^{xliiii}“Cualquier negocio que no responda creativamente a este mundo y a su creciente insistencia en una mayor calidad de vida, está aislando su subsistencia futura. Porque, de cualquier manera que interpretes su función, la corporación depende de la salud de la sociedad. Así como nuestra percepción de la sociedad moldea las leyes que nos gobiernan, la salud de la sociedad determina si tendremos un mercado vigoroso o negligente.”^{xliiv} En ese sentido, la filantropía estratégica^{xlv} implica que la empresa dispone de una estrategia a partir de la cual desarrolla su agenda social y sin la cual solamente realizaría actividades aisladas sin impacto sobre los objetivos de negocio.

La filantropía estratégica considera un instrumento de cooperación con la comunidad^{xlvi}. y un entendimiento de los grupos de interés que buscan promover el desarrollo desde la misma perspectiva. Para que una empresa tenga los incentivos necesarios para formar parte de esta alianza y cooperar, previamente debió de haber determinado que esta es una manera eficiente para dar una respuesta al negocio en sus relaciones con la comunidad^{xlvii}. De esta manera, la destinación de recursos a favor de esta alianza depende del entendimiento que tenga respecto a su relación con la sociedad y de su pertenencia en ella. Cuando existe este entendimiento, entonces será más factible la cooperación o alianza que beneficia a todos los actores involucrados. El enfoque de cooperación entre empresa y sociedad se encuentra estrechamente relacionado con la comprensión y movilización de los grupos de interés.

Tal y como lo señalan Porter y Kramer^{xlviii}, es una tendencia creciente por parte de los gobiernos, medios de comunicación y activistas, exigir la rendición de cuentas sobre las consecuencias

sociales derivadas de las actividades empresariales. Como consecuencia del reconocimiento de la empresa dentro de la comunidad y de esta exigencia social, han surgido una variedad de rankings de empresas que miden su desempeño a partir de ciertos estándares. Entre los más reconocidos y aplicados a nivel internacional se encuentra el *Global Reporting Initiative* (GRI), cuya metodología contempla como eje central el concepto de sostenibilidad^{xlix}, relacionado principalmente con la estrecha relación entre las prioridades y retos de negocio, y su entorno conformado por sus principales audiencias^l. En el mundo globalizado de hoy una multitud de organizaciones confeccionan rankings de empresas de acuerdo a sus desempeños en RSC y como resultado ésta ha emergido como una prioridad ineludible para los líderes de negocios en todos los países.

Existe una fragmentación en los enfoques predominantes de la RSC, su desconexión con el negocio y su limitado entendimiento, no permite maximizar los beneficios que pueden generar tanto la empresa como la sociedad; es decir, en muchos casos el paradigma de la RSC se centra en un juego de suma cero entre la sociedad —sus grupos de interés— y los planes de negocio, cuando en realidad es una oportunidad para la innovación y la ventaja competitiva. ^{li}En este sentido, la RSC estratégica se justifica como una decisión racional de la empresa por influir en su entorno y/o en su organización interna, de manera que ésta impulsa su sostenibilidad la cual está relacionada directamente con la de la sociedad. Considerando este punto de vista, se pueden comprender las motivaciones básicas por las cuales una empresa decide desarrollar una estrategia de incidencia y en especial de *advocacy* donde se alíe con organizaciones de sociedad civil y vincule con otros actores clave —tomadores de decisión, líderes de opinión, academia, entre otros—.



Porter y Kramer (2006)

Si consideramos que la incidencia dentro de un modelo de filantropía estratégica no es un juego suma cero, y que todo juego se desarrolla bajo estructuras normativas, la pregunta es qué sucede cuando justamente la sostenibilidad de la empresa depende en gran parte de una modificación de

las reglas del sistema y de qué manera se vinculan los objetivos de negocio con los de la sociedad. Es importante considerar que esta vinculación inevitablemente considerará la protección de intereses no solamente de la empresa sino también de los grupos de interés.

Movilización social y filantropía estratégica

De acuerdo con algunos autores como Thomas Clive^{lii} los grupos de interés juegan un papel central en sistemas políticos y particularmente en democracias liberales y pluralistas pues son un vínculo entre el gobierno y sus gobernados. El papel de los grupos de interés dentro del sistema político es relevante pues entre otras acciones proveen educación a sus miembros acerca de asuntos de interés público y facilitan el proceso de negociación para la creación de políticas públicas. Para efectos de este trabajo nos enfocaremos en una de las funciones de los grupos de interés: la influencia e incidencia en políticas públicas, cuya efectividad depende de factores como la fortaleza que tienen sobre el gobierno en relación con otros^{liii}. Para que la empresa pueda crear una estrategia efectiva de incidencia, inevitablemente deberá considerar a los grupos de interés relacionados con el problema público que busca atender.

Una manera en que la incidencia en políticas públicas puede estar promovida, es la generación de acciones colectivas — éstas se generan cuando el grupo de interés en cuestión no tiene la fuerza depositada en sí mismo—. En el caso de grupos grandes, la generación de acciones colectivas está limitada por un problema de falta de información entre las partes. Mancur Olson en *The Logic of collective action: public goods and Theory of Groups*^{liv} señalaba el problema alrededor de la información y explicaba que en los casos donde los costos por obtener información, o donde los costos por organizarse fueran más grandes que el beneficio esperado, solamente se generarían acciones colectivas cuando existieran mecanismos de coerción. Es importante destacar que existe un supuesto de racionalidad detrás de las acciones colectivas en los grupos de interés, que responde a la protección de intereses de sus miembros^{lv} y que entonces, la incidencia en políticas públicas puede estar sujeta a las acciones colectivas y su éxito dependerá de diversos factores como la capacidad que el grupo tenga para transformar sus recursos en poder político. Es importante notar que sin puntos de entrada a la estructura de poder, el éxito de los grupos de interés por influenciar políticas públicas estará limitado^{lvi}. En este

sentido, la alineación de intereses de diversos actores con la empresa, deberá de responder a dos supuestos: la racionalidad y la protección de los intereses de los miembros.

Una manera a través de la cual los grupos de interés generan acciones colectivas es una estrategia de *advocacy*. De acuerdo con Samuel^{lvii} una estrategia de *advocacy* consiste en actividades que tienen por objetivo influenciar políticas públicas e involucra el empoderamiento de los grupos —especialmente los marginados— ésta se puede componer por las siguientes: la restitución de relaciones poder desiguales, conseguir el compromiso de las instituciones de gobierno con el empoderamiento de los grupos marginados, la creación y uso de espacios dentro del mismo sistema para cambiarlo, la elaboración de estrategias para utilizar conocimientos, habilidades y oportunidades para impactar sobre las políticas públicas, e ir más allá del activismo individual para impactar políticas a nivel macro. Dentro de un contexto democrático la importancia de una estrategia de *advocacy* reside en la influencia sobre el cambio, formulación e implementación de políticas públicas que pueden tener por objetivo determinar la justicia social, las libertades civiles y políticas, etc^{lviii}.

Incidir a partir de una estrategia de *Advocacy* no solamente depende de la información que posea el grupo sino de su capacidad para transformarla, entonces la empresa podría ser un actor determinante para impulsar las iniciativas. Para el análisis de este caso nos basaremos en la teoría de “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF) de Sabatier^{lix} y en las revisiones que genera con Jenkins^{lx} a partir de las cuales se define el marco (o premisas necesarias) para crear una estrategia de *Advocacy*. La teoría de *ACF* está basada en cinco premisas que determinan el marco de acción bajo el cual se puede generar incidencia. La primera es que entender el cambio de una política pública requiere un tiempo de una década o más. La segunda consiste en entender el proceso del cambio en políticas dentro de un subsistema, o dominio —entendido como la comprensión de la ley y regulación, la magnitud del problema y la influencia que se puede causar—. La tercera que la concepción de este subsistema debe ir más allá de los “*iron triangles*”^{lxi} e incluir actores como investigadores, analistas y periodistas, quienes juegan un rol importante en generar y evaluar ideas que se transformen en una política. La cuarta determina la importancia de la información técnica considerando la magnitud y facetas del problema. Y finalmente la última señala en

conceptualizar las políticas públicas de la misma manera que un sistema de creencias donde se especifique cómo alcanzar objetivos.

Haremos uso de otros contenidos de la teoría de Sabatier y Jenkins para el análisis, como los instrumentos estructurales que provocan la creación de estrategias en coalición. En México estos factores complican el proceso de incidencia. “Tal como lo argumentó Moe^{lxii}, bajo un sistema de separación de poderes, el cambio de la ley es del interés de una coalición por la dificultad que conlleva su cambio.”^{lxiii} Es importante notar que bajo la teoría de *ACF* no solamente importan los actores políticos, sino existen otros actores, como la empresa —que cuenta con recursos para empoderar al sector con el que quiere coludir— que pueden ser miembros de una coalición. Estos poseen gran potencial porque tienen creencias que se parecen a las de los líderes de la coalición y pueden coordinarse para perseguir intereses que tienen en común con el resto de la asociación^{lxiv}.

La construcción de una agenda común en el sector de VIH y Sida en México

De acuerdo con un estudio realizado para el sector de VIH y Sida en México, las organizaciones de sociedad civil dedicadas al combate, atención y prevención del VIH y Sida, y otras enfermedades de transmisión sexual (ITS), hacen una labor trascendental en la sociedad. Hasta el 2008 se encontró que sus principales tareas eran la incidencia en la opinión pública, la realización de proyectos focalizados y ser un factor clave en la toma de decisiones políticas. Además se encontraron sus obstáculos como la carencia de recursos, de un marco legal que facilitara su trabajo, voluntariado no capacitado, falta de profesionalización y planeación estratégica, falta de infraestructura en lugares marginados, y rotación de personal entre otros.

Las Organizaciones de VIH y Sida en el país, han sido trascendentales en la lucha contra el estigma y la discriminación, y son necesarias en el contexto de cambio que estamos viviendo. La vigilancia ciudadana, el aseguramiento de acceso a tratamientos de calidad, el respeto por los derechos humanos y el combate a la discriminación no serían posibles sin su presencia. En el presente trabajo realizaremos un análisis sobre el caso de un *Advocacy group* en el sector de VIH y Sida, impulsado por la iniciativa privada.

Para la creación de un *Advocacy group* un primer paso consistió en diagnosticar al sector y la

viabilidad de emprender una estrategia de incidencia en alianza con sociedad civil y otros actores clave. Los resultados de este diagnóstico revelaron que hasta el 2007 el 14% de la sociedad civil organizada que trabajaba en el sector de VIH y Sida se enfocaba en incidencia en políticas públicas. Además tal y como lo señala la teoría de ACF era necesario que existiera una comprensión del tema por un largo periodo de tiempo y en el caso mexicano la prevención del VIH y Sida ya era un tema en la agenda pública puesto que los grupos de interés habían logrado influir en los gobiernos y en la legislación. Estos resultados sugirieron la existencia de un capital social suficiente para cooperar con la iniciativa privada.

La decisión de la iniciativa privada por realizar una estrategia de filantropía estratégica estuvo favorecida por condiciones del sector y un claro objetivo de negocio: un medicamento innovador que mientras más pronto llegara al mercado, generaría mayores beneficios en la sociedad y un posicionamiento efectivo ante los grupos de interés que promueven la atención del padecimiento. La alineación de intereses fue factible puesto que ambas partes —sociedad civil y el sector privado— contaban con una agenda base en común. Como lo señalamos anteriormente para generar acciones colectivas es importante la protección de los intereses de cada uno de los miembros que forman la coalición; en este caso existía sinergia puesto que la iniciativa privada estaba interesada en el lanzamiento de un medicamento innovador entendiendo que las necesidades del sector trascendían a éste y que había que proveer de una atención integral a los usuarios que vivían con VIH y Sida. De esta manera, la construcción de una alianza permitiría el desarrollo de programas que proveyeran valor agregado a todos los involucrados protegiendo los intereses de la sociedad civil organizada.

A pesar de que la teoría de ACF no señala de manera explícita una interrelación entre la existencia de información técnica y la de un subsistema en la política que se busca atender; este caso demuestra que una es condición para que la otra exista. En el caso de la construcción de un *advocacy* con el sector de VIH y Sida en el país, observamos que la presencia de la información técnica solamente es posible si existen otros grupos de interés y actores que impulsen la investigación y la creación de información alrededor del tema en cuestión —como son académicos, periodistas e incluso organizaciones de sociedad civil—.

Parecería claro el interés por el cual la empresa decidió conformar una estrategia de filantropía corporativa estratégica basada en la incidencia a través de un *advocacy*, sin embargo es

importante comprender qué condiciones internas favorecieron la decisión de incluirlo como una estrategia de RSC. La misma teoría que explica el proceso por el cual se construye una agenda en común, señala que tomadores de decisiones dentro de la empresa deben encontrar un potencial beneficio para el negocio y que solamente se puede alcanzar a través de la comprensión de los grupos de interés sobre los cuales el mismo negocio tiene un impacto. En el caso analizado esto solamente se logró por la incorporación dentro del modelo de gestión de la empresa, tal como lo señalan Porter y Kramer esta perspectiva permite capitalizar las condiciones del entorno de manera innovadora y competitiva para el negocio.

Un proceso que se generó de manera gradual y que sin ello no habría sido posible la coalición, era la construcción de un sistema de creencias con intereses legítimos por parte de la iniciativa privada que le hiciera sentido a los representantes de la sociedad civil organizada. Este proceso implicó la adopción de objetivos en común —tal como lo señala la ACF— y la definición de los recursos necesarios —económicos, políticos, organizacionales etc.— para lograr colocar un tema del interés de ambas partes en la agenda pública y posteriormente en la agenda de gobierno. El posicionamiento de un tema en la agenda pública, implicó una estrecha vinculación con otros actores como líderes de opinión, académicos y expertos en el tema. La incidencia no hubiera sido posible sin la información que estos proporcionaron y en algunos casos difundieron en medios masivos de comunicación.

En función de los objetivos iniciales planteados en la formación de un *advocacy group*, los logros del caso se pueden sintetizar en los siguientes: la movilización social y generación de acciones colectivas por parte de los miembros a partir de una sola identidad —alineación de intereses en una coalición—; la participación activa de más del 80% de los miembros de la coalición^{lxv}; la cobertura mediática e involucramiento de otros actores para la promoción de la causa en diferentes espacios de discusión; el posicionamiento del problema en la agenda pública; los programas de valor agregado desarrollados para el sector^{lxvi} y finalmente la incidencia materializada en la inclusión de un medicamento innovador en el cuadro básico.

Conclusiones

Aún hay mucho que explorar en cuanto al papel de la iniciativa privada en la agenda social así como en la manera en la que gestiona la relación entre los objetivos de negocio, las expectativas de las diferentes audiencias y la maximización del retorno social. La incorporación de una estrategia de Responsabilidad Social Corporativa estratégica puede ser una manera en la que la empresa como actor social genere beneficios en su entorno e impulse innovación y competitividad en su modelo de negocio. El reto se encuentra en la medición de la administración del riesgo que ello implica y en la manera en la que la empresa se pueda vincular con otros actores clave.

Parece ser una estrategia riesgosa el vincularse con otros actores para construir una agenda social en común dentro de una estrategia de responsabilidad social corporativa que busca la incidencia política. Sin embargo, el caso demuestra que éste no es necesariamente un juego de suma cero sino que la suma de fuerzas entre iniciativa privada y sociedad civil incrementa el beneficio social, y la conformación de un solo grupo de interés legitima la acción.

El caso demuestra que a partir de la conformación de un *advocacy group*, los miembros de un grupo de interés pueden lograr la promoción e incidencia en políticas públicas partiendo de una estrategia de responsabilidad social. Como menciona Knoke^{lxvii} la mayoría de las asociaciones que abrazan los principios de participación igualitaria y voluntaria, realizan las funciones esenciales de integración de una sociedad, cuando sea que las asociaciones intentan influir en decisiones gubernamentales, sin lugar a dudas están actuando como un grupo de interés. Es importante enfatizar que en este caso se observa la protección de intereses particulares pero también la sinergia de diversos actores que formulan una cooperación.

Finalmente, se identifica una clara necesidad por vincular iniciativas de responsabilidad social corporativa estratégicas con la academia, principalmente para la sistematización, documentación y difusión, de manera que se impulsen las buenas prácticas y se genere evidencia suficiente para explorar los límites y alcances de gestionar modelos de negocio con valor social.

Bibliografía

Clive S., Thomas (1993), "Understanding and comparing interest groups in western democracies", en: *First world interest groups: a comparative perspective*, Westport, Conn: Greenwood.

Comisión Europea (2001), *El libro verde de la Comisión Europea*, URL: http://www.xertatu.net/ca_plantilla.asp?idMenu=4&idSubMenu=5, consultado el 5 de mayo de 2012.

Gómez Hermosillo, Rogelio (2007), "Desarrollo de la institucionalidad pública para la participación de las OSC en políticas públicas" en: *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la sociedad civil*, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C.

Knoke, D. (1986). Associations and Interest Groups. In Annual Review of Sociology. Vol. 12

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2013), ¿Qué es RSC?, URL: http://www.observatoriorsc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=63&lang=es, Consultado el 22 de mayo del 2013.

Olson, Mancur (1965), *The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass, London: Harvard University Press.

Porter Michael E y Kramer Mark. R (2006), *Estrategia y sociedad*, Harvard Business Review America Latina.

Sabatier, Paul A (1988), *An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning*, Policy Sciences (21.2/3:129-168)

Sabatier, Paul A, Jenkins-Smith Hank C (1994), *Evaluating the Advocacy Coalition Framework*, Journal of Public Policy (14.2:175-20)

Sabatier, P. and Jenkins-Smith, Hank C. (1999). The Advocacy Coalition Framework. In: *Theories of the Policy Process*. P. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.

Samuel, John (2007), “Public Advocacy and People-Centred Advocacy: Mobilising for Social ChangeAuthor” en *Development in Practice* (17.4/5: 615-621)

United Nations Economic Commission for Europe (2013), *Sustainable development concept and action*, URL: http://www.unece.org/oes/nutshell/2004-2005/focus_sustainable_development.html, Consultado el 2 de junio de 2013

Vidal, Isabel, Filantropía y voluntariado corporativo, Centro de Investigación de economía y sociedad Universidad de Barcelona, manuscrito

Sabatier, P. and Jenkins-Smith, Hank C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework. In: Theories of the Policy Process.* P. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press

Observatorio de RSC, 2013

Vidal, Isabel, Filantropía y voluntariado corporativo, Centro de Investigación de economía y sociedad Universidad de Barcelona, manuscrito

Ibid

Se entiende por estrategia la determinación de metas y objetivos básicos a medio y largo plazo y la adopción de cursos de acción y recursos necesarios para poder alcanzar los resultados deseados, ver en Vidal.

Las justificaciones basadas en “licencia para operar” y “razones para hacer negocio” pueden ayudar a desarrollar un enfoque más pragmático y con resultados tangibles más visibles.

Comisión Europea (2001), El libro verde de la Comisión Europea, URL: http://www.xertatu.net/ca_plantilla.asp?idMenu=4&idSubMenu=5, consultado el 5 de mayo de 2012

Vidal, Isabel, Filantropía y voluntariado corporativo, Centro de Investigación de economía y sociedad Universidad de Barcelona, manuscrito

Íbid

Rockefeller, d. (2004), *Memorias. Historia de una vida excepcional*, Barcelona, Planeta Editorial en: Vidal, Isabel, Filantropía y voluntariado corporativo, Centro de Investigación de economía y sociedad Universidad de Barcelona, manuscrito

De acuerdo con Vidal la filantropía estratégica exige disponer de una estrategia previa de filantropía que sea la base donde apoyar una agenda social. Si no hay estrategia, la agenda social de la empresa estará configurada por un conjunto de actividades inconexas

Se entiende como la alianza entre diferentes grupos de interés, que prefieren voluntariamente llevar a cabo un proyecto mediante la coordinación de capacidades, de medios y de recursos necesarios. Ver en Vidal, Isabel, Filantropía y voluntariado corporativo, Centro de Investigación de economía y sociedad Universidad de Barcelona, manuscrito

Vidal, Isabel, Filantropía y voluntariado corporativo, Centro de Investigación de economía y sociedad Universidad de Barcelona, manuscrito

Porter Michael E y Kramer Mark. R (2006), Estrategia y sociedad, Harvard Business Review America Latina

Es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las habilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades Ver en: United Nations Economic Commission for Europe (2013), Sustainable development concept and action, URL: http://www.unece.org/oes/nutshell/2004-2005/focus_sustainable_development.html, Consultado el 2 de junio de 2013

Entendidas como las organizaciones de sociedad civil, consumidores, instituciones de gobierno, medios de comunicación y sociedad en general, entre otros

Desde la perspectiva planteada por Porter Michael E y Kramer Mark. R (2006), Estrategia y sociedad, Harvard Business Review America Latina

Clive S., Thomas (1993), "Understanding and comparing interest groups in western democracies"

Íbid

Olson, Mancur (1965), The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass, London: Harvard University Press.

Esto no significa que todos los miembros tengan los mismos intereses

Clive S., Thomas (1993), "Understanding and comparing interest groups in western democracies"

Samuel, John (2007), "Public Advocacy and People-Centred Advocacy: Mobilising for Social Change" en Development in Practice (17.4/5: 615-621)

Íbid

Sabatier, Paul A (1988), An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning, *Policy Sciences* (21.2/3:129-168)

Sabatier, Paul A, Jenkins-Smith Hank C (1994), Evaluating the Advocacy Coalition Framework,

Journal of Public Policy (14.2:175-20) y Sabatier, P. and Jenkins-Smith, Hank C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework". In: *Theories of the Policy Process*. P. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.

Dentro de la ciencia política los iron triangles son utilizados para describir el proceso de creación de políticas públicas y la relación entre el ejecutivo (o agencias gubernamentales), los grupos de interés y el Congreso.

Sabatier, P. and Jenkins-Smith, Hank C. (1999). *The Advocacy Coalition Framework*. In: *Theories of the Policy Process*. P. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press

Sabatier, Paul A, Jenkins-Smith Hank C, Evaluating the Advocacy Coalition Framework,
Journal of Public Policy (14.2:175-20)

Íbid

Olson señalaba que sin un mecanismo de coerción, un grupo grande no se movilizaría, en este caso vemos que la generación de acciones colectivas si se consiguió

Como campañas de prevención, lucha contra el estigma y la discriminación, participación en el marco del Congreso Internacional de VIH y Sida en México etc.

Knoke 1986

Mesa C.4

Voluntariado y Responsabilidad social universitaria

El voluntariado mexicano. Estudio fenomenológico sobre las experiencias y los significados del voluntario en el Valle de Toluca, a partir de su educación formal e informal y su género.

María Auxiliadora Ballesteros Valle - maria.ballesteros@itesm.mx

Emiliano Moras Gómez - emoras@websencillo.com

RESUMEN

Como resultado de los estudios sobre ciudadanía activa, se ha identificado al voluntariado como un indicador recurrente en varios autores. El fenómeno del voluntariado ha sido estudiado en México desde una perspectiva masiva, a través de estudios en su mayoría cuantitativos. Sin embargo, el presente trabajo tiene como objetivo conocer a profundidad los motivos del voluntario para ofrecer su tiempo en ayuda a otros sin obtener un pago a cambio. El papel de la educación y el género cobran importancia debido a que históricamente se ha tratado de una actividad ejercida por mujeres, y se desconocía si existe alguna relación con la educación formal e informal. Como conclusión se reconoce el papel que han jugado la escuela y la familia y si bien ambos ambientes forman parte de algunas de las historias, el hallazgo principal se encuentra en tres conceptos clave: combinación de factores, agradecimiento y cambios radicales en la situación personal.

Palabras clave:

Ciudadanía, voluntariado, educación formal, educación informal, género.

México se ha caracterizado por ser un país solidario, el mejor ejemplo: el temblor de 1985. A partir de este fenómeno surgieron asociaciones civiles que buscaban el apoyo inmediato, la reconstrucción y el apoyo a la sociedad en general. Entre el Estado y el sector privado está la sociedad civil, la fuerza más grande. De acuerdo con la raíz etimológica de la palabra democracia, *demo* es pueblo y *cracia* poder. La manera en que el pueblo logra ejercer este poder es de forma organizada. Dentro de esta organización, las normas que prevalecen son la solidaridad, la reciprocidad y la confianza. (Butcher, 2008).

La iglesia fue la iniciadora de las actividades solidarias en México. Desde la llegada de los españoles, los eclesiásticos fueron los encargados de ofrecer apoyo y ayuda a los enfermos o a los más necesitados. El primer indicio de una organización de este tipo es el Hospital de Jesús fundado por Hernán Cortés. En el México independiente, a la par que sucedía un descontrol de gobierno con la lucha entre conservadores y liberales en el siglo XIX, la iglesia seguía ofreciendo este tipo de servicios, con ayuda de monjas y enfermeras. Ya en el siglo XX, la dictadura de partido obligó a las asociaciones a colaborar con el gobierno y a desalentar la iniciativa solidaria de los grupos. Es con Lázaro Cárdenas cuando el concepto de beneficencia pública pasa al de Asistencia pública. (Butcher, 2008).

El DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) nace en 1977, como el principal representante de organizaciones de apoyo, sin embargo, estrechamente ligado con el sector público. “Para finales de 1993, dicha instancia contaba con 180 mil personas y apoyaba a 17,104 comunidades del país.” (Serna, 2003). Ya para los gobiernos panistas, después del programa de Solidaridad impulsado por el presidente Carlos Salinas de Gortari, los centros comunitarios y el desarrollo social han sido el camino para este tipo de asistencia, otorgada desde el sector público pero operada por el sector civil.

El marco legal para las organizaciones civiles es la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004 (Butcher, 2008). Sin duda, para comprender el funcionamiento y dirección de estas organizaciones se hace necesario revisar los principios, normas y fundamentos en que deben basarse. Ya sea OSC u ONL (Organizaciones no lucrativas) llamadas así por Butcher (2008), han sido estudiadas a través de diversas estancias gubernamentales y no gubernamentales, como: la Secretaría de Gobernación, el ITAM (Instituto

Tecnológico Autónomo de México), el CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía) y Banamex.

De tal forma, es importante observar que, mientras que en Chile los jóvenes representan el 17% de la población y son los protagonistas del voluntariado a través de las universidades (Jara y Vidal, 2010), en México son los adultos de entre 30 y 49 años los que más realizan acciones voluntarias, y es el 66% de la población de 18 años o más. (Butcher, 2008). Dadas las dimensiones, las características y la evolución antes expuesta a grandes rasgos, el voluntariado se convierte en un fenómeno digno de estudio. México, a finales de la década de los 90's y principios del nuevo siglo, reportaba una participación en voluntariado del 36% de la población adulta, menor a Canadá (47%) o a Estados Unidos de América (66%), sin embargo sí superior a países como Holanda (31%), Dinamarca (32%) o Bélgica (33%). La participación no ha mejorado debido a tres circunstancias: las condiciones fiscales y legales no se prestan para fomentarlas, la falta de confianza de los mexicanos en las instituciones, y la falta de cultura popular para la organización. (Butcher, 2010)

Fouce (2009) comenta que el voluntariado ha tenido una doble función, desde el neoliberalismo y la transformación social. La exageración de la sociedad actual en cuanto a las bondades de este fenómeno llama la atención para que sea objeto de estudio. Enaltecer sus posibilidades, sin enjuiciar sus posibles fallas o debilidades, pone en peligro la actividad. Considera también que en la visión neoliberal el voluntariado ha sido objeto de consenso y alabanzas, sin embargo, hace necesario diferenciar entre: voluntario, militante y activista. De estas diferencias se desprenden las diversas actividades voluntarias que se llevan a cabo en nuestros días. El voluntario religioso por ejemplo, funciona como un mediador entre pobres y ricos, detiene las posibles revoluciones y hace que entonces sea valorado. Una teoría más es que sirve para mantener ocupados a los excedentes, uno de ellos mencionado por el mismo Fouce (2009) son las mujeres que han sido amas de casa y que al tener el nido vacío, buscan ocupar su tiempo de manera productiva.

Además del aspecto religioso, la participación femenina en las acciones voluntarias ha sido una característica común desde la creación del mencionado Hospital de Jesús y hasta el DIF. De manera específica, la historia de la participación política de las mujeres se remonta al año de 1988, cuando Amalia García se convierte en la primera diputada feminista de izquierda; para 1991 se crea la Convención Nacional de Mujeres por la democracia (CNMD), formada tanto por

mujeres políticas, feministas y representantes de organizaciones civiles. Durante esa década hubo avances en cuestión de participación política, se aprobó la ley de cuotas para incluir mujeres en las diputaciones, pero el mayor logro fue en 2001 con la creación del Inmujeres (Instituto Nacional de las mujeres) como un organismo descentralizado. A la par los consejos consultivos ciudadanos se han encargado de revisar y auditar las actividades que en función del respeto a la equidad de género se han dado. (Osses y Barquet, 2006).

Bel y Gómez (2001) contemplan también como inicios del voluntariado a la actividad cristiana de caridad, sin embargo ha dado un vuelco a la participación, la solidaridad, la responsabilidad, el compromiso y la ciudadanía. De hecho lo enuncia como una respuesta “para recuperar el sentido de la ciudadanía y radicalizar la democracia, y sobre todo, para dar respuesta a un cúmulo creciente de necesidades, déficits y problemas sociales derivados de la propia estructura social.” (p. 37)

Como ya se había comentado, Butcher (2010) asegura que el 66% de la población adulta en México ha hecho al menos una actividad en favor de otros, y la mitad de ellos asegura haberlo hecho en más de una ocasión. Así mismo establece una relación de 3 mujeres en el voluntariado por cada hombre; una tendencia similar se presenta en personas de mayor edad (30 a 49 años) con respecto a los jóvenes, así como una mayor participación en áreas rurales, 71% sobre el 65% en áreas urbanas. Además de que no hay diferencias significativas en clase sociales o niveles educativos. Las actividades voluntarias en las que más participan las mujeres son las relacionadas con educación, pobreza o enfermos, y aquellas relacionadas con la política son mayormente atendidas por hombres. Sin embargo, la mayoría del voluntariado se lleva a cabo en el contexto de la religión y de forma individual. Butcher (2010) lo atribuye a la imposibilidad de agruparse, el no poder ser aceptado en grupos ya formados, o la poca disponibilidad legal para hacerlo.

Una de las variables estudiadas por el CEMEFI es la familia de los voluntarios. En este rubro el 54% de los encuestados revelaron que al menos un miembro de sus familias también participa en alguna organización como voluntarios. A la par, Butcher (2010) clasifica a los voluntarios de acuerdo con el tiempo que dedican a la actividad, como: intenso, típico y no frecuente; y una segunda clasificación encontrada a través de la estrategia cualitativa: intensos y sistemáticos. Respecto a la primera clasificación, los voluntarios frecuentes representan apenas el 8% de los encuestados, y son en su mayoría mujeres (66%). Los voluntarios típicos mencionan que han sido

motivados por la iglesia y sus principales actividades son a través de equipos o asociaciones, debido a ello, son el grupo que más recursos externos recibe. En la segunda clasificación la diferencia es entre la frecuencia y la organización del voluntariado. Los voluntarios sistemáticos establecen una hora y lugar para llevar a cabo la ayuda a otros.

El mito de que la mujer ama de casa que dedica su tiempo libre al voluntariado es la mayoría, no se comprueba en la investigación presentada por Butcher (2010), ya que en la misma proporción participan los trabajadores y los jubilados. Al mismo tiempo, más del 50% de los encuestados tiene estudios universitarios, y el 30% aproximadamente tiene estudios entre secundaria y universidad, además de un 10% que tiene estudios de posgrado. Lo que refleja que llevar a cabo actividades de voluntariado requiere de cierta formación.

Planteamiento del problema

A través del estudio de la ciudadanía y sus diversas clasificaciones, se ha identificado al voluntariado como un indicador común de la ciudadanía activa. La investigación sobre la técnica didáctica aprendizaje-servicio (AS) en conjunto con la formación de la ciudadanía, ha traído por consecuencia la detección del voluntariado como un fenómeno feminizado y asistencialista a lo largo de los siglos XIX y XX. El concepto de capital social (construcción a lo largo de la vida / redes/ voluntariado) de Putnam (1995), se torna importante al formar parte de la ciudadanía y al ser incrementado a través de la participación.

De tal forma que, la ciudadanía como el punto de partida, ha traído a colación los temas de: formación de ciudadanos (educación formal e informal), voluntariado, género y capital social. Se considera relevante ir en contra de la línea del tiempo y revisar a aquel que ya decidió ser voluntario, incluso con varios años de labor, qué pasó en su historia de vida, qué le hizo ejercer esta actividad, y si su educación formal o informal le impactó para tomar la decisión. Simultáneamente es posible revisar el perfil en cuanto a género, y el efecto que el capital social ha tenido en su labor y/o viceversa.

El propósito de este estudio fenomenológico es describir las experiencias y los significados de éstas en el fenómeno del voluntariado, vivido por un grupo de miembros de algunas asociaciones

civiles del Estado de México, a partir de su educación formal e informal. Se trata de una investigación-acción, que describe el fenómeno actualmente, si éste sigue estando en manos femeninas y con un corte asistencialista, así como si la persona ha funcionado como ejemplo para otras.

Las líneas teóricas en las que se basa este estudio son:

- ✓ Clasificación de la ciudadanía, con base en los estudios realizados por Mejlgaard y Stares (2009), Metha, L. (2008), Kennedy (2007) y Westheimer y Kahne (2004).
- ✓ Identificación del voluntariado como un indicador de ciudadanía participativa. (Butcher, 2008; Bas, 2002; Bel y Gómez, 2001; Cruce y Moore, 2007; Chacón, Pérez, Flores, y Vecina, 2010; Omoto y Snyder, 1995)
- ✓ El capital social es uno de los componentes más nombrados en los estudios sobre ciudadanía. (Fennell y Arnot, 2008; Putnam, 1995; Putnam y Feldstein, 2003; RoBteutscher, 2010; Zmerli, 2010).
- ✓ El aprendizaje servicio como la técnica didáctica más utilizada para la formación de ciudadanos. (Coogan, 2006; Roberts, 2003; Gonsiorek, 2003; Cousins, Mickelson, Williams y Velasco, 2008; Bryan, 2009).
- ✓ Educación y democracia, a través de la relación que existe entre la educación y la formación de ciudadanos activos. (Dewey, 1995; De la Villa Moral, 2009; Durán, 2009; Freire, 2002; Navarro, 1991).

Metodología

El Estado de México se caracteriza por ser la entidad con mayor población en México, poco más de 15 millones de personas según datos del INEGI 2010. El Tercer Sector tiene una gran participación en el Estado de México; de acuerdo con el Directorio de Instituciones de y para la discapacidad, el Estado de México cuenta con cerca de 40 instituciones de este tipo. Las instituciones con las que se participó están ubicadas en la ciudad de Toluca, capital del Estado de México, en la que habita cerca de un millón de habitantes. En el Estado de México se encuentra el 5.9% del personal remunerado a nivel nacional, tan sólo enseguida del DF, Jalisco y Nuevo León. (INEGI, 2008)

La población se conforma de voluntarios activos, por lo que se consideraron miembros de una organización no lucrativa o asociación civil del Estado de México, con oficinas en la ciudad de Toluca. Para seleccionar las instituciones se siguieron los criterios de Salamon y Anheier (1996), también ocupados por Serna (2010) y Butcher (2008), todos de tipo estructural-operativos, además de otros que se consideran igualmente relevantes.

Tabla A. Descripción de las asociaciones participantes

Asociación	Antigüedad	Clasificación SCIAN	Personal Contratado	Voluntarios	Financiamiento
A	15 años	Servicios de Asistencia Social (alimento)	5	36	Donaciones en especie
B	7 años	Servicios de Asistencia Social (vivienda)	2	90	Donaciones en especie y Autoevaluación
C	4 años	Otros servicios: salud pública, tenencia responsable de animales	0	12	De Instituciones Lucrativas y Auto
D	11 años	Otros servicios: desarrollo sustentable	1	60	Auto
E	5 años	Servicios de asistencia social (emprendimiento social)	0	25	

Las características se resumen en:

- a) Organizaciones no lucrativas.
- b) Más de 3 años de operación.
- c) Con una estructura organizacional mínima.
- d) Que se ubiquen en un campo de acción de los definidos por el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), ya sea: servicios culturales y deportivos,

servicios de salud y asistencia social, servicios educativos, otros sectores y otros servicios.

- e) Que el apoyo que ofrecen sea a terceros.
- f) Que cuenten con voluntarios (personas que no reciben remuneración).
- g) Que se encuentren y operen en el Estado de México.
- h) Que cuenten con una misión y visión claras.
- i) Que no hayan sido fundadas por el sector gubernamental.

Para facilitar el acceso a organizaciones que cumplieran los criterios anteriores se consideraron los contactos con los que ya se contaba, debido a la actividad de los investigadores. Se establece como un número de conveniencia cinco ONL, y dentro de cada una de éstas, tres personas entrevistadas que ocupen diferentes funciones. Como parte de un estudio fenomenológico se considera que la muestra debe ser de 5 a 25 entrevistados (Creswell, 2007). Además se busca que los participantes estén ubicados en varias organizaciones, en diferentes lugares, y que compartan únicamente el fenómeno: el voluntariado. El número de entrevistas es el menor al máximo sugerido por Creswell (2007) además porque la entrevista busca lograr una relación íntima con el entrevistado, con el fin de generar historias más que significados.

La muestra en los estudios cualitativos es una unidad de análisis (Hernández, Fernández y Baptista, 2003), es decir, un grupo de personas involucradas en el problema de investigación, por lo que no necesariamente es representativa. La muestra llamada sujetos tipo (Hernández, Fernández y Baptista, 2003) es la recomendada para estudios fenomenológicos, además de cumplir con los criterios de Salamon y Anheier (1996) antes expuestos. Se han localizado cinco ONL ubicadas en el Estado de México (se nombrarán de la A a la E para guardar la confiabilidad. Tabla A).

Instrumento

Dado que se ha definido al voluntariado como un fenómeno, ya que es una experiencia compartida por un grupo de personas, en donde las características de sus vivencias determinan la respuesta a la pregunta general de investigación, la entrevista a profundidad es el instrumento base para la investigación. Creswell (2007) además propone otro tipo de datos obtenidos de la observación, los diarios, o cualquier expresión artística. Sin embargo, la entrevista a profundidad es la pieza clave para encontrar los rasgos distintivos del fenómeno.

El propósito de este estudio fenomenológico será describir las experiencias y los significados de éstas en el fenómeno del voluntariado, vivido por un grupo de miembros de algunas asociaciones civiles del Estado de México, a partir de su educación formal e informal. Descubrir si sigue siendo feminizado y asistencialista, así como si ha funcionado como ejemplo para otros. El voluntariado es entendido como un ofrecimiento del tiempo libre en apoyo o ayuda de otros sin recibir un pago a cambio.

Del anterior planteamiento se desprende la pregunta general de investigación:

¿Cómo influyó la educación formal e informal en los voluntarios (as) activos (as) para llevar a cabo esta actividad?

El estudio fenomenológico tiene como propósito comprender el fenómeno a partir de las experiencias individuales, por tanto:

¿Cómo han sido las experiencias y los significados de éstas de los voluntarios activos en asociaciones civiles del Estado de México, a partir de su decisión por esta actividad? ¿Cómo fue su educación formal e informal y qué relación tuvo con esta decisión de vida?

Por tal motivo se utilizará la entrevista a profundidad. Las preguntas que guiarán la entrevista, se determinarán bajo el entendido de que varias de estas preguntas serán el punto de partida para

el diálogo, y que será necesario reorientar nuevas preguntas a partir de las respuestas del entrevistado, para profundizar en los contenidos, ya sea para ampliar la experiencia o para encontrar significados de éstas (Ritchie y Lewis, 2003). En inicio, Creswell (2007) determina dos preguntas base para la entrevista a profundidad:

- a) ¿Qué es lo que usted ha experimentado en términos del voluntariado?
- b) ¿Qué contextos o situaciones han afectado o influenciado sus experiencias en el voluntariado?

Una vez definidas las preguntas base de la entrevista a profundidad, se deben considerar también aquellos aspectos incluidos en el planteamiento y que serán el punto de partida para las categorías que se utilizarán en el análisis de datos. Estos aspectos son:

- a) Grado de participación como voluntario: intenso, típico, frecuente. (Butcher, 2008).
- b) Tipo de educación: privada / pública
- c) Grado máximo de estudios: primaria/secundaria/preparatoria/licenciatura/posgrado
- d) Edad: 18-22 / 23 -27 / 28-32 / 33-37 /38-42 / 43-47 / 48-52 / 53-57 / 57 en adelante
- e) Estrato social: A, B, C, D, E
- f) Etapa de vida (estado civil): soltero /casado/viudo/divorciado
- g) Otra actividad profesional: empleado/empresario/ninguna
- h) Rol en la asociación: líder, remunerado, voluntario, familiar de algún miembro, becario.

De esta forma el instrumento se ha definido como se describe a continuación (de las tablas B a la E).

Tabla B. Descripción del instrumento de acuerdo con las premisas teóricas. Premisa ciudadanía y voluntariado.

Premisas teóricas	Pregunta de investigación	Aspectos	Pregunta en el instrumento
La ciudadanía activa se ejerce a través del voluntariado.	¿Cómo influyó la educación formal e informal en los voluntarios (as) activos (as) para llevar a cabo esta actividad?	Tipo de educación Grado máximo de estudios Edad Etapa de vida Otra actividad profesional	Preg #2 Actualmente, ¿qué porcentaje de su tiempo ocupa para ser voluntario? ¿Por qué? Preg. #4 ¿Recuerda la primera vez que estuvo en contacto con esta asociación? ¿Cómo fue ese momento? Preg. #5 ¿Qué contextos o situaciones fueron las detonadoras para que decidiera hacerse voluntario? Preg. #9 ¿Qué significado tiene para usted ser voluntario (a)? Preg. #10 ¿Qué es lo que usted ha experimentado a través del voluntariado? ¿Qué sentimientos, creencias, experiencias ha vivido? Preg. #16 ¿Cuál es la aportación del voluntariado a la confianza social, el respeto a las normas y la creación de redes sociales de ayuda o colaboración? Preg. #19 ¿Qué tipo de voluntariado es el que usted conoce? ¿Con qué intención considera usted que se lleva a cabo el voluntariado?

Tabla C. Descripción del instrumento de acuerdo con las premisas teóricas. Premisas educación y voluntariado.

Premisas teóricas	Pregunta de investigación	Aspectos	Pregunta en el instrumento
Los voluntarios se forman en la educación formal.	¿Cómo influyó la educación formal e informal en los voluntarios (as) activos (as) para llevar a cabo esta actividad?	Tipo de educación Grado máximo de estudios Edad Clase social	Preg. #6 ¿Recuerda alguna experiencia en su camino por la escuela que haya sido significativa para decidir ser voluntario? (revisar tipo de escuela, privada/pública). Preg. #12 ¿Ha tenido la oportunidad de ser ejemplo para formar más voluntarios (as)? ¿En qué contextos se han dado esas oportunidades?
Los voluntarios se forman en la educación informal.	¿Cómo influyó la educación formal e informal en los voluntarios (as) activos (as) para llevar a cabo esta actividad?	Tipo de educación Grado máximo de estudios Edad Clase social	Preg. #7 ¿Recuerda alguna anécdota familiar que haya sido significativa para decidir ser voluntario?
Otros factores de formación de voluntarios.	¿Cómo influyó la educación formal e informal en los voluntarios (as) activos (as) para llevar a cabo esta actividad?	Grado máximo de estudios Edad Clase social Etapa de vida	Preg. #1 ¿Cuáles son sus principales actividades en la asociación? ¿Ocupa algún cargo? Preg. #2 Actualmente, ¿qué porcentaje de su tiempo ocupa para ser voluntario? ¿Por qué?

Otra actividad profesional	Preg. #4 ¿Recuerda la primera vez que estuvo en contacto con esta asociación? ¿Cómo fue ese momento?
Rol en la asociación	Preg. #5 ¿Qué contextos o situaciones fueron las detonadoras para que decidiera hacerse voluntario? Preg #8 ¿Considera que alguna experiencia o situación fuera de la escuela o la familia haya sido el motivo para decidir ser voluntario? ¿Cómo fue esa experiencia? Preg. #9 ¿Qué significado tiene para usted ser voluntario (a)? Preg. #12 ¿Ha tenido la oportunidad de ser ejemplo para formar más voluntarios (as)? ¿En qué contextos se han dado esas oportunidades? Preg. #19 ¿Qué tipo de voluntariado es el que usted conoce? ¿Con qué intención considera usted que se lleva a cabo el voluntariado?

Tabla D. Descripción del instrumento de acuerdo con las premisas teóricas. Premisas voluntariado y género.

Premisas teóricas	Pregunta de investigación	Aspectos	Pregunta en el instrumento
El voluntariado en México es ejercido en su mayoría por mujeres.	¿Cuál es el perfil del voluntario (a)? ¿El fenómeno del voluntariado sigue siendo feminizado y asistencialista como solía ser en el siglo XX?	Grado de participación como voluntario Edad Clase social Etapa de vida Otra actividad profesional Rol en la asociación	Preg. #2 Actualmente, ¿qué porcentaje de su tiempo ocupa para ser voluntario? ¿Por qué? Preg. #3 ¿Cómo describiría el perfil de la asociación a la que pertenece? Preg. #13 En su experiencia, ¿Ha identificado algún estereotipo en el voluntariado mexicano? Preg. #18 Desde su perspectiva, ¿considera que el fenómeno del voluntariado sigue siendo predominado por las mujeres?

Tabla E. Descripción del instrumento de acuerdo con las premisas teóricas. Premisas voluntariado y capital social.

Premisas teóricas	Pregunta de investigación	Aspectos	Pregunta en el instrumento
El voluntariado contribuye al incremento del capital social.	<p>¿Cuál es el perfil del voluntario (a)?</p> <p>¿Cómo fue el contexto en el que se desarrolló la iniciación como voluntario (a)?</p> <p>¿Qué significado le dan a ser voluntarios (as)?</p> <p>¿Cuál es el perfil de las asociaciones a las que pertenecen?</p> <p>¿Cuál es el contexto cultural en el que surgen y se desenvuelven estas organizaciones?</p> <p>¿Cuál es el papel del voluntario en el incremento del capital social?</p>	<p>Grado de participación como voluntario</p> <p>Grado máximo de estudios</p> <p>Edad</p> <p>Otra actividad profesional</p> <p>Rol en la asociación</p>	<p>Preg. #2 Actualmente, ¿qué porcentaje de su tiempo ocupa para ser voluntario? ¿Por qué?</p> <p>Preg. #3 ¿Cómo describiría el perfil de la asociación a la que pertenece?</p> <p>Preg. #5 ¿Qué contextos o situaciones fueron las detonadoras para que decidiera hacerse voluntario?</p> <p>Preg. #11 ¿Qué contextos o situaciones han afectado o influenciado sus experiencias en el voluntariado?</p> <p>Preg. #12 ¿Ha tenido la oportunidad de ser ejemplo para formar más voluntarios (as)? ¿En qué contextos se han dado esas oportunidades?</p> <p>Preg. #14 ¿Tuvo oportunidad de estar en el inicio y creación de la asociación a la que pertenece?</p> <p>Preg. #15 ¿Cuál es el contexto cultural en el que surgió y se desarrolla esta organización?</p> <p>Preg. #16 ¿Cuál es la aportación del voluntariado a la confianza social, el respeto a las normas y la creación de redes sociales de ayuda o colaboración?</p> <p>Preg. #20 ¿Conoce usted al CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía)? ¿Su</p>

El capital social influye en el ejercicio del voluntariado.

¿Cómo fue el contexto en el que se desarrolló la iniciación como voluntario (a)?
¿Han tenido la oportunidad de ser ejemplo para formar más voluntarios (as)?
¿En qué contextos se han dado esas oportunidades?
¿Cuál es el perfil de las asociaciones a las que pertenecen?
¿Cuál es el contexto cultural en el que surgen y se desenvuelven estas organizaciones?
¿Cuál es el papel del voluntario en el incremento del capital social?

Grado de participación como voluntario
Grado máximo de estudios
Edad
Otra actividad profesional
Rol en la asociación

asociación pertenece a este centro?

Preg. #2 Actualmente, ¿qué porcentaje de su tiempo ocupa para ser voluntario? ¿Por qué?
Preg. #3 ¿Cómo describiría el perfil de la asociación a la que pertenece?
Preg. #5 ¿Qué contextos o situaciones fueron las detonadoras para que decidiera hacerse voluntario?
Preg. #9 ¿Qué significado tiene para usted ser voluntario (a)?
Preg. #11 ¿Qué contextos o situaciones han afectado o influenciado sus experiencias en el voluntariado?
Preg. #12 ¿Ha tenido la oportunidad de ser ejemplo para formar más voluntarios (as)? ¿En qué contextos se han dado esas oportunidades?
Preg. #14 ¿Tuvo oportunidad de estar en el inicio y creación de la asociación a la que pertenece?
Preg. #15 ¿Cuál es el contexto cultural en el que surgió y se desarrolla esta organización?
Preg. #17 ¿Su asociación tiene algún tipo de alianza o colaboración con otras asociaciones?
Preg. #20 ¿Conoce usted al CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía)? ¿Su asociación pertenece a este centro?

Los estudios fenomenológicos pueden ser de dos tipos: hermenéuticos y empíricos, los primeros principalmente representados por van Manen y los segundos por Moustakas (1994). Creswell (2007) define los estudios hermenéuticos como dinámicos, en donde los datos se obtienen y se profundizan en varias etapas, mientras que los empíricos, reducen los datos a enunciados o temas que se estudian tanto de forma textual como estructural.

La presente investigación siguió un procedimiento de tipo empírico, en donde al realizar entrevistas a profundidad, de manera personal (cara a cara) y en dos o tres sesiones con cada entrevistado, se localizaron los temas comunes. Para ello, con base en Creswell (2007, 2003) se realizaron los siguientes pasos:

1. Identificación del fenómeno: voluntariado.
2. Definición de las preguntas de investigación.
3. Elaboración del cuestionario para la entrevista a profundidad.
4. Selección de dos participantes para la prueba piloto.
5. Entrevista a dos participantes para la prueba piloto.
6. Identificación de preguntas ambiguas, redefinición de preguntas o elaboración de nuevas preguntas.
7. Elaboración del nuevo cuestionario base.
8. Selección de los participantes de cada asociación, con base en su rol dentro de la organización.
9. Contacto y calendarización de entrevistas con cada asociación y participante.
10. Grabación en video y en audio de cada entrevista. El audio se grabará a través de la herramienta smartpen. El video se guardará como respaldo y servirá para revisar los sentimientos de cada participante.

11. Las entrevistas en audio se trabajarán a través del software ATLASTI.
12. Se identificaron los “enunciados significativos”, oraciones o citas que ayudaron a comprender el fenómeno del voluntariado y su relación con la educación formal e informal de cada participante. Este paso es llamado horizontalización (Creswell, 2007). Para ello se determinaron diversos códigos que se presentan más adelante en la figura 1.
13. Una vez identificados los enunciados significativos, se desarrollaron los grupos de significados, identificados en la figura 1 como postulados teóricos.
14. Los enunciados significativos se utilizaron para describir lo que los participantes han experimentado, a este paso se le llama descripción textual, es decir, especificar qué pasó.
15. De acuerdo con Moustakas (1990), se realizó una segunda revisión de la información obtenida con cada uno de los participantes.
16. También se realizó la descripción estructural, con base en los contextos descritos por los participantes, en este rubro fue importante identificar cómo pasó.
17. Después de la segunda revisión de datos con cada participante, se confirmó la información obtenida en ambas descripciones.
18. Con base en la descripción textual y estructural, se presenta a continuación lo que se llama estructura esencial del fenómeno.

Resultados

Por medio del software ATLAS TI, se siguió el procedimiento anterior, para lograr una descripción general del fenómeno. De manera gráfica, se presenta la figura 1, que incluye los

principales códigos, con base en los postulados teóricos, así como la información relevante que se extrae de la entrevista a profundidad y que no tiene relación con ninguno de los postulados.

Figura 1. Mapa de códigos y categorías de acuerdo con los postulados teóricos.

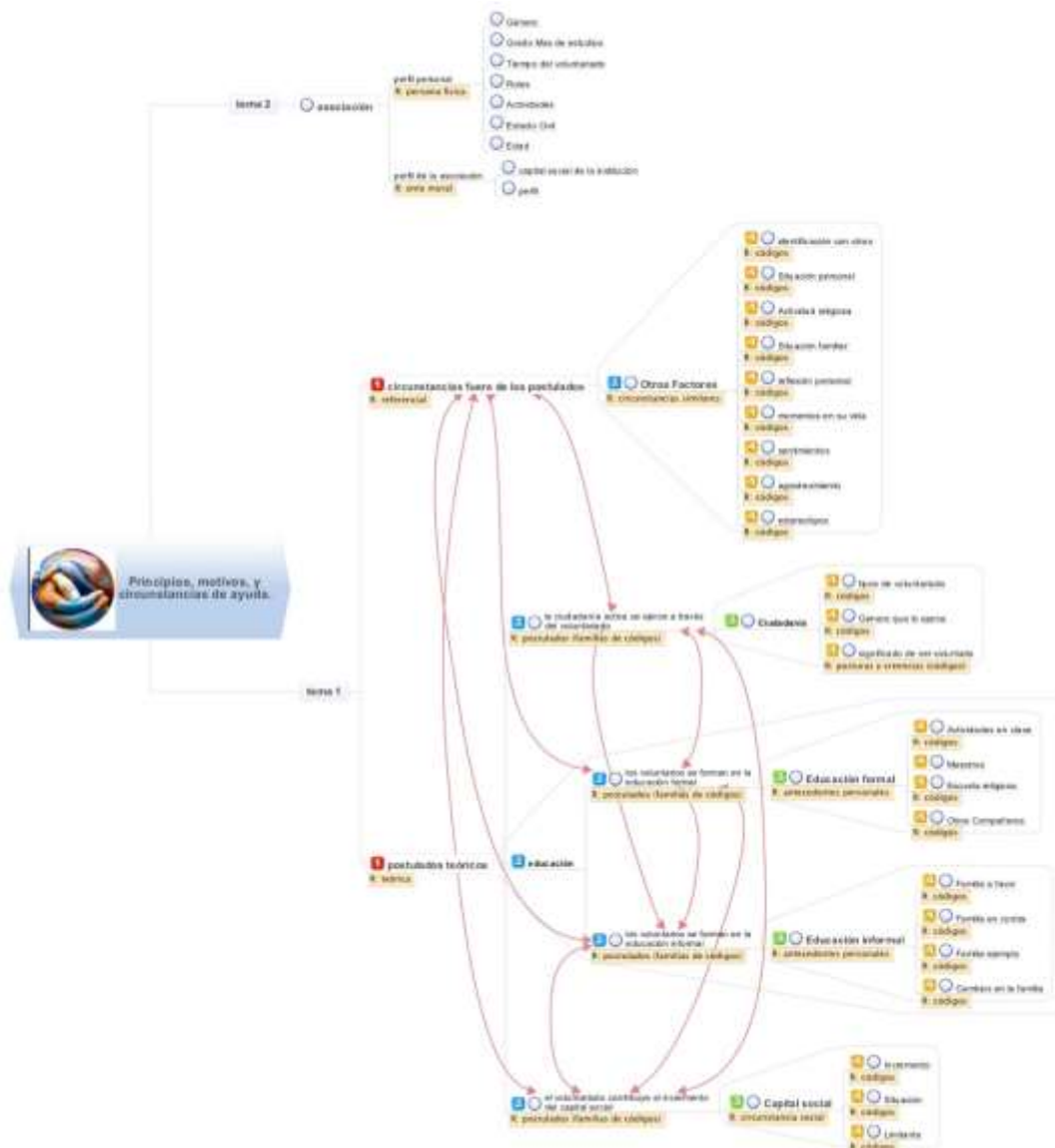


Tabla F. Características sociodemográficas de los entrevistados

Fund	Grado	Sexo	Educ	Grado max est	Edad	Estrato social	Edo civil	Rol
Tiáloc	Intenso	F	Pv	L	50-53	A	C	V
Tiáloc	Intenso	M	Pv	L	50-53	A	C	V
Tiáloc	Intenso	F	Pb	L	27-30	C	S	V
Techo	Intenso	M	Pv	Estudiante	20-23	B	S	V
Techo	Típico	M	Pv	L	27-30	B	S	V
Techo	Intenso	M	Pv	L	20-30	B	S	L-R
Sife	Frecuente	M	Pv	Posgrado	34-37	B	C	V
Sife	Frecuente	F	Pv	L	23-27	C	S	L
Sife	Frecuente	F	Pv	Estudiante	17-20	A	S	V
Banco	Intenso	F	Pv	L	60-63	A	C	L-R
Banco	Intenso	F	Pb	L	27-30	C	S	V-R
Alba	Intenso	F	Pv	L	40-43	B	C	L
Alba	Frecuente	F	Pb	L	24-27	C	S	V
Alba	Típico	F	Pb	L	50-53	A	C	V

Notas. Pv: privada. Pb: Pública. L: Licenciatura. Estado civil C: casado.

Estado civil S: Soltero. V: voluntario. L-R: Líder remunerado. L: Lider. V-R: voluntario remunerado.

Como se observa en la Tabla F, todas las personas entrevistadas cuentan con al menos nivel licenciatura, un dato relevante si precisamente la educación es uno de los elementos a revisar como parte del fenómeno. La relación mujeres-hombres es de 9 y 5 respectivamente, es decir, la participación masculina está en aumento, aunque todos los entrevistados coincidieron en que hay una participación mayoritaria de mujeres, también confirman que la participación masculina está en aumento. La edad no tiene una tendencia en particular, los entrevistados oscilan entre los 20 y 65 años.

De acuerdo con las preguntas de investigación, la información obtenida a través de las entrevistas es la siguiente.

¿Cómo influyó la educación formal e informal en los voluntarios (as) activos (as) para llevar a cabo esta actividad?

La educación juega un papel importante para 5 de los entrevistados. Mencionan abiertamente que en actividades, clases, o proyectos programados por la escuela fue su primer encuentro con el voluntariado. No sólo a través de una actividad didáctica, sino es de llamar la atención que fue a través de un compañero o un maestro. Significa que la identificación con otros y el ambiente escolar se combinaron para hacer esto posible. Un dato más, igualmente relevante, es el hecho de ayudar a los demás y obtener un agradecimiento como ayuda. Este sentimiento es para la mayoría de ellos el factor que les hace tomar la decisión.

“Me acuerdo mucho, por ejemplo, en la secundaria un maestro que, bueno yo tuve maestros maristas los 3 grados, entonces en los tres tuve oportunidad de descubrir cosas de la realidad a través del trabajo que ellos hacían en la comunidad y cosas así. En tercero de secundaria pude ya participar con uno de ellos en un proyecto particular que tenía, entonces pues sí, o sea no es como un momento especial, sin más bien en el día a día vas descubriendo una filosofía de vida congruente ¿no? Y además muy plena”

La siguiente pregunta de investigación es ¿Cómo fue el contexto en el que se desarrolló la iniciación como voluntario (a)?

Los contextos son muy variados, podrían clasificarse en: Ambiente escolar, ambiente familiar, ambiente religioso, ambiente de pares y ambiente de la asociación. Cada uno de ellos es definido por los entrevistados de manera especial, sin embargo, existe en muchos de ellos la relación de sentimientos y diversas actividades que una a una les van invitando a reflexionar sobre su capacidad de dar. El hecho trascendente, inesperado y sí constante es que en la mayoría de los casos se combina uno o varios de estos ambientes con una situación personal difícil, por ejemplo: un divorcio, la pérdida de un hermano, la discapacidad de un familiar, el ejemplo de un familiar, entre algunas.

“No, no era obligatorio, era voluntario y era extracurricular pero me tocó una compañera siempre muy entusiasta que se le ocurría cosas así muy locas, entonces ella empezó la escuela y de hecho son una familia, ellos son 9 hermanos y todos ellos les gustaba esta área del ayuda y siempre hicieron cosas muy fuera de lo común, entonces ellos son fuera de lo

común de por sí y ellos son los que nos han llevado a toda esta comunidad a hacer cosas diferentes.”

Con respecto a ¿Qué consecuencias tiene en su actividad la educación informal que recibieron?

Sin duda la familia es un factor importante a considerar en el voluntario. Sin embargo, a lo largo de la investigación, también la familia se presentó como un obstáculo para el voluntariado. Dos de los entrevistados manifestaron que al inicio de sus actividades, la familia no apoyaba, al contrario no les permitía seguir adelante y les desalentaba de su actividad. La mayoría de los participantes aluden a su familia como una causa importante para tomar la decisión, ya sea como ejemplo o como un ambiente de apoyo.

Ejemplo familia en contra: “mi papa toda la vida me había dicho que el pobre es pobre porque quiere, y que están así porque así querían estar, saca anuncios en el periódico y nadie llega, ahí están las oportunidades y nadie va.”

Ejemplo familia a favor: “mis papás desde que entré me dijeron entra, haz lo que puedas, tu mejor esfuerzo y ayuda a esas personas porque neta nosotros lo vivimos, no vivieron en extrema pobreza pero si eran bastante pobres.”

Los principales resultados se resumen en:

- ✓ El voluntariado es una forma de ciudadanía activa.
- ✓ Involucrar a otros en esta forma de vida incrementa el capital social.
- ✓ Las mujeres siguen predominando esta actividad, aunque ya se registra más participación del hombre.
- ✓ El voluntario se forma por diferentes factores, la escuela está presente, la familia, pero en mayor medida factores externos: ambientes, observaciones, eventos personales, preocupaciones individuales, sentimientos, ejemplo de otros.
- ✓ Todos los entrevistados tienen un nivel de licenciatura al menos, o son estudiantes universitarios, es decir, la educación formal es un factor a resaltar.
- ✓ La familia puede ser un factor alentador o desalentador para el voluntario.

- ✓ Se hace presente un factor de desconfianza social que evita que las asociaciones cumplan sus objetivos rápida y eficientemente.
- ✓ Existe un problema interno administrativo que evita que las asociaciones crezcan a la par de sus proyectos.

Referencias

- Arnot, M. (2006a). Freedom's children: a gender perspective on the education of the learner-citizen, *Review of Education*, (52), 67-87.
- Arnot, M. (2006b). Gender equality, pedagogy and citizenship. Affirmative and transformative approaches in the UK, *Theory and Research in Education*, (4), 2, 131–150 DOI: 10.1177/1477878506064539
- Arnot, M. (2009a). ¿A global conscience collective? : Incorporating gender injustices into global citizenship education, *Education, Citizenship and Social Justice*, (4), 117-132.
- Arnot, M., ed. (2009b). *Educating the Gendered Citizen: Sociological Analyses of National and Global Political Education*. London: Routledge.
- Arnot, M. (2009c). *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata.
- Arnot, M. y Mac an Ghail, M. (ed). (2006). *The RoutledgeFalmer Reader in Gender and Education*. New York: Routledge Taylor y Francis Group.
- Bas, P. (2002). Educadores y voluntarios: algunas reflexiones introductorias, *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, (9), 11-26.
- Bel, C. y Gómez, J. (2001). El tercer sector a debate, *Papeles de Geografía*, 33, 35-47.
- Bowen, G., Burke, D., Little, B., y Jacques, P. (2009). A comparison of service-learning and employee volunteering programs, *Academy of Educational Leadership Journal*, (13), 3, 200, 1-16.
- Bryan, J. (2009). Engaging clients, families, and communities as partners in mental health, *Journal of Counseling and Development*, 87, (4) 507-511. Bosch, M. (2002). El reto de la escuela postmoderna. El papel de la educación en la era de la información. Obtenido el 7 de marzo en <http://www.ugr.es/~icem2002/Ponencias/BoschCaballeroCarmen.PDF>
- Butcher, J. (ed). (2008). *México Solidario. Participación ciudadana y voluntariado*. Limusa, México.

- Clary, E. G., Snyder, M., Ridge, R.D., Copeland, J., Stukas, A.A., Haugen, J., y Miene, P. (1998). Understanding and assessing the motivation of volunteers: A functional approach, *Journal of personality and Social Psychology*, (74), 1516-1530. Doi:10.1037/022-3514.74.6.1516
- Coogan, D. (2006). Service learning and social change: The case for materialistic rethoric, *College Composition and Communication*, (57), 4, 667-693. (EJ751713)
- Cousins, L., Mickelson, R., Williams, B., y Velasco, A. (2008). Race and class challenges in community collaboration for educational change, *The School Community Journal*, (18), 2, 29-45
- Creswell, J. W. (2003). *Research Design. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. (2nd. Ed.). Thousands Oaks: SAGE Publications.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among five approaches*. (2nd. Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cruce, T., y Moore, J. (2007). First-year to students' plans to volunteer: an examination of the predictors of community service participation, *Journal of College Student Development, ProQuest Education Journals*, (48), 6, 655-673.
- Chacón, F., Pérez, T., Flores, J. y Vecina, M. (2010). Motivos del voluntariado: categorización de las motivaciones de los voluntarios mediante pregunta abierta, *Psychosocial Intervention*, (19), 3, 213-222.
- De la Villa Moral, M. (2009). Escuela y posmodernidad: análisis posestructuralista desde la psicología social de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, N.º 49, pp. 203-222
- Dewey, J. (1995). *Democracia y Educación*. Ediciones Morata, Madrid.
- Dietz, M. (2003). Ciudadanía con cara feminista, en Lamas, M. (comp), *Debate Feminista*, México, IFE y UNIFEM.
- Durán, J.F. (2009). Educación y saber: la redefinición de los saberes en los sistemas educativos de la modernidad tardía [*Versión electrónica*], *Nómadas*, (21).
- Fennell, S. y Arnot, M. (2008). *Gender education and equality in a global context. Conceptual Frameworks and policy perspectives*. New York: Routledge Taylor y Francis Group
- Freire, P. (2002). *Cartas a quien pretende enseñar*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores
- Galán, E. y Cabrera, P. (2002). Características personales y madurez del voluntariado, *Revista de Psicodidáctica*, 014, 12-26.

- Gonsinorek, M. (2003). The curricular connection to service learning, *Dissertations/Theses reports research*, ED 478 966.
- INEGI. (2008). *Sistema de cuentas nacionales. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008*. México, Instituto Nacional de Geografía e Informática. Recuperado 5 de mayo de 2012 de:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/satelite/sin_fines_lucro/2008/csisflm_2008.pdf
- Kennedy, K. J. (2007). Student constructions of 'active citizenship': What does participation mean to students?, *British Journal of Educational Studies*, 55 (3), 304-324. doi: 10.1111/j.1467-8527.2007.00381.x
- Lister, R. (2003). *Citizenship: feminist perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Merriam, S. (2009). *Qualitative Research. A guide to design and implementation*. USA: Jossey Bass.
- Metha, L. (2008). Over the rainbow. The politics of researching citizenship and marginality, *Action Research*, (6) 2, 233-253 doi:10.1177/1476750307087054 No la encuentre en le texto
- Mejlgaard, N. y Stares, S. (2009). Participation and competence as joint components in a cross-national analysis of scientific citizenship, *Public Understanding of Science*, 19 (5), 545-561. doi: 10.1177/0963662509335456
- Moustakas, C. (1990). *Heuristic Research: design, methodology, and applications*. California. Sage Publications.
- Navarro, F. A. (1991). El papel de la familia en el futuro en: *Lo permanente y lo cambiante en la educación*. Ediciones universidad de Navarra, Pamplona, España.
- Omoto, A.M. y Snyder, M. (2002). Considerations of Community: The context and process of volunteerism, *American Behavioral Scientist*, (45), 5, 846-867. Doi: 10.1177/0002764202045005007
- Putnam, R. (1995). Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America, *Political Science y Politics*, (28), 4, 664-678.
- Putnam, R., y Feldstein, L. (2003). *Better Together. Restoring the American Community*. Simon y Schuster paperbacks, New York.
- Ritchie, J. y Lewis, J. (2003). *Qualitative Research Practice. A guide for social science students and researchers*. London: SAGE Publications.

Salamon, L. y H. Aneheier. (1996). *The Emerging Sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University: Institute for Policy Studies. Disponible en:
<http://www.observatoritercersector.org/pdf/recerques/sociedadglobal.pdf>

Serna, M.G. (2010). La diversidad y el contexto cambiante del voluntariado en México, *Espiral*, (16), 47, 141-172.

Westheimer, J., y Kahne, J. (2004). What Kind of Citizen? The Politics of Educating for Democracy, [American Educational Research Journal](#), 41 (2), 237-270. Recuperado septiembre 23, 2010, de
<http://proquest.umi.com/millennium.itesm.mx/pqdweb?did=706693771&sid=5&Fmt=3&clientId=23693&RQT=309&VName=PQD>

Zmerli, S. (2010). Social capital and norms of citizenship: An ambiguous relationship?, *American Behavioral Scientist*, 56 (5), 657-676. doi: 10.1177/0002764209350829

Del concepto a la acción: la Responsabilidad Social Universitaria en la Universidad del Valle de México 2012/2013.

Mtra. Elizabeth Manning Martínez y Mtra. Yolanda Hernández Arciniega.

Resumen.

Este presente trabajo da a conocer los resultados del estudio: Del concepto a la acción: la Responsabilidad Social Universitaria en la Universidad del Valle de México 2012/2013, el cual tuvo como objetivo identificar y diferenciar las acciones e iniciativas de Responsabilidad Social en la Universidad del Valle de México en el ámbito académico y corporativo, así como analizar su contribución y beneficio a la comunidad respondiendo al compromiso social de la UVM durante 2012 y el primer semestre de 2013. Asimismo, se busca definir el concepto de Responsabilidad Social Universitaria (RSU) para UVM acorde a su Misión, Visión, Principios y Valores Institucionales.

Palabras clave: Responsabilidad Social Universitaria, Responsabilidad Social Empresarial, Ámbito Académico, Institución de Educación Superior, compromiso social y estudiantes universitarios.

Introducción.

La Responsabilidad Social Universitaria es un concepto relativamente nuevo y en construcción, que nace estrechamente vinculado con el de Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial. Al respecto, Vallaesys (2010, citado en De la Calle, 2011) comenta que “La Responsabilidad Social es un movimiento joven, mundial, polimórfico, que involucra muchos actores de diversos horizontes y con diversos intereses”.

Hoy en día muchas universidades mexicanas están implementando programas de Responsabilidad Social, sin embargo, aún se requiere analizar más a fondo el término en un ámbito universitario con el fin de diagnosticar de qué manera las instituciones educativas responden a la sociedad mediante el desarrollo de su misión, y cómo pueden incorporar medidas que permitan mejorar y hacer significativa su contribución para una sociedad más justa y sostenible.

En el caso de la Universidad del Valle de México (UVM) la Responsabilidad Social es una prioridad que no sólo se da a nivel institucional sino es una línea de trabajo que marca Laureate International Universities, el grupo educativo más importante a nivel mundial con más de 70 instituciones educativas en 29 países, al que pertenece la UVM desde el año 2000.

Dado lo anterior y debido a las múltiples acciones que la UVM realiza al respecto en sus 37 campus a lo largo del país en diferentes ámbitos, se hace necesario definir de manera concreta cuáles de estas prácticas de Responsabilidad Social son de índole académica que realizan los estudiantes y docentes directamente, y cuáles son las prácticas que se realizan en la UVM al nivel de Responsabilidad Social Corporativa.

En relación a la Responsabilidad Social con enfoque académico, cabe mencionar que la UVM desde el año 2000 ha impartido para todos los estudiantes de Licenciatura de todas las carreras la asignatura de Desarrollo Comunitario, en otro momento se denominó Responsabilidad Social y actualmente a partir del rediseño de sus programas de estudio académicos se le denomina Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible y tiene como objetivo que los estudiantes desarrollen un proyecto viable y sostenible que responda a las necesidades evidentes del país, de alguna organización de la sociedad civil o de las empresas que trabajan a favor de los ámbitos social, económico y/o ambiental, con una actitud honesta y responsable. Estos proyectos se realizan con la firme intención de que los estudiantes desde su área de estudio y carrera aporten profesionalmente iniciativas en beneficio a la sociedad y además se busca promover en los jóvenes valores como la solidaridad y el bien común, entre otros.

Objetivo general.

Identificar las acciones e iniciativas de Responsabilidad Social Universitaria (RSU) en la Universidad del Valle de México (UVM) como contribución al compromiso social de la institución durante 2012 y el primer semestre de 2013.

Objetivos específicos:

- Definir el concepto Responsabilidad Social Universitaria (RSU) en la Universidad del Valle de México.

- Identificar las acciones e iniciativas de RSU que realizó UVM durante el 2012 y el primer semestre de 2013.

La relevancia de este estudio es poner de manifiesto la diferenciación de las acciones de Responsabilidad Social Universitaria vs. las acciones de Responsabilidad Social Corporativa ya que si una Institución Educativa desarrolla los dos tipos de Responsabilidad Social debe quedar muy claro el objetivo de cada una de ellas y al mismo tiempo reforzar los programas académicos en este sentido a través de prácticas que fomenten en los estudiantes su responsabilidad y compromiso con la sociedad. En el plano nacional este estudio puede servir a otras instituciones educativas como guía para realizar investigaciones similares acorde a sus necesidades institucionales y sobretodo reflexionar en la importancia de incluir en sus planes y programas de estudio asignaturas que se vinculen con la Responsabilidad Social y promuevan valores de este tipo en los estudiantes.

Metodología.

El tipo de estudio fue en un primer momento documental y en un segundo momento descriptivo y de campo. Para ello, a manera de censo se aplicó una encuesta a los Rectores de cada uno de los 37 campus que conforman la UVM. La encuesta tuvo como objetivo buscar las acciones de Responsabilidad Social Universitaria en donde participaron tanto estudiantes, como docentes y de igual forma colaboradores administrativos. También cómo se clasifican y de qué manera se distinguen dichas acciones. También se investigó acerca de la vinculación de las acciones de responsabilidad social académica con la asignatura Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible, se cuestionó además acerca alguna anécdota o aprendizaje que los proyectos le dejó a los estudiantes y al campus y si se dieron a conocer los resultados de las acciones por algún medio de comunicación interno o externo.

La encuesta fue diseñada y enviada a través de Google Drive. Se recibió la respuesta de 17 campus que constituyen el 46% de participación.

Para la construcción del instrumento electrónico se tomaron en cuenta tres momentos de las acciones de responsabilidad social: las acciones realizadas por estudiantes, por docentes y por colaboradores administrativos. El instrumento constó de 34 preguntas, 3 cerradas y 31 abiertas en 3 grandes rubros: acciones con

estudiantes, acciones con docentes y acciones con colaboradores administrativos. En las preguntas se exploraron conceptos como resultados de las acciones, beneficiarios, el No. de proyectos realizados aunque se les solicitó que describieran el más importante que se haya desarrollado durante 2012 y el primer semestre de 2013.

La recolección de los datos se hizo a través de una base de Excel predeterminada por Google Drive. La vigencia de la encuesta electrónica fue de 15 días.

Definición del concepto Responsabilidad Social Universitaria (RSU) en la Universidad del Valle de México.

En los últimos años la Responsabilidad Social ha sido adoptada por varios sectores, tales como el empresarial, el gubernamental y el universitario, donde es un concepto relativamente nuevo que tiene que ver con la dimensión ética que toda organización debería tener como visión y promoción en su actividad diaria.

En la actualidad las universidades se encuentran inmersas en procesos de cambio de orden educativo, social, político, cultural y tecnológico, con el fin de orientar las acciones de docencia, investigación y extensión a un enfoque estratégico para consolidar la identidad institucional mediante la gestión de la responsabilidad socio-ambiental, planteada bajo un enfoque de Responsabilidad Social Universitaria, como pilar en el desarrollo tanto social como científico de la humanidad, dando así lugar a las respuestas en las necesidades comunitarias, y con ello reafirmar los elementos declarados en su filosofía de gestión , es decir misión, visión , políticas y valores (Aguirre et al, 2012).

Al hablar de Responsabilidad Social Universitaria tendríamos que diferenciar entre la Responsabilidad Social del universitario y la Responsabilidad Social de la universidad. Mientras el primero se refiere a la Responsabilidad Social del estudiante y por ende en la responsabilidad en la comunidad universitaria de formarle como futuro profesional socialmente responsable relacionado con la necesidad de reenfocar el rol social universitario como mecanismo inductor de mejora no sólo de la calidad de vida de la comunidad en la cual se encuentra inserta, sino también de la calidad de las instituciones involucradas en la organización, desarrollo y proyección de la vida política y social regional. El segundo la visualiza como entidad, institución o empresa que dentro de una de sus

tareas implica la de formar la Responsabilidad Social del Universitario (Cohen, 2007; De la calle y Giménez, 2011).

Ahora bien, la universidad no escapa de la Responsabilidad Social, y es que en su sentido amplio la universidad representa la universalidad de saberes, conocimientos y búsqueda de verdad, a través de sus funciones de docencia, investigación y extensión. De manera que la Responsabilidad Social universitaria es una política de calidad ética del desempeño de la comunidad universitaria -estudiantes, docentes y personal administrativo- a través de la gestión responsable de los impactos educativos, cognitivos, laborales y ambientales que la universidad genera, en un diálogo participativo con la sociedad para mejorar la academia y promover el desarrollo humano sostenible (Vallaey, 2006 citado en Martínez, 2012).

Cabe enfatizar que la universidad debe ser un factor importante para promover el cambio social y el desarrollo del entorno. La participación de la comunidad educativa universitaria en el logro de metas, debe darse en el marco de ese ejercicio responsable del juicio de los actos y del respeto a la libertad, la ética y la tolerancia dentro de una perspectiva de compromiso y pertinencia institucional. Cada día más, la sociedad demanda de la universidad, de la academia, mayor participación de los hechos sociales. Desde este punto de vista, el nuevo enfoque de la universidad debe contribuir decididamente a la solución de los críticos problemas que aquejan a la sociedad. Estos problemas, que deben percibirse a través de la identificación de necesidades sociales, económicas y políticas insatisfechas que requieren soluciones a largo plazo, comprometen la participación de amplios sectores públicos y privados, y sobre todo, nuevos esfuerzos y estilos de cooperación ciudadana (Raga, 2008).

Díaz de Aparraguirre (2008) afirma que las universidades tienen la responsabilidad de proporcionar formación científica, profesional, humanística, artística y técnica del más alto nivel, contribuir a la competitividad económica y al desarrollo humano sostenible; promover la generación, desarrollo y difusión del conocimiento en todas sus formas; contribuir a la preservación de la cultura nacional, y desarrollar las actitudes y valores que requiere la formación de personas responsables, con conciencia ética y solidaria, reflexivas, innovadoras, críticas, capaces de mejorar la calidad de vida, consolidar el respeto al medio ambiente, a las instituciones del país y a la vigencia del orden democrático.

Por su parte, algunos autores han intentado acotar el término de “Responsabilidad Social Universitaria”, como es el caso de Sánchez (2007, citado en De la Calle, 2011) que la define como: un llamado a las instituciones de enseñanza superior a reconstruir y reelaborar la cultura y el saber para desarrollar una sociedad más justa y humana. Cevallos (2008) a su vez, señala que la Responsabilidad Social Universitaria consiste en colocar a la persona en el centro de nuestra preocupación y llevarla a la enseñanza, a la investigación y a las decisiones que tomamos como parte de la Universidad y más allá de ella. Martínez y Picco (2011) también dan una definición acertada sobre este concepto señalando que: es el conjunto de acciones que realiza la Universidad como resultado de la ejecución de su proyecto institucional (...); la orientación y coherencia de sus valores.

Sin embargo, la definición de la Responsabilidad Social Universitaria se puede dar en función del análisis de 4 impactos que según Vallaeys (2011) la institución universitaria genera en su entorno y que pueden ser agrupados en cuatro grandes rubros:

1. Impactos de funcionamiento organizacional: Como cualquier organización laboral, la Universidad genera impactos en la vida de su personal administrativo, docente y estudiantil, así como en el medio ambiente -desechos, deforestación, contaminación atmosférica por transporte vehicular, etc.-. La Universidad Responsable se pregunta por las “huellas” que deja en las personas que viven en ella y vela también por su “huella ecológica”.
2. Impactos educativos: La Universidad tiene por supuesto un impacto directo sobre la formación de los jóvenes y profesionales, su manera de entender e interpretar el mundo, comportarse en él y valorar ciertas cosas en su vida. Infiere asimismo sobre la deontología profesional, orienta -de modo consciente o no- la definición de la ética profesional de cada disciplina y su rol social. La Universidad Responsable se pregunta por el tipo de profesionales y personas que forma, buscando la adecuada estructuración de la enseñanza para formar ciudadanos responsables del Desarrollo justo y sostenible del país.
3. Impactos cognitivos y epistemológicos: La Universidad orienta la producción del saber y las tecnologías, influye en la definición de lo que se llama socialmente “Verdad, Ciencia, Racionalidad, Legitimidad, Utilidad, Enseñanza, etc.” Incentiva -o no- la fragmentación y separación de los saberes al participar en la delimitación

de los ámbitos de cada especialidad. Articula la relación entre tecnociencia y sociedad, posibilitando -o no- el control y la apropiación social de la ciencia. Genera actitudes como el elitismo científico, la “expertocracia” o al contrario promueve la democratización de la ciencia. Influye finalmente sobre la definición y selección de los problemas de la agenda científica. La Universidad Responsable se pregunta por el tipo de conocimientos que produce, su utilidad social y sus destinatarios, con la mirada puesta en la atención a las carencias cognitivas que perjudican el Desarrollo social sostenible en el país.

4. Impactos sociales: La Universidad tiene un impacto sobre la sociedad y su desarrollo económico, social y político. No sólo tiene un impacto directo sobre el futuro del mundo en cuanto forma a sus profesionales y ciudadanos, sino que ella es también un referente y un actor social, que puede promover –o no- el progreso, que puede crear -o no- Capital Social, vincular -o no- la educación de los estudiantes con la realidad social exterior, hacer accesible –o no- el conocimiento a todos, etc. Así, el entorno social de la Universidad se hace una cierta idea de su papel y su capacidad de ser un interlocutor válido y útil en la solución de sus problemas. La Universidad Responsable se pregunta por el papel que asume en el desarrollo de la sociedad, por cómo puede ser, desde su función y pericia específica, un actor partícipe del progreso social a través del fomento de Capital Social.

Lo anterior lleva a concluir que la Responsabilidad Social Universitaria se aleja de la Responsabilidad Social Empresarial, en cuanto tiene que encargarse de los cuatro impactos antes mencionados que las empresas desconocen por completo.

En otro orden de ideas, la docencia universitaria es uno de los actores primordiales de la Responsabilidad Social Universitaria, que permite la posibilidad de pensar la educación como la actividad dirigida a brindarle a cada estudiante las herramientas e instrumentos para que pueda desarrollar plenamente sus potencialidades como persona y profesional, por lo que es necesario considerar la docencia como una actividad rigurosa, coherente y predictiva en cuanto esté fundamentada conscientemente en el hecho educativo, donde las ciencias de la educación tienen su objeto y la didáctica como ciencia práctica y productiva, coadyuvan al trabajo del profesor universitario, el cual debe estar orientado a vincular la enseñanza con el contexto, transferencia de conocimientos, conocimiento de los propósitos

institucionales para establecer relaciones teóricas y prácticas en la formación del estudiante. Por lo que la Responsabilidad Social del docente universitario lo compromete a desarrollar un conjunto de estrategias relacionadas con su formación académica y las actividades para garantizar la gestión del conocimiento en la formación del profesional requerido por la sociedad, es decir, ha de promover la participación del estudiante en la construcción del conocimiento, por ello se debe considerar como una actividad científica, conocer los propósitos institucionales, formación integral del estudiante, trasferir conocimiento, contextualizar la praxis y reflexionar sobre la práctica docente y los resultados (Vera et al, 2012).

Por otra parte, la formación integral del universitario pasa necesariamente por el descubrimiento personal que el alumno hace al profundizar en la dimensión social de su vocación hoy como universitario y mañana como profesional. Y este es un proceso que lleva tiempo dado que implica un cambio que no se improvisa ni se puede imponer desde fuera. La Universidad ha de asumir su responsabilidad de formar profesionales comprometidos con su tiempo y con su entorno. Y para ello ha de habilitar nuevos medios e instrumentos de medida del grado de responsabilidad social en el que está formando a los que pasan por sus aulas (de la Calle, 2007)

Como se mencionó anteriormente el estudiante de nivel Licenciatura de la UVM cursa una asignatura obligatoria para todas las carreras en el 4° semestre denominada Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible donde se les imparten temas como la Responsabilidad Social Universitaria, Responsabilidad Social Empresarial, Desarrollo Sostenible y se realiza un proyecto para Organizaciones de la Sociedad Civil y Comunidades de tipo profesional y de su carrera donde puedan aportar sus conocimientos a favor de la comunidad con el fin de sensibilizarlos a las causas sociales.

Del mismo modo, los estudiantes de licenciaturas e ingenierías de la UVM realizan su servicio social con enfoque comunitario con el fin de aplicar sus conocimientos, experiencias y valores para contribuir a la solución de necesidades del entorno social. En reciprocidad, la comunidad le ofrecerá al estudiante el desarrollo y fortalecimiento de valores como la solidaridad, la responsabilidad social y la participación ciudadana. El objetivo del servicio social con enfoque comunitario es

sensibilizar y poner en contacto al estudiante con las necesidades sociales que imperan en México para que contribuyan al mejoramiento de la sociedad.

Al ser un requisito indispensable y obligatorio para obtener el título profesional con esta modalidad de servicio social se da oportunidad a los estudiantes de aplicar en el ámbito profesional los conocimientos, habilidades, actitudes y valores adquiridos en la Universidad para contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades beneficiarias del servicio comunitario, fomentar en el estudiante la solidaridad y el compromiso con la comunidad como norma ética y ciudadana. Por medio del servicio social con enfoque comunitario se contribuye a la sociedad con más de 4 millones de horas de trabajo al semestre y es importante mencionar que la UVM firma por año alrededor de 100 convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil donde se estipulan los proyectos que se realizarán con el fin de que sean congruentes con la formación profesional de los estudiantes. Lo anterior también es parte de la Responsabilidad Social Universitaria al fomentar esta modalidad de servicio social con enfoque comunitario.

Asimismo, como parte de la Responsabilidad Social Universitaria de la UVM, en el ámbito corporativo, producto de la alianza entre IYF, Sylvan/Laureate Foundation y la Universidad del Valle de México, surgió el Premio UVM por el Desarrollo Social que tiene como objetivo reconocer, impulsar y fortalecer los proyectos dirigidos por jóvenes entre 18 y 29 años de edad, encaminados a solucionar y mejorar situaciones sociales o ambientales relevantes para México. Ofrece a líderes y emprendedores sociales jóvenes, los conocimientos, habilidades y recursos que les permitan desarrollar su labor de manera más efectiva. Consolida una red de jóvenes mexicanos emprendedores que son agentes de cambio a través del trabajo y la cooperación con comunidades y especialistas a nivel nacional e internacional. Refrenda el papel de la juventud como impulsora del desarrollo social. Desarrolla alianzas estratégicas con otras organizaciones para unir esfuerzos en apoyo de los jóvenes emprendedores sociales. Abre a los jóvenes mexicanos la posibilidad de integrarse a la red global de jóvenes emprendedores, a cargo de YouthActionNet MR.

Anualmente, el Premio UVM se otorga a 15 proyectos liderados por jóvenes que estén impactando positivamente a sus comunidades y/o al medio ambiente. Se les otorga un incentivo económico y se capacita a los jóvenes representantes de cada

proyecto en temas relevantes para el emprendimiento social. Los proyectos premiados entran a formar parte de la red de ganadores del Premio UVM, compuesta por jóvenes de toda la República Mexicana, con comprobado liderazgo e interés por el trabajo con comunidades. Además, se integran a la red internacional de YouthActionNet™, con la posibilidad de conectarse con jóvenes emprendedores sociales de todo el mundo.

Igualmente en el ámbito corporativo vale la pena mencionar que la UVM por cuarto año consecutivo ha obtenido el distintivo de Empresa Socialmente Responsable otorgado por el Centro Mexicano para la Filantropía -CEMEFI-, en colaboración con la Alianza para la Responsabilidad en México (AliaRSE) y Forum Empresa, por su compromiso público y voluntario de implementar una gestión socialmente responsable y como institución comprometida con el bienestar de sus estudiantes, empleados, proveedores, autoridades y comunidad en general. El Distintivo ESR apunta a la revisión de las acciones emprendidas por las empresas en materia de ética y gobierno corporativo, calidad de vida en el trabajo, vinculación con la comunidad y medio ambiente.

Partiendo de los aspectos señalados en párrafos precedentes la responsabilidad social universitaria no solo debe aludir desde el ángulo del compromiso obligatorio e impuesto por la academia para lograr un grado profesional, preservar la calidad del entorno, y con ello la calidad de vida del ciudadano, sino acciones continuas mediante las actividades de extensión e investigación que interactúe con los sectores de la economía, ya que su rol de universalidad se enfatiza en socialización del conocimiento y la orientación social para dimensionarla en el componente humano tanto interno como externo a ella; desde esta perspectiva que se establezca como una política valorativa de la ética institucional, apoyadas en la difusión de la cultura universitaria con la sociedad (Aguirre, 2012).

Por todo lo anterior, se puede vislumbrar que la Responsabilidad Social del estudiante de UVM es el compromiso personal con los demás y con el entorno para el día de mañana ejercer su profesión como un servicio a la sociedad en la búsqueda del bien común.

De la misma manera, la Responsabilidad Social Universitaria en la UVM tiene la misión de cambiar la mirada de aquellos que en un futuro tomarán las decisiones en las empresas: una mirada que busque la rentabilidad pero desde el respeto a los

trabajadores, a los consumidores, al medio ambiente más allá de la filantropía o la acción social.

En conclusión la Responsabilidad Social Universitaria para la UVM es un compromiso social el cual requiere de la participación de toda la Comunidad Universitaria integrada por estudiantes, docentes y colaboradores administrativos para dar respuesta al deber interno y externo como parte del comportamiento y desempeño social en el interés de privilegiar la calidad de vida desde una representación global, es decir no solo en términos económicos, éticos-morales, sino en promover la convivencia justa en la sociedad, el desarrollo humano para la difusión de conocimientos en pro del bienestar con sentido humano y valores compartidos.

Resultados de la encuesta: Del concepto a la acción: la Responsabilidad Social universitaria en la Universidad del Valle de México 2012/2013.

La encuesta fue enviada a los Rectores de los 37 campus de la UVM de todo el país con el fin de identificar las acciones e iniciativas de RSU que realizó UVM durante el 2012 y el primer semestre de 2013. Dichas encuestas fueron contestadas por diferentes colaboradores administrativos designados por los mismos Rectores, como es el caso de Directores de Servicios Estudiantiles, Directores Académicos, Coordinadores de Deportes, Directores de Servicios Escolares, Coordinadores de Egresados y Bolsa de trabajo, Directores de Bienestar Estudiantil, y Rectores.

Los Campus participantes fueron Reynosa, Aguascalientes, Puebla, Guadalajara Sur, Villahermosa, Tampico, Tuxtla, San Rafael, Cuernavaca, Veracruz, Zapopan, Texcoco, Chihuahua, Lomas Verdes, Mérida y Tlalpan- Coyoacán. De las Regiones UVM: Noreste, Centro Occidente, Sureste, Ciudad de México y Estado de México y Morelos. Lo anterior se traduce en 17 campus que representan el 46% del total con la representación de 5 de las 6 Regiones que conforman a la UVM en todo el país. Lo que hace que los resultados de este estudio sean representativos.

Los resultados por cada una de las respuestas fueron:

1. Al cuestionamiento para saber si existieron programas o acciones que incentivaron a los estudiantes de cada campus a participar en acciones de responsabilidad social a favor de la comunidad durante 2012 y el primer semestre de 2013. El 90% contestó que sí y el 10% que no. Como parte de estas acciones se

preguntó que en caso de si haberlos realizado, cuántos fueron a lo que contestaron que 61 acciones la mayoría de ellas para Organizaciones de la Sociedad Civil e intra-campus.

Los programas y acciones consistieron en actividades de tipo asistencial, colectas, conferencias a integrantes de la comunidad con temas como Higiene Postural, sensibilización sobre la donación altruista de sangre, estudio socioeconómico a una comunidad de viviendas de bajos recursos, jornadas de salud, Quinta Jornada Quirúrgica Gratuita de Hernias, prevalencia de Síndrome Metabólico en pacientes adultos de Veracruz – Boca del Río, estudio sobre obesidad infantil y su relación con la composición de los ácidos grasos de la membrana eritrocitaria en niños veracruzanos, talleres ocupacionales para comunidad interna y externa del campus, Proyecto Green Change -Ganador segunda edición del concurso: Diseña el Cambio-, organización de la Gran Carrera deportiva UVM, entre otros.

En estas acciones participaron estudiantes de la Escuela de Ciencias de la Salud como Medicina, Psicología, Odontología, Nutrición y Fisioterapia. También estudiantes de Preparatoria, Licenciatura e ingenierías semestral, cuatrimestral, Ejecutiva y Posgrado, teniendo representatividad de toda la Comunidad Estudiantil de la UVM.

Las acciones estuvieron ligadas en su mayoría a las asignaturas conocidas en UVM como sello, especialmente a Desarrollo Humano y Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible, y a las asignaturas del programa de Ciencias de la Salud.

Algunos de los resultados generales fueron: Una sana integración entre la comunidad estudiantil y los beneficiarios de las acciones, la vinculación entre la Universidad y CRIT Teletón para las Prácticas Profesionales y Servicio Social, en el caso del estudio socioeconómico los resultados fueron exitosos ya que dicho estudio redundó en la construcción de más viviendas de interés social a los pobladores de la región afectados por el huracán Karl. Se dio atención a más de 200 personas con los talleres ocupacionales. Apoyo por parte de los estudiantes a sectores sociales con problemas como son casas hogar, apoyo a adulto mayor en general. Beneficio médico-social para la comunidad y de formación profesional para los estudiantes. Recolección de un aproximado de 13 toneladas de alimento el cual fue entregado a comunidades de basureros y en el 2013 se recolectaron 3 toneladas de alimento lo que se tradujo en 100 despensas básicas entregadas a 100

familias de la comunidad Lázaro Cárdenas en Texcoco, Edo de México. Lograr recuperar espacios verdes que habían sido olvidados por la falta de limpieza de los mismos. En cuanto a colectas se apoyó en diversos campus a Teletón y Cruz Roja. Se celebró el día del niño con 180 pequeños de escasos recursos, con enfermedades crónicas y/o que están en casas hogar. Se analizó el estudio observacional transversal a un grupo de 109 pacientes, y bajo los criterios de la OMS se identificó un grupo normopeso, pacientes con sobrepeso, y un grupo de paciente obesos, la población elegida para este estudio fueron los pacientes con obesidad. Se opera un Huerto en el que los niños cosechan diversas verduras y frutos. Se sensibilizó a la población de la comunidad en la problemática que representa el tratamiento de niñas con cáncer, que presentan secuelas como la pérdida de cabello derivados del mismo y se realizó una campaña de donación de cabello para elaborar pelucas que se donan a las niñas afectadas, recibiendo gran apoyo por parte de la comunidad. En campañas asistenciales se benefició a más de 2,000 personas.

Estos programas y acciones fueron difundidos dentro y fuera de la UVM a través de la visita a salones, perifoneo, carteles y volantes. Al interior del campus a través de exposiciones en clases. También en Medios de Comunicación tales como TV, radio, en un video institucional, redes sociales, en congresos, entre otros.

Algunas de las anécdotas y aprendizajes para los campus a raíz de las acciones y programas de Responsabilidad Social desarrolladas durante 2012 y el primer semestre de 2013 fueron: “En el caso de algunos estudiantes comentaron que el tener el acercamiento con personas con capacidades diferentes les permitió conocer la forma en que ellos enfrentan los retos que se les presentan día a día, en uno de los equipos una de las estudiantes tiene un hermano con ligero retraso, comentó que le permitió entender el porqué de su comportamiento y lo difícil que puede ser para él actividades que supuestamente son muy fáciles para ella. En general mejoro su convivencia familiar para la estudiante”. “El hecho de tener contacto con las niñas con cáncer y familias afectadas crea una conciencia del ser humano que los alumnos ven reflejadas en varias acciones dentro y fuera de ese contexto, permitiendo una sensibilización con conciencia que les permite abordar los puntos importantes de la vida desde otra perspectiva. Incluso, el tener que convencer a la gente de donar algo tan valorado como el cabello y enfrentarse a la negativa propiciada por un individualismo preponderante vuelve a los alumnos más aguerridos y con ganas de conseguir su objetivo”. “El aprendizaje fue de

importancia en la formación profesional de los estudiantes, ya que aplicaban sus conocimientos de asignatura, se concientizaron de las problemáticas y contribuían de forma activa en la comunidad”. “Global Day” ha permitido el trabajo colaborativo de los alumnos. En esta actividad participaron 100 alumnos de bachillerato y de licenciatura. Se logró darle vida a dos parques importantes de la localidad. Este tipo de acciones despiertan el interés de apoyo a la comunidad, desarrolla competencias tales como el de interacción social y comunicación efectiva y refuerza los valores universales en los alumnos”. “El Proyecto Teletón ha permitido el trabajo colaborativo de los alumnos, en el 2012 participaron 50 estudiantes teniendo como reporte de teletón una recaudación aproximada de \$ 6,500.00 00/100 M.N”. “En general estas acciones han logrado sensibilizar a nuestra comunidad estudiantil sobre los problemas que aquejan a nuestra sociedad, siendo cada vez más empáticos hacia este tipo de organismos que de una u otra forma, contribuyen al bienestar social En una entrevista con los alumnos de la Facultad de Medicina de la Universidad, ellos expresaron sentirse muy felices al realizar estas prácticas, agradecen a su director, el Dr. Cirilo Rosas Espinoza, por la confianza y el apoyo que les brindó en este período”. “Algunos de los participantes se mostraron sorprendidos al ver la gran cantidad de personas que se dieron cita en el evento ya que es en este rubro es el primero que se hace en el campus. Los estudiantes pudieron ser parte de, además del festejo del día del niño, del cumplimiento de sueños para niños con enfermedades graves o en etapa terminal, esto los sensibilizó de manera significativa. Se reforzaron actitudes de servicio en los estudiantes y de responsabilidad social. Quedó en claro las necesidades de salud en la comunidad y el compromiso que la Universidad como formadora de personal de salud, tiene con la sociedad”. “A través del proyecto de talleres ocupacionales se ha intentado que los estudiantes adquieran habilidades de liderazgo, escucha, planeación estratégica; han mejorado en cuanto a la calidad y dinamismo de las exposiciones -no sólo dentro de los talleres, también lo emplean dentro de las aulas- y, sobre todo, se enfrentan a una realidad social a la cual deberán atender a su egreso. Asimismo, son jóvenes con alto grado de sensibilidad ante las necesidades de los demás, que no se conforman con ser observadores, convirtiéndose en estudiantes proactivos”. “Cuando se vinculan las áreas hacia un mismo objetivo se logran cosas maravillosas”. “Durante el proceso en que los estudiantes acudieron al asentamiento Tarahumara ubicado a las afueras de la ciudad, los estudiantes tuvieron la oportunidad de tocar puertas para hacer una

invitación personal a cada una de las familias para asistir a la feria, causando gran impacto al observar condiciones de vida, así como asombro al recibir los comentarios de comunidades aledañas que también se acercaron para solicitar a los estudiantes el apoyo. Más que aprendizaje fue la consciencia que los alumnos en ambos proyectos hicieron al darse cuenta en sitio de las grandes necesidades que existen por conservar los lugares así como de la pobreza extrema en la que viven algunos pobladores”. “Satisfacción del trabajo en equipo, ya que al principio no fue fácil integrar el esfuerzo, pero poco a poco se logró concentrarse en el objetivo de beneficiar a los niños. La situación socioeconómica de las comunidad sensibilizó a los estudiantes en torno a la importancia de participar en proyectos de responsabilidad social”. “Saber que aunque las personas que se estaban recibiendo eran de capacidades diferentes, no fue impedimento para que los alumnos trabajaran de la forma más natural, bailando, cantando, pintando sus caras, etc. Los alumnos al vencer el miedo que se tenía previo al evento por no saber qué pasaría, se convirtió en un disfrute al final, con emociones encontradas, ya que la mayoría de ellos habían participado en la primer edición”. “Los estudiantes regresaron muy motivados de la entrega de alimento, pues la gente se mostró muy agradecida y cooperativa al entusiasmarse en querer participar con los estudiantes en distintos proyectos de desarrollo social”. “Los alumnos de preparatoria principalmente se concientizaron acerca de las personas con capacidades diferentes Es importante la ayuda en especie pero es más importante la convivencia de los alumnos con los grupos más vulnerables y necesitados, algunas veces no aceptaron nada, solo querían platicar y ser escuchados de la situación que estaban viviendo”. “Resulta muy prometedor trabajar con pacientes tan jóvenes, pues la higiene postural los ayuda a prevenir enfermedades y lesiones”.

Algunas evidencias de las acciones de responsabilidad social de los estudiantes son:

Campaña arropa a un niño. Campus Tlalpan- Coyoacán.

Campaña a favor de medio ambiente. Campus Veracruz

Festejo de cumpleaños en el CRIT Occidente. Campus Zapopan

2. En cuanto a la pregunta sobre si existieron programas o acciones que incentivaron a los docentes de su campus a participar en acciones de responsabilidad social a favor de la comunidad durante 2012 y el primer semestre de 2013. El 50% de los campus contestó que sí y el otro 50% que no.

Fueron 36 las acciones o programas de responsabilidad social a favor de la comunidad durante 2012 y el primer semestre de 2013 en los que participaron los docentes.

Los programas o acciones de responsabilidad social consistieron en: Campañas de ahorro de recursos naturales, por ejemplo, se les pidió a los docentes apoyaran con apagar las instalaciones cada que terminaran sus clases y evitaran hacer uso de la energía eléctrica si no era necesaria. Participaron también en carreras deportivas. Apoyaron en dignificación del desayunador de la Escuela Primaria "Emiliano Zapata" ubicada en San Andrés Azumiatla, una zona marginada de la Cd. de Puebla, Puebla. Se mejoraron las instalaciones y se equipó el espacio. También dieron un día de su tiempo para convivir con los niños con cáncer del Hospital Civil, se les dieron juguetes, obras de teatro y alimentos para ellos y sus familiares. Durante el mes de noviembre estudiantes y docentes llevaron a cabo una recolección de artículos de despensa para el personal de limpieza y vigilancia con el que conviven día a día en el Campus. A lo largo de varios meses los Docentes en sus clases estuvieron pidiendo a los alumnos el que donaran libros en buen estado y que pudieran ser de utilidad para una escuela primaria, la respuesta que se tuvo fue gratificante ya que se lograron recaudar cerca de 700 libros en buen estado, entre ellos enciclopedias completas. El área de Recursos Humanos, quién convocó a las facultades de la Escuela de Ciencias de la Salud con el fin de tomar acuerdos de participación y acciones a realizar por cada facultad. Este proyecto de salud se inició con la Clínica Universitaria, en donde la Dra. del campus abre un expediente de Salud al personal administrativo, entrega un carnet de servicios en donde los pacientes son canalizados a la facultad competente según el caso de necesidad. También se estableció un ciclo de conferencias de salud, Huerto sostenible, entre otras acciones.

En las acciones antes mencionadas participaron docentes de la Facultad de Psicología, Nutrición, Fisioterapia, Medicina, Odontología. Deportes, Hospitalidad, Licenciatura semestral, cuatrimestral y Preparatoria.

Las acciones estuvieron ligadas en su mayoría a las asignaturas conocidas en UVM como sello y a las asignaturas del programa de Ciencias de la Salud y Hospitalidad.

Algunos resultados de las acciones y programas de Responsabilidad Social Universitaria durante 2012 y el primer semestre de 2013 fueron: en proceso. La integración de la Comunidad estudiantil con sus Docentes, con un compromiso social de trabajar en equipo, comunicación. Participación de los docentes en actividades extra clase y la vivencia de los valores de la Institución. También se logró la reducción de uso de la energía eléctrica. Se prestó un servicio comunitario por parte de los docentes que benefició la Salud de la sociedad y formación profesional integral de los estudiantes, entre otros.

Los resultados del programa o acción se difundieron dentro y fuera del campus a través de redes sociales, además de comunicados internos y entrevistas en la televisora local. Se realizaron videos institucionales y se llevó a cabo una presentación con el personal administrativo y docente del campus.

En cuanto a las anécdotas y aprendizajes se puede decir que “el trabajo coordinado entre docentes y estudiantes y la escuela beneficiada cristalizó en el acopio de material bibliográfico de mucha utilidad para la biblioteca de dicha escuela y a cambio recibieron muestras de generosidad ya que les recibieron con canastas de frutas, nieve, botanas, canciones y bailes, como agradecimiento al esfuerzo que los docentes y estudiantes habían hecho, todo ello fue coordinado por los Padres de Familia de la primaria beneficiada y en algunos de los alumnos, las lágrimas aparecieron en sus ojos, fue lo más significativo”. “Después de escuchar la conmovedora historia de “Mague”, una de las señoras que amablemente apoya a la Universidad con labores de limpieza, quién recorre media hora caminando a la parada del camión todas las mañanas para acudir a la Universidad y tiene a su cargo una hija y dos nietos, un pequeño grupo de docentes y estudiantes de la Preparatoria se dieron a la tarea de documentar todas las historias detrás del personal de limpieza y seguridad, encontrando varios casos similares. Después se dieron a la tarea de sensibilizar a toda la preparatoria contando las historias de vida de cada uno de ellos en persona, muchos se vieron sorprendidos al no imaginar las

condiciones de vida en las que se desenvuelven ese grupo de personas que otorgan una desinteresada sonrisa al inicio y final del día. En señal de agradecimiento los docente y estudiantes recolectaron las numerosas despensas para otorgar a dicho personal, los agradecimientos y las lágrimas no se hicieron esperar por parte de los más de veinte trabajadores de limpieza y seguridad”. “De organización de equipos multidisciplinarios e interdisciplinarios para servicio comunitario que beneficia la salud de la sociedad. El aprendizaje para los docentes no fue únicamente en su participación colaborativa con los estudiantes, sino también la creación de un espacio que conserva a la naturaleza como herencia para las futuras generaciones y cuidado del medio ambiente”. “Hubo docentes que comentaron que de repente se les olvidaba y lo recordaban en el camino y se regresaban al edificio a apagar las luces”. “Profesores de tiempo completo y parcial apoyaron y dieron de su propio tiempo, además de traer y convivir con su familia con los niños enfermos de Cáncer. El aprendizaje fue, no sólo para los docentes, sino para estudiantes y administrativos que participaron de él”. “La posibilidad de valorar lo que se tiene y el poderlo compartir con otros, fue el mejor aprendizaje. La dignidad debe ser implícita en todo momento para el ser humano”. “En cuanto al huerto sostenible, la experiencia de generar el cambio y de motivar el interés del alumnado por el uso de productos libres de pesticidas”.

Algunas evidencias de las acciones de responsabilidad social con docentes:

Huerto sostenible. Campus Tlalpan- Coyoacán.

Segunda Carrera UVM. Campus Mérida

3. En cuanto a la pregunta: Existieron programas o acciones que incentivaron a los colaboradores administrativos de su campus a participar en acciones de responsabilidad social a favor de la comunidad durante 2012 y el primer semestre de 2013. El 50% de los campus contestaron que sí y el otro 50% que no.

Fueron 37 los proyectos que se llevaron a cabo sobre de responsabilidad social a favor de la comunidad durante 2012 y el primer semestre de 2013 en donde participaron colaboradores administrativos de UVM.

Algunas de las principales acciones que se llevaron a cabo con los colaboradores administrativos fueron: Dictaminaciones de proyectos de coinversión social para INDESOL e IMJUVE. Dignificación del Desayunador escolar de la escuela primaria Emiliano Zapata. Campaña para la creación de conciencia del cuidado animal. Entrega de bebidas hidratantes a los voluntarios en apagar el Incendio del Bosque de la Primavera en Jalisco. Jornadas de salud y sensibilización para la donación sanguínea. Campaña de donación de Lentes "Ver bien para aprender mejor", Campaña UVM "Cuidar tu mundo, tu mejor causa", entre otros.

En estas acciones y programas participaron colaboradores de prácticamente todas las áreas administrativas de los campus: Reynosa, Aguascalientes, Puebla, Guadalajara Sur, Villahermosa, Tampico, Tuxtla, San Rafael, Cuernavaca, Veracruz, Zapopan, Texcoco, Chihuahua, Mérida y Tlalpan- Coyoacán.

Algunos de los resultados de estas acciones fueron: la reducción de uso de energía. Satisfacción ante el logro de resultados de beneficio de salud integral a la comunidad. Se reunió tonelada y media de alimento para perro y gato, mismos que se donaron a las asociaciones rescatistas de animales, se promovió la vacunación y esterilización de mascotas. Fueron recolectadas 68 unidades sanguíneas, que potencialmente beneficiaron a 120 niños y a 70 adultos. Personal Administrativo de la Preparatoria acudió a los principales eventos de "Diseña el Cambio", incluyendo un viaje de 5 horas a la Sierra Tarahumara, donde se benefició a una comunidad de más de 300 indígenas con despensas y vestido. Se entregaron 50 garrafones de agua y 50 garrafones de bebidas preparadas hidratantes para los bomberos y voluntarios, además de vasos y franelas para refrescarse en el incendio del Bosque de la Primavera en Jalisco. Se organizó una convivencia con personas de la Tercera Edad que asistieron al campus en donde cada uno de los colaboradores administrativos era chambelán de una de las invitadas, platicaron con ellas, bailaron, departieron, concursaron y las despidieron contagiados del optimismo y ganas de vivir de las ancianas.

Los resultados de las acciones se difundieron a través de Comunicados UVM y del órgano informativo electrónico para colaboradores administrativos de la UVM. Dentro de campus en la estación de Radio, TV local e internamente se hizo una presentación al personal. Además se han realizado ruedas de prensa para difundir los eventos, inserciones en diarios de circulación estatal y notas periodísticas sobre

los diferentes eventos de recaudación, campañas de esterilización, etc. También se emplearon las redes sociales y la difusión dentro del campus a través de carteles, lonas y correos electrónicos.

En cuanto a las anécdotas y aprendizajes que les dejaron estas acciones y programas de responsabilidad social a los colaboradores administrativos, se pueden mencionar que: “Se logra la integración de los administrativos en campañas que benefician a grupos vulnerables”. “Ver a los estudiantes organizar campañas de recolección bajo la lluvia, mojarse con bolsas llenas de ropa tocando puertas en colonias posicionadas en la ciudad, para después hacer un viaje de 5 horas a la Sierra Tarahumara para entrar a las pequeñas chozas y observar como una señora de más de 70 años agradece un litro de leche que no ha consumido en meses, definitivamente cambia la vida de los estudiantes y del personal administrativo que lo comparte con ellos”. “Los comentarios de los bomberos y voluntarios fueron que mejor los colaboradores administrativos de UVM los apoyaban que sus propias instituciones, que era una lástima pero que al mismo tiempo que bueno que había instituciones comprometidas y preocupadas por otorgar apoyo”. “El aprendizaje incluye la importancia del cuidado de las mascotas, su esterilización, adopción y la creación de una cultura de responsabilidad. Varios administrativos han adoptado mascotas y en la celebración de los eventos, estas mascotas han participado y ganado incluso concursos de belleza”. “La satisfacción de servir a la comunidad donde se encuentra localizada la Institución Educativa, con acciones destinadas a mejorar y/o preservar la salud. El aprendizaje que dejó esta actividad, es la solidaridad que la comunidad universitaria demostró ante la convocatoria encabezada por una exalumna de éste campus, quien como responsable del Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea, regresa a su alma mater como toda una profesionista comprometida con acciones a favor de mejorar la calidad de vida de nuestros semejantes. La colaboración y el trabajo en equipo, siempre da buenos resultados”.

Para finalizar la encuesta se dejó un espacio para comentarios adicionales en el que los campus vertieron opiniones y pensamientos muy interesantes y motivadores, entre otros: “Cada semestre nos hemos preocupado por organizar eventos en donde nuestra comunidad estudiantil, pueda aportar un granito de arena a la sociedad con características diferentes a ellos: niñas ciegas, niños con cáncer, personas de la tercera edad, deportistas que sufrido alguna amputación, ancianas desamparadas,

CRIT Teletón. Los comentarios que emiten en sus evaluaciones al concluir dichas actividades, siempre han sido favorables y motivantes para no cesar en la realización de los mismos”. “La Responsabilidad Social puede ser una enorme plataforma para las Universidades, especialmente cuando la sociedad se encuentra necesitada de humanismo”. “Una persona se vuelve interesante cuando se interesa por las demás personas”. “Se ha considerado realizar nuevamente este evento en que se unió de manera grata a la comunidad universitaria en la búsqueda de beneficiar a esta casa hogar, además de que en el mes de julio de este año fuimos invitados a la inauguración del segundo edificio de dormitorios de los niños que alberga la institución”. “El programa de la carrera UVM nace como un proyecto enfocado a impactar a la sociedad a través de un evento deportivo, social que apoye a sectores vulnerables y que nos ayude a promover la responsabilidad social en nuestra comunidad”. “En general se realizan diversas acciones de responsabilidad social, algunas a iniciativa del campus y otras convocadas por instancias gubernamentales. De igual forma se participa en los programas corporativos de Laureate”. En el CDEC - UVM Puebla se tienen diversos programas de atención con responsabilidad social; en la mayoría de ellos se intenta que haya un trabajo conjunto en el que directa o indirectamente participe la comunidad académica, estudiantil y administrativos del campus”. “Es mucho lo que se puede hacer como Institución, aunque los principales apoyos siempre los consiguen los alumnos y maestros falta mucho más que hacer de forma ordenada y con respuestas más rápidas como cuando suceden Huracanes o desastres”. “Se está trabajando en forma local con algunos de los docentes de la materia de Taller de Fortalecimiento, tratar de involucra a la comunidad universitaria en general para apoyar en campañas de donación, en ciclos anteriores”. “Se trabajó por parte de los docentes campañas de apoyo a alberges de perros y gatos”. “En campus se cuenta con un equipo Enactus, el cual participo en la pasada copa nacional en el Centro Banamex, consiguiendo un 3er lugar en la liga durante su primera participación con el proyecto Pasni upcycled handmade. Dichos estudiantes trabajan actualmente en el desarrollo de nuevos proyectos para impulsar a una comunidad en necesidad”.

Colecta de juguetes. Campus Villahermosa

Apoyo a bomberos y voluntarios con bebidas hidratantes en el incendio del Bosque de la Primavera. Campus Zapopan.

Conclusiones.

Hablando de los resultados de la encuesta, no obstante que se recibió el 43% de las respuestas de los 37 campus, se cuenta con la representatividad de 5 Regiones UVM de 6. Se presume que varios campus no contestaron la encuesta debido a que se realizó en tiempo de inscripciones donde la prioridad es la matrícula.

Desde otro orden de ideas, se puede concluir que la responsabilidad social universitaria está tomando cada vez una mayor importancia en las acciones y programas que los campus realizan a lo largo del país. Durante 2012 y el primer semestre del 2013 se llevaron a cabo más de 130 proyectos o acciones de responsabilidad social en 16 campus de la UVM que representan el 43% de los campus por lo que se contempla que en UVM durante ese periodo al menos se debieron de realizar más de 200 proyectos en los que se beneficiaron a distintos segmentos de la población con necesidades y carencias educativas, económicas, de salud y atención, entre otras.

El aprendizaje y las vivencias de los integrantes de la Comunidad UVM respecto al desarrollo y resultados de las acciones y programas de responsabilidad social universitaria durante 2012 y el primer semestre de 2013 fueron altamente satisfactorios y formativos en lo personal, en lo académico y en lo social.

En cuanto a la Responsabilidad Social en UVM se concluye que la Responsabilidad Social Universitaria en la UVM tiene la misión de cambiar la mirada de aquellos que en un futuro tomarán las decisiones en las empresas: una mirada que busque la rentabilidad pero desde el respeto a los trabajadores, a los consumidores, al medio ambiente más allá de la filantropía o la acción social. La Responsabilidad Social Universitaria para la UVM es un compromiso social el cual requiere de la participación de toda la Comunidad Universitaria integrada por estudiantes, docentes y colaboradores administrativos para dar respuesta al deber interno y externo como parte del comportamiento y desempeño social en el interés de privilegiar la calidad de vida desde una representación global, es decir no solo en términos económicos, éticos-morales, sino en promover la convivencia justa en la

sociedad, el desarrollo humano para la difusión de conocimientos en pro del bienestar con sentido humano y valores compartidos.

Por último es importante precisar que la Responsabilidad Social Universitaria de corte académico se lleva a cabo en UVM a través de los campus y la RSU corporativa justamente nace de iniciativas de las Oficinas Corporativas y claramente están diferenciadas ya que sus objetivos y público meta son diferentes. Así el Premio UVM y el distintivo ESR son la clara muestra que en la UVM se realizan paralelamente acciones de responsabilidad social tanto académica como corporativa y que no compiten una con la otra ya que están bien definidos los públicos objetivo de cada una de ellas.

Fuentes de información.

Aguirre, René, de Pelekais, Cira y Paz, Annherys (2012). Responsabilidad social: compromiso u obligación universitaria. Venezuela: Revista Telos Vol. 14 1: 11 – 20

Aristizábal, Carlos A., González, Claudia, Durán, Gustavo, Bolívar, Nubia (2012). Impactos de responsabilidad social-Fundación Universitaria Monserrate. Venezuela: Revista Venezolana de Gerencia Vol. 17 No. 59

Bustos, Carmen, Inciarte, Alicia (2012). Dimensión comunitaria de la responsabilidad social universitaria. Venezuela: Revista Opción, Año 28, No. 68

Cevallos, Catalina R. (2008) Sobre la Responsabilidad Social en la PUCP, consultada en <http://blog.pucp.edu.pe/item/441/sobre-la-responsabilidad-social-en-la-pucp-por-catalina-romero-cevallos>

Cohen, Daniel (2007). Desafíos de la Responsabilidad Social Universitaria. México: Revista Razón y Palabra No. 55

Crespo, Faride (2010). Entre el concepto y la práctica: responsabilidad social empresarial. Colombia: Estudios Gerenciales, vol. 26, núm. 117, octubre-diciembre, Universidad ICESI

De la calle, Carmen, Giménez, Pilar (2011). Aproximación al concepto de Responsabilidad Social del Universitario. España: Revista Comunicación y Hombre Número 7

Díaz de Iparraguirre, Ana M (2008). La responsabilidad social de la Universidad en la promoción del capital social para el desarrollo sustentable. Edición electrónica gratuita, consultada en: <http://www.eumed.net/libros/2008b/402/index.htm>

Díaz Flores, Martha (2012). Enfoque ético de la responsabilidad social universitaria. México: Revista Tiempo de Educar, vol. 13, núm. 25, enero-jun

García de Paredes, Gustavo (2008). Responsabilidad social de las universidades de nuestra América Universidades, vol. LVIII, núm. 38, julio-septiembre, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Organismo Internacional

Martínez de Carrasquera, Cynthia. Responsabilidad social universitaria-transferencia tecnológica en su vinculación con el entorno social. Venezuela: Revista Opción, Año 28, No. 68

Martínez, O.; Picco, J. (2011) Responsabilidad Social de las Universidades. Consultado en http://www.iarse.org/site/downloads/curso_rse/Responsabilidad_Social_de_las_Universidades-JE_Picco_y_OF_Martinez.pdf

Ojeda, Juana; López, Joaneli; Salas, Ernesto (2012). El valor ético de la responsabilidad social en la investigación. Venezuela: Opción, vol. 28, núm. 68, mayo-agosto

Ramos Parra, César (2012). Cultura innovativa para la universidad de servicio en el marco de la responsabilidad social universitaria. Venezuela: Revista Opción vol. 28 No. 68

Salom, Jesús, de Pelekais, Cira, Núñez, María Guadalupe (2011). Responsabilidad social desde el enfoque de la gestión pública en el sector universitario. Venezuela: Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. XVII, núm. 1, enero-marzo. Universidad Zulia

Siracusa, Giuseppe, Ardiles, Arlene y Pulido, Sirse (2012). Gerencia universitaria postmoderna en el paradigma de la responsabilidad social. Venezuela: Revista Venezolana de Gerencia Vol. 17 No. 58

Soto, Diana (2009). El profesor universitario de América Latina: hacia una responsabilidad ética, científica y social. Colombia: Revista Historia de la

Educación Latinoamericana, núm. 13. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Vallaes , François, de la Cruz, Cristina y Sasia, Pedro M. (2011). Responsabilidad social universitaria. Manual de primeros pasos. México: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Editorial Mc.Graw- Hill Interamericana

Vera Guadrón, Luis José, Gómez Silva, María Lordes, Acosta B., Yaneth Coromoto, Perozo Piñero, Lorehny (2012). La docencia en el marco de la responsabilidad social universitaria. Venezuela: Revista Opción, Año 28, No. 68

Bloque de mesas D

Mesa D.1

Construcción de capital social: alianzas entre el gobierno y sociedad civil

El fortalecimiento institucional empieza en casa: la evaluación al PCS como proceso que involucra OSC-gobierno-investigadores.

Israel Banegas González, UNAM, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)
ibanegas@unam.mx

Tania Hernández Ortiz, UNAM, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED)
tatis23ho@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la experiencia de evaluación del programa de coinversión social (PCS). Se advierte la existencia de dos procesos, uno de evaluación del programa que se enmarca en el esfuerzo de evaluación de la política social federal y, el otro de un ejercicio de actualización y evaluación por parte de los beneficiarios. De ambos procesos el programa recopila elementos para su mejora con productos y plazos definidos. Como premisa inicial se parte de que el proceso continuo de mejora del programa se debe en gran medida su interacción con los beneficiarios y de un ejercicio de emulación de las prácticas de éstos. Los resultados advierten que el PCS retroalimenta sus procesos con los elementos que rescata de los dos procesos de evaluación.

Palabras clave: Programa de Coinversión Social / evaluación / organizaciones de la sociedad civil/ evaluación de impacto / capital social / fortalecimiento

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la experiencia de evaluación del Programa de Coinversión Social (PCS). Se pretende aportar a la discusión sobre los mecanismos de interacción entre el gobierno y la sociedad civil, donde el PCS es un programa clave, con el fin de contribuir a la toma de decisiones del programa respecto a la actualización y atención a sus beneficiarios, así

como a la divulgación de la experiencia del programa como ejemplo de la relación de comunicación constante entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los programas gubernamentales.

El PCS ha participado en un esquema de evaluación que involucra diferentes aspectos operativos. Analizar estos instrumentos permitirá hacer una revisión de las interpretaciones, valoraciones y recomendaciones que se desprenden de las evaluaciones. Como premisa de partida se argumenta que las evaluaciones al PCS han servido para continuar el círculo de la formulación, implementación y reformulación (retroalimentación) de la política pública (Parsons, 1995). Se pretende demostrar que existen dos procesos independientes que han hecho posible que las evaluaciones al PCS sirvan para reorientarlo a las necesidades de las OSC. El primero refiere al proceso de consolidación de una "cultura de evaluación" en el gobierno federal que involucra al Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); el segundo proceso es la comunicación y retroalimentación constante entre el PCS y sus usuarios. Esto último ha permitido que el programa, a lo largo de su implementación, pueda orientar sus procesos a las necesidades coyunturales de sus beneficiarios.

Indagar sobre la relación entre OSC y PCS permitirá aportar elementos para valorar si este posible caso de éxito, en materia de evaluación de programas sociales, se debe a un efecto de goteo (de instancias superiores a los operadores del programa) o si se debe a una relación de mutuo beneficio e interacción entre el programa y las OSC.

Para estudiar el proceso de evaluación institucional se cuenta con las evaluaciones realizadas al programa desde 2007. Entre éstas están las evaluaciones específicas de desempeño en los años 2008, 2009-2010 y 2010-2011, las evaluaciones de consistencia y resultados en 2007 y 2011-2012, la evaluación de procesos 2008, y la meta-evaluación en 2012. Además de las evaluaciones que son definidas por CONEVAL, hay otro tipo de evaluaciones que se realizaron de acuerdo a las necesidades particulares del programa, como la evaluación externa "Efectos del programa de coinversión social en la construcción de capital social" de 2010. Son estas últimas evaluaciones, además de la sistematización intercambios de información entre sociedad y gobierno que forman parte de las evidencias de una relación estrecha entre OSC y PCS.

Entre los instrumentos de recolección de información de usuarios está la sistematización del seguimiento físico, normado por las reglas de operación (ROP) del PCS donde se recaban, entre otros aspectos, las áreas de oportunidad en la atención de actores sociales. El segundo instrumento es la sistematización de las reuniones regionales que se realizan entre INDESOL y las OSC, en donde se recaba información que ayuda a la retroalimentación de la forma y contenido de las capacitaciones que el PCS realiza.

Las evaluaciones al PCS desde las OSC u organismos internacionales son escasas. Se tiene evidencia de una valoración al programa hecha por la organización Alternativas y Capacidades A.C. de la que se desprenden elementos de análisis sobre las convocatorias, el presupuesto y el esquema de evaluación que el programa ha seguido, entre otros aspectos (2009).

El artículo da cierre con un análisis sobre las características del programa y cómo se ha retroalimentado derivado de sus experiencias de evaluación y de la emulación de las actividades que las organizaciones realizan. En particular sobre el tema de las evaluaciones está presente el reto de la formulación de los términos de referencia para una evaluación de impacto, de la cual se ponderan sus beneficios.

Antes de continuar se considera importante hacer una breve referencia a la historia del programa. El Programa de Coinversión Social (PCS) tiene sus antecedentes en el Fondo de Coinversión Social creado 1993. Posteriormente el fondo se convierte en Programa de Coinversión Social en el año 2000. Los objetivos del programa desde sus orígenes han estado relacionados con la construcción de capital social. Sin embargo han sido objeto de proceso de actualización constante. Asimismo ha habido un proceso de redefinición de los indicadores de resultados en su matriz de marco lógico (MML). Entre los cambios más relevantes para el programa se encuentra las diversas definiciones de capital social, ya sea construcción o generación y, del método de cálculo del indicador.

Los posibles beneficiarios del programa son los actores sociales. Por actores sociales se entiende a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las instituciones de educación superior y los centros de investigación. Anteriormente también estaban incluidos los municipios de las entidades federativas y delegaciones del Distrito Federal. En 2011, éstos últimos son excluidos de la definición de población objetivo (ROP del PCS, ejercicio fiscal 2011, 2010).

Desde sus inicios el programa entrega apoyos económicos de coinversión a los actores sociales. Son proyectos de coinversión ya que los actores sociales tienen que aportar un mínimo del 20% del valor total del proyecto. Los apoyos son asignados a través de convocatorias. Éstas han cambiado en número y especificidades a lo largo del tiempo. Algunas de las convocatorias son conjuntas con otros programas, órganos gubernamentales y poderes. Por poner un ejemplo en 2012 a través de un convenio de coordinación entre el Indesol y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), fue publicada la Convocatoria Iniciativas Ciudadanas en Materia de Educación y Promoción de los Derechos Humanos en el Distrito Federal (DH) (Programa de Coinversión Social, 2012b).

Además de proyectos sociales el PCS financia investigaciones. Existe una convocatoria en particular llamada "Vertiente de investigación" que tiene como objetivo "apoyar y alentar el desarrollo de proyectos de investigación de calidad académica que generen y propicien conocimiento, análisis, evaluaciones y propuestas sobre el perfil y características de la sociedad civil en México, su incidencia en las políticas públicas y en la construcción de ciudadanía, así como sus contribuciones a la gobernanza, el desarrollo y el capital social" (Programa de Coinversión Social, 2012b, p.268). Estos temas son gran relevancia tanto como insumo de trabajo para el INDESOL y el PCS, como para las OSC. Entre los temas que se han tratado está: la convocatoria de investigación sobre la protección de los derechos de los migrantes en México y la convocatoria iniciativas ciudadanas en materia de educación y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal.

El PCS forma parte del grupo de programas dedicados al fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. El ejecutivo federal se encuentra obligado a las actividades de fomento de acuerdo a la ley general de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (2004). Conforme a los lineamientos de ésta Ley anualmente se integra al Presupuesto de Egresos de la Federación un anexo especial que informa 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. De acuerdo a este anexo se puede observar que la SEDESOL como secretaría otorga el mayor número de apoyos económicos a las OSC con un total de 2,069, de los cuales 1,842 corresponden al Programa de Coinversión Social, de ahí la especial importancia del programa en la relación

sociedad civil y el ejecutivo federal. Se encuentra en segundo lugar de número de apoyos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con un total de 1,823 apoyos económicos otorgados y en tercer lugar la Secretaría de Educación Pública con 619 apoyos (Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012). La información que se dispone no permite hacer un desglose de los programas incluidos en este anexo. Algunos investigadores se han aproximado al análisis de la información de las partidas del presupuesto que presenta SHCP y al análisis de las cuentas satélite de instituciones sin fines de lucro del INEGI. Aún existe una necesidad de ahondar en investigaciones sobre estos temas.

I. Evaluación al Programa de Coinversión Social normado por el esquema de evaluación federal

I.1 El marco de evaluación federal

La evaluación a los programas federales nace de la necesidad de contar con información relevante sobre la actuación y pertinencia de los programas públicos de desarrollo social. De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004), la evaluación de la política de desarrollo social está a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La evaluación “tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (LGDS, 2004). En conjunto con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, el CONEVAL publica cada año el calendario de evaluaciones que se realizarán a los programas federales de desarrollo social.

El CONEVAL puede realizar las evaluaciones o contratar a organismos evaluadores independientes. Los organismos independientes pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Las evaluaciones coordinadas por el CONEVAL tienen distintos fines y por ello distinta naturaleza. Su aplicación dependerá de la etapa en la que se encuentre el programa (inicio o consolidación), y de las necesidades específicas definidas por las instituciones. Entre los tipos de evaluaciones podemos encontrar de

consistencia y resultados, de indicadores, de procesos, de impacto, específicas de desempeño y específicas.

Los actores involucrados en el proceso de evaluación son el CONEVAL como instancia reguladora y de calidad del proceso, los responsables de los programas federales y sus respectivas unidades de evaluación y, los evaluadores externos de organismos independientes de los programas evaluados.

Ante cada ejercicio de evaluación los programas evaluados desprenden Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Los ASM contienen actividades, áreas responsables, fechas de término establecidas, resultados esperados y productos y/o evidencias. Éstos se dividen entre ASM específicos, donde el programa es el único responsable de su implementación, o institucionales, que involucran a otras instancias de la administración pública. Se sabe además que los programas tiene una lógica interna de evaluación y actualización constante que es importante mencionar, sin embargo es difícil de documentar debido a que se trata de procesos internos.

Respecto a los beneficios que trae la evaluación a los programas federales de desarrollo social cabe destacar tres: la transparencia, la divulgación del desempeño de los programas y el desprendimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Las evaluaciones son ejercicios de transparencia de las actividades, los apoyos y servicios que otorgan los programas. Ya que en éstas se valora el diagnóstico de su población objetivo, si su medición está actualizada y si los apoyos y servicios llegan a ésta. Además ser un espacio para el análisis sobre el ejercicio del presupuesto respecto a la operación de los programas.

El insumo base de las evaluaciones lo comprende la matriz de marco lógico (MML) que cada programa federal tiene la responsabilidad de realizar y actualizar. En esta matriz se especifica el fin y propósito del programa. Igualmente se definen las acciones y componentes que contribuyen a realizar el propósito y fin del programa. Se busca con esto que los programas tengan una lógica vertical donde las acciones y componentes tengan un impacto en los objetivos del programa. De cada uno de los elementos que comprenden MML se derivan indicadores que deben contener metas que deberán ser analizadas en el proceso de revisión del presupuesto.

La divulgación del desempeño de los programas que se lleva a cabo durante y después de los ejercicios de evaluación no sólo sirve para la asignación presupuestaria. Es importante ya que genera investigación científica sobre la problemática de la población que atienden los programas federales. El seguimiento a los ASM por los programas se considera como una guía de los rubros en los que los programas deben trabajar en beneficio de la población a la que atienden.

El proceso de evaluación de programas federales no ha sido exento de críticas por parte de la comunidad académica. Algunos autores han criticado la dependencia que existe entre los evaluadores y los programas evaluados. (Agudo, 2012) En particular se ha señalado que los temas a evaluar son propuestos por los responsables de los programas y no por el equipo evaluador. Asimismo, el pago por las evaluaciones está condicionado al visto bueno de la dependencia sobre los informes finales entregados. Esto último lleva a que los reportes sean consensuados, en el mejor de los casos, entre los evaluadores y los programas, o en el peor escenario a poner en duda la independencia de los hallazgos encontrados.

Otra crítica realizada al proceso de evaluación de programas federales se enfoca más al uso que realmente se le dan a las evaluaciones de los programas. En específico, en el ámbito federal, las recomendaciones de las evaluaciones no son vinculatorias. Si bien se da un seguimiento puntual a los documentos de trabajo que incorporan los ASM de cada programa, no existe una instancia independiente que pueda obligar al programa a hacer un cambio en particular. Es decir, las recomendaciones que emanan del CONEVAL no son vinculatorias. Igualmente se ha cuestionado que la falta de capital humano en las instancias que evalúan la asignación del presupuesto hace que no se aprovechen las evaluaciones (Cardozo, 2013). Como muestra de lo anterior puede apreciarse en los pocos programas que han sido suspendidos total o parcialmente desde que empezó a funcionar el proceso de evaluación federal.

El esquema de evaluación tiene en sí mismo retos que debe superar. Entre éstos se encuentran: el presupuesto de las evaluaciones y la homologación de las evaluaciones. Por un lado las partidas destinadas a evaluación representan una dificultad para los programas con poco presupuesto, ya que en ocasiones tienen mayor valor las evaluaciones que los apoyos que entregan. Por otro lado las evaluaciones al estar sujetas a un esquema general de evaluación están poco diseñadas a las características específicas de los programas y de la población a la que atienden.

I.2 El programa de coinversión social en el esquema de evaluación

La SEDESOL, por medio de la dirección general de evaluación y monitoreo, ha promovido que programas como el PCS sigan la normatividad respecto a los requerimientos de información sobre desempeño y evaluación que dicta el gobierno federal. Entre las evaluaciones a las que ha estado sujeto el PCS se encuentran las evaluaciones específicas de desempeño 2008, 2009-2010, 2010-2011 y 2012-2013, de consistencia y resultados 2007 y 2011-2012, de diseño 2007, de procesos 2008 y meta-evaluación en 2012. En lo relativo a evaluaciones específicas en 2010 el PCS fue sujeto a la evaluación “Efectos del programa de coinversión social en la construcción de capital social” que retomó aspectos específicos sobre la población a la que atiende el PCS.

Derivado de este marco de evaluación el PCS tiene un documento histórico de los ASM en el que se puede notar que el programa da puntualmente seguimiento a las observaciones de las evaluaciones y cuenta con un programa de seguimiento meticuloso. De 41 ASM derivados de las evaluaciones hechas al PCS desde 2007, el programa ha planeado 51 productos y/o evidencias del avance de la recomendación. De estos 51 productos y/o evidencias se han finiquitado en los tiempos establecidos 45 y continúan vigentes 6 más. (Programa de Coinversión Social, 2013a, p.1)

Los ASM son diversos debido a las necesidades y momento de vida del programa. Sin embargo destacan cuatro dimensiones en las que el PCS ha puesto especial interés, estos son: la generación de capital social y el fortalecimiento de los actores sociales, la vinculación entre los actores sociales, la sistematización de experiencias exitosas y la importancia del conocimiento de la metodología de marco lógico para el desarrollo de los proyectos.

El capital social y el fortalecimiento

Este tema es de especial importancia debido al hecho de que las definiciones de los conceptos de capital social y fortalecimiento institucional y su posterior operacionalización están ligadas a los indicadores de resultados que miden el desempeño del programa. A esto se suma el hecho de que se trata de conceptos de los cuáles sus definiciones no tienen unanimidad clara en la academia ni se podría afirmar que están cerca de estarlo.

En lo relativo a la identificación de capital social el PCS ha tenido diversas recomendaciones. Cabe documentar que derivado de la evaluación específica de desempeño 2009-2010 el PCS retomó como ASM la necesidad de definir capital social y actores sociales fortalecidos, así como la elaboración de una propuesta para la operacionalización de estas definiciones (Programa de Coinversión Social, 2013a).

Así también en la evaluación específica “los efectos del programa en la generación de capital social” de 2010, los ASM derivados se relacionan con dos aspectos: la necesidad de definir los conceptos de capital social y fortalecimiento y la identificación de las variables que repercuten en el capital social y el fortalecimiento de los actores sociales (Programa de Coinversión Social, 2013a). Esta evaluación además advirtió que la “definición de capital social en sus reglas de operación, no se encuentra totalmente vinculada a la operación del Programa” (Soloaga, 2010, p. 163). Al respecto el equipo evaluador “propone una definición para ambos conceptos (fortalecimiento institucional y capital social) vinculada al proceso operativo del Programa” (Soloaga, 2010, p. 163).

La forma en la que el PCS atendió estas recomendaciones puede ser vista como un proceso de mejora continua del que se tiene evidencias en cambios a sus reglas de operación (ROP) así como en su Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y por ende en la constante actualización de sus indicadores de resultados.

Respecto a la identificación de las variables que inciden en el capital social, el PCS diseñó una “Metodología para medir el desarrollo del capital social de los Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos (AREP) a través del apoyo del PCS” (2012). De ésta se desprenden cuatro variables de estudio: colaboración, acción política, densidad y empoderamiento. De cada variable existe una serie de preguntas que son recogidas a través del “Cuestionario dirigido a los actores sociales apoyados por el PCS en 2012, como aproximación para conocer el desarrollo de capital social”. El cuestionario sirve para nutrir el índice de capital social que es reportado por el PCS (Programa de Coinversión Social, 2012d).

En relación al fortalecimiento de los actores sociales, el PCS diseñó el “Cuestionario de diagnóstico de fortalezas institucionales”. El cuestionario recoge variables relacionadas con la estructura organizacional de los actores sociales, el proceso de capacitación y profesionalización,

bienes y servicios del actor social, procuración de fondos, trabajo del actor social y mecanismos de difusión (Programa de Coinversión Social, 2012e).

Vinculación entre actores sociales

Entre los ASM que se derivan de esta dimensión está la búsqueda de mecanismos que permitan promover la vinculación entre actores sociales, presente en la evaluación “Los efectos del programa en la generación de capital social” de 2010 (Programa de Coinversión Social, 2013a).

El interés del PCS por la vinculación entre actores sociales es un elemento que el programa ha promovido desde su origen. El seguimiento a las recomendaciones en este tema más que como un elemento nuevo se ve como parte del perfeccionamiento de un proceso. La recomendación fue atendida en el mismo sentido, con la información que ya se contaba sobre la experiencia de los actores sociales en los proyectos, el PCS creó un mapa de las organizaciones apoyadas por entidad federativa y con información desagregada por convocatoria.

Sistematización de experiencias exitosas y buenas prácticas

El ASM en relación a este tema proponen la recuperación y sistematización de las experiencias y proyectos exitosos de los actores sociales, derivado de la evaluación específica de desempeño 2009-2010. En el mismo sentido se encuentra la recomendación derivada de la evaluación específica de 2010 que propone explorar mecanismos adicionales que permitan identificar proyectos exitosos y/o buenas prácticas (Programa de Coinversión Social, 2013a).

La forma en la que el PCS dio cumplimiento a estos ASM fue a través de una metodología para la identificar y valorar los aprendizajes y buenas prácticas de los actores sociales.

Metodología de marco lógico para el desarrollo de los proyectos

En relación con el fortalecimiento a los actores sociales se desprende el ASM de la evaluación de 2010 que propone revisar los formatos de presentación de proyectos con el objetivo de contar con mecanismos que permitan a los actores sociales identificar su objetivo, población, bienes y servicios e incidencia (Programa de Coinversión Social, 2013a).

La forma en la que el PCS atendió este aspecto fue a través de la elaboración de un documento que describe los elementos de la metodología de marco lógico (MML) contenido dentro del formato de solicitud de apoyo económico para la ejecución del proyecto. Cabe notar que esta metodología la misma a la que está sujeta el programa para definir su árbol de problema, definir sus objetivos y plantear indicadores confiables. Sería de esperarse que esta interacción entre el programa y las organizaciones vía la capacitación sea un vehículo de capacitación tanto para los operadores del programa como los miembros de las organizaciones.

2. Evaluación y retroalimentación al PCS desde las OSC

Reuniones regionales lugar de discusión entre PCS y OSC

Las reuniones regionales son una actividad programada que realiza el PCS año con año. En éstas se genera un espacio de discusión y retroalimentación de experiencias entre los actores sociales con proyecto apoyado por el programa. Estas reuniones son además el espacio propicio para que el PCS se retroalimente de las opiniones expresadas por sus beneficiarios.

En 2012 las reuniones regionales tuvieron dos finalidades “contar con un espacio en donde pudieran [los actores sociales] fortalecerse a través del desarrollo de capacidades técnicas en el diseño de sus propuestas de intervención social y aportar, compartir sus ideas y aprendizajes derivados de la experiencia en el desarrollo de sus proyectos” (Programa de Coinversión Social, 2012a, p.5).

Para el desarrollo de la primera finalidad, el PCS en conjunto con el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) diseñó un taller de metodología de marco lógico para el diseño y la gestión de proyectos. Elemento que, cabe mencionar, contribuye a uno de los ASM mencionados en la sección anterior, aunque no hay evidencia de que el PCS lo relacione directamente.

En estas once reuniones regionales se atendió a 822 personas integrantes de 771 organizaciones de la sociedad civil, es decir, un poco más de la mitad del total de la población atendida que para 2012 son 1,524 actores sociales. Estas reuniones son un espacio de retroalimentación de

experiencias entre actores sociales, dónde también hay lugar de retroalimentación para el programa en general y las futuras emisiones de las reuniones.

Las recomendaciones para las futuras reuniones van en el sentido de: ampliar los días y el tiempo que se le dedicó al taller, crear un directorio de contactos e invitar a las reuniones aún a las organizaciones que no cuenten con proyecto apoyado. Respecto al taller se plantea pensarlo en la modalidad en línea a manera de diplomado y profundizar en algunas temáticas. En relación al directorio los participantes sugieren hacerlo “con el objetivo de poder profundizar en los contactos que se establecen a través de estos eventos” (Programa de Coinversión Social, 2012a, p.32). En lo que respecta a la inclusión de organizaciones que no cuentan con proyecto apoyado, un hallazgo relevante fue que “existen organizaciones que tienen buenas ideas de proyectos pero nunca son apoyados porque no saben cómo estructurarlos y presentarlos a los dictaminadores” (Programa de Coinversión Social, 2012a, p.32). En este sentido, es pertinente analizar las acciones que ha implementado el PCS en pos de apoyar a posibles beneficiarios a incorporarse a las convocatorias.

De lo anterior, el PCS ha emprendido acciones de mejora, aunque éstas no hayan sido explícitas sino más bien como parte de un proceso de seguimiento a los ASM y a la propia iniciativa del programa. Recientemente el programa creó el directorio de los actores sociales apoyados, los datos se encuentran desagregados por entidad federativa y por convocatoria. Respecto a los talleres, el PCS ha puesto especial atención a las capacitaciones a los actores sociales. Por poner un ejemplo, el programa llevó a cabo 157 talleres de capacitación sobre las ROP y elaboración de proyectos, donde se atendieron a 2,982 actores sociales. Además se llevaron a cabo 19 talleres específicos sobre las convocatorias del PCS (Programa de Coinversión Social, 2012b).

Las recomendaciones de los actores sociales al programa de coinversión social derivadas de las reuniones regionales fueron en tres aspectos: fomentar más lugares de reunión entre los miembros de las OSC que tengan como objetivo la difusión buenas prácticas así como la creación y fortalecimiento de redes; creación de espacios de capacitación en línea en diversos temas y asesoría más personalizada; capacitación a los dictaminadores de proyectos del PCS en materia de metodología de marco lógico y la adecuación del formato para la solicitud de apoyos del PCS a la misma metodología (Programa de Coinversión Social, 2012a).

El PCS se sirve de las herramientas del sistema nacional de capacitación a distancia para el desarrollo social (SINACADDES) con el propósito de potenciar su cobertura en materia de capacitación a actores sociales. El SINACADDES se trata de una oferta institucional gratuita de educación no formal del Indesol, que para 2012 reportó un total de 28,164 asistentes de los cuales el 30% correspondió a integrantes de OSC. Entre las temáticas de las capacitaciones están: planeación estratégica, elaboración de proyectos, estrategias de financiamiento y procuración de fondos y sistematización de experiencias de las OSC (Programa de Coinversión Social, 2012b). Un aspecto que resta por evaluar y que depende en gran medida de la obtención de información por parte del programa, tiene que ver con documentar la evidencia sobre las otras dos temáticas sugeridas.

El seguimiento físico a los proyectos apoyados y la actualización del diagnóstico de la situación de los actores sociales

La visita de seguimiento físico se trata de una actividad que realiza el PCS para verificar el desarrollo de los proyectos apoyados. De acuerdo a ROP se visitan a un mínimo de 25 proyectos apoyados. La evidencia de la visita se recopila en cinco instrumentos: constancia de visita de campo, formato de visita de campo, y tres cuestionarios, de diagnóstico de fortalezas institucionales, para personas promotoras de los proyectos y para personas participantes de los proyectos.

Si bien la visita de seguimiento físico no cuenta con un apartado específico para evaluar al programa, si es un instrumento que sirve para la actualización del diagnóstico de la situación de los actores sociales. Derivado de los cinco instrumentos que se desprenden de este proceso, el PCS hace un análisis sobre la situación de los actores sociales.

Sobre la invitación a las actividades que los actores sociales llevan a cabo “se observó que la manera más efectiva para difundir y convocarla, fue a través de la invitación directa (49%), seguido proporcionalmente del aviso de un familiar o vecina/o para que viniera (17%)”. En este sentido el PCS propone que las organizaciones “podrían involucrarse de manera directa con las personas beneficiarias desde la fase del diagnóstico, no de la ejecución del proyecto, lo cual podría asegurar mayor arraigo y credibilidad, mediante la creación de condiciones más favorables

de trabajo e impacto, promoviendo la participación y la apropiación de los objetivos de trabajo por parte de las personas participantes” (Programa de Coinversión Social, 2012c, p.17).

La información que los actores sociales comunican a las personas participantes al respecto de los recursos ejercidos para llevar a cabo el proyecto y los resultados obtenidos, “la percepción de más del 68% de la población es que sí fue transmitida dicha información, mientras que el 16% consideró no estar informada”. Ante estas respuestas el PCS “plantea la necesidad de incentivar a las OSC a una más amplia y clara difusión de los detalles de sus trabajos entre su población beneficiaria, en aras de la política de participación social que promueva la información, la intervención propositiva y respetuosa y la transparencia de su ejecución” (Programa de Coinversión Social, 2012c, p.17).

La recaudación fondos para la ejecución de los proyectos de los actores sociales el PCS “encontró cierta vulnerabilidad en la construcción de una estrategia y un plan de gestión y manejo de los recursos” a lo cual el programa advierte que “se requiere la promoción de estrategias para fomentar adecuadas estructuras financieras” (Programa de Coinversión Social, 2012c, p.18). La advertencia de esta problemática se atiende por el PCS, aunque no explícitamente, a través de las diversas capacitaciones que brinda a las que se ha hecho referencia.

Evaluación al PCS por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Se logró documentar una investigación realizada por la organización Alternativas y Capacidades A.C al Programa de Coinversión Social en 2009. La evaluación se centra en la problemática de los fondos públicos a las organizaciones, se retoma claro está, el programa de coinversión social como el principal convocante de los fondos públicos y presentan una crítica de la política federal de intento de homologación a los beneficiarios de diversos programas.

La crítica a la política federal va en dos sentidos el de la homologación de los beneficiarios de los diversos programas federales y sobre el programa de evaluación que los programas deben seguir. De acuerdo a Alternativas y Capacidades A.C. “el proceso de evaluación del PCS no se ha construido a la luz del debate teórico sobre la evaluación de proyectos sociales, ni con una preocupación de conocer los resultados, el impacto social y menos aún los aprendizajes” (Leal, J., Tapia, M. y Verduzco, M. I. 2009, p.14).

Citan la historia de evaluación del PCS hasta 2006, previa a el esquema de evaluación federal al que se ha hecho referencia. Advierten que incluso con la inconstancia de estas evaluaciones “aportaron elementos para identificar algunos efectos del Programa y empezar a mostrar la importancia de promover el desarrollo social mediante OSCs como intermediarias”, también “llevaron a realizar modificaciones de diseño y operación del Programa que lo mejoraron inmensamente” (Leal, J., Tapia, M. y Verduzco, M. I., 2009, p.138). E incluso advierten algunos de los problemas a los que se ha enfrentado el programa desde esta fecha como el establecimiento de indicadores de resultados.

Sobre las convocatorias del PCS Alternativas y Capacidades A.C advierte que “los temas de las convocatorias del programa responden a la definición de prioridades para la política social del gobierno federal y no siempre a los problemas y necesidades detectadas por las OSCs, como indicaría el supuesto de los fondos sociales” (Leal, J., Tapia, M. y Verduzco, M. I., 2009, p.11). En el mismo sentido están los lineamientos y operación de los proyectos que de acuerdo a la organización privilegian la entrega de reportes, listas de asistencia y borradores de manuales que no necesariamente muestran el trabajo de las organizaciones y más bien las obligan a cumplir por cumplir.

Respecto al presupuesto del PCS la organización advierte tres problemas: i) la falta de personal para el adecuado funcionamiento del programa, ii) el problema de los proyectos que resultan dictaminados como elegibles pero que no pueden contar con el apoyo debido a la insuficiencia presupuestal, y iii) el otorgamiento del recurso “los proyectos de las OSCs, que en teoría pueden llevarse a cabo en un año y con montos determinados para cada convocatoria, en la práctica acaban realizándose en un periodo promedio de 5.7 meses y con menos recursos que los prometidos en las convocatorias y que los solicitados por las organizaciones; las reducciones van en promedio del 15 al 30% del presupuesto del proyecto original” (Leal, J., Tapia, M. y Verduzco, M. I., 2009, p.12).

Discusión

El programa de coinversión social sin duda ha tenido observadores externos que han advertido las dificultades a las que se enfrenta el programa. El PCS cuenta además con una característica distintiva al otorgar apoyos a beneficiarios morales y no ha individuos como la mayoría de los

programas sociales. Los beneficiarios son los actores sociales, entre éstos las organizaciones de la sociedad civil, que se distinguen por su participación activa y crítica en relación a la actuación del gobierno, y quien mejor que éstos para advertir las deficiencias o retos a los que se enfrenta el programa. Sin embargo, existe aún una necesidad por realizar investigaciones que analicen no solo el desempeño del programa en el fortalecimiento de las organizaciones, sino también en los efectos que el programa puede tener en el desempeño de los objetivos de las organizaciones. Estas investigaciones podrían derivarse de tres mecanismos: desde la academia, en el marco de la definición de temas en el calendario de evaluación del programa, y desde la vertiente de investigación del programa, que podría privilegiar temas de interés para las OSC. El programa, en este sentido, ha intentado ahondar en los instrumentos de satisfacción de beneficiarios que recopila.

Los otros ojos externos son los evaluadores del programa que en su mayoría, son investigadores adscritos a instituciones de educación superior que han advertido las dificultades del PCS en la definición del problema de los actores sociales. Se logra documentar sólo una investigación a este respecto sobre el efecto del PCS en las organizaciones de la sociedad civil.

La forma en la que el PCS se ha actualizado a las necesidades de sus beneficiarios ha sido a través de su autoevaluación, a la evaluación externa y a las evidencias del seguimiento físico y las reuniones regionales. Con el análisis de estos elementos se puede afirmar que la motivación del PCS en su actualización constante viene dada de las prácticas que emula de las OSC. El PCS es nutrido del empuje que le dan las OSC en la definición de su objetivo y las actividades para llevarlo a cabo.

Como muestra existe evidencia del proceso de actualización de su matriz de marco lógico y sus respectivos indicadores de resultados. Así también de la actualización del diagnóstico de la situación de sus beneficiarios a través de los tres cuestionarios que son aplicados como evidencia del seguimiento físico, y la sistematización y documentación de experiencias de sus diversas actividades como las capacitaciones y las reuniones regionales con los representantes de las organizaciones con proyectos apoyados. La sistematización y documentación ayuda a nutrir los aspectos susceptibles de mejora que emprende el PCS.

En lo concerniente a evaluación institucional se advierte un círculo virtuoso del uso de evaluaciones. Muestra de ello es su utilización para desprender aspectos susceptibles de mejora que son seguidos por el PCS puntualmente. Y de ellos la creación de documentos de seguimiento que a su vez recaban información de las OSC útil para la actualización del PCS.

La sugerencia de realizar una agenda de evaluación al programa entre ellas la posibilidad de una evaluación de impacto, ha estado presente en los ASM desprendidos de las evaluaciones externas. Derivado de la evaluación de consistencia y resultados 2007 se desprendió el ASM “contar con una agenda de evaluación de resultados de los programas sociales, privilegiando las evaluaciones de impacto y de seguimiento a beneficiarios, previo análisis de factibilidad”, así también está el ASM “realizar análisis de factibilidad técnica y presupuestal de evaluaciones, con el objetivo de establecer una agenda de evaluación de mediano plazo” derivado de la evaluación específica del desempeño 2010-2011, y en concreto en los ASM institucionales de abril de 2013 se encuentra el ASM “realizar una evaluación de impacto” que planea como primer paso hacer un análisis de factibilidad (Programa de Coinversión Social, 2013a, p.1).

El PCS cuenta con un proceso para llevar a cabo la evaluación de impacto que consta de cuatro pasos: a) realizar el análisis de factibilidad con apego a los lineamientos CONEVAL, con fecha de término el 31 de diciembre de 2014, b) generar los términos de referencia de la evaluación validados por el CONEVAL, fecha de término 31 de julio de 2015, c) contratación del equipo evaluador, término 31 de diciembre de 2015 y, d) publicación del informe final de la evaluación, término 29 diciembre 2017 (Programa de Coinversión Social, 2013b).

Derivado del círculo virtuoso de evaluación surge la necesidad de pensar en la evaluación de impacto en dos aristas. La primera desde su aspecto metodológico, es decir sobre la dificultad de desprender una línea basal debido a las constantes actualizaciones de sus indicadores. La segunda alrededor de su relevancia, es decir si realmente una evaluación de impacto ayudaría al PCS a atender mejor las necesidades de las OSC, o en su defecto sobre el tipo de actores beneficiados de la evaluación.

Bibliografía

Acevedo, G. (2012). *Análisis de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. México: Banco Mundial.

Agudo, A. (2012). Consultorías (pos)modernas. La mímica del positivismo y la construcción del conocimiento en la evaluación de programas sociales. *Estudios Sociológicos*, XXX (88), 45-86.

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Cámara de Diputados/M. A. Porrúa.

Cardozo, M. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas, mimeo.

Castro, M. F. (2009). *El sistema de monitoreo y evaluación de México: un salto del nivel sectorial al nacional*, México: Banco Mundial.

Leal, J., Tapia, M. y Verduzco, M. I. (2009). *Fondos públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.

Ley General de Desarrollo Social (2004). Diario Oficial de la Federación. México (20 enero 2004).

Ley general de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (2004). Diario Oficial de la Federación. México (9 de febrero de 2004)

Parsons, W. (1995). *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Massachusetts: Edward Elgar.

Programa de Coinversión Social. (2012a). *Reuniones Regionales del Programa de Coinversión Social 2012*. México: Indesol/SEDESOL.

Programa de Coinversión Social. (2012b). *Cuarto informe trimestral 2012*. México: Indesol/SEDESOL.

Programa de Coinversión Social. (2012c). *Visitas de Seguimiento Físico al Programa de Coinversión Social 2012. Informe de resultados*. México: Indesol/SEDESOL

Programa de Coinversión Social. (2012d). *Metodología para medir el desarrollo del capital social de los Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos (AREP) a través del apoyo del PCS*. México: Indesol/SEDESOL

Programa de Coinversión Social. (2012e). *Cuestionario de diagnóstico de fortalezas institucionales*. México: Indesol/SEDESOL

Programa de Coinversión Social. (2013a). *Histórico de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)*. México: Indesol/SEDESOL.

Programa de Coinversión Social. (2013b). *Aspectos susceptibles de mejora*. México: Indesol/SEDESOL.

Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el ejercicio fiscal 2011 (2010). Diario Oficial de la Federación. México (31 dic. de 2010)

Soloaga, I. (Coord.). (2010). *Evaluación externa 2010: Efectos del Programa de Coinversión Social en la construcción de Capital Social*. México: El Colegio de México/Indesol/SEDESOL.

Niveles de armonización entre las acciones de fomento a las organizaciones de la sociedad civil en la Zona Metropolitana de Guadalajara y las necesidades e intereses de estas organizaciones.

Janet Aguirre Dergal y Paloma Sotelo Márquez

Resumen

En este estudio se exploran los niveles de armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC, y sus necesidades e intereses, partiendo del supuesto de que si las acciones de fomento se adecuan a los intereses y necesidades de las OSC, son más útiles para generar un cambio positivo en las organizaciones. El análisis incluye acciones de capacitación, asesoría/consultoría, apoyos económicos, apoyos en especie y mecanismos para la participación. Los resultados expresan la correspondencia, casi proporcional, entre adecuación a los intereses y necesidades de las OSC y la utilidad para generar transformaciones positivas al interior de las organizaciones, donde a determinados niveles de adecuación corresponden niveles más altos de utilidad en cuanto a cambios positivos.

Se utilizaron enfoques metodológicos participativos: el Enfoque del Marco Lógico y la Investigación Acción Participativa que permitieron rescatar propuestas de los actores para la mejor armonización de dichas acciones de fomento.

Palabras clave: *armonización, actores públicos, actores privados, OSC, capacitación, apoyos económicos y en especie.*

Introducción

Este estudio es uno de los capítulos de la investigación “Organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG): capacidades, necesidades y entorno”.

En esta investigación buscamos dar un nuevo significado al análisis de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), actores que nacen de la reflexión social y de la voluntad y acción ciudadana. Cuando nos referimos a las OSC hablamos de personas; por lo tanto, de grupos complejos, cambiantes y dinámicos como la realidad social; de actores que buscan organizarse

para crear una transformación ahí donde ha surgido y persistido la vulnerabilidad y la marginación.

Desarrollamos un diagnóstico participativo, centrado en tres dimensiones clave de las organizaciones que desempeñan su labor en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG): sus necesidades, sus capacidades y su entorno.

A su vez, focalizamos estas dimensiones en tres objetivos específicos que guían esta investigación: 1) identificar las capacidades, intereses y necesidades de las OSC en materia de planeación estratégica y operativa para la intervención social; 2) identificar los niveles de armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC, y sus necesidades e intereses, y 3) identificar los mecanismos de vinculación entre las OSC y los distintos actores involucrados en el desarrollo social de la ZMG. El capítulo que abordaremos en esta exposición corresponde al segundo objetivo que busca identificar los niveles de armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC, y sus necesidades e intereses.

1. Marco referencial

1.1 Planteamiento del problema

Cuando hablamos de estos actores nos referimos a organizaciones privadas, sin ánimo de lucro y formalmente organizadas que pretenden mejorar la calidad de vida de determinada población. Además, regulan sus propias actividades con un alto grado de participación ciudadana (Salamon y Helmut, 1999).

Las OSC son actores significativos porque en su desempeño se desarrollan —o podrían desarrollarse— las siguientes características: a) la autoorganización social, en razón de su campo en el empoderamiento social; b) las capacidades y habilidades para que los grupos y comunidades atendidos resuelvan o enfrenten sus problemas, y c) nuevas formas de institucionalidad orientadas a la prestación de servicios públicos bajo principios de adaptabilidad y solidaridad social (Cunill, 1997, citado en Aldrete, Alatorre y Bautista, 2009).

En México estas formas de organización han venido presentando un elevado crecimiento. A la fecha (2012), el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (en adelante Cemefi) registra 22 mil 765 OSC en el país, de los más diversos objetos sociales. Mil 225 se encuentran en el estado de Jalisco; de ellas, 751 están en la ZMG.

La Sedesol, en el “Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social” (Sedesol, 2009), atribuye la problemática de las OSC nacionales a la existencia de “actores sociales debilitados y que actúan de manera desarticulada”, y menciona una serie de razones que la generan:

- 1) las prácticas autogestivas limitadas, entendidas como aquellas incapaces de organizar acciones tendentes a la participación en los asuntos públicos;
- 2) el limitado desarrollo institucional, que se expresa en una débil capacidad para trabajar y hacer frente a sus objetivos y tareas;
- 3) los deficientes mecanismos de participación ciudadana, los cuales impiden que los actores sociales se articulen bajo ciertos criterios para poder incidir en el desarrollo de la sociedad;
- 4) la falta de sinergia entre los actores, la cual limita los beneficios de trabajar en un sistema de redes donde se intercambien recursos humanos, experiencias, materiales e infraestructura para generar ventajas para este sector;
- 5) la insuficiencia de recursos materiales, que les da un grado de informalidad importante y provoca su marginación para obtener financiamiento (Sedesol, 2009).

Tal debilidad y desarticulación de los actores de la sociedad civil se repite en el ámbito estatal y se hace evidente en el “Diagnóstico de las Organizaciones Civiles en Jalisco” (Peralta, 2005), trabajo realizado entre la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Los resultados demuestran que las OSC de Jalisco han tenido importantes avances en cuanto a su constitución formal y sus aspectos administrativos y contables, en contraste con significativas deficiencias en materia de planeación estratégica, medición de impacto, sustentabilidad financiera y desarrollo de capacidades en el equipo de trabajo.

2. Metodología

2.1 Enfoques de investigación

Integramos a este proyecto dos enfoques cuya esencia es la participación y el consenso: el Enfoque del Marco Lógico (EML) y la Investigación Acción Participativa (IAP).

El EML agrupa diversos análisis, herramientas y técnicas orientados a que la población local analice su realidad, exprese sus problemas y prioridades y utilice la información generada, para llevar a cabo la identificación y diseño de las acciones de desarrollo más convenientes (Gómez y Sainz, 2010).

La IAP es un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados. Se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social (Eizaguirre y Zabala, 2006).

En resumen, tanto en la IAP como en el EML, el papel del agente externo no es el de un investigador que extrae información para desarrollar un proyecto, sino el de un facilitador que alienta la participación de las comunidades, la concienciación y el empoderamiento para que se genere el cambio en sus vidas.

2.2 Las técnicas de investigación

Este diagnóstico busca, en concordancia con los enfoques metodológicos de la IAP y el EML, rescatar las ventajas que presenta el uso complementario de las técnicas cualitativas y cuantitativas, poniendo especial atención a los aspectos de percepción, visión, formas de relación y comprensión de la organización y su entorno.

Para esta investigación se realizaron:

- 101 encuestas aplicadas a directores de OSC de la ZMG;
- dos grupos focales: uno integrado por seis directivos (en tres sesiones) y otro por seis operativos (en una sesión) de OSC de la ZMG;
- análisis documental de fuentes secundarias;
- ocho entrevistas en profundidad, realizadas a representantes de los siguientes ámbitos: Gobierno federal, Gobierno estatal, Gobierno municipal, Universidad, empresa privada, fundaciones, medios de comunicación impresa, radio y televisión.

Descripción y definición de la población sujeto de estudio

La población objetivo, sujeto de estudio y protagonistas de esta investigación, son las OSC de la ZMG, es decir, las que desarrollan allí su labor y realizan actividades contempladas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.¹

La herramienta de sistematización de resultados

En esta investigación se hizo uso del árbol de problemas como herramienta participativa propia del EML para sistematizar la información generada en la encuesta, los grupos focales y las entrevistas en profundidad, es decir, para integrar y armonizar los resultados de tipo cuantitativo y cualitativo.

El árbol de problemas presenta una serie de características que lo hacen especialmente útil en investigaciones de esta naturaleza, pues constituye el esquema básico de ordenación del diagnóstico situacional (Gómez y Sainz, 2010), bajo una lógica de causas y efectos que, a su vez, contribuyen al entendimiento de los problemas y al análisis de las hipótesis. Esto a partir de determinados grupos, colectivos u organizaciones que perciben de forma negativa una situación o que la padecen.

Esta herramienta permite reflejar la lógica de causas y efectos de los problemas detectados y posteriormente, trazar las líneas de solución para desarrollar la intervención social. Es decir: la lógica indica que los problemas han de atenderse desde sus causas y no desde sus efectos, como frecuentemente ocurre en los proyectos y programas sociales.

3. Niveles de armonización entre las acciones públicas y las privadas de fomento a las OSC y las necesidades e intereses de estas organizaciones

El concepto de *armonización*, al que se hace referencia en este estudio, nace en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo y es fruto de múltiples consensos y foros mundiales. El objetivo constante de estos encuentros ha sido contribuir a la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de compromisos para una mejor articulación entre los llamados *países desarrollados* y los *países en vías de desarrollo*, es decir, entre los países donantes y los países receptores, actualmente denominados *socios*.

La armonización, entendida como principio, surge ante las lecciones dadas sobre las prácticas de los donantes, en sus intentos de coordinar la ayuda. Estas lecciones revelaron las dificultades de muchos países en vías de desarrollo para liderar el camino de la coordinación de y entre los donantes, pero sobre todo demostraron que la verdadera coordinación tenía que lidiar con los

“egos” y las “visibilidades” de estos actores y con la esencia de sus procedimientos de gestión (Alcalde, 2006).

En otras palabras, las lecciones revelaron que la eficacia de la ayuda no sería posible mientras los países en vías de desarrollo continuaran sin ejercer un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo ni coordinaran las acciones pertinentes; asimismo, mientras los países donantes no se alinearan a las estrategias (instituciones y procedimientos) de los países receptores y simplificaran sus procedimientos. Por último la eficacia no sería posible mientras no se diera una rendición mutua de cuentas, donde los países donantes y los países receptores se comprometieran con los resultados de las ayudas.

3.1 Marco conceptual

- **¿Qué es la armonización?**

La armonización es el estado en el que existen acuerdos conjuntos entre socios, aliados o colaboradores para la planificación, gestión y provisión de determinada ayuda o apoyo. Parte de condiciones en las que los procedimientos son simplificados y se comparte la información (OECD, 2005). También supone la alineación a las necesidades y capacidades de los grupos, organizaciones o colectivos receptores de la ayuda o apoyo. Es decir, el actor donante debe ser coherente con las prioridades del actor receptor y confiar en el sistema y gestión de este último.

Por lo tanto, la armonización implica la suma de esfuerzos entre actores con diferentes misiones, competencias o naturalezas hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo. Para ello, se pretende llevar a cabo acciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

Aunque este concepto nace en el contexto de la cooperación internacional, el principio de armonización puede aplicarse al ámbito nacional y local de México en materia de política social. Esto implica que los actores del desarrollo social (instancias gubernamentales federales, estatales y municipales, fundaciones de la iniciativa privada, empresarios, la Academia, los medios de comunicación y las OSC) entablen diálogos permanentes en la búsqueda de consensos, de acuerdos de coordinación y comunicación con el fin de que los distintos esfuerzos y acciones que cada uno de ellos realiza a favor del desarrollo social interactúe en armonía con el resto y sean más eficaces.

En este sentido, centramos el segundo objetivo específico en la identificación de los niveles de armonización entre las acciones públicas y las privadas de fomento a las OSC y las necesidades e

intereses de estas organizaciones. Entendemos por acciones públicas y privadas de fomento a las OSC las impulsadas por actores públicos y privados (Gobierno, fundaciones, empresas, entre otros) para contribuir al desarrollo institucional de las OSC. Este análisis se centra en las acciones de capacitación, de asesoría/consultoría, apoyos económicos, apoyos en especie y mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta. Estas son algunas de las acciones contempladas en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles (2004).

3.2 Las acciones de fomento a la labor de las OSC son más útiles para generar un cambio positivo si se adecuan a los intereses y necesidades de las organizaciones

La hipótesis planteada para el objetivo mencionado establece que si las acciones de fomento se adecuan a los intereses y necesidades de las OSC, entonces son más útiles para generar un cambio positivo en la labor de las organizaciones. Lo anterior supone que si las acciones de capacitación, asesoría/consultoría, apoyos económicos, apoyos en especie y mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta son identificadas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas a partir de los intereses y necesidades de las organizaciones, generan mayores cambios positivos en las OSC, en cuanto a su labor y desarrollo institucional.

Según el principio de armonización, este estado se cumple si existe una adecuada relación entre actores de tipo 1 y 2 (véase el gráfico 1). El actor 1 puede ser el donante, financiador, o para efectos de esta investigación, el actor público o privado que impulsa las acciones de fomento. El actor 2 puede ser el receptor de apoyo, financiación, o para efectos de esta investigación, las OSC de la ZMG. Lo anterior se tiene que dar en tres dimensiones (Fride, 2007).

En el interior del actor 1 (actor público o privado que impulsa las acciones de fomento), se deben simplificar sus procedimientos y delegar competencias a colaboradores estratégicos, de manera que haya suficiente flexibilidad como para responder al establecimiento de las prioridades y los procedimientos del actor receptor.

Los actores 1 (actores públicos o privados que impulsan las acciones de fomento) deben coordinar mejor sus acciones y responder a la pregunta de “¿Quién hace qué?”. Para ello se requiere un adecuado intercambio de información.

El actor 1 (actor público o privado que impulsa las acciones de fomento) debe desarrollar prioridades que respondan a las necesidades y capacidades del actor 2 (las OSC de la ZMG). Por

su parte, el actor 2 debe trabajar en su desarrollo institucional, de manera que se construya la confianza mutua.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia con base en Fride (2007)

Como puede observarse, la armonización no implica la anulación de los intereses y necesidades de los actores que impulsan las acciones de fomento; por el contrario, los invita a que se coordinen estratégicamente, a que simplifiquen sus procedimientos y adecuen sus acciones a los intereses y necesidades de las OSC, de quienes se espera que asuman un papel de corresponsabilidad.

Lo que sí requiere la armonización es liderazgo y voluntad política, proyectos con visión a mediano y largo plazo, espacios de concertación, diálogo sobre objetivos, colaboración y descentralización, sostenibilidad económica e institucional y, primordialmente, participación, transparencia y rendición de cuentas.

3.3 ¿Cuál es el nivel de armonización entre las acciones públicas y las privadas de fomento a las OSC y las capacidades y necesidades de la sociedad civil organizada de la ZMG?

Para explorar el nivel de armonización entre las acciones de fomento a las OSC y los intereses y necesidades de las OSC de la ZMG se recuperaron y analizaron los resultados de diversas técnicas de investigación, tales como la encuesta, los grupos focales, la revisión documental de fuentes secundarias y la experiencia del equipo investigador y de CF.

La información recabada mediante dichas técnicas fue sistematizada con la herramienta del árbol de problemas pues este nos permite identificar un problema central, sus causas y efectos (ver anexo 1).

Se identificó como problema central la insuficiente armonización entre las acciones de fomento y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG. Es decir, las acciones que los actores públicos y los privados realizan con el objetivo de fomentar y facilitar el desarrollo de las OSC de la ZMG corresponden de manera insuficiente a los intereses y necesidades de estas organizaciones. De este problema central se deriva una serie de problemáticas que constituyen sus causas:

3.3.1 Las acciones de capacitación y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG

La primera causa directa que contribuye al problema central es que existe insuficiente armonización entre las acciones de capacitación y las necesidades e intereses de las OSC. El 54 por ciento de las organizaciones que participaron de la encuesta consideran que las opciones de capacitación en la ZMG dirigidas a las OSC no se adecuan totalmente a sus necesidades e intereses. El 46 por ciento afirma que las capacitaciones se adecuan totalmente; el resto (54 por ciento referido) se distribuye entre el 44 por ciento que dice se adecuan aceptablemente; el nueve por ciento que considera lo hacen regularmente, y el uno por ciento, deficientemente.

La falta de adecuación de las capacitaciones tiene, a su vez, una serie de causas que la explican: primero, las OSC consideran que las capacitaciones no parten de un diagnóstico de sus necesidades.

Así se expresó en el grupo focal: “Las oportunidades de capacitación deben enfocarse en diagnosticar en qué estado se encuentran las organizaciones para conocer sus necesidades en términos de capacitación” (directivo de OSC). En este mismo sentido, el 32 por ciento de las OSC afirman que los tiempos en los que se imparten las capacitaciones (duración de las sesiones, frecuencia y duración total) no corresponden a sus intereses.

Finalmente, otra de las causas identificadas es que los contenidos y temas abordados en las capacitaciones no siempre son del interés de las OSC, situación afirmada por 22 por ciento de las OSC encuestadas. Esto puede tener como origen que algunos temas no son abordados a profundidad, como se identificó en una de las sesiones de grupo focal: “Para que se consiga la transformación en las OSC, a mí me gustaría que hubiese continuidad y profundización en algunos temas” (directivo de OSC).

En otro orden de causas, tenemos que no todas las OSC aprovechan las oportunidades de capacitación que se presentan: el 16 por ciento no participaron en ningún tipo de capacitación en el último año. Los motivos principales de esto, de acuerdo con las mismas organizaciones que no recibieron capacitación, son, primero, que el 33 por ciento afirma que no se enteraron de la existencia de estas oportunidades; además, el 33 por ciento indica que su organización no contó con recursos disponibles para cubrir los costos de la capacitación. Aún así, cabe reconocer que la mayoría de las OSC están participando de las oportunidades de capacitación.

Haciendo una revisión de la actual oferta de capacitación (que fue sistematizada en el documento denominado Matriz de oferta de las acciones de fomento a la labor de las OSC) encontramos que la principal forma de difusión de las capacitaciones es a través de correo electrónico, páginas web y redes sociales, y muy pocas opciones se dan a conocer por otros medios, como carteles, folletos impresos o llamadas telefónicas. Es posible que las OSC que dicen no haber recibido información no tengan acceso, o lo tengan de manera limitada, a estas tecnologías de la información.

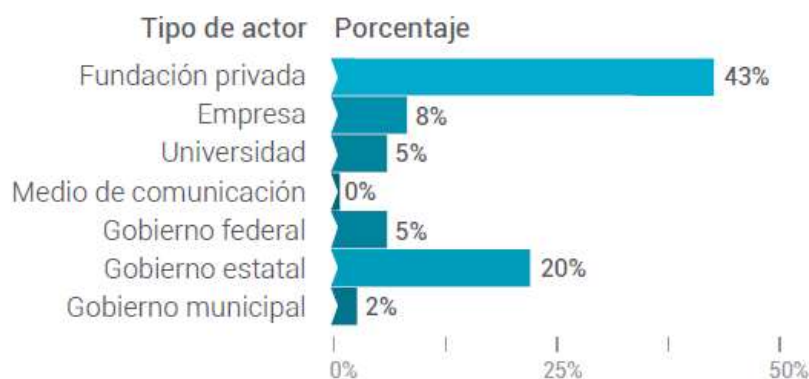
Sobre la insuficiencia de recursos que argumentan algunas OSC como motivo para no recibir capacitación, encontramos que existe oferta de capacitaciones gratuitas tanto presenciales como en línea, por lo que, posiblemente, estas OSC desconocen las oportunidades existentes, o bien, no tienen interés en desarrollar sus capacidades a través de estas opciones.

En línea con lo anterior, algunas organizaciones reconocieron en los grupos focales que no valoran suficientemente las oportunidades de capacitación: “Hay que reconocer que la capacitación es de vital importancia, pero con frecuencia no le damos el peso que se merece” (directivo de OSC). Además, se señaló que los aprendizajes obtenidos en las capacitaciones no suelen ser transmitidos dentro de las OSC. Esto se debe a que no se generan procesos para documentar y sistematizar sus experiencias de capacitación: “Como organizaciones, a veces somos negligentes porque cuando mandamos a nuestro personal o colaboradores a capacitaciones, no documentamos ni dejamos elaborado un proceso de lo que hemos aprendido en el curso” (directivo de OSC).

Finalmente, en la encuesta se identificó que son las fundaciones privadas los actores que más promovieron las capacitaciones recibidas durante el último año, aunque también existe oferta por parte de instancias públicas estatales y federales, como se muestra a continuación.

Gráfico 2

■ ¿Qué actor brindó capacitación a tu OSC en el último año?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

3.3.2 Las acciones de consultoría/asesoría y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG

Existe una insuficiente armonización entre las acciones de consultoría/asesoría y las necesidades e intereses de las OSC, lo cual constituye otra de las causas directas que contribuye al problema central identificado.

El 54 por ciento de las OSC encuestadas afirman que la asesoría/consultoría no respondió totalmente a sus necesidades e intereses. El 46 por ciento reconoce que la adecuación fue total; el 46 por ciento la califica como aceptable; el seis por ciento, como regular, y el uno por ciento, como deficiente. En este sentido, podríamos deducir que existen mejores niveles de armonización en esta acción de fomento en comparación con las acciones de capacitación.

El 62 por ciento de las OSC consideran que la causa principal de esta falta de adecuación es que el aprendizaje obtenido fue insuficiente como resultado de la asesoría/consultoría. Aunque esto puede tener varias explicaciones, en los grupos focales un directivo de OSC expresó: “En mi caso las experiencias de asesorías/consultorías no han sido buenas; han sido consultores subcontratados para rendir cuentas sobre un donativo, pero no me he sentido cómodo. En lugar de enseñarnos nos exigen. Nos hemos sentido fiscalizados”.

En otro orden de causas, se detectó que no todas las OSC aprovechan las oportunidades de este tipo de acciones de fomento: el 34 por ciento de las organizaciones no recibió asesoría/consultoría en el último año. Los motivos principales, de acuerdo con las mismas organizaciones, son las siguientes: el 38 por ciento no obtuvieron información, es decir, no se enteraron de la existencia de estas oportunidades, y el 28 por ciento afirmó que su organización no contó con recursos disponibles para cubrir los costos de la capacitación. Esto también puede interpretarse como una insuficiente motivación para buscar este tipo de ayuda; sin embargo, es posible que se requiera de acciones adicionales para difundir esta alternativa de fomento, como expuso un participante de los grupos focales: “A este tipo de oportunidades no se les da la misma difusión y promoción que a las capacitaciones. Para las consultorías no se da esto; uno debe ir a solicitarlo o buscarlo. Cuando tenemos algún problema o desconocemos algún aspecto, estamos acostumbrados a pedir capacitaciones pero no consultorías/asesorías” (directivo de OSC).

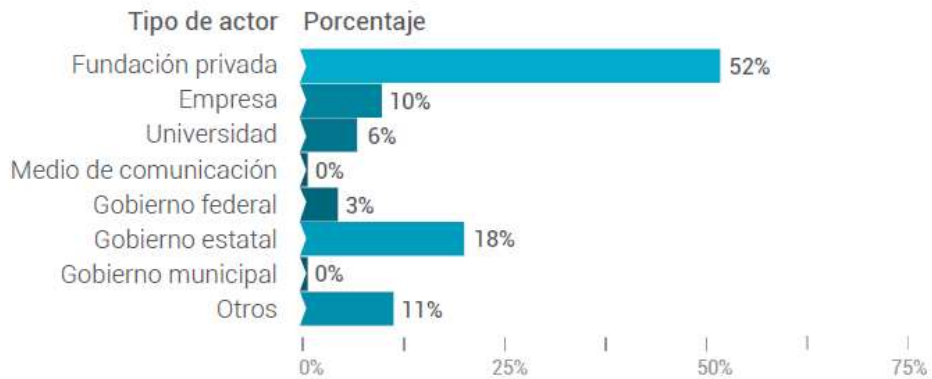
A esto se suma el hecho de que las OSC no suelen buscar asesoría/consultoría ante una problemática identificada; es decir, aún no forma parte de la cultura de las organizaciones solicitar e invertir tiempo o recursos económicos en asesoría profesional, tal como lo expresó un participante de los grupos focales: “Nosotros no hacíamos uso de las consultorías porque considerábamos que éramos autosuficientes. [...] No estábamos acostumbrados a reconocer lo que no sabemos” (directivo de OSC). De hecho, pocas organizaciones han recibido asesoría/consultoría.

Revisando la actual oferta en esta materia, encontramos que las principales temáticas atendidas son las vinculadas al fortalecimiento institucional y la gestión administrativa. Al igual que en el caso de las capacitaciones, la oferta de consultoría/asesoría se hace principalmente por medios electrónicos, como páginas web y redes sociales. Además, existen alternativas gratuitas o con cuotas asequibles.

Nuevamente, se identificó a las fundaciones privadas como el principal actor que impulsa estas acciones de fomento a favor de las OSC; son las que brindan más de la mitad de las consultorías que reciben las organizaciones en el último año, como se muestra a continuación:

Gráfico 3

■ ¿Qué actor brindó asesoría/consultoría a tu OSC en el último año?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Esta información contrasta, sin embargo, con lo identificado en la revisión de la actual oferta de consultorías/asesorías, donde se encontró que una instancia pública estatal brinda también estos servicios a un número considerable de OSC, así como consultoras privadas y consultores independientes que ofrecen estos servicios en la ZMG.

3.3.3 Los mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG

La tercera causa directa del problema central identificado es la insuficiente armonización entre los mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta y los intereses y necesidades de las OSC en la ZMG. Estos mecanismos, como los foros, mesas de trabajo, consultas públicas, comisiones de evaluación y seguimiento, son considerados por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004) como una forma de promover, facilitar y fortalecer las actividades de las OSC, así como de representar canales para la participación de estas organizaciones en asuntos públicos.

Esta insuficiente armonización tiene como causa que el 74 por ciento de las OSC que participaron en alguno de estos mecanismos consideran que no se adecuan totalmente a sus intereses y

necesidades: solo el 26 por ciento opina que la adecuación fue total; 45 por ciento la considera aceptable; 21 por ciento, regular; cinco por ciento, deficiente, y tres por ciento, nula.

Las causas que subyacen a esta falta de armonización son que más de la mitad de los directivos encuestados, el 54 por ciento, consideran que se deben atender temas de mayor interés. Adicionalmente, las organizaciones opinan que su participación en estos mecanismos pocas veces lleva a acciones o cambios concretos. Asimismo, existe la percepción de que algunos mecanismos promovidos por instancias públicas no facilitan una auténtica participación de las OSC, pues consideran que algunas promueven estos espacios para justificar intereses ajenos a los objetivos de estas acciones. En línea con esto, varias organizaciones que participaron en el grupo focal expusieron puntos de vista al respecto:

“Nosotros hemos estado participando en mesas para legislar sobre la discapacidad [...] Ha pasado que vamos, planteamos nuestros puntos de vista, y a las pocas semanas sale la ley. Me parece que muchos de estos llamados son para justificar que hubo participación de las OSC, cuando realmente la ley ya estaba hecha. Por ese motivo, nosotros somos muy desconfiados ante este tipo de llamados” (directivo de OSC).

“Cuando nos reunimos y planteamos nuestra postura, todo queda en el mero discurso [...] No se concreta nada. Esto se repite cada vez que vienen las elecciones. Estos espacios muchas veces se convierten en conferencias. El que habla *se lleva las palmas*, y las OSC, *bien gracias* [sic]. En ese sentido, yo y mi organización somos renuentes a participar, porque hay intereses que no sabemos; hay intereses ocultos; nos usan” (directivo de OSC).

“De repente escuchas muy buenas propuestas [en los foros], pero sabes que no se va a hacer caso, sobre todo cuando son convocados por instancias de Gobierno. Esta es una tendencia muy común” (directivo de OSC).

“Nosotros estamos participando en consejos consultivos. La efectividad en esto es variable. El hecho de que sea consultivo no asegura que tu opinión sea tomada en cuenta. En este sentido, esta figura es también limitada” (directivo de OSC).

“Asistí a un foro que convocó una instancia del Gobierno estatal, pero cuando las OSC queríamos participar, no nos lo permitían” (directivo de OSC).

También se identificó como causa que las OSC no aprovechen suficientemente estos mecanismos, pues el 32 por ciento no participaron en ellos en los últimos seis meses. Los principales motivos, de acuerdo con las mismas organizaciones, fue la falta de información sobre

estos espacios (el 44 por ciento refirió esto), así como la incapacidad de invertir el tiempo que se requiere (señalado por el 24 por ciento).

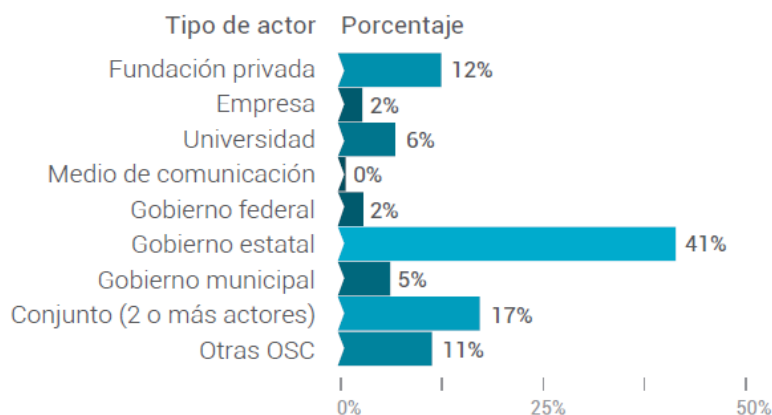
Por otra parte, las organizaciones reconocen no ser propositivas en cuanto a la creación de mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta. Esto se debe, en parte, a que muchas OSC no se perciben con las capacidades necesarias para generar estas convocatorias. En este sentido, uno de los directivos participantes del grupo focal expresó: “Estamos como empantanados, esperando a que nos convoquen” (directivo de OSC). Haciendo una revisión a la actual oferta sobre estos mecanismos en la ZMG, encontramos que, en efecto, son impulsados principalmente por instancias públicas estatales, y las iniciativas por parte de las OSC aún son minoría.

Los mecanismos más comunes son los foros, mesas de diálogo y redes. Este tipo de mecanismos difunde sus actividades a través de medios informáticos, como correo electrónico, páginas web y redes sociales, pero también a través de medios impresos y llamadas telefónicas.

Finalmente, el principal actor identificado como promotor de estos mecanismos durante el último año fue el Gobierno estatal, con 41 por ciento de las menciones, seguido por eventos promovidos por dos o más actores (17 por ciento), tal como se muestra a continuación:

Gráfico 4

■ ¿Qué actor promovió los mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta de los que ha formado parte tu OSC en el último año?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Cabe hacer notar que el Gobierno municipal es identificado como convocante de estos espacios por solo el cinco por ciento de las OSC, y el Gobierno federal, nada más por el dos por ciento, por debajo de actores como fundaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil y universidades. Esto puede interpretarse como falta de interés de las entidades públicas federales y municipales de la ZMG en abrir espacios para la participación activa de miembros de la sociedad civil organizada en asuntos de interés público.

3.3.4 Acciones de apoyo económico y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG

Otra de las acciones de fomento contempladas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004) son los apoyos económicos, que resultaron estar insuficientemente armonizados con las necesidades e intereses de las OSC, lo cual contribuye al problema central identificado.

El 60 por ciento de las organizaciones consideran que los apoyos económicos no se adecuan a sus necesidades e intereses: 40 por ciento afirma que se adecuan totalmente; 33 por ciento los califican como aceptables; 22 por ciento, como regulares, y cinco por ciento, como deficientes.

Esto se debe a que el 32 por ciento considera que son insuficientes los apoyos económicos y que es necesario que estos apoyos financien otro tipo de conceptos prioritarios para su organización, lo cual es mencionado por el 30 por ciento de los directivos. En este sentido, se expresó en el grupo focal: “La mayoría de las convocatorias dan apoyos económicos directos para los beneficiarios, pero no para gasto corriente y fijo. En nuestro caso es el gasto corriente el que está muy limitado, pues se sostiene de aportaciones de las familias de nuestros beneficiarios” (directivo de OSC). Otro de los participantes reafirmó: “Creo que es muy importante que se den apoyos para gastos fijos, como luz y agua” (directivo de OSC). Además, una parte considerable de las organizaciones, el 24 por ciento, consideran que los procedimientos para ejercer los apoyos económicos disponibles son complicados.

En otro orden de causas, las OSC no aprovechan suficientemente las oportunidades de apoyo económico existentes: el 23 por ciento no recibió ningún tipo de apoyo económico durante el último año. De estas organizaciones, el 41 por ciento afirman que el motivo fue que no cumplen con los requisitos solicitados, y el 24 por ciento argumenta que no cuentan con el tiempo necesario para invertir en la gestión de este tipo de apoyos, tal como se manifestó en el grupo

focal: “Nosotros no tenemos el personal para que se encargue de participar en las convocatorias” (directivo de OSC).

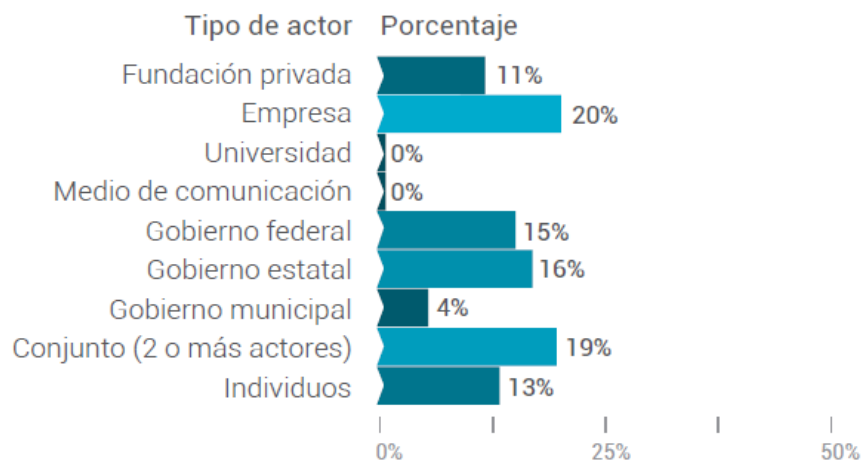
Haciendo una revisión de la actual oferta de apoyos económicos que son otorgados exclusivamente a través de convocatorias encontramos que estos provienen tanto de actores públicos como de privados que financian proyectos o premian iniciativas de las OSC con montos de entre 200 mil y 750 mil pesos. Las convocatorias para financiación de proyectos (es decir, que no son premios a la labor de la OSC) requieren, por lo general, coinversión monetaria o en especie por parte de la OSC.

Además, por lo general, las instancias que otorgan estos apoyos no requieren a las OSC el uso de un método específico para la identificación y diseño de sus proyectos sociales, aunque sí especifican una serie de requisitos legales, fiscales y el llenado de un formato o solicitud. Y al igual que la mayoría de las acciones de fomento, las convocatorias para participar en concursos de apoyo económico también se difunden más por medios electrónicos que por prensa escrita.

Respecto a los actores identificados como fuentes de apoyo económico, vía directa o mediante convocatoria, las empresas fueron las más mencionadas (20 por ciento); luego, los apoyos en conjunto, es decir, de dos o más actores diferentes (19 por ciento), y el Gobierno estatal y federal, con 16 y 15 por ciento, respectivamente, tal como se muestra a continuación:

Gráfico 5

■ ¿Qué actor brindó el más reciente apoyo económico?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

3.3.5 Acciones de apoyo en especie y servicios y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG

Como última causa directamente vinculada al problema central, analizamos el estado de armonización entre las acciones de apoyo en especie y servicios y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG. Identificamos que existe una insuficiente armonización, pues el 51 por ciento de las organizaciones afirman que estos apoyos no se adecuan totalmente a sus necesidades e intereses: el 49 por ciento considera que se adecuan totalmente; el 30 por ciento, aceptablemente; el 19 por ciento, regularmente, y el uno por ciento, deficientemente.

El 46 por ciento de las organizaciones consideran insuficientes los apoyos en especie y servicios que reciben, y el 36 por ciento de los directivos de OSC afirman que el tipo de donativos en especie y servicios que reciben no son realmente prioritarios para su organización.

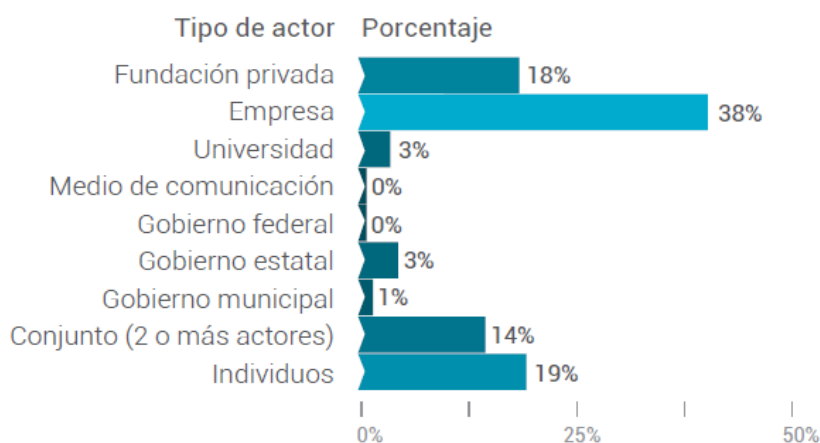
Por otra parte, las OSC no aprovechan suficientemente las oportunidades de apoyo de este tipo, y el 28 por ciento de ellas no recibió ningún apoyo en los últimos seis meses. Entre las organizaciones que no recibieron ningún tipo de apoyo, el 32 por ciento reconoció no haber tenido información sobre cómo acceder a ellos, mientras que el 27 por ciento de las organizaciones no recibieron donativos en especie o servicios por no cumplir con los requisitos solicitados por las instancias donantes.

En un ejercicio de revisión de la actual oferta de acciones de fomento a través de apoyos en especie y servicios para las OSC de la ZMG, se encontró que estos apoyos son otorgados a través de solicitud directa, no mediante una convocatoria abierta. Actualmente, los apoyos en especie no tienen como requisito coinversión por parte de las OSC, pero sí requieren una solicitud por escrito y el llenado de un formato. En general, los actores que otorgan estos apoyos no establecen requisitos fiscales o legales para las OSC. Este tipo de apoyos son difundidos principalmente por medios electrónicos, pero también a través de redes de OSC y otros medios impresos.

En este rubro, la empresa privada fue el principal actor mencionado como impulsor de este tipo de apoyo para las OSC (38 por ciento), seguido por donativos de particulares (19 por ciento), y las fundaciones privadas (18 por ciento). Véase el gráfico 6. Esta tendencia también se encontró al revisar la actual oferta de apoyos en especie o servicios.

Gráfico 6

■ ¿Qué actor brindó el más reciente apoyo en especie o servicios a tu OSC?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

3.3.6 Los efectos de la insuficiente armonización entre las acciones de fomento y las capacidades e intereses de las OSC

La insuficiente armonización entre las acciones de fomento y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG, problema central identificado, deriva en diversos efectos para cada tipo de acción de fomento (véase el anexo 1).

En el caso de las capacitaciones, el primer efecto es que los aprendizajes no se vuelven parte del funcionamiento de las OSC. Esto se debe a que no se generan procesos para sistematizar y documentar las experiencias de capacitación, por lo que no pueden ser transmitidos dentro de las organizaciones. Tal situación se identificó como una de las causas del problema central. Al no existir un registro de dichos aprendizajes que permita que se transmitan a los miembros de la organización, el beneficio de la capacitación es exclusivamente para quienes asistieron. En caso de que el colaborador capacitado salga de la organización —lo cual es frecuente, pues, como vimos en el capítulo anterior, se identificaron altos niveles de rotación del personal en las OSC—, ese aprendizaje se va también. Esto representa una pérdida para la organización, debe invertir una vez más en la formación del personal nuevo.

Otro efecto vinculado a la insuficiente armonización de esta acción de fomento es que las OSC encuentran dificultad en llevar a la práctica los aprendizajes generados en las capacitaciones, probablemente porque las OSC consideran que los contenidos y la forma de abordarlos durante las capacitaciones no siempre se adecuan a sus intereses y necesidades, tal como se mencionó anteriormente.

Si las OSC no aprovechan de manera suficiente las oportunidades de capacitación —factor identificado como causa del problema central—, el efecto es que las organizaciones no pueden desarrollar nuevas capacidades y habilidades.

En suma, esto lleva a que el 38 por ciento de las OSC consideren que las capacitaciones recibidas no fueron totalmente útiles para generar un cambio positivo en su organización ni en su capacidad para desarrollar mejores intervenciones sociales.

Los efectos de la insuficiente armonización entre las consultorías/asesorías y los intereses y necesidades de las organizaciones son, primero, que las OSC tienden a resolver sus inquietudes de forma improvisada, es decir, reaccionando en el momento de enfrentarse a una problemática y no previendo cómo afrontarlas; por otra parte, suele suceder que las OSC tienden a resolver sus inquietudes con información o recomendaciones poco adecuadas a su realidad.

En este sentido, un participante del grupo focal expresó: “Lo que nosotros hacemos cuando se nos presenta una dificultad es buscar primero en internet [...] En muchas ocasiones la asesoría no es profesional, salvo cuando tienes que pagar por ella” (directivo de OSC).

Consultar en internet dudas vinculadas al actuar de una OSC no es negativo en sí mismo; sin embargo, si no se hace una búsqueda y análisis adecuado de la información disponible en línea, es posible que se atienda a información y soluciones generalizadas que no necesariamente respondan a una realidad y contexto específicos.

Asimismo, es poco frecuente en las OSC que resuelvan inquietudes acudiendo a un consultor o asesor especializado; por el contrario, piden consejos a personas cercanas, directivos de otras organizaciones, personal de instancias de Gobierno o privadas. Estas fuentes son valiosas por su experiencia práctica; sin embargo, dado que no tienen un conocimiento exacto de la problemática, no siempre emiten las recomendaciones más adecuadas para las necesidades de la OSC consultante.

Según la información recabada, las asesorías/consultorías son la acción de fomento de la que con menor frecuencia se beneficiaron las OSC, en comparación con el resto de las acciones

analizadas. Debido a esta falta de familiaridad, es probable que algunas organizaciones hayan confundido las “consultas casuales” con una asesoría/consultoría formal, y —por tanto— que el análisis sobre su utilidad para la organización no sea precisa. Sin embargo, dados los hallazgos sobre las experiencias poco satisfactorias de OSC en las consultorías (testimonio en el apartado 3.3.2), es posible reconocer la insuficiente armonización de estas acciones.

En conjunto, el efecto de estas situaciones es que 39 por ciento de las OSC que han recibido consultoría/asesoría en el último año consideren que no fueron totalmente útiles para que se generara un cambio positivo en ellas.

La insuficiente armonización entre los mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta y las necesidades e intereses de las OSC, cuyas causas fueron descritas en el apartado 2.3, tienen como efecto que las organizaciones se muestren apáticas a participar en dichos mecanismos. Los principales beneficios de la participación en estos espacios se generan por la interacción con otras OSC y otros actores vinculados al desarrollo social; sin embargo, las OSC que no participan pierden la oportunidad de generar sinergias entre ellas, o las existentes resultan débiles debido a la insuficiente interacción.

Las deficiencias que identificaron las OSC respecto a los mecanismos impulsados por instancias gubernamentales ocasionan que estos esfuerzos no generen los beneficios para los que son diseñados; por lo tanto, se desperdician los recursos y esfuerzos asignados. Asimismo, la poca iniciativa por parte de las OSC para convocar a la creación y participación en estos mecanismos redunda en que las organizaciones continúen ajenas y poco involucradas en política pública.

En conjunto, estos efectos negativos propician que los mecanismos de coordinación, concertación, participación y consulta sean la acción de fomento menos armonizada, pues el 65 por ciento de las organizaciones que participaron en alguno de estos consideran que no son totalmente útiles para generar un cambio positivo en su labor.

Finalmente, la insuficiente armonización entre los apoyos económicos, en especie y de servicios y los intereses y necesidades de las OSC tiene diversos efectos. En primera instancia, las OSC ponen en marcha otras opciones para recaudar fondos: eventos sociales, sorteos, rifas o venta de algunos productos. Tales acciones no siempre resultan redituables económicamente, pero sí implican inversión considerable de tiempo y recursos. Acudir a este tipo de mecanismos de recaudación no es necesariamente negativo, pues resultan útiles para que algunas OSC se alleguen recursos económicos y difundan su labor, sin embargo, no todas las organizaciones

tienen la capacidad/habilidad de hacer que les generen beneficios por encima de sus costos. No obstante, recurren a ellos ante la imposibilidad de hacerse de recursos por otras vías, por ejemplo, a través de convocatorias públicas o privadas que ofrecen financiamiento.

La insuficiencia de apoyos económicos, la complejidad de algunos procedimientos para gestionarlos y las condiciones que limitan el tipo de rubros financiables tienen como efecto que el 41 por ciento de las OSC que recibieron apoyos económicos durante el último año consideren que estos no fueron totalmente útiles para generar un cambio positivo en su organización.

Un efecto adicional es que varias organizaciones aceptan donativos en especie en malas condiciones, es decir, dañados o próximos a caducar —en el caso de productos perecederos—, o bien, artículos que no son realmente prioritarios para su labor. Esto se refleja en el hecho de que 40 por ciento de las organizaciones consideran que los apoyos en especie que recibieron en los últimos seis meses no fueron totalmente útiles para generar un cambio positivo en su organización.

Como se destacó en los apartados 3.3.4 y 3.3.5, las OSC expresaron dificultades para acceder a las convocatorias, es decir, a los procedimientos formales con lineamientos en tiempos y formas emitidos por instancias públicas o privadas en los que se invita a que las OSC presenten propuestas de proyectos para ser financiados total o parcialmente, o bien, para solicitar apoyo en especie.

Esta situación abre una brecha en la que son menos las OSC capaces de participar en convocatorias de financiación y son mayoría aquellas cuyas capacidades son insuficientes para hacerlo.

Tal fenómeno deriva en que algunos actores de fomento, tanto públicos como privados, están subejerciendo los recursos disponibles, los cuales dejan de ser invertidos en proyectos a favor del desarrollo social de la ZMG. Esto último fue identificado al revisar la actual oferta de apoyos económicos, donde se encontraron algunas instancias gubernamentales que están subejerciendo recursos destinados al fomento de la labor de las OSC.

3.4 Relación entre adecuación de las acciones de fomento a los intereses y necesidades de las OSC y la transformación en la labor de las organizaciones

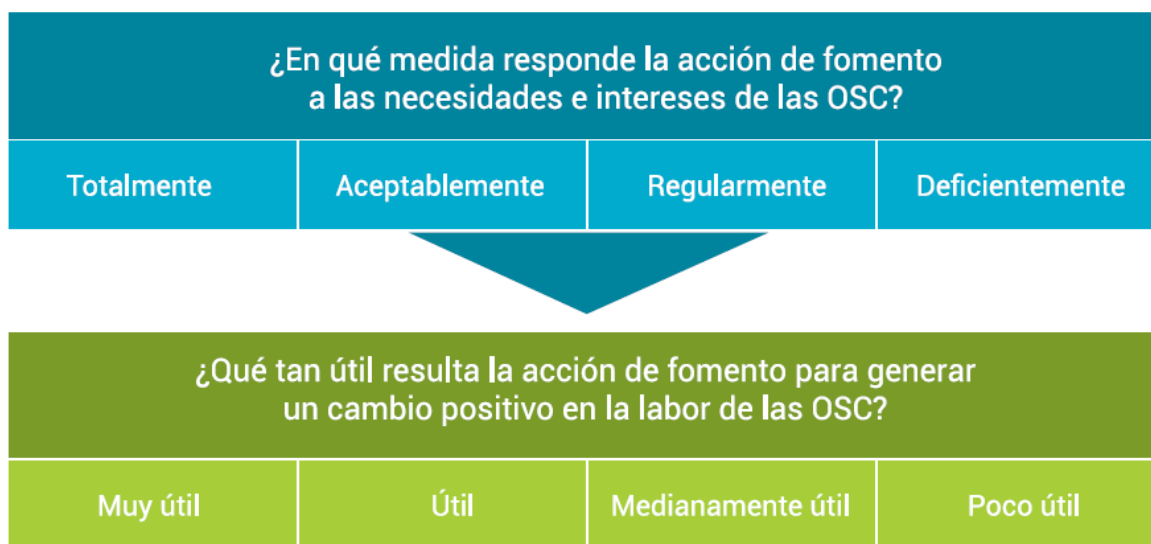
Atendiendo a los niveles de armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC y los intereses y necesidades de la sociedad civil organizada, podemos identificar que, tal

como se plantea en la hipótesis correspondiente, las acciones de fomento a la labor de las OSC son más útiles para generar un cambio positivo si se adecuan a los intereses y necesidades de las organizaciones.

Lo anterior se evidencia en el análisis de los resultados que presentan las OSC que han participado en las acciones de fomento y que afirman que estas respondieron a las necesidades e intereses de su organización en uno de los siguientes cinco niveles: “totalmente”, “aceptablemente”, “regularmente”, “deficientemente” o “nada”, en relación con el grado de utilidad de la acción de fomento, igualmente, en cinco niveles: “muy útil”, “útil”, “medianamente útil”, “poco útil” y “nada”.

En este sentido, la hipótesis sostiene que cuando las acciones de fomento se adecuan a las necesidades e intereses de las OSC, son más útiles para generar cambios positivos en la labor de las organizaciones. Esta relación se presenta en distintos niveles y con la siguiente lógica:

Figura 1



Con base en lo anterior se analizaron los resultados según el tipo de acción, y se obtuvieron las siguientes tendencias:

- Capacitación

Como se observa en el gráfico 7, la tendencia refleja claramente la relación directa entre el nivel de adecuación de la acción de fomento de capacitación a las necesidades e intereses de las organizaciones y el porcentaje de OSC que afirman que la capacitación fue muy útil. Así,

conforme aumenta el nivel de adecuación, se incrementa el porcentaje de OSC que consideran que la acción de fomento fue muy útil. Ha de destacarse que en el punto donde se adecua totalmente la capacitación se encuentra el 90 por ciento de las OSC que reconocen que la acción fue muy útil para generar cambios positivos en su organización.

- Asesoría/Consultoría

Si se observa en este mismo gráfico, es aún más marcado el porcentaje de OSC que consideran que la asesoría/consultoría fue muy útil para generar un cambio positivo en función de la adecuación de esta acción de fomento a sus necesidades e intereses. Solo cuando los niveles de adecuación fueron calificados como “aceptablemente”, se registraron OSC (32 por ciento) que reconocen que la asesoría/consultoría fue muy útil, y cuando la acción de fomento se adecuó totalmente a sus necesidades e intereses, el 100 por ciento de OSC reconocen que esta acción fue muy útil.

- Mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta

Aun cuando los mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta presentan el menor porcentaje de OSC que consideran que la acción se adecuó totalmente a sus necesidades e intereses (solo el 26 por ciento), la relación entre niveles de adecuación y porcentajes de OSC que reconocen su utilidad para generar cambios positivos refleja la misma tendencia que en los gráficos de las acciones de fomento anteriores (véase el gráfico 7). De tal forma que en el punto en el que se adecuan totalmente los mecanismos se encuentra el 87 por ciento de las OSC que reconocen que la acción fue muy útil para generar cambios positivos en su organización. Este porcentaje es el más bajo en comparación con las otras acciones.

- Apoyos económicos

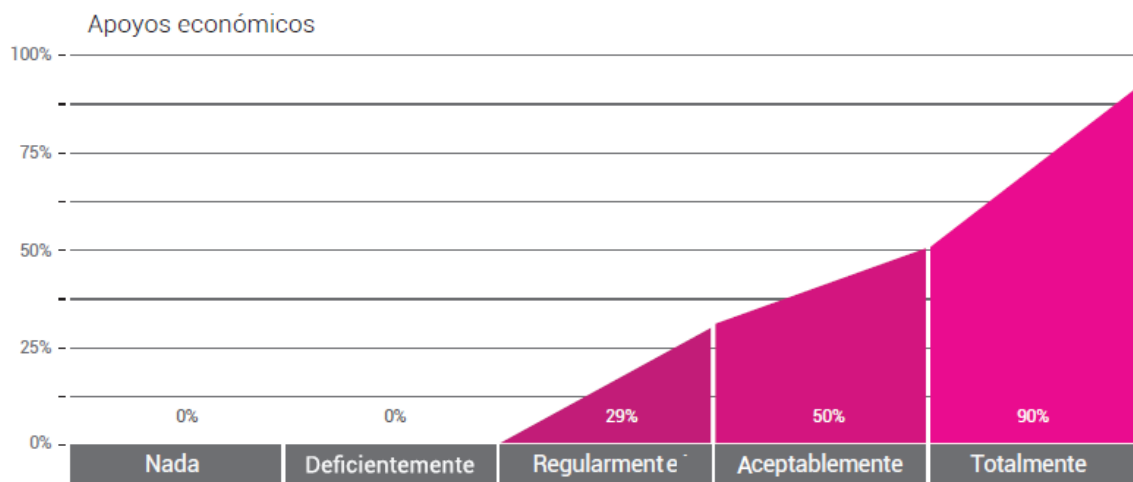
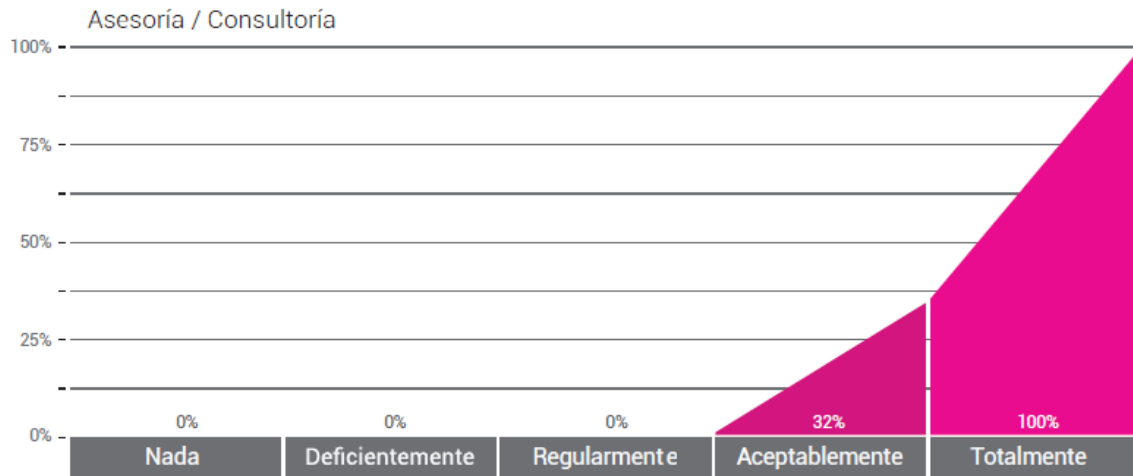
La tendencia en cuanto a los apoyos económicos presenta mayor tolerancia sobre los niveles de adecuación a los intereses y necesidades de la OSC y su relación con el nivel de utilidad (véase el gráfico 7). Por ejemplo, el 29 por ciento de las organizaciones consideran que la acción de fomento fue muy útil aun cuando el nivel de adecuación fue calificado como “regularmente”. Esto podría explicarse por el elevado número de OSC que han participado en este tipo de acciones, lo que les aporta más elementos para evaluar los apoyos económicos, frente a otros como la asesoría/consultoría o los mecanismos de coordinación. Asimismo, los recursos económicos tienden a valorarse positivamente en cuanto a los cambios que generan, pues representan beneficios tangibles inmediatos.

Gráfico 7

■ Relación entre niveles de adecuación y porcentaje de OSC que consideran la acción de fomento como muy útil



Horizontal: nivel de adecuación de la acción de fomento a las necesidades e intereses de la OSC
Vertical: % de OSC que consideran que la acción de fomento fue muy útil



Horizontal: nivel de adecuación de la acción de fomento a las necesidades e intereses de la OSC
 Vertical: porcentaje de OSC que consideran que la acción de fomento fue muy útil
 Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

A pesar de ello, la tendencia se mantiene, en tanto que a mayor adecuación del apoyo económico, mayor porcentaje de OSC que consideran que la acción fue muy útil. Cuando la acción de fomento se adecuó totalmente a sus necesidades e intereses, el 90 por ciento de OSC reconocen que esta acción fue muy útil.

- Apoyos en especie/servicio

Como se observa en el gráfico 7, la tendencia de los apoyos en especie/servicios refleja, una vez más, la relación directa entre el nivel de adecuación de la acción de fomento a las necesidades e intereses de las organizaciones y el porcentaje de OSC que afirman que el apoyo en especie/servicio fue muy útil. De tal forma que conforme aumenta el nivel de adecuación, se incrementa el porcentaje de OSC que consideran que la acción de fomento fue muy útil. Ha de

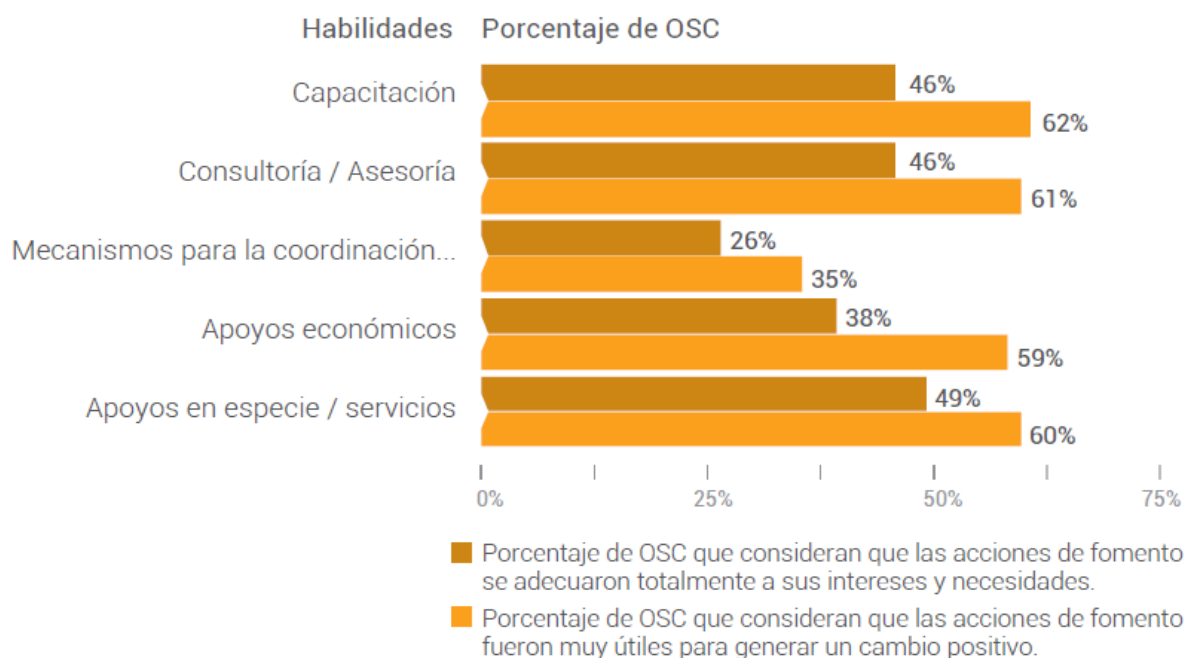
destacarse que en el punto en el que se adecua totalmente la acción se encuentra el 94 por ciento de las OSC que reconocen que la acción fue muy útil para generar cambios positivos en su organización.

Los resultados anteriores expresan la correspondencia, casi proporcional, entre adecuación a los intereses y necesidades de las OSC y la utilidad para generar transformaciones positivas al interior de las organizaciones, tal como se observa en el gráfico 8, donde a determinados niveles de adecuación corresponden niveles aún más altos de utilidad en cuanto a cambios positivos.

Dicha transformación puede expresarse en más y mejores capacidades, conocimientos y habilidades. Asimismo, en más y mejores servicios y productos generados o facilitados por las OSC en atención a su población objetivo, o, por ejemplo, la posibilidad de redes, sinergias y plataformas de trabajo entre estos actores.

Gráfico 8

■ Relación entre adecuación y utilidad en las acciones de fomento.



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Por el contrario, si estas acciones se identifican, diseñan, ejecutan y evalúan al margen de las necesidades e intereses de las OSC, las posibilidades de aprendizaje y transformación positiva

para todos los actores, pero en especial para la OSC, se ven sustancialmente reducidas. A la par, los recursos económicos y humanos invertidos en el fomento a las OSC no son aprovechados suficientemente; por lo tanto, no generan los resultados esperados.

3.5 Propuestas participativas para una mayor armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC y las necesidades e intereses de las organizaciones

La combinación de instrumentos cualitativos y cuantitativos, como las sesiones de grupo focal y la encuesta, presentan la oportunidad de rescatar opiniones de un número importante de OSC, complementándolas con reflexiones, propuestas y conclusiones, propias de los instrumentos cualitativos que aportan mayor profundidad.

En congruencia con la metodología utilizada para esta investigación, en este espacio se busca rescatar las opiniones más significativas de las OSC sobre cómo mejorar las acciones de fomento, en busca de una mayor armonización.

- Capacitación

Transmitir los aprendizajes recibidos en las capacitaciones sobre todo en el interior de las organizaciones.

“Si somos nosotros los que no lo estamos haciendo, nosotros lo podemos cambiar. No necesitamos que el Gobierno lo cambie, pues se da en el interior de las organizaciones” (directivo de OSC).

“Es poquito lo que hemos documentado, pero ya nos ha dado frutos. Cuando estamos en una OSC tenemos este compromiso” (directivo de OSC).

“Creo que tenemos que apoyar a las organizaciones hermanas. Por ejemplo, si nosotros sabemos documentar, hacer controles indicadores, debemos transmitirlo a las organizaciones que no lo saben” (directivo de OSC).

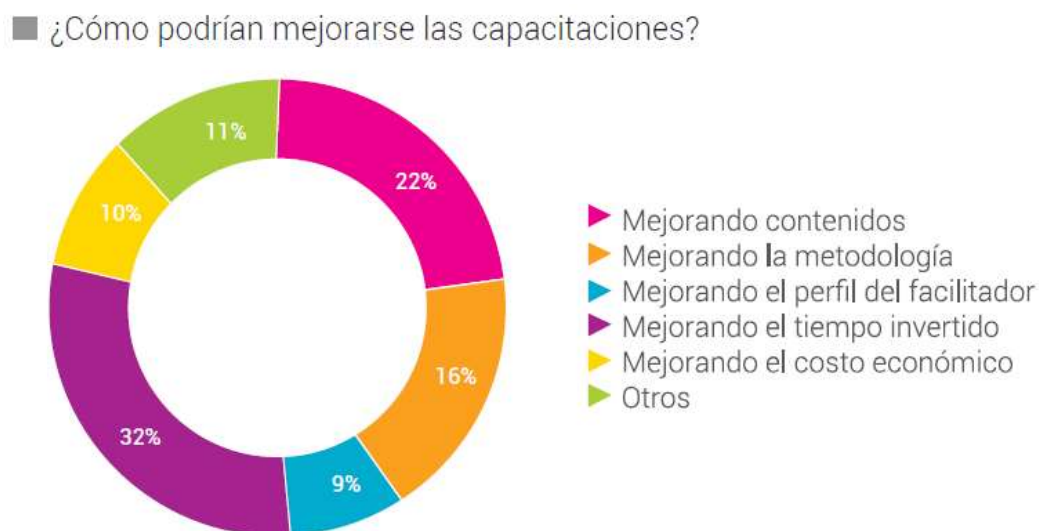
“No solamente se trata de transmitir la información: en la capacitación es elemental mejorar el desempeño” (directivo de OSC).

“El intercambio de visiones, darnos cuenta de que no estamos solos me ha servido mucho. Cuando he asistido a este tipo de trabajos de intercambio de conocimientos, me doy cuenta de que hay mucho por hacer y por aprender” (directivo de OSC).

Mejorar los tiempos y contenidos temáticos de las capacitaciones.

A través de la encuesta, las OSC respondieron a la pregunta “¿Cómo podría mejorarse esta acción de fomento?”. Los resultados fueron los siguientes:

Gráfico 9



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Tal como se expone en el gráfico, el tiempo invertido es un factor prioritario que las OSC consideran que debe atenderse a fin de que las capacitaciones se adecuen a sus necesidades e intereses. En este sentido, se consiguió conocer las preferencias de las OSC en cuanto a duración, frecuencia, modalidad y contenidos temáticos de esta acción de fomento.

En línea con ello, las OSC consideran que las oportunidades de capacitación pueden aprovecharse más si se mejora el tiempo invertido (32 por ciento) y los contenidos (22 por ciento). En cuanto al tiempo invertido, las OSC prefieren las capacitaciones con sesiones de dos horas (37 por ciento) y cuatro horas (28 por ciento). En cuanto a la frecuencia de las sesiones, las prefieren semanales (65 por ciento) y con modalidad presencial (81 por ciento). Asimismo, priorizan contenidos temáticos relacionados con la procuración de fondos y las relaciones públicas (43 por ciento), seguido por la formación/capacitación para la mejor atención a los beneficiarios (28 por ciento) y la planeación estratégica y operativa (20 por ciento).

En contraste, la oferta actual de capacitación es principalmente presencial, con sesiones con una duración promedio de 7.5 horas. Solo dos opciones de capacitación tienen una duración inferior a este promedio, con dos y cuatro horas, respectivamente, por sesión.

La mayor parte de la oferta actual de capacitación tiene sesiones mensuales. Existen también opciones semanales, de una o dos sesiones únicas, o en el caso de la instrucción en línea, en el transcurso de hasta seis meses.

- Asesoría/consultoría

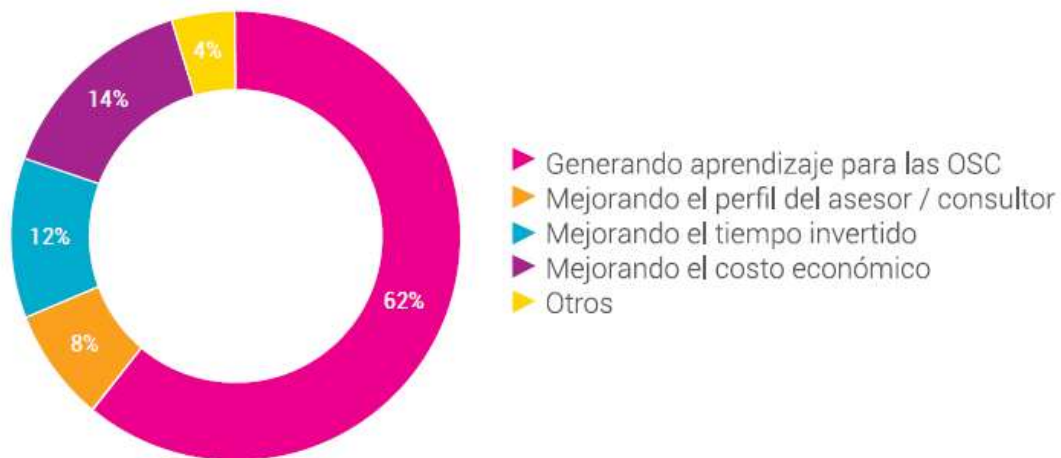
La capacidad de reconocer que las OSC pueden ser mejores si piden apoyo profesional y si reciben asesorías/consultorías que generen aprendizaje.

“Tenemos que aprovechar las capacidades y habilidades de los demás y reconocer cuando nosotros no las tenemos” (directivo de OSC).

Mediante la encuesta, las OSC respondieron a la pregunta “¿Cómo podría mejorarse esta acción de fomento?”. Los resultados fueron los siguientes:

Gráfico 10

■ ¿Cómo podrían mejorarse las consultorías / asesorías?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Las OSC (62 por ciento) esperan y prefieren asesorías/consultorías que generen aprendizaje en sus organizaciones.

- Mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta

Atender temas de interés para las OSC y ser más proactivas como organizaciones en el desarrollo de estos mecanismos.

“Siempre es útil ir a los foros no necesariamente porque nos vayan a escuchar, sino porque entiendes un poco por dónde va la definición de las políticas” (directivo de OSC).

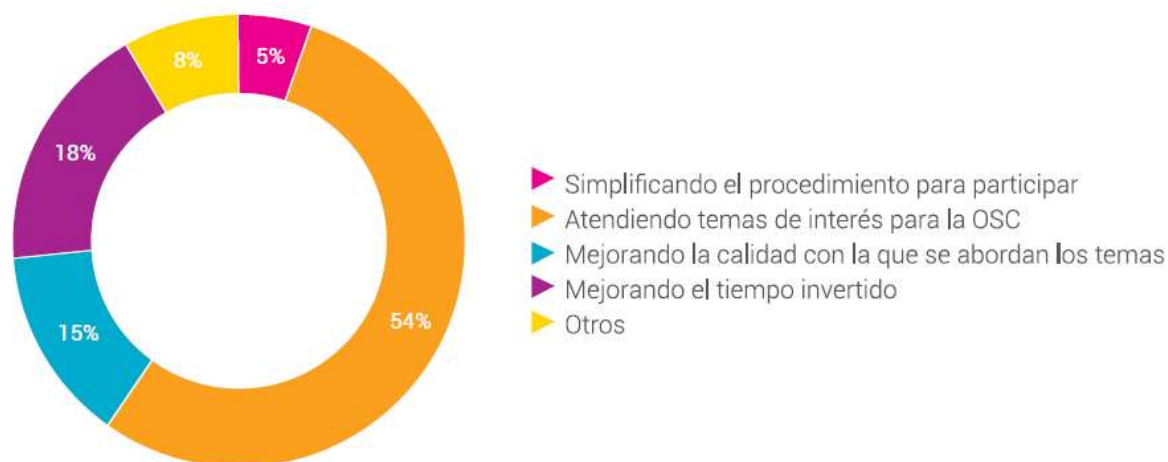
“La clave está en crear plataformas fuertes como colectivos. Ha habido experiencias interesantes. Hace seis años conseguimos que cinco de los seis candidatos a gobernador asistieran, dieran su punto de vista y asumieran compromisos. Increíblemente, el candidato electo cumplió dichos compromisos. Esto fue un resultado específico de que nosotros los hubiéramos convocado a ellos. Aunque en plataformas de largo plazo los resultados han sido muy desalentadores, me parece interesante el modelo, y válido, pero no se da la continuidad” (directivo de OSC).

“Nosotros hemos tenido muy buenas experiencias. De estos trabajos y mesas de diálogo he sacado mucho provecho para mi organización; además, para tejer una red externa con otros actores” (directivo de OSC).

A través de la encuesta, las OSC respondieron a la pregunta “¿Cómo podría mejorarse esta acción de fomento?”. Los resultados fueron los siguientes:

Gráfico 11

■ ¿Cómo podrían mejorarse los mecanismos para la coordinación, concertación participación y consulta?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Como se observa, y según ha venido resaltándose en el análisis previo, las OSC que han participado en algunos de estos mecanismos tienen claro que esta acción podría mejorarse si se atienden temas de interés para las organizaciones.

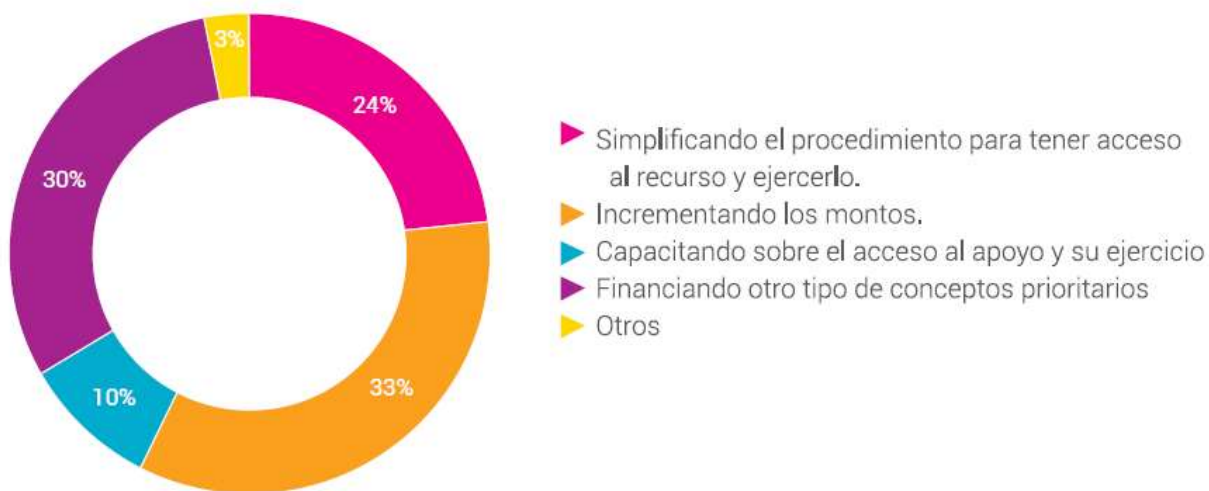
- Apoyos económicos

Incrementar montos diversificar conceptos financiables y simplificar procedimientos.

Respecto a las propuestas para la mejora en los apoyos económicos que los actores públicos y privados ponen a disposición de las OSC, tenemos los siguientes resultados, según las respuestas de la encuesta:

Gráfico 12

■ ¿Cómo podrían mejorarse los apoyos económicos?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Esta acción de fomento cuenta con mayor demanda respecto a las otras, lo que se refleja en una distribución más equitativa sobre las oportunidades de mejora que las OSC consideran prioritarias. Lo anterior se traduce en que las organizaciones consideran casi por igual de importante el incremento de los montos (33 por ciento), seguido de la diversificación de conceptos financiables (30 por ciento) y de una simplificación de los procedimientos para tener acceso al recurso y ejercerlo (24 por ciento).

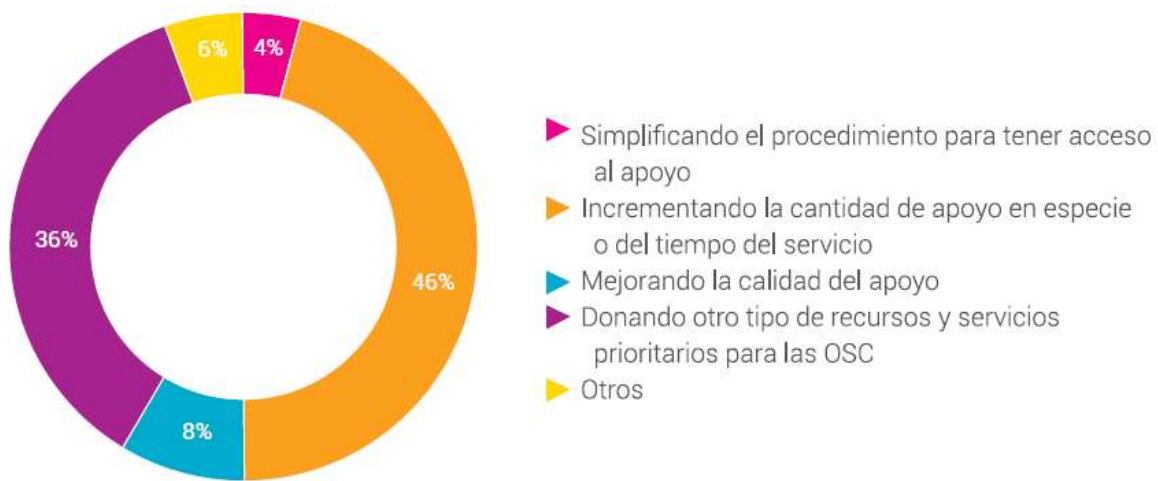
- Apoyos en especie/servicios

Incrementar la cantidad del apoyo en especie o del tiempo del servicio y donar otro tipo de recursos y servicios realmente prioritarios para las OSC.

Las aportaciones de mejora sobre los apoyos en especie/servicios que los actores públicos y privados ponen a disposición de las OSC presentan los siguientes resultados, según las respuestas de la encuesta:

Gráfico 13

■ ¿Cómo podrían mejorarse los apoyos en especie/servicios?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Las OSC consideran importante incrementar la cantidad del apoyo en especie o del tiempo del servicio (46 por ciento), seguido de donar otro tipo de recursos y servicios realmente prioritarios para ellas (36 por ciento). En línea con esto, las organizaciones indican en la encuesta que sus necesidades prioritarias en recursos humanos son de personal operativo (42 por ciento) y de desarrollo institucional (40 por ciento). En cuanto a sus necesidades prioritarias en recursos materiales, se encuentran la infraestructura (39 por ciento) y el equipamiento (21 por ciento).

En contraste, la actual oferta de apoyo en especie/servicios son, casi en su totalidad, insumos consumibles, como despensas, medicamentos, material didáctico, papelería, material de limpieza, seguido por servicios como consultas médicas o psicológicas, voluntariado, entre otros.

4. Conclusiones

La armonización implica la suma de esfuerzos entre actores con diferentes misiones, competencias o naturalezas en objetivos y visiones comunes de desarrollo. Para ello, se requieren acciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

Se identificó como problema central la insuficiente armonización entre las acciones de fomento y las necesidades e intereses de las OSC de la ZMG. Este problema central se deriva de una serie de causas que corresponden a cada una de las acciones de fomento analizadas.

El estado de las OSC en materia de armonización entre las acciones de fomento y sus necesidades e intereses forma parte de un escenario de responsabilidades compartidas. Los hallazgos reflejan que entre el 51 por ciento y el 74 por ciento de las OSC, según la acción de fomento, reconocen una deficiente adecuación a sus intereses y necesidades. Sin embargo, también encontramos que las OSC no aprovechan suficientemente dichas acciones: entre el 16 por ciento y el 34 por ciento de las OSC, en función de la acción de fomento, no se ha beneficiado de estas oportunidades.

Por lo tanto, como se plantea en la hipótesis correspondiente, las acciones de fomento a la labor de las OSC son más útiles para generar un cambio positivo si estas se adecuan a los intereses y necesidades de las organizaciones.

El análisis de los resultados de cada una de las acciones de fomento —en la encuesta y en los grupos focales— expresaron la correspondencia, casi proporcional, entre la adecuación a los intereses y necesidades de las OSC y la utilidad para generar transformaciones positivas en las organizaciones. Como muestra, tenemos que de las OSC que afirman que las acciones se adecuaron totalmente a sus necesidades e intereses, entre el 87 por ciento y el 100 por ciento, según la acción de fomento, considera que fue muy útil para generar un cambio positivo en su organización.

Cabe resaltar que los resultados generales indican que a determinados niveles de adecuación les corresponden niveles aún más altos de utilidad en cuanto a cambios positivos. Esto se traduce en que, a pesar de que las acciones de fomento no se adecuan totalmente —solo aceptablemente— a las necesidades e intereses de las OSC, dichas organizaciones consideran que fueron muy útiles para generar cambios positivos.

Las propuestas participativas para generar una mayor armonización en cuanto a las oportunidades de capacitación son transmitir los aprendizajes recibidos —sobre todo dentro de las organizaciones— y mejorar los tiempos y contenidos temáticos de esta acción de fomento.

Acerca de la asesoría/consultoría, las OSC reconocen que pueden ser mejores si desarrollan la capacidad de pedir apoyo profesional y si reciben asesorías/consultorías que promuevan el aprendizaje. Por otra parte, los mecanismos para la coordinación, concertación, participación y consulta tienen el reto, desde la visión de las OSC, de atender temas de interés para dichos actores. Aunado a esto, las organizaciones reconocen que deben ser más proactivas en el desarrollo de estos mecanismos.

Las propuestas para mejorar los apoyos económicos se centran en que se incrementen los montos, se diversifiquen los conceptos financiables y se simplifiquen sus procedimientos. En línea con esto, para mejorar los apoyos en especie/servicios, la propuesta es que se incremente el apoyo en especie o el tiempo del servicio y que se donen otro tipo de recursos y servicios realmente prioritarios para las OSC.

En suma, esperamos que los resultados y reflexiones generados en esta investigación sean tomados en cuenta por todos aquellos actores que reconozcan que su labor contribuye al desarrollo social de nuestros municipios, nuestro estado y nuestro país. Buscamos que el enfoque de investigación con el que hemos venido trabajando trace caminos para la reflexión y la acción, para el análisis y la intervención social.

Con esta investigación buscamos facilitar el diálogo y el conocimiento mutuo entre los actores públicos y privados clave del desarrollo social transmitiendo al lector la voz de los equipos operativos, de los directivos de las OSC y de fundaciones privadas, de los funcionarios del Gobierno federal, estatal y municipal, así como de empresarios y directivos de medios de comunicación.

Estamos convencidas de que conocer mejor nuestros intereses, necesidades, problemáticas y capacidades nos permite identificar las coincidencias y oportunidades de complementariedad mutua. Esto facilita un escenario de sinergias donde nos reconozcamos como integrantes de una alianza multidisciplinaria en la que cada uno contribuya, desde sus capacidades y competencias, al desarrollo social mediante intervenciones sociales cada vez más sostenibles, de mayor calidad e impacto.

Notas

1. Esta ley contempla diversas actividades: I) asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud; II) apoyo a la alimentación popular; III) cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; IV) asistencia jurídica; V) apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VI) promoción de la equidad de género; VII) aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad (fracción reformada. Véase el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 16-06-2011; VIII) cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural (fracción reformada, *DOF*, 25-04-2012; IX) apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; X) promoción del deporte; XI) promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; XII) apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales; protección del ambiente, la flora y la fauna; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable —a nivel regional y comunitario— de las zonas urbanas y rurales; XIII) promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; XIV) fomento de acciones para mejorar la economía popular; XV) participación en acciones de protección civil; XVI) prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; XVII) promoción y defensa de los derechos de los consumidores; XVIII) acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y XIX) las que determinen otras leyes.

Citas bibliográficas

ALCALDE, Ana (2006): *Armonización en el Marco de la Cooperación Española: Algunas Ideas para el Debate*. Madrid, España: FRIDE.

ALDRETE, Paola; ALATORRE, Felipe y BAUTISTA, José (2009): *Diagnóstico sobre la Realidad Social Económica y Cultural de los Entornos Locales para el Diseño de Intervenciones en Materia de Prevención y Erradicación de la Violencia en la Región Centro: El caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco*. SEGOB. México.

EIZAGUIRRE, Marlen y ZABALA Néstor (2006): *Definición de Investigación- Acción- Participativa (IAP)*. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/132>

FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO (FRIDE) (2007) Documento base: *Armonización*. En: http://www.fride.org/uploads/Armonizacion_Documento.base_ES.pdf

GOMEZ, Martín y SAINZ, Héctor (2010). *El Ciclo del Proyecto de Cooperación al Desarrollo*.

El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación. Fundación Cideal, 8va edición. España.

LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2004). En:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>

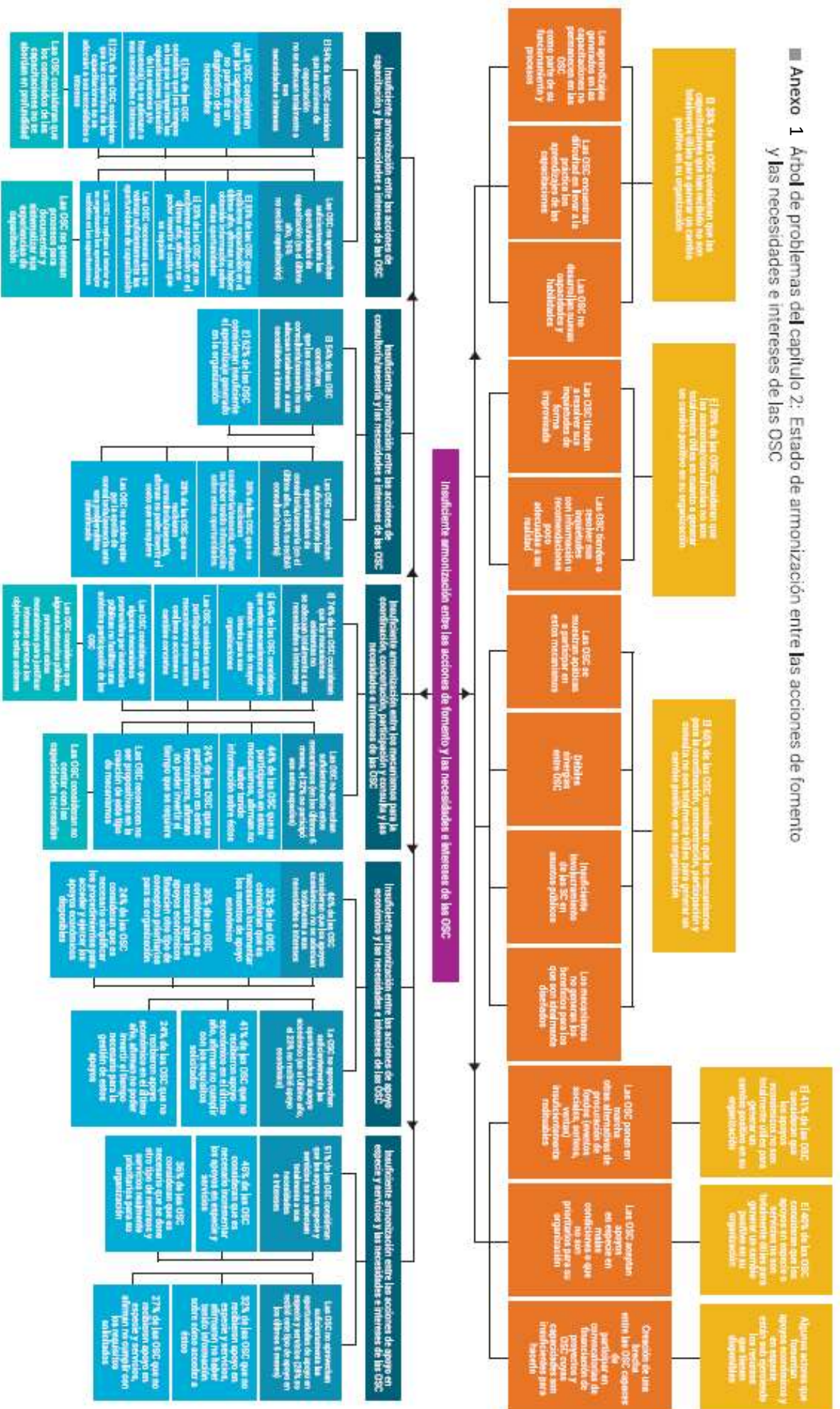
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OECD) (2005): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. En:
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

PERALTA, Carlos Coord. (2005) Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en el estado de Jalisco. Cuadernos Estatales de Política Social N8, IITESO; Gobierno del Estado de Jalisco. México.

SALAMON, Lester M. y HELMUT, K. Anheier (1999) The Emerging Sector Revisited: A Summary, Revised Estimates, Baltimore, MD: Center for Civil Society Studies.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2009): Diagnóstico de la Situación de los Actores Sociales que Promueven el Desarrollo Social. México.

■ Anexo 1 Árbol de problemas del capítulo 2: Estado de armonización entre las acciones de fomento y las necesidades e intereses de las OSC



Acciones conjuntas entre gobierno, sociedad y privados. Actores y su articulación en redes de acción pública.

*Dr. en C.S.P. Avimael Vázquez
Profesor de la Universidad Iberoamericana, Cd. de México.
Lic. en D. Juan Jacob Pérez Miranda
Estudiante de Maestría en Dirección y Gestión Pública Local.*

Resumen

En el contexto de las expresiones de gobernanza entendidas como interacciones de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y sector privado, en todo caso actores no gubernamentales, en los asuntos de interés colectivo por años reservados al gobierno, el objetivo es analizar algunos de los rasgos, desde el marco conceptual de las redes de política pública, de estos nuevos esquemas de gobernanza. Para ello, desde el análisis formal de las redes sociales organizado a través de una perspectiva de relaciones horizontales, verticales y diagonales, sistematizo la estructura de una red de política pública estimulada por la dinámica del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo. Los resultados sugieren que hay una reconfiguración del papel que juega el gobierno en las redes de política pública; los recursos que se aportan en el ambiente de la red no son igualmente pertinentes, existiendo unos más críticos que otros, tales como los recursos políticos; y que una estructura de red de política pública no necesariamente es horizontal en sí misma por cuanto prevalecen asimetrías entre los actores que la constituyen, dado el intercambio de recursos entre ellos.

Palabras clave: dependencia de recursos, propiedades estructurales, actores, red y asuntos públicos.

PRESENTACIÓN

En México, durante la década de 1990 se hicieron notar con mayor vigor las voces de ciudadanos, organizaciones expresivas de la sociedad civil y sector privado, en todo caso actores no gubernamentales, por participar en los asuntos de interés colectivo por años reservados al gobierno. Con el esquema conceptual de la gobernanza, en general, y de las redes de políticas públicas en particular se pretende dar cuenta de estos fenómenos.

Esas tendencias iniciales y primigenias para el tiempo en que iniciaban, figuraban imposibles y hasta contraproducentes a las condiciones que predominaban, y cuyo eje toral eran los reclamos desde diversos sectores a la prevalencia hegemónica de un partido político, al sistema político mexicano en apariencia insensible a las demandas ciudadanas y a la opacidad de la validez institucional del gobierno. Entre muchas respuestas provenientes desde el espacio gubernamental, una de ellas se conduciría —entre otros mecanismos— mediante los procesos de descentralización política orientados a recuperar la legitimidad y eficacia del gobierno en sus

distintos niveles, armando con ello inicialmente una ruta de participación de actores no gubernamentales en las decisiones públicas.

En el ámbito de gobierno municipal, más por inercia y ausencia de iniciativas, se postergaron estas nuevas tendencias y se propició omisión al nuevo perfil de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado; hasta que la ola de alternancia electoral alcanzó a los gobiernos municipales y el diseño de políticas públicas federales, les exigió ser receptivos a las circunstancias y exigencias sociales de nuevos tiempos. Lo significativo de esto radica en que el estado mexicano que en otrora se figuraba omnipotente y omnipresente fue reduciendo su capacidad de mediación a través de la acción del gobierno entre los distintos grupos de interés, reconfigurando con ello su presencia en las decisiones públicas.

Estas nuevas circunstancias en la acción gubernamental han configurado una teoría de cambio implícita en muchos instrumentos de política pública, al presumirse que la participación de actores no gubernamentales resulta fundamental para mejorar el desempeño de las políticas. Si bien tal supuesto se ha experimentado en todos los ámbitos de gobierno, hay que subrayar que la mayoría de las experiencias se han registrado en ámbitos municipales, resultando formas interactivas de gobierno identificadas, conceptualmente, como gobernanza (Rhodes, 1997) y que adquieren expresión empírica a través de redes de política pública. Ese constituye el tema angular en el cual se encuadra a este trabajo, siendo el objetivo analizar algunos de los rasgos, desde el marco conceptual de las redes de política pública, de estos nuevos esquemas de gobernanza como una nueva forma de entender las relaciones entre el gobierno con otro conjunto de actores que se encuentran por fuera del radio de su control político. Para ello sistematizo la estructura de una red de política pública, desde una perspectiva de relaciones horizontales, verticales y diagonales, en el marco de la pregunta ¿qué hay que aprender, desde el enfoque de redes de política pública y una perspectiva estructuralista, respecto a los procesos de gobernanza que se gestan contemporáneamente?

El caso que sirve como referencia empírica se construye a partir de sistematizar información relativa a la dinámica operativa del Programa Pueblos Mágicos (PPM) en Valle de Bravo (VdB). Dicho programa presume que la participación de la sociedad y sectores locales propiciará sustentabilidad y estabilidad al programa, le añade legitimidad y riqueza, lo adapta a las condiciones locales, además mejora su implementación por cuanto los avances y logros serán resultado del nivel de trabajo y compromiso que la propia sociedad local realice.

Con la evidencia recabada de la operación del citado programa, utilizo el Análisis de Redes Sociales (ARS) para estructurar y analizar una red de política pública que vincula a múltiples actores con sus recursos y capacidades a efecto de preservar y cuidar la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico, al considerarse como los principales atractivos y productos turísticos de VdB, percibidos como bienes públicos. Tal red, como detallo más adelante, la identifiqué como la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (RVBPM)^{lxviii}.

De este modo, el diseño metodológico se respalda en la aplicación de las herramientas provistas por el ARS aplicado a las redes de políticas públicas. Este tipo de análisis es concebido como el estudio formal de las relaciones entre actores y de las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de estas relaciones. La unidad básica del análisis es la red que ha dado dinamismo a la implementación del Programa, siendo sus componentes básicos los participantes que en ella se integran, y que adquieren una serie de cualidades reticulares en un contexto de intercambio y dependencia de recursos, cualidades que son perceptibles a partir del dato relacional o vínculo específico existente entre un par de actores. A partir de estos datos es posible construir una red que vincula directa e indirectamente a todos los nodos o actores en torno a dos bienes públicos.

La organización de este trabajo se estructura por ocho apartados. En el primero me ocupo por desarrollar un breve estado del arte que guarda el estudio de la gobernanza y concomitante de las RPP. Acto seguido, desarrollo la idea de la dependencia de recursos como una precondition de las redes de políticas públicas; ello, a fin de dar paso al tercer punto relativo a las propiedades estructurales de las Redes de Política Pública (RPP).

En el cuarto y quinto apartados me ocupo por contextualizar el estudio de caso y expongo la metodología para su construcción y análisis, respectivamente. Entrados en el sexto apartado realizo el análisis de la RPP que estimuló el Programa, primero exponiendo los recursos que se intercambiaban y posteriormente sistematizando y estructurando dicha red a partir del análisis de redes sociales. En seguida, en el octavo apartado, me ocupo por discutir los resultados derivados de los anteriores apartados, para dar tiempo a los comentarios finales.

1. APORTACIONES PREVIAS Y LA PERTINENCIA DEL ESTUDIO DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

La discusión de las redes de políticas públicas en México paulatinamente ha alentado el trabajo respecto al estudio de las formas emergentes de gobierno, tanto desde la Ciencia Política, la Sociología, como desde la disciplina del Administración Pública.

En el marco de las amplias transformaciones políticas, sociales y económicas suscitadas, un conjunto de trabajos tomando como referente al ámbito local, se han propuesto contrastar empíricamente las posibilidades y limitaciones del enfoque de redes de políticas en las realidades latinoamericanas, entre ellos Nigenda y González (2009), Vargas (2008), Porras (2007), Mariñez (2007), Guarneros (2007), Porras (2001), Poggiuese, Rendín y Alí (1999). En tanto que hay otra tendencia con pretensiones de generar estrategias aplicables a la gestión o dirección de redes de políticas, por ejemplo Sánchez (2008), Zabaleta (2008) y Aragón (2001). Por igual, recientemente, hay trabajos que discuten y analizan el papel que juega el gobierno en este tipo de redes (Porras, 2012).

Las lecciones que extraigo de esta literatura radica en el reconocimiento a la emergencia silenciosa de formas de gobierno alejadas de las reglas jerárquico-formales, siendo el ámbito local su lugar más expresivo; sin embargo, la riqueza del debate ha priorizado esquematizar y comentar la literatura norteamericana y europea en torno a redes de políticas, desatendiéndose la importancia de las redes de políticas para avanzar nuestro conocimiento en torno a los marcos de gobernanza que se desarrollan contemporáneamente.

Dicha desatención, en mucho se debe a las aportaciones de la teoría social moderna (ver por ejemplo a Wilson, 1887 y Weber, 1979), por cuanto influyó en la configuración de un conjunto de postulados que han orientado el quehacer intelectual de la ciencia social en torno a los asuntos públicos, tales como: (a) las fronteras entre lo público y lo privado eran naturales más que artificiales, (b) el gobierno se veía como un actor racional unificado, (c) la sociedad era un cuerpo homogéneo y con problemas inherentes, de ahí que era objeto de gobierno, (d) estructuras de gobierno extremadamente formales y rígidas, y (e) el Estado —en su dimensión de gobierno— en la cúspide de la distribución autoritaria de valores hacia la sociedad.

En la actualidad, los problemas sociales son tan complejos que su tratamiento y entendimiento desbordan los supuestos arriba descritos. Más aún, hay una tendencia generalizada a aceptar que en los contextos contemporáneos los asuntos públicos revelan más que nunca su complejidad y perversidad (ver a Rittel y Webber, 2001);^{lxix} y ante lo cual, los esquemas tradicionales del

gobierno y sus políticas se han visto alterados a modo de atender tales asuntos en su dimensión contemporánea.

Estas expresiones, si bien generales, sin duda reflejan realidades propias de los gobiernos locales y sus administraciones; de hecho, hay una bibliografía numerosa que documenta en el ámbito doméstico lo que Rittel y Webber (2001) han indicado, por ejemplo, Arellano, Cabrero y del Castillo (2007), Aguilar (2007), Aguilar (2006), Pardo (2004), entre otros. A este respecto, siguiendo a Aguilar (2007 y 2006) es posible derivar consecuencias observables de tales expresiones:

(i) Las problemáticas que exigen de la atención del gobierno federal, los gobiernos de las entidades estatales y municipios, así como el estado que guarda el estudio de los asuntos públicos, sugieren que los problemas perversos dominan la agenda pública;

(ii) crece el número de actores económicos y sociales, internos y externos a la comunidad local, estatal y nacional (que son poderosos, productivos y autónomos) que muestran tanto la capacidad de inconformarse con las políticas gubernamentales como el interés de intervenir en ellas;

(iii) la sociedad es entendida como parte de la solución de los problemas sociales más que como el problema;

(iv) el gobierno como agente central o único de la gobernación, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto a la sociedad, es un agente más en los procesos de la acción pública;

(v) el actuar del gobierno constantemente se encuentra en escenarios en los cuales conjunta y coordina su dirección y coordinación con los recursos y mecanismos directivos de otras instancias sociales y del mercado.

El hecho de gobernar o la capacidad de gobierno no radica ya tanto en los mandos de subordinación y estructuras jerárquicas sino “a través de las interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales” (Aguilar, 2006: 100) que para concretizar sus objetivos han de considerar múltiples intereses e intercambiar recursos. Es decir, gobernar “es entendido como un proceso por el cual la política es producida por estructuras de multi-actores más allá de la jerarquía formal. La esencia de esto radica en que el gobierno es considerado como un posible, no necesariamente el más importante, actor en este proceso de gobernar” (Carlsson & Sandström, 2008: 34).

Paralelamente, este tipo de estructuras, se piensa (ver a Cariman, 2010), materializan los múltiples procesos en la construcción de las políticas, de la gestión pública, de las relaciones intergubernamentales y de democratización de nuestras sociedades. En esta tesitura, el concepto de red de política pública ha traído consigo una variedad nominalista, es posible extraer las siguientes características mínimas: *a*) interdependencia entre múltiples actores provenientes de diversos sectores, porque no todos controlan los recursos necesarios para una acción y fin deseado; *b*) el gobierno como un actor más, no único ni el de mayor dominio necesariamente, en el proceso de decisión y ejecución de decisiones públicas, al tener que acceder a recursos que no controla;^{lxx} y *c*) estructuras interactivas y configuradas por vínculos —relativamente estables— entre actores dado el intercambio de recursos y acuerdo de intereses;

En continuo, hay dos aspectos relevantes a extraer de estas características el énfasis que se da a la acción interdependiente de múltiples actores y el tratamiento reticular que implican muchos asuntos públicos.

2. DEPENDENCIA DE RECURSOS

Para el estudio empírico de las RPP importa reconocer de partida que hay un mínimo de vínculos o relaciones entre una serie de actores en torno a un asunto público, y el contenido de dichos vínculos o relaciones que interesa registrar es que haya intercambio de recursos entre ellos.

El intercambio de recursos es el principal cimiento de las relaciones entre los actores, es una precondition de las redes de política pública, según Klijn (1997). Los recursos pueden estar presentes en el ambiente de la red por disposición oficial como los financieros o legales que muchas de las veces provee el gobierno, o bien únicamente pueden ser dispuestos por actores no gubernamentales como la legitimidad.

Se propone entender como recursos a los insumos que son relevantes para el funcionamiento de la red en torno a algún asunto público y porque permite a los actores vincularse y la consecución de sus objetivos. Así, los recursos pueden ser:

- **Políticos:** legitimidad, en función de que se juzguen convenientes los objetivos, decisiones y actividades de la red. Aquí, incorporo las aportaciones de Berardo (2009).
- **Humanos:** trabajo voluntario, apoyo técnico, conocimiento especializado y liderazgo.
- **Organizacionales:** membresía (sentimiento de pertenencia a la red), acceso a redes, conocimiento y capacidades sobre manejo organizacional, reclutamiento de integrantes y asistencia en requerimientos administrativos.

- **Materiales:** recursos materiales, espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas de la red.
- **Culturales:** comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores.
- **Financieros:** recursos monetarios que hacen que los proyectos sean viables en su diseño e implementación.
- **Legales:** reglas organizativas generales como reglamentos y estructura organizativa, reglas de operación de programas y aplicación de fondos. Este aspecto lo complemento con Bressers y O'Toole (1998).

Adicionalmente, si bien todo recurso, relativamente (sea en el corto, mediano y largo plazos), tiende a ser escaso, hay recursos que son críticos en la medida en que son imprescindibles para que los actores desarrollen sus actividades según su misión y visión. Más todavía, según Berardo (2009) los recursos críticos tienen una importancia primordial para el desarrollo de las acciones que los reúne.

Por lo dicho, los recursos políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales pueden caracterizarse como escasos y críticos. En virtud de ello, los recursos que portan y aportan los actores en el ambiente de la red de política pública, no son igualmente pertinentes ni tienen el mismo peso, lo cual genera desigualdades entre los actores que se traducen en asimetrías, i.e. que unos actores dependan más que otros y por consecuencia que influyan menos en las decisiones. Conjunto de aspectos que pueden ser perceptibles en el entramado estructural de la red.

3. PROPIEDADES ESTRUCTURALES DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

Al estructurar la red a partir del criterio del intercambio de recursos cabe resaltar la importancia que adquieren las propiedades estructurales de la red por cuanto que el modo como se estructuran los actores participantes en las redes de política pública al intercambiar recursos es un factor determinante de que se generen una serie de objetivos (ver a Jones, Hesterly y Borgatti, 1997 y Crozier y Friedberg, 1980), que si bien no igualmente esperados, si en cierto modo interdependientes (Carlsson, 2000).

Por lo desarrollado, las propiedades de una red de política pública se pueden comprender inicialmente a partir de las inferencias que ha logrado el Análisis de Redes Sociales por cuanto (*i*) “las relaciones estructurales con frecuencia son más determinantes para entender los comportamientos observados que atributos personales como edad, género, valores e ideología”

(ii) “las redes sociales afectan las percepciones, creencias y acciones a través de una variedad de mecanismos estructurales que son socialmente construidos por relaciones entre entidades”; y (iii) “las relaciones estructurales son procesos dinámicos. Las redes no son estructuras estáticas, continuamente cambian a través de las interacciones entre las personas, grupos u organizaciones que las constituyen” (Knoke y Yang, 2008: 5-6).

Con dichas consideraciones en mente y en razón del propósito de este trabajo, tomamos como punto de partida características o propiedades de las redes que en la literatura^{lxxi} se distinguen importantes o relevantes para estudiar a las políticas públicas como producto de la interacción de una gran cantidad de actores. Tales propiedades, tal como lo han hecho otras investigaciones (Cfr. Chaqués, 2004), las organizo en dimensiones de análisis, de inicio una horizontal y otra vertical

Partiendo del análisis del estado que guarda el estudio en torno a las redes de política pública, aquí propongo incorporar y explorar una tercer dimensión, que he identificado como diagonal a fin de obtener una análisis más íntegro y sistematizado. En tales términos:

- A través de la dimensión horizontal enfatizo en la estructura de relaciones entre los actores que componen la red, para ello identifiqué: tipo de actores involucrados, su nivel de heterogeneidad y la densidad de sus relaciones.
- Respecto a la dimensión vertical, presto atención a la diferenciación entre los actores según su jerarquía, por lo que aquí cobra relevancia reconocer: la centralización de la red, la distribución del poder estructural y la ordenación jerárquica subyacente.
- Concerniente a la dimensión diagonal, utilizo los vínculos intersectoriales y la reciprocidad entre los actores.

En la **Tabla 1** describo a cada una de estas características reticulares y lo que éstas suponen en términos de redes de política pública.

Tabla 1. Propiedades estructurales de la red de política pública

Nivel	Propiedad	Definición	Supuesto relacionado a la red de política pública
Horizontal	Tipo de actores involucrados	Subraya que existen múltiples actores que dan dinámica a la política pública, si bien el gobierno figura como un actor importante no es único.	Las redes por su naturaleza se constituyen por actores provenientes de distintos sectores, y pueden caracterizarse como público-sociales, gubernamentales, privados y académicos.*

	Heterogeneidad	Describe la diversidad de los actores a partir de sus relaciones al exterior de la red.	Cuando el actor reporta múltiples vínculos externos a la red en cuestión, se considera que por igual manera no únicamente gran cantidad de recursos sino también una variedad de ellos.
	Densidad	Indica cómo se inserta un determinado actor en el conjunto de relaciones de la red.	Se sugiere que entre más relaciones establezca un actor con los otros integrantes, mayor propensión a que se integre y aporte sus recursos en las actividades de la red.
Vertical	Centralización	Es una condición de la red en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar vinculado con todos los otros actores, quienes necesitan pasar por éste para conectarse a los demás.	Se supone que a mayor nivel de centralización, habrá mayor concentración y control de recursos por parte de un actor.
	Poder estructural	Señala la asimetría entre los participantes en la red en relación a sus recursos e intercambio.	Entre más dependa un actor respecto a otros, menor capacidad de influencia en los eventos de la red.
	Ordenación jerárquica	Refiere a la gradación de predominio entre los actores.	La vinculación entre los actores, por motivos de intercambio de recursos, al intervenir en las actividades de política pública genera una estructura de dominio (en la mayoría de los casos, subyacente) de unos sobre otros.
Diagonal	Vinculación intra e intersectorial	Registra los intercambios entre los actores, sea al interior de su sector o bien entre los sectores.	En las redes de política pública los actores, a través del intercambio de recursos, tienden a generar patrones de intercambio como sector, registrándose intercambios al interior de cada sector como entre éstos.
	Reciprocidad	Es la situación de la red que refiere a aquellos actores que durante el proceso de decisión percibieron que había similitud en sus objetivos y por ello corresponden entre sí al intercambio de recursos y reconocimiento mutuo.	Se asume que las redes pueden ser mecanismos para estimular la correspondencia entre actores con intereses distintos en torno a objetivos comunes.

Fuente: elaboración propia a partir de Sandström y Carlsson (2008), Knoke y Yang (2008), Hanneman y Riddle (2001) y Crozier y Friedberg (1980).

* Por la naturaleza del caso de estudio y empalmado recursos de orden más teórico (por ejemplo, Luna y Velasco, 2009), al enunciar agentes privados refiero a quienes realizan algún tipo de actividad comercial, y que por las particularidades del caso, dichas actividades giran en torno al turismo. Cuando hablo del gobierno o agencias gubernamentales pretendo indicar a representantes y su aparato administrativo, principalmente en el ámbito municipal; aunque como se detalla más adelante, por igual hay injerencia del gobierno federal y estatal. Finalmente, por actores público-sociales me refiero a expresiones sociales que, a título personal o representando alguna colectividad, buscan incidir en los asuntos públicos.

4. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE PUEBLOS MÁGICOS

Como ya he introducido, la red de política pública a reportar para los fines del análisis propuesto es una de las múltiples expresiones de esta nueva ola de experiencias de gobernanza y que se puede observar en el pueblo de Valle de Bravo. Este pueblo es una localidad al suroeste del Estado de México que ha adquirido relevancia regional, estatal, nacional e internacional debido a la presa Miguel Alemán y área forestal que por más de medio siglo han sido el principal distintivo y producto turístico. En esta tesitura, destacar que Valle de Bravo fue una de las localidades que en la década de 1940 se incluían indirectamente en la industrialización iniciada y comandada por el entonces Presidente de la República Mexicana, el General Lázaro Cárdenas.

La presa, en su momento, detonó un importante proceso de reconfiguración territorial, social y económico a nivel local, ya que de ser un pueblo netamente agricultor, la presa influyó en que se estimularan actividades en torno al sector turístico. De este modo, aprovechando los rasgos rurales y campiranos de Valle de Bravo (a) cobrarían valor los recursos naturales y urbanos históricos del pueblo –principalmente la cabecera municipal o Ciudad Típica–, (b) la zona urbana iniciaría a albergar altos flujos inmigratorios de residentes de fin de semana, (c) las actividades económicas de la localidad dejarían de ser primordialmente primarias para ubicarse en el sector terciario y (d) se observaría la conformación de una sociedad local heterogénea y compleja dado los flujos migratorios que a partir de la mitad del siglo pasado muy probablemente recibió Valle de Bravo por sus atractivos turísticos, por las oportunidades de empleo y las ventajas que ello ofrecía y ofrece para emprender negocios.

Ante tal escenario, organizaciones civiles, ciudadanos, empresarios locales y gobierno estatal y municipal, ya sea al unísono o bien a través de mecanismos colaborativos, han emprendido múltiples iniciativas tendientes a preservar las singularidades históricas, expresiones urbanas y naturales que han consolidado a Valle de Bravo como destino turístico. En ese marco de iniciativas, el Programa Pueblos Mágicos^{lxxiii} ha implicado una oportunidad de fortalecer y optimizar el aprovechamiento racional de dichas singularidades, a la par de generar un espacio

ideal a las exigencias ciudadanas que implican los gobiernos que cuentan con validez y legitimidad institucional, en los escenarios de cambios político-electorales que se han suscitado y en los cuales Valle de Bravo no ha sido ajeno.^{lxxiii}

En 2004, múltiples actores —gubernamentales, público-sociales, privados y académicos— se integraban a fin de incorporar a Valle de Bravo al Programa. De hecho, el proceso de certificación de VdB como Pueblo Mágico fue fluido y sin contratiempos, debido a la iniciativa y ventajas que procuraron actores público-sociales, al facilitar una serie de contactos con funcionarios del gobierno federal y estatal, que en colaboración con el gobierno municipal propiciaron las condiciones políticas y administrativas deseables a dicho fin, y que es constatable a partir de la instrumentación, emprendida en ese mismo año; de modo que el PPM inició a activarse en torno a dos bienes públicos distintivos del pueblo:^{lxxiv} la imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de la Ciudad Típica de VdB.^{lxxv}

Formalmente, el Programa Pueblos Mágicos se organizaría desde una asociación civil, vinculada con un área administrativa del gobierno municipal. Dicha asociación civil se compuso por representantes de organizaciones civiles locales, funcionarios públicos del municipio, entre ellos el presidente municipal, el gobierno estatal, a través de la Secretaría de Turismo, ciudadanos, académicos, asociaciones diversas de comerciantes y prestadores de servicios.

De inicio, el modo de operar el PPM implicó (al 2011 así continuaba) que varios actores público-sociales, privados y gobierno municipal conjuntaran recursos materiales y simbólicos, a fin de administrar y dinamizar el Programa. Esto es:

- Por una parte, las reglas de operación y mecanismos de asignación del presupuesto federal estipulan que los fondos otorgados habrán de ser utilizados y comprobados, exclusivamente, en los proyectos del Programa, sin recursos para salarios de administración y planeación de Pueblos Mágicos. Esto ha implicado que actores público-sociales no solamente hagan trabajo voluntario, sino que también aporten recursos financieros y materiales para hacer administrativamente viable el PPM.
- Por la otra, dada la complejidad de la sociedad local, ha sido necesario que quienes se integren a las actividades del Programa aporten una serie de recursos políticos, morales y culturales para facilitar la coordinación e interacción de los actores involucrados; así como para intermediar entre éstos y su ambiente social, a modo de que los proyectos del PPM ganen margen de aceptación en la sociedad local.

Así es como los participantes en las actividades y proyectos del PPM en VdB distinguen haberse vinculado con actores público-sociales, agencias gubernamentales, actores privados lucrativos (comerciantes locales, primordialmente) y académicos, en términos de intercambiar recursos a fin de favorecer la conservación, y en su caso rescate, de dos bienes públicos de valor para el pueblo

y que tomarían forma administrativa y operativa a través de una serie de proyectos,^{lxxvi} configurando con ello flujos de trabajo e intercambio de recursos que vinculaban a los actores en una estructura multicéntrica.

5. PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DE LA RED

La dinámica de la operación del PPM en Valle de Bravo es examinada a partir de datos transversales recogidos en trabajo de campo, maximizando la muestra respecto a los actores que han participado en el Programa. Aquí hay que notar que cuando se estudian redes, las observaciones tienden a ser pequeñas, además de que intrínsecamente son dependientes entre sí.

5.1. Mapeo de la red

A cada actor participante se le planteó preguntas relativas a su intervención en el PPM, y sobre sus contactos con otros participantes en dicho Programa. Así es como, el criterio para radiar a los nodos participantes, fue que el actor identificara (sugiriendo) a otros con quienes convergió o ha convergido en torno a las actividades del Programa en el periodo de 2004 a 2011, a fin de que refleje sus patrones de relación a largo plazo; por cuanto, si bien los actores suelen equivocarse al indicar con quienes se relacionaban en el corto plazo, los resultados se mejoran al reflejar las pautas a largo plazo (ver a Romney y Faust, 1983).

De esta forma, la muestra es controlada y se definió identificando a ocho actores clave. Usando la técnica de generador de nombres (Knoke y Yang, 2008), con esos ocho informantes, inicié el procedimiento de muestreo de bola de nieve, terminando hasta que los nombres que mencionaba un actor en particular eran redundantes. En total se identificaron a 40 informantes, de los cuales obtuve acceso a un 85% de la población.

5.2. Identificar los recursos que se portaban e intercambiaban

A modo de reconocer los recursos presentes en el ambiente de la red de política pública, —sean políticos, humanos, organizacionales, materiales, culturales, financieros y legales, según lo descrito— y distinguir cuáles de ellos se consideraban como críticos o escasos, en los términos antes señalados, a los encuestados les presenté una lista de 13 recursos posibles, a fin de que indicaran tres de ellos y que consideraran importantes para la ejecución de los proyectos en el marco del Programa y, luego, de esos tres que ponderaran el crítico o más importante.

5.3. Recuperar datos reticulares de la operación del PPM

En primera instancia para identificar a los actores como público-sociales, gubernamentales, privados o académicos, se les preguntó sobre el sector al cual se vinculaban y confinaban su

participación.

Para medir el nivel de *Heterogeneidad* solicitamos al encuestado que indicara sus distintas afiliaciones o asociaciones en las cuales participaba, ya fuesen formales o no. Así es que el número de vínculos externos a la red de política pública del participante podrían ir de 0 hasta k vínculos.

Concerniente a los datos para los parámetros de la *Densidad*, *Centralización*, *Poder estructural*, *Ordenación jerárquica*, *Vinculación inter e intrasectorial* y *Reciprocidad*, se les pidió a los encuestados que indicaran a los actores con los cuales se relacionaron en torno a las actividades del Programa y luego ponderaran (de una escala de 1 a 5) la asistencia de cada uno ellos en cuanto a los recursos aportados para favorecer las decisiones que han priorizado sean objeto del Programa.

Con la información de esta pregunta construí una matriz (actor*actor) que resume los vínculos ponderados que cada uno de ellos (*nodos*) dirigen hacia sus pares (*alters*). Aquí importando las relaciones dirigidas en el sentido de que la relación que dice tener A con B no implica que B reporte la misma relación con A, y aunque existiendo no necesariamente en la misma intensidad.

5.4. Análisis de la información a través del ARS

Una vez tenidos los datos agregados, para las cualidades que era procedente, generé información empírica, a través de las operaciones mostradas a continuación, en alguna de ellas me auxilié del programa Ucinet (Borgatti, Everett y Freeman, 2002):

- **Tipo de actores:** los actores que han tomado parte en el Programa Pueblos Mágicos se han categorizado en función del sector al cual se relacionan, sea público-social, académico, privado o gubernamental, como ya se ha indicado, para determinar esta distribución hice una pregunta respectiva al actor, la respuesta la triangulé con la información que proporcionaron terceros.
- **Densidad:** utilicé el índice de densidad. Dado que importan únicamente la presencia o ausencia de relaciones, para su cálculo se consideran relaciones dirigidas no ponderadas.
- **Centralización:** utilicé el índice de centralización. Se calcula con datos dirigidos ponderados.
- **Heterogeneidad:** número de relaciones que cada nodo reporta tener al exterior de la red en cuestión.
- **Poder estructural:** recurrí al índice de poder de Bonacich. Se calcula con datos dirigidos ponderados.
- **Ordenación jerárquica:** para acceder a este criterio utilicé un dendograma, construido a través de un análisis de conglomerados jerárquico, método promedio ponderado.
- **Vinculación intra e intersectorial:** expresa la proporción de vínculos de intercambios que se han suscitado entre el sector público-social, privado, académico y gubernamental, así como los vínculos al interior de cada sector.
- **Reciprocidad:** indica los vínculos recíprocos que se han dado entre los actores, en función de su intercambio de

recursos, en el sentido que A identifica a B como actor con el cual intercambi6, y viceversa. Esta informaci6n se muestra y analiza a partir de un sociograma.

Para la construcci6n de los sociogramas y el dendograma recurrí al programa de Netdraw^{lxxvii}

6. RECURSOS Y DIMENSIONES DE LA RVBPM

6.1 Intercambio de recursos

Quienes han tomado parte en las actividades y proyectos descritos del PPM, de inicio identifican que si bien todo recurso resulta importante, hay unos que son crítics. De tal forma, el 50% de los encuestados aprecian a los recursos polítics como los crítics y solamente un 20 y 17% piensa a los recursos financieros y culturales en esos mismos términos, respectivamente. En tanto que los organizacionales y humanos representan el 13% en su conjunto.

De ello, hay que denotar que los recursos polítics y culturales, son recursos que no controla el gobierno y para lo cual ha tenido que depender de otros actores no gubernamentales para incorporarlos a sus acciones.

De hecho, estudios anteriores, entre ellos el de Berardo (2009), han seńalado la importancia de los recursos polítics para propiciar que múltiples actores colaboren en torno a empresas colectivas.

En esta lógica, tiene sentido indicar que el gobierno en los contextos contemporáneos ha de incorporar recursos que no se encuentran dentro de su control jerárquico y que al interactuar con otros actores no gubernamentales a fin de acceder a dichos recursos, se propicia una forma de gobierno más interactivo, renovando de cierto modo su acci6n de gobierno, perceptible a través de las estructuras alternativas a las gubernamentales y del mercado, según se discute a continuaci6n.

6.2. Dimensi6n horizontal

Ante las ventanas de oportunidad que ofrece el PPM para incidir en decisiones que les afectan y en las cuales se interesan, actores público-sociales y privados (comerciantes y prestadores de servicios locales, primordialmente), entre otros, decidieron participar. Por ello, el gobierno —sobre todo, las agencias municipales— ha tenido que interactuar con expresiones no gubernamentales locales, para consensuar las decisiones en torno a los proyectos por emprender. En virtud de lo anterior, como ya se ha adelantado, en esta dimensi6n importa analizar quienes interactuaban y la estructura que se propici6 como consecuencia de ello.

6.2.1 Tipo de actores

En los pasos inaugurales de la implementación del PPM en VdB, varios actores público-sociales y la autoridad pública municipal discutieron acerca de los posibles integrantes del Comité o Asociación Civil *pro* Pueblo Mágico. Originalmente, en su integración participaron representantes de varias asociaciones ciudadanas (ambientalistas, profesionales, de comerciantes y prestadores de servicios), ciudadanos, el gobierno estatal (mediante la Secretaría de Turismo) y la autoridad pública municipal a través del presidente municipal y dependencias municipales como las direcciones de Desarrollo Económico y de Obras Públicas. Tal organización se formalizó como asociación civil ante notario público, adoptando el nombre de Valle de Bravo Pueblo Mágico A.C.^{lxxviii}

Al explorar con nubes de texto (**Ilustración 1**) la experiencia de dos actores claves en el proceso de constitución de tal asociación,^{lxxix} se encontraron varios términos a los cuales estos actores les atribuyen más importancia (al mencionarlos con más frecuencia), como: gobierno, programa, pueblo mágico, sociedad, local, Valle de Bravo y civil. Con ellos se pueden ilustrar las ideas implícitas acerca de quiénes integraban inicialmente a la A.C. para poner en marcha el PPM. Cabe notar que, efectivamente, había participación de actores público-sociales en mayor medida por medio de sus expresiones organizativas civiles.

Adicionalmente, hay otras menciones (con menos frecuencia) que ofrecen más detalles sobre quiénes participaban en las actividades del Programa (términos como: organizaciones, integrantes, funcionarios y diversos) y el fin de eso (ideas como: proyectos, organización, cooperación y detonar). Asociar todos estos términos, lleva a especificar que en la estructuración del Programa Pueblos Mágicos había una idea implícita de generar procesos cooperativos entre autoridades gubernamentales y actores no gubernamentales, con el fin de tomar decisiones en torno a dos bienes públicos.

Ilustración 1. Nubes de ideas sobre la constitución e integración de Valle de Bravo Pueblo Mágico A.C.



Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a dos participantes en el Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.

Ya en la operación del Programa, dicha organización habría de adquirir su lógica propia. Al mapear los actores que en los hechos han dado dinámica y cuerpo al PPM, es notoria la presencia del gobierno (municipal, principalmente), actores privados y públicos-sociales (entre ellos, ciudadanos y representantes de organizaciones ciudadanas o civiles), así como académicos.

Tabla 2. Actores involucrados en el PPM

Actores	%
Gubernamentales	23
Privados	17
Público-sociales	50
Académicos	10

Fuente: Elaboración propia con información del campo.

En la **Tabla 2** se observa el porcentaje de quienes han tomado parte en el Programa, en función del sector al cual se relacionan. Es notorio el peso que han adquirido los actores público-sociales (ya sean representantes de organizaciones civiles o profesionales y ciudadanos), respecto a los actores provenientes del sector académico, privado e incluso del propio gobierno.

En consecuencia, contrario a las acciones de política pública programadas e implementadas al unísono mandato del gobierno, el PPM no únicamente ha implicado que en él intervengan una mayor cantidad de actores sino que entre ellos sean diversos, según se detalla a continuación.

6.2.2. Heterogeneidad

El hecho de que los actores que toman parte en el Programa sean diversos entre sí, es palpable por la multiplicidad de actores que no únicamente son gubernamentales, como sucedía cuando las políticas eran más gubernamentales que públicas, sino que ahora podemos encontrar a otro conjunto de actores provenientes de sectores público-social, privado y académico. Paralelamente, el citado rasgo se observa a través de los vínculos externos a la red que estos actores han reportado; al respecto, en promedio, cada uno de ellos tiene 2.7 vínculos con otras organizaciones o entidades no participantes en el Programa, ello con una desviación de 3.1, lo cual da cuenta de la diversidad prevaleciente entre éstos, y por consecuencia de la heterogeneidad.

Sustantivamente, lo que dicha heterogeneidad implica a la red es que favorece la presencia de una mayor cantidad y diversidad de recursos, lo cual se presume ha hecho posible que entre los actores haya relaciones e intercambios de recursos a modo de dar forma y dinamismo a Pueblos Mágicos en Valle de Bravo.

6.2.3. Densidad

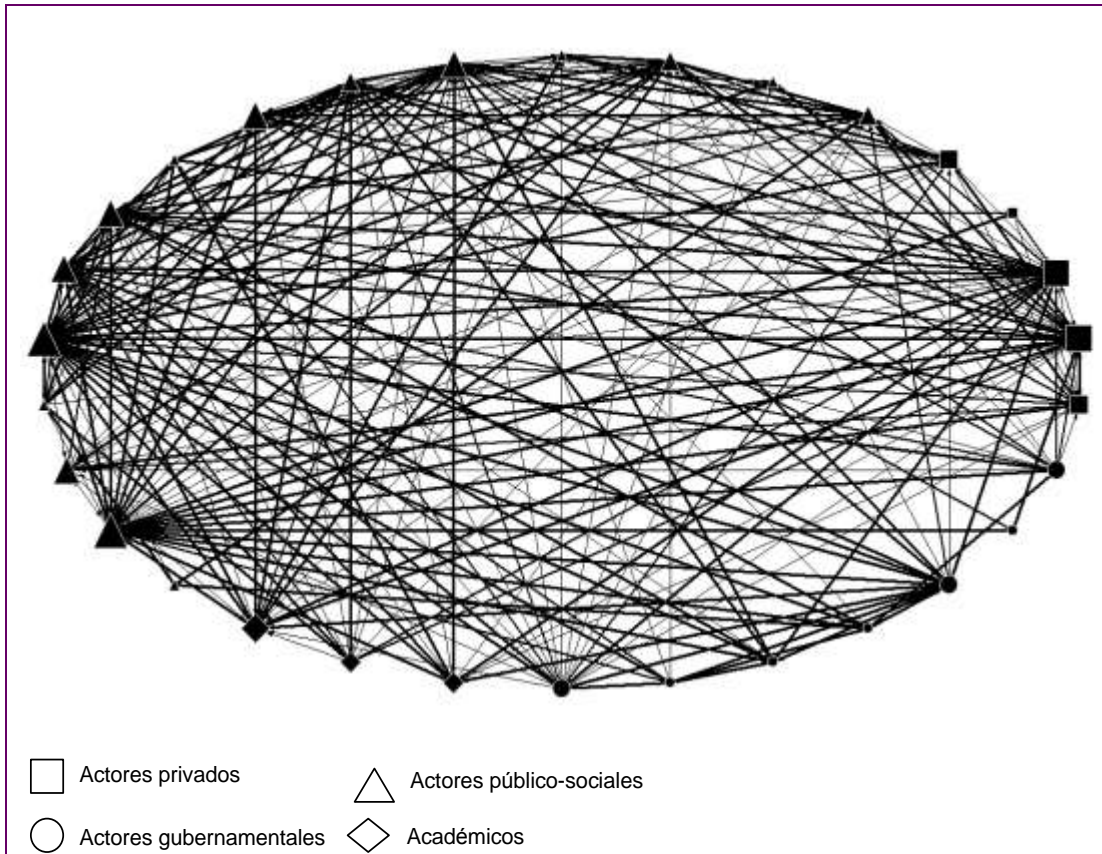
Al radiar la organización del PPM a través de los vínculos que los nodos o actores han desarrollado para favorecer la conservación y, en su caso, rescate de dos bienes públicos del pueblo, se puede observar (**Sociograma 1**) que hay una multiplicidad de relaciones entre actores público-sociales, privados, gubernamentales y académicos. Pero como es evidente, los nodos de la red no presentan la misma cantidad de éstas, es decir, no todos se relacionan con todos. Esto conlleva un nivel de interconexión entre ellos o densidad global^{lxxx} del 63% de las relaciones posibles.

En términos de redes sociales y considerando la multiplicidad y diversidad de quienes participan, se trata de una estructura con niveles aceptables de conexión entre sus integrantes, donde hay unos más interconectados (nodos más grandes) que otros, siendo éstos actores públicos-sociales. (véase **Sociograma 1**).

También es perceptible (**Sociograma 1**) que no todos los vínculos que dirige un actor hacia otro tienen la misma importancia. De hecho, cada uno pondera de modo distinto sus vínculos con un tercero (entre más acentuada la línea, mayor ponderación), según la importancia de los recursos

que aportan en torno a las actividades del PPM. Así es como los vínculos más intensos son los que se han dado entre actores público-sociales, privados y, en menor medida, entre éstos con los gubernamentales.

Sociograma 1. Vínculos ponderados entre quienes toman parte en el PPM en Valle de Bravo^{lxxxix}



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

6.3. Dimensión vertical

En esta dimensión me ocupo por exponer el sistema de jerarquía en la implementación del PPM que se desarrolló como consecuencia del intercambio de recursos entre lo actores participantes.

6.3.1 Centralización

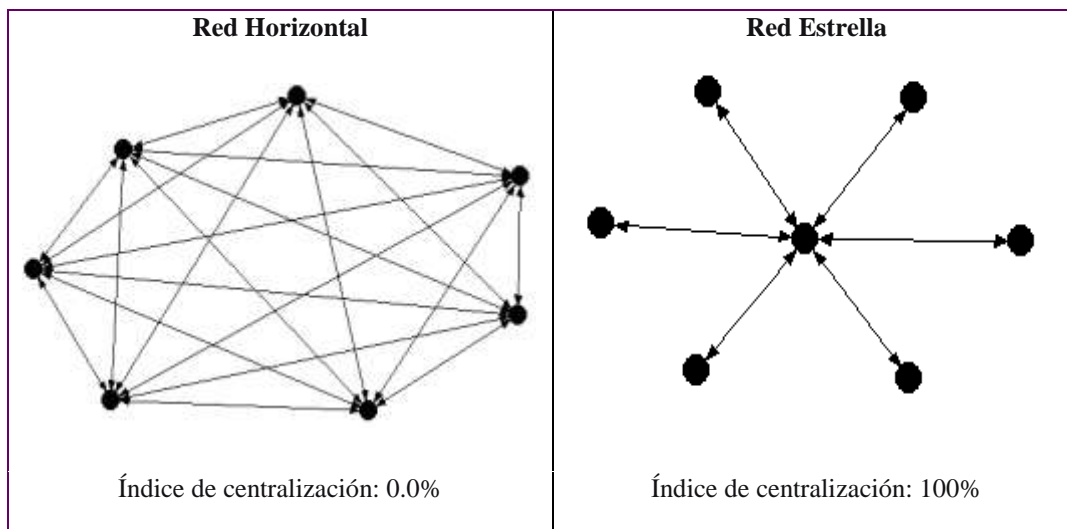
Para explorar con mayor detalle la estructura que se desarrolló como consecuencia de las actividades del PPM, ahora nos ocuparemos de la dimensión vertical y para lo cual consideramos de inicio la lectura que permite el **Sociograma 2**. En esta tesis, cabe notar que en las actividades del PPM en VdB, si bien el gobierno (sobre todo, el municipal) ocupa una posición privilegiada, no necesariamente es la de mayor dominio, al existir otros actores con recursos

necesarios para la operación del Programa y que se manejan de forma autónoma respecto al control político de la autoridad gubernamental.

En el **Sociograma 2** se observa una estructura que refleja la asimetría entre actores, más que vínculos simétricos entre ellos, pues no todos controlan o poseen los mismos recursos, ni todos los recursos resultan pertinentes para las actividades del Programa. Por lo visto, hay recursos que resultan críticos como los políticos y culturales, ante otros, por ejemplo los financieros.

En tal sentido, el **Sociograma 2** muestra que los actores público-sociales son los nodos más grandes y ubicados en el centro. Esto se debe, muy probablemente, a que se encuentran más vinculados y por la criticidad de recursos que manejan; además, conjuntamente con actores privados tienden a ser entes integradores en torno a los proyectos del PPM.

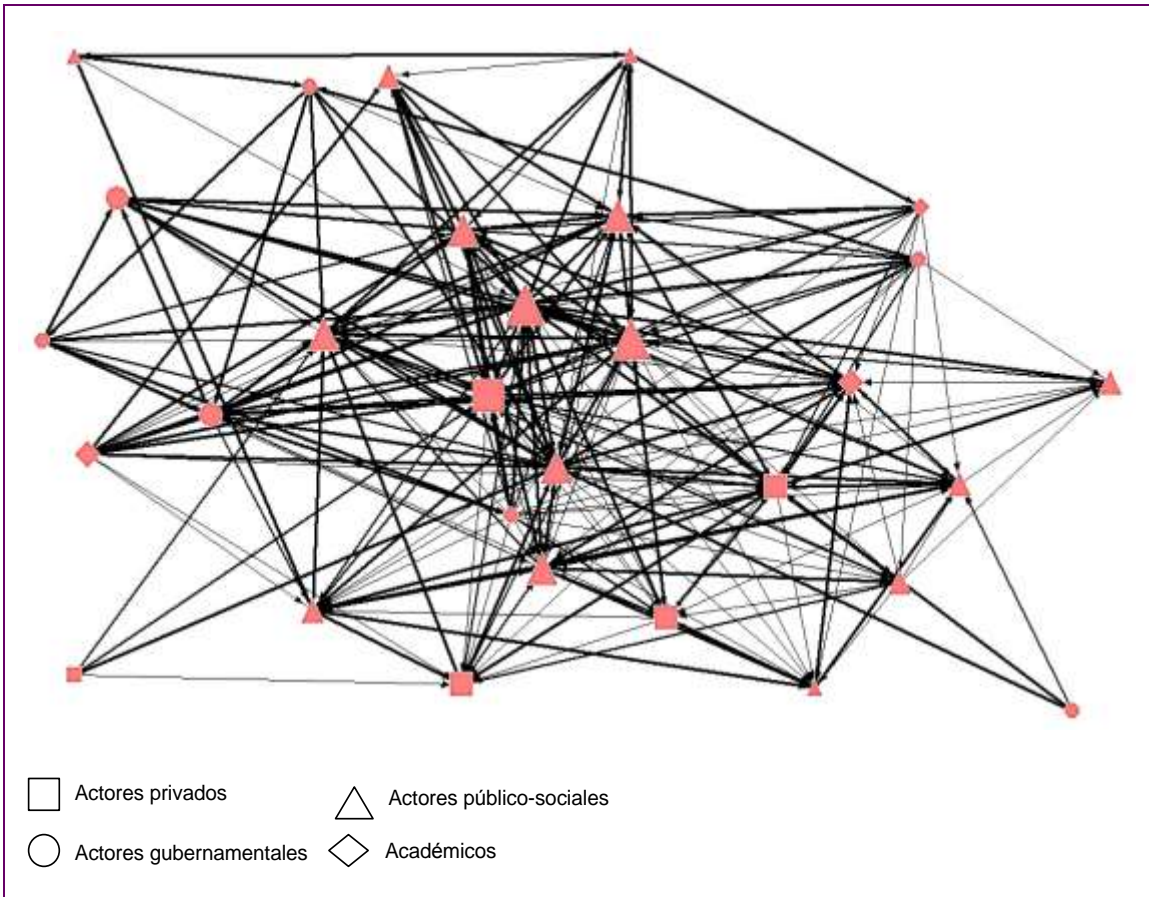
Ilustración 2. Representación de niveles de centralización



Fuente: elaboración propia con datos de Wasserman y Faust (1994) y Netdraw.

A diferencia de una red horizontal, en la que todos los actores integrantes tienen el mismo peso y se vinculan entre sí homogéneamente, al haber un índice de centralización de 0% o de una red estrella, donde uno de ellos ocupa una posición dominio, implicando un índice de centralización del 100% (véase **Ilustración 2**), la dinámica y lógica propia que adquiriría la acción organizada del PPM en VdB ha constituido una estructura en la cual hay más de un actor central. Ellos ubicándose en el centro del **Sociograma 3**,^{lxxxii} en contraparte, existe una serie de actores aislados, localizados en la periferia de la estructura, todo lo cual expresa un índice de centralización del 46%.

Sociograma 2. Estructura del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, vínculos dirigidos^{lxxxiii}



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares, recabados en cuestionarios.

Así las cosas, el **Sociograma 2** sugiere: *i*) hay más de un actor con capacidad de controlar o dominar los intercambios de recursos en la red; *ii*) no todos tienen el mismo rango o importancia por los recursos que aportan (lo contrario sería una estructura horizontal, ver **Ilustración 2**); *iii*) de las conexiones existentes, más de la mitad conectan directamente a los nodos entre sí y sin algún intermediario, es decir, a pesar de haber niveles de centralización, las relaciones no han sido piramidales; según ya se adelantó líneas atrás; *iv*) así como se observa multicentrismo con actores periféricos siendo, primordialmente, estos últimos privados, académicos y gubernamentales.

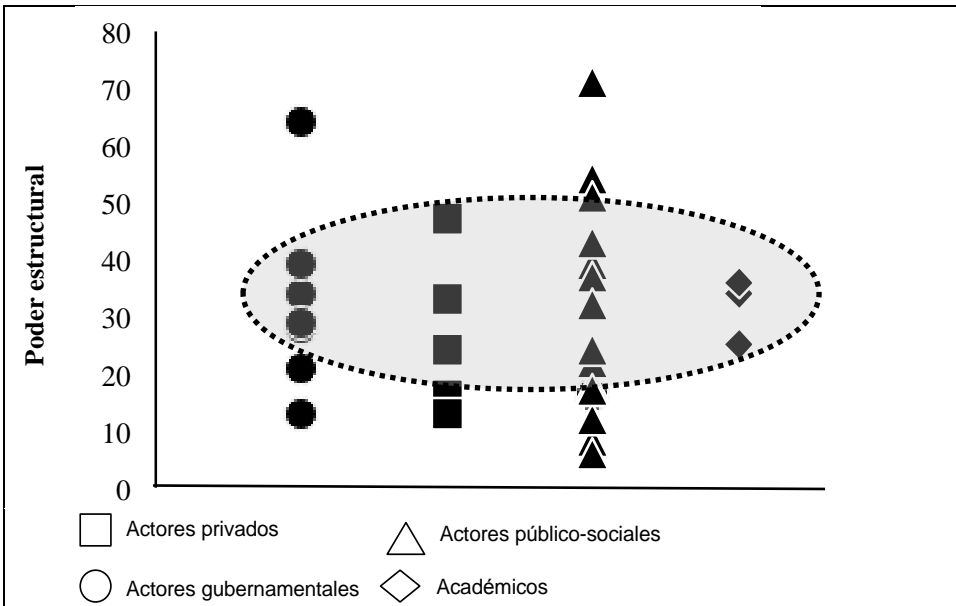
Con estas características, es posible ahondar más sobre la estructura mediante la cual se han realizado las actividades del PPM, y que de entrada podemos asumir que se trata de una red multicéntrica.

6.3.2. Poder estructural

Uno de los principales supuestos de las redes de política pública es que cuando se construyen relaciones entre actores, ellos llegan a ser dependientes unos de otros por el intercambio de

recursos necesarios para concretizar cualquiera de los objetivos que tengan en el inicio de su asociación.

Gráfica 1. Poder estructural entre actores



Fuente: elaboración propia con datos reticulares, recabados en cuestionarios.
La escala va de 0 a 100, entre más alto el valor mayor poder estructural del actor

Lo importante de esto es que la estructuración del comportamiento humano difícilmente será horizontal por la asimetría de recursos entre los miembros que integran una red (Sandström, 2008; Carlsson y Sandström 2008) y porque no todos los recursos tienden a ser movibles, dada su pertinencia (según su criticidad) para una determinada acción pública o asunto público. En suma, se trata de situaciones en las cuales los integrantes de la red procuran ser lo menos dependientes, a la par de aumentar la dependencia hacia ellos.

En esta tesitura, la distribución del poder en la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico (ver **Gráfica 1**) nos sugiere que todos los actores vinculados en la red ostentan algún nivel de poder estructural. Gran parte de los actores presentan índices de poder estructural que se ubican entre los valores 20 y 50 (ver área punteada **Gráfica 1**).

También, se observa que al interior de cada sector hay actores con mayor poder que otros, así como sectores con mayor dominio. Aquí es de notar que un actor ubicado en el sector público-social es el que parece ostentar el dominio de toda la red al presentar un índice de poder superior al que tienen los actores ubicados en los restantes sectores. Por igual, es el sector público-social el que presenta mayor distribución en cuanto al poder estructural (ver **Gráfica 1**).

6.3.3. Ordenación jerárquica

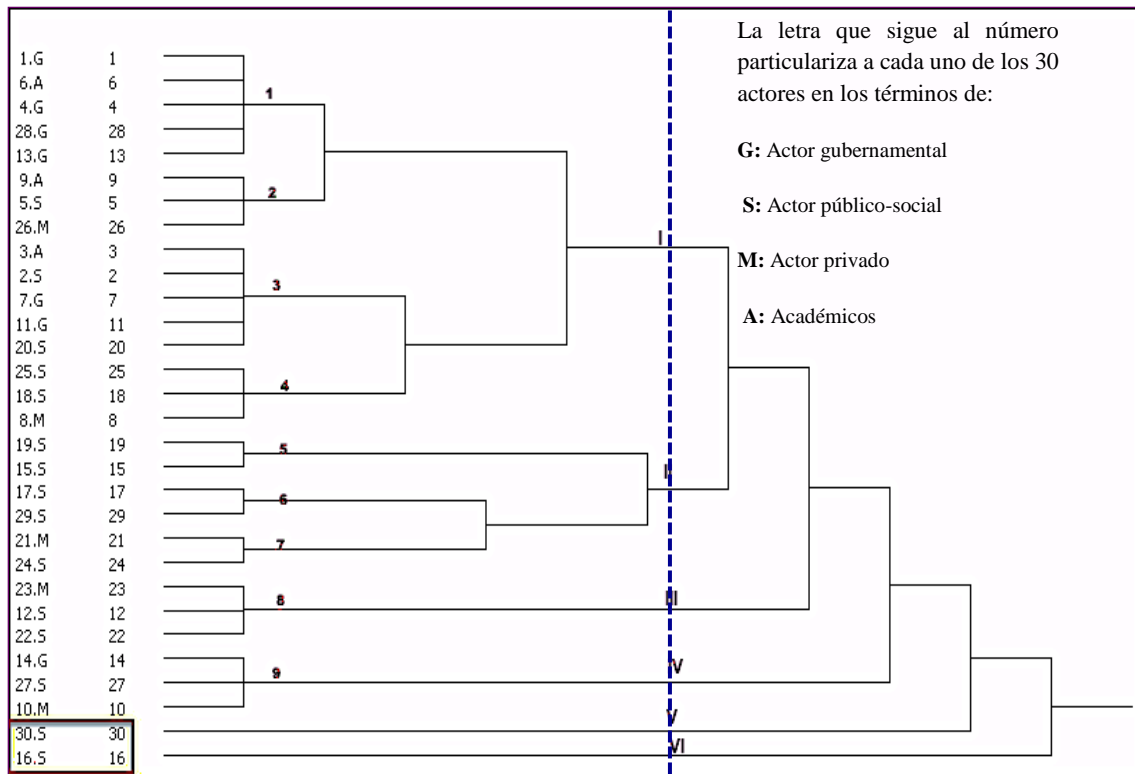
Como complemento a la distribución del poder estructural, un análisis de jerarquía y posición de cada uno de los actores, desde la perspectiva de sus pares, permitirá ahondar sobre ciertas particularidades de la estructura, que en los hechos ha dado funcionalidad al PPM. Es decir, a través de la **Gráfica 1**, sabemos cómo se distribuye el poder estructural, ahora pasamos a describir cómo se estructura.

En esos términos, según el **Dendograma 1**, los actores se aglomeran en nueve grupos, indicando que quienes se integran a cada uno de ellos tienen importancia similar, con base en los recursos que han aportado para favorecer las actividades (proyectos) del PPM y distingue, posteriormente, a cada grupo entre sí en cuanto a sus diferencias en los mismos términos.

En esa lógica se encuentran dos observaciones aisladas^{lxxxiv} a esos nueve grupos, debido, quizás, a la diferencia o mayor importancia de los recursos que han proveído, como así lo reconocen los demás actores. Con lo anterior, se puede presumir que si bien los recursos aportados por cada grupo tienden a ser distintos entre sí (y más aún los recursos de cada uno de los actores), paralelamente esos nueve grupos tienen igual importancia dado la similitud (mismas distancias entre ellos) respecto al conjunto de la estructura.

Particularizando, los actores gubernamentales que controlan recursos financieros y reglamentarios tienden a concentrarse entre el primer y tercer grupo, mientras que en los demás se ubican primordialmente los actores público-sociales y privados (con distancias similares), quienes, por lo descrito en las secciones anteriores, se presume, controlan recursos políticos, culturales y organizacionales.

Dendograma 1. Ordenación jerárquica entre actores en el PPM



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares, recabados en trabajo de campo.

Del conjunto, sobresale que las observaciones aisladas (30 y 16) tienden a ser preponderantes en cuanto a la importancia de recursos que aportaban (al tener la mayor distancia respecto a los otros actores), además de que son actores público-sociales. Es decir, el gobierno a pesar de manejar uno de los recursos críticos (financiamiento), no es, en este caso, un actor dominante desde la perspectiva de los propios participantes en el Programa, sino que dicho rol es otorgado a dos actores público-sociales.

Al realizar un corte al **Dendograma 1** (línea punteada vertical),^{lxxxv} es posible observar cinco conjuntos; en el I se ubica el 50% de los nodos o actores que ha tomado parte en el PPM, al ser quienes guardan mayor cercanía respecto a la importancia de los recursos que aportaban. Además, este conjunto tiende a ser el más heterogéneo, al encontrar en él a actores público-sociales, privados y gubernamentales.

A diferencia del anterior, los conjuntos II y III se componen, primordialmente, por actores público-sociales; en tanto que el conjunto IV tiende a ser el más cercano a los dos actores públicos-sociales (observaciones 30 y 16), quienes más se diferencian o más tardíamente se integran a los otros 28, debido a los recursos que aportan. Además, se presume que guardan cierta

semejanza entre sí, considerando los recursos políticos y organizacionales que intercambiaban en la red.

6.4. Dimensión Diagonal

Según ya había esbozado, en esta dimensión me avoco a analizar la vinculación estructural entre los actores, entre los sectores a los cuales cada uno de ellos de circunscribe, así como los lazos de reciprocidad en el intercambio de recursos que se desarrollaron entre éstos.

6.4.1. Vínculos inter e intra sectoriales

En función de lo avanzado, importa saber ahora cómo se distribuyen los vínculos o intercambios de recursos. La lectura general que ofrece la **Tabla 3**, es sugerente de que se han propiciado intercambios de recursos entre la mayoría de los actores pertenecientes a los diversos sectores citados, dicho en otras palabras, se han establecido relaciones de interdependencia intersectorial o entre sectores.

Tabla 3. Vínculos inter e intrasectoriales entre actores en el PPM

Sector	Gubernamental	Público-Social	Académico	Privado	Total*
Gubernamental	3.13%	16.37%	0.69%	4.18%	21.24%
Público-Social	0.34%	33.4%	4.18%	10.80%	15.32%
Académico		8.3%	0.69%	2.43%	10.73%
Privado		11.14%	1.04%	3.13%	12.18%
Total*	0.34%	35.81%	5.91%	17.41%	

* No se consideran los porcentajes de los vínculos suscitados al interior de cada sector, i.e. 3.13, 33.4, 0.69 y 3.13%.

La lectura de la **Tabla 3** puede ser leída por filas y columnas. Por filas, muestra la proporción de vínculos, demanda de recursos, que en conjunto los actores de un sector dirige hacia otro. Por columnas, informa sobre la proporción de vínculos que responde cada sector en los términos de los recursos que cada uno de ellos comparte en el entramado de la red.

Así es como la **Tabla 3** sugiere que más del 70% de los vínculos son intersectoriales (tanto en orden de filas como de columnas), lo cual es indicativo de flujos de recursos entre los distintos sectores. Paralelamente, el sector público-social es el que más intercambio de recursos intrasectoriales registra.

Desglosando la lectura de la **Tabla 3**, tanto los actores de los sectores gubernamental y público-social refieren a todas sus contrapartes como actores con los cuales realizaron intercambio de

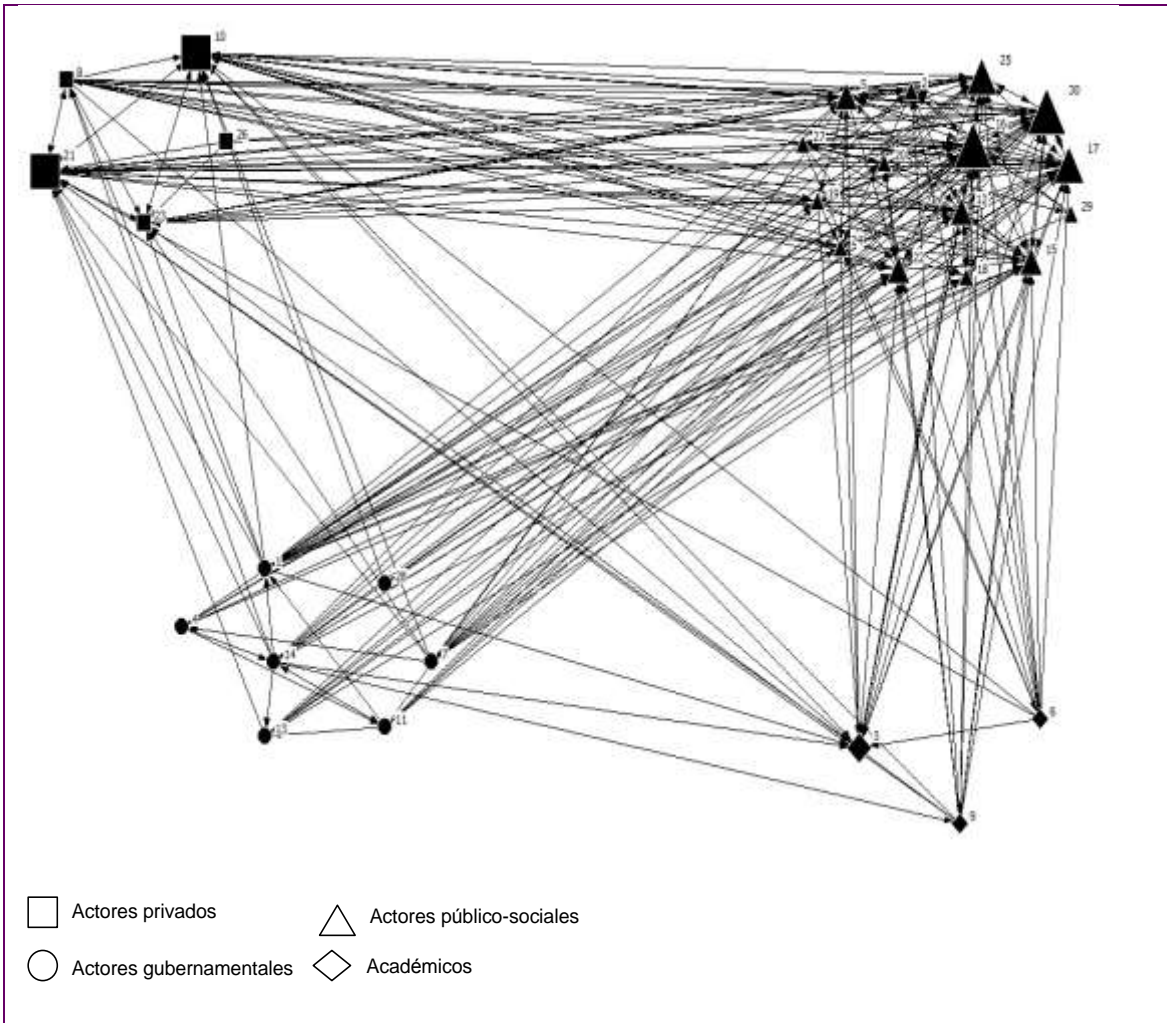
recursos, lo cual contrasta con los académicos y sector privado quienes no identifican al sector gubernamental para realizar intercambio de recursos. También, es de resaltar que el sector gubernamental es el que más recursos demandó, seguido del sector público-social, al concentrar el 21.24 y 15.32% de vínculos intersectoriales, respectivamente. Complementariamente, el sector gubernamental, académico y privado buscaron vincularse o demandaron recursos primordialmente al sector público-social. En cambio este último —además de establecer una gran cantidad de vínculos a su interior o intrasectoriales, el 33.4%— registró como principal vínculo para intercambiar recursos al sector privado.

La lectura de las columnas sugiere que, desde la perspectiva de los actores involucrados en la red, es el sector público-social, seguido del privado, los que más recursos aportan a la red. En síntesis, el sector que concentra y distribuye recursos hacia los demás sectores es el público-social.

La expresión gráfica de tales intercambios es perceptible en el **Sociograma 3**, mismo que facilita desglosar el conjunto de relaciones suscitadas en el Programa, agrupando a los actores según sean público-sociales, privados, académicos o gubernamentales. En este sentido, la estructura que se muestra, en otras investigaciones —Etzkowitz y Leydesdorff, 2000—, se ha identificado como el modelo de la triple hélice, resaltándose la combinación estratégica, en términos de cooperación, que puede lograrse entre las instituciones generadoras de conocimiento, las de gobierno y el sector económico.

En este trabajo, dicha combinación se ha dado entre gobierno, actores privados lucrativos y públicos-sociales, ocupando los académicos una posición lateral y vinculados primordialmente con los actores público-sociales y en menor medida con los actores privados. Por la lectura del **Sociograma 3**, el conocimiento especializado que pueden aportar los académicos a la operación del Programa se da en relación y a través de los actores públicos-sociales, sobre todo.

Sociograma 3. Inter e intravinculación entre actores en el PPM^{lxxxvi}



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

La lectura del **Sociograma 3**, también sugiere que los actores público-sociales son quienes han establecido vínculos más densos entre sí, lo cual quiere decir que entre ellos se ha dado la mayor cantidad de transacciones de recursos, haciéndolos estratégicos en la operación del Programa Pueblos Mágicos, observación que se complementa con información de la **Tlaba 3**; aspecto que no se observa entre los actores gubernamentales y privados.

Paralelamente, es perceptible que las relaciones o intercambio de recursos tienden a ser más recíprocos entre actores público-sociales y privados, en tanto que los actores gubernamentales son quienes más relaciones tienden a dirigir.

6.4.2. Reciprocidad

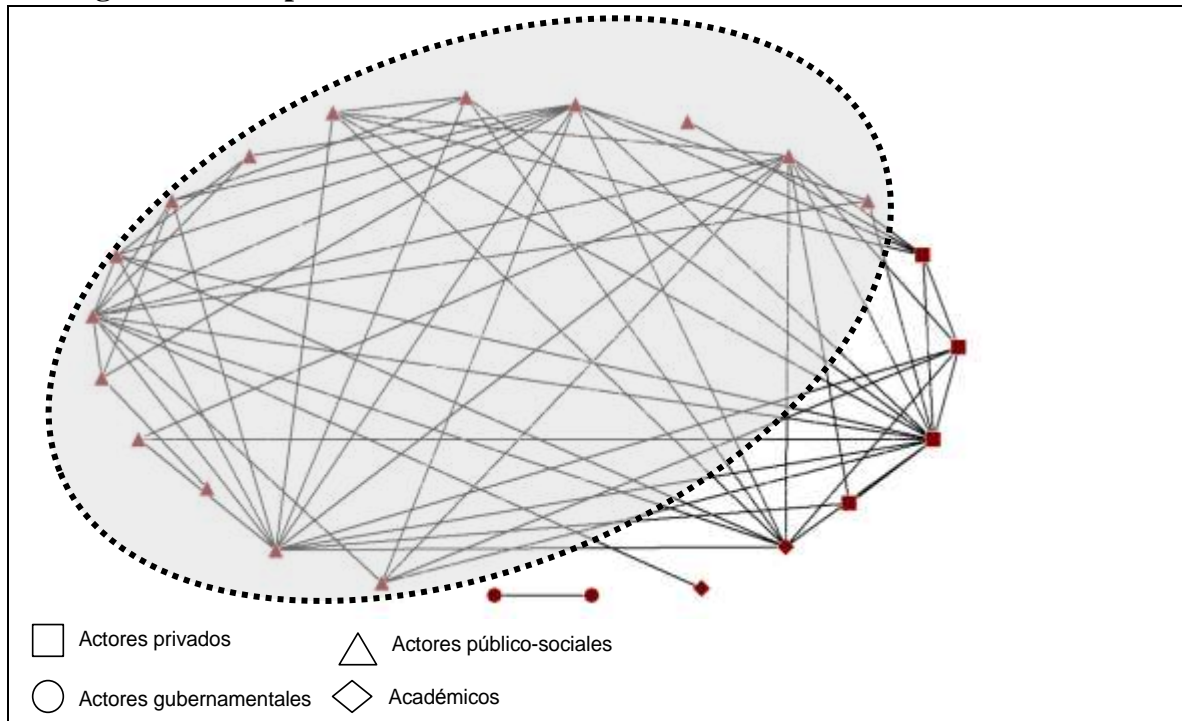
Este criterio refiere a las relaciones de intercambios mutuos entre los actores integrantes en la red, en el sentido de que ellos identifican a sus contrapartes como fuentes de recursos y éstas han correspondido la relación aportando los mismos. Lo contrario, un vínculo unidireccional

representa una relación de dependencia. Así, la reciprocidad nos arroja información sobre la estructura de interdependencia de recursos, que es uno de principales supuestos de este tipo de estructuras.

Los datos nos indican que el 29% de todos los pares posibles mantienen intercambio de recursos recíprocos. Nuevamente, este parámetro nos indica que la RVBPM se aleja de una red caracterizada por cualidades exclusivamente horizontales.

Además, considerando la heterogeneidad prevaleciente en la red y el número de integrantes de la misma, se puede considerar que las relaciones recíprocas han propiciado que los actores se reconozcan mutuamente^{lxxxvii} y vinculen a través de una estructura no monolítica *estricto sensu*.

Sociograma 4. Reciprocidad entre actores en el PPM



Fuente: Elaboración propia con datos reticulares recabados en cuestionarios.

Paralelamente, hay que destacar que 7 de los 30 actores integrantes de la RVBPM se excluyen por no registrar relaciones recíprocas, lo cual nos indica que son 23 actores los apremiantes para que la red funcione. En esta tesitura, al mapear los vínculos de reciprocidad es perceptible que únicamente los actores público-sociales, privados y académicos mantienen vínculos de reciprocidad intersectoriales, quedando desvinculados los actores gubernamentales.

Otra lectura general del **Sociograma 4**, nos sugiere que la interdependencia de recursos sucede principalmente entre actores público-sociales y privados. Para el caso que nos ocupa, ello nos

indica que gran parte de los resultados logrados por la red ha dependido de la colaboración de tales actores citados y en menor medida por los gubernamentales. De hecho, al desagregar el **Sociograma 4** (parte sombreada) hay que notar que la reciprocidad se suscita primordialmente entre actores público-sociales, y si bien son ellos quienes registran mayor nivel de heterogeneidad hay que recordar que son quienes controlan mayor diversidad de recursos, entre ellos los considerados como críticos.

7. DISCUSIÓN: LA RED DE POLÍTICA PÚBLICA EN VALLE DE BRAVO

En suma, en la operación del Programa en Valle de Bravo se identifica que: *i)* hay múltiples actores gubernamentales y no gubernamentales actuando en el marco de Pueblos Mágicos, siendo éstos gubernamentales, público-sociales, privados y académicos.

Por igual, *ii)* se han propiciado vínculos de interdependencia de recursos entre múltiples actores, para generar procesos que favorezcan acciones en torno a dos bienes públicos. *iii)* Hay una estructura multicéntrica, no necesariamente formalizada que en los hechos da cuerpo y dinamismo al programa. También, *iv)* importa notar que los actores gubernamentales o el gobierno no necesariamente es el ente con mayor dominio o el que detenta más poder (en los términos aquí definidos), al haber actores público-sociales con ese estatus.

Con lo desarrollado hasta el momento, hay evidencia empírica que muestra la manera como se resuelven y estructuran las interacciones constitutivas de los procesos de gobernanza, y que mucho se asemejan a estructuras multicéntricas con patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y programas públicos, identificadas como redes de política pública, en este caso la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico.

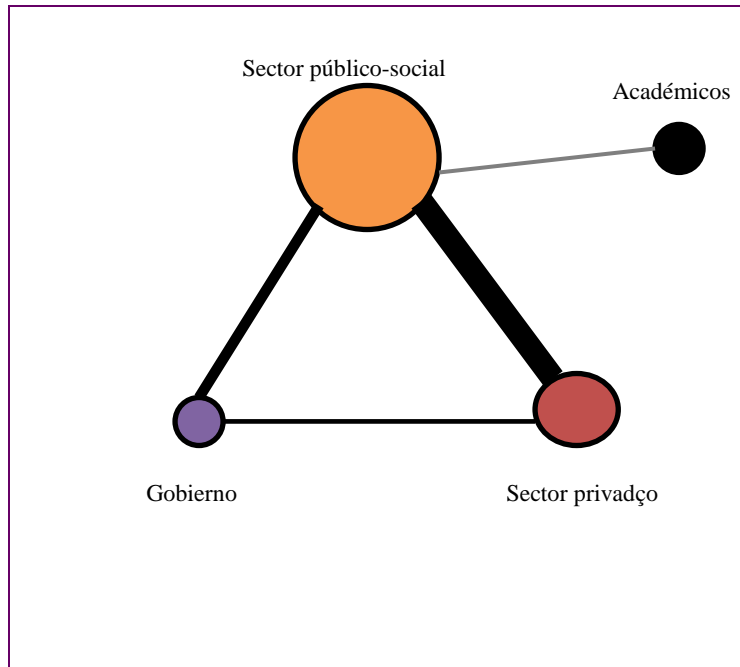
Más aún, el caso del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo nos enseña que este tipo de estructuras interactivas potencializa la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas colectivas, al incorporar actores relevantes y autónomos respecto a la autoridad del gobierno. También nos indica que dichos recursos no se limitan a los financieros, sino que puede haber recursos políticos y culturales, entre otros, y ser críticos.

Los resultados también sugieren que si bien la estructura que ha dado cuerpo y dinámica al Programa mucho se aleja de los modelos tradicionales, tampoco implica que se trate de una estructura horizontal y solidaria en sí misma, por cuanto en ella hay intercambio de recursos, lo cual involucra asimetrías entre quienes participaban en la red.

Con base en estos hallazgos, cabe señalar que el conjunto de relaciones, suscitadas en el caso, entre los actores público-sociales, privados y gubernamentales son aleccionadoras respecto a que

la estructura conformada por ellos ha configurado un modo alternativo para desplegar acciones que favorecen el cuidado y la protección de dos bienes públicos.

Ilustración 3. Representación Global de la Red Valle de Bravo Pueblos Mágicos^{lxxxviii}



Fuente: Elaboración propia a partir del Sociograma 2.

Al observar un recuadro más general de la Red Valle de Bravo Pueblo Mágico, a través de la **Ilustración 3**, resalta que todos los sectores se encuentran vinculados, y los vínculos entre ellos no son similares, según la línea que los une. Desglosando, el sector público-social es el más denso (círculo más grande), además de ser el mayor en cuanto a número. Esto indica que entre los actores ahí ubicados ha existido mayor vinculación e integración, situación que no se observó con los actores privados ni gubernamentales.

Paralelamente, por la **Ilustración 3**, es notorio que los actores público-sociales se vinculan más con los privados, lo cual sugiere que la cooperación ha sucedido principalmente entre estos dos sectores, y en menor medida con el gobierno; esto último se traduce en el papel marginal que han tenido los actores gubernamentales en los proyectos del Programa. También, se observa la relación estratégica que se ha suscitado entre el sector público-social y los académicos; de hecho, muy posiblemente, el conocimiento y habilidades especializadas que han aportado los académicos se han incorporado a través de actores públicos-sociales.

9. COMENTARIOS FINALES

Los cambios políticos, sociales y económicos experimentados en las últimas décadas han tenido implicaciones en la acción del gobierno al intervenir en los asuntos públicos, ya que su tratamiento no implica una acción unilateral *per se* en el ánimo de recobrar los déficits de validez y legitimidad institucional que le hacían falta; más bien, el debate se encuentra en reconocer que los asuntos públicos difícilmente permiten soluciones emanadas de una jerarquía o decisiones óptimas provenientes de equilibrios del libre intercambio.

El protagonismo del gobierno o del mercado pareciera dejar de ser tal ante la también intervención de la sociedad civil —o voluntariado—, ciudadanos, empresarios, académicos, entre otros, en las políticas públicas que exigen su incidencia, propiciándose interdependencias entre ellos.

Particularizando, la idea de redes a las políticas públicas se encuentra la tendencia que observa el proceso de políticas con una amplia participación de actores que derivan en cuestiones de definición e implementación, variedad de decisiones y poder fragmentado entre ellos acorde a sus recursos.

En los últimos años se han experimentado políticas públicas que incorporan la participación de diversos actores principalmente en su fase de implementación. Esta es la experiencia del Programa Pueblos Mágicos que es una política del gobierno federal que se implementa en el espacio local con la intervención del gobierno (en sus tres niveles) y participación del sector privado y, principalmente, la sociedad civil local.

Una característica básica en la implementación u operación de este programa es que ha estimulado una red de política pública, mediante la cual me he propuesto problematizar sobre los elementos existentes de trasfondo en los procesos de gobernanza que se gestan contemporáneamente, según han sido los planteamientos iniciales de este trabajo.

Al respecto, dicha red la estructuré desde una perspectiva de relaciones de intercambio de recursos horizontal, vertical y diagonal. En esta tesitura, horizontalmente destacar que efectivamente hay una multiplicidad de actores, entre ellos la parte gubernamental, entre quienes se ha identificado intercambio de recursos, existiendo más de un actor designado con tareas de coordinación al ubicarse en un lugar central de la red, ninguno de estos actores es gubernamental. Más aún, según el caso, este tipo de estructuras interactivas potencializa la posibilidad de movilizar recursos para atender problemáticas colectivas, al incorporar actores relevantes e independientes, indicándonos que dichos recursos no se limitan a los financieros, sino que puede haber recursos políticos y culturales, entre otros, y ser críticos.

Verticalmente, hacer notar que el análisis de la centralización en el intercambio de recursos evidencia la existencia de dos o más nodos preponderantes, dando cuenta de entidades multicéntricas que dificultan la existencia de actores que manejen o controlen monopólicamente los recursos disponibles al interior de la red. Paralelamente, es posible observar que a pesar de generarse cierta horizontalidad, en las relaciones prevalece una organización jerárquica entre los actores, pero con distintas reglas a las de una jerarquía weberiana por cuanto que los actores en posición de dominio no son gubernamentales, los recursos críticos no se confinan al financiamiento ni a la reglamentación, y por cuanto hay una distribución de poder estructural entre los actores no arreglada formalmente. Con ello es posible aseverar que las redes de política pública si bien no generan estructuras horizontales en detrimento de las jerárquicas, si cambian de manera sustancial la organización y tratamiento tradicional de los asuntos públicos. Diagonalmente, podemos observar que una red de política pública genera capacidades para que los actores sean más recíprocos a pesar de que prevalezca entre ellos la heterogeneidad. Por igual, se perciben intercambios de recursos multisectorial y de carácter multi-actoral, siendo los actores público-sociales quienes más se vinculan con los demás actores, ya sea para aportar o recibir recursos.

En definitiva, el caso examinado sugiere que el gobierno, al desdoblarse sus acciones en ámbitos locales, pareciera fortalecer su actuación al generar espacios cooperativos con actores no gubernamentales y al ofrecer oportunidades para que ellos participen en la toma de decisiones y su programación, a fin de reducir los potenciales obstáculos que todo proceso político conlleva, como lo es una política pública. En ese sentido, la perspectiva estado, mercado y sociocéntrica que en el proceso de las políticas públicas dan primacía a un conjunto de actores en detrimento de otros, pareciera reemplazarse, paulatinamente, por formas de gobierno más interactivas e integrativas.

FUENTES CONSULTADAS

Aguilar, V.L.F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, V.L.F. (2007), “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.

Aragón, D.A. (2001), “Estructuras de gestión en redes interorganizacionales : el caso del programa de coinversión social del gobierno del DF/NOVIB y organizaciones civiles”, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE), México.

Arellano, D.; E. Cabrero y A. Del Castillo (2007) (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México: CIDE/Porrúa.

Berardo, R. (2007), "Sustaining joint ventures through the exchange of resources: a study of 41 water-related projects in southwest Florida", en www.watgovernance.net/documents/Chapter_Berardo.pdf (consultado por última vez el 4 de enero de 2010, formato .pdf).

Berardo, R. (2009), "Sustaining Joint Ventures: The Role of Resource Exchange and the Strength of Inter-organizational Relationships", en R. Feiock y J.T. Scholz (eds.). *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action*. Cambridge University Press.

Bodin, Ö., C. Beatrice y H. Ernstson (2006), "Social Networks in Natural Resource Management: What Is There to Learn from a Structural Perspective?", *Ecology and Society*, 11(2)

Borgatti, S.P., Everett, M.G. y Freeman, L.C. (2011), *Ucinet for windows: software for social network analysis*. Analytic Technologies.

Bressers, H. y L.J. O'Toole (1998), "The selection of policy instruments: A network-based perspective", *Journal of Public Policy*, 18.

Cariman, B.L. (2010), "Gobernanza, redes y políticas públicas", *Revista Políticas Públicas*, 3(1).

Carlsson, L. (2000), "Policy networks as collective action", *Policy Studies Journal*, 28(3).

Carlsson, L. y A. Sandström (2008), "Network governance of the commons", *International Journal of the Commons*, 2(I).

Chaqués, L. (2004), *Redes de políticas públicas*, España: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.

Crozier, M. y E. Friedberg (1980), *Actors and systems: The politics of collective action*, University of Chicago Press.

Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000), "The dynamics of innovation: from national systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of university-industry-government relations", *Research Policy*, 29(2).

Guarneros, M.V. (2007), "Urban governance and participation in central Mexico", *Development*, 50 (1).

Hanneman, R.A. y M. Riddle (2005), *Introduction to social network methods*. University of California.

Howlett, M. (2002), "Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: evidence from four canadian policy sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science*, 35(I).

Jones, C., W. Hesterly y S. Borgatti (1997), "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms", *Academy Of Management Review*, 22(4).

Klijn E-H. (1997). "Policy Networks: An overview", en W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. SAGE Publications.

Knoke, D. & S. Yang (2008), *Social network analysis*. SAGE Publications.

Lewis J.M. (2005), "A network approach for researching partnerships in health", *Australia and New Zealand Health Policy*, 2(22).

Luna, M. & J.L. Velasco (2009), "Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración", *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17(4).

Mariñez, F. (2002), "La política y los espacios del poder: una reflexión de la ciencia política". *Transferencia. Revista Digital de Posgrado, Investigación y Extensión del Campus Monterrey*, 15(8).

McEvily, B. Y Zaheer, A. (1999), "Bridging ties: a source of firm heterogeneity in competitive capabilities", *Strategic Management Journal*, 20.

Nigenda, G. & L.M. González (2009), "Contracting private sector providers for public sector health services in Jalisco, Mexico: perspectives of system actors", *Human Resources for Health* 7(79).

Pardo, M. del C. (2004) (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México: El Colegio de México.

Percival, G. (2009), "Exploring the influence of local policy networks on the implementation of drug policy reform: the case of California's substance abuse and crime prevention act", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4).

Poggiese, H.; M.E Redín y P. Alí (1999), "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad", en www.flacso.org.ar/areasyproyectos/ (consultado por última vez el 08 de abril de 2010, formato .pdf).

Porras, F. (2007), "Rethinking local governance: Hierarchies and networks in mexican cities", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 83.

Porras, F. (2012), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*, México: Instituto Mora.

Porras, J.I. y R. Pino (2010), “Concertación público-privada y redes de políticas públicas”, Documento de Trabajo, ARSChile, Redes Sociales.

Porras, M.J.I (2001), “Policy network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación”, *Estudios Sociológicos*, XIX(57).

Rhodes, R. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.

Rittel, H. & M. Webber (1973), “Dilemmas in a general theory of planning”, *Policy Sciences*, 4(2).

Romney, A.K y K. Faust (1983), “Predicting the structure of a communication network from recalled data”, *Social Networks*, 4.

Sánchez, P.G. (2008), “La implementación de programas públicos a través de redes de política en los municipios mexicanos: dos casos de estudio”, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas). CIDE.

Sandström, A. (2008), “Policy networks: the relation between structure and performance”, Tesis doctoral. Luleå University of Technology, Suecia.

Sandström, A. y L. Carlsson (2008), “The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance”, *The Policy Studies Journal*, 36(4).

Scholz, J.T., Berardo R. y Kile, B. (2010), “Do networks solve collective action problems? credibility, search, and collaboration”, disponible en www.watergovernance.net.

Vargas, S. (2008), “Redes de políticas y cambio organizacional en la política forestal mexicana”, *Gestión y Política Pública*, VII(1).

Weber, M. (1979), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.

Wilson, W. (1887), “The study of administration”, *Political Science Quarterly*, 2.

Zabaleta, S.D. (2008). “La gestión de redes como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: dos proyectos de conservación del patrimonio cultural urbano en la Ciudad de México”, Tesina (Maestría en Administración y Políticas Públicas). CIDE.

Se advierte que quienes integran la RVBPM no necesariamente son conscientes de la intención de trabajar en red; no obstante, se ha observado una serie de particularidades empíricas asociadas con los elementos conceptuales que definen a una red de política pública, lo cual hace conducente al caso para abordar el objetivo y pregunta de este trabajo.

Rittel y Webber (2001) identifican como problemas perversos a aquellos que no pueden atenderse dividiéndolos en simples piezas y que carecen de una formulación definitiva.

Se debe reconocer que estas estructuras no son políticas (es decir, guiadas por la búsqueda del poder y regidas por la ley y la coerción), económicas (orientadas a la obtención de ganancias y regidas por la competencia) ni sociales (gobernadas estrictamente por normas solidarias) (Luna y Velasco, 2009).

Por ejemplo: Porras y Pino, 2010; Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström y Carlsson, 2008; Percival, 2009; Berardo, 2009 y 2007; Bodin, Crona, Ernston, 2006; Lewis, 2005; Howlett, 2002; Porras, 2001.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Turismo, creó en el 2001 el Programa Pueblos Mágicos como un instrumento de política pública que mediante una inversión tripartita, busca fortalecer el desarrollo de algunos pueblos y ciudades del interior del país, que ofertan riquezas arquitectónicas, naturales y herencia histórica como principales atractivos para el turismo regional, nacional e internacional. Todo ello, con base en la actuación de la sociedad y el sector empresarial local. Lo innovador de este programa radica en el diseño descentralizado de su implementación y el seguimiento de sus actividades. Esto es perceptible gracias a los “Criterios de Incorporación” al Programa que han de cumplir las localidades interesadas, pues en primera instancia se requiere la participación y coordinación de esfuerzos locales entre instituciones gubernamentales, agentes privados y actores público-sociales.

Ello debido a los continuos procesos de alternancia partidista que se han vivido para renovar ayuntamiento.

Un bien público es aquel cuyo uso no genera rivalidad ni propicia exclusión y del cual derivan problemas concernientes a las acciones para conservarlos o gobernarlos, dado el carácter colectivo de las mismas. La imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de VdB cumplen con los dos rasgos definidos; además, se han derivado múltiples acciones colectivas a fin de mantener y proteger esos bienes tangibles, que benefician a los prestadores de servicios ligados al turismo, ciudadanos locales y residentes de fin de semana, entre otros. Las acciones colectivas, unas con más éxito que otras, han sido emprendidas tanto por organizaciones civiles, asociaciones de profesionistas y prestadores de servicios, como por ciudadanos y gobierno local.

Según el Instituto Nacional Antropología e Historia, en el pueblo se concentran 92 de los 97 principales monumentos históricos de Valle de Bravo, amén de que anualmente es sede de festivales internacionales.

A continuación se esbozan los proyectos y su año de ejecución: rescate del barrio de Otumba y río Tizates, 2005; rehabilitación de la calle Alfareros, de los puentes Morelos, Alfareros y los Cajones, rehabilitación del monumento de la Pila Seca y la rampa de la calle Ameyal, 2005; construcción del parque Santa María, 2006; remodelación del mercado municipal y conclusión del parque Santa María, 2006; rehabilitación del malecón, de las plazas Avándaro y San Antonio, y de la calle Independencia, 2007; Construcción de un andador en el mirador de La Peña, remozamiento del zócalo y rehabilitación del andador y de servicios en el parque Velo de Novia, 2008; Remozamiento del zócalo y calles circundantes, así como rehabilitación de espacios públicos en el Centro histórico, 2009-2011.

Software contenido en Borgatti, Everett y Freeman (2011).

El acto de constitución formal se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2004.

Uno de ellos es integrante fundador de la A.C. (véase Nube 1), el otro fue director de Desarrollo Económico de la administración municipal, 2003-2006, y principal operador gubernamental del Programa en ese periodo (véase Nube 2).

Para calcular la densidad, automáticamente, Ucinet dicotomiza los datos ponderados, de tal manera que la presencia de una relación entre A,B se valora como 1 y su ausencia como 0.

En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Netdraw ubica automáticamente a los actores en el Sociograma, según el rol que juegue cada actor en la estructura, en función del intercambio de recursos.

El Sociograma 3 se elaboró en función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Ver recuadro parte inferior izquierda del Dendograma 1.

El criterio para realizar este corte vertical es que no queden grupos parecidos separados ni se fuerce la unión de grupos muy diferentes. Además, permite establecer grupos y observar con

mayor claridad las asimetrías de recursos y las jerarquías implícitas entre actores y grupos (Knoke y Yang, 2008).

En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

A pesar de que existan marcadas asimetrías entre ellos.

El tamaño del nodo refleja el número de integrantes en cada sector, mientras que el grosor de la línea refleja la fortaleza de la interacción.

El capital social en las Organizaciones de la Sociedad Civil del Programa de Coinversión Social.

*Patricia López-Rodríguez, Isidro Soloaga, Rodolfo De la Torre García*⁸⁷

Resumen

Este estudio se deriva de la evaluación del Programa de Coinversión Social (PCS), el cual aporta recursos financieros a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) para el desarrollo de grupos vulnerables y con rezago mediante el fomento de su capital social. Para la evaluación, se analizó la relación del capital social con el PCS y el fortalecimiento de las OSCs. Se llevó a cabo un estudio cualitativo y cuantitativo, el primero consistió en entrevistas a profundidad y grupos focales; el segundo en una encuesta con dos instrumentos aplicados a las OSCs y a los beneficiarios. Se utilizó el análisis de componentes principales y la metodología de variables latentes para estimar los aspectos no observables y multidimensionales de los conceptos de capital social y fortalecimiento institucional. Se estimaron dos Modelos de Ecuaciones Estructurales (SEM) para captar la influencia mutua entre los indicadores de ambos conceptos, los cuales generaron resultados similares: el PCS fortalece a las OSCs para el desarrollo de sus proyectos, su capital social se obtiene de esta forma. Las OSCs cuentan con capital social entre sus miembros y su población objetivo, crean redes con otras OSCs donde se identifican e intercambia información y apoyo, y fomentan cohesión social. Se identificaron los elementos que determinan el fortalecimiento institucional y el capital social de las OSCs, su conocimiento podría contribuir a focalizar los apoyos del PCS para el logro de sus objetivos.

1. Introducción

Este estudio se deriva de la evaluación del programa federal llamado Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) cuyo objetivo consiste en contribuir a la generación de capital social mediante el fortalecimiento de los actores sociales.

Los actores sociales, llamados Agentes Responsables de la Ejecución de los Proyectos (AREPs), están integrados por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación, y Municipios. Los AREPs participan, junto con el gobierno federal, a través de la coinversión financiera y mediante acciones para el desarrollo de proyectos cuyo propósito consiste en apoyar a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad o vulnerabilidad.

Considerando dicho objetivo se analizó el efecto del PCS en el capital social y el fortalecimiento de los actores sociales, con el fin de identificar las fortalezas y debilidades del programa para la inferencia de posibles políticas públicas. Para ello se analizó la relación del PCS con el fortalecimiento institucional y el capital social de los actores sociales. Las hipótesis de trabajo

⁸⁷ Patricia López- Rodríguez es profesora de asignatura del departamento de Economía de la UIA; Isidro Soloaga es Coordinador del CEE de El COLMEX; y Rodolfo de la Torre García es profesor-Investigador del CIDE. Esta investigación ha sido publicada en los documentos de trabajo del CEE de El COLMEX, <http://cee.colmex.mx/documentos/documentos-de-trabajo/2012/dt20122.pdf>.

que guiaron esta evaluación fueron las siguientes: (a) el PCS afecta el fortalecimiento institucional de los AREPs; (b) el PCS afecta el capital social de los AREPs; (c) el fortalecimiento institucional afecta el capital social de los AREP.

Para ello se identificaron los indicadores de capital social con base en el análisis teórico, así como los de fortalecimiento institucional. También se establecieron definiciones operativas de capital social y de fortalecimiento institucional que fueron el marco de referencia de esta evaluación.

La evaluación del capital social en un programa cuyo propósito es abatir la marginación y el rezago a través de la coparticipación financiera podría generar confusiones conceptuales y de medición si no se logran extraer los actores y distinguirlos de los objetivos, separar los resultados de los objetivos de los actores. Por otro lado, el concepto de capital social al ser multidimensional carece de una definición y forma de estimación consensuada. La interpretación de fortalecimiento institucional en el ámbito del PCS todavía está en discusión. Desde estas dos perspectivas fue necesario desarrollar y delimitar las definiciones de capital social y fortalecimiento institucional, esto se hizo con base en la literatura, el análisis cualitativo y las variables identificadas con los conceptos.

El capital social en esta evaluación se refiere a los recursos sociales de una organización o institución que aumentan el bienestar de sus integrantes y beneficiarios. Los recursos sociales son la confianza, las normas, la reciprocidad, la solidaridad y las redes que radican en la estructura social donde se producen los beneficios. La estructura social, en el marco del PCS son los actores sociales.

Fortalecimiento institucional se refiere al aumento de la capacidad humana, física y financiera de una organización o institución para el desarrollo flexible de sus objetivos. La capacidad humana son las habilidades del personal del AREP, la capacidad física son las instalaciones y de funcionamiento como el edificio, computadoras, fax, etc. y la capacidad financiera son los recursos que proveen el desarrollo de los proyectos o programas del AREP. Por flexible nos referimos a la libertad que tiene una organización para desarrollar sus objetivos.

La parte empírica de esta investigación se realizó mediante la recolección de información cualitativa y cuantitativa. Las unidades de observación fueron los AREPs y su población objetivo⁸⁸. La parte cualitativa estuvo conformada de dos partes. La primera, se refiere a entrevistas a profundidad aplicadas a los representantes de los AREPs y la segunda a entrevistas hechas a los beneficiarios de los AREPs mediante la dinámica *focus groups* en grupos de triadas. La finalidad de la parte cualitativa consistió en captar información exploratoria para conocer las características de los AREPs y su población objetivo; aportar elementos para la selección de la muestra y fortalecer el instrumento cuantitativo. A través de las entrevistas cualitativas se pudieron observar aspectos puntuales del proceso de formación de capital social entre los AREPs y su población objetivo.

La parte cuantitativa, a su vez, estuvo integrada de dos partes: el diseño y la aplicación de una encuesta con dos cuestionarios uno dirigido a los AREPs y el otro a los beneficiarios de los AREPs; se realizaron entrevistas directamente a los representantes o encargados de los proyectos de los AREPs y a su población objetivo. Para realizar el análisis cuantitativo se utilizaron dos

⁸⁸ Población objetivo de los AREPs, se refiere a los beneficiarios de los AREPs del PCS.

metodologías: Análisis de Componentes Principales (ACP) y variables latentes para estimar los aspectos no observables y multidimensionales de los conceptos de capital social y fortalecimiento institucional. Se estimaron dos Modelos de Ecuaciones Estructurales (SEM) para captar la influencia mutua entre los diferentes indicadores de ambos conceptos, los cuales arrojaron resultados similares. En una primera etapa las variables vinculadas con los conceptos de fortalecimiento institucional y capital social fueron obtenidas por el método de análisis de componentes principales, posteriormente estos hallazgos también se sustentaron mediante el método de variables latentes.

En términos generales, a través de los estudios cualitativos y cuantitativos de esta evaluación se concluyó que el PCS tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, lo cual permite que puedan desarrollar sus proyectos generando beneficios a su población objetivo. El capital social de los AREPs se obtiene de su fortalecimiento. Los AREPs cuentan con capital social entre sus miembros y su población objetivo, crean redes con otros actores sociales donde se identifican e intercambian información y apoyo, y fomentan cohesión social. Por otro lado también se observó que el capital social tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, por lo que esta podría ser un área de focalización de los recursos.

Uno de los resultados de esta evaluación consistió en identificar los elementos que determinan el fortalecimiento institucional y el capital social de los AREPs, el conocimiento de estos elementos puede contribuir al PCS a seleccionar a aquellos AREPs con avances y/o carencia en alguno de los aspectos identificados, y en consecuencia focalizar los apoyos para el logro de los objetivos del Programa. En este sentido, se identificó que las variables que inciden en el fortalecimiento institucional fueron la escala, la flexibilidad y la estabilidad. De igual forma las variables que se encuentran vinculadas con el concepto de capital social de los AREPs fueron la confianza, la extensión, la colaboración, la cooperación, la acción política y el empoderamiento.

Respecto a los resultados obtenidos con la información relativa a los beneficiarios se observó que su capital social se deriva principalmente de los vínculos que mantienen con el AREP. También se encontró que una mayor inversión en el capital social de los beneficiarios fortalece los vínculos del AREP con su población objetivo, a su vez estos vínculos también tienen efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, es decir un vínculo más estrecho del AREP con su población objetivo produce un mayor fortalecimiento institucional de los AREPs.

Otro de los resultados relevantes de esta evaluación consiste en la identificación de los elementos detrás de los vínculos entre el AREP y los beneficiarios así como los elementos que inciden en el capital social de los beneficiarios. Se identificó que los elementos que contribuyen a fortalecer los vínculos entre el AREP y su población objetivo fueron la atención del AREP, la influencia del AREP y los bienes y servicios del AREP. De igual forma los determinantes del capital social de los beneficiarios fueron la colaboración, la cooperación, la solidaridad y la confianza.

Mediante el método de análisis de componentes principales encontramos que el 25.8% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional, mientras que el 78.3% de los AREPs muestra tener algún grado de fortalecimiento institucional. Sin embargo, el 21.7% de los AREPs presenta el más bajo fortalecimiento institucional. También mediante el método de análisis de componentes principales encontramos que el 30.8% de los AREPs tiene el más alto capital social,

mientras que el 72.5% de los AREPs muestra tener algún grado de capital social. Sin embargo, el 27.5% de los AREPs presenta el más bajo capital social.

Respecto a los efectos del PCS en el capital social de los grupos vulnerables, encontramos que la población objetivo que se beneficia de dicho capital social no tiene características específicas como sexo, edad u ocupación, es decir los AREPs atienden las necesidades de una gran diversidad de beneficiarios. Sin embargo, dadas las condiciones que prevalecen en las viviendas de los beneficiarios se podría pensar que se trata de una población con vivienda de bajas carencias y localidades con niveles medios de marginación. Aunque también encontramos que los beneficiarios que se involucran más y tienen más continuidad en los proyectos o programas de los AREPs son los que cuentan con menos acceso a servicios, con empleos menos estables y con menores apoyos de otros programas del gobierno federal.

2. Marco teórico para la selección de las definiciones e indicadores

De acuerdo a la literatura el capital social es “el agregado de los recursos actuales o potenciales ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo” Bordieu (1983: 249). Considerando su función, el capital social “no es sólo una entidad independiente, sino una variedad de entidades independientes, teniendo dos características en común: todas consideran algún aspecto de la estructura social y facilitan ciertas acciones de individuos que se encuentran dentro de la estructura social” Coleman (1994: 302).

Comparando el capital social con otro tipo de capitales, se refiere “a las conexiones entre individuos –redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que se obtiene de ellas”, y está relacionado con las “virtudes cívicas” Putnam (2000: 19). Si el capital físico se encuentra en los objetos físicos y el capital humano es una propiedad de los individuos, el capital social se encuentra en las virtudes cívicas involucradas en redes donde prevalecen relaciones sociales recíprocas.

Estas tres definiciones generalmente aceptadas por la literatura incluyen recursos que provienen del uso de las relaciones, facilitan acciones en la estructura social y usan las virtudes cívicas involucradas en redes. En este sentido el capital social considera instituciones, relaciones y normas que establecen la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Desde esta perspectiva el capital social no es sólo la suma de las instituciones que delimitan a la sociedad –es el pegamento que las mantiene juntas (Banco Mundial, 1999).

Desde el enfoque de Burt (2000)⁸⁹, el capital social se refiere a los recursos como la información, ideas y apoyo que las personas pueden procurarse a través de las relaciones que mantienen con otras personas. La parte social de estos recursos considerados como capital se refiere a la forma en la que es obtenido, a través de las relaciones interpersonales, a diferencia de otro tipo de capitales como el físico (herramientas, tecnología) o humano (educación, habilidades) que son esencialmente propiedad de las personas y que no dependen de otros. Aunque el capital social

⁸⁹ Burt, R.S. (2000), The network structure of social capital. In Robert I. Sutton & Barry M. Straw (eds.), *Research in Organizational Behavior*, vol. 22: 345-423, Greenwich, CT: JAI Press.

comparte atributos con otras formas de capital, es diferente en al menos un aspecto: su creación requiere interacción entre por lo menos dos personas y usualmente entre un grupo más grande. La literatura muestra que la creación de capital social es un proceso complejo influido por algunos factores sociales, políticos y culturales diferentes a otro tipo de capitales. Generalmente, el capital social se asocia con los recursos disponibles que se incrementan a través de las redes y que puede ser usado para una variedad de actividades productivas (Coleman 1988)⁹⁰.

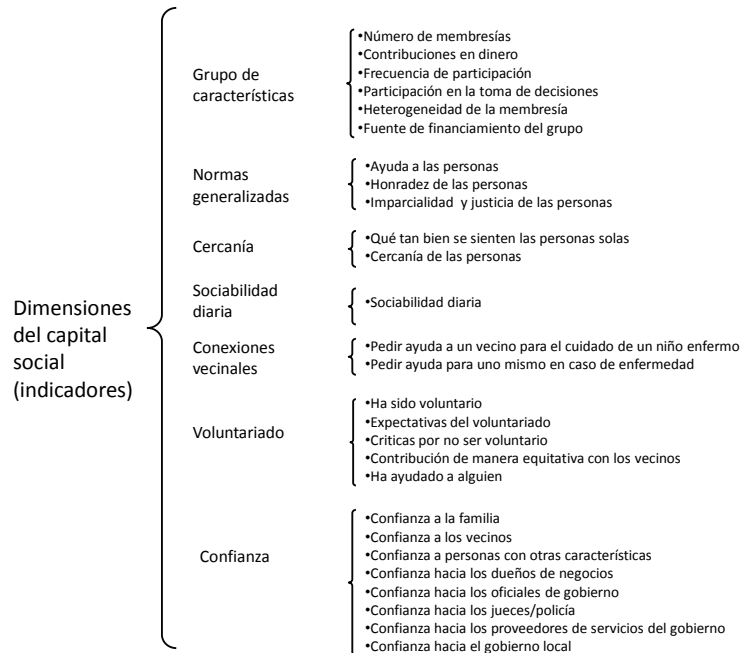
Aun cuando se presentan definiciones generalmente aceptadas, el capital social carece de una definición y forma de estimación consensuada. Este problema se debe en gran parte a que el capital social es multidimensional y cada dimensión contribuye al significado de capital social, aunque cada una por sí sola no es capaz de captar plenamente el concepto en su totalidad (Hean et al. 2003). Las dimensiones principales son comúnmente vistas como:

- Confianza (Coleman 1988; Collier 1998; Cox 1997; Kawachi et al. 1999a; Kilpatrick 2000; Leana y Van Buren III 1999; Lemmel 2001; Putnam 1993; Putnam et al. 1993; Snijders 1999; Welsh y Pringle 2001)
- Reglas y normas gobernando la acción social (Coleman 1988; Collier 1998; Fukuyama 2001; Portes and Sensenbrenner 1993)
- Tipos de interacción social (Collier 1998; Snijders 1999)
- Recursos de redes (ABS 2002; Kilpatrick 2000; Snijders 1999)
- Otras características de redes (Burt 1997; Hawe and Shielle 2000; Kilpatrick 2000; Putnam 1995; Hean et al. 2003, p. 1062).

Otros autores han identificado diferentes grupos de dimensiones, por ejemplo Liu y Besser (2003) identificaron cuatro dimensiones de capital social: lazos sociales informales, lazos sociales formales, confianza, y normas de acción colectiva. Narayan y Cassidy (2001) también identificaron diferentes dimensiones ilustradas en la siguiente figura.

Figura 1
Dimensiones e indicadores del capital social, Narayan y Cassidy (2001)

⁹⁰ Coleman, J., (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94, S95-S121.

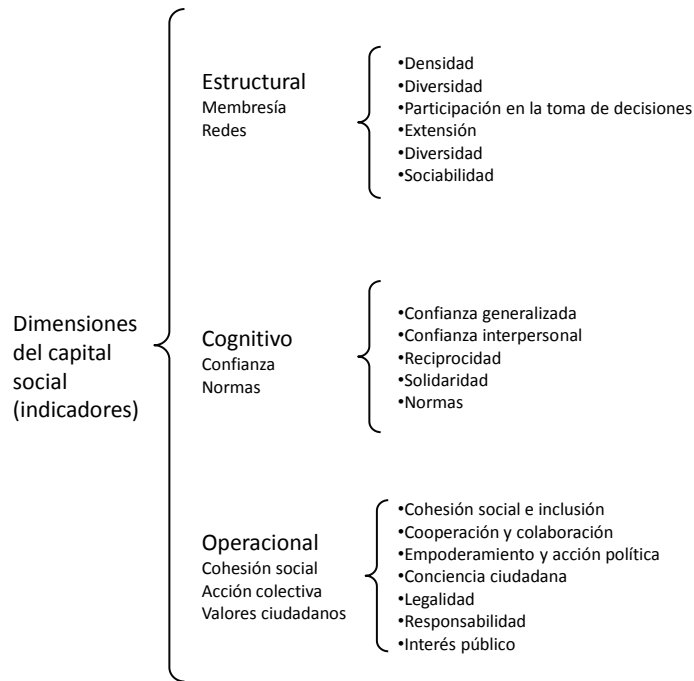


Fuente: Narayan y Cassidy (2001), "A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory." *Current Sociology* 49: 59-102.

El análisis de Onyx y Bullen (2001) sugiere que existen 8 distintas dimensiones de capital social, la mayoría se encuentran relacionadas entre sí. Por su parte Grootaert y Bastelaer (2002) sugieren las siguientes dimensiones de acuerdo a su característica estructural, cognitivo u operacional.

Figura2

Dimensiones e indicadores del capital social, Grootaert y Bastelaer (2002)



Fuente: Grootaert y Bastelaer (2002), *Undertanding and measuring social capital*, World Bank.

Uslaner y Dekker (2001) resumen esta discusión al señalar que es claro que los componentes del capital social necesitan ser tratados como multidimensionales más que en una sola dimensión y ser analizados como interrelacionados entre sí. Estos conjuntos de indicadores proporcionan un marco útil para el diseño de los instrumentos de medición de esta evaluación. Los indicadores que se consideran incluyen la naturaleza y extensión de la participación de los miembros de diversos tipos de organizaciones, así como las contribuciones que reciben de ellas y les otorgan. Algunos de estos indicadores se consideran de *input* porque las organizaciones podrían ser mecanismos a través de los cuales el capital social puede ser acumulado y otros de *outcome* porque generan el resultado de las estructuras sociales de las organizaciones.

Tomando en cuenta que no se puede medir algo que no se define, se discutieron y elaboraron las dos definiciones que sustentan esta evaluación. Los conceptos de fortalecimiento institucional y de capital social se elaboraron tomando en cuenta las posibles variables de estudio e hipótesis de trabajo. Tras un análisis descriptivo inicial que considera las dimensiones del capital social y su conveniencia en el ámbito del PCS dichas variables fueron seleccionadas. Así, las variables que podrían estimar al fortalecimiento institucional son la capacidad financiera, la escala, la flexibilidad, la efectividad, la estabilidad, la importancia, la independencia y la cobertura. Por otro lado, las variables que podrían estimar al capital social son la confianza, la participación, la extensión, la sociabilidad, la densidad, la colaboración, la cooperación, la acción política, el empoderamiento, las redes, la cohesión social, la acción colectiva y la solidaridad. Considerando estas variables se desarrollaron los siguientes los conceptos de capital social y fortalecimiento institucional que se utilizan como marco de referencia en el análisis del estudio.

Así, capital social se define como los recursos sociales de una organización o institución que aumentan el bienestar de sus integrantes y beneficiarios. Por recursos sociales nos referimos a los aspectos como la confianza, las normas, la reciprocidad, la solidaridad y las redes, estos elementos radican en la estructura social donde se producen los beneficios. La estructura social está conformada en el marco del PCS por los actores sociales definidos en las Reglas de Operación como Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación y Municipios. Los recursos sociales pueden producir un *output* que puede ser negativo, o positivo generando beneficios a los miembros de la organización.

Por fortalecimiento institucional nos referimos al aumento de la capacidad humana, física y financiera de una organización o institución para el desarrollo flexible de sus objetivos. En este concepto se consideran los recursos con los que cuenta una organización o institución (Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior, Centros de Investigación y/o Municipios) y que pueden contribuir al desarrollo de sus objetivos. Por capacidad humana se consideran las habilidades del personal del AREP, por capacidad física se consideran las instalaciones físicas y de funcionamiento como el edificio, computadoras, fax, etc. y por capacidad financiera se consideran los recursos que proveen el desarrollo de los proyectos o programas del AREP. Por flexible nos referimos al grado de libertad que tiene una organización para desarrollar sus objetivos.

En el contexto de las organizaciones, los actores sociales existen para satisfacer las necesidades de sus miembros y no miembros (afectados por las actividades de las organizaciones); estas necesidades pueden ser económicas, sociales, de validación y de información. El propósito de

una organización está sugerido por los requisitos de su membresía (Robison y Siles, 1998). La mayoría de las organizaciones se esfuerzan por cubrir las cuatro necesidades, sin embargo, puede variar el énfasis que le dan a cada necesidad en particular. Con base en este argumento se plantearon las hipótesis que guían esta evaluación.

3. Análisis cualitativo

Con el fin de profundizar y complementar la información requerida en esta evaluación se llevó a cabo el estudio cualitativo, mediante el cual se exploró la situación de los AREPs y su población objetivo y las interacciones entre ellos. Las unidades de observación fueron los AREPs y su población objetivo. Los objetivos del estudio cualitativo fueron los siguientes:

- Generar información exploratoria para conocer las características de los AREPs y su población objetivo, dada la complejidad del fenómeno de estudio.
- Entender aspectos puntuales del proceso de formación del capital social entre los AREPs y su población objetivo.
- Delimitar la definición de capital social (en esta evaluación) e identificar los elementos para la definición de fortalecimiento institucional de los AREPs.
- Identificar las variables a ser utilizadas para su medición.
- Definir la población a entrevistar y aportar elementos para la selección de la muestra.
- Obtener retroalimentación para el diseño y ajuste de los instrumentos de campo.
- Explorar y redefinir las hipótesis de trabajo.

El análisis cualitativo se realizó mediante entrevistas a profundidad aplicadas a los representantes o encargados de los proyectos de los AREPs y a su población objetivo, esta última a través de la dinámica *focus groups* en grupos de triadas. El análisis cualitativo se llevó a cabo en los lugares de residencia de los actores sociales y en los lugares de operación de los beneficiarios. Se hicieron 20 entrevistas a profundidad aplicadas a por lo menos un representante por AREP. Se realizaron 12 entrevistas a los beneficiarios de los AREPs, contando así con la participación de 50 beneficiarios aproximadamente. El trabajo de campo fue respaldado a través de videos generando más de 25 horas de grabación. El diseño de la muestra para el análisis cualitativo se basó en el análisis de las características de los 1,532 proyectos apoyados por el PCS, se fijó una fecha de corte de los AREPs reportados en el PCS (el 31 de agosto del 2010) para delimitar la unidad de análisis.

La muestra del estudio cualitativo se seleccionó considerando las características predominantes de los proyectos del PCS. Si bien la selección de la muestra no se hizo de manera aleatoria, los AREPs se seleccionaron buscando captar la mayor diversidad posible de los proyectos. El siguiente cuadro muestra las características consideradas para la selección de la muestra así como el porcentaje de proyectos que presenta dicha característica en la base de datos proporcionada por INDESOL del 31 de agosto del 2010.

Cuadro 1
Características predominantes de los proyectos

Variable	Característica predominante	Frecuencia
Tipo de AREP	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	95.95%

Representación	Delegación	54.50%
Vertiente	Desarrollo humano y social	79.77%
Convocatoria	Promoción general	46.93%
Ámbito de acción	Asistencia Social	16.78%
Figura jurídica	A.C.	82.51%
Tiempo de trabajo con el grupo social o población objetivo	Más de 5 años	47.98%
Servicios	Salud	22.45%
Domicilio en la entidad federativa	Distrito Federal	18.73%

Fuente: Base de datos del INDESOL de los AREPs al 31 de agosto del 2010.

El objetivo de esta selección fue obtener los AREPs con la mayor representatividad dentro del PCS de acuerdo a sus clasificaciones. El primer criterio de selección permitió incluir en la muestra a aquellos proyectos que reflejaban las características más frecuentes dentro de los proyectos apoyados por el PCS. De este modo se buscó contar con proyectos con al menos una de las características más frecuentes. El segundo criterio de selección buscó capturar la diversidad de los proyectos apoyados. De este modo se incluyeron en la muestra proyectos que permitieran variabilidad en las características antes mencionadas. Se seleccionó un subgrupo de características que representaran los proyectos más relevantes en una muestra pequeña, el siguiente es el subgrupo de características de donde se seleccionaron los AREPs de la muestra:

- Ubicación geográfica: se seleccionaron AREPs en la regiones Norte, Centro, Sur, Occidente considerando su domicilio e incidencia en la entidad federativa.
- Tipo de población objetivo: se entrevistó la mayor diversidad posible de beneficiarios entre los grupos vulnerables (mujeres, niños, jóvenes, comunidades rurales, personas de la tercera edad, personas hablantes de lengua indígena etc.).
- Tipo de servicios: se trató de captar la mayor diversidad posible de AREPs en el tipo de servicios que prestan como son las actividades productivas, capacitación, salud, educación, etc.
- Tipo de establecimientos: casa hogar, asilos, comedores, centros de readaptación, comunidades rurales, etc.
- Recursos de los AREPs: el monto de recursos solicitados al PCS, el monto de recursos del AREP.

Para realizar estas entrevistas se diseñó una guía de tópicos a tratar durante la charla, que incluyeron preguntas en torno a la: confianza, obligaciones, autoridad, información, relaciones, normas, sanciones, organización, compromiso, reciprocidad, redes, desempeño institucional, simetrías y asimetrías, entre otras.

Las preguntas generales que se abordaron durante el análisis cualitativo consideran cuatro niveles: a) la relación del AREP con el PCS; b) el perfil del AREP y su relación con otros actores sociales; c) el efecto del AREP en su población objetivo así como la interacción entre beneficiarios; y d) el efecto del proyecto en la comunidad o las comunidades a las cuales pertenecen los beneficiarios. Las preguntas abordaron principalmente 5 temas: fortalecimiento de los AREPs, confianza, participación, acción colectiva y cohesión social, relacionados estos cuatro últimos con capital social.

Las entrevistas sirvieron para explorar el tiempo aproximado de levantamiento, las posibles no respuestas, los términos que podrían generar confusión en el instrumento y la percepción sobre el lenguaje del cuestionario. Esta información ayudó a diseñar y ajustar los instrumentos de campo. Del análisis cualitativo se derivaron dos instrumentos: un cuestionario dirigido a los AREPs y un cuestionario dirigido a su población objetivo.

La información derivada del estudio cualitativo no pretende tener representatividad estadística dado que la selección de la muestra para las entrevistas cualitativas no proviene de un proceso aleatorio. La información se presenta con propósitos exploratorios y para ilustrar las características de la población objeto de estudio. A continuación se muestran algunos de los resultados sobresalientes de las entrevistas:

Lo que se infiere es que los AREPs desarrollan proyectos que proveen los elementos para que sus miembros puedan satisfacer sus necesidades económicas, sociales, de validación e información. Las relaciones que se producen entre los miembros de una organización pueden ser simétricas o asimétricas lo que produce diferentes resultados en sus proyectos. Dependiendo de la calidad del capital social en la organización los proyectos se pueden llevar a cabo de forma impersonal (como un servicio de mercado) o se pueden llevar a cabo mediante canales de colaboración o involucramiento de sus miembros en el desarrollo de los proyectos.

Los apoyos que reciben los AREPs del PCS contribuyen a fortalecerlos, su fondeo, mediante el PCS, ayuda a desarrollar su capital social. Los AREPs cuentan con capital social entre sus miembros y su población objetivo, tienen redes creadas de forma externa al PCS con otros actores sociales donde se identifican e intercambian información y apoyo y fomentan cohesión social.

En términos generales, los AREPs declaran obtener beneficios de los recursos que reciben a través del PCS, sin embargo, los problemas que señalan con más frecuencia radica en los costos de los compromisos con el PCS y en la flexibilidad de sus proyectos por la ministración y ejercicio de los recursos. Los AREPs consideran que el programa es el mecanismo útil para llevar a cabo sus proyectos y desarrollar beneficios para su población objetivo.

Los AREPs se relacionan con el PCS con el fin de buscar apoyo para llevar a cabo sus proyectos, posteriormente encuentran alternativas de aprendizaje e intercambio de información a través de su relación con otros AREPs. Los proyectos que identifican claramente una necesidad en su población objetivo y los bienes y servicios que pueden ofrecer a esta población es más factible que puedan tener resultados eficientes de los recursos del PCS. Los principales problemas que han identificado los AREPs en su población objetivo están relacionados con baja organización, baja participación, baja producción y trabajo no continuamente remunerado, estos problemas han orientado a algunos AREPs a desarrollar proyectos dirigidos a crear beneficios de largo plazo y continuos, y no necesariamente monetarios, estos proyectos, declaran los AREPs, son los que tienen más éxito, sin embargo es difícil poder evaluarlos por el horizonte de tiempo en el que se desarrollan.

El proceso de desarrollo de los proyectos de los AREPs genera la participación conjunta de sus miembros para resolver necesidades comunes. Cuando las iniciativas de la elaboración de los proyectos provienen de la población objetivo es más factible que los interesados se involucren en

el proceso de identificación de la necesidad, en el proceso de elaboración, ejecución y desarrollo de un proyecto que cubra su necesidad, así como en el monitoreo y seguimiento del proyecto, tal es el caso de las letrinas secas, un bien y servicio que se originó de las necesidades de la misma comunidad.

Algunos servicios que otorgan los AREPs, por ejemplo teleaulas, se convierten en servicios de una “sola vez” o una “única actividad”, despersonalizan el nexo entre el AREP y el beneficiario sin crear una conexión que genere cohesión social entre el beneficiario y el AREP y permanencia del proyecto por parte de los beneficiarios.

Los proyectos de largo plazo son los que son más factibles de continuar porque implican un proceso continuo de participación e involucramiento de los beneficiarios con el AREP y con el desarrollo del proyecto. Cuando la población objetivo logra percibir beneficios derivados del proyecto se involucra y aumenta su colaboración, sin embargo, en el margen van quedando los beneficiarios realmente interesados en el proyecto.

Una vez que los beneficiarios participan en las diferentes etapas del proyecto del AREP y perciben sus beneficios se sienten empoderados, se perciben agentes transformadores de su entorno, pero esto se logra fomentando los canales que propician la confianza entre el coordinador del proyecto y su población objetivo. Incluso los beneficios podrían expandirse más allá del desarrollo de un proyecto en particular, los beneficios podrían fortalecer a la población objetivo para gestionar y, en algunos casos, lograr mejoras en su colonia/localidad.

Aparentemente no prevalece una característica particular en la atención de los beneficiarios de los AREPs. Sin embargo, los AREPs perciben que los beneficiarios con más necesidades son los que más colaboran. Los AREPs sienten que cuando su zona de incidencia ocurre en regiones rurales y marginadas, la colaboración de los beneficiarios es mayor, en zonas urbanas o con un abanico de servicios más amplio es menos factible encontrar permanencia de los beneficiarios en los proyectos y los AREPs sienten que su población objetivo se involucran menos.

Cuando la creación de grupos para el desarrollo de proyectos proviene de características donde los beneficiarios se identifican con otras personas del grupo, por ejemplo grupos de mujeres o grupos de la misma colonia/localidad es más factible encontrar colaboración y mayor participación entre los beneficiarios de los proyectos. Cuando esos grupos se integran por características homogéneas como por ejemplo ser del mismo sexo, del mismo grupo religioso, del mismo nivel educativo, etc. se encuentran canales más directos de colaboración entre los beneficiarios, desafortunadamente esto tiene un riesgo, estos grupos homogéneos se pueden convertir en mecanismos de exclusión, tal es el caso del grupo de mujeres violentadas de una colonia y el grupo de mujeres violentadas de otras colonias.

La densidad afecta los canales de colaboración entre los miembros de los AREPs. En el caso de AREPs de gran tamaño (con un gran número de trabajadores), estos cuentan con lazos débiles entre sus miembros lo que disminuye las posibilidades de colaboración al interior y la posibilidad de generar cohesión social entre sus miembros es mínima, este es el caso de AREPs con corporativos grandes donde la relación entre sus miembros se convierte en una relación transaccional y en algunas ocasiones sin ninguna afinidad.

En términos generales se perciben condiciones de equidad al interior de los AREPs. Cuando la toma de decisiones al interior del AREP proviene de procesos no democráticos los incentivos de los miembros a la colaboración disminuyen. Cuando las decisiones son impuestas o tomadas de forma externa y sólo se avisa a los miembros del AREP sobre los acuerdos logrados, la posibilidad de éxito de los proyectos es baja porque sus miembros no se sienten parte de su desarrollo, y su continuidad, permanencia y colaboración va disminuyendo conforme el proyecto avanza.

Los proyectos que lleva a cabo el AREP generan valor a las personas que participan y para quienes están en su perímetro. Los AREPs que involucran a los circuitos cercanos de los beneficiarios (familiares cercanos) en los proyectos del PCS y no sólo a los beneficiarios generan derramas sociales en circuitos más amplios (familia, colonia/localidad). Por ejemplo, en el caso de las escuelas que incorporan a los padres y a los hijos en el proceso de concientización sobre el cuidado del medio ambiente éste proceso tiene alcances de más largo plazo y con efecto en círculos más amplios, como la colonia/localidad.

La participación de los beneficiarios en el desarrollo de los proyectos del AREP disemina la información, reduce el comportamiento oportunista y facilita la toma de decisiones colectivas. Los lazos de contacto que se establecen en el desarrollo de los proyectos de los AREPs producen los filtros de información entre los beneficiarios y entre los AREPs, esta información se disemina primero a los círculos cercanos y posteriormente a otras redes, por ejemplo al beneficiario, a la familia y a la colonia/localidad. La percepción del logro de beneficios mediante la participación conjunta reduce el comportamiento oportunista creando los canales de colaboración entre beneficiarios y entre AREPs, en la mayoría de los casos. La posibilidad de que un miembro se sienta incluido en el proceso de desarrollo de un proyecto o se sienta parte del AREP, esto crea los canales de colaboración entre sus miembros y facilita la toma de decisiones colectivas. Este beneficio del capital social también se podría extender al PCS, a través de los vínculos con los AREPs.

4. Diseño muestral e informe de trabajo de campo

Para la evaluación se requería cubrir dos poblaciones de estudio: los AREPs y su población beneficiaria. Para cubrir las dos poblaciones de estudio en una primera etapa se eligieron proyectos (unidades primarias de muestreo) para cubrir la primera población de interés y, después dentro de los proyectos se seleccionarían beneficiarios, como segunda etapa de muestreo (unidades secundarias de muestreo), para cubrir la segunda población de interés.

En esta etapa se desarrollaron los dos instrumentos de captación de información, el cuestionario dirigido a los AREPs, responsables del proyecto y el cuestionario dirigido a los beneficiarios de los AREPs, diseñados especialmente para cubrir los objetivos de la evaluación y se adecuaron a las características particulares del PCS. Además de la temática relevante sobre capital social y fortalecimiento institucional, se incluyeron preguntas retrospectivas que hicieran referencia a situaciones antes y después del PCS (van der Vaart, W., y Glasner, T., 2007; Belli, R. F., Shay, W. L., y Stafford, F. P., 2001; Conway y Bekerian, 1987; Yoshihama, M., Gillespie, B., Hammock, A.C., et. al. 2005). Si bien estas preguntas no permiten una evaluación de impacto del PCS, sí son indicativas de los efectos que el PCS tiene sobre los AREPs y su población objetivo. Ambos instrumentos estuvieron sujetos a una prueba piloto de la cual se derivaron ajustes que

fueron integrados en la versión final de los cuestionarios. La prueba piloto se realizó con AREPs que no fueron seleccionadas en la muestra con la finalidad de no “contaminar” el estudio.

El proceso de selección de las unidades de estudio, llamadas AREPs, se hizo de manera que dio lugar a una muestra probabilística, a fin de asegurar que puedan realizarse inferencias estadísticas válidas para el universo de interés. Es decir, se buscó que el proceso de selección permitiera que todas y cada una de las unidades de estudio tenga de antemano una probabilidad conocida y distinta de cero de que sean elegidas.

Los AREPs se distinguieron por: el tipo de AREP, su antigüedad de operación, la entidad federativa donde inciden, y el número beneficiarios, entre otras. Por tanto, se consideró un muestreo estratificado para realizar una selección de muestra independiente dentro de cada uno de los estratos definidos. Por cuestiones de eficiencia, la selección de las unidades de análisis se realizó con probabilidad proporcional al tamaño de la población directamente beneficiaria, es decir, que una unidad con mil beneficiarios tuvo el doble de probabilidad de ser elegida que una que tuviera quinientos beneficiarios.

Con el fin de garantizar la aleatoriedad de la muestra de AREP a través de un proceso transparente, se llevó a cabo el proceso de selección de la muestra de forma conjunta (INDESOL, empresa encuestadora y equipo evaluador). El proceso de selección de la muestra fue a través de la generación de números aleatorios, se generaron inicialmente tres muestras, los participantes propusieron varios dígitos (uno o dos) para formar la “semilla” asociada al proceso de generación, finalmente se eligió libremente una de las tres muestras generadas. Esta fue la muestra definitiva para ser utilizada en el estudio.

El esquema de muestreo fue estratificado, de conglomerados, y con probabilidad proporcional al tamaño con un margen de error de +/- 10% relativo para el caso de medias y proporciones de margen de error y 95% de confianza; con tasa de no respuesta del 10%. Número esperado de casos: 120 AREPs y 1,032 entrevistas de beneficiarios.

Como resultado del proceso se seleccionó una muestra de 161 proyectos de 160 AREPs de las cuales se seleccionarían a las 120 AREPs que conforman el tamaño de muestra establecido en el diseño muestral. Dada la complejidad del estudio se optó por seleccionar una sobremuestra que permitiera hacer ajustes sobre la marcha sin alterar las características de la muestra establecidas en el diseño muestral. La distribución planeada de estratos y cuotas de levantamiento se muestra en el cuadro 2:⁹¹

Cuadro 2
Distribución del tamaño de muestra de proyectos
por región y tiempo de trabajo, 2010

Región	0-1 año	2-3 años	4-5 años	Más de 5 años	Total
Centro	6	9	5	11	31
Noroeste	3	5	4	9	21
Norte	3	3	3	7	16

⁹¹ En el cuadro cada celda es un estrato.

Occidente	3	3	3	7	16
Sur	5	5	6	11	27
Especial	9				9
Total	20	25	21	45	120

Fuente: Datos proporcionados por la empresa encuestadora

Cada celda corresponde con un estrato particular, se definieron, como se puede observar, 21 estratos. No obstante, se consideró la existencia de factores que pudieran obstaculizar la realización de la totalidad de entrevistas a los AREPS seleccionados bajo ese esquema de muestreo. Entre esos factores se incluye la inseguridad en algunos municipios, la posible desaparición de AREPS, la no respuesta y los otros errores que pueden existir en un marco muestral.

Este razonamiento llevó a considerar la ventaja de seleccionar una muestra mayor de proyectos, de entre la cual se subseleccionarían los 120 proyectos a incluir en la muestra. Los proyectos no seleccionados dentro de los primeros 120 se tomarían como posibles reemplazos en caso de ocurrencia de algunos de los factores señalados u otros que pudieran obstaculizar el trabajo de campo debido a imperfecciones o desactualización del marco de muestreo disponible. Así, la muestra seleccionada total se incrementó a 161 proyectos, distribuidos aproximadamente de forma proporcional entre los estratos. La distribución se presenta en el cuadro 3:

Cuadro 3

Distribución del tamaño de muestra ampliado de proyectos, por Región y tiempo de trabajo, 2010

Región	0-1 año	2-3 años	4-5 años	Más de 5 años	Total
Centro	8	12	7	15	42
Noroeste	4	7	5	12	28
Norte	4	4	4	9	21
Occidente	4	4	4	9	21
Sur	7	7	8	15	37
Especial	12				12
Total	27	34	28	60	161

Fuente: Datos proporcionados por la empresa encuestadora

Dada la estratificación que se logró en términos de cubrir la heterogeneidad entre los estratos, para asegurar que se cubriera la diversidad que podía existir en su interior, la selección de proyectos se hizo dentro de cada estrato con salto sistemático y arranque aleatorio. Para ello, se utilizó el módulo de muestreo del paquete *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Este módulo genera las probabilidades de selección de los elementos de una muestra según el esquema de selección empleado. Así, al seleccionar los 161 proyectos se obtuvieron sus respectivas probabilidades de selección, que son las siguientes:

Probabilidad de selección de las Unidades Primarias de Muestreo (UPM):

$$f_i = \pi'_h = \frac{1}{k_h} n'_h,$$

donde:

- f_1 es la probabilidad de selección de la primera etapa de muestreo;
- i denota el proyecto;
- π'_{hi} es la probabilidad inicial de selección del proyecto i en el estrato h ($h: 1, \dots, 21$);
- n'_h es el número de proyectos inicial que se debían elegir en el estrato h , y
- k_h es el tamaño de la zona correspondiente a la selección sistemática en el estrato h .

Una vez concluido el levantamiento de los 120 proyectos se ajustaron las probabilidades de selección de las unidades entrevistadas, multiplicando la probabilidad obtenida para cada uno por el ajuste correspondiente por el hecho de no haber cubierto los 161 proyecto sino solamente los efectivamente requeridos dentro de cada estrato.

Probabilidad de selección de las Unidades Secundarias de Muestreo (USM):

$$\pi_h = \frac{n'_h \pi'_{hi}}{n_h}$$

donde:

- π'_{hi} es la probabilidad inicial de selección del proyecto i en el estrato h ($h: 1, \dots, 21$);
- n'_h es el número de proyectos inicial que se debían elegir en el estrato h ;
- n_h es el número de proyectos final que se debían elegir en el estrato h , y
- π_{hi} es la probabilidad final de selección del proyecto i en el estrato h ($h: 1, \dots, 21$).

Para calcular los ponderadores relativos a la población beneficiaria, se tomó en cuenta el número de beneficiarios que fueron seleccionados al interior de cada unidad primaria de muestreo, como en un muestreo en dos etapas donde la probabilidad de selección de la segunda etapa es equivalente a una selección con probabilidad proporcional al tamaño de la unidad conglomerada. La probabilidad de selección de esta segunda etapa fue:

$$f_2 = \pi'_{hi} = \frac{b_{hi} e_{hi} n_{ij}}{\sum_{j=1}^b b_{hi} e_{hi} n_{ij}}$$

donde:

- f_2 es la probabilidad de selección de la segunda etapa de muestreo;
- j denota al beneficiario (del proyecto i);
- π'_{hij} es la probabilidad inicial de selección del beneficiario del proyecto i en el estrato h ($h: 1, \dots, 21$);
- $b_{hi} e_{hi}$ es el número de beneficiarios inicial que se debían elegir del proyecto i del estrato h , y
- ben_{hij} es el número de beneficiarios que tiene el proyecto i del estrato h .

De manera análoga al caso de las unidades primarias de muestreo, se realizaron los ajustes consecuentes por la no respuesta experimentada, lo que dio lugar a π_{hij} (probabilidad final de selección final del beneficiarios del proyecto i en el estrato h). Así, la probabilidad de selección para los beneficiarios fue:

Los ponderadores respectivos a cada población de estudio fueron obtenidos a través del inverso de las probabilidades finales de selección de cada unidad en la muestra, lo que se expresa de la siguiente manera.

$$F_h = \frac{1}{f_h}$$
$$F_{hij} = \frac{1}{f_{hij}}$$

donde:

F_{hi} es el ponderador correspondiente del proyecto i en el estrato h ($h: 1, \dots, 21$);

F_{hij} es el ponderador correspondiente del beneficiario del proyecto i en el estrato h ($h: 1, \dots, 21$).

Como una forma de validación, se comprobó que la suma de los ponderadores calculados para las UPMS reprodujera el total de 1,532 que es el número de proyectos que conformaban el marco muestral. Finalmente, se relativizó el ponderador para que se mantuviera la estructura de ponderación pero sólo reflejara el tamaño del levantamiento, es decir, 120 proyectos.

Se generó un total de 984,553 que corresponde a la población directamente beneficiada por región y tiempo, sin embargo este valor se usó únicamente como un punto de arranque para el diseño, dado que para la selección de beneficiarios a entrevistar no se contó con un marco muestral, por que no se tuvo un padrón de beneficiarios.

El trabajo de campo mostró claramente que los totales de beneficiarios planeados no eran, en todos los casos, los “esperados” por lo que, al final hubo discrepancias con respecto al número de entrevistados realmente. Estas discrepancias en algunos casos han afectado las ponderaciones que debieron obtenerse a partir de las hipótesis de partida. A partir de tal situación es que se realiza la ponderación relativa, este diseño no tiene como objetivo el estimar totales sino únicamente proporciones. Sin embargo, dicha relativización no impide que las estimaciones de las proporciones de interés tengan la calidad esperada.

No se dispuso de un marco de muestreo actualizado de los beneficiarios de los proyectos⁹². Por lo cual, se decidió aplicar un muestreo de conglomerados y llegar a las unidades de observación de manera progresiva en etapas sucesivas.

El promedio de entrevistas que se realizó a los entrevistados resultó del total de beneficiarios entre el total de AREPs, en algunos casos se llegó a entrevistar de 3 a 17 beneficiarios en AREPs donde fue posible localizar a su población objetivo. Para localizar a los beneficiarios se solicitó la lista de beneficiarios para hacer una selección aleatoria y proceder al contacto a partir de la misma información proporcionada por el AREP. Cuando no se contó con la lista pero se podían identificar los beneficiarios a partir de la información proporcionada por el AREP se procedió a hacer un contacto e instrumentar la técnica de bola de nieve para completar el resto de las

⁹² Al momento de hacer la selección de la muestra no se contó con un padrón del total de beneficiarios de los AREPs que permitiera una selección aleatoria. Se lograron recuperar listas de asistencias para la mayoría de los casos, sin embargo, estas listas no necesariamente reflejaban el total de beneficiarios atendidos por los AREPs, además de que no incluían información que permitieran la localización de dichos beneficiarios, por lo que no fue posible utilizar estas listas como marco muestral.

entrevistas. Cuando los beneficiarios eran individuos que podían estar en cualquier parte y resultaban anónimos, se solicitó la intervención del AREPs para realizar la entrevista cara a cara, en condiciones de aislamiento adecuadas para la entrevista.

La capacitación de los encuestadores se llevó a cabo de manera presencial, constó de una presentación de las características del PCS, la definición de los objetivos de la evaluación del PCS y una descripción de la evaluación. Dado que el estudio tiene una cobertura nacional no fue posible contar con todos los encuestadores que participaron en el levantamiento en la capacitación presencial. Por lo anterior se grabó la capacitación presencial en video y se hizo llegar a través de discos compactos (CD) a los equipos de encuestadores en diferentes partes del país. Para constatar que se comprendieron los puntos importantes de la capacitación se diseñó un cuestionario que los encuestadores debían responder una vez que vieran el CD.

El levantamiento de campo se realizó en diferentes puntos del país. Para cubrir todo el territorio el equipo de encuestadores se dividió en 9 rutas de acuerdo a la distribución geográfica de los AREPs y su población objetivo. Se levantaron en total 120 cuestionarios de AREP y 1,034 cuestionarios de beneficiarios.

El proceso de validación del levantamiento constó de tres etapas: en la primera los supervisores o coordinadores verificaron de manera aleatoria al menos 30% de las entrevistas realizadas en los diversos puntos de levantamiento por cada uno de los entrevistadores, esto con la finalidad de verificar que estos ejecutaron el procedimiento de selección y la aplicación de los cuestionarios de forma correcta; en la segunda etapa se revisaron otro 30% de los cuestionarios levantados por los entrevistadores a su cargo, con el objetivo de detectar antes de salir del punto de levantamiento fallas u omisiones en la aplicación del instrumento; en la tercera se revisaron la totalidad de los cuestionarios levantados mediante una labor de supervisión de escritorio, se realizó por un equipo alternativo de validadores a fin de que los entrevistadores recibieran la retroalimentación respectiva y en caso de ser necesario, recuperaran información cuando fuera posible hacerlo.

La sistematización y validación de la información capturada se llevó a cabo de manera simultánea. En el proceso de validación se revisó que el identificador del cuestionario estuviera bien llenado. Además, se revisó que el identificador correspondiera a la muestra seleccionada. En el caso de que el identificador no estuviera completo o no correspondía a datos de la muestra, entonces el cuestionario se devolvía al área de campo para su verificación y corrección consecuente.

Los cuestionarios fueron capturados mediante el software informático *Census and Survey Processing System* (CSPPro), lo que permitió prevenir posibles errores de captura ya que este *software* permitió definir la programación, el tipo de información y los códigos que fueron aceptados por cada reactivo al momento de capturarse. Por ejemplo, se pudo programar que no aceptara edades de más de 110 años o cantidades negativas. Además, permitió controlar adecuadamente el flujo de la entrevista, en tanto permitió vigilar que los pases y filtros del cuestionario llevaran a las posiciones de pregunta que por diseño del instrumento estaban previstas, es decir, que se recuperara el flujo de entrevista mediante instrucciones sistemáticas. Lo anterior dio la posibilidad de tener una nueva etapa de control de calidad.

Las bases de datos se elaboraron en *SPSS (Statistical Package for the Social Sciences)*, la cual fue revisada antes de su entrega final. En el proceso de revisión se verificó que no hubiera folios duplicados, el cumplimiento de la muestra y sus cuotas, las etiquetas de las variables y de las opciones de respuesta e inconsistencias en los datos. La revisión de la base de datos incluyó el cotejo contra un porcentaje de los golpes requeridos para conformar los registros con los cuestionarios originales. Cuando se verificó que los errores de los golpes de captura no sobrepasaban el 30% la calidad de la captura se dio por buena. Este procedimiento se repitió hasta que no se rebasaron los límites de error acordados. Después se revisó la coherencia de la información, como un procedimiento adicional y final de validación de la captura. Se reportaron finalmente dos bases de datos que corresponden a los AREPs y a los beneficiarios de los AREPs en versión SPSS y Stata.

1. Análisis descriptivo

Del análisis estadístico encontramos que los representantes de los AREPs son principalmente mujeres (53.1%), con un nivel educativo alto (53.8% con licenciatura y 24.6% con un posgrado), la mayoría cuenta con seguridad social (64.6%) y experiencia de trabajo en proyectos de beneficio social (tienen en promedio alrededor de 9 años de experiencia).

También encontramos que el PCS contribuye al desarrollo de los proyectos de los AREPs (28.9% de los proyectos no se hubieran podido llevar a cabo sin el apoyo del PCS). Los apoyos del PCS se utilizan en primer lugar para ayudar a las personas a superar sus problemas (36.8%) y en segundo lugar para llevar a cabo sus proyectos (27.2%). Aun cuando el PCS representa un apoyo importante en los AREPs no genera dependencia (sólo 1 de 2 AREPs que participaron en el año 2007 lo hicieron en el año 2010) y les otorga libertad en el desarrollo de sus proyectos, los AREPs califican alto el respeto que el PCS guarda al planteamiento original de sus proyectos (calificación de 9.2).

El PCS no necesariamente apoya a los AREPs que tienen mucho tiempo operando, la mayor parte tiene menos de 5 años operando (44.2%), no obstante el PCS apoya a AREPs con arraigo en su localidad o colonia, el promedio de años de operación en su actual domicilio es de 8.2 años.

Casi la mitad de los proyectos de los AREPs surgen por iniciativa de los interesados y no por fuentes externas (46% de los proyectos provienen de iniciativas de un grupo de personas interesadas en conseguir ayuda). Los AREPs cuentan con trabajo voluntario (el 92.7% de los AREPs cuenta con este tipo de apoyo), este proviene de: operadores del proyecto (63.5%), población objetivo (57.9%) y familiares de la población objetivo (51.5%). También los AREPs cuentan con trabajo remunerado, el promedio de trabajadores que reciben remuneración de los AREPs es de 49.8%.

En general los AREPs cumplen su meta de población planeada a atender (94.9%) y logran cumplir sus metas (le otorgan una calificación de 9.2 al cumplimiento de sus metas en una escala de 0 a 10). Los AREPs consideran que la satisfacción de sus integrantes es alta (9.3, en una escala de 0 a 10). También consideran que cuentan con el apoyo de la gente de la colonia o localidad en la que trabajan (75.6% de los AREPs cuentan con este apoyo) y que el apoyo que reciben de la gente de la colonia es alto (8.5, en una escala de 0 a 10), principalmente les brindan espacio físico para operar (30.5% apoyan en este sentido), tiempo de trabajo (26.6%) y dinero (20.9%).

Los AREPs tienen una alta frecuencia de contacto con su población objetivo (32.5% lo hacen diario) y cuentan con mecanismos para dar seguimiento a su población objetivo (91.3% de los AREPs cuentan con estos mecanismos). Los beneficiarios perciben una alta necesidad de los apoyos del AREP (9.2, en una escala de 0 a 10); consideran que el AREP les entrega rápido sus apoyos (9.2, en una escala de 0 a 10); se encuentran muy satisfechos con los bienes y servicios que les otorga el AREP (9.5 en una escala del 0 al 10); y sienten que el personal del AREP es muy amable (califican con 9.5 la amabilidad por parte del personal).

Los apoyos del PCS han contribuido a disminuir los problemas operativos de los AREPs: después de recibir los apoyos del PCS, el porcentaje de AREPs que reportaron tener muchos problemas de recursos materiales y equipo pasó de 34.6% a 9.1%; los AREPs que reportaron tener muchos problemas de difusión pasaron de 23.1% a 4.2%; los AREPs que reportaron tener muchos problemas de ejecución de sus proyectos pasó de 26.6% a 9.4%; los AREPs que reportaron tener muchos problemas de promoción pasaron de 22.19% a 4.6%; y los AREPs que reportaron tener muchos problemas de recursos humanos pasaron de 39.5% a 12.9%.

También se identificaron áreas de oportunidad como las siguientes: la participación de los beneficiarios en los proyectos del AREP (en una escala de 0 a 10, los beneficiarios calificaron con 6.0 su participación en la planeación de los proyectos del AREP y con 7.0 en la etapa de ejecución); la frecuencia de contactos entre beneficiarios fue calificada con 5.5 en una escala de 0 a 10); los beneficiarios tienen poco conocimiento del AREP (el 79.3% de los beneficiarios conoce el nombre de su AREP); los AREPs fomentan poco la reunión entre los beneficiarios en su colonia o localidad para resolver sus problemas (otorgan calificación de 6, en una escala de 0 a 10); los beneficiarios participan poco en las diferentes etapas del proyecto de los AREPs (en una escala del 0 al 10, reportan una calificación de 5.7 en la participación de los beneficiarios en la planeación del proyecto 7.7 en la ejecución, 7.0 en la evaluación y 7.1 en la promoción); un bajo porcentaje de los beneficiarios de los AREPs ha escuchado hablar del PCS.

Por otro lado los AREPs han tenido efectos en su población objetivo, los AREPs califican con 8.5 en una escala de 0 a 10 el efecto que logran en su población objetivo. El 94.9% de ellos reportan haber notado beneficios derivados de los apoyos recibidos por parte del AREP y califican con 9.2 en una escala del 0 al 10 los beneficios obtenidos de los AREPs, estos beneficios se refieren a mejorar su situación personal (74.5%) y mejorar la situación familiar (67.7%). También mencionan que el AREP les ha ayudado a resolver sus problemas (35% le otorga la primera mención) y a aprender cosas (33.4% le otorga la primera mención). El 43.8% de los AREPs señalan que, debido a características particulares de su población atendida deben mantener confidencialidad de sus bases de datos, sólo 66.6% de los AREPs cuentan con una base de datos pública de su población objetivo.

En cuanto a capital social, se observó que los beneficiarios utilizan sus redes para contactar al AREP, el 43.8% se acercaron al AREP a través de un amigo o conocido y el 18% a través de un familiar u organización. Debido a la relación con el AREP, el 50.2% de los beneficiarios mejoró su relación con sus familiares y el 40.8% mejoró su relación con la gente de su colonia o localidad.

Se percibe alta confianza entre los miembros de los AREPS, en una escala de 0 a 10, en promedio le otorgan una calificación de 9.5. También se percibe una alta confianza de los AREPs con el personal del PCS (9.5, en escala de 0 al 10) y de los beneficiarios con el AREP (9.8 en una escala de 0 a 10, desde el punto de vista del AREP), aunque los beneficiarios calificaron ligeramente más baja esta confianza (9.1 en una escala del 0 al 10 desde el punto de vista de los beneficiarios). Asimismo, el 40.3% de los beneficiarios consideran que desde que pertenecen al AREP la confianza hacia sus familiares ha aumentado.

Respecto a la solidaridad de los beneficiarios, éstos muestran una alta disposición de apoyar al AREP en caso de que este no lo beneficiara directamente, reportando una calificación de 8.7 en una escala de 0 a 10. Considerando la cohesión social, los AREPs señalan sentirse parte del PCS, dando una puntuación de 8.9 en una escala del 0 al 10. Tomando en cuenta la sociabilidad, el PCS logra tener una adecuada relación con sus AREPs (94.9% acuden a las reuniones convocadas por el PCS y 94.4% lo hacen de manera voluntaria), aunque derivado del estudio cualitativo se observa que acudir a estas reuniones implica costos de traslado y costos de tiempo para los AREPs. El 89.9% de los AREPs organiza asambleas en donde participan tanto el personal del AREP como su población objetivo.

Considerando la colaboración, el 72.2% de los AREPS ha colaborado de manera voluntaria con otras Organizaciones para cumplir con sus objetivos. En su colaboración con otras organizaciones reciben apoyo institucional (82.9%) e información (83.5%). Al respecto, los AREPS calificaron de 8.5 a la utilidad de la colaboración en una escala de 0 al 10. También los beneficiarios han colaborado con el AREP o con otros beneficiarios, el 72% de los beneficiarios participan de manera voluntaria en los proyectos del AREP; el 64.7% de los beneficiarios declara haber recibido algún tipo de ayuda por parte de otros beneficiarios del AREP y el 52.1% señala haber recibido información de otros beneficiarios.

6. Análisis cuantitativo del proyecto

En un primer acercamiento al conocimiento del programa se consideró contar con listas de beneficiarios que pudieran generar estimaciones poblacionales, con este fin se diseñó el segundo cuestionario dirigido a los beneficiarios, desafortunadamente por las características del PCS no se pudo contar con un marco muestral de los beneficiarios, es decir no se puede conocer el número total de beneficiarios en todos los AREP, debido a esta razón cualquier inferencia sobre los beneficiarios es de carácter exploratorio y no inferencial.

Con la información de las dos bases de datos (AREPS y beneficiarios) obtenidas de la encuesta se elaboraron índices de capital social y fortalecimiento institucional. Para probar las hipótesis de trabajo se estimaron dos métodos: análisis de componentes principales (ACP) y variables latentes. Se estimaron dos modelos de ecuaciones estructurales (SEM). Las hipótesis de trabajo analizadas fueron las siguientes:

H1: El PCS afecta el capital social de los AREPs, entre más financiamiento otorga el PCS a los AREPs más capital social tendrán los AREPs.

H2: El PCS afecta el fortalecimiento Institucional de los AREPs, entre más financiamiento otorga el PCS a los AREPs, más fortalecidos estarán los AREPs.

- H3: El fortalecimiento Institucional de los AREPs afecta el capital social de los AREP, entre más fortalecidos estén los AREPs más capital social tendrán.
- H4: Los vínculos de los AREPs con su población objetivo afectan el capital social de su población objetivo, entre más fuerte sea el vínculo del AREP con su población objetivo más capital social se generará entre los AREPs y su población objetivo. Las pruebas de esta hipótesis no arrojarán resultados inferenciales, únicamente exploratorios.
- H5: El fortalecimiento Institucional de los AREPs afecta el capital social de los beneficiarios, entre más fortalecidos estén los AREPs más capital social tendrán su población objetivo.

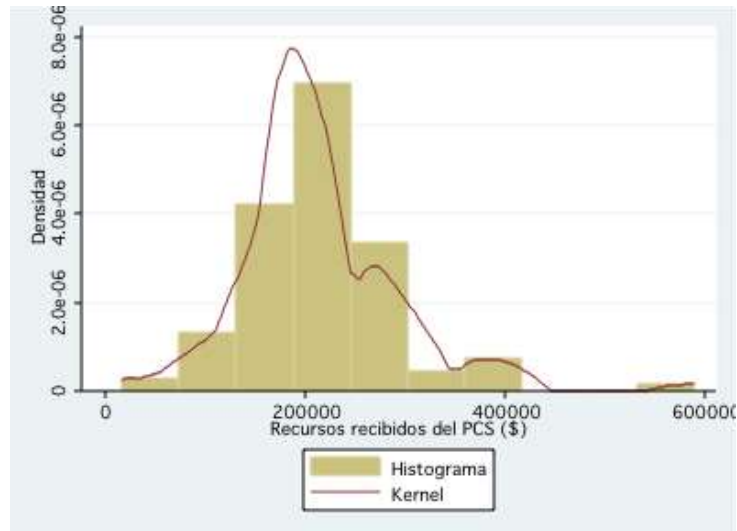
Se desarrollaron indicadores con las preguntas derivadas de los dos instrumentos (AREPs y beneficiarios). Los indicadores relacionados con el fortalecimiento institucional y el capital social de los AREPs provienen de la base de datos de los AREPs. Los indicadores relacionados con el vínculo del AREP con su población objetivo y los que se refieren al capital social de los beneficiarios provienen de la base de datos de los beneficiarios.

A partir de dichos indicadores, se crearon los índices que formaron las variables de estudio. Cada índice se generó con el promedio simple de sus indicadores correspondientes. Se normalizaron, se llevaron a una escala entre $[0,1]$ para evitar problemas de discontinuidad y no diferenciación. Los índices e indicadores se elaboraron tomando en cuenta la literatura de capital social descrita en la sección 2 de este documento.

Dado que no existe una definición establecida en las reglas de operación del PCS sobre fortalecimiento institucional y para tener una mayor claridad sobre lo que define al fortalecimiento institucional, se consultó a los funcionarios del PCS quienes nos guiaron en el sentido de buscar aproximaciones asociadas con la estructura interna de los AREPs, la estabilidad y otras variables que pudieran afectar el desempeño del AREP en el desarrollo de sus objetivos con los beneficiarios. Así los índices e indicadores sobre fortalecimiento institucional se obtuvieron mediante la información cualitativa y la proporcionada por el PCS.

Se construyó la variable (PCS) que se refiere a la proporción de recursos que recibe el AREP para llevar a cabo sus proyectos respecto al costo total del proyecto reportado al PCS y también se normalizó. Se utilizó esta variable monetaria (en porcentajes) como mecanismo de vínculo de los AREPs con el PCS, hasta el momento no encontramos otra variable observable que nos pudiera reportar variabilidad en el vínculo del PCS con los AREPs. A continuación se muestra la distribución de densidad de esta variable.

Gráfica 1
Distribución de los recursos monetarios del PCS asignados a los AREPs

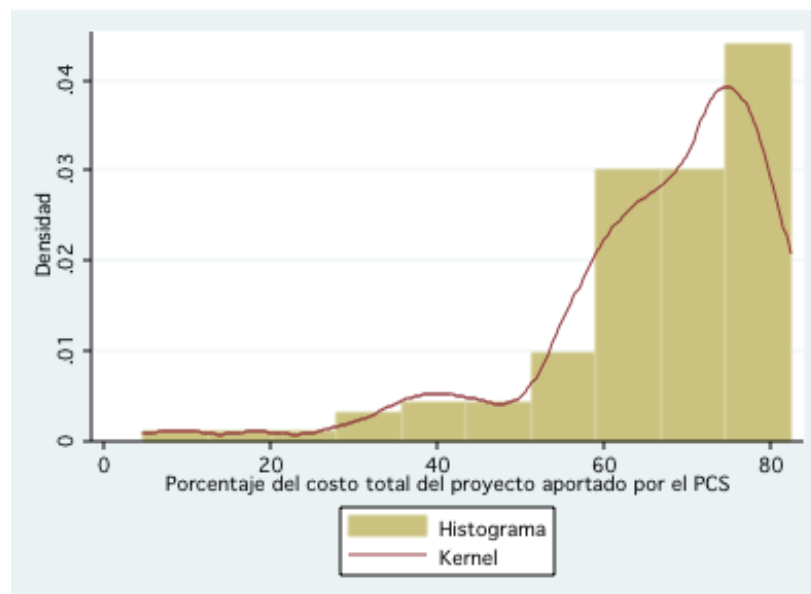


Fuente: base de datos proporcionada por el PCS.

Para construir esta variable se observó el comportamiento de los recursos presupuestales del programa otorgados a los AREPs y encontramos que el PCS se distribuye como una función normal, como se observa en la gráfica de Kernel (gráfica 1), la mayor parte de los recursos se concentran alrededor de \$200,000.00. Si se utilizara esta variable en términos monetarios no se consideraría la ayuda relativa del programa dado el costo del proyecto, es decir proyectos muy costosos que reciben una cantidad pequeña del PCS podrían tener poca ayuda del programa y proyectos que reciben una cantidad pequeña del PCS pero que cuestan poco estarían recibiendo mucha ayuda del PCS, con la variable monetaria ambos proyectos estarían teniendo el mismo tratamiento.

Gráfica 2

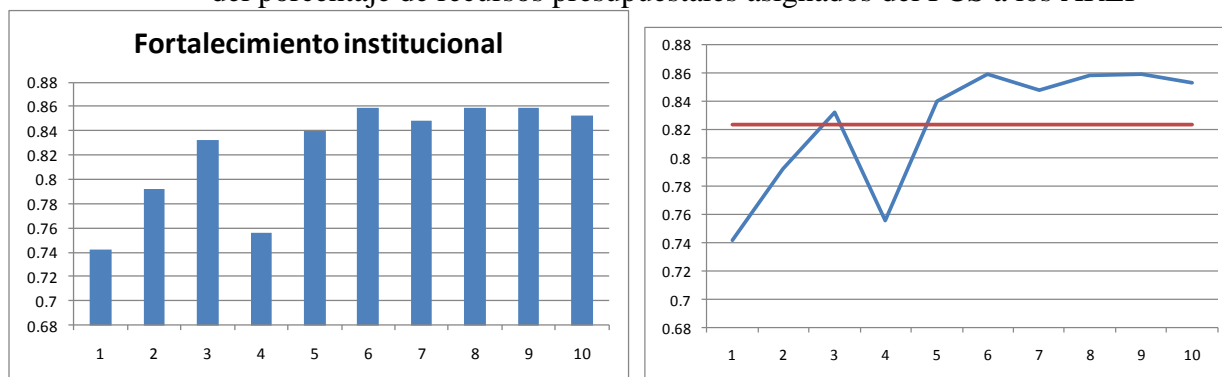
Distribución del porcentaje de los recursos monetarios del PCS asignados al AREP como proporción del costo total del proyecto



Fuente: base de datos proporcionada por el PCS del día 31 de agosto del 2010.

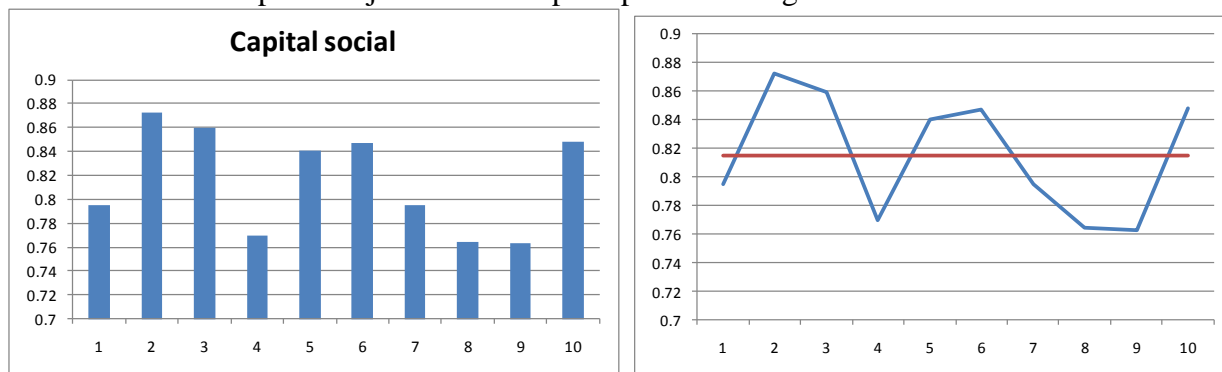
Considerando los recursos que otorga el PCS al AREP como proporción del costo total del proyecto, en la gráfica 2 se observa que estos fondos se distribuyen de forma diferente, la distribución está sesgada hacia la izquierda y con media cercana al 80%, con esta información podemos inferir que los recursos presupuestales del programa como proporción del costo total de los proyectos se pueden normalizar reescalando la variable. En un primer acercamiento exploratorio al comportamiento de las variables de estudio (fortalecimiento institucional y capital social) se describen las gráficas 3 y 4.

Gráfica 3
Distribución del fortalecimiento institucional en deciles del porcentaje de recursos presupuestales asignados del PCS a los AREP



La variable fortalecimiento institucional se construyó con el método de ACP, descrito posteriormente en esta sección. La variable fortalecimiento institucional se distribuyó en grupos de deciles con los recursos del PCS asignados al AREP como proporción del costo total del proyecto. En estas gráficas superiores se observa una posible relación entre el índice de fortalecimiento institucional y la distribución de recursos del programa en el promedio, de esta relación se infiere (de forma exploratoria) que los deciles con mayores recursos presupuestales recibidos del PCS son los que tienen mayor fortalecimiento institucional.

Gráfica 4
Distribución del capital social en deciles del porcentaje de recursos presupuestales asignados del PCS a los AREP



La variable capital social se construyó con el método de ACP, descrito posteriormente en esta sección. La variable capital social se distribuyó en grupos de deciles con los recursos del PCS

asignados al AREP como proporción del costo total del proyecto. En estas gráficas superiores no se observa una posible relación entre el índice de capital social y la distribución de recursos del programa en el promedio, esta hipótesis se analiza más adelante mediante las dos metodologías citadas anteriormente, por lo pronto, y de manera exploratoria, se podría inferir que no existe una relación directa entre el PCS y el capital social de los AREPs.

6.1. Análisis factorial

Dado que no conocemos el conjunto de variables que determinan al capital social y el fortalecimiento institucional de los AREPs utilizaremos el método de análisis factorial. La idea es reducir la gran cantidad de datos que disponemos y encontrar grupos homogéneos de variables relacionadas con el capital social y el fortalecimiento de los AREPs a partir del conjunto de indicadores creados con la encuesta. Dichos grupos homogéneos se formarán con las variables más correlacionadas entre sí y procurando que unos grupos sean independientes de otros.

El objetivo consiste en identificar los factores que pueden ser considerados más importantes dentro del análisis. Para ello utilizamos el análisis de componentes principales (ACP), ya que esta técnica multivariante permite el tratamiento conjunto de las variables observadas reduciendo así el número de datos, y consiguiendo identificar un grupo de nuevas variables no observadas o “ficticias” creadas a partir de la combinación de las anteriores variables observadas y de esta forma poder sintetizar los datos y relacionarlos entre sí.

Desde el punto de vista teórico, se propone que cada una de las cuatro variables latentes de análisis (Fortalecimiento institucional, capital social de los AREPs, vínculos de los AREPs con su población objetivo y capital social de la población objetivo) está relacionada con su respectivo grupo de variables observadas, por esta razón se eligió el ACP descriptivo para especificar tal hecho. Esta técnica estadística permite representar una estructura lineal con la relación entre un conjunto de variables observables y un atributo no medible directamente. En el cuadro 4 se presentan los grupos más compactos de variables observables que explican de mejor manera la varianza observada en cada caso (principio de Parsimonia).

Cuadro 4
Variables latentes y observadas

Variable latente	Variables observadas o manifiestas
Fortalecimiento Institucional (FI)	<p><u>Capacidad financiera (fin1)</u>: sustentabilidad financiera del AREP y de sus proyectos.</p> <p><u>Escala (fin2)</u>: tamaño del AREP en recursos humanos.</p> <p><u>Flexibilidad (fin3)</u>: libertad para ejercer los recursos de los programas del AREP y realizar los trámites con el INDESOL.</p> <p><u>Efectividad (fin4)</u>: beneficiarios y bienes y servicios cubiertos con los recursos recibidos del AREP.</p> <p><u>Estabilidad (fin5)</u>: permanencia del personal en el AREP y la satisfacción del personal con el AREP.</p> <p><u>Importancia (fin6)</u>: importancia de los proyectos o programas apoyados por el PCS en el AREP.</p> <p><u>Independencia (fin7)</u>: relación del AREP con el PCS adicional al financiamiento; ejecución del proyecto sin recursos del PCS; tiempo de obtención de recursos por parte del PCS (por años).</p> <p><u>Cobertura (fin8)</u>: de beneficiarios con recursos del PCS y de municipios con recursos del PCS.</p>

Capital Social (KS)	<p><u>Confianza (cs1)</u>: confianza interna en el AREP y al PCS.</p> <p><u>Participación (cs2)</u>: toma de decisiones democráticas y homogeneidad de los beneficiarios.</p> <p><u>Extensión (cs3)</u>: número y frecuencia de colaboraciones y contactos.</p> <p><u>Sociabilidad (cs4)</u>: participación en reuniones regionales y procesos de dictaminación.</p> <p><u>Densidad (cs5)</u>: grado de participación de los beneficiarios con el AREP.</p> <p><u>Colaboración (cs6)</u>: colaboración con otros AREPs y entre beneficiarios.</p> <p><u>Cooperación (cs7)</u>: aportaciones en especie y mediante el trabajo voluntario.</p> <p><u>Acción política (cs8)</u>: iniciativas para formar el AREP, apoyos de la comunidad hacia el AREP, influencia del AREP en las autoridades.</p> <p><u>Empoderamiento (cs9)</u>: fortalecimiento del AREP y de la población objetivo para resolver sus propios problemas y lograr beneficios.</p> <p><u>Inclusión (cs10)</u>: sentido de pertenencia del AREP al PCS.</p>
Vínculos con el AREP (RA)	<p><u>Información sobre el AREP (ba1)</u>: conocimiento del entrevistado del AREP y el PCS.</p> <p><u>Atención del AREP (ba2)</u>: orientación recibida y amabilidad en el trato del AREP.</p> <p><u>Dependencia del AREP (ba3)</u>: logro de beneficios con el apoyo del AREP, tiempo de recibir dichos apoyos.</p> <p><u>Involucramiento con el AREP (ba4)</u>: involucramiento en las tareas del AREP .</p> <p><u>Influencia del AREP (ba5)</u>: influencia del AREP en los beneficios del entrevistado.</p> <p><u>Bienes y Servicios del AREP (ba6)</u>: recepción de apoyos y beneficios del entrevistado del AREP.</p> <p><u>Satisfacción del beneficiario con el AREP (ba7)</u>: percepción de la satisfacción de los beneficiarios con el AREP.</p>
Capital Social de la población objetivo (KSB)	<p><u>Redes (csb1)</u>: frecuencia, densidad y extensión en el uso de redes.</p> <p><u>Participación (csb2)</u>: toma de decisiones democráticas y participación en reuniones o asambleas del AREP y homogeneidad de los beneficiarios.</p> <p><u>Colaboración (csb3)</u>: ayuda de otros AREPs, organización y colaboración con otros beneficiarios.</p> <p><u>Cohesión social (csb4)</u>: percepción sobre la pertenencia al AREP e inclusión del beneficiario al AREP.</p> <p><u>Empoderamiento (csb5)</u>: fortalecimiento del beneficiario a través de los beneficios obtenidos.</p> <p><u>Acción colectiva (csb6)</u>: beneficios y resolución de problemas de la localidad/colonia.</p> <p><u>Cooperación (csb7)</u>: aportaciones para ayudar al AREP y a la colonia/localidad.</p> <p><u>Solidaridad (csb8)</u>: disposición de ayuda hacia los demás.</p> <p><u>Confianza (csb9)</u>: confianza al personal del AREP y a otros beneficiarios.</p>

Las variables latentes en esta evaluación son: fortalecimiento institucional, capital social de los AREPs, vínculos con el AREP y capital social de la población objetivo, estas variables se estiman a través de sus variables manifiestas que provienen de los indicadores obtenidos con la información de la encuesta. Inicialmente se incluyeron todas las variables manifiestas para analizar la correlación que presentaban entre ellas en cada uno de sus grupos. Posteriormente se excluyeron del análisis las variables: importancia de los proyectos en el PCS, nivel de independencia del AREP del PCS, cobertura de beneficiarios e incidencia en municipios, se excluyeron porque presentaban una baja correlación entre sí en su grupo. Por la misma razón tampoco se incluyó la variable independencia del análisis de la variable latente vínculos con el AREP.

Todas las estimaciones se encuentran ponderadas, incluyendo las matrices de correlaciones, con la finalidad de reflejar las proporciones muestrales en la población de los AREPs y los beneficiarios. Las estimaciones del ACP se realizaron mediante el software SPSS y Minitab, se dispone de los *outputs* y sintaxis derivados. Las siguientes son una serie de pruebas estadísticas que ayudan para elegir el número de factores a extraer. En cada subconjunto de variables se ha

rechazado la hipótesis de esfericidad de acuerdo a la prueba de Bartlett, como se observa en la cuadro 5.

Cuadro 5
KMO y prueba de Bartlett

		Indice de Fortalecimiento Institucional (IF)	Indice de Capital Social de las AREPs (KS_{AREPs})	Indice de vínculos con las AREPs (RA)	Indice de Capital Social de la población objetivo (KSB_{PobObj})
Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)		.615	.630	.731	.736
Prueba de esfericidad de Bartlett	Chi-cuadrado aproximado	15.249	127.541	944.909	4209.749
	gl	10	45	15	36
	Sig.	0.123	.000	.000	.000

En el cuadro 5 se presentan los datos correspondientes al estudio de la adecuación de la muestra al modelo. Podemos comprobar que la adecuación muestral a este análisis presenta una buena adecuación a los datos, ya que el estadístico de KMO, que indica la proporción de la varianza que tienen en común las variables analizadas, presenta valores arriba de 0.600⁹³, lo que indica una buena adecuación de los datos al modelo de análisis factorial. Se puede constatar que la significancia es, en cada caso, apropiada con valores de 0.000, 0.123 por lo que se puede rechazar dicha hipótesis nula de esfericidad de Bartlett, tomando en cuenta el ajuste de las variables mediante el análisis factorial.

Considerando el cuadro 5 decidimos el número de componentes o factores a utilizar. El Criterio de Kaiser (cuadro 5) indica que hay que conservar los componentes principales cuyos valores propios son mayores que la unidad, otro criterio es el de observar el porcentaje de la varianza total explicada por cada componente o factor (cuadro 6), y cuando éste llega a un porcentaje acumulado considerado alto, dependiendo del contexto, puede esperarse que sea de al menos el sesenta por ciento, significa que el número de factores es suficiente. En otros casos se usan argumentos descriptivos y gráficos.

Los componentes que se obtienen tras el proceso de cálculo de raíces y vectores característicos de una matriz simétrica tienen como objetivo contener la mayoría de la varianza observada, con lo que se evita conseguir información redundante. Para que esto suceda las variables han de ser no correlacionadas entre sí y se han de poder expresar como combinación lineal de las variables que realmente han sido observadas. A mayor varianza incorporada en cada una de estas componentes, implica que la misma contiene una mayor cantidad de información. A continuación se muestra en el cuadro 6 se muestra la matriz de varianzas.

Cuadro 6
Varianza total explicada

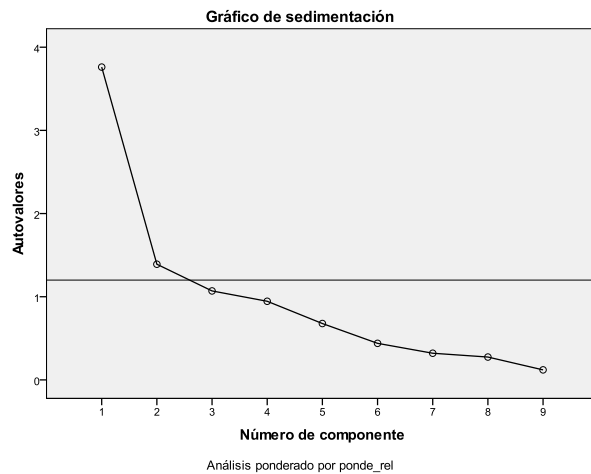
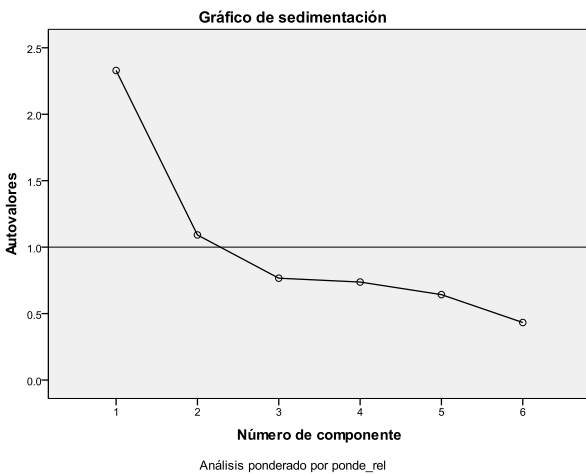
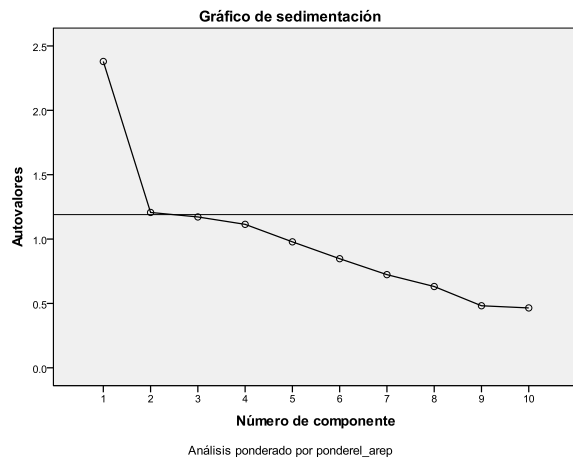
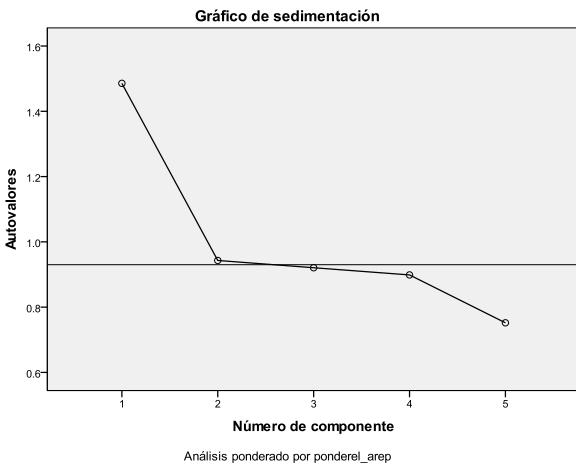
Componente	Indice de Fortalecimiento Institucional (IF)	Indice de Capital Social de las AREPs (KS_{AREPs})	Indice de vínculos con las AREPs (RA)	Indice de Capital Social de la población objetivo (KSB_{PobObj})
Autovalores iniciales				

⁹³ A partir de 0.5 se considera que es buena la adecuación muestral para un análisis factorial.

	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	1.486	29.712	29.712	2.379	23.793	23.793	2.329	38.820	38.820	3.761	41.788	41.788
2	.943	18.860	48.573	1.207	12.067	35.861	1.092	18.193	57.014	1.391	15.452	57.240
3	.921	18.414	66.987	1.172	11.718	47.579	.766	12.772	69.785	1.070	11.886	69.125
4	.899	17.973	84.960	1.114	11.144	58.722	.737	12.290	82.075	.945	10.505	79.630
5	.752	15.040	100.000	.978	9.784	68.506	.643	10.712	92.787	.678	7.531	87.161
6				.847	8.474	76.980	.433	7.213	100.000	.440	4.885	92.046
7				.724	7.237	84.217				.321	3.562	95.608
8				.631	6.314	90.531				.275	3.053	98.661
9				.482	4.819	95.350				.120	1.339	100.000
10				.465	4.650	100.000						

El porcentaje de la varianza explicada acumulada asciende al 48.57% en el índice de fortalecimiento institucional, 35.86% en el índice de capital social de las AREPs, 57.01% en el índice de vínculos con las AREPs, 57.24% en el índice de capital social de la población objetivo, por lo que consideramos que éste puede ser un valor suficiente para estimar que dos es un número de factores adecuado. De esta manera se decidió considerar dos componentes para el análisis.

Gráfica 5
Gráficas de sedimentación de los cuatro índices



En la gráfica 5 se presentan las gráficas de sedimentación de las componentes, éstas suele ser utilizadas también como contraste gráfico para conocer el número de componentes a retener⁹⁴. Según este criterio se retienen todas las componentes que están situadas previamente a la zona de sedimentación, entendiendo por esta la parte del gráfico en la que los componentes empiezan a no presentar pendientes fuertes, que para estos datos puede ser a partir de la componente dos.

Cuadro 7

Matriz de componentes

Índice de Fortalecimiento Institucional (IF)	Índice de Capital Social de las AREPs (KS _{AREPs})		Índice de vínculos con las AREPs (RA)		Índice de Capital Social de la población objetivo (KSB _{PobObj})						
	PC1	PC2	PC1	PC2	PC1	PC2					
Cap_financiera	.499	.454	Confianza	.502	-.681	Información	.150	.896	Redes	.827	-.230
Escala	.574	-.200	Participación	.104	-.042	Atención	.755	-.178	Participación	.484	.010
Flexibilidad	.505	-.349	Extensión	.424	.185	Involucramiento	.539	.441	Colaboración	.814	-.194
Efectividad	.468	.661	Sociabilidad	.177	-.030	Influencia	.676	-.185	Cohesión Social	.454	.664
Estabilidad	.658	-.372	Densidad	.472	.599	Bienes y Servicios	.610	-.168	Empoderamiento	.534	.590
			Colaboración	.607	.254	Satisfacción	.786	-.013	Acción colectiva	.774	-.096
			Cooperación	.402	.028				Cooperación	.605	-.163
			Acc_política	.632	.112				Solidaridad	.186	.637
			Empoderam	.626	.096				Confianza	.830	-.264
			Inclusión	.601	-.510						

Método de extracción: análisis de componentes principales; 2 componentes extraídos por índice.

Considerando los resultados de las pruebas anteriormente descritas optamos por extraer dos componentes por cada medida, obteniendo la matriz que se presenta en la cuadro 7. Se observa que las variables que sobresalen más en el índice de fortalecimiento institucional en la componente uno son: estabilidad (0.658) y escala (0.574) con lo que se muestra una relación con recursos humanos; la variable que tienen la mayor correlación positiva en la componente dos es la capacidad financiera (0.454) y efectividad (0.661) con lo que se observa en este componente una relación con la capacidad financiera del AREP. De igual forma las variables que sobresalen más en el índice de capital social de las AREPs en el componente uno son: colaboración (0.607); acción política (0.632) y empoderamiento (0.626) con lo cual se corrobora la agrupación de estas variables en acción colectiva; la variable que tienen la mayor correlación positiva en la componente dos es densidad (0.599) (que tiene que ver con la toma de decisiones democráticas y el grado de homogeneidad de los beneficiarios de la AREP), por lo que a este componente se relaciona con participación.

Se observa que las variables que sobresalen más en el índice de vínculos con los AREPs en el componente uno son: atención (0.755) y satisfacción (0.786) con lo que también se muestra una relación con los recursos humanos del AREP. En la componente dos la variable que más sobresale es la información (0.896). En el caso del índice de capital social la variable que tiene la mayor correlación positiva con la componente uno es la confianza (0.830). En el caso de la

⁹⁴ Equivalente a otro criterio denominado de la media aritmética.

componente dos la mayor correlación positiva es con la cohesión social (0.664) por lo que este factor se asociará con la dimensión de acción colectiva del capital social.

A continuación se renombran las componentes en función de las variables iniciales que incorporan:

Índice de Fortalecimiento Institucional (FI)

Componente 1 (FI). Esta componente engloba al conjunto de atributos que se concentran en la encuesta como pertenecientes al grupo recursos humanos, consideran el tamaño del AREP en recursos humanos (escala), la satisfacción de los miembros con el AREP (estabilidad) y libertad para ejercer los recursos del AREP y realizar los trámites con INDESOL (flexibilidad). Ésta es la componente denominada *Factor Recursos Humanos*, y que explica por sí sola el 29.712% de la varianza total (Cuadro 7).

Componente 2 (FI). Contiene las variables consideradas como capacidad financiera y efectividad, llamaremos a esta componente el *Factor de capacidad financiera* y explica 18.860% de la varianza total (Cuadro 7).

Índice de Capital Social de las AREPs (KS_{AREPS})

Componente 1 (KS_{AREPS}). Esta componente engloba al conjunto de vertientes que se concentran en la encuesta como pertenecientes al grupo de acción colectiva. Ésta será la componente que denominamos *Factor acción colectiva*, y que explica el 23.793% de la varianza total (Cuadro 7). Esta componente contiene variables consideradas como la colaboración, la acción política y el empoderamiento. La colaboración está integrada por indicadores como el grado de aportaciones que recibe el AREP de otros AREPs, el grado de ayuda por la colaboración con otros AREPs y la colaboración que existe entre su población objetivo. La acción política está integrada por indicadores como la colaboración por parte de los interesados para la formación del AREP, el grado de apoyo que recibe el AREP de la comunidad y el grado de influencia del AREP en las autoridades para atender los problemas de la población objetivo. El empoderamiento está integrado por indicadores como el grado en el que el AREP ha podido resolver sus propios problemas, el grado de influencia del AREP en las actividades que benefician a la población objetivo y grado de logros en los aspectos del capital social en los beneficiarios.

Componente 2 (KS_{AREPS}). Contiene la variable que es considerada como la densidad de la AREP. Esta variable considera el grado de participación de los miembros del AREP con el PCS, la participación de los miembros en las reuniones o asambleas del AREP y la participación de los beneficiarios en el AREP. Esta variable se encuentra en el grupo de la dimensión de participación del capital social por lo que llamaremos a esta componente el *Factor de participación* y explica un 12.067% de la varianza total (Cuadro 7).

Índice de vínculos con los AREPs (RA)

Componente 1 (RA). Esta componente está relacionada principalmente con la atención del AREP al beneficiario, la satisfacción del beneficiario con el AREP y la influencia del AREP en los

beneficios de su población objetivo. Ésta será la componente que denominamos *Factor recursos humanos*, y que explica el 38.820% de la varianza total (Cuadro 7).

Componente 2 (RA). Esta componente está relacionada principalmente con la información que tiene el beneficiario sobre el AREP. Ésta será la componente que denominamos *Factor información*, y que explica el 18.193% de la varianza total (Cuadro 7).

Índice de Capital Social de la población objetivo (KSB_{PobObj})

Componente 1 (KSB_{PobObj}). Esta componente está relacionada principalmente al conjunto de vertientes que se concentran en la encuesta como pertenecientes al grupo de confianza y normas. Ésta será la componente que denominamos *Factor confianza*, y que explica el 41.788% de la varianza total (Cuadro 7). Esta componente contiene variables consideradas como la confianza a otros beneficiarios y confianza al personal del AREP.

Componente 2 (KSB_{PobObj}). Contiene la variable que es considerada como la cohesión social de los beneficiarios del AREP. Esta variable muestra la pertenencia del beneficiario al AREP, su inclusión en la toma de decisiones y su inclusión en el AREP. Esta variable se encuentra en el grupo de la dimensión de acción colectiva del capital social por lo que llamaremos a esta componente el *Factor de cohesión social*, explica un 15.452% de la varianza total (Cuadro 7).

Una vez que se han obtenido las componentes podemos definir las puntuaciones factoriales mediante una estimación para cada AREP en cada factor extraído para así valorar la situación de los AREPs frente a estas nuevas variables construidas a partir de la reducción de las variables iniciales introducidas en el análisis. Se obtiene finalmente la *matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones factoriales* presentada en el cuadro 8. Este contiene las ponderaciones para cada variable, lo que permite calcular las puntuaciones factoriales. Dichos coeficientes representan el peso con el que cada variable observada contribuye en cada componente principal y, como una consecuencia, se pueden obtener las puntuaciones de cada uno de los AREPs.

Mediante estos coeficientes estimados se puede construir una ecuación lineal para cada una de las componentes extraídas, basadas en las variables y las puntuaciones factoriales⁹⁵. A partir de estas ecuaciones se elaboraron las variables de fortalecimiento institucional y capital social utilizadas en las gráficas 3 y 4 de esta sección. Estos coeficientes constituyen una gran ayuda para entender de manera más precisa no solo el sentido (positivo o negativo) sino la intensidad de la relación entre las variables observadas y las componentes principales.

Cuadro 8

Matriz de coeficientes para el cálculo de las puntuaciones factoriales

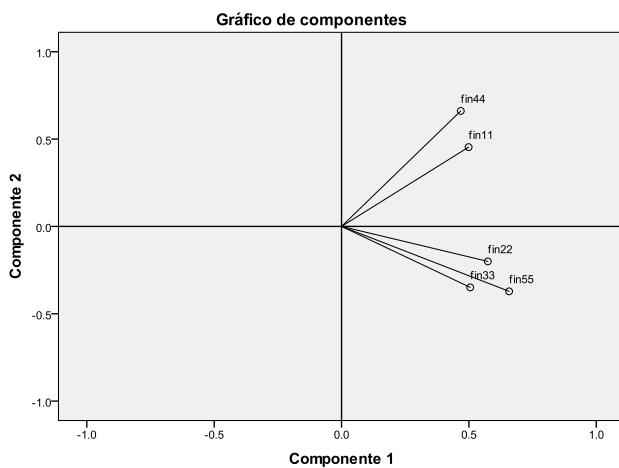
Índice de Fortalecimiento Institucional (IF)	Índice de Capital Social de las AREPs (KS _{AREPS})	Índice de vínculos con las AREPs (RA)	Índice de Capital Social de la población objetivo (KSB _{PobObj})
--	--	---------------------------------------	--

⁹⁵ Factor Recursos Humanos(FI)=β₁Cap_financiera+ β₂Escala+ β₃Flexibilidad+ β₄Efectividad+ β₅Estabilidad

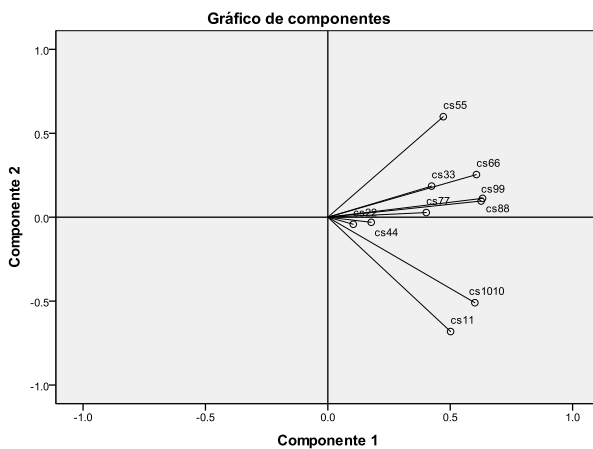
	PC1	PC2		PC1	PC2		PC1	PC2		PC1	PC2
Cap_financiera	.336	.481	Confianza	.211	-.565	Información	.064	.821	Redes	.220	-.165
Escala	.387	-.212	Participación	.044	-.035	Atención	.324	-.163	Participación	.129	.007
Flexibilidad	.340	-.370	Extensión	.178	.153	Involucramiento	.231	.404	Colaboración	.216	-.140
Efectividad	.315	.701	Sociabilidad	.075	-.025	Influencia	.290	-.169	Cohesión Social	.121	.477
Estabilidad	.443	-.394	Densidad	.198	.496	Bienes y Servicios	.262	-.154	Empoderamiento	.142	.424
			Colaboración	.255	.210	Satisfacción	.337	-.012	Acción colectiva	.206	-.069
			Cooperación	.169	.023				Cooperación	.161	-.117
			Acc_política	.266	.093				Solidaridad	.049	.458
			Empoderam	.263	.080				Confianza	.221	-.190
			Inclusión	.252	-.422						

El siguiente conjunto de gráficas muestra la representación conjunta de variables y las componentes simultáneamente.

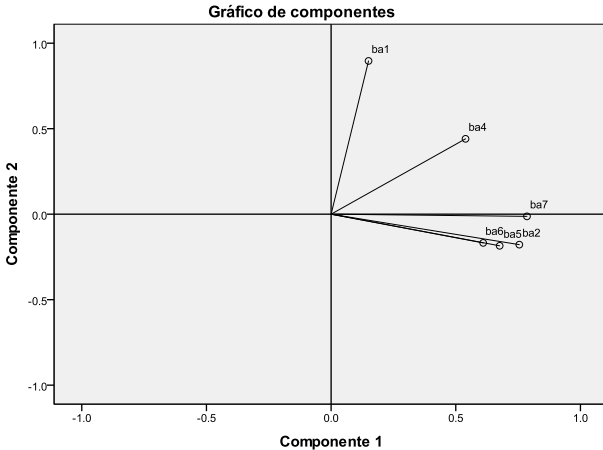
Gráfica 6
Biplot de cada conjunto de variables y componentes principales



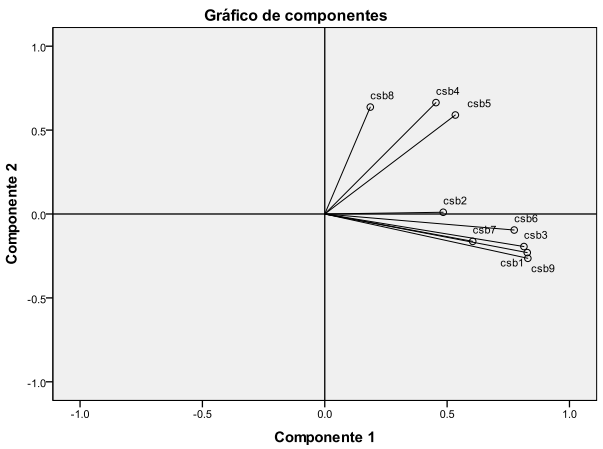
Análisis ponderado por ponderel_arep



Análisis ponderado por ponderel_arep



Análisis ponderado por ponde_rel



Análisis ponderado por ponde_rel

Este conjunto de gráficas (6) muestra: los ángulos entre los vectores (variables) observados; los ángulos entre esos vectores; y las direcciones asociadas a los componentes. Los ángulos son más pequeños cuanto más grandes las correlaciones entre dichos vectores. Un ángulo recto sugiere no relación lineal de la variable con la componente mientras que un ángulo de 180° implica una relación lineal perfecta y negativa de la variable con la componente. En términos generales se observa una alta correlación entre las variables y una orientación hacia el primer cuadrante donde se ubican los niveles más altos de ambas componentes.

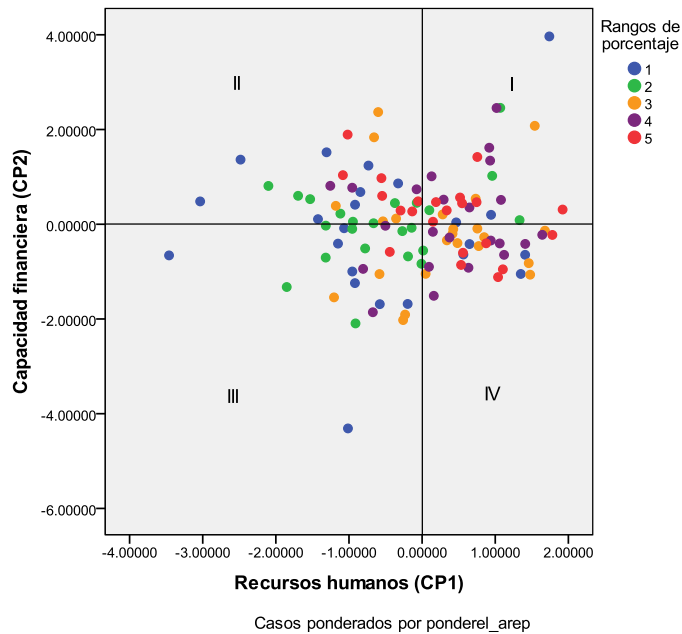
A continuación se busca obtener inferencias sobre la relación del PCS con la variable fortalecimiento institucional y con el capital social, estas últimas obtenidas mediante el ACP. Se usaron las dos primeras componentes de cada una de las variables para observar la relación con el PCS, para ello se hizo una agrupación de conglomerados por quintiles con los recursos asignados por el PCS a los AREPs. Se obtuvieron 5 grupos de AREPs, en el cuadro 6 se describen los rangos del porcentaje del costo de los proyectos de los AREPs financiados por el PCS. Para elaborar las gráficas que muestran la relación del PCS con el fortalecimiento institucional y el capital social se consideraron los 5 conglomerados de menos a más. Dichos conglomerados se elaboraron con la variable PCS que representa el porcentaje de recursos que reciben los AREPs del PCS como proporción del costo total del proyecto por quintiles (el cuadro 9 muestra la agrupación de la proporción de los recursos del PCS).

Cuadro 9
Rangos de porcentajes de recursos del PCS
asignados a los AREPs

Grupo	Costo del proyecto financiado por el PCS
1	4% - 59.2%
2	59.3% - 65.9%
3	66% - 72.9%
4	73% - 77.4%
5	77.5% - 80%

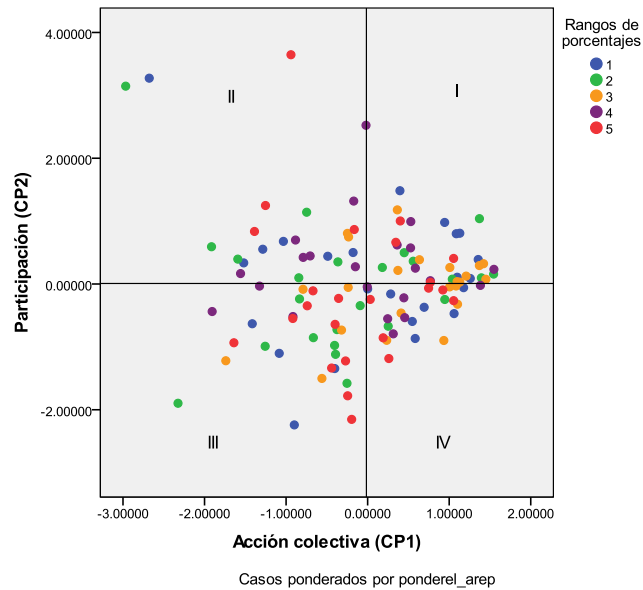
La gráfica 7 muestra la posición de cada AREP en relación a las dos primeras componentes de la variable fortalecimiento institucional (FI) denominadas factor de recursos humanos (componente 1 FI) y factor de capacidad financiera (componente 2 FI). Los AREPs que se encuentran en la intersección son AREPs promedio en cuanto al factor de recursos humanos y de capacidad financiera. Los AREPs que se encuentran en el cuadrante I son AREPs con valores altos del factor de recursos humanos y del factor de capacidad financiera. Los AREPs del cuadrante II son AREPs con valores altos del factor de capacidad financiera pero valores bajos de recursos humanos. En el cuadrante III están los AREPs con valores bajos del factor capacidad financiera y del factor de recursos humanos. En el cuadrante IV se encuentran aquellos AREPs con valores altos del factor recursos humanos pero bajos del factor capacidad financiera. La gráfica 7 también muestra el porcentaje de financiamiento del proyecto por parte del PCS de acuerdo a los 5 grupos del cuadro 9. No se observa una clara relación entre la variable de fortalecimiento institucional y el financiamiento recibido del PCS.

Gráfica 7
Componentes del fortalecimiento institucional
y rango de porcentajes de recursos del PCS



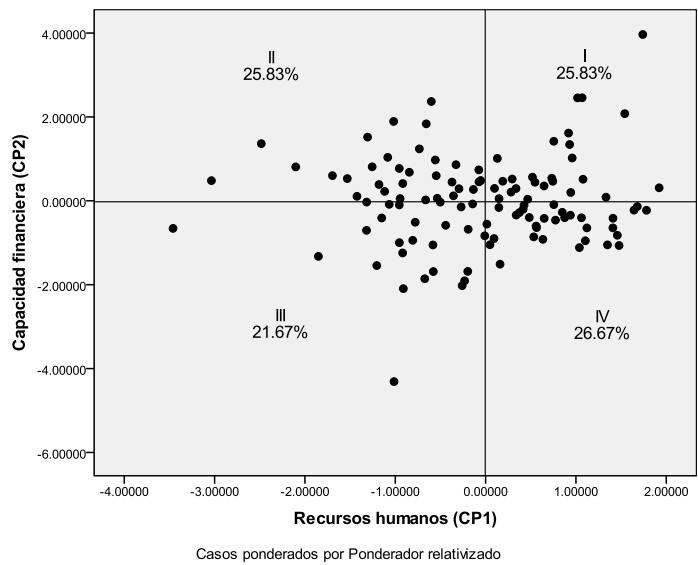
La gráfica 8 muestra la posición de los AREPs respecto a las componentes de la variable capital social (KS_{AREP}) denominados factor de acción colectiva (componente 1 del KS_{AREPS}) y factor de participación (componente 2 del KS_{AREPS}). Aquellos AREPs que se encuentran cerca de la intersección son AREPs que tienen niveles promedio de factor de acción colectiva y factor de participación, es decir, son AREPs promedio. Los AREPs que se encuentran en el cuadrante I son AREPs que presentan valores altos de acción colectiva y de participación. Los del cuadrante II son aquellos que tienen valores altos de participación pero valores bajos de acción colectiva. Los AREPs que están en el cuadrante III son AREPs que tienen valores bajos de acción colectiva y participación. Los AREPs ubicados en el cuadrante IV tienen valores altos de acción colectiva pero valores bajos de participación. La gráfica 8 también muestra el porcentaje de financiamiento del proyecto por parte del PCS de acuerdo a los 5 conglomerados del cuadro 9. No se observa una clara relación entre el KS_{AREP} y el financiamiento recibido del PCS.

Gráfica 8
Componentes del capital social de los AREPs
y rango de porcentajes de recursos del PCS



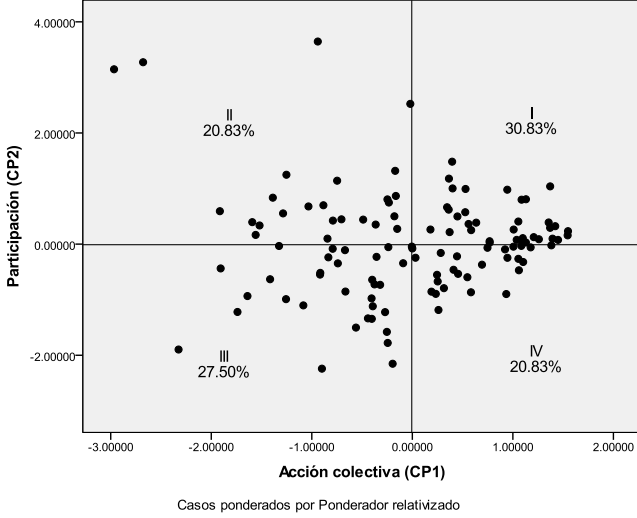
La gráfica 9 muestra el porcentaje de AREPs que se encuentran en los cuadrantes determinados por el factor recursos humanos (componente 1) y el factor de capacidad financiera (componente 2) del fortalecimiento institucional (FI). En el cuadrante I se concentran 25.83% de los AREPs. En el cuadrante II se ubican 25.83% de los AREPs. El cuadrante III concentra a 21.67% de los AREPs y en el cuadrante IV están ubicados 26.67% de los AREPs. De esta manera se obtiene que el 25.8% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional (cuadrante I); considerando la capacidad financiera, el 51.7% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional (cuadrante I + cuadrante II); considerando los recursos humanos, el 52.5% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional (cuadrante I + cuadrante IV); considerando capacidad financiera y recursos humanos, el 78.3% de los AREPs tiene alto fortalecimiento institucional (cuadrante I + cuadrante II + cuadrante IV); y el 21.7% de los AREPs tiene el más bajo fortalecimiento institucional (cuadrante III).

Gráfica 9
Componentes del fortalecimiento institucional



La gráfica 10 muestra el porcentaje de AREPs que se encuentran en los cuadrantes determinados por el factor participación (componente 1) y el factor acción colectiva (componente 2) del capital social de los AREPs (KS). En el cuadrante I se concentran 30.83% de los AREPs. En el cuadrante II se ubican 20.83% de los AREPs. El cuadrante III concentra a 27.50% de los AREPs y en el cuadrante IV están ubicados 20.83% de los AREPs. De esta manera se obtiene que 30.8% de los AREPs tiene el más alto capital social (cuadrante I) ; considerando la acción colectiva, el 51.7% de los AREPs tiene el más alto capital social (cuadrante I + cuadrante IV); considerando la participación, el 51.7% de los AREPs tiene el más alto capital social (cuadrante I + cuadrante II); considerando la participación y la acción colectiva, el 72.5% de los AREPs tiene alto capital social (cuadrante I + cuadrante II + cuadrante IV); y el 27.5% de los AREPs tiene el más bajo capital social (cuadrante III).

Gráfica 10
Componentes del capital social de los AREPs



El método de componentes principales sugiere que dos grupos de variables integrados por acción colectiva y participación estarían representando al capital social del AREP. Por su parte dos grupos de variables integrados por recursos humanos y capacidad financiera estarían representando al fortalecimiento institucional del AREP. En el análisis de la población objetivo, a través del método de componentes principales, se identificaron a las componentes: recursos humanos e información que representan los vínculos de los beneficiarios con el AREP. Los grupos confianza y acción colectiva representan el capital social de los beneficiarios. En este análisis no se observa una clara relación entre los recursos que asigna el programa para llevar a cabo los proyectos de los AREPs y los componentes encontrados de capital social. De este análisis se deriva que el 25.8% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional y el 30.8% de los AREPs tiene el más alto capital social, este cálculo se derivó del nivel más alto que alcanzan las componentes de estas medidas (FI y KS_{AREPs}). En el siguiente análisis, se busca probar estas hipótesis mediante el método variables latentes en dos modelos de ecuaciones estructurales.

6.2. Modelos de ecuaciones estructurales

Mediante el método de variables latentes se estimaron dos modelos de ecuaciones simultáneas (SEM⁹⁶ por sus siglas en Inglés) (Wright, S. S., 1921; Simon, H., 1953; Pearl, J., 2000). Se utilizaron variables latentes para estimar los aspectos no observables y multidimensionales de los conceptos de capital social y fortalecimiento institucional. Se estimaron los Modelos de Ecuaciones Estructurales (SEM) para captar la influencia mutua entre los indicadores de ambos conceptos.

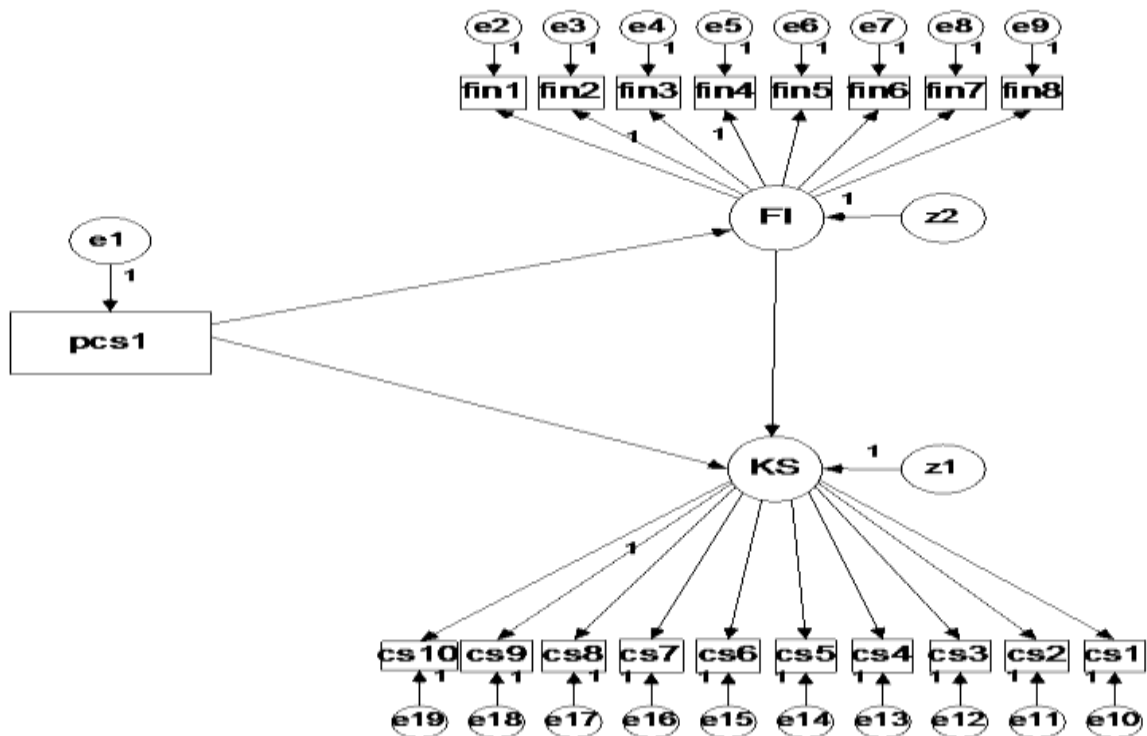
La finalidad es probar: a) si el conjunto de variables observadas estiman los constructos o variables latentes de capital social y fortalecimiento institucional; y b) probar las hipótesis de trabajo relacionadas con los modelos teóricos. Se plantean dos modelos teóricos para estimar las hipótesis de trabajo. El primer modelo estima las relaciones entre el capital social, el fortalecimiento institucional y los recursos presupuestales del programa. El segundo modelo explora la relación entre el fortalecimiento institucional, los vínculos del AREP con los beneficiarios y el capital social de los beneficiarios. El primer modelo analiza el comportamiento únicamente de los AREPs y explora las hipótesis de trabajo: H1, H2, H3. El segundo modelo analiza el comportamiento de los AREPs y su población objetivo y explora las hipótesis de trabajo H4, H5. Los resultados que se reportan en el modelo dos son exclusivamente de carácter exploratorio y no inferencial⁹⁷.

Las variables observadas que se utilizarán en los modelos provienen de la lista de indicadores creados a partir de la encuesta y fueron analizadas en una primera etapa mediante el ACP. Los modelos estiman la relaciones del capital social y fortalecimiento institucional con el PCS, no se pretende probar causalidad. El diagrama 1 explica el primer modelo teórico en su forma original.

⁹⁶ El objetivo de los modelos SEM es generar una matriz de covarianzas muestral a partir de los datos obtenidos en la encuesta y compararla con la matriz de covarianzas poblacional del modelo teórico.

⁹⁷ Las descripciones reportadas en el modelo de la población objetivo corresponden a las observaciones obtenidas en el levantamiento y no representan a la población de los beneficiarios de las AREPs, dadas las características del PCS que impiden tener un total poblacional de los beneficiarios.

Diagrama 1
Modelo teórico 1 en la relación PCS, KS y FI



Este esquema describe el modelo uno a estimar por el SEM y propone dos variables manifiestas: Fortalecimiento Institucional (FI) y capital social (KS); estas se relacionan con la variable observada llamada PCS (se refiere al monto de recursos que recibe el AREP del programa en términos del costo total del proyecto). El modelo sugiere la posibilidad de covarianza significativa entre el grupo de variables: fin1, fin2, fin3, fin4, fin5, fin6, fin7 y fin8; y entre el grupo de variables: CS1, CS2, CS3, CS4, CS5, CS6, CS7, CS8, CS9 y CS10 relacionadas con la variable de fortalecimiento institucional y la variable capital social. En este modelo no se están incluyendo las variables fin6, fin7 y fin8 (descritas en el cuadro 4) porque resultaron no eficientes para explicar el porcentaje de la varianza acumulada en el índice de fortalecimiento institucional en ACP. **La gráfica 11 muestra las posibles relaciones entre el KS, PCS y FI. Entre el PCS y KS se esperaría una relación positiva, es decir se esperaría que los recursos presupuestales del programa afecten positivamente al capital social de los AREPs. Entre el PCS y FI se esperaría una relación positiva, es decir se esperaría que entre mayores recursos presupuestales obtenga un AREP mayor sea el fortalecimiento institucional. Entre el FI y KS se esperaría una relación positiva, es decir se esperaría que entre mayor sea el fortalecimiento institucional mayor será el capital social, estos signos de las relaciones esperadas se obtuvieron del objetivo del programa⁹⁸.**

Las variables manifiestas que se esperaría estiman al capital social de los AREPs son: la confianza, la participación, la extensión, la sociabilidad, la densidad, la colaboración, la

⁹⁸ El signo esperado de estas relaciones se obtuvo del objetivo del PCS citado en las reglas de operación del PCS, en el diario oficial, del lunes 28 de dic. del 2009, que menciona lo siguiente: “Contribuir a la generación de capital social, a través del fortalecimiento de actores sociales.” NOTA que periodo evaluamos.

cooperación, la acción política, el empoderamiento y la inclusión. Por su parte las variables manifiestas que se esperarían estiman al fortalecimiento institucional son: la capacidad financiera, la escala, la flexibilidad, la efectividad de los recursos y la estabilidad.

Del análisis de correlaciones se observó que las variables manifiestas fin1 y fin4 mantenían baja correlación entre su grupo, se probaron en el modelo y se observó una baja contribución a la explicación de la variable latente (fortalecimiento institucional), su cargas fueron menores a 0.3 en los constructos. Esto se hizo con el fin de ganar bondad de ajuste. Por la misma razón se excluyeron los ítems cs2, cs4, cs5 y cs10 que explicarían la variable latente capital social en el modelo de los actores sociales, de ahí que se decidiera la estimación por el SEM del siguiente modelo del Diagrama 3 del anexo 1, los resultados del modelo estimado se muestran en el cuadro 9.

Cuadro 9
Modelo 1 SEM estimado en la relación PCS, KS y FI

Variable	Concepto	Coefficiente	Coefficiente estandarizado	Significancia estadística
PCS1	Proyecto de co inversión social	0.002	0.245	*
FI	Fortalecimiento institucional	0.864	0.789	***
KS	Capital social	-0.001	-0.200	
Fin2	Escala	1		
Fin3	Flexibilidad	0.423	0.351	**
Fin5	Estabilidad	0.557	0.619	***
CS1	Confianza	0.381	0.489	**
CS3	Extensión	0.432	0.282	**
CS6	Colaboración	1		
CS7	Cooperación	0.466	0.272	**
CS8	Acción política	1		
CS9	Empoderamiento	0.578	0.485	***
Chi ² (DF)		139.143 (34)		

***, * Denota nivel de significancia de 1%, 5% y 10% respectivamente.

Las variables manifiestas relacionadas con el constructo fortalecimiento institucional que se excluyen del modelo anterior son: la capacidad financiera, la efectividad de los recursos, la importancia de los proyectos, la independencia del AREP del PSC, y la cobertura. Las variables manifiestas relacionadas con el constructo capital social que se excluyen del modelo anterior son: la participación, la sociabilidad, la densidad y la inclusión. El siguiente modelo es el que ajusta al modelo teórico.

El diagrama 2 muestra el ajuste del modelo estimado por SEM con el modelo teórico, para ello se utilizaron los siguientes índices como parámetros de la bondad de ajuste: el índice RMSEA (*Root Mean Square Error of Approximation*) y su intervalo de confianza (IC de 90%), que asume valores inferiores a 0.05 como un indicador de buen ajuste⁹⁹; el CFI (*Comparative Fit Index*), el GFI (*Goodness-of-Fit Index*), el AGFI (*Adjusted Goodness-of-Fit Index*) con un rango [0,1] y cuyo valor de buen ajuste es 0.90; y por último, el índice RMR (*Root Mean Square Residual*), que indica buen ajuste con valores inferiores a 0.08¹⁰⁰. En el diagrama 2 se muestra el *output* del modelo, en la parte superior se muestran los parámetros en su escala original y en la inferior los estandarizados, se indica una probabilidad significativa $p < 0.05$ con dos asteriscos, el tamaño de muestra es de $n=120$. Los resultados del modelo indican un ajuste satisfactorio del modelo (RMSEA < 0.05 y CFI > 0.90), el modelo explica el 92.3% de la varianza del PCS ($R^2 = 0.923$), por lo que es posible concluir que se trata de modelo aceptable. El índice de bondad de ajuste (GFI) es de 0.939 y AGFI de 0.902. Se puso una escala en los indicadores fin2, cs6 y cs8 mediante la metodología de Heywood para resolver el problema de identidad del factor de fortalecimiento institucional y capital social.

Atendiendo las hipótesis de trabajo y el modelo teórico, se probaron diversos modelos de ecuaciones estructurales incluyendo las pruebas a las hipótesis confirmatorias de las variables latentes capital social y fortalecimiento institucional. Considerando los *outputs* del modelo las variables manifiestas que explican el fortalecimiento institucional, con un nivel de significancia de $p < 0.05$, son: la escala (tamaño del AREP en recursos humanos), la flexibilidad (facilidad del AREP en los trámites con INDESOL, libertad en el uso de los recursos, facilidad para ejecutar los proyectos del PCS, facilidad para elaborar el proyecto presentado a INDESOL, sostenimiento de las propuestas originales) y la estabilidad (permanencia del personal en el AREP y su satisfacción con el AREP). Las variables manifiestas que explican el capital social, con un nivel de significancia de $p < 0.05$, son: la confianza (confianza interna en el AREP, del AREP con el PCS y de los beneficiarios con el AREP); la extensión (número de redes con otros AREPs y frecuencia en la temporalidad del contacto con los beneficiarios); la colaboración (colaboración entre AREPs, recepción de ayuda del AREP por la colaboración con otros AREPs, colaboración entre beneficiarios); la cooperación (aportaciones voluntarias de la población objetivo, extensión del trabajo voluntario); la acción política (iniciativas para formar el AREP, apoyos de la comunidad hacia el AREP, influencia del AREP en las autoridades); y el empoderamiento (fortalecimiento del AREP por el PCS para resolver sus propios problemas, influencia del AREP en las actividades que generan satisfacción a la población objetivo, contribución del AREP para el logro de objetivos de capital social de los beneficiarios).

Las relaciones que prueba el modelo estimado, con un nivel de significancia de $p < 0.05$, son las siguientes: el PCS, a través de los recursos presupuestales, afecta el fortalecimiento institucional de los AREPs. Sin embargo, el PCS, a través de los recursos presupuestales, no presenta efectos en el capital social de los AREPs, dado que la relación entre PCS1 y KS no es estadísticamente significativa (con un nivel de significancia de $p < 0.01$). El PCS, a través de los recursos

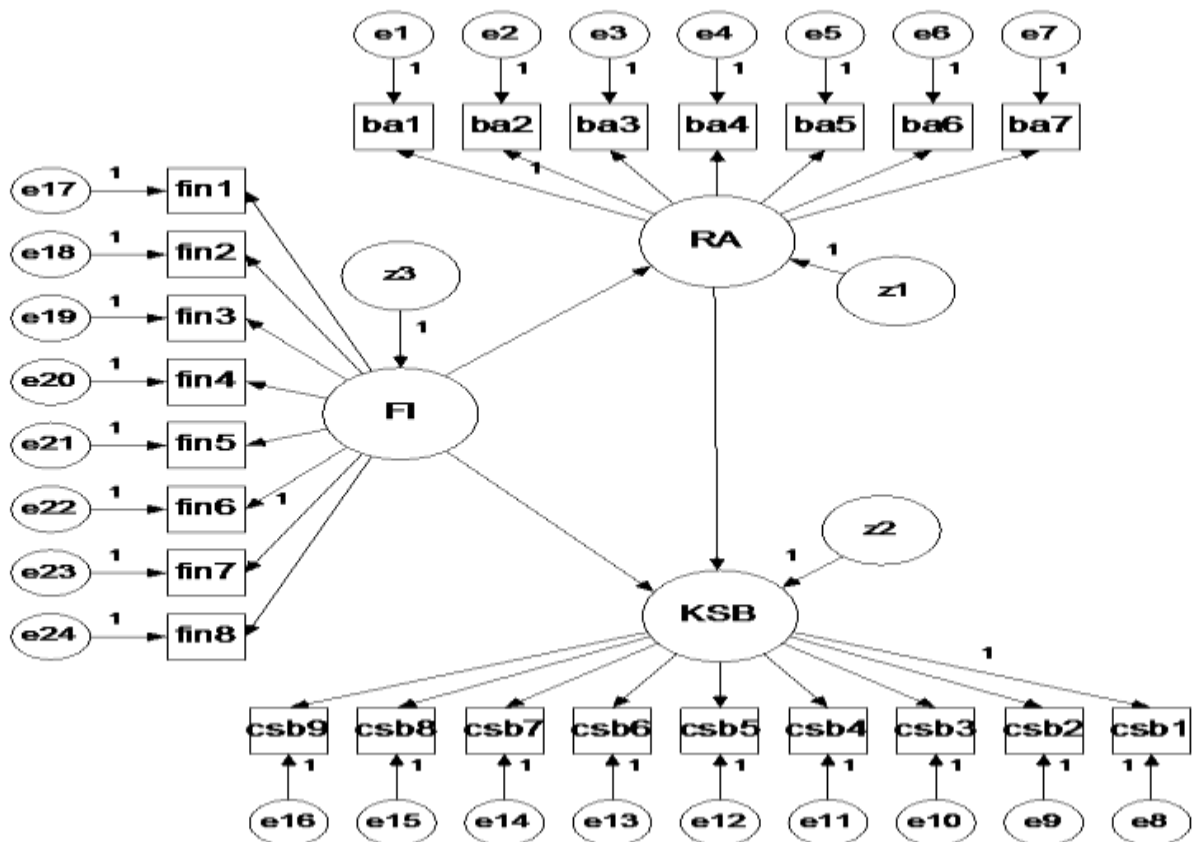
⁹⁹ En la práctica, un RMSEA cercano a 0 indica un ajuste excelente; un valor entre 0.05 y 0.08, un ajuste satisfactorio, y un valor mayor a 0.09, un mal ajuste. Por otro lado, para el CFI valores cercanos a 1 indican un buen ajuste y menores a 0.85, un mal ajuste. (Browne, 1984; Cudeck, 1993).

¹⁰⁰ Palacios Blanco, J. L., y Vargas Chanes, D. (2009). *Medición efectiva de la calidad: Innovaciones en México*. México. D.F.: Trillas.

presupuestales, afecta el capital social de los AREPs vía el fortalecimiento institucional (con un nivel de significancia de $p < 0.01$), es decir, el fortalecimiento institucional afecta el capital social de los AREPs.

Se realizaron diferentes pruebas de causalidad y sensibilidad en el modelo estimado 1 del modelo 1 y se encontró que la relación entre los constructos KS y FI es positiva y estadísticamente significativa, es decir una mayor inversión en el capital social de los AREPs puede tener efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs. Sin embargo, la relación entre las variables latentes KS y FI y la variable manifiesta PCS es no significativa por lo que se podría inferir que la dirección de las relaciones del modelo estimado 1 (Diagrama 3) es correcta. Al estimar únicamente la relación PCS1 con KS encontramos no significancia estadística por lo que se puede inferir que el PCS no tiene efectos directos sobre el capital social de los AREPs, el PCS requiere de la variable fortalecimiento institucional para tener efectos sobre el capital social de los AREPs. El diagrama 2 que se muestra a continuación explica el segundo modelo teórico en su forma original.

Diagrama 2
Modelo teórico 2 en la relación FI, RA y KSB



Este esquema describe el modelo dos a estimar por el SEM para la población objetivo o beneficiarios del AREP y propone tres variables latentes: fortalecimiento institucional (FI) que se refiere al FI correspondiente al AREP al que pertenecen los beneficiarios; Vínculos entre el AREP y los beneficiarios (RA); y el capital social de los beneficiarios (KSB). Los resultados

derivados de este modelo son exclusivamente exploratorios y no pretenden generar inferencias sobre los beneficiarios del AREP por la razón explicada con anterioridad. El modelo sugiere covarianza significativa entre el grupo de variables: ba1, ba2, ba3, ba4, ba5, ba6 y ba7; entre el grupo de variables: csb1, csb2, csb3, csb4, csb5, csb6, csb7, csb8 y csb9; y entre el grupo de variables: fin1, fin2, fin3, fin4, fin5, fin6, fin7, fin8, relacionadas con la medición del vínculo entre el AREP y los beneficiarios, con la medición del capital social de los beneficiarios y con el fortalecimiento institucional del AREP al que pertenecen los beneficiarios. La relación que se esperaría entre FI y RA es positiva, entre FI y KSB es positiva y entre RA y KSB es positiva, es decir a mayor fortalecimiento institucional mayor capital social y entre mayores sean los vínculos de los beneficiarios con el AREP mayor capital social.

Las variables manifiestas que se esperaría estiman al capital social de los beneficiarios son: las redes, la participación, la colaboración, la cohesión social, el empoderamiento, la acción colectiva, la cooperación, la solidaridad y la confianza. Por su parte las variables manifiestas que se esperaría estiman al vínculo entre el AREP y los beneficiarios son: información sobre el AREP, atención del AREP, independencia del AREP, involucramiento con el AREP, influencia del AREP, bienes y servicios del AREP y la satisfacción del beneficiario con el AREP. Del análisis de correlaciones se observó que las variables manifiestas ba1, ba3, ba4 y ba7 mantenían baja correlación entre su grupo, se probaron en el modelo y se observó una baja contribución a la explicación de la variable latente (vínculos con el AREP), sus cargas fueron menores a 0.2 en los constructos. Esto se hizo con el fin de tener ganar bondad de ajuste. Por la misma razón se excluyeron los ítems csb1, csb2, csb4, csb5 y cbs6 que explicarían la variable latente capital social de los beneficiarios, también se excluyeron las variables manifiestas fin1, fin4, fin6, fin7 y fin8 que explicarían la variable latente fortalecimiento institucional en el modelo de los actores sociales, de ahí que se decidiera la estimación por el SEM del siguiente modelo 2. El Diagrama 4 del modelo 2 se presenta en el del anexo 1, los resultados del modelo 2 estimado se muestran en el cuadro 10.

Cuadro 10
Modelo 2 SEM estimado en la relación FI, RA y KSB

Variable	Concepto	Coefficiente	Coefficiente estandarizado	Significancia estadística
FI	Fortalecimiento institucional	0.068	0.103	*
RA	Vínculos con el AREP	0.908	0.425	***
KSB	Capital social de la población objetivo	-0.028	-0.020	
fin2	Escala	1		
fin3	Flexibilidad	0.405	0.391	***
fin5	Estabilidad	0.551	0.671	***
ba2	Atención del AREP	1		
ba5	Influencia del AREP	0.777	0.349	***
ba6	Bienes y servicios del AREP	0.775	0.415	***
CSB3	Colaboración	1		
CSB7	Cooperación	0.340	0.267	***
CSB8	Solidaridad	0.639	0.468	***
CSB9	Confianza	1		
Chi ² (DF)		197.946 (33)		

***, * Denota nivel de significancia de 1%, 5% y 10% respectivamente.

Las variables manifiestas que se excluyeron para explicar al constructo llamado vínculos del AREP con los beneficiarios están relacionadas con la información que tienen los beneficiarios sobre el AREP, la independencia del AREP, el involucramiento con el AREP y la satisfacción del beneficiario con el AREP. Las variables manifiestas que se excluyeron del modelo y que estimarían al constructo capital social de los beneficiarios están relacionadas con las redes, la participación, la cohesión social, el empoderamiento y la acción colectiva. El siguiente modelo de la gráfica VI.20 es el que ajusta al modelo teórico.

Los resultados derivados de este modelo mostrados en la figura 6 se deben tomar con precaución y deberán ser usados únicamente como resultados exploratorios y no inferenciales. La figura 6 muestra el ajuste del modelo estimado por SEM con el modelo teórico, los resultados del modelo

indican un ajuste aceptable al modelo teórico, el índice de bondad de ajuste CFI es de 0.862, GFI es de 0.965 y AGFI de 0.942. La X^2 (33) fue significativa ($p = 0.000$), los valores RMR (0.002) y RMSEA (0.070) son aceptables¹⁰¹.

Atendiendo las hipótesis de trabajo y el modelo teórico, se probaron diversos modelos de ecuaciones estructurales de las variables latentes del capital social de los beneficiarios y los vínculos con el AREP. Considerando los *outputs* del modelo las variables manifiestas que podrían explicar los vínculos con el AREP, con un nivel de significancia de $p < 0.05$, son: atención del AREP (orientación recibida, amabilidad en el trato del AREP); la influencia del AREP (influencia del AREP en los beneficios del entrevistado) y bienes y servicios del AREP (recepción de apoyos y beneficios del entrevistado del AREP).

Las variables manifiestas que podrían explicar al capital social de los beneficiarios, con un nivel de significancia de $p < 0.05$, son: colaboración (ayuda de otros AREPs y organización y colaboración con otros beneficiarios); cooperación (aportaciones para ayudar al AREP y a la colonia/localidad); solidaridad (disposición de ayuda hacia los demás); y confianza (confianza al personal del AREP y otros beneficiarios). Las variables manifiestas que podrían explicar al fortalecimiento institucional de los AREPs en este modelo, con un nivel de significancia de $p < 0.05$, son: escala (tamaño del AREP en recursos humanos); flexibilidad (libertad para ejercer los recursos de apoyo a sus programas y realizar los trámites con INDESOL); y estabilidad (permanencia del personal en el AREP y la satisfacción del personal con el AREP), estas variables también son las que explican el fortalecimiento institucional del modelo 1 gráfica VI.17.

Se realizaron diferentes pruebas de causalidad y sensibilidad en el modelo estimado 2 de la gráfica VI.20 y se encontró que la relación entre los constructos KSB y RA es positiva y significativa, es decir una mayor inversión en el capital social de los beneficiarios podría tener efectos en los vínculos del AREP con la población objetivo. También se encontró que la relación entre los constructos RA y FI es positiva y significativa, es decir entre mayor sea el vínculo del AREP con su población objetivo mayor fortalecimiento institucional de los AREPs se producirá. Sin embargo, la relación entre las variables latentes KSB y FI no fue estadísticamente significativa por lo que se podría inferir que la dirección de las relaciones del modelo estimado 2 (gráfica VI.20) es correcta (los resultados aparecen en el anexo AII.8.3). Al estimar únicamente la relación RA con KSB encontramos significancia estadística por lo que se puede inferir que RA tiene efectos directos sobre el capital social de su población objetivo.

Del análisis cuantitativo se infiere que el PCS no guarda una relación con las variables de capital social, es decir, el PCS no fortalece el capital social de los AREPs de forma directa. Sin embargo, el PCS propicia el fortalecimiento institucional de los AREPs y mediante ese fortalecimiento institucional genera el capital social de los AREPs. Tal vez el hallazgo más útil en este sentido consista en poder identificar lo que representa el fortalecimiento institucional de los AREPs, o en otras palabras poder identificar las variables que están detrás del fortalecimiento institucional del PCS. El cuadro 11 resume los principales resultados obtenidos bajo los dos métodos.

¹⁰¹ CFI>0.85 y 0.05<RMSEA<0.08 lo que indica un ajuste satisfactorio.

Cuadro 11
Resumen de las variables que afectan al FI, KS_{AREPs} , RA, KSB_{PobObj} bajo los dos métodos

ACP	SEM
Fortalecimiento Institucional de los AREPs (FI)	
C1: Escala, estabilidad y flexibilidad (recursos humanos) C2: Capacidad financiera y efectividad de los recursos (capacidad financiera)	Escala, flexibilidad y estabilidad
Capital social de los AREPs (KS_{AREPs})	
C1: Colaboración, acción política y empoderamiento (acción colectiva) C2: Densidad (participación)	Confianza, extensión, colaboración, cooperación, acción política y empoderamiento.
Vínculos con el AREP (RA)	
C1: Atención, satisfacción e influencia (recursos humanos) C2: Información (información)	Atención del AREP, influencia del AREP, bienes y servicios del AREP
Capital social de los beneficiarios (KSB_{PobObj})	
C1: Confianza (confianza) C2: cohesión social (cohesión social)	colaboración, cooperación, solidaridad, confianza.

Mediante el SEM se encontró que las variables que afectan al fortalecimiento institucional son: la escala (tamaño del AREP en recursos humanos y físicos del AREP), la flexibilidad (facilidad y libertad del AREP en los trámites con INDESOL, en el uso de los recursos, para ejecutar los proyectos del PCS, y para elaborar los proyectos presentados a INDESOL) y la estabilidad (permanencia del personal en el AREP y la satisfacción del personal con el AREP).

Mediante SEM encontramos que las variables que afectan al capital social de los AREPs son: la confianza (en el AREP y del AREP con el PCS); la extensión (las redes con otros AREPs y la frecuencia en el contacto con los beneficiarios); la colaboración (aportaciones y ayuda recibidas de otros AREPs al AREP y la colaboración entre beneficiarios); la cooperación (las aportaciones voluntarias de los beneficiarios y la extensión del trabajo voluntario); la acción política (iniciativas para formar el AREP, apoyos de la comunidad hacia el AREP, influencia del AREP en las autoridades); y el empoderamiento (fortalecimiento para la resolución de los problemas del AREP, influencia del AREP en la obtención de beneficios de su población objetivo y aspectos del capital social logrados en los beneficiarios).

6. Comentarios Finales

El objetivo de la evaluación de la cual se deriva este artículo consistió en analizar el efecto del PCS en el fomento institucional de los AREPs y su capital social. Se llevó a cabo un estudio cualitativo y cuantitativo, el primero consistió en entrevistas a profundidad aplicadas a los AREPs y en dinámicas *focus groups* en triadas aplicadas a los beneficiarios. El estudio

cuantitativo consistió en una encuesta con dos instrumentos, uno aplicado a los AREPs y el otro a los beneficiarios. Se utilizó el análisis de componentes principales y el método de variables latentes para estimar dos modelos de ecuaciones estructurales, ambos métodos arrojaron resultados similares.

En términos generales, a través de los estudios cualitativos y cuantitativos se concluyó que el PCS tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, lo cual permite que puedan desarrollar sus proyectos o programas generando beneficios a su población objetivo. El capital social de los AREPs se obtiene mediante su fortalecimiento. También se observó que el capital social tiene efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs.

Dadas las características de la metodología utilizada se identificaron las variables ligadas con los conceptos de fortalecimiento institucional y capital social, el conocimiento de estos elementos permitirá al PCS seleccionar a aquellos AREPs con avances y/o carencia en alguno de los aspectos identificados, y en consecuencia focalizar los apoyos y asistencia de manera más eficiente para el logro de sus objetivos. Así las variables que inciden en el fortalecimiento institucional son: la escala (tamaño del AREP en recursos humanos y físicos del AREP), la flexibilidad (facilidad y libertad del AREP en los trámites con INDESOL, en el uso de los recursos, para ejecutar los proyectos del PCS, y para elaborar los proyectos presentados a INDESOL) y la estabilidad (permanencia del personal en el AREP y su satisfacción con el AREP).

Las variables que se encuentran vinculadas directamente con el concepto de capital social de los AREPs son: la confianza (en el AREP y del AREP con el PCS); la extensión (las redes con otros AREPs y la frecuencia en el contacto con los beneficiarios); la colaboración (aportaciones y ayuda recibidas de otros AREPs al AREP y la colaboración entre beneficiarios); la cooperación (las aportaciones voluntarias de los beneficiarios y la extensión del trabajo voluntario); la acción política (iniciativas para formar el AREP, apoyos de la comunidad hacia el AREP, influencia del AREP en las autoridades); y el empoderamiento (fortalecimiento para la resolución de los problemas del AREP, influencia del AREP en la obtención de beneficios de su población objetivo y aspectos del capital social logrados en los beneficiarios).

Con la información relativa a la población objetivo de los AREPs se observó que el capital social de los beneficiarios se deriva principalmente de los vínculos que mantienen con el AREP. También encontramos que una mayor inversión en el capital social de los beneficiarios fortalece los vínculos del AREP con su población objetivo, a su vez estos vínculos también tienen efectos en el fortalecimiento institucional de los AREPs, es decir un vínculo más estrecho del AREP con su población objetivo produce un mayor fortalecimiento institucional de los AREPs.

Otro de los resultados consiste en la identificación de los elementos detrás de los vínculos entre el AREP y sus beneficiarios así como los elementos que inciden en el capital social de los beneficiarios. Los elementos que contribuyen a fortalecer los vínculos entre el AREP y su población objetivo son: la atención del AREP (orientación recibida, amabilidad en el trato del AREP); la influencia del AREP (influencia del AREP en los beneficios del entrevistado) y los bienes y servicios del AREP (recepción de apoyos y beneficios del entrevistado del AREP). De igual forma los determinantes del capital social de los beneficiarios son: la colaboración (ayuda

de otros AREPs y organización y colaboración con otros beneficiarios); la cooperación (aportaciones para ayudar al AREP y a la colonia/localidad); la solidaridad (disposición de ayuda hacia los demás); y la confianza (confianza al personal del AREP y otros beneficiarios).

Mediante el método de análisis de componentes principales encontramos que el 25.8% de los AREPs tiene el más alto fortalecimiento institucional, mientras que el 78.3% de los AREPs muestra tener algún grado de fortalecimiento institucional. Sin embargo, el 21.7% de los AREPs presenta el más bajo fortalecimiento institucional. También mediante el método de análisis de componentes principales encontramos que el 30.8% de los AREPs tiene el más alto capital social, mientras que el 72.5% de los AREPs muestra tener algún grado de capital social. Sin embargo, el 27.5% de los AREPs presenta el más bajo capital social.

Respecto a los efectos del PCS en el capital social de los grupos vulnerables, encontramos que la población objetivo que se beneficia de dicho capital social no tiene características específicas como sexo, edad u ocupación, es decir los AREPs atienden las necesidades de una gran diversidad de beneficiarios. Sin embargo, dadas las condiciones que prevalecen en las viviendas de los beneficiarios se podría pensar que se trata de una población con vivienda de bajas carencias y localidades con niveles medios de marginación. Aunque también encontramos que los beneficiarios que se involucran más y tienen más continuidad en los proyectos o programas de los AREPs son los que cuentan con menos acceso a servicios, con empleos menos estables y con menores apoyos de otros programas del gobierno federal.

De la sistematización de la información cualitativa y cuantitativa se encontraron algunas áreas de oportunidad que sustentan las recomendaciones que a continuación se proponen:

- *La vinculación de las definiciones de capital social y fortalecimiento institucional al proceso operativo del Programa.* Con base en la revisión de la literatura y los análisis cualitativo y cuantitativo se propone una definición para el concepto de fortalecimiento institucional y capital social vinculados al proceso operativo del Programa. Se considera que la operacionalización de dichos conceptos estará al alcance del Programa, toda vez que, dadas las características de la metodología utilizada en el análisis cuantitativo, se logran identificar variables directamente ligadas con los conceptos, hacia las cuales, el programa podrá focalizar y dirigir sus esfuerzos.
- *Creación de una cédula de identificación de los AREPs con mayor o menor fortalecimiento institucional y capital social.* Se sugiere formular una cédula con las variables que inciden en el fortalecimiento institucional y en el capital social de los AREPs, esto con la finalidad de contar con un diagnóstico previo de los AREPs participantes en las convocatorias del programa y contar con un instrumento que permita identificar los ámbitos a los cuales focalizar las acciones.
- *Revisión de los formatos de presentación de proyectos.* Se sugiere contar con mecanismos que permitan a los AREPs identificar claramente su objetivo, población, bienes y servicios e incidencia. Con el fin de mejorar los proyectos de los AREPs se sugiere que el Programa establezca estrategias de capacitación que permita desarrollar las capacidades de los AREP para la elaboración de proyectos.

- *Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.* Se sugiere fortalecer la coordinación institucional y vinculación de acciones con el fin de potenciar el impacto de los recursos asignados al programa y la generación de sinergias entre los programas que llevan a cabo temáticas similares, órdenes de gobierno, organizaciones sociales, de la sociedad civil y organismos nacionales e internacionales.
- *Implementar acciones de Investigación para identificar las mejores prácticas en los AREPs.* En este sentido se recomienda generar mecanismos que permitan al AREP conocer los efectos de las acciones en su población objetivo (evaluaciones de impacto). Se sugiere explorar mecanismos adicionales que permitan identificar proyectos exitosos y/o buenas prácticas principalmente en los AREPs que han logrado medir los efectos de sus proyectos en su población objetivo.
- *Impulsar el fortalecimiento de los AREPs en los siguientes ámbitos:* fomentar la interacción de los beneficiarios en los diversos ámbitos del proyecto; el conocimiento de los beneficiarios sobre su AREP; la interacción con la población objetivo; el conocimiento de la población objetivo sobre los AREPs ; y, el conocimiento del PCS por la población beneficiaria de los AREPs apoyados.
- *Reforzamiento de la sistematización de las personas atendidas por los AREPs.* Se identifica un área de oportunidad respecto al acceso a la información de la población beneficiaria de los AREPs con la finalidad de poder evaluar la efectividad de sus proyectos. Si bien el programa tiene previsto contar con una relación de personas atendidas, se considera que dicho mecanismo debe ser reforzado a fin de que los AREPs y el propio PCS cuenten con una base de datos que permita conocer la situación de los beneficiarios de los proyectos de los AREPs sin que se ponga en riesgo la confidencialidad requerida.
- *Exploración de mecanismos adicionales que promuevan la vinculación entre AREPs.* Las dos variables que más explican al capital social están vinculadas con las redes de colaboración entre AREPs: la primera se refiere al número y frecuencia de colaboraciones y contactos con otros AREPs (extensión); y la segunda, a la colaboración con otros AREPs (colaboración), se considera que el PCS puede explorar mecanismos adicionales que le permitan promover la vinculación entre AREPs. Al respecto, una de las sugerencias consiste en la creación de pequeñas redes o grupos a través de circuitos de AREPs.

Los circuitos podrían estar formados por los AREPs interesados en participar con otros AREPs en las convocatorias del programa. Las características que podrían unir unos AREPs con otros serían aquellas que permitan identificarse unos AREPs con otros y que faciliten su colaboración interna. Cada circuito de AREPs sería el encargado de solicitar los apoyos al programa y no cada AREP de forma separada, también cada circuito tendría que responder ante el programa sobre los fondos otorgados. A continuación se desarrollan algunas recomendaciones de esta propuesta:

- circuitos de tamaño pequeño, de entre 5 y 7 AREPs por circuito, esto permitiría mantener un mejor control interno.

- que los AREPs elaboren sus propios mecanismos de selección interna, por ejemplo los AREPs que integren cada circuito podrían ser aquellos AREPs con los que se identifiquen los mismos AREPs (que se dediquen a la misma actividad) o los AREPs con los que puedan colaborar (que se encuentre en la misma delegación o región).
- que los integrantes de los circuitos representen el aval social del resto de los miembros del circuito.
- que los AREPs de cada circuito elaboren sus propios mecanismos de coordinación interna, como los que les permitan identificar patrones de fortalecimiento de los AREPs.
- que los AREPs de cada circuito elaboren su propio proceso de monitoreo interno en donde los AREPs de cada circuito sean los encargados de vigilar el cumplimiento de sus objetivos, metas y el ejercicio de sus recursos.
- implementar en el proceso de monitoreo interno el esquema de presión social donde los miembros del circuito estarían afectados por el incumplimiento de cualquiera de los AREPs miembros.
- que cada circuito elabore sus reglas internas y mecanismos de funcionamiento. Sin embargo ante el programa cada circuito estaría considerado como un participante único respaldado por los miembros de su circuito.

7. Referencia

- Bates, Robert. 2002. "Ethnicity, Capital Formation, and Conflict." En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Washington, D.C.: World Bank.
- Bebbington, Anthony y Carroll, Thomas. 2002. "Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor." En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Washington, D.C.: World Bank.
- Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94 (Suplemento): S95–S120.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Colletta Nat J. y Cullen Michelle L. 2002. "The Nexus between Violent Conflict, Social Capital and Social Cohesion: Case Studies from Cambodia and Rwanda." En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Washington, D.C.: World Bank.
- Fafchamps, M., y Minten, B. 2002. "Social capital and the firm: evidence from Agricultural Traders in Madagascar." En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, (eds.), *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Nueva York: Cambridge University Press, pp.125-54.
- Grootaert, Christiaan. 1997. "Social Capital: The Missing Link?" En World Bank, *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- Grootaert, Christiaan. 2001. "Does Social Capital Help the Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia." Local Level Institutions Working Paper No. 10, Social Development Department, World Bank, Washington, D.C.

- Grootaert, Christiaan y Deepa Narayan. 2000. "Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia." Local Level Institutions Working Paper No. 9, Social Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Grootaert, Christiaan, Gi-Taik Oh y Anand Swamy. 1999. "Social Capital and Development Outcomes in Burkina Faso." Local Level Institutions Working Paper No. 7, Social Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Grootaert, Christiaan y Thierry van Bastelaer (eds). 2002a. *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Grootaert, Christiaan y Thierry van Bastelaer (eds). 2002b. *Understanding and Measuring Social Capital: A Multi-disciplinary Tool for Practitioners*. Washington, DC.: The World Bank.
- Gugerty, Mary Kay y Kremer, Michael. 2002. "Does Development Assistance Help Build Social Capital?" En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Washington, D.C.: World Bank.
- Isham y Kähkönen. 2002. "How Do Participation and Social Capital Affect Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia." En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, (eds.), *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Nueva York: Cambridge University Press, pp.155-187.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Life and Death of Great American Cities*. Nueva York: Random House.
- Judson Hanifan, Lyda. 1920. *The Community Center*. Boston: Silver, Burdette.
- Krishna, Anirudh, y Norman Uphoff. 2002. "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India". En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, (eds.), *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Nueva York: Cambridge University Press, pp.85-124.
- Lecomte, B. y A. Krishna. 1997. "Six-S: Building upon Traditional Social Organizations in Francophone West Africa." En A. Krishna, N. Uphoff y M. Esman, (eds.), *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Pantoja, Enrique. 2002. "Exploring the Concept of Social Capital and its Relevance for Community-based Development: The Case of Coal Mining Areas in Orissa, India." En Christiaan Grootaert y Thierry van Bastelaer, *Understanding and Measuring Social Capital : A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Washington, D.C.: World Bank.
- Reid, C., Salmen, L. 2000. "Understanding Social Capital: Agricultural Extensions in Mali: Trust and Social Cohesion" Social Capital Initiative Working Paper no. 22, Washington D.C., The World Bank.
- Robison, Lindon J. y Marcelo E. Siles, 1998. "Social Capital and Organizations," Staff Papers 11537, Michigan State University, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics.
- Rose, Richard, 1999, "Getting things done in an antimodern society: social capital networks in Russia." En Dasgupta y Serageldin, *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, pp. 147-71.
- Narayan, Deepa. 1999. "Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty." Policy Research Working Paper 2167. Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, D.C.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Pargal, Sheoli; Huq, Mainul y Gilligan, Danil. 1999. "Social Capital in Solid Waste Management: Evidence from Dhaka, Bangladesh", Social Capital Initiative Working Paper 16.
- Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Contemporary Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1–24.
- Putnam, R., R. Leonardi, y R. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Serageldin, Ismail. 1996. "Sustainability as Opportunity and the Problem of Social Capital." *Brown Journal of World Affairs* 3(2): 187-203.
- Serageldin, Ismail, y Christiaan Grootaert. 2000. "Defining Social Capital: An Integrating View." En Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Governance in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Uphoff, Norman. 2000. "Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation." En Partha Dasgupta e Ismail Serageldin (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: World Bank.
- van Bastelaer, Thierry. 2000. "Imperfect Information, Social Capital and the Poor's Access to Credit." Working Paper No. 234. Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), University of Maryland, College Park.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27 (2): 151-208.
- Woolcock, Michael, y Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *World Bank Research Observer* 15 (2): 225–249.
- World Bank. 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.

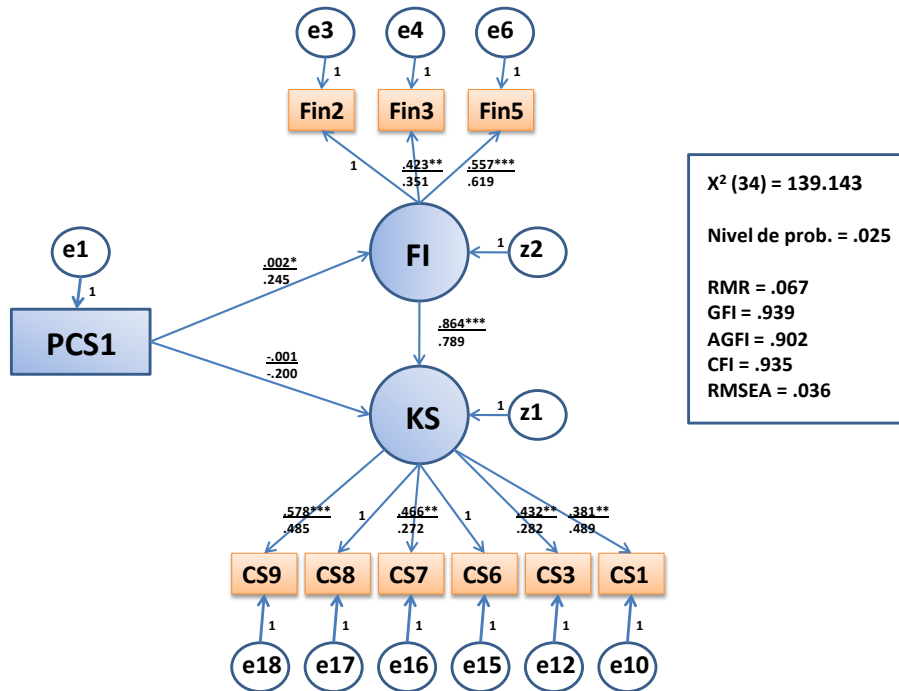
van der Vaart, W., & Glasner, T. (2007). Applying a timeline as a recall aid in a telephone survey: A record check study. *Applied Cognitive Psychology*, 21, 227–238.

Belli, R. F., Shay, W. L., & Stafford, F. P. (2001). Event history calendars and question list surveys: A direct comparison of interviewing methods. *Public Opinion Quarterly*, 65, 45–74.

Conway, M. A., y Bekerian, D. A. (1987). Organization in autobiographical memory. *Memory & Cognition*, 15, 119-132.

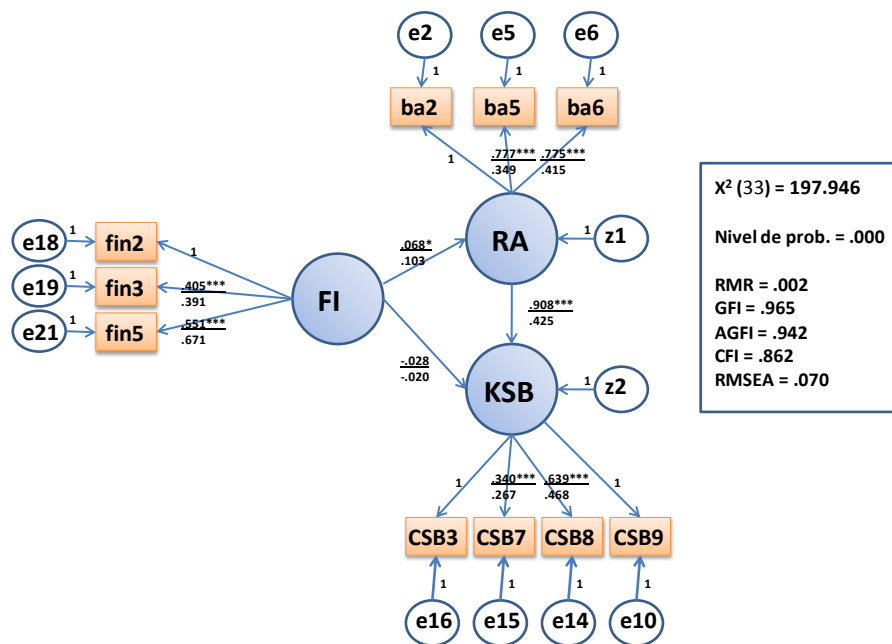
Yoshihama, M., Gillespie, B., Hammock, A.C., Belli, R.F. & Tolman, R.M. (2005). Does the life history calendar method facilitate the recall of intimate partner violence? Comparison of two methods of data collection. *Social Work Research* 29(3), 151-163.

Anexo 1
Diagrama 3
Modelo estimado 1 en la relación PCS, KS y FI



Nota: los valores superiores que se reportan están en su escala original y los valores inferiores se refieren a los valores estandarizados. *,** y *** se refieren a los niveles de significancia estadística de 0.1, 0.05 y 0.01 respectivamente. La interpretación del coeficiente de la relación PCS1-FI es la siguiente: el efecto del PCS sobre el FI de los AREPs es del 0.2% con un nivel de significancia estadística del 10%.

Diagrama 4
Modelo estimado 2 en la relación FI, RA y KSB



Nota: los valores superiores que se reportan están en su escala original y los valores inferiores se refieren a los valores estandarizados. *,** y *** se refieren a los niveles de significancia estadística de 0.1, 0.05 y 0.01 respectivamente.

Se advierte que quienes integran la RVBPM no necesariamente son conscientes de la intención de trabajar en red; no obstante, se ha observado una serie de particularidades empíricas asociadas con los elementos conceptuales que definen a una red de política pública, lo cual hace conducente al caso para abordar el objetivo y pregunta de este trabajo.

Rittel y Webber (2001) identifican como problemas perversos a aquellos que no pueden atenderse dividiéndolos en simples piezas y que carecen de una formulación definitiva.

Se debe reconocer que estas estructuras no son políticas (es decir, guiadas por la búsqueda del poder y regidas por la ley y la coerción), económicas (orientadas a la obtención de ganancias y regidas por la competencia) ni sociales (gobernadas estrictamente por normas solidarias) (Luna y Velasco, 2009).

Por ejemplo: Porras y Pino, 2010; Scholz, Berardo y Kile, 2008; Sandström y Carlsson, 2008; Percival, 2009; Berardo, 2009 y 2007; Bodin, Crona, Ernston, 2006; Lewis, 2005; Howlett, 2002; Porras, 2001.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Turismo, creó en el 2001 el Programa Pueblos Mágicos como un instrumento de política pública que mediante una inversión tripartita, busca fortalecer el desarrollo de algunos pueblos y ciudades del interior del país, que ofertan riquezas arquitectónicas, naturales y herencia histórica como principales atractivos para el turismo regional, nacional e internacional. Todo ello, con base en la actuación de la sociedad y el sector empresarial local. Lo innovador de este programa radica en el diseño descentralizado de su implementación y el seguimiento de sus actividades. Esto es perceptible gracias a los “Criterios de Incorporación” al Programa que han de cumplir las localidades interesadas, pues en primera instancia se requiere la participación y coordinación de esfuerzos locales entre instituciones gubernamentales, agentes privados y actores público-sociales.

Ello debido a los continuos procesos de alternancia partidista que se han vivido para renovar ayuntamiento.

Un bien público es aquel cuyo uso no genera rivalidad ni propicia exclusión y del cual derivan problemas concernientes a las acciones para conservarlos o gobernarlos, dado el carácter colectivo de las mismas. La imagen urbana y el patrimonio histórico-arquitectónico de VdB cumplen con los dos rasgos definidos; además, se han derivado múltiples acciones colectivas a fin de mantener y proteger esos bienes tangibles, que benefician a los prestadores de servicios ligados al turismo, ciudadanos locales y residentes de fin de semana, entre otros. Las acciones colectivas, unas con más éxito que otras, han sido emprendidas tanto por organizaciones civiles, asociaciones de profesionistas y prestadores de servicios, como por ciudadanos y gobierno local.

Según el Instituto Nacional Antropología e Historia, en el pueblo se concentran 92 de los 97 principales monumentos históricos de Valle de Bravo, amén de que anualmente es sede de festivales internacionales.

A continuación se esbozan los proyectos y su año de ejecución: rescate del barrio de Otumba y río Tizates, 2005; rehabilitación de la calle Alfareros, de los puentes Morelos, Alfareros y los Cajones, rehabilitación del monumento de la Pila Seca y la rampa de la calle Ameyal, 2005; construcción del parque Santa María, 2006; remodelación del mercado municipal y conclusión del parque Santa María, 2006; rehabilitación del malecón, de las plazas Avándaro y San Antonio, y de la calle Independencia, 2007; Construcción de un andador en el mirador de La Peña,

remozamiento del zócalo y rehabilitación del andador y de servicios en el parque Velo de Novia, 2008; Remozamiento del zócalo y calles circundantes, así como rehabilitación de espacios públicos en el Centro histórico, 2009-2011.

Software contenido en Borgatti, Everett y Freeman (2011).

El acto de constitución formal se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2004.

Uno de ellos es integrante fundador de la A.C. (véase Nube 1), el otro fue director de Desarrollo Económico de la administración municipal, 2003-2006, y principal operador gubernamental del Programa en ese periodo (véase Nube 2).

Para calcular la densidad, automáticamente, Ucinet dicotomiza los datos ponderados, de tal manera que la presencia de una relación entre A,B se valora como 1 y su ausencia como 0.

En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Netdraw ubica automáticamente a los actores en el Sociograma, según el rol que juegue cada actor en la estructura, en función del intercambio de recursos.

El Sociograma 3 se elaboró en función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

Ver recuadro parte inferior izquierda del Dendograma 1.

El criterio para realizar este corte vertical es que no queden grupos parecidos separados ni se fuerce la unión de grupos muy diferentes. Además, permite establecer grupos y observar con mayor claridad las asimetrías de recursos y las jerarquías implícitas entre actores y grupos (Knoke y Yang, 2008).

En función del intercambio de recursos y relaciones asimétricas.

A pesar de que existan marcadas asimetrías entre ellos.

El tamaño del nodo refleja el número de integrantes en cada sector, mientras que el grosor de la línea refleja la fortaleza de la interacción.

Mesa D.2 Metodología de evaluación de las OSC

El papel de la asistencia técnica, consultoría y capacitación en el desarrollo institucional de las OSC; evaluación de impacto 2012 de FORTALESSA A.C.

*Julio Domínguez Padilla
Aarón Gallardo de la Vega
José Sergio Soroa López
Daniela Marina Gurrola Álvarez*

Construyendo Capacidades en las Organizaciones de la Sociedad Civil, A.C. –FORTALESSA- tiene como misión “*Fortalecer las estructuras y formas de operación de las OSCS de Ciudad Juárez, a través de servicios de capacitación y asistencia técnica, para generar un impacto efectivo en la comunidad*”.

Este documento presenta los resultados de la evaluación de impacto realizada por *Fortaleza* en el periodo 2012-2013, misma que tiene el propósito de demostrar los cambios positivos en el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC que participan en los diferentes programas de fortalecimiento que ofrece el Centro, así como tener una perspectiva del grado de desarrollo institucional de las mismas en Ciudad Juárez. Si bien es un documento que hace alusión a resultados de un año en específico el ejercicio se realiza año con año desde el 2009 obteniendo resultados consistentes.

FORTALESSA, Evaluación, Impacto, Juárez, Asistencia.

Antecedentes

Ciudad Juárez forma parte de la comunidad fronteriza más grande del mundo, la colindación entre países no es, entre ninguno, tan extensa como entre México y Estados Unidos. En el 2010, el INEGI reportó en Juárez una población superior a 1.3 millones, haciéndola también uno de los municipios más poblados del país¹⁰². Como la mayoría de las grandes ciudades, Juárez es aquejada por una serie de problemas de diferente índole: sociales, culturales, de seguridad, entre

otros. Ha tenido un cambio que duplicó su población en tan solo 10 años durante la década de los noventa, crecimiento que se caracterizó por un crecimiento desordenado de la ciudad con los consiguientes impactos relacionados a dicho fenómeno. Como consecuencia de la dependencia económica de la industria maquiladora de exportación y la crisis económica que ha afectado a los Estados Unidos y a otras regiones del mundo, el municipio ha sufrido tasas elevadas de desempleo. Dichas circunstancias, han sido exacerbadas por la ola de violencia que se manifestó a través de los feminicidios y de los más de 3,000 homicidios resultantes de un conflicto entre los cárteles de la droga y la explosión y proliferación de los delitos de robo, extorsión y secuestro, los cuales han afectado los sectores económicos de comercio y de servicios de la ciudad y han creado un gran sentimiento de incertidumbre e inseguridad¹⁰³. Ante éstos y otros sucesos queda claro que la ciudad, con sus dinámicas y características únicas, pero sobretodo frente a la magnitud del problema enfrentado, requiere tanto de la participación activa de la ciudadanía, como de la sociedad civil organizada, ya que los problemas rebasan la capacidad de las instituciones de gobierno para hacerles frente. Es en este escenario en donde trabajan de manera cotidiana las OSC y es el escenario mismo, el que hace extremadamente relevante la participación de las OSC, formadas por ciudadanos que buscan comprometerse para mejorar el lugar en donde viven. Son sin lugar a dudas un factor preponderante para resolver de raíz los más grandes problemas de Juárez.

Dimensión del Sector Social en Ciudad Juárez

Tabla No. 1. Diversos registros de Organizaciones Sociales.

INSTITUCION	Estado de Chihuahua	Municipio de Juárez	% del Total
Registro Público de la Propiedad	5,966	1,728	29.0%
Directorio Donatarias Autorizadas	357	141	39.5%
Secretaria Desarrollo Social (CLUNI)	375	101	26.9%
FECHAC	800	222	27.8%
FORTALESSA (RFC, CLUNI, Donataria)	--	289	--

Nota: Tabla diseñada por FOR TALESS A a partir de los datos del

Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua; El Directorio de Donatarias Autorizadas de la SAT; La Secretaría de Desarrollo Social; El directorio de la FECHAC y bases de datos propias.

La tabla No.1 muestra una relación de los diversos registros de la sociedad civil organizada que existen en el Estado de Chihuahua. Lo que destaca en primera instancia es la diversidad y la falta de correspondencia de las cifras reportadas de organizaciones existentes en el Estado, la cual puede ser explicada por diferentes motivos: 1) Registros históricos; 2) Falta de actualización y depuración de los registros de organizaciones; 3) Directorios realizados con diferentes coberturas geográficas; 4) Directorios que consideran ciertas características o intereses (CLUNI, RFC, donatarias autorizadas, etc.)

El registro público de la propiedad del estado de Chihuahua tiene registradas en el Estado 5,966 asociaciones civiles legalmente constituidas, las asociaciones registradas contemplan todo el abanico correspondiente al tercer sector “asociaciones religiosas, asociaciones de auto beneficio, partidos y organizaciones políticas, instituciones de servicios a terceros, de las cuales 1,728 pertenecen al municipio de Cd. Juárez¹⁰⁴.

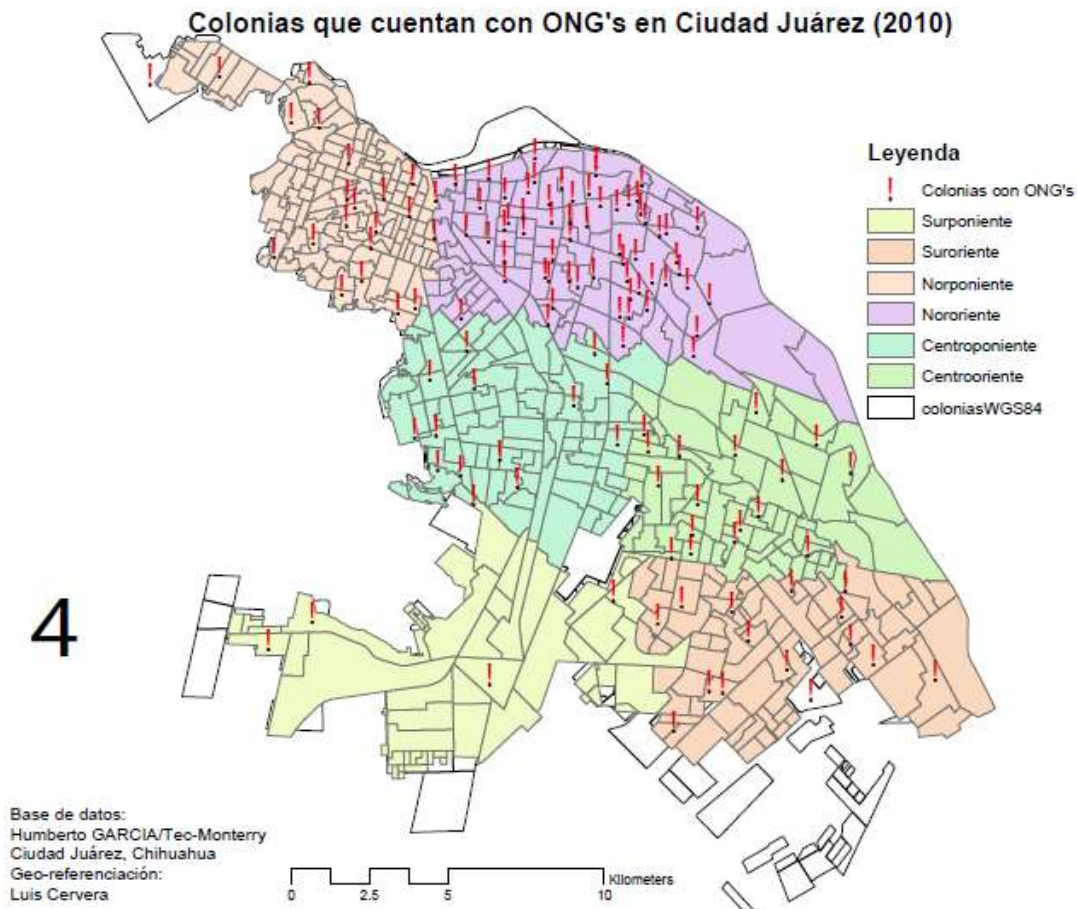
El Directorio de Donatarias Autorizadas 2009 con Fecha de Publicación: 11/05/09, 11/08/09 y 21/12/09, ubica para el estado de Chihuahua 357 donatarias autorizadas de las cuales 141, se localizan en Ciudad Juárez¹⁰⁵.

La Secretaría de Desarrollo Social proporciona información de las organizaciones que han obtenido la Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI). En el estado existen 375 organizaciones que cuentan con la clave, 101 (27%) se ubican en Cd. Juárez¹⁰⁶.

De acuerdo a la Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C. en su “Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua (FECHAC 2005-2006)”, en el Estado se ubican alrededor de 800 organizaciones de la sociedad, 222 (28%) se localizan en Ciudad Juárez. El directorio contiene la siguiente información: Nombre de la Organización, Contacto, Dirección, Teléfono / Fax, Servicios y Objeto Social¹⁰⁷.

Construyendo Capacidades en las Organizaciones de la Sociedad Civil A.C.-FORTALESSA-, en su “Directorio de organizaciones de Ciudad Juárez” proporciona información de 289 organizaciones de la ciudad; Cuenta con RFC, CLUNI, dato de Donataria Autorizada, Ámbito de Acción, Población que Atiende, Servicios, Ubicación, Teléfono y Contacto, entre otros. La base de datos de FORTALESSA distribuye a las organizaciones en diferentes campos de acción; Intermediarios filantrópicos (2%), Salud (7%), Rehabilitación y prevención (15%), Discapacidad (7%), Servicios Sociales (34%), Desarrollo Social (15%), Educación (9%), Arte Cultura y Deportes (3%), Medio Ambiente (1%), Derechos Humanos (2%), Colegios de Profesionistas y clubs de servicio (6%)¹⁰⁸.

Gráfica No. 1. Ubicación geográfica de las OSC en 2010.



Nota: Gráfica diseñada a partir de la Base de datos del profesor del Tecnológico de Monterrey, campus Cd. Juárez, Humberto García. Con la Geo-referenciación de Luis Cervera y la distribución por AGEBS del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Estudio del Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional de las OSC

El Estudio del Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional de las OSC en Ciudad Juárez⁸ fue el primer acercamiento de investigación del sector social de la localidad. Está considerado como el antecedente de nuestro modelo de Evaluación de Impacto. El cuál se realizó en 2009 e incluyó una muestra de 40 OSC en las cuales se entrevistó un total de 90 personas. Esto permitió

aplicar cuestionarios a personas que participan en las OSC con diferentes niveles de responsabilidad, los cuales se promediaron para obtener el resultado de cada institución.

Algunos de los principales hallazgos fueron:

- 1) El 65% de las organizaciones incluidas en este estudio eran donatarias autorizadas, cifra mayor al 25.1% a nivel nacional según un estudio realizado por el Centro Mexicano de Filantropía – CEMEFI- en el 2008.
- 2) Se observaron diferencias, en varios casos significativas cuando se profundizó en el tema de la misión institucional. Un sector importante de los entrevistados pensaba que sus instituciones no tenían la capacidad para cumplir con la misión.
- 3) Más de la mitad de las OSC no contaban con un plan estratégico a mediano plazo que facilitara el proceso de desarrollo institucional y de las anteriores sólo el 20% contaba con un plan financiero.
- 4) La participación en el diseño de los planes estratégicos en las OSC era muy baja, ya que el 47.5% de los directivos manifestó no conocerlo ni haber participado en su diseño. Lo mismo sucedió con el personal operativo, ya que el 40.0% indicó no conocerlo ni haber participado en su diseño.
- 5) Se presentaba ausencia de normas, políticas y procedimientos institucionales escritos que regulaban el funcionamiento cotidiano de las OSC, lo que nos hizo cuestionar su formalidad.
- 6) Más de la mitad de los miembros de los patronatos o consejos directivos de las organizaciones no participaban activamente en ellas.
- 7) Aunque algunas funciones, como las correspondientes al Director(a) Ejecutivo estaban bien definidas, es importante hacer destacar la variabilidad de las respuestas, la falta de claridad con relación a las funciones propias del Consejo Directivo y probablemente hasta dificultades para delegar autoridad y responsabilidades, situación que además de afectar la operación de los programas y proyectos, pudo haber creado fricciones entre las partes.
- 8) Al interior de las instituciones existían problemas de conocimiento, de comunicación, de definición de funciones, de participación activa en el proceso de desarrollo institucional y/o de visión sobre su OSC. Este problema se evidenciaba nuevamente cuando se analizaron las respuestas de los entrevistados dependiendo de su nivel jerárquico dentro de la organización. Aún más, estas diferencias se observaron entre personas con un mismo nivel.

9) La mitad de las organizaciones contrataba personal considerando las prioridades de los programas y proyectos. Mientras tanto solo la tercera parte empleaba estudios de uso de la capacidad instalada para contratar nuevo personal. Esto nos indicó que la mayoría de las organizaciones no aprovechaba de manera adecuada su capacidad instalada, lo que las hacía poco eficientes en el uso de su recurso humano y dificultó considerablemente el proceso hacia la sustentabilidad.

10) La mitad de los entrevistados reconocieron la falta de un programa de capacitación en las organizaciones a la que pertenecían y la mayoría carecía de un plan de incentivos para el personal.

11) 7 de cada 10 de los entrevistados indicaron que sus salarios no eran competitivos con el mercado laboral.

12) Más del 60.0% de las OSC no analizaban la productividad, tanto de la organización como del personal.

13) Es difícil cumplir objetivos que no estén claros y no sean simples, más difícil será cumplir con objetivos poco realistas e inalcanzables, y mucho más complicado será evaluar un programa que no se maneje a través de objetivos medibles. Éste tipo de planteamiento de objetivos y la poca importancia que las organizaciones le daban a sus sistemas de información programática y financiera habían hecho muy complicado evaluar la mayoría de sus proyectos.

14) Aún y cuando más de la mitad de los entrevistados dijeron contar con un sistema de seguimiento y supervisión, es importante señalar que esto se hacía de manera informal. Sólo el 12.5% realizaba informes programáticos y financieros mensuales, y de los anteriores sólo el 52.5% tomaba en cuenta estos informes para el seguimiento de sus programas.

15) No se puede concebir un sistema de seguimiento y supervisión que no esté sustentado en la información y menos un sistema de supervisión que no ejecute visitas de campo para conocer, ver, la operatividad del programa en la realidad en la que se encuentra insertado. Además dicho sistema se sustentó en el seguimiento de objetivos que estaban mal planteados.

16) Más de la mitad de los entrevistados dijeron que nunca evaluaban las prácticas gerenciales y la sustentabilidad financiera de los programas y tan solo un poco más de la mitad evaluaba las estadísticas de servicio y el grado de avance de los objetivos y metas. Tomando en cuenta esta situación nos preguntamos: ¿Cómo es posible saber lo que pasa si no se evalúa?, ¿Cómo es

posible establecer acciones correctivas si no se evalúa el grado de avance?, ¿Cómo es posible hacer planeación que no parta de una evaluación?.

17) Llamó la atención que la mayoría de los directivos, coordinadores de área, y los mismos integrantes del Consejo Directivo, no tenían la posibilidad real de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y menos la posibilidad de evaluar el impacto del trabajo de la institución.

19) Menos de la mitad de las organizaciones realizaban informes financieros mensuales y de ellos sólo el 55.0% utilizaba esa información en la toma de decisiones.

20) Sólo el 40.0% de los entrevistados manifestó el compromiso de su organización para alcanzar la sustentabilidad y más de la mitad de las OSC no contaban con un plan institucional de procuración de fondos. Estos resultados nos indicaron que prácticamente más de la mitad de las organizaciones no estaban trabajando a favor de la sustentabilidad institucional.

21) 8 de cada 10 organizaciones obtenían más del 59% de sus ingresos de fuentes externas, y sólo 1 de cada 10 organizaciones obtiene el mismo porcentaje de fuentes propias de financiamiento.

22) En el 2008, el promedio de autosuficiencia económica de las OSCS de Ciudad Juárez era de entre el 20.0% y 30.0%.

Este documento presenta los resultados de la evaluación de impacto realizada por *Fortaleza* en el periodo 2012-2013, misma que tiene el propósito de demostrar los cambios positivos en el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC que participan en los diferentes programas de fortalecimiento que ofrece el Centro, así como tener una perspectiva del grado de desarrollo institucional de las mismas en Ciudad Juárez. Si bien es un documento que hace alusión a resultados de un año en específico el ejercicio se realiza año con año desde 2009 obteniendo resultados consistentes.

Metodología

Se entiende como impacto, el *resultado de los cambios en el desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones*. Medido a través de un instrumento previamente diseñado y probado, el cual contiene 131 variables divididas en las siguientes áreas: Perfil y situación; Misión y Objetivos Institucionales; Planeación Estratégica; Estructura Organizacional y su Funcionamiento; Funciones del Consejo Directivo y Staff; Seguimiento y Evaluación; Normas y Políticas Institucionales; Situación Contable y Financiera; Autosuficiencia Financiera; Recursos Humanos; y Productividad.

Con la intención de asegurar una visión desde diferentes perspectivas, se estableció que el instrumento se aplicaría a tres representantes de cada una de las organizaciones participante. Personal con diferentes niveles de responsabilidad.

Para la creación de un marco referencial del grado de desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones de la ciudad¹⁰⁹ se logró conformar un grupo de 59 OSC en las cuáles se entrevistó a un total de 139 personas. ECHO que permitió aplicar cuestionarios a los diferentes niveles de responsabilidad, facilitando el análisis de la visión institucional que tiene cada una de los entrevistados. A continuación el desglose de la aplicación del instrumento:

Tabla No.2. Aplicación de Instrumentos a OSC del grupo general de estudio.

APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	PRE	
	N	%
GRUPO GENERAL		
Patronatos / Consejos Directivos	48	34.5%
Personal Operativo	91	65.5%
Total De Aplicaciones	139	
Total De Organizaciones	59	
Promedio de Entrevistas x OSC	2.4	

Tabla diseñada por FORTALESSA. Grupo de las 59 OSC sólo se aplica una sola evaluación

Además del grupo general de estudio se conformaron cuatro grupos más, divididos según el tipo de proceso de fortalecimiento en el que hayan participado: 1) Organizaciones en Asistencia Técnica; 2) Organizaciones en consultoría y asesoría; 3) Organizaciones participantes en cursos y talleres. Para cada grupo y organización participante se aplicaron instrumentos Pre y Post intervención.

Se conformó también un grupo control sin intervención, de organizaciones que no fueron sujetas a ningún tipo de proceso de fortalecimiento a las cuales se les aplicó el instrumento una sola vez. A continuación una breve descripción de estos grupos:

Tabla No.3. OSC en Asistencia Técnica.

APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	PRE		POST	
	N	%	N	%
ASISTENCIA TECNICA				
Patronatos / Consejos Directivos	5	13.9%	5	11.9%
Personal Operativo	31	86.1%	37	88.1%
Total De Aplicaciones	36		42	
Total De Organizaciones	16		16	
Promedio de Entrevistas x OSC	2.3		2.6	

El modelo de Asistencia Técnica utiliza un acercamiento metodológico dinámico y flexible, que responde específicamente a las necesidades individuales de cada organización. Esto se realiza mediante un acompañamiento que integra una serie de acciones concretas de asistencia técnica y capacitación que se llevan a cabo durante las etapas de diseño y desarrollo de un proyecto en específico.

Tabla No.4. OSC en Consultoría.

APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	PRE		POST	
	N	%	N	%
CONSULTORIA				
Patronatos / Consejos Directivos	12	42.9%	15	51.7%
Personal Operativo	16	57.1%	14	48.3%
Total De Aplicaciones	28		29	
Total De Organizaciones	11		11	
Promedio de Entrevistas x OSC	2.5		2.6	

Muestra 11 organizaciones. Tabla diseñada por FORTALESSA

El modelo de Consultoría se realiza de manera personalizada, en temas que pueden ser solicitados por la misma organización o propuestos por FORTALESSA partiendo de un diagnóstico.

Tabla No.5. OSC en Cursos de capacitación.

APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	PRE		POST	
	N	%	N	%
CURSOS				
Patronatos / Consejos Directivos	8	32.0%	9	32.1%
Personal Operativo	17	68.0%	19	67.9%
Total De Aplicaciones	25		28	
Total De Organizaciones	10		10	
Promedio de Entrevistas x OSC	2.5		2.8	

Muestra 10 organizaciones. Tabla diseñada por FORTALESSA.

El modelo de capacitación radica en recibir orientación y recomendaciones generales en temas relacionados a la administración de las organizaciones.

Tabla No.6. Grupo Control. OSC sin Intervención.

APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS	PRE	
	N	%
SIN INTERVENCION		
Patronatos / Consejos Directivos	23	46.0%
Personal Operativo	27	54.0%
Total De Aplicaciones	50	
Total De Organizaciones	22	
Promedio de Entrevistas x OSC	2.3	

Muestra: 22 organizaciones. Tabla diseñada por FORTALESSA

Este grupo se conforma por organizaciones que no participaron en ningún tipo de proceso de fortalecimiento por parte de FORTALESSA.

Una vez aplicados los cuestionarios, se procedió a elaborar la base de datos y a capturar la información de cada uno. Se limpió la base, corrigieron errores de captura y elaboró el análisis. El análisis contempló estadísticas de frecuencias y tablas cruzadas utilizando el paquete estadístico SPSS versión 15 para Windows. A continuación la Tabla No.7 presenta la clasificación de las organizaciones:

Tabla No. 7. Clasificación de las Organizaciones:

Nivel de Desarrollo Organizacional	Calificación
Muy Bajo	29.9 puntos y menos
Bajo	30 a 49 puntos
Medio	50 a 69 puntos
Alto	70 a 89 puntos
Muy Alto	90 puntos y mas

Tabla diseñada por FORTALESSA

Resultados

En la siguiente gráfica se observan los resultados generales del estudio por área de las 59 organizaciones participantes en el ejercicio de evaluación:

Gráfica No.2. Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional 2012 de las OSC del Grupo General.

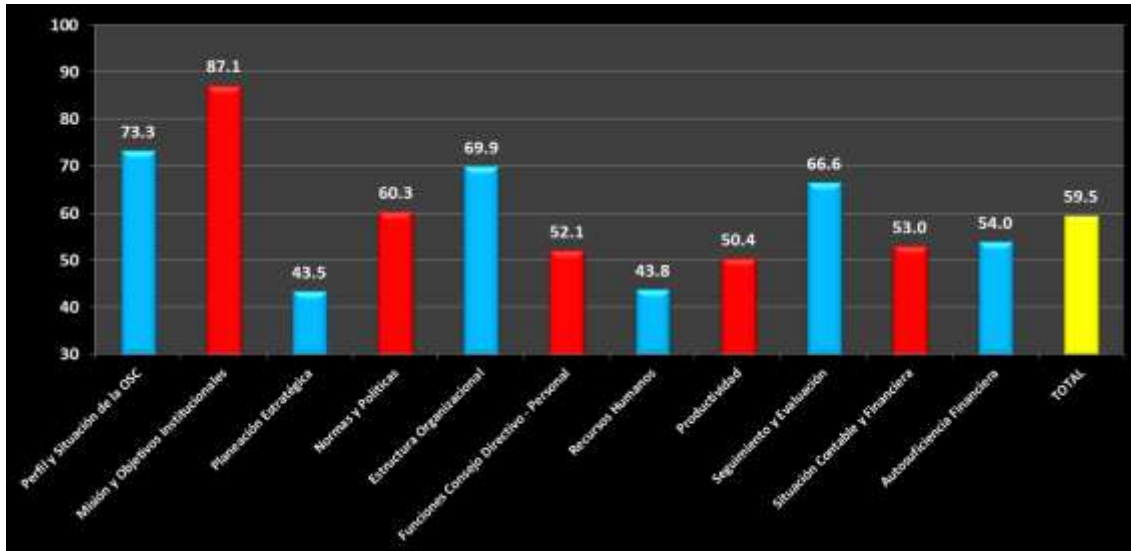


Tabla diseñada por FORTALESSA. Grupo de 59 OSC.

Se observa que el grado de desarrollo institucional promedio es de 59.5 puntos, cifra que equivale, de acuerdo a la clasificación, a un nivel de desarrollo “medio”. En orden de mayor a menor, las áreas más desarrolladas son las siguientes: Misión y Objetivos Institucionales (87), Perfil y Situación de la Organización (73), y Estructura Organizacional (69). Áreas con un alto nivel de desarrollo. Asimismo, observamos importantes áreas de oportunidad en ocho de las once categorías descritas: Seguimiento Supervisión y Evaluación (66), Normas y Políticas Institucionales (60), Autosuficiencia (54), Situación Contable y Financiera (53), Funciones del Consejo Directivo-Personal (52), Productividad (50), Recursos Humanos (43) y Planeación Estratégica (43). A continuación los resultados de las organizaciones según su grupo:

OSC en Asistencia Técnica

La siguiente gráfica presenta los resultados de 16 OSC comparando el antes y el después de su participación en Asistencia Técnica:

Gráfica No.3. Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional; OSC en Asistencia Técnica.

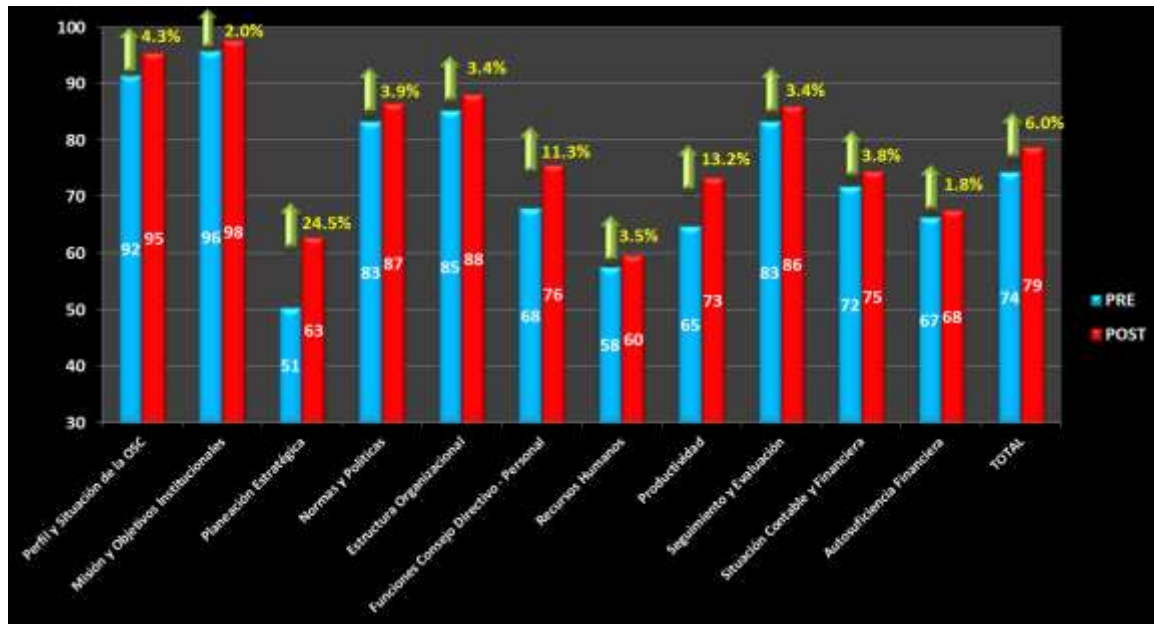


Tabla diseñada por FORTALESSA.

La evaluación muestra que las organizaciones intervenidas en un año mediante el proceso de Asistencia Técnica mejoraron su capacidad institucional un promedio de 6.0%, pasando de 74 a 79 puntos. Con este resultado se ubican en un nivel de desarrollo “alto”.

De las 11 áreas de estudio, el 100% de estas sufrieron cambios positivos.

En orden de mayor a menor los porcentajes de mejora fueron: Planeación Estratégica (25%), Productividad (13%), Funciones Del Consejo Directivo-Personal (11%), Perfil y Situación de la Organización (4%), Normas y Políticas Institucionales (4%), Situación Contable y Financiera (4%), Recursos Humanos (4%), Estructura Organizacional (3%), Seguimiento, Supervisión y Evaluación (3%), Misión y Objetivos Institucionales (2%) y Autosuficiencia Financiera (2%).

Es importante señalar que el 75% de las organizaciones mejoraron su calificación y el 25% de ellas vio reducido su promedio general. Los cambios más significativos se registraron en las áreas en donde las organizaciones sociales incluidas en este estudio (ver gráfica No. 1), salieron con niveles de desarrollo organizacional medio y bajo y que son precisamente las áreas en donde mayor énfasis pone la intervención de Fortalessa.

OSC en Consultoría

La siguiente gráfica presenta los resultados de la comparación de las evaluaciones antes y después de la intervención de las 11 OSC que participaron en procesos de Consultoría y Asesoría individual con temas específicos:

Gráfica No.4. Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional; OSC en Consultoría.

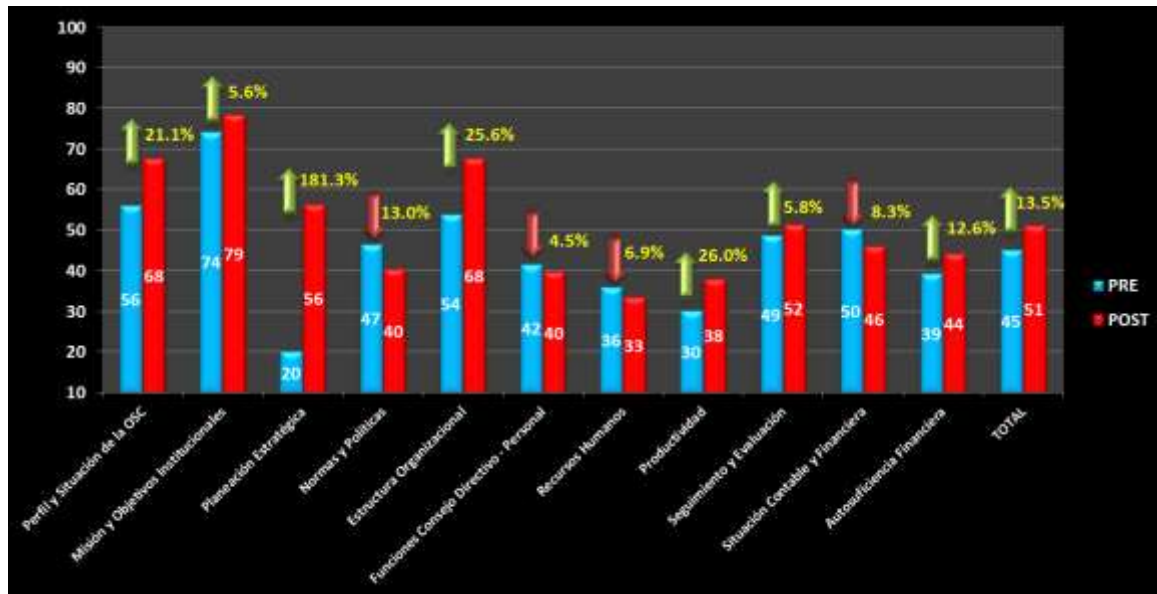


Tabla diseñada por FORTALESSA.

La evaluación muestra que las organizaciones intervenidas un año mediante Consultorías y Asesorías individuales, mejoraron en su capacidad institucional en un promedio de 13.5%, pasando de 45 (nivel bajo) a 51 puntos (nivel medio).

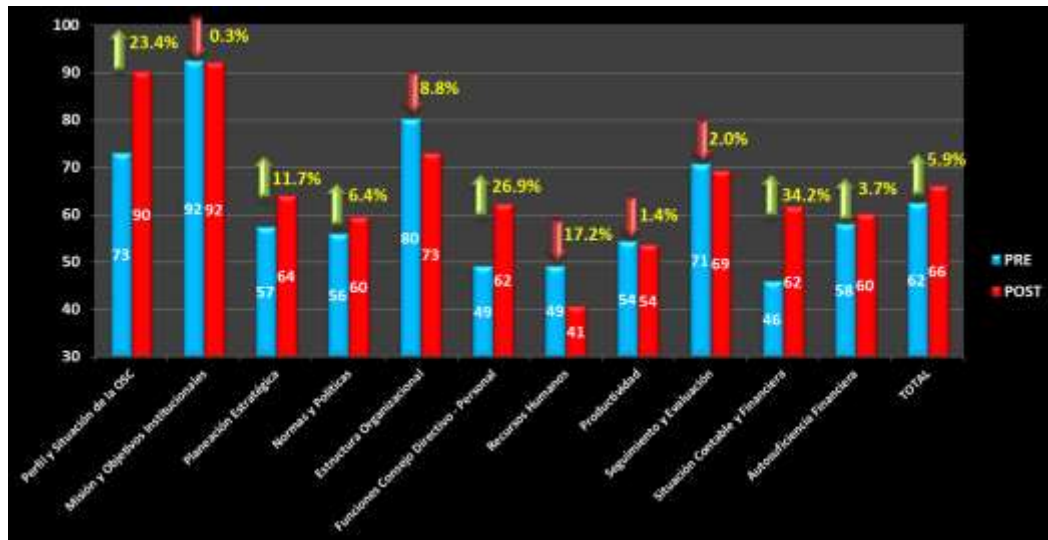
En orden de mayor a menor los porcentajes de mejora fueron: Planeación Estratégica (181%), Productividad (26%), Estructura Organizacional y su Funcionamiento (26%), Perfil y Situación De La Organización (21%), Autosuficiencia Financiera (13%), Seguimiento, Supervisión y Evaluación (6%), Misión y Objetivos Institucionales (6%).

El 64% de las organizaciones que participaron en el proceso de consultoría, mejoraron su calificación y el 36% de ellas vio reducido su promedio general.

OSC en Cursos de Capacitación

La siguiente gráfica presenta los resultados de la comparación de las evaluaciones Pre vs. Post de 10 OSC que participaron en cursos de capacitación ofrecidos por FORTALESSA:

Gráfica No.5. Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional; OSC en Cursos de Capacitación.



Gráfica diseñada por FORTALESSA.

Las organizaciones intervenidas mejoraron en su capacidad institucional en un promedio de 5.9%, pasando de 62 a 66 puntos (nivel medio). Es importante señalar además, el impacto positivo en el 55% de las áreas analizadas.

El 60% de las organizaciones mejoraron su calificación y el 40% de ellas vio reducido su promedio general.

Las 6 áreas en las que obtuvieron una mejora, en orden de mayor a menor son: Situación Contable y financiera (34%), Funciones Consejo Directivo – Personal (27%), Perfil y situación de la OSC (23%), Planeación Estratégica (12%), Normas y políticas institucionales (6%) y Autosuficiencia financiera (4%).

A continuación presentamos una tabla que compara los resultados obtenidos en la evaluación post-intervención, por área de cada uno de los cuatro grupos analizados.

Tabla No.8. Comparación de resultados por tipo de intervención.

AREAS DE DESARROLLO	Asistencia Técnica	Consultoría	Cursos	Sin Intervención
Perfil y Situación de la OSC	95	68	90	69
Misión y Objetivos Institucionales	98	79	92	85
Planeación Estratégica	63	56	64	34
Normas y Políticas	87	40	60	52
Estructura Organizacional	88	68	73	62
Funciones Consejo Directivo - Personal	76	40	62	47
Recursos Humanos	60	33	41	35
Productividad	73	38	54	48
Seguimiento y Evaluación	86	52	69	61
Situación Contable y Financiera	75	46	62	44
Autosuficiencia Financiera	68	44	60	50
TOTAL	79	51	66	53

Tabla diseñada por FORTALESSA.

Al comparar las evaluaciones que fueron llevadas a cabo después de la intervención de los tres grupos intervenidos y del grupo control “sin intervención”, podemos observar diferencias significativas entre ellos, ya que el grupo de “Asistencia Técnica” terminó con puntajes superiores en 28 unidades con respecto al grupo de “Asesorías”, 13 puntos superior con respecto a “Cursos de Capacitación” y en 26 puntos superior con respecto al grupo de OSC “Sin Intervención”.

Cuando comparamos aquellas que participaron en cursos de capacitación vs el grupo control (sin intervención), son notorias diferencias a favor de 13 puntos.

Caso contrario en las organizaciones que recibieron consultoría vs el grupo control (sin intervención), las cuales se encuentran en promedio 2 puntos por debajo, esto se debe a que las organizaciones que participaron en dicho grupo tenían antes de iniciar el proceso, un desarrollo de la capacidad institucional bajo.

En la siguiente tabla se observa que las áreas donde interviene directamente FORTALESSA con su proceso de Asistencia Técnica son: Normas y Políticas Institucionales, Recursos Humanos, Productividad, Seguimiento, Supervisión y Evaluación, Situación Contable y Financiera y, Autosuficiencia Financiera. (Asistencia Técnica: 75%; Consultorías: 42%; Cursos de Capacitación: 58% y Sin Intervención: 49%).

Las organizaciones que participaron en el proceso de asistencia técnica presentan diferencias superiores de 33 puntos porcentuales con relación a las OSC que recibieron asesorías, de 17 puntos con relación a las OSC que recibieron cursos de capacitación y 26 puntos con relación a las OSC que no fueron intervenidas.

Tabla No.9. Áreas de enfoque del modelo de Fortalecimiento de FORTALESSA.

AREAS DE DESARROLLO	Asistencia Técnica	Consultoría	Cursos	Sin Intervención
Normas y Políticas	87	40	60	52
Recursos Humanos	60	33	41	35
Productividad	73	38	54	48
Seguimiento y Evaluación	86	52	69	61
Situación Contable y Financiera	75	46	62	44
Autosuficiencia Financiera	68	44	60	50
TOTAL	75	42	58	49

Tabla diseñada por FORTALESSA.

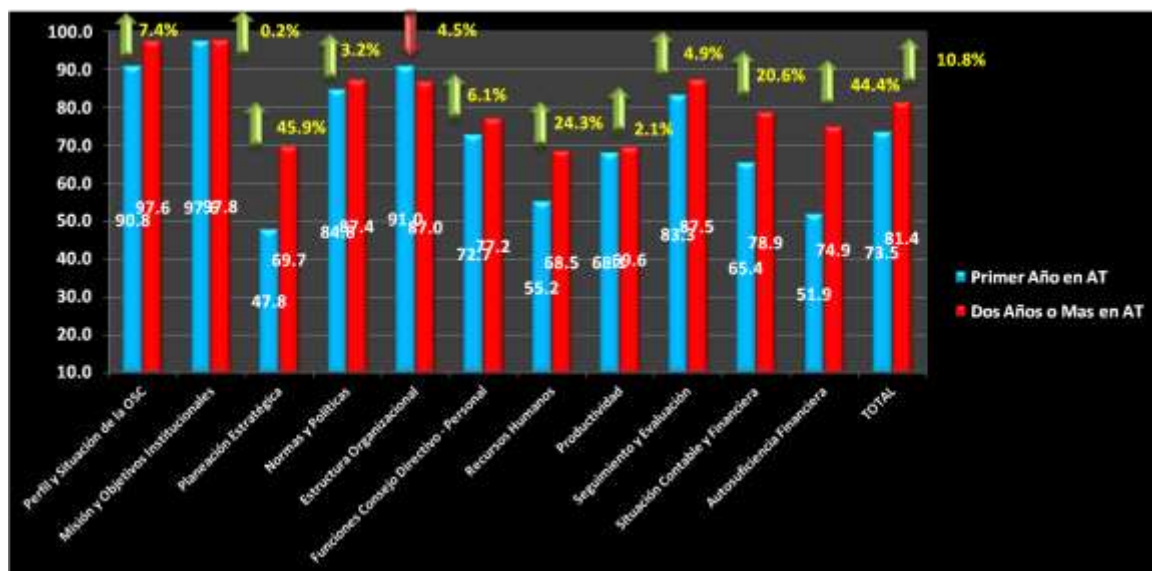
En las áreas en donde FORTALESSA interviene sólo a través de recomendaciones generales, en cursos y talleres: Perfil y Situación Legal de la Organización, Misión y Objetivos Institucionales, Planeación Estratégica, Estructura Organizacional y su Funcionamiento y Funciones del Consejo Directivo-Personal, los resultados son los siguientes: (Asistencia Técnica: 84%; Consultoría: 62%; Cursos de Capacitación: 76% y Sin Intervención: 59%). Las que recibieron Asistencia Técnica tienen 22 puntos porcentuales más en relación a las que recibieron Asesorías, 8 puntos porcentuales más en relación a las que recibieron Cursos de Capacitación y 25 puntos más cuando se comparan con las OSC que no fueron intervenidas.

Este análisis muestra de manera objetiva la importancia de la intervención personalizada a través de un proceso continuo de Asistencia Técnica y Consultoría, y el impacto que tiene dicha intervención cuando se compara con aquellas en donde la intervención se limitó a cursos de capacitación y con aquellas en donde no se llevó a cabo ningún tipo de intervención. Sin embargo, se debe destacar de manera independiente, el impacto positivo que tienen los otros servicios que presta Fortalessa con el propósito de promover el fortalecimiento y el desarrollo de las organizaciones.

Por otra parte, es también importante señalar que las organizaciones que han participado en el proceso de Asistencia Técnica por más de un año presentan un desarrollo de su capacidad institucional superior a las que participan por primera vez, demostrando la importancia de dar continuidad al esfuerzo de fortalecimiento institucional.

En la siguiente gráfica se puede observar la comparación de la evaluación Post de cinco OSC en su primer año de Asistencia Técnica vs. Once OSC que recibieron Asistencia Técnica por dos años o más:

Gráfica No.6. Evaluación Post de OSC con un año de AT vs. Evaluación Post de OSC con dos años o más de AT.



Evaluación Post 5 OSC con un año de AT vs. 11 OSC con dos años o más de AT

De acuerdo a la Tabla No.9, esta evaluación demuestra que el “Plan de Asistencia Técnica” que ofrece Fortalessa genera una mejora en la capacidad institucional de las organizaciones intervenidas en un primer año (diferencia positiva de 15.2%), así como en las que llevan más de un año en el programa (diferencia positiva 2.7)

Tabla No.10. Áreas de enfoque del modelo de Fortalecimiento Fortalessa.

Áreas de Desarrollo	Organizaciones con un Año en Asistencia Técnica			Organizaciones con 2 Años o mas en Asistencia Técnica		
	Pre	Post	Diferencia	Pre	Post	Diferencia
Perfil y Situación de la OSC	73.0	90.8	24.4%	100.0	97.6	-2.4%
Misión y Objetivos Institucionales	90.5	97.6	7.9%	98.3	97.8	-0.5%
Planeación Estratégica	44.1	47.8	8.4%	53.4	69.7	30.6%
Normas y Políticas	73.8	84.8	14.8%	87.7	87.4	-0.3%
Estructura Organizacional	82.4	91.0	10.5%	86.7	87.0	0.4%
Funciones Consejo Directivo - Personal	58.6	72.7	24.0%	72.4	77.2	6.6%
Recursos Humanos	54.2	55.2	1.7%	59.3	68.5	15.6%
Productividad	49.4	68.1	38.0%	72.0	69.6	-3.3%
Seguimiento y Evaluación	74.4	83.3	12.0%	87.4	87.5	0.1%
Situación Contable y Financiera	48.4	65.4	35.1%	82.6	78.9	-4.5%
Autosuficiencia Financiera	53.0	51.9	-2.1%	72.7	74.9	3.0%
Total	63.8	73.5	15.2%	79.3	81.4	2.7%

Tabla diseñada por Fortalessa.

A partir del segundo año del estudio de la evaluación de impacto del Centro, se averiguaron las áreas operativas que explican y/o predicen los cambios positivos en el desarrollo de la capacidad institucional

Para responder dicho cuestionamiento se utilizó el coeficiente de correlación lineal de PEARSON, índice que mide el grado de covariancia entre distintas variables relacionadas linealmente, es decir, este modelo nos ayuda a explicar a través de una proporción de variabilidad el porcentaje que una variable explica a otra.

Esto demuestra que según el modelo de correlación lineal de PEARSON, las variables más importantes que explican y/o predicen los cambios positivos en el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC son:

- Productividad.
- Planeación Estratégica
- Situación Contable y Financiera
- Normas y Políticas(N y P) Institucionales.
- Recursos Humanos.
- Auto Suficiencia Financiera.

De estas seis variables, cinco constituyen áreas específicas en donde se enfoca el modelo de intervención de “Asistencia Técnica” de Fortalessa.

En la siguiente tabla se muestran los resultados de la proporción de variabilidad compartida del modelo de PEARSON, aplicación Post 2010-2011:

Tabla No.11. Correlación Lineal Modelo Fortalessa.

Correlación Lineal Modelo Fortalessa:	
Estructura Organizacional y su Funcionamiento:	1.5%
Misión y Objetivos Institucionales:	23.7%
Funciones Consejo Directivo-Personal	23.9%
Perfil y Situación de la Organización:	29.9%
Seguimiento, Supervisión y Evaluación:	39.1%
Productividad:	41.4%
Planeación Estratégica (PE):	50.5%
Situación Contable y Financiera:	51.6%
Normas y Políticas (N y P) Institucionales:	61.0%
Recursos Humanos	65.3%
Autosuficiencia Financiera:	74.8%

Áreas de enfoque del modelo Fortalessa

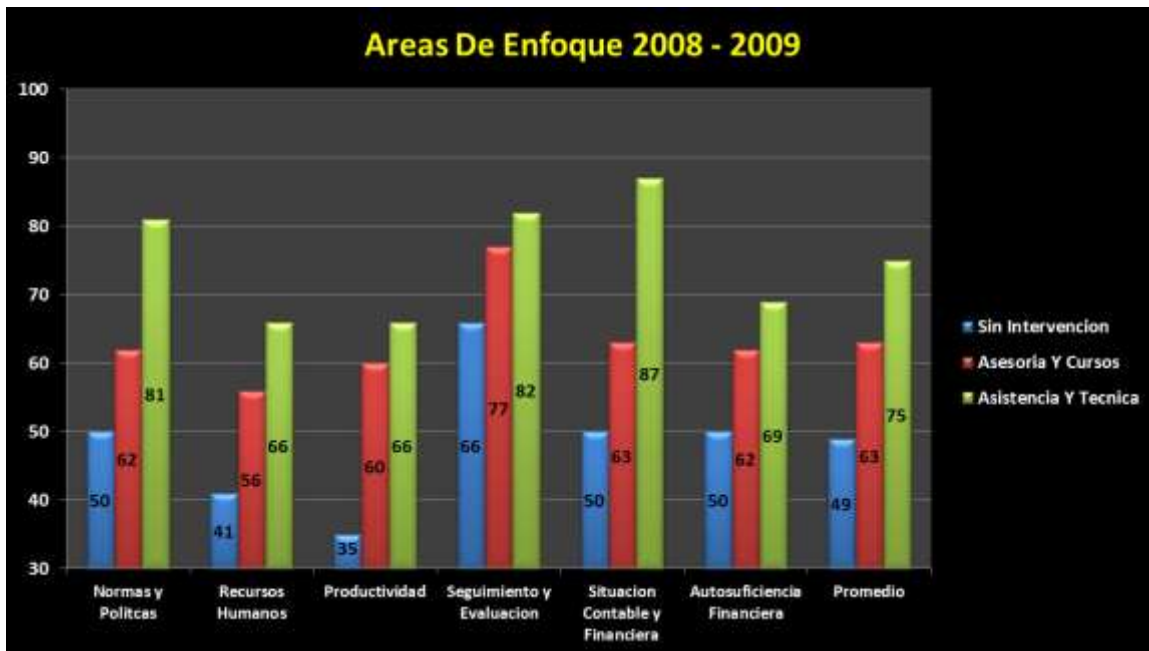
Tabla diseñada por el Fortalessa

Comparación de resultados 2008-2009 vs. 2009-2010 vs. 2010-2012 vs. 2012-2013

En las gráficas siguientes se muestra que el programa de fortalecimiento de Fortalessa presenta resultados consistentes durante la ejecución de los ciclos 2008-2009 y 2009-2010, 2010-2012 y

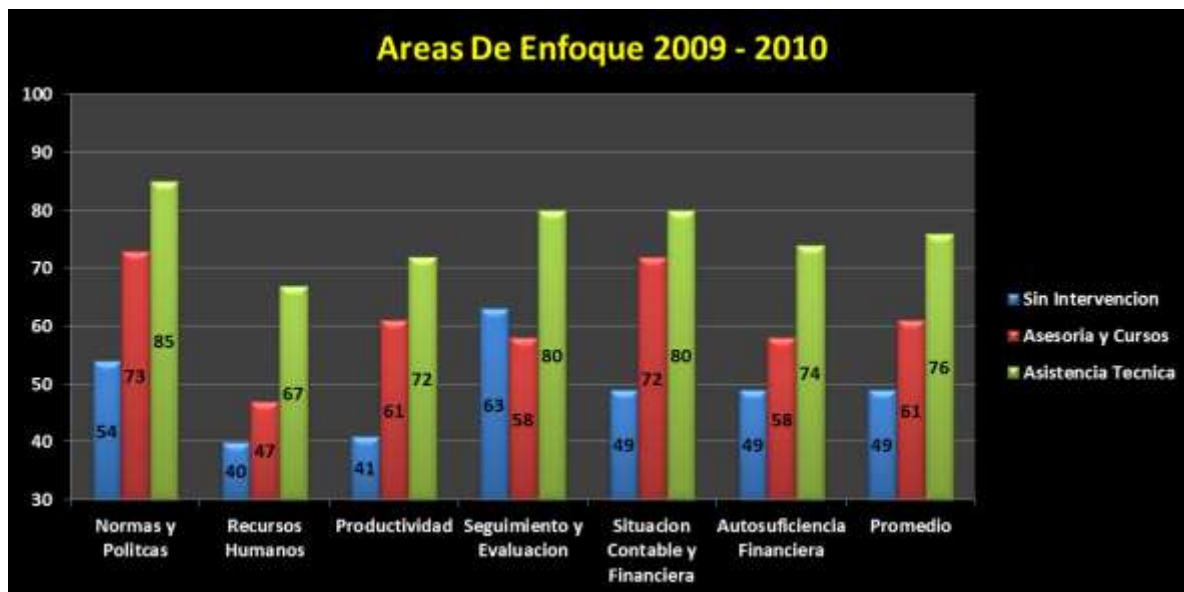
2012-2013 , generando cambios positivos en el desarrollo de la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil que han sido intervenidas por nuestra organización.

Gráfica No.6. Áreas de enfoque 2008-2009.



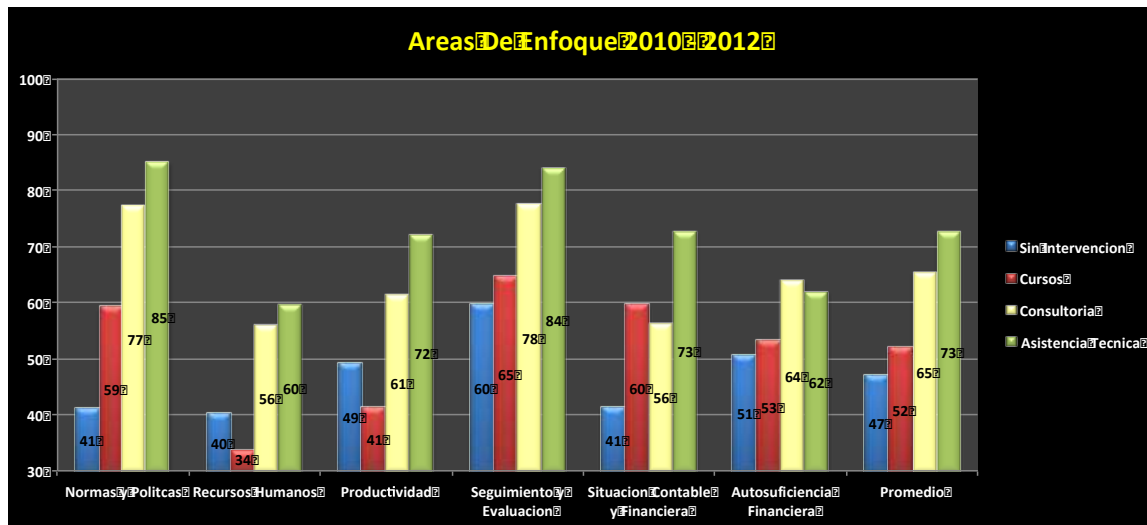
Gráfica diseñada por Fortalessa

Gráfica No.8. Áreas de enfoque 2009-2010.



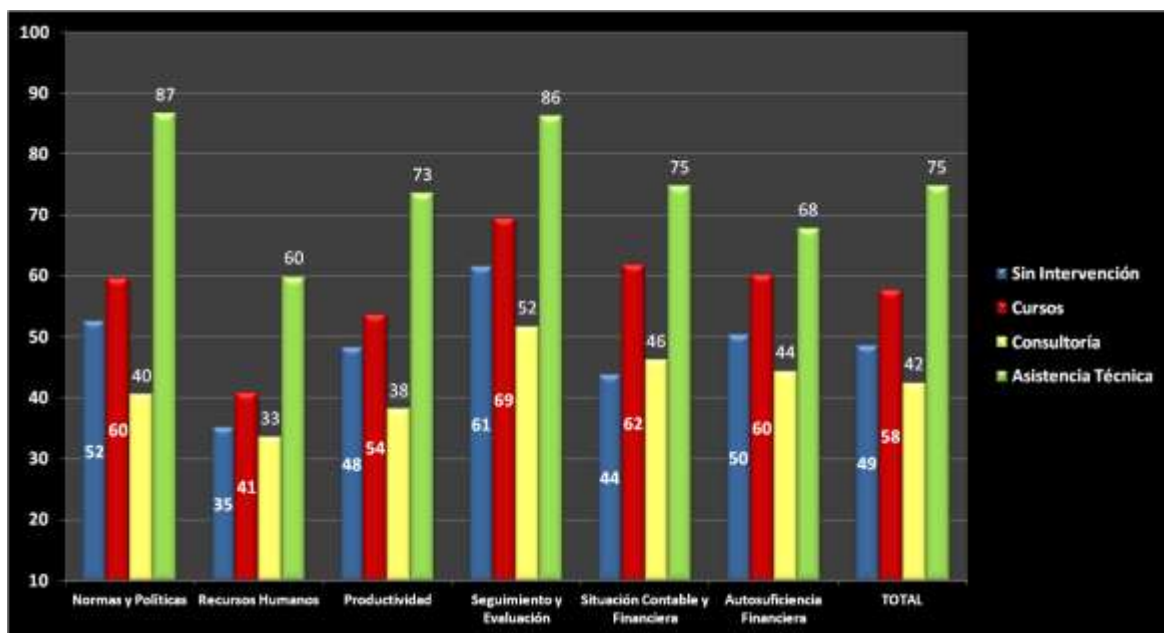
Gráfica diseñada por el Fortalessa

Gráfica No.9. Áreas de enfoque 2010-2012.



Gráfica diseñada por Fortalessa

Gráfica No.10. Áreas de enfoque 2012-2013.



Gráfica diseñada por Fortalessa

Conclusiones del estudio

Las OSC tienen distintas realidades y diversos grados de desarrollo, por tanto requieren un modelo de intervención de asistencia técnica, consultoría y capacitación que tenga la capacidad de poder adaptarse y adecuarse a la realidad y a las necesidades específicas de las Organizaciones de la Sociedad Civil que interactúan con el Fortalecimiento.

El análisis realizado demuestra cambios positivos muy importantes en las OSC intervenidas con el modelo de Asistencia Técnica, en las áreas de: Planeación Estratégica; Productividad; Funciones del CD-Personal; Perfil y Situación de la OSC y Normas y Políticas. Así como mejoras inferiores en Misión y objetivos; Estructura Organizacional; Recursos Humanos; Seguimiento y Evaluación; Situación Contable y Financiera y Autosuficiencia Financiera.

Así mismo muestra cambios muy importantes en todas las áreas de desarrollo en las organizaciones que participaron en procesos de Consultoría y Asesoría Individual.

Los cambios menos significativos se dieron en aquellas organizaciones que participaron solo en cursos de capacitación, notando el impacto limitado que tienen este tipo de intervenciones y que sustentan y justifican la intervención metodológica integral que lleva a la práctica el Fortalecimiento en Ciudad Juárez.

Las organizaciones que recibieron “Asistencia Técnica” presentaron en la evaluación Pre puntuajes superiores en 29 puntos con respecto a las que recibieron “Consultoría”. Es importante señalar esta situación, ya que generar cambios sobre rangos mayores de puntuación es más complicado.

Al comparar los resultados Post Intervención, las OSC que participaron en el proceso de Asistencia Técnica presentaron un grado de desarrollo institucional superior en 28 puntos a las que participaron en procesos de Consultoría, en 13 puntos a las que participaron en Cursos y talleres para mejorar su capacidad gerencial y en 26 puntos a las del grupo de control.

Este análisis muestra de manera objetiva la importancia de la intervención personalizada a través de un proceso continuo de Asistencia Técnica y Consultoría, y el impacto que tiene dicha intervención cuando se compara con aquellas organizaciones en donde la intervención se limitó a cursos de capacitación y con aquellas en donde no se llevó a cabo ningún tipo de intervención.

Las organizaciones que han participado en el proceso de *Asistencia Técnica* por más de un año presentan un desarrollo de su capacidad institucional superior a las que participan por primera vez, demostrando la importancia de dar continuidad al esfuerzo de fortalecimiento institucional.

La comparación de los resultados de la evaluación de cuatro ciclos: 2008-2009, 2009-2010, 2010-2012, y 2012-2013 demuestra cambios positivos crecientes a través del tiempo lo que sustenta la importancia de la continuidad del proceso de asistencia técnica y capacitación.

Este estudio pudo determinar cuáles de las once variables que mide el proceso de evaluación, eran las más importantes para explicar y/o predecir los cambios positivos en el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC en el siguiente orden de importancia:

1. *Auto Suficiencia Financiera.*
2. *Recursos Humanos.*
3. *Normas y Políticas(N y P) Institucionales.*
4. *Situación Contable y Financiera*
5. *Planeación Estratégica*
6. *Productividad.*

De estas seis variables, cinco constituyen áreas específicas en donde se enfoca el modelo de intervención de “Asistencia Técnica” del Fortalecimiento.

Será fundamental que Fortalecimiento continúe difundiendo las ventajas y beneficios del **Modelo de Asistencia Técnica** para lograr que más agencias financiadoras impulsen esta iniciativa entre las OSCS que apoyan y aseguran la accesibilidad de este modelo a sus instituciones donatarias y contribuyan como consecuencia, a estimular un proceso de fortalecimiento que aporte a cumplir con mayor eficiencia y efectividad, al cumplimiento de las misiones institucionales tanto de donantes como de donatarios.

Así mismo, continuara siendo de mayor importancia que las OSC participen en este proceso de manera voluntaria, así como asegurar la continuidad del mismo en aquellas que ya lo llevaron, y que consideren a este modelo de intervención como una herramienta que está diseñada para contribuir a que *hagan mejor lo que ya hacen bien.*

Fortalecimiento deberá extender su modelo de asistencia y capacitación formal para incluir en la medida de lo posible, a los Consejos Directivos y/o Patronatos de las OSC y facilitar así el fortalecimiento de las áreas estratégicas institucionales.

Notas

La muestra de 59 organizaciones corresponde al 16.16% del padrón de organizaciones (365 OSCS) que FORTALECIMIENTO tenía detectadas en Ciudad Juárez al 31 de diciembre de 2012. Cabe señalar que esta no es una muestra probabilística del universo de OSCS, ya que solo se logró entrevistar aquellas OSCS que estuvieron dispuestas a participar en esta evaluación.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (s.f.) Censo de Población y Vivienda. Número de habitantes Municipio de Ciudad Juárez. Recuperado en mayo de 2011. Disponible en: <http://cuentame.inegi.gob.mx/poblacion/habitantes.aspx>

² El Economista (2011, mayo). Seguridad Pública, Homicidios en Ciudad Juárez bajan 60% en un semestre. Recuperado en junio de 2011. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/05/21/homicidios-ciudad-juarez-bajan-60-semestre>

³ Registro Público de la Propiedad del estado de Chihuahua (s.f.). Registro de organizaciones no gubernamentales. Recuperado en mayo 2010. Disponible en: <http://rpp.chihuahua.gob.mx/>

⁴ Secretaría de Atención Tributaria (s.f.). Directorio de Donatarias Autorizadas 2009. Recuperado en mayo 2010. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx>

⁵ Secretaría de desarrollo social (s.f.). Buscador de las organizaciones de la sociedad civil. Recuperado en Mayo del 2010 .Disponible en : <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/selector.aspx>

⁶ Fundación del Empresariado Chihuahuense (2006, diciembre). Directorio de Organizaciones de la Sociedad Civil del Estado de Chihuahua. Recuperado en mayo de 2010 .Disponible en: <http://www.fortaleza.org.mx/#directorio.directorio>.

⁷ Construyendo Capacidades en las Organizaciones de la Sociedad Civil, A.C. (2006, marzo). Directorio de organizaciones de Ciudad Juárez. Recuperado en mayo de 2010. Disponible en: <http://www.fortaleza.org.mx/seccion/directorio/directorio/>

⁸ Construyendo Capacidades en las Organizaciones de la Sociedad Civil, A.C. (2009, julio). Estudio del Grado de Desarrollo de la Capacidad Institucional de las OSC. Recuperado en julio de 2013. Disponible en: www.fortaleza.org.mx

Mesa D.3

Expresiones de Sociedad Civil Organizada

El estado de las OSC de la Zona Metropolitana de Guadalajara en materia de planeación, un escenario de luces y sombras.

Paloma Sotelo Márquez y Janet Aguirre Dergal

Resumen

El estudio corresponde al primer capítulo del diagnóstico participativo “Organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG): capacidades, necesidades y entorno”. En él se pretende conocer las capacidades, intereses y necesidades de las OSC en materia de planeación estratégica y operativa para la intervención social. Se parte del supuesto que las OSC tienen mayor grado de alcance en sus objetivos y resultados (es decir, son más eficaces) si desarrollan planeación estratégica y operativa en sus intervenciones sociales. Para acercarse a las OSC se utilizaron dos enfoques participativos, el Enfoque del Marco Lógico (EML) y la Investigación Acción Participativa (IAP). Los resultados obtenidos reflejan que las OSC de la ZMG no cuentan con suficientes capacidades/habilidades en materia de planeación estratégica y operativa lo que se traduce en intervenciones sociales ineficaces. No obstante, se constatan sus frecuentes y múltiples intentos de lograr un mejor desarrollo institucional.

Palabras clave: OSC, planeación estratégica, planeación operativa, eficacia e intervenciones sociales.

Introducción

Este estudio es uno de los capítulos de la investigación “Organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG): capacidades, necesidades y entorno”.

En esta investigación buscamos dar un nuevo significado al análisis de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), actores que nacen de la reflexión social y de la voluntad y acción ciudadana. Cuando nos referimos a las OSC hablamos de personas; por lo tanto, de grupos complejos, cambiantes y dinámicos como la realidad social; de actores que buscan organizarse

para crear una transformación ahí donde ha surgido y persistido la vulnerabilidad y la marginación.

Desarrollamos un diagnóstico participativo, centrado en tres dimensiones clave de las organizaciones que desempeñan su labor en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG): sus necesidades, sus capacidades y su entorno.

A su vez, focalizamos estas dimensiones en tres objetivos específicos que guían esta investigación: 1) identificar las capacidades, intereses y necesidades de las OSC en materia de planeación estratégica y operativa para la intervención social; 2) identificar los niveles de armonización entre las acciones públicas y privadas de fomento a las OSC, y sus necesidades e intereses, y 3) identificar los mecanismos de vinculación entre las OSC y los distintos actores involucrados en el desarrollo social de la ZMG. El capítulo de esta exposición corresponde al primer objetivo.

2. Marco referencial

1.1 Planteamiento del problema

Cuando hablamos de estos actores nos referimos a organizaciones privadas, sin ánimo de lucro y formalmente organizadas que pretenden mejorar la calidad de vida de determinada población. Además, regulan sus propias actividades con un alto grado de participación ciudadana (Salamon y Helmut, 1999).

Las OSC son actores significativos porque en su desempeño se desarrollan —o podrían desarrollarse— las siguientes características: a) la autoorganización social, en razón de su campo en el empoderamiento social; b) las capacidades y habilidades para que los grupos y comunidades atendidos resuelvan o enfrenten sus problemas, y c) nuevas formas de institucionalidad orientadas a la prestación de servicios públicos bajo principios de adaptabilidad y solidaridad social (Cunill, 1997, citado en Aldrete, Alatorre y Bautista, 2009).

En México estas formas de organización han venido presentando un elevado crecimiento. A la fecha (2012), el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (en adelante Cemefi) registra 22 mil

765 OSC en el país, de los más diversos objetos sociales. Mil 225 se encuentran en el estado de Jalisco; de ellas, 751 están en la ZMG.

La Sedesol, en el “Diagnóstico de la situación de los actores sociales que promueven el desarrollo social” (Sedesol, 2009), atribuye la problemática de las OSC nacionales a la existencia de “actores sociales debilitados y que actúan de manera desarticulada”, y menciona una serie de razones que la generan:

- 6) las prácticas autogestivas limitadas, entendidas como aquellas incapaces de organizar acciones tendentes a la participación en los asuntos públicos;
- 7) el limitado desarrollo institucional, que se expresa en una débil capacidad para trabajar y hacer frente a sus objetivos y tareas;
- 8) los deficientes mecanismos de participación ciudadana, los cuales impiden que los actores sociales se articulen bajo ciertos criterios para poder incidir en el desarrollo de la sociedad;
- 9) la falta de sinergia entre los actores, la cual limita los beneficios de trabajar en un sistema de redes donde se intercambien recursos humanos, experiencias, materiales e infraestructura para generar ventajas para este sector;
- 10) la insuficiencia de recursos materiales, que les da un grado de informalidad importante y provoca su marginación para obtener financiamiento (Sedesol, 2009).

Tal debilidad y desarticulación de los actores de la sociedad civil se repite en el ámbito estatal y se hace evidente en el “Diagnóstico de las Organizaciones Civiles en Jalisco” (Peralta, 2005), trabajo realizado entre la Secretaría de Desarrollo Humano (SDH), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Los resultados demuestran que las OSC de Jalisco han tenido importantes avances en cuanto a su constitución formal y sus aspectos administrativos y contables, en contraste con significativas deficiencias en materia de planeación estratégica, medición de impacto, sustentabilidad financiera y desarrollo de capacidades en el equipo de trabajo.

2. Metodología

2.1 Enfoques de investigación

Llevar a cabo un diagnóstico participativo que explore las dimensiones antes descritas implica observar, preguntar, escuchar activamente, abrir espacios de reflexión y posibilidades para la acción. Por ello integramos a este proyecto dos enfoques cuya esencia es la participación y el consenso: el Enfoque del Marco Lógico (EML) y la Investigación Acción Participativa (IAP).

El EML agrupa diversos análisis, herramientas y técnicas orientados a que la población local analice su realidad, exprese sus problemas y prioridades y utilice la información generada, para llevar a cabo la identificación y diseño de las acciones de desarrollo más convenientes (Gómez y Sainz, 2010).

La IAP es un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico con la participación activa de los grupos implicados. Se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social (Eizaguirre y Zabala, 2006).

En resumen, tanto en la IAP como en el EML, el papel del agente externo no es el de un investigador que extrae información para desarrollar un proyecto, sino el de un facilitador que alienta la participación de las comunidades, la concienciación y el empoderamiento para que se genere el cambio en sus vidas.

2.2 Las técnicas de investigación

Este diagnóstico busca, en concordancia con los enfoques metodológicos de la IAP y el EML, rescatar las ventajas que presenta el uso complementario de las técnicas cualitativas y cuantitativas, poniendo especial atención a los aspectos de percepción, visión, formas de relación y comprensión de la organización y su entorno.

Para esta investigación se realizaron:

- 101 encuestas aplicadas a directores de OSC de la ZMG;
- dos grupos focales: uno integrado por seis directivos (en tres sesiones) y otro por seis operativos (en una sesión) de OSC de la ZMG;

- análisis documental de fuentes secundarias;
- ocho entrevistas en profundidad, realizadas a representantes de los siguientes ámbitos: Gobierno federal, Gobierno estatal, Gobierno municipal, Universidad, empresa privada, fundaciones, medios de comunicación impresa, radio y televisión.

Descripción y definición de la población sujeto de estudio

La población objetivo, sujeto de estudio y protagonistas de esta investigación, son las OSC de la ZMG, es decir, las que desarrollan allí su labor y realizan actividades contempladas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

La herramienta de sistematización de resultados

Los resultados que generaron los instrumentos fueron sistematizados desde el EML. En esta investigación se hizo uso del árbol de problemas como herramienta participativa para sistematizar la información generada en la encuesta, los grupos focales y las entrevistas en profundidad, es decir, para integrar y armonizar los resultados de tipo cuantitativo y cualitativo.

El árbol de problemas presenta una serie de características que lo hacen especialmente útil en investigaciones de esta naturaleza, pues constituye el esquema básico de ordenación del diagnóstico situacional (Gómez y Sainz, 2010), bajo una lógica de causas y efectos que, a su vez, contribuyen al entendimiento de los problemas y a la comprobación de las hipótesis. Este panorama dibuja las circunstancias de determinados grupos, colectivos u organizaciones que perciben de forma negativa una situación o que la padecen.

El uso de esta herramienta permite reflejar la lógica de causas y efectos de los problemas detectados. La relación de dichas causas permite, posteriormente, trazar las líneas de solución para desarrollar la intervención social. Es decir: la lógica indica que los problemas han de atenderse desde sus causas y no desde sus efectos, como frecuentemente ocurre en los proyectos y programas sociales.

3. Marco conceptual

3.1 Las OSC, organizaciones conformadas por personas con capacidades y competencias

Las intervenciones de la sociedad civil organizada en una problemática social tienen como fin su transformación y solución. Para ello se requiere de ciertos medios, y la planeación es el proceso que acompaña y guía el recorrido entre el punto de partida y aquello que se busca alcanzar.

Aunque existen debates sobre el enfoque, el método y las herramientas más apropiadas para el desarrollo de la planeación, es ampliamente reconocido que la planeación estratégica y operativa en una organización, con o sin fines de lucro, es un elemento clave para el logro de sus iniciativas. En este capítulo tenemos como objetivo específico explorar las capacidades, intereses y necesidades, en materia de planeación estratégica y operativa, de las OSC de la ZMG dedicadas al desarrollo social. Partimos del supuesto de que aquellas que cuentan con procesos de planeación alcanzan sus objetivos con más eficacia.

De acuerdo con el enfoque sistémico de las OSC, “la organización se concibe como un conjunto de subsistemas relacionados, entre los cuales existen interconexiones clave que permiten explicar el funcionamiento de la organización en términos de relaciones entre las partes, causas y efectos, estímulos y respuestas, así como vínculos permanentes con el exterior” (Cámara, 2005).

Algunos aspectos clave de este enfoque que se vinculan con el objetivo de este capítulo son las siguientes: 1) las organizaciones están conformadas por personas con capacidades y competencias, expectativas y objetivos e intereses personales; 2) las personas que integran una organización interactúan, colaboran y se coordinan para lograr un propósito común; 3) las organizaciones cuentan con una estructura y unos procesos o cadenas de producción, y normalmente establecen una división del trabajo entre sus miembros; 4) las organizaciones son un sistema socio-técnico; es decir, incluyen aspectos técnicos y operativos (eje de estructura y procesos), pero también están integradas por individuos que en conjunto influyen en el funcionamiento de la organización (Cámara, 2005).

3.2 ¿Qué es la planeación?

Es un proceso cíclico y sistemático que comprende varios aspectos: la identificación y análisis de la situación inicial que se desea transformar; el establecimiento de la situación de mejora a la que

se pretende llegar; la definición de objetivos concretos que conducirán a ella; la definición de estrategias y de un plan de acción que contemple los recursos humanos, materiales y financieros disponibles; la ejecución del plan junto con un seguimiento y revisión continua, y finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos con el fin de extraer aprendizajes útiles para futuras programaciones (Cruz Roja 1991 en Cámara, 2005).

El proceso de planeación puede hacerse en distintos niveles, y de acuerdo con el nivel en que se esté desarrollando, se distingue como planeación operativa o planeación estratégica.

La planeación estratégica se refiere a los objetivos más amplios y de carácter global de la organización, incluyendo aspectos aspiracionales y que pueden ser alcanzados a largo plazo. Debe poner especial énfasis en el entorno; busca definir las razones de la existencia de la organización, su naturaleza y propósito, sus creencias y aspiraciones, así como las líneas centrales de acciones por emprender.

La planeación operativa parte de los consensos logrados en la planeación estratégica. Su función es ejecutarlos en la vida diaria de la organización, a corto y mediano plazo. Por su naturaleza, se centra principalmente en la vida interna de la organización y busca determinar las acciones concretas que servirán para alcanzar sus objetivos; asimismo, los medios para identificar y evaluar sus logros, los plazos en que habrán de alcanzarse, la distribución de responsabilidades entre los miembros del equipo, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios.

Existen, entonces, diferencias entre la planeación estratégica y la operativa en cuanto a grado de detalle o nivel de objetivos, alcance, énfasis, horizonte temporal, principales preguntas, elementos y actores implicados. La siguiente tabla presenta estas características.

Tabla 1

	Planeación estratégica	Planeación operativa
Grado o nivel de objetivos	Directrices, lineamientos y objetivos generales	Objetivos específicos, resultados
Alcance/énfasis	Toda la organización. Énfasis prioritario en el entorno	Áreas, unidades, departamentos. Énfasis prioritario en aspectos internos
Horizonte temporal	Largo plazo	Corto plazo
Principales preguntas	¿Quiénes somos?: Para qué existimos / Para quién trabajamos / Qué hacemos / En qué creemos ¿A qué aspiramos?: Dónde queremos estar en un plazo de 3 a 10 años ¿Dónde estamos?: Características de la situación actual ¿Qué queremos lograr? ¿Cómo podemos llegar allí?	¿Qué haremos para llegar? ¿Cómo sabremos si lo hemos logrado? ¿Cuándo lo haremos? ¿Quién hará el trabajo? ¿Qué recursos se necesitan y cuánto cuestan?
Elementos	Misión: Propósito / Destinatarios y otros implicados / Productos y servicios / Valores Visión Diagnóstico: Externo / Interno Objetivos Estrategias	Proyectos, servicios, procesos, actividades Indicadores y medios de verificación Cronogramas o calendarios de ejecución Asignación de responsabilidades Presupuesto
Implicados	Todos los niveles de la organización: Directivos Unidades operativas: Personal / Voluntariado Usuarios o destinatarios Otras personas implicadas Comité de planificación	Unidades operativas
Documentos	Plan estratégico	Plan operativo

Fuente: elaboración propia, con base en Cámara, 2005, p. 67

3.3 ¿Por qué la planeación estratégica y la operativa facilitan la eficacia de las OSC en su intervención social?

Las organizaciones que llevan a cabo ejercicios de planeación estratégica y operativa presentan una serie de ventajas. El proceso de planear genera, por sí mismo, un valor añadido a la

organización y a sus miembros. Entre los beneficios de las dinámicas de planeación para las OSC se encuentran:

- contar con un análisis sobre el entorno del que forma parte
- identificar su situación actual en cuanto a fortalezas y retos
- establecer sus prioridades y dirección
- involucrar a sus miembros, y —por tanto— repartir entre ellos la responsabilidad del futuro de la organización, lo cual fortalece el trabajo en equipo
- desarrollar la capacidad de generar consensos
- hacer un mejor uso de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles
- aportar una base para evaluar sus actos, retroalimentarse y mejorar
- transmitir a los actores externos una imagen clara y profesional de la organización (Richardson, 2004; Cámara, 2005).

En esta investigación nos centramos en la eficacia que se alcanza, o no, en una OSC al desarrollar procesos de planeación. La eficacia es “la medida del grado o nivel de alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria y en un periodo determinado, sin considerar —a diferencia del concepto de eficiencia— los costos en los que se incurre para obtenerlos” (MAEC, 2007).

La hipótesis que planteamos para este objetivo específico es que las OSC tienen mayor grado de alcance en sus objetivos y resultados (es decir, son más eficaces) si desarrollan planeación estratégica y operativa en sus intervenciones sociales.

4. ¿Cuál es el estado de las OSC de la ZMG en materia de planeación estratégica y operativa?

Cuando hablamos del estado de las OSC de la ZMG, nos referimos a la situación de sus aspectos clave para su desarrollo institucional, como la planeación estratégica y la planeación operativa. Para conocer su situación se aprovecharon los resultados de la encuesta, los grupos focales, el análisis documental, la experiencia del equipo investigador y de CF, como institución

acompañante de su desarrollo organizacional. Estos resultados contribuyeron a la identificación y comprobación de la hipótesis mencionada.

Como se explica en el apartado metodológico, la información generada se sistematizó a través del árbol de problemas (véase el anexo 1). Durante este ejercicio, el foco de atención fue la identificación y reconocimiento del problema central, y en torno a él, de sus causas y efectos. Una vez conocidos y analizados los resultados, salió a la luz la siguiente problemática central: las OSC de la ZMG no cuentan con suficientes capacidades/habilidades en materia de planeación para la intervención social. Las causas subyacentes se presentan bajo distintos matices, es decir, niveles de complejidad, magnitud y severidad.

4.1 Los claros y oscuros de las OSC de la ZMG en materia de planeación estratégica

La primera causa directa del problema central es que los miembros de las OSC no conocen de manera suficiente los aspectos clave de la planeación estratégica. Es decir: el 40 por ciento de los miembros de las OSC que participaron en la encuesta reconocen no saber totalmente quiénes son como organización; a la par, el 48 por ciento afirma no saber totalmente qué quieren lograr como organización. Sin embargo, el primer matiz destacable es que el 25 por ciento, respecto a la primera pregunta, y el 37 por ciento, respecto a la segunda, afirma saber estas cuestiones “aceptablemente” (como muestra la tabla 2).

Lo anterior pone el acento en la importancia de consolidar aspectos clave, tales como la visión y misión, necesarios para asegurar el desarrollo de las OSC a largo plazo.

Tabla 2

¿En qué medida los miembros de la organización saben totalmente lo siguiente sobre su OSC?	Porcentaje de OSC que dicen no saberlo totalmente:
¿Quiénes son?	40%
¿Qué quieren lograr?	48%

Fuente: con base en encuesta realizada para esta investigación (2012)

En este mismo orden de causas, solo el 29 por ciento de las OSC participantes reconocen como prioritaria la capacidad/habilidad en materia de planeación estratégica. Esto se explica por el hecho de que la mayoría de las OSC iniciaron sus funciones desarrollando actividades de forma reactiva ante una necesidad o situación concreta, como un problema físico o psíquico padecido por alguien cercano, la carencia de algún servicio o infraestructura en determinado barrio o colonia. Si bien su objetivo era brindar atención, partieron con importantes deficiencias estratégicas.

Ejemplo de ello es el testimonio que surgió en la sesión de grupo focal con directores de OSC: “Nosotros empezamos con lo operativo, y posteriormente comenzamos a diseñar la parte de la misión y visión. Teníamos mucho cariño por la organización y por la problemática, pero no lo habíamos puesto sobre papel” (directivo de OSC).

En línea con esto, el 35 por ciento de las OSC prioriza, en sus directivos, las capacidades y habilidades vinculadas con los valores (véase gráfico 3) por encima de la capacidad en planeación estratégica, que arroja un segundo lugar. Este hallazgo supone que las organizaciones consideran la práctica de los valores, tales como la integridad y la honestidad, la principal capacidad/habilidad que no debe faltar en el personal directivo de una OSC.

Gráfico 3

■ ¿Qué habilidad/capacidad crees que no debe de faltar en el personal directivo?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Por otra parte, solo el ocho por ciento de las OSC consideran prioritaria la capacidad/habilidad de delegar y supervisar; esto explica en gran medida la alta concentración de roles y funciones que asumen los directores en la vida de la organización. Aunado a ello, encontramos la tendencia a considerar esta concentración de funciones como una oportunidad de ganar reconocimiento y no como deficiencia directiva y operacional.

La última de las causas identificadas, la cual explica que los miembros de las OSC no conozcan aspectos clave sobre la planeación estratégica, es que estos actores no invierten suficientes recursos humanos y materiales en capacitarse específicamente en planeación estratégica. Aun cuando en promedio invierten 12 horas al mes en capacitación general (CF, 2012), esta no es frecuente ni forma parte de su cultura organizacional. En cambio, las organizaciones con mayores niveles de desarrollo institucional son las que invierten más en este tipo de acciones. Dicha situación será analizada al detalle en el siguiente capítulo.

4.2 Las OSC de la ZMG en materia de planeación operativa: un escenario de más sombras que luces

La segunda causa directa del problema central es que los miembros de las OSC no conocen suficientemente aspectos clave de la planeación operativa. Es decir, el 67 por ciento de las OSC reconocen no saber totalmente qué harán para lograr sus fines; a la par, el 77 por ciento afirma no saber totalmente cómo identificar si logran sus fines y medios. A su vez, el 49 por ciento dice no saber totalmente quién es responsable de cada actividad, y el 77 por ciento reconoce que no todos sus miembros saben totalmente qué recursos necesitan ni sus costos, como lo expresa la siguiente tabla:

Tabla 3

¿En qué medida los miembros de la organización saben totalmente lo siguiente sobre su OSC?	Porcentaje de OSC que dicen no saberlo totalmente:
¿Qué harán para lograr sus fines?	67%
¿Cómo identificar si lo han logrado?	77%
¿Quién es responsable de cada actividad?	49%
¿Qué recursos necesitan y su costo?	77%

Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Cabe señalar que el desconocimiento sobre quién o quiénes son los responsables de desarrollar cada actividad, en el marco de una intervención social, se explica en gran parte porque los directivos tienden a concentrar funciones de carácter operativo. Y, como se mencionó, ellos reconocen que cuentan con niveles bajos en su capacidad para delegar y supervisar. De hecho, más del 40 por ciento acepta que dicha capacidad/habilidad es la que tiene menos desarrollada como directivo.

Estos números denotan una problemática de clara magnitud y severidad, situada en la dimensión operativa de planeación más que en la estratégica. En suma, dichos actores pueden conocer aceptablemente sus propósitos y objetivos a largo plazo, pero es notorio su desconocimiento en lo que se refiere a las estrategias a corto y mediano plazo, como servicios, proyectos, actividades, indicadores y cronograma de acciones, entre otros aspectos propios de la planeación operativa de las organizaciones.

En línea con esto, en la sesión de grupo focal con personal operativo de OSC se expresan las siguientes reflexiones: “La dificultad empieza cuando nos marcan los objetivos. Cuando estamos en tiempo de planeación nos dicen las metas y objetivos, pero, para ello, el entorno y contexto no son tomados en cuenta” (operativo de OSC). Otro participante declaró: “En cuanto a la planeación, creo que a veces me cuesta [trabajo entenderla], por mi puesto, pues hay aspectos que puedo planear, pero otros son muy reactivos y me cuestan trabajo” (operativo de OSC).

Lo anterior refleja que las OSC se plantean objetivos a largo plazo (planeación estratégica) que, operativamente y en su cotidianidad (planeación operativa), resultan difíciles de alcanzar. Esto crea una clara desvinculación entre las dimensiones estratégica y operativa, es decir, entre lo aspiracional y las capacidades y habilidades reales de la OSC.

En otro orden de causas, solo el 12 por ciento de las OSC reconocen como prioritaria la capacidad/habilidad de sus miembros en materia de planeación operativa (véase gráfico 4). En contraste, el 40 por ciento de las OSC prioriza en su personal operativo la capacidad/habilidad de ser íntegros y honestos.

Gráfico 4

■ ¿Qué habilidad/capacidad crees que no debe de faltar en el personal operativo?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Por otra parte, el 32 por ciento considera más importante la responsabilidad en las funciones asignadas que la capacidad/habilidad de análisis, solución de problemas y resolución de conflictos, que solo un cinco por ciento prioriza.

Todo lo anterior se traduce en que para las OSC es más importante que su personal operativo cuente con honestidad e integridad, pero que además asuma y desarrolle sus funciones con responsabilidad, independientemente de que dichas funciones sean, o no, fruto de un proceso de planeación operativa. Asimismo, el análisis y solución de conflictos no se considera relevante, posiblemente porque se entiende que es el personal directivo el que debe desarrollar esta capacidad/habilidad.

Estos resultados podrían dibujar un escenario en donde se privilegie, por ejemplo, el perfil de personal operativo honesto, íntegro y que cumpla con las funciones asignadas, en vez de que se superponga al analítico, gestor de conflictos y capacitado en planeación operativa.

Otra razón que contribuye a que los miembros de las OSC desconozcan los aspectos clave de la planeación operativa es la deficiente consolidación en sus equipos de trabajo debido al alto nivel de rotación en su personal operativo. Esto, a su vez, obedece a dos causas. Por una parte, el personal remunerado de las OSC cuenta con bajos niveles de permanencia: cuatro años en promedio. Por otra parte, poseen una significativa dependencia de personal voluntario para la

operación de sus programas y proyectos. Es decir, el 40 por ciento de las OSC opera exclusivamente con voluntarios (CF, 2012).

Cabe mencionar que la dificultad no radica en que las organizaciones cuenten con programas de voluntariado e incluyan a este tipo de colaboradores, sino en que asignen puestos operativos, que demandan permanencia y continuidad, a perfiles con altos niveles de rotación.

Por último, una vez más encontramos que estos actores no invierten suficientes recursos, humanos y materiales, en capacitarse en materia de planeación operativa. Lo anterior presenta una problemática más aguda que en el caso de la planeación estratégica, pues aunado a que principalmente las organizaciones con mayores niveles de desarrollo institucional son las que tienden a aprovechar las oportunidades de capacitación, sus directivos son quienes con más frecuencia participan en ellas, posiblemente por la alta concentración de funciones que tienden a desempeñar (CF, 2012).

4.3 Los efectos de la situación de las OSC de la ZMG en materia de planeación estratégica y operativa

Efecto es todo comportamiento o acontecimiento que se produce a consecuencia de un problema o una serie de problemas. Es el desenlace o resultado de un factor que se identifica como causa.

Los efectos que se desprenden del problema central suelen resultar mucho más visibles y familiares que sus causas. Esto sucede porque los problemas sociales generan determinados efectos que a la luz de la cotidianidad aparentan ser causas. Dicha confusión es la que lleva, en repetidas ocasiones, a “atender” los problemas sociales con intervenciones dirigidas a paliar los efectos, no a resolver las causas. No obstante, los efectos del problema central identificado (las OSC de la ZMG no cuentan con suficientes capacidades/habilidades en materia de planeación para la intervención social) guardan una relación casi directa con las causas subyacentes.

En principio, encontramos como clara consecuencia que el 16 por ciento de los directivos de las OSC reconocen que la capacidad/habilidad en planeación estratégica es la menos desarrollada, (véase gráfico 5).

Gráfico 5

■ ¿Qué habilidad/capacidad crees que tienes menos desarrollada como directivo?



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Esta realidad está presente en algunas reflexiones expresadas en las sesiones de grupo focal: “Yo siento que no tengo esa capacidad de organización, de sistematización. Todo ha sido con el corazón. Esa ha sido nuestra motivación: ayudar pero sin mucha idea, por ejemplo, empresarial. Ha sido tropiezo tras tropiezo” (directivo de OSC).

En estos espacios también se expusieron opiniones seguramente representativas del 16 por ciento de las OSC que afirman tener como capacidad/habilidad más desarrollada la planeación estratégica:

“Yo tengo mucha visión y soy muy práctico. Tengo muy claro hacia dónde quiero que vayamos. Me he hecho bueno en identificar perfiles de gente en determinados puestos. Como directivo, no eres bueno o malo; eres eficiente o ineficiente. Si uno empieza en un puesto queriendo hacer amigos, ni tienes amigos ni desarrollas bien la organización [...] Quiero conocer más sobre aspectos administrativos. Necesito más capacitación sobre planeación financiera” (directivo de OSC).

La anterior reflexión lleva implícitos hallazgos especialmente significativos. Por una parte, cuando las OSC identifican entre sus capacidades/habilidades más desarrolladas la planeación (estratégica u operativa), tienden a identificar la necesidad de profesionalizarse en aspectos estratégicos y técnicos, como en planeación financiera, de acuerdo con la cita anterior.

No obstante, este perfil de OSC da menor importancia a las capacidades/habilidades de socialización y empatía: el 37 por ciento de los directivos de OSC con mayores capacidades en

planeación la reconocen como su capacidad/habilidad menos desarrollada, cinco por ciento arriba del 32 por ciento de los directivos de OSC con niveles medios de planeación. Además, estas OSC podrían optar por no incluir la participación del personal operativo en el diseño de su planeación estratégica. A propósito de esto, se presenta la siguiente reflexión que surge de las sesiones de grupo focal:

“Quienes formamos la OSC (éramos como ocho) realizamos la planeación estratégica en su momento. Para este año se tiene contemplado que participe gente del consejo consultivo, personas con conocimientos de la problemática y personas con cargos de jefatura. No tiene caso integrar a todo el personal en este proceso: no hemos tenido una buena experiencia. No entienden y no tienen por qué entenderlo” (directivo de OSC).

Otra consecuencia es que el 36 por ciento de los directivos de las OSC reconocen que la planeación operativa es la capacidad/habilidad menos desarrollada en su personal (véase gráfico 6). La suma de estos vacíos de tipo estratégico y operativo ocasiona que las OSC tiendan a operar sin estructura ni procesos claros de funcionamiento, asumiendo roles y responsabilidades a partir de las necesidades inmediatas y no de las acciones planeadas; se les asigna un responsable a fin de conseguir ciertos objetivos a corto y mediano plazo.

Gráfico 6



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

A su vez, se tiende a establecer objetivos que están por encima de sus capacidades, y medios (resultados y actividades) que no conducen al logro de los fines. En otras palabras, la dimensión aspiracional —los “qué y para qué”— se crea desde ideales poco congruentes con la realidad y capacidad de las OSC. Por su parte, la dimensión operativa —los “cómo, cuándo, cuánto y quiénes”— se construye sin atender adecuadamente a la coherencia y contribución con la dimensión aspiracional.

Lo anterior deriva en que el 64 por ciento de las OSC reconocen que no logran totalmente sus medios (véase gráfico 7), y el 61 por ciento reconoce que no logra totalmente sus fines planteados en las intervenciones sociales (véase el gráfico 8).

Gráfico 7



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Gráfico 8



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

Al respecto, cabe señalar la posible confusión en la que se encuentra un número importante de OSC en cuanto a la concepción de medios y fines, su diferenciación y la relación directa que guarda la suma de los medios para el logro de los fines. A continuación se ejemplifica esta relación:

La “mejora del estado nutricional de los niños y jóvenes de la colonia Santa Lucía” es un fin, mientras que el “servicio diario de comedores para los jóvenes y niños de la colonia Santa Lucía” es un medio. El primero presenta la situación positiva que se pretende alcanzar, y el segundo presenta el servicio o actividad (entre otros posibles) que debe llevarse a cabo para alcanzar el fin.

En este sentido, llama la atención que sea más elevado el número de OSC que reconoce que no cumple sus medios totalmente que el número de OSC que reconoce que no cumple sus fines totalmente. Bajo esta lógica, estaríamos leyendo que se alcanzan algunos objetivos aun cuando no se logren los medios previstos para ello. Dicha lógica no tiene sentido en los procesos de planeación estratégica y operativa.

Así, nos encontramos ante una situación sobre la que debe reflexionarse detenidamente para mejorar la acción. Es decir, es necesario considerar la presencia de un posible círculo vicioso en

donde la causa y razón de ser de las OSC se relaciona con la existencia de una problemática social, pero su deficiente atención lleva a un bajo impacto positivo de sus estrategias.

En paralelo, se evidencia una realidad no menos relevante: el elevado número de OSC que no cuentan con procesos de evaluación sistematizados (véase gráfico 9); es decir, 75 por ciento de ellas no contemplan procesos que permitan la reorientación de acciones, el aprendizaje interior y con otras organizaciones y la rendición de cuentas a sus posibles financiadores o donantes. Esto provoca que no conozcan suficientemente si están cumpliendo los objetivos en sus intervenciones sociales.

Gráfico 9



Fuente: encuesta realizada para esta investigación (2012)

5. ¿Cuál es la relación entre planeación y eficacia?

La descripción del estado de las OSC de la ZMG en materia de planeación estratégica y operativa nos permite identificar que, efectivamente, tal como se plantea en la hipótesis correspondiente, las OSC tienen mayor grado de alcance en sus objetivos y resultados (es decir, son más eficaces) si desarrollan planeación estratégica y operativa en sus intervenciones sociales. Los resultados del análisis indican que solo el 36 por ciento de las OSC reconocen que logran los medios previstos;

el 59 por ciento acepta que logra algunos medios, y nada más el 39 por ciento afirma que logra sus fines, mientras que el 58 por ciento señala que logra algunos de sus fines.

Con el objetivo de contar con elementos adicionales que soporten esta afirmación, se presenta un ejercicio de comparación entre los distintos niveles de conocimiento de las organizaciones sobre algunos aspectos clave de la planeación estratégica y operativa y sus niveles de eficacia, entendidos como la medida en que logran sus medios y fines.

Los resultados encontrados indican que, las OSC cuyos miembros saben totalmente quiénes son como organización son más eficaces en cuanto al logro de sus fines y medios, tal como se muestra a continuación.

Tabla 4

¿En qué medida los miembros de tu OSC saben quiénes son como organización?	% de OSC que logra los fines que busca alcanzar a través de sus intervenciones sociales	% de OSC que logra los medios que busca alcanzar a través de sus intervenciones sociales
Totalmente	49%	43%
Aceptablemente	28%	28%
Regularmente	9%	27%

Fuente: con base en encuesta realizada para esta investigación (2012)

A su vez, podemos afirmar que las OSC cuyos miembros saben totalmente qué quieren lograr como organización son más eficaces en cuanto al logro de sus fines y medios, como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 5

¿En qué medida los miembros de tu OSC saben qué quieren lograr como organización?	% de OSC que logra los fines que busca alcanzar a través de sus intervenciones sociales	% de OSC que logra los medios que busca alcanzar a través de sus intervenciones sociales
Totalmente	42%	36%
Aceptablemente	41%	38%
Regularmente	22%	22%

Fuente: con base en encuesta realizada para esta investigación (2012)

En línea con los resultados expuestos, las OSC cuyos miembros saben totalmente qué harán para lograr sus objetivos son más eficaces en cuanto al logro de sus fines y medios, como se aprecia en la tabla 6.

Tabla 6

¿En qué medida los miembros de tu OSC saben qué harán para lograrlo?	% de OSC que logra los fines que busca alcanzar a través de sus intervenciones sociales	% de OSC que logra los medios que busca alcanzar a través de sus intervenciones sociales
Totalmente	52%	48%
Aceptablemente	37%	31%
Regularmente	18%	24%

Fuente: con base en encuesta realizada para esta investigación (2012)

Estos resultados muestran las ventajas de la planeación para las intervenciones sociales de las OSC, pero deben considerarse algunas precisiones importantes: primero, que no todas las organizaciones requieren una planeación estratégica y operativa con un enfoque a profundidad y a largo plazo que implique largas sesiones de acuerdos y, por tanto, mayores recursos (Richardson, 2004). Las herramientas complejas de planificación no son garantía de mejores resultados ni son necesariamente adecuadas para todas las OSC. Existen enfoques de planeación sencillos, accesibles y participativos que pueden cumplir con la función de dar claridad a las OSC en sus aspiraciones y en la forma en que llegarán a ellas.

El enfoque de planeación ideal depende de la fase de crecimiento y de las circunstancias en la que se encuentre la organización: si es de reciente creación, si cuenta con experiencia en intervención social pero está en proceso de formalización de su estructura, si lleva un largo periodo operando pero está transitando a un modelo de mayor profesionalización, o si es una organización consolidada y con experiencia en planeación.

La segunda precisión es que la planeación estratégica y operativa no es, en sí misma, la solución a muchos de los problemas organizacionales más comunes, como una crisis interior, la insuficiencia de recursos necesarios para operar, las dificultades entre directivos o entre el personal operativo, o conflictos en el órgano rector de la organización. De hecho, no es conveniente iniciar procesos de planeación si existen conflictos importantes entre los miembros

de la organización que puedan dificultar el involucramiento participativo y el compromiso con los objetivos definidos.

Existen otros mecanismos que contribuyen a la solución de este tipo de situaciones, como herramientas de planeación a corto plazo, ejercicios para la creación de consensos y actividades para la resolución de conflictos (Richardson, 2004).

Finalmente, la planeación no debe ser rígida y excesivamente formalizada. Es necesario entender la naturaleza de las OSC y su labor, para que este ejercicio no desincentive la creatividad, la innovación, la capacidad de adaptación y reacción a nuevas circunstancias (Cámara, 2005). De lo contrario, se centrará la atención y esfuerzos de sus miembros en el cumplimiento de cantidades, metas, procedimientos y reglas, y se perderá de vista lo verdaderamente importante: el logro de mejores resultados en las intervenciones sociales y el aprendizaje continuo de la organización y sus miembros.

6. ¿Cuáles son las propuestas de las OSC de la ZMG para una mejor planeación estratégica y operativa en las intervenciones sociales?

Los instrumentos cualitativos, como las sesiones de grupo focal, representan una valiosa oportunidad para rescatar reflexiones, propuestas y conclusiones que resultan más complejas de generar e interpretar con los instrumentos cuantitativos.

Congruentemente con la IAP, en este espacio se busca rescatar las opiniones de las OSC expuestas en las sesiones de grupo focal, en las que se dibuja el camino o los caminos que deben seguirse en materia de planeación estratégica y operativa. Una vez generada la reflexión en torno a los temas expuestos, las propuestas nacen de las organizaciones y son como ventanas abiertas para la acción. A continuación los testimonios:

- **Saber lo que se quiere hacer y cómo hay que hacerlo, indistintamente de la fase de crecimiento en la que se encuentre la OSC.**

“Aun cuando somos un equipo un poco nuevo, conocemos lo que queremos hacer y cómo hay que hacerlo. Tenemos reuniones cada 15 días con el equipo operativo donde presentamos lo que

está pasando dentro de nuestras áreas, lo que desarrollamos. Y teniendo claro cuál es nuestro fin y de acuerdo con la realidad de cada lugar, definimos las estrategias. Si en dado momento la directora no está, el trabajo no se detiene, porque cada una sabemos lo que tenemos que hacer y lo que queremos, y esto favorece mucho el desarrollo del trabajo. De la misma forma, si alguna de nosotras no está, el trabajo sigue” (operativo de OSC).

- **Enriquecer la planeación estratégica y operativa con la participación constructiva de los miembros de las OSC.**

“Creo que es básico que los empleados de una OSC se involucren en la planeación estratégica y operativa de la OSC, pues se crea un contagio y se mueven las aguas” (operativo de OSC).

- **Promover el desarrollo de capacidades y habilidades en los colaboradores de las OSC.**

“Busco estar capacitándome continuamente, seguir promoviéndome continuamente. En la institución nos capacitan para la resolución de conflictos, se nos da tiempo siempre para promover la autoformación, tenemos nuestra mesa de diálogo. Me gusta mucho el trabajo organizado y el estar siempre alegre, ser firme sin dureza” (operativo de OSC).

“En relación con mis fortalezas, creo que he aprendido a reflexionar fuertemente sobre las realidades; creo mucho en los procesos participativos en la formación. A mí me mueve mucho el compromiso social. Me gusta mucho planear y sistematizar” (operativo de OSC).

- **Directores que construyan procesos de mejora y OSC sostenibles.**

“Mi director es un líder, un creador nato. Hace mucha planeación estratégica; es muy bueno creando proyectos pequeños y grandes; es muy bueno para las relaciones públicas y tiene la capacidad de crear capacidades. Tiene mucha habilidad para resolver problemas y busca que todos estemos siguiendo hacia dónde va la organización. De entrada, la organización es su vida, y eso es también una debilidad porque si él no está, la OSC se va a venir abajo; el proceso puede perderse. Esta debilidad ya se identificó y se está trabajando muy fuerte sobre eso” (operativo de OSC).

Conclusiones

El primer capítulo nos condujo a explorar las capacidades, intereses y necesidades de las OSC de la ZMG en materia de planeación estratégica, partiendo del supuesto de que tendrán mayor grado de alcance en sus objetivos y resultados si desarrollan planeación estratégica y operativa en sus intervenciones sociales.

La planeación, como un proceso cíclico y sistemático, comprende varios aspectos: la identificación y análisis de una situación inicial que se desea transformar y la de una mejor situación a la que se pretende llegar; la definición de objetivos que conducirán a esa situación positiva; la definición de estrategias y de un plan de acción que contemple los recursos humanos, materiales y financieros disponibles; la ejecución del plan junto con un seguimiento y revisión continua, y finalmente, la evaluación de los resultados obtenidos, para extraer aprendizajes que sean integrados en futuras programaciones (Cruz Roja, 1991, citado en Cámara, 2005).

En materia de planeación estratégica y operativa, las OSC de la ZMG presentan un escenario de luces y sombras. Los resultados obtenidos plantean una realidad compleja pero a la vez dinámica en la que el problema central es que no cuentan con suficientes capacidades/habilidades. No obstante, se constatan sus frecuentes y múltiples intentos de lograr un mejor desarrollo institucional.

La dimensión estratégica de la planeación cuenta con niveles aceptables sobre el conocimiento de las OSC respecto a “quiénes son” y “qué quieren lograr” como organización; sin embargo, no conocen estos aspectos en su totalidad. De hecho, el 16 por ciento de los directivos reconocen que cuentan con capacidades y habilidades menos desarrolladas en esta materia.

Las mayores deficiencias se presentan en la dimensión operativa de la planeación, donde los resultados arrojan niveles destacablemente bajos de conocimiento. El 35 por ciento de los directivos de las OSC reconocen que la planeación operativa es la capacidad/habilidad menos desarrollada en su personal. Esto redundará en que exista un significativo desconocimiento sobre las siguientes cuestiones: “cómo hacer para lograrlo”, “cómo identificar cuando se ha logrado”, “cuándo hacerlo”, “quiénes son los responsables de cada actividad” y “qué recursos se necesitan y su costo”. Estos aspectos no se atienden de modo adecuado en la vida operativa de las OSC; por el contrario, se obvian o se planean al margen de su misión y visión, lo cual crea una brecha significativa entre lo aspiracional y lo operativo. En efecto, esto repercute de manera negativa en

la calidad y eficacia de sus intervenciones sociales, lo que, paradójicamente, representa su razón de ser.

El supuesto de que la planeación estratégica y operativa lleva al logro eficaz de sus fines y medios pudo ser comprobado. Se hace evidente que las OSC cuyos miembros tienen bien claro “quiénes son”, “qué quieren lograr” y “qué harán para lograrlo” —aspectos clave de la planeación estratégica y operativa— tienen medios y logros más eficaces que las OSC que lo saben aceptable o regularmente.

A pesar de las dificultades expresadas, las OSC reconocen la importancia de saber lo que se quiere hacer y cómo, con independencia de su fase de crecimiento. Su propuesta es que se enriquezca la planeación estratégica y operativa con la participación constructiva de los miembros de las OSC; valoran que las OSC promuevan el desarrollo de capacidades y habilidades de los colaboradores y aprecian a los directivos que construyen procesos de mejora y OSC sostenibles.

Notas

2. Esta ley contempla diversas actividades: I) asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud; II) apoyo a la alimentación popular; III) cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; IV) asistencia jurídica; V) apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; VI) promoción de la equidad de género; VII) aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad (fracción reformada. Véase el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 16-06-2011; VIII) cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural (fracción reformada, *DOF*, 25-04-2012; IX) apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; X) promoción del deporte; XI) promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; XII) apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales; protección del ambiente, la flora y la fauna; la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable —a nivel regional y comunitario— de las zonas urbanas y rurales; XIII) promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; XIV) fomento de acciones para mejorar la economía popular; XV) participación en acciones de protección civil; XVI) prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; XVII) promoción y defensa de los derechos de los consumidores; XVIII) acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y XIX) las que determinen otras leyes.

Fuentes bibliográficas

CÁMARA LÓPEZ, Luis (2005) Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción socio-laboral. Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (Cideal).España.

CORPORATIVA DE FUNDACIONES (CF) (2012): Investigación de Sueldos de las Organizaciones Civiles. Guadalajara, México. 1 ed.

EIZAGUIRRE, Marlen y ZABALA Néstor (2006): Definición de Investigación- Acción- Participativa (IAP). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA) en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/132>

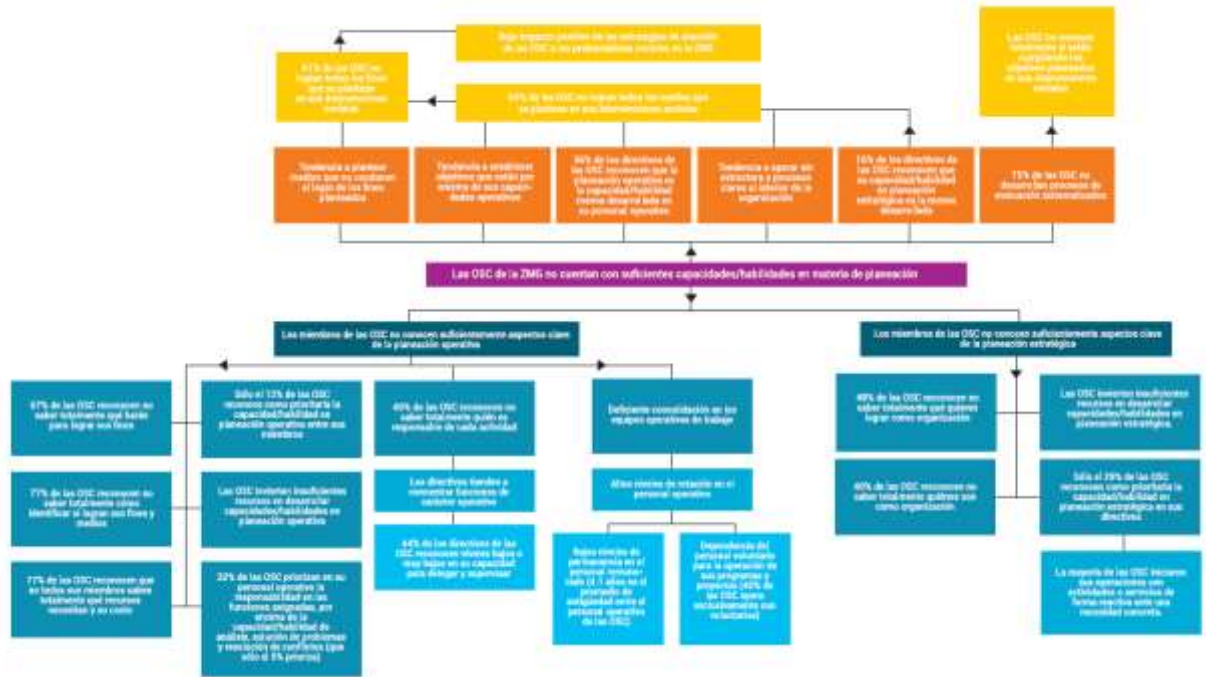
GOMEZ, Martín y SAINZ, Héctor (2010). El Ciclo del Proyecto de Cooperación al Desarrollo. El marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación. Fundación Cideal, 8va edición. España.

PERALTA, Carlos Coord. (2005) Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en el estado de Jalisco. Cuadernos Estatales de Política Social N8, IITESO; Gobierno del Estado de Jalisco. México.

RUBIO MARTIN, María José y VARAS, Jesús (1999): El análisis de la realidad en la intervención social. Editorial CCS. Madrid.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) (2009): Diagnóstico de la Situación de los Actores Sociales que Promueven el Desarrollo Social. México.

Anexo 1



Mesa D.4

Asociacionismo en México

El Estado Mexicano en la construcción de la participación ciudadana.

Anahi García Reyes (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla)

Resumen

En el presente trabajo se mostrará las transformaciones que ha sufrido el Estado nación mexicano en sus dimensiones política-económica y política social (desde el llamado Estado benefactor hasta la implementación de las reformas neoliberales), a fin de analizar los efectos que ha traído consigo su transformación en materia de participación social por parte de las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales. De hecho, se plantea que el incremento y auge de las asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, como formas legítimas de participación se encuentra estrechamente relacionado con el desplazamiento que ha sufrido el Estado a consecuencia de las fuerzas del mercado y el proceso de re-regulación que sobrevino como efecto de la reestructuración económica de los últimos años.

Palabras clave: Estado, neoliberalismo, participación social, organización no gubernamental.

Introducción

Para dar cuenta de las principales características de la participación social, en particular de las organizaciones no gubernamentales y entender el contexto histórico en el que surgen, en primer lugar, se abordará la relación de los sectores populares con el Estado posrevolucionario y de que forma las políticas económicas y sociales propiciaron un ambiente apto para el corporativismo de esa época. Se analiza del mismo modo, el fin del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y la crisis económica y social que desencadenó.

En segundo lugar, en el apartado dedicado a la etapa neoliberal del Estado mexicano se abordan las formas en las cuales la reestructuración económica y política marcó los rumbos de la relación establecida entre el Estado y la sociedad. Finalmente se concluye que las políticas de ajuste neoliberal en su conjunto, aplicadas por el gobierno de México a partir de la década de 1980, provocaron entre otros fenómenos, el reacomodo

de los distintos actores sociales así como de los espacios de negociación o concertación entre el Estado y la sociedad, se originaron otro tipo de demandas y nuevas formas de acción colectiva donde a la sociedad civil se le asigna un nuevo grado de participación. (Jiménez, 2007).

Diremos en un principio, que México mantuvo estabilidad económica entre los años de 1940 y 1970, debido al modelo de desarrollo basado en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, mismo que se consolidó en el periodo posrevolucionario y que se proyectó durante estos años en el incremento del ingreso per-cápita, el aumento del empleo formal y la expansión del gasto público en infraestructura agrícola (Prud'homme, 1995). Sin embargo, hay que destacar que la estructura de participación a través de los gremios, centrales y sindicatos oficiales de obreros y campesinos, también tuvo un papel fundamental en la reproducción de la estabilidad política y social.

A decir verdad, fue a mediados de la década de los setenta que el país empezó a enfrentar los primeros signos de una desestabilización económica y política, ya que el Estado dejó de intervenir directamente con políticas proteccionistas a favor del sector agropecuario. De hecho, cuando se detuvo el proceso de industrialización por sustitución de importaciones se desencadenaron distintos problemas económicos como un creciente déficit público, el desequilibrio en la balanza de pagos y, por consiguiente, el endeudamiento externo (Prud'homme, 1995; Flores, 2010; y Montesinos, 2005).

Si bien el nuevo rumbo de las políticas económicas afectó a distintos sectores de la sociedad mexicana, la reducción de los recursos públicos destinados al campo trajo consigo una mayor exclusión y polarización del sector agropecuario, que se hizo evidente en una diferenciación de las demandas, las formas de representación y participación social.

En este sentido, desde la propuesta de Snyder (2001) se puede hablar de un proceso de *re-regulación*, donde se observan los efectos de las políticas neoliberales, no sólo en el área económica sino también política y social, ya que el Estado por medio de mecanismos jurídicos transformó las instituciones dedicadas al impulso de políticas públicas, facilitando así la inserción en el escenario político nacional de organizaciones ciudadanas con un perfil claramente definido dentro de los márgenes del propio Estado.

En el marco de tales procesos, el Estado mexicano paulatinamente fue construyendo un discurso que reforzaba el papel de la sociedad civil en distintos aspectos, tanto en la apertura democrática como en el fomento a la participación ciudadana, mediante apoyos a las organizaciones no gubernamentales. De igual forma, los organismos internacionales para el desarrollo (que si bien existían desde los años de la posguerra) empiezan a destinar mayores recursos a las organizaciones asistenciales. Así, por ejemplo, el Banco Mundial delimitó tanto la constitución, como las formas y áreas de trabajo de las asociaciones en el nuevo orden mundial. Ciertamente, en 1982 éstas fueron incluidas de manera más enfática en la agenda de trabajo de dicha instancia supranacional (Picas, 2006).

EL ESTADO BENEFACTOR Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Históricamente, después del movimiento de Independencia y hasta la crisis del modelo capitalista de los años treinta, el equilibrio económico en México se mantuvo gracias a la exportación de productos primarios (Flores, 2010). Por otra parte, el naciente Estado mexicano intentó cubrir las demandas provenientes de la Revolución con medidas asistenciales, es decir, incorporó entre sus principales funciones la intervención en materia de salud y el auxilio social (Reygadas, 1998).

Durante el cardenismo, la relación que mantuvo el gobierno con los grupos populares, principalmente con el sector agrario, se basó en el consenso favorecido por el cumplimiento de las grandes demandas del movimiento revolucionario, como fue el caso del reparto agrario y el fomento a la pequeña producción familiar (Carton de Grammont, 1995).

Pocos años después de finalizada la Revolución armada (década de los cuarenta), la estrategia económica estuvo dirigida hacia el impulso y apoyo a la actividad industrial, dicho proceso conocido como la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), se caracterizó por una amplia intervención por parte del Estado en distintos sectores, pero fundamentalmente en las áreas de la producción (Flores, 2010). Este proceso vino acompañado de cierta estabilidad económica, política y social (aproximadamente por tres décadas), reflejada en el incremento del ingreso per-cápita, el aumento del empleo formal y la expansión del gasto público en infraestructura agrícola (Prud'homme, 1995).

En este sentido, el papel que desempeñó el Estado fue crucial para el funcionamiento del programa de sustitución de importaciones, enfocándose en dos estrategias, por un lado, al aportar los insumos necesarios para la infraestructura básica y, por el otro, con la implementación de medidas de protección arancelaria, la regulación en el precio de los productos básicos provenientes del campo y el apoyo a la industria. Cabe destacar, que la participación del sector agropecuario también fue medular para el desarrollo del modelo, al aportar gran parte de la materia prima para las industrias, así como la mano de obra requerida (Flores, 2010).

Entre los años de 1940 y 1958, la estrategia del Estado mexicano utilizada para mantener el consenso con los sectores aún afectados, fue precisamente el fomento a la producción que señalamos con anterioridad, en donde los programas y beneficios enfocados a mejorar el bienestar social de la población, coadyuvaron de manera significativa a mantener la estabilidad del país (Cook, *et. al.*, 1996). Empero, algunos de los movimientos obreros y agraristas que optaron por la movilización y la protesta para exigir mejoras en las condiciones laborales y de producción, fuera de los grandes gremios y sindicatos oficiales, se vieron obstaculizados por la violenta represión del Estado (Carton de Grammont, 1995).

Así, por ejemplo, el movimiento ferrocarrilero experimentó la fuerza represiva del Estado, pero de igual forma planteó a otras organizaciones las líneas de acción encaminadas a la democracia sindical, surgieron entonces los movimientos de maestros, médicos y telegrafistas. En colaboración con estas organizaciones, verían la luz en la escena política y social las primeras asociaciones de abogados en defensa de los presos políticos (Reygadas, 1998).

Ahora bien, durante estos años y a lo largo de cuatro décadas, los canales de diálogo entre los ciudadanos y el Estado estuvieron delimitados casi en su totalidad por el modelo corporativista de participación, tanto gremios de obreros como grupos vecinales identificaron en las instituciones oficiales a los intermediarios de la negociación con el Estado (Mazzotti, 2008). El partido político que gobernó durante este periodo, logró mantener un sistema de negociación a través de la distribución de beneficios y cooptación de líderes, donde las demandas de los agremiados difícilmente encontraban una respuesta (Bartra, 1995; Prud'homme, 1995; y Reygadas, 1998).

No obstante, algunos sectores sociales consiguieron evadir la estructura corporativista, como lo fueron las instituciones de educación superior, que desde los años treinta obtuvieron su autonomía y ciertos sectores de la Iglesia Católica, los cuales reforzaron su intervención social con los grupos afectados en el periodo posrevolucionario, a través del llamado Secretariado Social Mexicano (Reygadas, 1998).

En efecto, durante estos años surgen de manera incipiente las organizaciones sociales de primera generación, éstas realizaban acciones concretas de intervención con grupos sociales marginados, pero no buscaban una transformación real de las condiciones sociales, sino una disminución momentánea de las problemáticas. Cabe señalar, que en estos años su actividad no implicaba acciones en conjunto con otras organizaciones (Picas 1996; Torres, 1998; Canto, 1998; y Mazzotti, 2008).

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones, se mantuvo exitosamente hasta 1960, cuando la industria interna ya no consiguió cubrir las demandas del mercado internacional en la producción de bienes más complejos. Sin embargo, los signos del debilitamiento del modelo se hicieron más evidentes en la década de 1970, entre otras razones porque el país no contaba con las cadenas productivas necesarias para cubrir la demanda de importaciones. Por lo cual se originaron desajustes comerciales y financieros que se reflejaron en el aumento de la deuda externa, el desequilibrio en la balanza de pagos y el incremento del desempleo (Flores, 2010; y Prud'homme, 1995).

Entre los años de 1960 y 1970 se empiezan a consolidar las ONG de segunda generación, que tenían como objetivos principales el reforzamiento de los valores y capacidades de autosuficiencia dentro de las comunidades rurales (Torres, 1998). También dentro de esta generación tienen gran peso las organizaciones enfocadas a impulsar el desarrollo social por medio del impulso a proyectos productivos locales (Canto, 1998). Este tipo de organizaciones comparten específicamente un concepto de “desarrollo evolutivo” y se considera a los recursos materiales y económicos como piezas clave para alcanzar altos niveles de desarrollo. Un rasgo que las distingue de otras organizaciones, es que su origen en la mayoría de los casos es religioso, un factor que influyó en tales características fue el Concilio Vaticano Segundo el cual estableció las posibles formas de ayuda humanitaria que debían desempeñar los feligreses, dando

lugar a la formación de diversas organizaciones de apoyo social (Picas, 1996; Reygadas, 1998; y Mazzotti, 2008).

Ante el crítico panorama económico y social el Estado emprendió nuevamente un modelo de intervención. El gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) pretendió recuperar tanto el reconocimiento social como la estabilidad económica, reutilizando parte de la estrategia del periodo cardenista. De hecho, dirige gran parte del gasto público a la cobertura de las necesidades del sector popular, tales como la salud, la educación y la recreación. Así como una serie de medidas para el apoyo a la canasta básica. Por otro lado, la política económica y social dirigida al sector rural tenía como objetivo reactivar la capacidad de producción y exportación, por lo cual se ejecutan un conjunto de servicios y apoyos enfocados a disminuir los costos de producción. Se implementan, entonces, diversas agencias o empresas paraestatales, tales como BANRURAL, ANAGSA, CONASUPO, FERTIMEX, INMECAFE, TABAMEX, entre otras (Bartra, 1998; y Montesinos, 2005).

Resulta necesario mencionar, que además de los grupos y organizaciones con mayor presencia, también se fomentó durante esta década la participación de cada una de las etnias del país, por medio de las instituciones indigenistas, a través de los llamados consejos supremos que fueron centralizados en el año de 1975 en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Barre y Silva; citados en Dietz, 2000). Dichos consejos serían el germen de una generación de promotores del desarrollo y la cultura con fuerte orientación hacia el Estado-nación, que cobraría fuerza a finales de esta década (Dietz, 2000).

Aproximadamente, en la segunda mitad de la década de 1970, el sector agrario que se había librado de la estructura corporativista, comenzó a buscar los mecanismos necesarios para mejorar sus formas de representación y participación. Dichos sectores conformaron las primeras redes regionales de organizaciones campesinas. De igual forma, en esta época se observaron organizaciones de obreros, pioneras en la construcción de procesos democráticos (Carton de Grammont, 1995; y Reygadas, 1998).

Los desajustes que experimenta el Estado, en todos los ámbitos asociados con el debilitamiento del modelo por sustitución de importaciones, coinciden con la conformación de movimientos urbano-populares en busca de vivienda y servicios. Estos

movimientos de carácter urbano, se ven fuertemente influenciados por las organizaciones estudiantiles, que desde años tras habían cobrado fuerza y legitimidad social (Reygadas, 1998).

Como podemos observar, cuando el proceso por sustitución de importaciones perdió equilibrio en México, sobrevino también una fuerte crisis económica y social, se evidenciaron las fallas del Estado al no poder sustentar por más tiempo su intervención en la economía del país. El sistema corporativista que se había desarrollado por muchos años, dejó de tener credibilidad en la sociedad mexicana y sobre todo con los sectores de campesinos y obreros, los cuales habían funcionado como soportes para la reproducción de procesos electorales, encaminados a mantener la permanencia del partido político oficial y el autoritarismo presidencial.

LA REESTRUCTURACIÓN ESTATAL Y EL INICIO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

A partir de 1978, la exportación del petróleo mexicano a gran escala permitió a la administración en curso evitar por algunos años la fuerte crisis económica que se vislumbraba, no obstante, la deuda externa llegaba a las cifras más elevadas en aproximadamente cuatro décadas. Este periodo histórico finalizó con una grave crisis social, económica y política que marca la pauta para la reestructuración económica de los años ochenta (Prud'homme, 1995).

A partir de 1982, cuando Miguel de la Madrid llega a la presidencia de la República las deudas contraídas con los acreedores internacionales eran insostenibles, se da inicio a todo un conjunto de reformas económicas que estimularon la inserción de México al modelo neoliberal. Entre éstas se encuentran el recorte a los salarios, al gasto gubernamental, así como la eliminación de distintos subsidios que el gobierno aportaba al consumo. Durante estos años se impulsó la primera fase de privatización de las empresas paraestatales (Cook, *et. al.*, 1996). Un hecho trascendental en esa época fue la venta del 34 por ciento de la banca nacionalizada en el sexenio anterior (Montesinos, 2005). El rumbo económico del país estaría determinado por la apertura del comercio exterior y la desregulación de la actividad económica interna, como se puede observar la intervención del Estado perdería importancia en los ámbitos económico y social.

Mientras se aplicaban las transformaciones económicas más drásticas en la historia de México, las organizaciones volvieron a replantear sus objetivos, dando paso a la tercera generación. Estas, establecerían actividades de largo alcance, involucrando a más sectores a fin de modificar a profundidad diversas problemáticas sociales. Su desempeño dejaría de ser aislado pues se formaron redes de apoyo con otras organizaciones. De igual forma, establecerían una relación más cercana con el Estado y con diversos organismos privados o empresariales. Además, algunas de estas organizaciones optarían por la intervención en la elaboración o modificación de políticas públicas (Torres, 1998; y Canto, 1998).

Las organizaciones más importantes que surgen en estos años trabajan bajo la dinámica de redes, aglutinando a diversos sectores, por ejemplo, Promoción de Servicios de Salud y Educación Popular A.C. o la organización conocida como Proyecto Interinstitucional para la Reconstrucción que si bien surge para atender a los damnificados del terremoto de 1985, desarrollaría en pocos años, las estrategias para realizar actividades de abasto popular, salud, vivienda, comunicación entre otras (Reygadas, 1998). A mediados de la década de los ochenta, las organizaciones urbano-populares –que ya habían manifestado sus demandas e inconformidades años atrás– aumentan y se diversifican ante la desatención de sus necesidades, por parte del gobierno de Miguel de la Madrid (Cook, *et. al.*, 1996).

La crisis económica que enfrentó el país en estos años se encuentra relacionada directamente con las transformaciones del modelo político y económico a nivel mundial. En este sentido, los préstamos que realizaron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países en vías de desarrollo, fueron al mismo tiempo los generadores de las deudas externas de muchos países. Para contrarrestar parte de los efectos de tales políticas y el alejamiento del Estado de sus funciones, los organismos internacionales también destinaron fondos para el fomento del desarrollo y la reducción de la pobreza. Cabe señalar, que estos proyectos estuvieron encaminados a disminuir las consecuencias, pero no las causas económicas de la marginación. Para que los recursos económicos provenientes de dichas instancias fluyeran correctamente, desde la perspectiva neoliberal se propuso la colaboración de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y movimientos sociales (Reygadas, 1998). Junto a las políticas neoliberales de los años ochenta, se despliega una estrategia para transferir

a un conjunto de actores y sujetos las grandes problemáticas sociales, al tiempo que se origina un proceso de re-regulación.

Conviene aclarar, que la re-regulación puede definirse principalmente como un proceso de carácter político con alcance en todas las áreas del espacio social, el cual se origina como producto de la implementación de las reformas neoliberales por parte del Estado. Ciertamente, implica la movilización de diversos actores en torno a los vacíos institucionales que trajo consigo la reestructuración estatal (Snyder, 2001).

El proceso de re-regulación estuvo marcado por una constante negociación y competencia. Nótese, que también abraza los posibles rumbos que pueden tomar las reformas neoliberales, incluso que a pesar de su magnitud se pueden ver sujetas a las condiciones de contextos locales.

El conjunto de aquellas reformas implementadas por el Estado, proporciona a los actores que ya se encontraban en posiciones de poder (como políticos, empresarios, líderes, jefes locales, movimientos y organizaciones sociales), oportunidades para desarrollar mecanismos que incrementaran su autoridad. No obstante, los actores sociales no empoderados también encontraron algunos espacios de participación.

Como señala Snyder (2001), el concepto de re-regulación está construido para enfocarse más que en las causas de las reformas neoliberales, en los posibles efectos de éstas. En este sentido, se recurre a dicho concepto para debatir sobre los resultados de las políticas neoliberales aplicadas en México, particularmente en materia de participación social, así como para argumentar que más allá de una desaparición del Estado en la etapa neoliberal, nos encontramos con una reestructuración de las instituciones estatales y las organizaciones sociales.

Ahora bien, de acuerdo con las características del proceso de re-regulación a finales de la década de los ochenta, como parte del reajuste de los espacios y canales de participación social, el rumbo que siguen las organizaciones no gubernamentales se dirige a la promoción del desarrollo y a la construcción de procesos electorales realmente democráticos, también se registró una marcada tendencia de las ONG, hacia la defensa de los derechos humanos (Reygadas, 1998).

De manera general se puede decir que los proyectos, actividades y estrategias de las organizaciones civiles en los últimos tres decenios han estado enfocados al apoyo de

niños en situación de calle, el combate a la desnutrición, la protección al medio ambiente, el fomento de la igualdad de género y la defensa de los derechos humanos. También se incrementaron durante este periodo las Instituciones de Asistencia Privada así como las fundaciones filantrópicas (Reygadas, 1998).

Es importante mencionar que el ambiente político y social durante el proceso electoral de 1988, dejó ver, por una parte, la consolidación de un partido político de oposición capaz de desestabilizar las estructuras y mecanismos de reproducción del partido oficial, se crean en estos años algunas organizaciones dedicadas a la observación de las elecciones (Dietz., 2000). Por otra parte se evidenció, el rechazo social hacia el régimen priísta, que a pesar de ello se logró posicionar nuevamente al frente de la administración estatal. Bajo este contexto las principales tareas del gobierno serían la aplicación concreta y continua de las reformas económicas y el restablecimiento de la cercanía entre el Estado y la sociedad (Cook, *et. al.*, 1996).

Con el argumento de revertir el excesivo gasto en los subsidios sociales y los altos niveles de la deuda externa, el gobierno mexicano establece la apertura económica al fomentar la inversión extranjera con la desregulación de aranceles, el alejamiento en la negociación de los precios de garantía para productos agropecuarios y de manera radical con la venta y privatización de las empresas paraestatales, como fue el caso de las empresas agropecuarias, aéreas, mineras y la venta de los bancos, entre otras tantas (Appendini, 1995; Flores, 2010; y Montesinos, 2005). El proyecto económico neoliberal finalmente se consolidó con dos hechos trascendentales: la reforma al artículo 27 constitucional, en el año de 1992, que modificaba el uso y tenencia de la tierra y la firma del Tratado de Libre Comercio en 1993 que dio inicio a la desregulación económica entre Canadá, Estados Unidos y México.

En este mismo año, un grupo de organizaciones sociales buscó la aprobación de una ley con el objetivo de que el Estado se comprometiera a respaldar y apoyar las actividades que realizaban (Aguilar, 2005).

Para recuperar la legitimidad del Estado, el equipo de Carlos Salinas de Gortari dirigió sus estrategias hacia la llamada política de concertación, donde se fomentó la formación de organizaciones encargadas de disminuir las problemáticas sociales. A su vez, dicha política tenía el objetivo de mostrar la apertura y el interés del gobierno por dialogar con los sectores populares. En concreto, al establecer las vías y canales apropiados para el

diálogo a través de los convenios de concertación, el Estado excluyó a los grupos y organizaciones cuyas demandas y formas de trabajo no coincidían con el nuevo proyecto de nación y definió el tipo de participación social idóneo para dicho contexto (Cook, *et. al.*, 1996).

El Estado presentó así, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el cual tenía como principal objetivo alentar la participación ciudadana en la atención de sus propias demandas, con el diseño de proyectos de desarrollo comunitario local y la colaboración en obras públicas. Sin embargo, una vez más, el acceso a los fondos provenientes del programa fue diferencial, las organizaciones sociales con mayor capacidad de negociación, formación técnica y adaptación a los requerimientos estatales fueron las beneficiadas de dicho programa, siendo los sectores sociales con mayores índices de pobreza los menos favorecidos. Cabe señalar que la aplicación del programa, también estuvo dirigida a ciertas organizaciones que durante el proceso electoral de 1988 habían mostrado preferencia por el partido de izquierda, esto con la intención de cooptar y paralizar a dichas organizaciones en la participación que pudieran tener en años futuros (Alonso, 1992; Appendini, 1998; Cook, *et. al.*, 1996; y Pi i, 2007).

Puesto que con el PRONASOL se incentivaron los proyectos encaminados a resolver problemáticas muy específicas y locales, las demandas de las organizaciones que conjuntaban problemas de carácter nacional perdieron relevancia, en conclusión, la política de concertación despolitizó en gran medida a las organizaciones sociales y evitó la consolidación de alianzas políticas en oposición a las características del modelo neoliberal.

Con el argumento de erradicar al Estado paternalista y de acelerar una reforma estatal de carácter económico y político urgente, a mediados de la década de los ochenta y fundamentalmente en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se deposita en las organizaciones sociales rurales y urbanas tareas de gestión, justicia social, desarrollo y promoción cultural.

Este periodo culmina con el levantamiento armado del EZLN en 1994 que ha sido considerado como un parteaguas en la consolidación de la sociedad civil, al inspirar y generar el surgimiento de diversas organizaciones en su mayoría de corte indigenista (Dietz, 2000; Pi i, 2007; y Reygadas, 1998).

A partir del año 2000 la transición política del país trajo consigo el discurso de la necesaria participación de la sociedad civil en la construcción de la democracia. Se realizaron actividades concretas por parte de la administración en turno, para legitimar el papel asignado a las organizaciones civiles. En los primeros meses de su gobierno Vicente Fox convocó a una Mesa de Diálogo con las organizaciones no gubernamentales, resultando de ahí tres estrategias: 1) la urgencia de un marco legal para la regulación de las ONG, 2) la creación de fondos económicos para el financiamiento de proyectos y 3) el diseño de herramientas para la participación de las ONG en el diseño de políticas públicas (Aguilar, 2005).

Durante este sexenio se crearon los llamados consejos ciudadanos consultivos que en el año 2002 rebasaron los 1500, estos consejos ciudadanos dependían directamente de secretarías u organismos gubernamentales como la SEP, Sedesol, Conapo y Conaculta, entre los más significativos (Aguilar, 2005).

Por otra parte, con la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), se establecieron los lineamientos, características y campos de acción de las organizaciones ciudadanas. Otra de las acciones trascendentales en el fomento la participación de la sociedad civil fue la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que en el 2005 se vio formalmente reconocido como la instancia encargada de fomentar y vigilar las actividades de las organizaciones ciudadanas, por medio de programas como el de Coinversión Social y el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En los últimos diez años las organizaciones no gubernamentales, han trabajado bajo un difícil panorama político, donde la disputa por el poder gubernamental entre los partidos políticos ha sido la constante. Las organizaciones ciudadanas se han enfrentado al dilema de participar en concordancia con las políticas neoliberales o dirigir su labor hacia proyectos alternativos de nación (Reygadas, 2007).

En el país existen actualmente, al menos, cuatro modelos de organizaciones de la sociedad civil que comparten rasgos distintivos, se encuentran así, las organizaciones que inciden en políticas públicas por medio del cabildeo con actores políticos específicos. Las redes de organizaciones que de igual forma, participan en el diseño de políticas públicas, pero a través de lazos con otras organizaciones y movimientos sociales. En tercer lugar se encuentran las organizaciones ciudadanas caracterizadas por

su historia en la lucha de leyes más incluyentes. Finalmente se encuentran las asociaciones estrechamente relacionadas con el sector empresarial, religioso y los partidos políticos de derecha (Reygadas, 2007).

CONCLUSIONES

De acuerdo con el contexto histórico que esbozamos, el modelo de desarrollo aplicado en México entre 1940 y 1980, influyó de manera determinante en las formas de participación ciudadana. El Estado jugó un papel central, en este proceso puesto que la atención a los grupos sociales marginados formaba parte de sus funciones primordiales limitando de cierta forma el campo de acción de organizaciones y asociaciones filantrópicas. Por otra parte, favoreció la conformación de agrupaciones de obreros y campesinos que fungían como principales canales de negociación en los fraudes electorales, así como en la contención de conflictos sociales. En este sentido, durante las cuatro décadas que abarcan el periodo antes mencionado, la participación social fue predominantemente corporativizada.

Cuando finaliza el desarrollo estabilizador y sobreviene la crisis económica de la década de los ochenta, acudimos al desajuste y fin del sistema corporativista de participación. Se generó un espacio de lucha de poderes y fuertes exigencias sociales como producto del proceso de re-regulación donde cobran importancia las organizaciones sociales identificadas como independientes del partido del Estado.

En poco tiempo las tareas y funciones del Estado benefactor son transferidas a las ONG, bajo el entendido de que en el nuevo orden mundial, la sociedad civil debe participar en colaboración con las empresas privadas, en el diseño y ejecución de políticas públicas.

Ahora bien en los últimos años, se han observado las transformaciones de las instituciones de gobierno que actualmente regulan la participación de la sociedad civil, se ha creado un marco legal y se han definido claramente las áreas en que la sociedad debe participar, es en este sentido que hablamos de un proceso de re-regulación donde el Estado sigue permeando las formas, mecanismo y tipos de participación social. Finalmente y para complementar la propuesta se utiliza el concepto de Estado planteado por Pierre Bourdieu (1997), en el cual se señala que por medio de mecanismos de regulación y coerción constantes el Estado establece el conjunto de posibilidades de acción que puedan llegar a tener los agentes.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Rubén. 2005. “La sociedad civil y el gobierno de la alternancia” en *el Estado mexicano: Herencias y Cambios*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

Alonso, Jorge. 1992. “Introducción. Cuestionar al Estado” en *El Nuevo Estado Mexicano. Tomo 1. Estado y Economía*. Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.) Universidad de Guadalajara, CIESAS, Nueva Imagen, México, pp. 13-49.

Appendini, Kirsten. 1995. “La transformación de la vida económica del campo mexicano” en *El impacto social de las políticas de ajuste en el Campo Mexicano*. Jean Francois Prud'homme (coord.) Instituto Latinoamericano de estudios Transnacionales, Plaza y Valdez, México, pp. 31-104.

Bartra, Armando. 1995. “Los nuevos campesinos” en *El impacto social de las políticas de ajuste en el Campo Mexicano*. Jean Francois Prud'homme (coord.) Instituto Latinoamericano de estudios Transnacionales, Plaza y Valdez, México, pp. 169-219.

Bourdieu Pierre. 1997. *Razones prácticas*. Anagrama, Barcelona. España

Canto, Manuel. 1998. “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas” en *Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica*, José Luis Méndez (Coord.) Academia Nacional de Investigación en Políticas Públicas: M.A. Porrúa, México, pp. 77-97.

Carton de Grammont, Hubert. 1995. “Nuevos actores y formas de representación en el campo” en *El impacto social de las políticas de ajuste en el Campo Mexicano*. Jean Francois Prud'homme (coord.) Instituto Latinoamericano de estudios Transnacionales, Plaza y Valdez, México, pp. 105-167.

Cook, María. Middlebrook, Kevin. y Molinar, Juan. 1996. “Las dimensiones políticas del ajuste estructural: actores, tiempos y coaliciones” en *Las dinámicas políticas de la reestructuración económica*. Julio Labastida, María Lorena Cook, Kevin Middlebrook y Juan Molinar (editores). Cal y Arena. UNAM. México D.F. pp. 39-170.

Dietz, Gunther. 2000. “Desencuentros, Encontronazos y Reencuentros: Movimientos indígenas y organizaciones no gubernamentales en México”. Núm 16. Indiana, pp. 29-50.

Flores, Salgado, 2010. *Crecimiento y Desarrollo Económico de Mexico. Pensar en el futuro de México*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México D.F.

Jiménez, Solares. 2007. “Reflexiones entorno a los sujetos, los actores, los movimientos sociales y la acción colectiva” en *Sociedad Civil: capital social y gestión local*, Plaza y Valdés, México D.F. pp. 45-58.

Mazzotti, Giovanna. 2008. Una perspectiva organizacional para el análisis de redes de organizaciones civiles de desarrollo sustentable. México. D.F. UAMI, UV, Miguel Ángel Porrúa.

Montesinos, Rafael. 2005. "El agotamiento del modelo de desarrollo y la lucha por el poder" en *el Estado mexicano: Herencias y Cambios*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Miguel Ángel Porrúa, México D.F. 63-70.

Pi i, Marugó Anna. 2007 "Las relaciones entre dirigentes y beneficiarios". *METAPOLÍTICA*. Volumen 11 Número 56, noviembre-diciembre, pp.58-63.

Picas, Joan. 1996. El papel de las Organizaciones No Gubernamental y la Crisis de Desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación. Documento electrónico:

http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/705/00.JPC_PREVIO.pdf;jsessionid=791B81DC08E34A52C3C1B9C4E73AD1BE.tdx2?sequence=1

Prud'homme Jean Francois. 1995. "Introducción: El contexto del ajuste" en *El impacto social de las políticas de ajuste en el Campo Mexicano*. Jean Francois Prud'homme (coord.) Instituto Latinoamericano de estudios Transnacionales, Plaza y Valdez, México, pp. 7-30.

Reygadas, Robles. 1998. Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles, Editor Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

http://organizacionescivilesslp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Fortalecimiento%20OSC/01_Abriendo_Veredas_RReygadas.pdf

Reygadas, Robles. 2007 "Las Organizaciones civiles: ENTRE RESISTENCIA Y REFORMA". *METAPOLÍTICA*. Núm. 56, noviembre-diciembre, pp. 53-57.

Snyder, Richard, 2001. *Politic After Neoliberalism in México*. Cambridge University Press, New York.

Torres, Blanca, 1998. "Las organizaciones no gubernamentales: avances de investigación sobre sus características y actuación", *Organizaciones Civiles y Políticas Publicas en México y Centroamérica*, José Luis Méndez (coord.) Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, M.A. Porrúa, México, pp. 35-51.

Libertad asociativa a nivel sub-nacional: una asignatura pendiente de la consolidación democrática en México. Análisis del estado de Guanajuato.

Carlos Román Cordourier Real

Profesor investigador
División de Derecho, Política y Gobierno
Universidad de Guanajuato
c_real@ugto.mx

Resumen: La consolidación de la democracia en México requiere ser analizada a nivel sub-nacional a fin de conocer en qué grado se han ampliado las oportunidades de la ciudadanía para la participación y el debate público. Partiendo de la idea de que la libertad de asociación constituye una garantía institucional fundamental de las democracias (Dahl, 1993), este análisis indaga cuáles son las condiciones del ejercicio efectivo de ese derecho mediante el análisis de un estudio de caso: el estado de Guanajuato, México. Este artículo busca contribuir a la comprensión de la naturaleza del régimen político mexicano posterior a la transición política a la democracia.

Palabras clave: libertad de asociación, organizaciones sociales, democratización, consolidación democrática, Guanajuato (México).

Introducción

La teoría democrática de Robert Dahl constituye un sólido marco referencial para comprender procesos de cambio político democratizadores. Al distinguir entre la democracia, como un *sistema ideal*, y aquella multiplicidad de aproximaciones imperfectas a ese ideal, dicha teoría concibe la naturaleza de los regímenes políticos como dinámicos. Así, Dahl clasifica como *poliarquías* a los regímenes de inspiración y fundamento democrático que de forma progresiva buscan satisfacer expansivamente las preferencias de todos los ciudadanos. Las poliarquías son concebidas como regímenes que evolucionan hacia formas de organización política que amplían las oportunidades de participación y el debate público de la ciudadanía.

Por otra parte, aunque el objeto de estudio en el que Dahl está interesado en su libro *La poliarquía* (1993) se centra en los sistemas nacionales (Estados-nación), el propio autor reconoce que su análisis es aplicable a sistemas de organización política sub-nacional (e.g., municipios y provincias). De hecho, cuando existen desplazamientos de regímenes nacionales hegemónicos a regímenes nacionales más democráticos, es necesario profundizar en el estudio de lo que ocurre en otros niveles, pues a decir de Dahl “aun dentro de un país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades para el debate y la participación” (Dahl, 1993: 23).

Abrevando de la teoría democrática de Robert Dahl, este capítulo busca entender el proceso de cambio político que se vive en el nivel sub-nacional en México a la luz de la ampliación de la libertad de asociación; la cual constituye una condición necesaria para ampliar los márgenes de participación y el debate público que hacen más democráticos a los regímenes. En particular, el análisis que se presenta a continuación centra su atención en un caso de estudio: el estado de Guanajuato. El propósito central consiste en identificar en qué magnitud las condiciones en las que los ciudadanos ejercen su libertad asociativa está abriendo cauce a oportunidades de mayor democratización en el estado y, consecuentemente, en el país.

La democratización como proceso

Robert Dahl distingue tres condiciones necesarias para que un régimen democrático garantice que la voz de la ciudadanía sea escuchada por las instituciones que formulan las políticas públicas. De acuerdo con su concepción de democracia este tipo de régimen tiene como propósito y fuente de legitimidad: responder a las preferencias de los ciudadanos(as) de manera inclusiva. Esto es, entre más vasta y eficaz sea la red de instituciones políticas que reciban y respondan preferencias de la ciudadanía, en condiciones de igualdad de oportunidades, más democratizado se encontrará el sistema de gobierno.

Las condiciones a las que hemos hecho referencia y que aseguran la democratización de los regímenes son las siguientes: los gobiernos deben garantizar a sus ciudadanos(as) la libertad para formular sus preferencias, la libertad de manifestar individual y colectivamente dichas preferencias entre partidarios y frente al gobierno, y los ciudadanos deben recibir del gobierno igualdad de trato, sin ser objeto de discriminación por el contenido u origen de sus preferencias. Estas condiciones se desdoblán en ocho cláusulas u oportunidades institucionales cuya existencia facilitan la oposición, el debate y la lucha política.

A continuación en el cuadro 1 se presenta la relación de las condiciones democratizadoras de regímenes hegemónicos y poliarquías con sus respectivos requisitos tal y como es planteado por la teoría democrática de Dahl (1993):

Cuadro 1

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
--------------------------------------	---

I. Formular las preferencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para la cosa pública. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de preferencias.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 5ª. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Un examen de los requisitos establecidos por Dahl permite reconocer como un elemento central de procesos democratizadores a la <libertad de asociación>. La cual se encuentra presente en las tres condiciones necesarias establecidas por su teoría. La libertad de asociación, sin embargo, subyace, desde nuestra perspectiva, como un factor que refuerza la eficacia de otros requisitos. De ahí su importancia en los procesos de democratización.

En este sentido, la libertad de asociación se encuentra estrechamente vinculada con las siguientes cláusulas: libertad de expresión, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Respecto a la vinculación entre libertad de expresión y libertad asociativa, es posible señalar que las organizaciones civiles constituyen espacios a través de los cuales las personas pueden refinar y expresar sus preferencias. Las asociaciones no sólo ofrecen

en sí mismas un foro para que los individuos manifiesten sus ideas, sometiéndolas al examen crítico de otros ciudadanos y clarificando su sentido, sino que funcionan como canales de expresión orientados a la esfera pública. En sociedades en las que el sector asociativo está consolidado como un actor social y político la resonancia de las ideas expresadas a través de organizaciones civiles se multiplica. No basta que los ciudadanos puedan articular un discurso y manifestarlo públicamente, sino que se requiere de la existencia de canales propicios para la expresión y difusión de ideas, muchas de las cuales tienen un carácter crítico respecto a discursos hegemónicos.

Por otra parte, el derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo presupone la existencia de organizaciones políticas independientes del gobierno que sean capaces de organizar la acción colectiva entre partidarios de un conjunto de preferencias, lo cual no es factible sin la existencia de organizaciones de ciudadanos. La libertad de asociación es una condición necesaria para que el derecho político a presentarse a puestos de elección popular sea efectivo.

Asimismo, la diversidad de fuentes de información como requisito para que se dé la democracia depende en gran medida de la existencia de una red densa de asociaciones capaces de generarla y transmitirla. Es claro que la calidad de la información—en términos de veracidad, precisión y exhaustividad—se incrementa cuando existe un complejo plural de asociaciones difundiendo ideas, debatiéndolas, y buscando influir normativamente en la esfera pública. Por otra parte, si bien la dificultad para comprender los asuntos públicos en toda su complejidad se ha incrementado, como ha sido señalado por el propio Dahl en un texto que señala algunos desafíos para la comprensión teórica y empírica de las democracias modernas (Dahl 1996), las asociaciones son capaces de facilitar el procesamiento de la información y reducir sus costos de adquisición para los ciudadanos.

Finalmente, en cuanto a la presencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias, las asociaciones ciudadanas cumplen con diversas funciones. En primer lugar, a través de mecanismos de contraloría social este tipo de arreglos sociales son capaces de ejercer funciones de vigilancia a las instituciones que definen las políticas públicas. Este tipo de monitoreo a los programas y planes gubernamentales busca reorientar la toma de decisiones cuando los agentes públicos se desvían de las preferencias preferidas por los votantes. En segundo lugar, el sector asociativo canaliza, procesa y da respuesta a las preferencias de los ciudadanos a través de la gestación e implementación de modelos de

producción de bienes públicos. A través de los diagnósticos de preferencias y evaluación de impacto que hacen las propias organizaciones de sus programas es posible reducir los costos de transacción a los gobiernos si éstos deciden replicar modelos preferidos por los habitantes de un estado. Este tipo de función es de particular importancia en temas de desarrollo social, así como de fomento de derechos humanos—temas de vital importancia en los países latinoamericanos—pues las asociaciones tienen la capacidad de dar forma a una diversidad de modelos de atención en función de la pluralidad de preferencias de los ciudadanos.

Es así que el ejercicio efectivo de la libertad de asociación de los ciudadanos—traducido en la conformación de organizaciones de ciudadanos autónomas y sustentables—constituye un soporte fundamental o prerrequisito de otras cláusulas necesarias para facilitar la participación, la oposición y el debate público de definen el grado de democratización de una poliarquía.

Por otra parte, en cuanto a las condiciones o factores que promueven el cambio político, Dahl considera que los regímenes en los que la participación y el debate público son limitados—i.e., regímenes hegemónicos y oligarquías competitivas—que progresan hacia arreglos políticamente más liberalizados y competitivos (poliárquicos) lo hacen porque los gobiernos estiman que el costo generado por la supresión de libertades excede el <precio de la tolerancia>. En este sentido, es pertinente subrayar que la acción colectiva de los ciudadanos es crucial para modificar la percepción del riesgo evaluado por la clase política que gobierna en los sistemas cerrados. El cálculo del gobierno para decidir abrir el régimen depende de la evaluación del precio de la tolerancia y el costo de la represión. Los movimientos sociales y asociaciones civiles, políticas, sindicales, gremiales, estudiantiles, campesinas, etc., contribuyen, desde nuestra perspectiva, a alterar de forma sustantiva la relación de costos, pues en determinadas condiciones su gestión informativa y capacidad organizativa pueden aumentar exponencialmente el precio de la represión. Tal fue el caso, por ejemplo, de los procesos de cambio político en Egipto y Túnez en el año 2012, cuyos gobiernos hegemónicos que terminaron por colapsarse estimaron que el precio de la represión era muy alto y cedieron frente a la presión social, abriendo ciertos canales para la oposición y el debate.

Aunque el desenlace de dichos procesos de cambio político democratizadores es aún incierto, puede afirmarse que un retorno a regímenes autoritarios represivos, por lo menos en los dos países mencionados, es altamente improbable.

En cualquier caso, todo apunta a que el mayor desafío que enfrentarán las sociedades que vivieron la llamada “primavera Árabe” será el diseño de un régimen que asegure la estabilidad de los gobiernos, al tiempo que garantice un mínimo de libertades civiles y políticas, inexistentes en la etapa política anterior.

Respecto al caso del régimen mexicano, a mediados del año 2012 se efectuaron elecciones federales que han traído de vuelta al gobierno federal a aquel partido cuya hegemonía marcó la impronta del sistema político autoritario durante la mayor parte del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Previsiblemente, la pregunta corriente es si el retorno de este partido a la presidencia de la República representa una amenaza para la democratización. Para dar respuesta a dicha cuestión caben dos apuntes. El primero es que el grado de institucionalización democrática del régimen hace impracticable la restauración de la lógica autoritaria con la que operó el sistema el siglo pasado. En particular, la concentración de poder a través de facultades metaconstitucionales del ejecutivo, característica del régimen autoritario priista, se ha desarticulado. El titular del ejecutivo carece de mecanismos directos e incontestables (formales o informales) para determinar la actuación de los poderes legislativo y judicial, y de los gobiernos estatales y municipales. De modo que el régimen paulatinamente ha avanzado hacia un mayor equilibrio de poderes con instituciones relativamente funcionales que crean pesos y contrapesos, y socavan las tentaciones autoritarias.

El segundo apunte, más importante para nuestro propósito, es que en el país se ha constituido una masa crítica de ciudadanos, grupos de interés y asociaciones (políticas y cívicas) que, afectan de manera importante el cálculo del nuevo gobierno respecto a lo que llama Dahl el <precio de la represión>, haciendo improbable que deliberadamente se modifique el régimen competitivo que se ha instalado después de la transición democrática. Sorteado el riesgo de un retorno al autoritarismo, el régimen político mexicano se encuentra en una fase de *consolidación democrática*.^{lxxxix}

Sin embargo, este periodo, entendido como un proceso de profundización de las libertades civiles y políticas que efectivamente ejerce la ciudadanía, aunada a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, parece encontrarse estancado. Para comprender cuál es la naturaleza de su parálisis es pertinente referirnos a la concepción desarrollada por Guillermo O’Donnell sobre el “estado de derecho democrático”.

Consciente de las limitaciones que tiene el paradigma schumpeteriano de democracia (Schumpeter 2003)—cuyo énfasis está puesto en la competencia electoral—para entender los procesos en los que se encuentran inmersos los países latinoamericanos, O’Donnell considera que

además del aspecto procedimental es necesario incorporar a la teoría democrática una idea extensiva de igualdad jurídica de los ciudadanos.

De esta manera la concepción que propone O'Donnell afirma que existe un vínculo sustantivo entre la democracia y “ciertos aspectos de la igualdad entre los individuos que están considerados no sólo como meros individuos, sino como sujetos jurídicos (*legal persons*) y en consecuencia como ciudadanos” (O'Donnell, 2001: 5). En este sentido, en su calidad de miembros de una comunidad política democrática los ciudadanos, a quienes se les atribuye autonomía personal y responsabilidad sobre sus acciones, son portadores de derechos y obligaciones formalmente iguales. En este punto adquiere, entonces, centralidad la efectividad del *estado derecho* como garante de una ciudadanía plena (esto es, política y civil).

El reconocimiento de la importancia que tienen un conjunto de libertades civiles y políticas en la democracia establece el fundamento y orientación del sistema legal. Un estado de derecho *democrático* no sólo salvaguarda los derechos de los individuos sino que alienta el ejercicio de las libertades entre los ciudadanos como sujetos jurídicos iguales. A decir del propio O'Donnell, los derechos políticos y civiles son el principal apoyo del pluralismo y la diversidad social.

¿Qué implicaciones tiene esta concepción del estado de derecho para las democracias latinoamericanas en las que privan condiciones de desigualdad extrema que dificultan el ejercicio de las libertades? Desde nuestra perspectiva, el sistema legal además de proteger efectivamente los derechos ciudadanos ha de establecer una infraestructura institucional orientada a la disminución de brechas en el ejercicio de libertades explicables a la luz de desigualdades socioeconómicas.

En particular, respecto a la libertad de asociación—prerrequisito de otras garantías institucionales (*vid supra*) que abren cauce a la participación, oposición y el debate público haciendo a los regímenes más democráticos—el estado de derecho tendría no sólo que proteger formalmente dicha libertad sino promover activamente el ejercicio del derecho de los ciudadanos a asociarse a fin de sean capaces de formular preferencias, manifestarlas y recibir igualdad de trato del gobierno en la ponderación de las mismas.

Bajo esta perspectiva, la calidad de una democracia puede medirse en función de la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad. Así, un régimen que se desplaza hacia formas más democráticas de relación entre gobernantes y ciudadanos buscaría a través de la legislación y las políticas públicas establecer un entorno adecuado para el surgimiento de asociaciones y su permanencia, y evitar un sesgo socioeconómico en la proclividad al asociacionismo.

Libertad asociativa en los marcos normativos federal y estatal

La libertad de asociación se encuentra garantizada en el artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el <deber negativo> del gobierno de no “coartar el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito”. Asimismo, los artículos 41 y 123 protegen el derecho fundamental de los ciudadanos para afiliarse a organizaciones políticas y sindicales. Estos ordenamientos materializan en el sistema legal mexicano el derecho humano de asociación establecido en el artículo 20 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Por lo que toca al <deber positivo> del gobierno mexicano relativo a la libertad de asociación, éste fue reconocido solamente después del período de alternancia política a nivel federal que permitió al país adentrarse a la fase de consolidación democrática y agotar su proceso de transición política de un régimen hegemónico a uno relativamente más abierto a la participación y la pluralidad. De esta manera, en el año 2004 se publicó la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (a partir de aquí, “Ley Federal de Fomento”), impulsada por más de 400 organizaciones civiles aglutinadas en dos redes: “Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia” y el “Foro de Apoyo Mutuo”. Dicha Ley reconoce que las OSC son instituciones de “interés social” (Art. 1), cuyas actividades deben ser objeto de fomento por parte de la federación. Aunque el alcance de dicha Ley dista de las iniciativas originales promovidas por las redes de organizaciones, por primera vez el Estado mexicano reconoce la importancia de las funciones que cumple el sector asociativo.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de Guanajuato reconoce el derecho de asociación de las personas al suscribir los derechos humanos enunciados por la Carta Magna federal. Sin embargo, únicamente se refiere de manera específica a la libertad de las personas para asociarse para tratar los *asuntos políticos* del estado (arts., 16 y 23). De manera que este derecho en otras materias está contemplado sólo oblicuamente en leyes secundarias, tales como la “Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato” (2009), en adelante *Ley de Desarrollo*, y en la *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato*^{xc} (en adelante, *Ley Orgánica Municipal*). Así, aunque el estado reconoce su deber negativo de no prohibir la libre asociación de personas, la libertad asociativa es escasamente fomentada por el sistema normativo del estado porque se concibe a las organizaciones de la sociedad civil solamente como coadyuvantes en procesos de planeación del desarrollo y, de manera supuesta, en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Si bien la Ley Orgánica Municipal define a las asociaciones

(que llama de habitantes) como “organismos de participación y colaboración en la gestión de demandas y propuestas de interés general” (art. 17) que deben ser promovidos por los ayuntamientos (inciso J de la fracción V del art. 69) no existe en la mayor parte de los mismos una política consistente con esa obligación o <deber positivo>.

La existencia y promoción del asociacionismo no representa un bien en sí mismo en el marco legislativo estatal. Muestra de lo anterior es que el estado de Guanajuato carece de un ordenamiento específico orientado a impulsar la cultura asociativa o las actividades de las organizaciones civiles. Acaso, la expresión más cercana a una perspectiva de fomento se encuentra enunciada en un par de artículos de la Ley de Desarrollo (2006):

ARTÍCULO 33. El gobierno del estado y los ayuntamientos deberán promover la participación organizada amplia, plural y democrática de la población a través de figuras asociativas.

ARTÍCULO 34. El gobierno del estado y los ayuntamientos estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

La parquedad con la que el marco normativo estatal contempla fomentar positivamente la libertad de asociación no debería constituir *per se* un problema para garantizar efectivamente los derechos de los ciudadanos si a través de otros instrumentos—como el Plan de Gobierno y las políticas públicas derivadas de él—se articularan de manera integral objetivos, líneas estratégicas, acciones y metas dirigidas a fomentar efectivamente el ejercicio de este derecho humano. Sin embargo, en esta materia existe una evidente desconexión de los objetivos y las estrategias con políticas públicas específicas, por lo que las exiguas acciones emprendidas por el gobierno estatal son sólo actividades desordenadas e infructuosas.

Al respecto cabe hacer dos observaciones. La primera es que no existe un programa público específico en el orden estatal, sujeto a seguimiento y evaluación a través de indicadores, que dé coherencia a las acciones para que contribuyan al logro de una meta. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) ha carecido de una política pública específica orientada a la consolidación y autosuficiencia de las OSC.

La segunda observación se refiere al sesgo que tienen las acciones gubernamentales orientadas al apoyo de las organizaciones a fin de que estas *preferentemente* realicen actividades asistenciales que benefician a la población socialmente marginada (esto es, actividades suplementarias de atención a la personas vulnerables que el propio gobierno del estado está obligado a atender en un estado de derecho democrático).

Así, en cumplimiento del artículo 34 de la Ley de Desarrollo, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado han establecido los <Lineamientos para la aplicación de los recursos de la partida presupuestal 4450, programa A061, con cargo al ramo 29> (en adelante *Lineamientos*).^{xci} Los cuales establecen los criterios para la ministración de los recursos públicos estatales a las organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con una convocatoria abierta de forma anual. La nitidez con la que las consideraciones que dan fundamento a los Lineamientos del programa expresa la función social atribuida a las OSC por parte del gobierno, consistente con el sesgo que expresamos anteriormente, es patente:

Uno de los principales objetivos de la actual administración pública estatal, es atender a las organizaciones sociales con fines no lucrativos, *otorgando la ayuda necesaria en su importante labor de beneficio social en la atención y asistencia de los grupos marginados en el Estado*, es por ello que se refrenda el compromiso de seguir apoyando a dichas organizaciones, a fin de que estas en cumplimiento de su objeto social, *coadyuven con el Gobierno del Estado, en la asistencia y atención oportuna de los grupos más vulnerables de la sociedad* (“Lineamientos” 24 de enero 2012. Nuestras cursivas).

Con una perspectiva tan acotada del carácter eminentemente suplementario que tienen las asociaciones ciudadanas, respecto a la función de los programas gubernamentales de política social, es previsible que el entorno legal vigente inhiba el ejercicio efectivo de la libertad de asociación. Por lo que la composición del sector asociativo en el estado y las perspectivas que tiene de crecimiento son limitadas. No sólo ello, sino que elementos estructurales como la concentración geográfica de las escasas asociaciones ciudadanas, así como las características que tiene la movilización de sus recursos privados y públicos dan cuenta de una gran disfuncionalidad del sector asociativo en Guanajuato. Las libertades asociativas de los ciudadanos del estado se encuentran en un estado de franco estancamiento. En las siguientes secciones de este artículo trataremos de caracterizar a dicho sector a fin de comprender la naturaleza de este análisis sub-nacional de la libertad asociativa. Para ello, se ofrece una descripción de la composición del sector en función de su clasificación y su financiamiento. Se trata de comprender su magnitud, como una esfera de ejercicio de la libertad asociativa en el estado, y el grado de solidez de su sostenibilidad.

Composición del subsector de donatarias autorizadas

Un grupo esencial para comprender el asociacionismo en el país es el de las llamadas <donatarias autorizadas>. Estas organizaciones son asociaciones sin fines de lucro (o fideicomisos) que se encuentran facultadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para expedir recibos deducibles del Impuesto sobre la Renta, (ISR). Este conjunto de organizaciones constituye

propiamente el circuito a través del cual se moviliza formalmente el financiamiento privado del sector asociativo en México. Las donatarias son asociaciones que requieren renovar su estatus anualmente con el SAT a través del cumplimiento de determinadas obligaciones fiscales y de transparencia. De acuerdo con la normatividad fiscal, las actividades que son susceptibles de contar con dicha autorización son las siguientes: Asistenciales, Educativas, Científicas o Tecnológicas, Culturales, Becantes, Ecológicas, Especies en Protección y Peligro de Extinción, Apoyo Económico de Donatarias autorizadas, Obras o Servicios Públicos, Bibliotecas y Museos. En la tabla 1 se presenta el número de ellas y su variación porcentual en el periodo 2004-2012 para todo el país. Se toma como año base el ejercicio fiscal 2004 por ser el año en el que se aprobó la Ley de Fomento en la que se reconoce a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como de <interés público>.

Tabla 1
Donatarias Autorizadas en México por Ejercicio Fiscal Anual
(2004-2012)

Ejercicio Fiscal	Donatarias Autorizadas	Variación porcentual % (crecimiento/decrecimiento)
2004	5,432	
2005	5,430	-0.04
2006	5,754	5.97
2007	5,996	4.21
2008	6,364	6.14
2009	6,853	7.68
2010	7,004	2.20
2011	6,589	-5.93
2012	7,320	11.09

Fuente: Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

Al analizar la variación en el número de donatarias a lo largo del periodo estudiado, es posible identificar que ha existido un incremento relativo con dos caídas, una marginal (-0.04% para el ejercicio fiscal 2005) y otra sensible (-5.93% para el ejercicio 2011). Esta última caída es explicable a la luz de una serie de nuevos requerimientos introducidos por la autoridad fiscal^{xcii} como obligatorios para las donatarias y cuyo incumplimiento causó la revocación del estatus de cientos de ellas. Dicha omisión puede tener su origen en una baja institucionalización de las organizaciones que tiene como efecto una gestión administrativa ineficiente en el cumplimiento de obligaciones legales y fiscales básicas.

En cuanto a las actividades que realizan estas 7,320 organizaciones no lucrativas, en función de su objeto social declarado, una mayoría significativa de ellas (casi dos terceras partes) realizan

actividades consideradas como asistenciales. Después de este tipo de actividades, las educativas y culturales se posicionan como segundo y tercer rubro más frecuente en el subsector de donatarias. Ver tabla 2.

Tabla 2.
Distribución de donatarias por tipo de actividad, nacional
(Ejercicio fiscal 2012)

Tipo de Actividades Autorizadas	No. de Donatarias	Porcentaje relativo
Asistenciales	4,799	65.56%
Educativas	1,121	15.31%
Científicas o Tecnológicas	175	2.39%
Culturales	488	6.67%
Becantes	133	1.82%
Ecológicas	197	2.69%
Especies en Protección y Peligro de Extinción	7	0.10%
Apoyo Económico de Donatarias autorizadas	273	3.73%
Obras o Servicios Públicos	83	1.13%
Bibliotecas	13	0.18%
Museos	31	0.42%
Total	7,320	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

Por otra parte, respecto a la cuestión referente a la magnitud del sector; esto es, si alrededor de 7 mil organizaciones voluntarias privadas en el circuito formal son muchas o pocas, pensemos su número en relación con el tamaño de la población. Si en el país residen 112 millones 322 mil 757 personas (de acuerdo con cifras del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI), existen aproximadamente 6.5 organizaciones por cada 100 mil habitantes. Este número es lo que llamamos <densidad asociativa> del subsector de donatarias; es decir, el número de organizaciones facultadas para expedir recibos deducibles de impuestos relativo al tamaño de la población.

La densidad asociativa del país, sin embargo, dice poco sobre su distribución geográfica real a nivel sub-nacional. A continuación se presenta la distribución de organizaciones por entidad federativa, así como la densidad asociativa a fin de distinguir un rasgo característico del asociacionismo en México: concentración geográfica.

Tabla 3.
Número de donatarias por entidad federativa y densidad asociativa

Entidad Federativa	2012	Densidad asociativa
Aguascalientes	89	7.5
Baja California	232	7.4
Baja California Sur	42	6.6
Campeche	25	3.0
Coahuila	193	7.0
Colima	74	11.4
Chiapas	91	1.9
Chihuahua	344	10.1
Distrito Federal	2124	24.0
Durango	58	3.6
Guanajuato	253	4.6
Guerrero	46	1.4
Hidalgo	83	3.1
Jalisco	512	7.0
México	538	3.5
Michoacán	250	5.7
Morelos	125	7.0
Nayarit	21	1.9
Nuevo León	473	10.2
Oaxaca	121	3.2
Puebla	202	3.5
Querétaro	182	10.0
Quintana Roo	69	5.2
San Luis Potosí	116	4.5
Sinaloa	183	6.6
Sonora	218	8.2
Tabasco	41	1.8
Tamaulipas	128	3.9
Tlaxcala	32	2.7
Veracruz	271	3.5
Yucatán	151	7.7
Zacatecas	33	2.2
Total	7320	6.5

Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria y el INEGI.

De los datos anteriores (ver tabla 3) se desprende que el Distrito Federal (DF) es la entidad con un mayor número de organizaciones, ponderando por el tamaño de la población: 24 organizaciones por cada 100 mil habitantes. Mientras que estados como Guerrero, Chiapas, Nayarit y Tabasco no cuentan con la décima parte de las asociaciones activas en el DF para el año fiscal 2012. Si bien nuestro caso de estudio, Guanajuato, no se encuentra dentro del grupo de entidades federativas con los niveles más bajos de asociacionismo en este subsector, sí se encuentra debajo del promedio nacional al contar con 4.6 donatarias por cada 100 mil habitantes. Las distribuciones relativas al número de donatarias por entidad federativa que expresan de manera nítida una alta concentración de organizaciones en la capital del país tienen una faceta más dramática en el momento de analizar desagregadamente la movilización de donativos reportados. A continuación presentamos una tabla que estima el promedio de donativos per cápita por entidad federativa para el ejercicio fiscal 2010^{xciii}; la cual muestra contundentemente que la concentración geográfica de donatarias va aparejada de una concentración de recursos privados transferidos en este circuito formal de donativos, incluso mucho más extrema.

Tabla 4
Donativos per cápita (en especie y efectivo, nacionales y extranjeros) por entidad federativa y porcentaje de donatarias respecto al total
Ejercicio fiscal reportado 2011

Entidad Federativa	No. de Donatarias 2010	Donativos per cápita (2010)
Aguascalientes	96	\$ 75.59
Baja California	203	\$ 161.42
Baja California Sur	37	\$ 8.80
Campeche	20	\$ 17.51
Coahuila	213	\$ 58.53
Colima	61	\$ 954.72
Chiapas	94	\$ 92.89
Chihuahua	322	\$ 16.33
Distrito Federal	2028	\$ 1,464.14
Durango	48	\$ 8.42
Guanajuato	247	\$ 66.07
Guerrero	46	\$ 12.37
Hidalgo	84	\$ 64.64
Jalisco	469	\$ 136.31
México	501	\$ 211.43
Michoacán	252	\$ 36.48
Morelos	118	\$ 95.64
Nayarit	28	\$ 21.33
Nuevo León	449	\$ 515.59

Oaxaca	115	\$ 48.78
Puebla	226	\$ 83.34
Querétaro	173	\$ 176.38
Quintana Roo	69	\$ 104.18
San Luis Potosí	120	\$ 36.74
Sinaloa	165	\$ 121.04
Sonora	215	\$ 110.60
Tabasco	39	\$ 10.69
Tamaulipas	139	\$ 32.71
Tlaxcala	35	\$ 5.51
Veracruz	216	\$ 36.27
Yucatán	147	\$ 90.07
Zacatecas	29	\$ 53.68
Total	7004	\$ 221.98

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012.

La magnitud de la concentración de donativos en el Distrito Federal puede dimensionarse apropiadamente al analizar la proporción de recursos movilizados respecto a la proporción de donatarias por entidad federativa. Así, aunque el DF tenía para ese ejercicio fiscal 57.96 veces más asociaciones que Tlaxcala (la entidad federativa que menos recursos moviliza per cápita) las donatarias con domicilio legal en la capital manejaron más de 265 veces de recursos que sus pares tlaxcaltecas. Por lo que se refiere a Guanajuato, la diferencia en cuanto a la movilización de recursos fue de 22.16 veces, aunque la proporción de donatarias en la que supera el DF a Guanajuato en dicho ejercicio alcanzó 8.21 veces.

A continuación (tabla 5) se presentan las distribuciones relativas de donativos por entidad federativa a fin de ilustrar cómo el DF concentra más de la mitad de los recursos movilizados. Asimismo, dicha entidad es la que cuenta con un diferencial mayor entre el porcentaje relativo de donatarias y la proporción de donativos (29.02% y 51.97% respectivamente). Si bien existen otros estados en los que la proporción de donativos manejados por las donatarias es superior a su participación relativa de organizaciones (Colima, Chiapas, Estado de México y Nuevo León), en ninguna de estas entidades federativas la diferencia es tan radical como en la capital del país: el DF no sólo concentra la mayor parte de donatarias en términos absolutos y relativos (respecto al tamaño de su población), sino que concentra abrumadoramente el flujo de recursos que se movilizan en el sector formal de donativos.

Tabla 5
Distribución relativa de donativos por entidad federativa
Ejercicio fiscal 2010

Entidad Federativa	Porcentaje relativo de	Porcentaje de donatarias
---------------------------	-------------------------------	---------------------------------

	donativos	respecto al total
Aguascalientes	0.36%	1.22
Baja California	2.04%	3.17
Baja California Sur	0.02%	0.57
Campeche	0.06%	0.34
Coahuila	0.65%	2.64
Colima	2.49%	1.01
Chiapas	1.79%	1.24
Chihuahua	0.22%	4.70
Distrito Federal	51.97%	29.02
Durango	0.06%	0.79
Guanajuato	1.45%	3.46
Guerrero	0.17%	0.63
Hidalgo	0.69%	1.13
Jalisco	4.02%	6.99
México	12.87%	7.35
Michoacán	0.64%	3.42
Morelos	0.68%	1.71
Nayarit	0.09%	0.29
Nuevo León	9.62%	6.46
Oaxaca	0.74%	1.65
Puebla	1.93%	2.76
Querétaro	1.29%	2.49
Quintana Roo	0.55%	0.94
San Luis Potosí	0.38%	1.58
Sinaloa	1.34%	2.50
Sonora	1.18%	2.98
Tabasco	0.10%	0.56
Tamaulipas	0.43%	1.75
Tlaxcala	0.03%	0.44
Veracruz	1.11%	3.70
Yucatán	0.71%	2.06
Zacatecas	0.32%	0.45
Total	100%	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012.

Ahondando en el caso de Guanajuato, en el ejercicio fiscal 2011 las donatarias con domicilio fiscal en el estado movilizaron un total de 362 millones 493 mil pesos aproximadamente (ver tabla 6). Se presenta un desglose de dicho monto según el tipo de donativo (especie o efectivo) y según su fuente (nacional o extranjera). Como es posible observar en la siguiente tabla el

componente más importante del total de los donativos proviene de los donativos en efectivo nacionales; los cuales representan más del 85% por ciento del total.

Tabla 6.
Donativos recibidos por las donatarias autorizadas de Guanajuato
Ejercicio fiscal 2010

Donativos recibidos en efectivo			Donativos recibidos en especie			Total de donativos
Nacionales	Extranjeros	Subtotal	Nacionales	Extranjeros	Subtotal	
\$308,485,944	\$24,502,753	\$332,988,697	\$27,760,761	\$1,744,410	\$29,505,171	\$362,493,868

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012

Asimismo, el tipo de donatarias guanajuatenses que movilizaron más recursos fueron las asistenciales (64.97%), seguidas por las educativas (13.85%). Destacamos el hecho de que existen actividades que no reportan donativo alguno tales como las becantes y ecológicas. Esto alerta sobre la virtual inexistencia, por lo menos a través del circuito formal, de este tipo de organizaciones trabajando en estas importantes áreas de intervención. Para documentar el déficit de organizaciones de la sociedad civil incidiendo en algunos campos en apartados posteriores se dará cuenta de cuál es la situación cuando en una sección posterior nos refiramos a las organizaciones que reciben subsidios federales y estatales.

Tabla 7.
Distribución de donativos totales por tipo de donataria, Guanajuato
(Ejercicio fiscal reportado 2011)

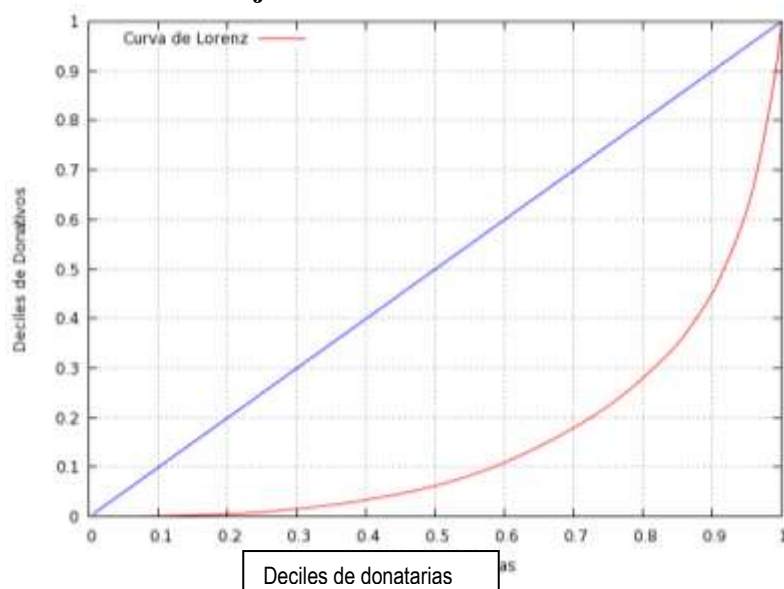
Actividad de la donataria	Monto por tipo de donataria	Porcentaje relativo
Asistenciales	\$235,505,335	64.97%
Educativas	\$50,196,536	13.85%
Apoyo económico a otras donatarias autorizadas	\$11,748,261	3.24%
Investigación científica	\$74,000	0.02%
Culturales	\$37,651,531	10.39%
Becantes		
Ecológicas		
Obras o servicios públicos		
Propietarias de museos privados con acceso al público en general	\$350,000	0.10%

Propietarias der bibliotecas privadas con acceso al público en general	\$26,968,205	7.44%
Total	\$362,493,868	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012

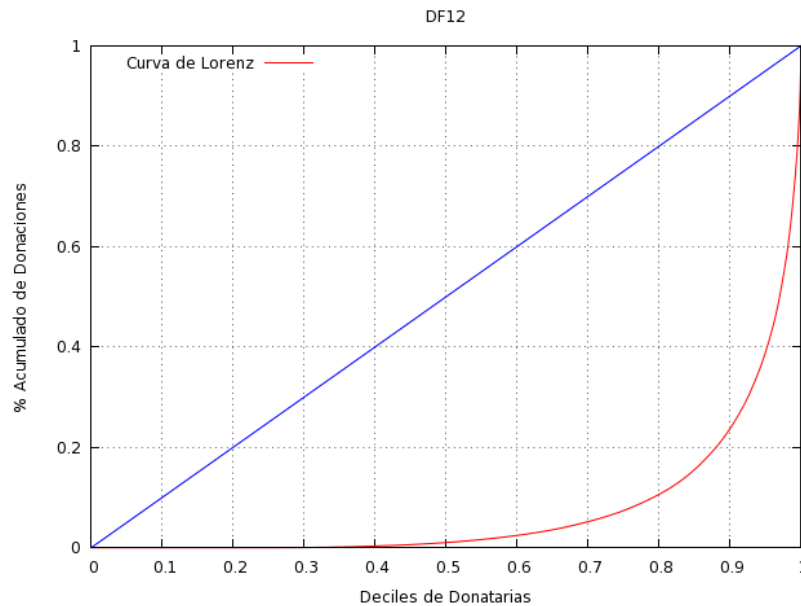
Por lo que respecta a la forma en la que se encuentran distribuidos esos recursos en el universo de donatarias guanajuatenses, realizamos un análisis de su concentración para el ejercicio fiscal 2011. Se trata de observar, al dividir por deciles a las organizaciones, qué tan proporcionalmente se distribuyen los donativos. Para ello, utilizamos como herramienta de análisis la <curva de Lorenz>. Una distribución estrictamente proporcional está representada por la línea azul: el 10 % donativos corresponde al 10% de donatarias, 20% de donativos al 20% de donatarias y así sucesivamente. La línea roja (i.e., la curva de Lorenz) representa su distribución real. Una línea roja que, apartándose de la línea azul, crece desproporcionalmente mientras nos desplazamos a lo largo del eje de los deciles de donatarias indica una alta concentración de los donativos. Tal es el caso de la curva de Lorenz estimada para las donatarias guanajuatenses. Como se puede observar en la gráfica, alrededor del 60% de las donatarias del estado movilizaron escasamente el 10% de los donativos. Mientras que el decil de las donatarias que más donativos recibieron lo hicieron en más del 55% sobre el total de los recursos (el 90% concentra en contraparte el 45%).

Gráfica 1
Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de donativos
Donatarias de Guanajuato
Ejercicio fiscal 2010



Esta alta concentración de recursos en pocas donatarias que se presenta en el estado de Guanajuato no es, sin embargo, atípica. De hecho, al analizar el caso del DF, la entidad con mayor densidad asociativa del país, la concentración es incluso mayor. Escandalosamente mayor. Se ha estimado la curva de Lorenz para dicho caso, así como el coeficiente de Gini a fin de ilustrar el grado de concentración de los recursos en las organizaciones.

Gráfica 2.
Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de donativos
Donatarias del Distrito Federal
Ejercicio fiscal 2011



Tal y como se ilustra en la gráfica anterior, el 90% de las donatarias de la capital del país movilizan apenas alrededor del 20% del total de los donativos reportados en el circuito formal, mientras que el decil de donatarias que más recursos mueve concentra alrededor del 75% del total de donativos (efectivo y especie, nacionales y extranjeros). Esta altísima concentración es ilustrada claramente a través del cálculo del coeficiente de Gini. Hemos estimado dicho coeficiente que convencionalmente mide la desigualdad de ingreso en un rango que va del 0 (total igualdad) al 1 (total desigualdad), y el resultado es de 0.85. La interpretación de este indicador no deja lugar a dudas: la distribución del total de donativos está altamente concentrada en un pequeño sector de organizaciones, mientras que un número importante de organizaciones tiene una presencia marginal o bien ficticia en el universo formal de donativos privados en México. Estos hallazgos definen con claridad los rasgos distintivos del subsector de las donatarias en México; esto es, del circuito de donativos privados formales: se trata, resumidamente, de un sector minúsculo (si se considera el tamaño de la población mexicana), compuesto

mayoritariamente por asociaciones voluntarias asistenciales, centralizado relativamente en el Distrito Federal y con una alta concentración de recursos en pocas donatarias.

Análisis de asociaciones susceptibles de recibir financiamiento público federal

Por lo que se refiere a los recursos públicos federales que reciben las OSC del estado de Guanajuato para la realización de sus actividades, a principios de 2013 el Directorio federal del Instituto Nacional de Desarrollo Social contaba con 587 organizaciones con domicilio legal en el estado. Sin embargo, cabe hacer la precisión de que no todas se encontraban activas. A continuación presentamos una relación del total de OSC que cuentan con la Clave Única de Registro (Cluni) desglosadas por municipio (donde por lo menos existe una registrada) y estatus (activa/inactiva).

Tabla 8
OSC guanajuatenses por municipio, 2013

	Municipio	Activa	Inactiva	Total general
1	Abasolo	2	1	3
2	Acámbaro	8	2	10
3	Apaseo el Alto	6	1	7
4	Apaseo el Grande	3		3
5	Celaya	56	12	68
6	Comonfort		1	1
7	Cortazar	3		3
8	Dolores Hidalgo	8	2	10
9	Guanajuato	34	5	39
10	Huanímaro	1		1
11	Irapuato	50	12	62
12	León	180	29	209
13	Manuel Doblado	1		1
14	Moroleón	2	2	4
15	Ocampo	1	1	2
16	Pénjamo	7		7
17	Pueblo Nuevo	1		1
18	Purísima del Rincón	2	1	3
19	Romita		1	1
20	Salamanca	21	6	27
21	Salvatierra	6	3	9
22	San Diego de la Unión		1	1
23	San Felipe	2	1	3
24	San Francisco del Rincón	8	2	10
25	San José Iturbide	5	2	7

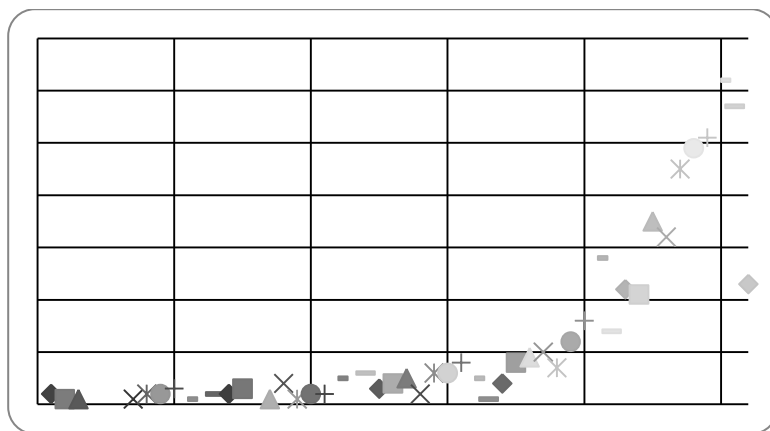
26	San Luis de la Paz	7	3	10
27	San Miguel de Allende	31	8	39
28	Santa Catarina	1		1
29	Santa Cruz de Juventino Rosas	7	1	8
30	Santiago Maravatío		4	4
31	Silao	5	2	7
32	Tarimoro	1		1
33	Tierra Blanca	4	1	5
34	Uriangato	2	1	3
35	Valle de Santiago	3	3	6
36	Victoria	1		1
37	Xichú	1		1
38	Yuriria	6	3	9
	Total general	476	111	587

Fuente: Sistema de Información del Registro Federal de las OSC

Es posible observar que un número importante de organizaciones se encuentra concentrada en el municipio de León, mientras que existen municipios que no cuentan con alguna organización activa a principios del año 2013. A fin de conocer la evolución de la constitución legal de las OSC guanajuatenses, analizamos cronológicamente los periodos en los que ha existido un crecimiento más notable, ver gráfica 3.

Del análisis efectuado es posible observar que durante la década de los noventa (periodo que coincide con el de la transición política a la democracia) empieza su expansión. Sin embargo, es propiamente entrado el siglo XXI cuando la tasa de crecimiento de constitución de nuevas asociaciones se acelera. Este aumento en el número de OSC es particularmente notable a partir del inicio de la consolidación democrática que se inaugura con la alternancia en el año 2000.

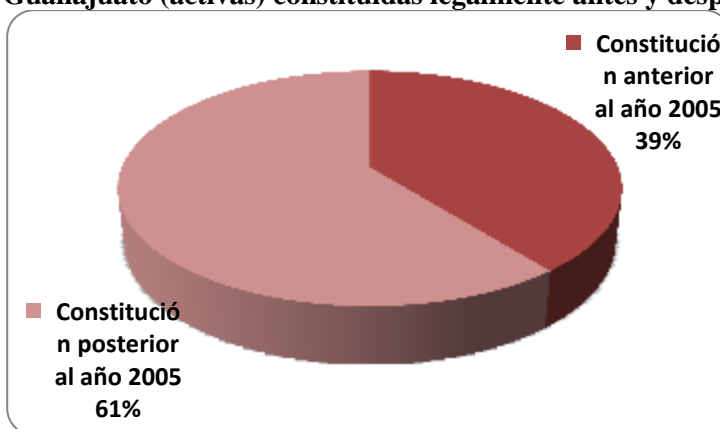
Gráfica 3
Número de OSC con Cluni de Guanajuato respecto al año de su constitución legal 1960-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información del Directorio del Registro Federal, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Asimismo, para conocer si la promulgación de la Ley Federal de Fomento pudo haber influido en la creación de nuevas organizaciones, analizamos qué porcentaje de las que se encuentran activas fueron constituidas legalmente antes y después del año 2005 (esto es, al año siguiente de que fue promulgada la ley).

Gráfica 4.
Porcentaje de OSC de Guanajuato (activas) constituidas legalmente antes y después del año 2005



Fuente: Elaboración propia con base en información del Directorio del Registro Federal, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Del análisis efectuado se desprende que del total de organizaciones activas en el estado de Guanajuato más del 60% fueron constituidas después de promulgada la Ley de Fomento. A reserva de profundizar en el estudio de la génesis del asociacionismo a nivel subnacional, los datos anteriores apuntan a que la transición democrática y la propia Ley de Fomento parecen estar asociadas a cierto crecimiento del asociacionismo en el estado.

Por otra parte, ponderando en función de la densidad demográfica, el estado de Guanajuato se encuentra, sin embargo, debajo del promedio nacional tanto en términos brutos como relativos al considerar el tamaño de la población (el promedio nacional es 15.59 OSC por cada 100,000 habitantes). Lo cual alerta sobre la necesidad de trabajar para el crecimiento del sector no lucrativo guanajuatense susceptible de recibir recursos federales y poder superar la densidad actual de 9.4 organizaciones con Cluni por cada 100,000 habitantes en el estado.

En cuanto a los recursos públicos federales orientados a promover las actividades de las organizaciones en cumplimiento de la Ley de Fomento, a continuación se presenta una relación de apoyos y montos económicos reportados por las dependencias y entidades de la administración pública federal (actualizado al ejercicio fiscal 2011), ver tabla 9. Este reporte derivado de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, que agrupa el total de apoyos recibidos por las organizaciones con Cluni de todo el país, sin embargo, incluye una cantidad importante de subsidios canalizados por el gobierno a través de distintos mecanismos (e.g., Fondo de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa; Programa Nacional para las Empresas en Solidaridad; Comisión Nacional del Deporte (CONADE); Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario; Instituto Mexicano de la Juventud; Consejo Nacional para la Cultura y la Artes; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, etcétera) que son contabilizados como <apoyos> que fomentan las actividades de organizaciones civiles, a pesar de que los receptores realizan propiamente actividades de autobeneficio.

Tabla 9
Apoyos otorgados a las OSC con Cluni por las Dependencias de la Administración Pública Federal (2007-211)

Año	No. Apoyos	Monto
2007	3,078	\$2,201,282,340
2008	3,838	\$4,842,004,109
2009	3,625	\$3,199,205,283
2010	6,028	\$4,350,397,799
2011	5,316	\$4,565,365,343

Fuente: Elaboración propia a partir de los 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 Organizaciones de la Sociedad Civil correspondientes a 2007-2011.

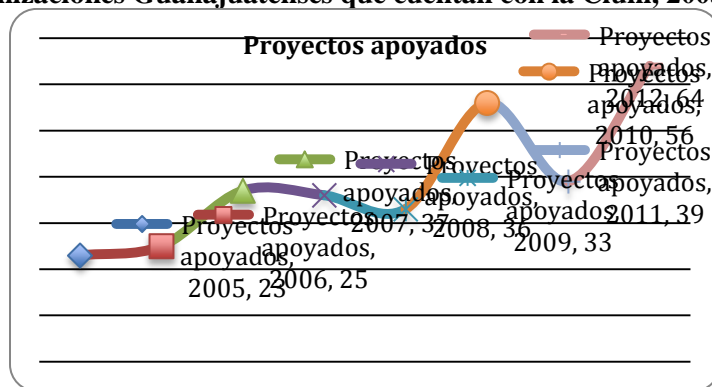
La inclusión de tan amplia gama de subsidios (<apoyos>, según los informes anuales de la administración pública federal) provoca confusión respecto al flujo efectivo de recursos públicos

que están llegando a las asociaciones ciudadanas que el espíritu de la Ley de fomento se buscó incentivar. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para el ejercicio 2011, la Secretaría de Educación Pública distribuyó el 31.7% del total de recursos de fomento, seguida de la Secretaría de Economía (19.3%). La Secretaría de Desarrollo Social, principal artífice de la política de fomento al asociacionismo, por su parte, distribuyó apenas el 13.6% de estímulos y apoyos.

Para no sobredimensionar el flujo de recursos públicos federales se ha analizado el programa más focalizado del gobierno federal que otorga subsidios al sector no lucrativo del país, el Programa de Coinversión Social (PCS)–operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este programa que convoca anualmente a las organizaciones para recibir recursos públicos está sujeto a Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación que establecen los criterios, objetivos y población a la que va dirigido el programa (i.e., “actores sociales que realizan actividades para promover la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de capital social”).

En particular, respecto al financiamiento público federal que reciben las OSC del estado de Guanajuato, a lo largo del periodo 2005-2012, es posible observar una tendencia creciente del número de proyectos que reciben algún apoyo económico federal (a pesar de un par de caídas, la más fuerte ocurrida en el ejercicio 2011).

Gráfica 5
Proyectos que han recibido apoyo económico del Programa de Coinversión Social (PCS).
Organizaciones Guanajuatenses que cuentan con la Cluni, 2005-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Este crecimiento constante en el número de apoyos recibidos por las OSC guanajuatenses tiene su expresión directa en los montos de aportaciones de recursos públicos. De manera que en el año 2005 el número de proyectos apoyados en el estado de Guanajuato por parte del Programa de

Coinversión Social (PCS) fue de 23 con una inversión federal de 4 millones 325 mil 251 pesos, mientras que en el ejercicio 2012 el número de proyectos apoyados alcanzó 64 con un monto de 11 millones 147 mil 943 pesos.

Los recursos públicos federales movilizados en Guanajuato del Programa de Coinversión Social han tenido un crecimiento de casi tres veces en el periodo estudiado 2005-2012, aparejado de un mayor número de proyectos apoyados. Si se considera que a principios del año 2012 existían 589 organizaciones en el estado, es posible señalar que ese ejercicio fiscal, en promedio, cerca del 10% recibió un subsidio federal a través del PCS. Parte de la explicación del crecimiento de los recursos públicos se encuentra en la existencia de convenios entre el Indesol y ciertos gobiernos municipales como San Miguel de Allende, Salamanca, Irapuato y León, de acuerdo con los cuales existe una contrapartida de los ayuntamientos a fin de consolidar una bolsa que se concursa de acuerdo con reglas de operación acordadas con el gobierno federal. Sin embargo, este modelo de coinversión que podría ser replicado exitosamente se circunscribe únicamente a los municipios más poblados del estado. Cabe señalar que la mayor parte de los ayuntamientos de los municipios del estado han sido negligentes respecto al mandato de la Ley Orgánica Municipal (LOM) para promover las asociaciones ciudadanas voluntarias (inciso J de la fracción V del art. 69).

Así, una inspección más detallada de la distribución de los recursos permite identificar un problema de concentración en las organizaciones ubicadas en las zonas urbanas del estado de Guanajuato. Dicho en otras palabras, muy pocos recursos llegan a los municipios con los índices más altos de marginación del estado. La explicación es simple: no existen organizaciones susceptibles de recibir recursos federales en los municipios con índices de rezago social más altos, o si existen no se encuentran activas. Hay un déficit de asociaciones formales e institucionalizadas en las regiones que más requieren de inversión social. Asimismo, una política pública orientada a garantizar y promover la libertad de asociación de sujetos jurídicos iguales tendría que establecer un entorno jurídico-legal que efectivamente creará condiciones equitativas para la creación de este tipo de espacios asociativos en las zonas donde estructuralmente el clima es adverso para el asociativismo. El proceso de consolidación de la democracia a nivel subnacional requiere que el sistema legal establezca condiciones equitativas para que independientemente de la localidad en la que habitan los ciudadanos, éstos puedan crear espacios asociativos voluntarios y sostenibles (mediante ingresos autogenerados, privados y públicos) que canalicen y formen sus preferencias, ampliando así las oportunidades de participación y el debate público.

Recursos públicos estatales en Guanajuato

En cumplimiento del artículo 34 de la *Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato* que establece que el gobierno estatal así como los ayuntamientos “estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades”, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato emite una convocatoria anual para que las OSC del estado puedan solicitar apoyo para financiar sus proyectos.

La asignación de recursos públicos estatales para financiar a las OSC se encuentra reglamentada por los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450, Programa A061, con cargo al Ramo 29*. De acuerdo con la normatividad ahí establecida, el financiamiento deberá estar orientado al “fomento y fortalecimiento de actividades *prioritariamente* dirigidas a satisfacer necesidades de personas de escasos recursos o en condiciones de vulnerabilidad”^{xciv} (Art. 6, nuestras cursivas). De la formulación anterior, es claro que las organizaciones civiles dedicadas, por ejemplo, a actividades como la participación ciudadana en asuntos de interés público, la promoción y defensa de los derechos de los consumidores, la promoción del deporte, la participación en acciones de protección civil, la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, la protección del ambiente, la flora y la fauna, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico puedan quedar excluidas de recibir recursos con cargo a la partida presupuestal 4450.^{xcv} Lo cual es de alguna manera preocupante, pues en el circuito de donativos privados (i.e., el subsector de donatarias) hemos identificado que este tipo de organizaciones no están movilizand recursos.

Asimismo, se deja desprotegido un amplio sector potencial de organizaciones en las que ciudadanos pueden participar para formular preferencias de políticas públicas a los gobiernos federal, estatal y municipales. Y lo más preocupante de todo, como se ilustrará cuando se analice la manera en la que opera la asignación de recursos, existe un esquema administrativo poco profesional y carente de criterios de impacto claros que puedan rendir a la ciudadanía cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

De la normatividad estatal en materia de financiamiento público a las organizaciones civiles se desprende que el gobierno confiere a este tipo de espacios asociativos, en el mejor de los casos, una función solamente supletoria de la política pública social. No cabe en dicha visión el fomento

a otro tipo de asociacionismo que promueva y garantice el ejercicio efectivo de la libertad de asociación, la cual como hemos apuntado en secciones anteriores constituye un prerequisite para la democratización de los regímenes a nivel nacional y subnacional. Desde dicha perspectiva, entonces, la función social que se atribuye a las OSC tiene un carácter meramente asistencial.

Asimismo, las características de los Lineamientos aplicables para el otorgamiento de recursos públicos en el estado de Guanajuato es a todas luces inconveniente en cuanto a la conformación del *Comité de Selección de Apoyos*. De acuerdo con el artículo 8, este órgano que analiza, evalúa y aprueba las solicitudes de las OSC se compone de los siguientes funcionarios: Secretario de Finanzas y Administración (funge como Presidente), Secretario de Desarrollo Social y Humano (funge como Secretario Técnico); Secretario particular del Gobernador del Estado (funge como Vocal); Director General del Sistema Estatal DIF (vocal) y Subsecretario de Desarrollo Social de la SEDESHU (funge como vocal). Este diseño institucional no parece ser adecuado por contradecir fundamentos básicos de la operación de programas públicos bajo esquemas de gobernanza democrática; no obstante, el principal motivo de la irracionalidad del diseño del comité es que los funcionarios que lo integran—todos ellos bajo la autoridad directa del gobernador—no necesariamente tienen conocimiento especializado sobre la viabilidad e impacto de los proyectos de inversión social realizados por organizaciones civiles.

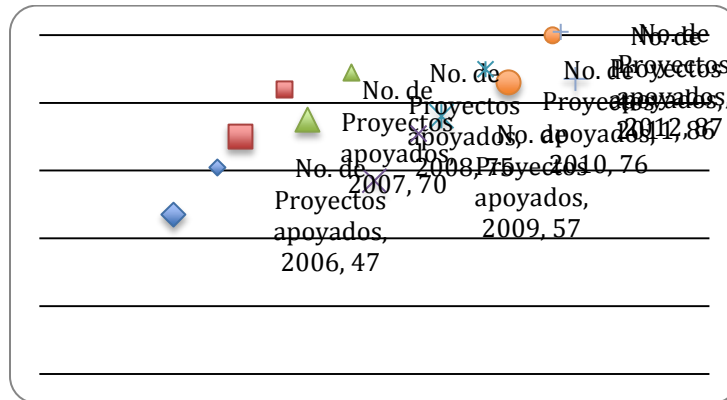
Una revisión a las solicitudes e informes presentados por las organizaciones que han recibido recursos en los años 2011 y 2012 muestra claramente que dicho comité no lleva a cabo una valoración seria de los “proyectos” que son financiados por el gobierno con recursos públicos.^{xcvi}

Si bien, la normatividad contempla que el Comité puede auxiliarse de opiniones expertas este mecanismo que haría la asignación de recursos más profesional no es empleado por dicho órgano^{xcvii}, volviendo la distribución de los recursos públicos discrecional y abriendo la puerta al uso de dinero público como si fuera un peculio filantrópico propiedad del ejecutivo.^{xcviii} En este sentido, tendría que regularse y fiscalizarse adecuadamente el procedimiento para la asignación de recursos públicos para dar certeza a la ciudadanía de que los proyectos financiados son los que pueden tener un mayor impacto social.

Ahora bien, en cuanto a dimensión del financiamiento público estatal hemos utilizado tres indicadores para evaluar su comportamiento a lo largo del periodo estudiado (2006-2012): el número de proyectos apoyados, el monto de los recursos transferidos a las organizaciones, y las características de su distribución. Respecto al primer componente del análisis, el total de proyectos apoyados por el gobierno estatal ha crecido sostenidamente a lo largo de siete ejercicios fiscales; mientras que en el primero de ellos la Secretaría de Finanzas y Administración

otorgó recursos a 47 proyectos, en el ejercicio 2012 el número total había alcanzado casi el doble (87), ver gráfica 6.

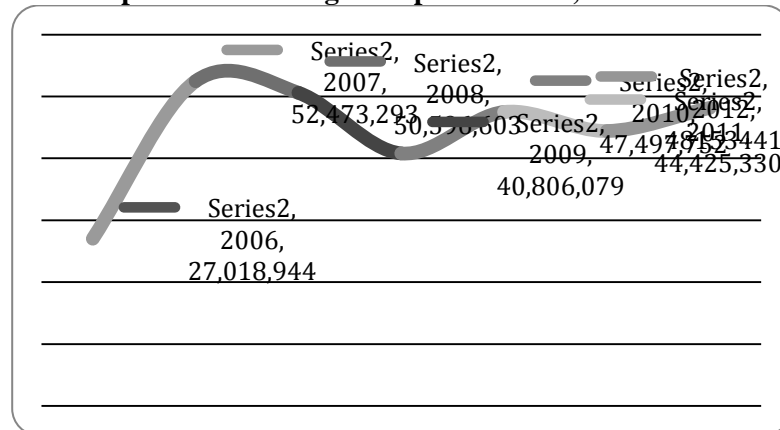
Gráfica 6
Número de proyectos apoyados con cargo a la partida 4450, Guanajuato, 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

El crecimiento en el número de proyectos de las organizaciones que han recibido financiamiento público, sin embargo, no ha estado acompañado de un crecimiento proporcional en cuanto a la bolsa disponible. Así, una observación superficial respecto de la tendencia seguida, podría hacer pensar que existió un incremento nominal con tres caídas (ver gráfica 7): de \$27,018,944 destinados en el año 2006, el total de recursos alcanzó en 2012 la cantidad de \$48,153,441 pesos.

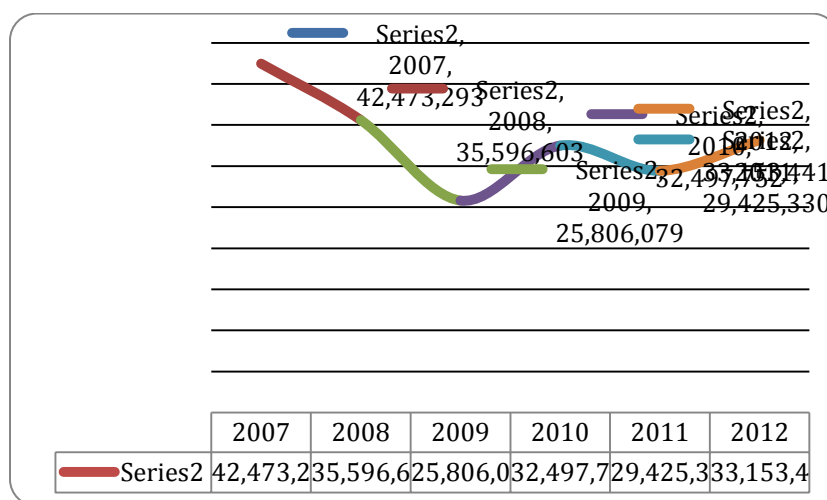
Gráfica 7
Recursos públicos con cargo a la partida 4450, 2006-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

No obstante, al examinar con más detalle las transferencias de la partida 4450 la impresión anterior cambia. Así, la gráfica 8 ilustra el comportamiento del financiamiento público en el estado cuando se excluye el subsidio más alto (a la Fundación Teletón) y se toma de base el primer año en que dicho proyecto recibió recursos. Dicha gráfica ilustra el comportamiento del financiamiento público en el estado, cuando no se considera la transferencia anual a dicha asociación civil. Puede, entonces, observarse que el financiamiento público ha descendido en el estado de Guanajuato respecto al ejercicio 2007.

Gráfica 8
Financiamiento público estatal a OSC
(sin subsidios a Fundación Teletón, A.C), 2007-2011



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Esta observación más detallada que permite conocer con mayor claridad las características del financiamiento público a las organizaciones guanajuatenses nos lleva a profundizar en el análisis de la distribución de los recursos. Presentamos, entonces, una relación de apoyos que identifica los montos que se encuentran en los extremos (superior e inferior) del financiamiento público a fin de mostrar el rango de recursos que se distribuyen en la misma convocatoria del gobierno estatal. Se aprecia que la transferencia más alta para los distintos ejercicios fiscales en los que participa la Fundación Teletón, A.C., de hecho infla la partida objeto de análisis al representar casi una tercera parte del presupuesto del gobierno para apoyar a las organizaciones civiles del estado.

Tabla 10
Relación de Apoyos (mínimos y máximos) con recursos públicos.

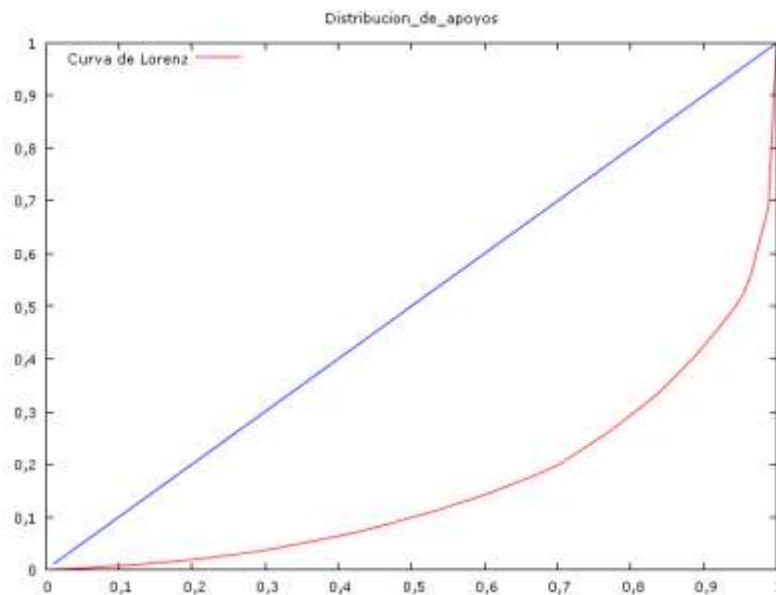
Año	Apoyo más alto	Apoyo más bajo
-----	----------------	----------------

2006	2,000,000	17,894
2007	10,000,000 (Teletón)	34,884
2008	15,000,000 (Teletón)	29,318
2009	15,000,000 (Teletón)	30,000
2010	15,000,000 (Teletón)	30,000
2011	15,000,000 (Teletón)	34,650
2012	15,000,000 (Teletón)	30,000

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Prosiguiendo con el análisis de la distribución del financiamiento público estatal, se ilustra esta característica concentración de recursos mediante la <curva de Lorenz> estimada para el ejercicio fiscal 2012 (gráfica 9), la cual revela que la mitad de las organizaciones del estado que reciben recursos lo hacen en una proporción de menor al 10% del presupuesto de la partida 4450, mientras que el 10% de las organizaciones civiles que más reciben dinero público concentran casi el 60% del total.

Gráfica 9
Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de recursos públicos estatales con cargo a la partida 4450, Guanajuato, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Esta alta concentración en el decil de asociaciones que más recibe recursos públicos alerta sobre la necesidad de establecer criterios racionales de asignación de subsidios y la evaluación de impacto a fin de que se rindan cuentas plenas del uso de dinero público para el financiamiento de las organizaciones del estado. Lo anterior es una obligación del gobierno del estado no sólo frente a otras organizaciones que no reciben recursos (o reciben recursos insuficientes), sino principalmente frente a la ciudadanía, que es la que mediante sus impuestos subsidia las actividades de las asociaciones.

Al analizar la relación de recursos otorgados por la partida 4450 desagregados por municipio para los últimos dos ejercicios fiscales (2011-2012), es posible observar que sólo organizaciones civiles de 17 municipios del estado de Guanajuato contaron con recursos públicos con cargo a dicha partida, siendo los municipios más poblados del estado (León, Irapuato, Salamanca, Celaya y Guanajuato) los que concentraron alrededor del 83% del total del presupuesto ejercido.

Si bien resulta lógico que dichos municipios movilicen una parte importante de recursos en función de la densidad asociativa existente, preocupa el hecho que la propia convocatoria a las OSC del gobierno del estado no incorpore criterios de equidad a fin estimular el asociacionismo en las localidades del estado que cuentan menos organizaciones. La existencia de vertientes en la convocatoria cuyo objetivo sea la germinación de espacios asociativos en los lugares donde se carece de asociaciones tendría que ser una prioridad para el gobierno del estado. Las organizaciones civiles no solamente son aliados imprescindibles en una efectiva política de desarrollo social, sino que son la expresión más concreta de que la libertad asociativa se está ejerciendo de manera concreta por los ciudadanos, concebidos éstos como sujetos jurídicos iguales capaces de formular y expresar sus preferencias, contribuyendo así con la democratización del régimen.

Conclusión

La consolidación democrática constituye un proceso de cambio político que fortifica el aparato institucional que hace efectivos los derechos y libertades de la ciudadanía. Al concebir a los ciudadanos como sujetos jurídicos iguales, el estado de derecho democrático establece las bases a nivel nacional y sub-nacional sobre las que es posible reducir las brechas que limitan el goce de libertades.

Una de las libertades más trascendentes en procesos de democratización es la libertad asociativa; la cual constituye una condición necesaria hacia la ampliación de la participación y el debate público de las poliarquías. Vista su importancia para la gestación y formulación de preferencias

de los ciudadanos, la libre manifestación de estas y la posibilidad de garantizar que exista igualdad en el trato que reciben por parte del gobierno, el ejercicio efectivo de la libertad de asociación es un eje cardinal de la democratización de los regímenes.

A fin de indagar cuál es la condición del ejercicio de esta libertad a nivel sub-nacional, este artículo trató de explorar a través del análisis de un caso de estudio (Guanajuato), cuál es la composición y las características del sector asociativo voluntario en dicha entidad federativa, así como la magnitud de los recursos públicos federales y estatales que benefician a dicho sector.

Los hallazgos apuntan a que el aparato legal vigente, así como las políticas públicas de financiamiento, carecen de una disposición que promueva condiciones para que el ejercicio de la libertad asociativa amplíe la participación, y el debate público en el estado. Del presente análisis se desprende que la única función atribuida por el gobierno a las organizaciones civiles se circunscribe a su papel como proveedoras de servicios asistenciales a la población vulnerable, lo cual inhibe el efectivo fomento al asociacionismo de la ciudadanía guanajuatense.

Asimismo, el gobierno del estado carece de mecanismos operativos del programa de subsidios a las OSC que garanticen que el dinero público sea invertido eficaz y transparentemente. Por una parte, el Comité de Selección de Apoyos establecido por los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450* no ha mostrado suficiente competencia en el análisis de las propuestas, ignorando consistentemente criterios de impacto, eficiencia del gasto, coherencia de la intervención social y rendición de cuentas. Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano ha mostrado una incapacidad institucional importante para apoyar la capacitación de las organizaciones que reciben recursos públicos a fin de que estas puedan generar proyectos de inversión social coherentes en los que objetivos, actividades y metas se encuentren debidamente alineados para resolver una problemática identificada.

La política pública en el estado de Guanajuato orientada a crear condiciones favorables para el ejercicio de la libertad de asociación carece de coherencia y ha sido poco estratégica. De modo que se ha marginalizado el importante rol que puede tener dicha libertad en el proceso de democratización y en el propio desarrollo social.

Referencias

Dahl, Robert A. (1993). *La poliarquía: participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.

Dahl, Robert A. (1996). "The Future of Democratic Theory", Working Paper, *Center for Advanced Study in the Social Sciences*, Madrid: Instituto Juan March.

Huerta Wong, Juan Enrique (2011). "Institucionalización, gobernanza y participación cívica en las OSC en *Participación cívica y organizaciones de la sociedad civil* (Carlos R. Cordourier Real, coord.). Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

O'Donnell, Guillermo (2001). "La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho". Ponencia presentada al Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Enero 22-24, 2001, publicada en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 8 y 9 (2001), pp. 43-82.

Puga C. y Luna M. (2008). *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Salamon, Lester y Anheier, Helmut (1994). *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

Schedler, Andreas (1998). "What Is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy*, 9/2, pp. 91-107.

Schedler, Andreas (2001). "Measuring Democratic Consolidation," *Studies in Comparative and International Development*, 36/1, pp. 61-87.

Schedler, Andreas (2004). "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas" (trad. Laura Manríquez), *Estudios Sociológicos*, 22/64, pp. 25-52.

Schumpeter, Joseph (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Routledge.

Tirado, Ricardo (2010). "De la asociación: características y problemas" en *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones* (Matilde Luna y Cristina Puga, coords.), Barcelona: Anthropos-UNAM-IIIS.

Referencias legales y documentos oficiales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.

Constitución Política del Estado de Guanajuato (1917). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 7 de octubre de 2011.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2006). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 04 de septiembre de 2009.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2004. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2012.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato (1997). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 12 de agosto de 2011.

Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan de Gobierno del Estado 2006-2012*, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria (SAT), “Reporte de Donatarias Autorizadas”, 2009-2012, México.

Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado de Guanajuato, *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450, Programa A061, con cargo al Ramo 29*, 2012, Guanajuato, México.

Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Guanajuato, Respuestas a las solicitudes de acceso a la información, folios 13793 y 14012.

Notas

1. Para dar claridad al uso de dicho concepto, Andreas Schedler (1998, 2001, 2004) propone entenderla en dos sentidos (según el contexto empírico y la orientación normativa). El uso de la noción consolidación democrática en su <sentido negativo> alude a la etapa en la que persisten amenazas que ponen en riesgo la permanencia de la democracia electoral. Mientras que el <sentido positivo> puede emplearse para estudiar periodos en los que, clausurada la posibilidad de una vuelta al autoritarismo, se profundiza la democracia, a fin de conducir al régimen a un estadio subsecuente: la democracia liberal.
2. De acuerdo con el artículo 100 de la Ley Orgánica Municipal, las organizaciones civiles deben integrar de manera mayoritaria los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal del Sistema Estatal de Planeación.
3. Esta partida se refiere a las Ayudas sociales (sic) a instituciones sin fines de lucro y han sido aplicables para los ejercicios fiscales 2011 y 2012. Previamente, los recursos para dicho propósito provinieron de la Partida Presupuestal 4108.
4. Las nuevas disposiciones del SAT incluyeron la presentación de una ficha—mediante captura en un sistema electrónico—con información para garantizar la transparencia de los donativos recibidos, así como el uso y destino de los mismos, y la presentación de un <Informe Anual> de la continuidad de sus actividades.
5. Los Reportes de Donatarias Autorizadas sistematizados por el SAT dan cuenta de información reportada por las donatarias el año anterior a su publicación, por lo que se refieren a donativos del año fiscal penúltimo anterior.
6. Los lineamientos también contemplan la posibilidad de usar los recursos públicos estatales para la remodelación o construcción de inmuebles usados por las OSC.
7. Todas estas actividades, por ejemplo, se contemplan en la Ley Federal de Fomento.
8. Solicitud de Información Pública a la Unidad de Acceso a la Información Pública del

Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, folio 14012 (fecha el 28 de febrero de 2013). La descripción de las solicitudes de apoyo de la mayoría de los proyectos que recibieron recursos por un millón de pesos o más contienen objetivos y metas mal planteados, así como indicadores, actividades, cronogramas y documentos inconsistentes.

9. De acuerdo con una solicitud de información pública llevada a cabo en dicha materia (se preguntó el nombre de solicitudes de apoyo para los ejercicios 2011 y 2012 en las que se requirió una opinión técnica así como el nombre de los especialistas), la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información del Estado de Guanajuato menciona específicamente que “los proyectos o solicitudes de apoyo que ingresan, no requieren de opinión técnica para el otorgamiento del apoyo”.

10. En una revisión de las solicitudes de apoyo recibidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y de los informes respectivos, obtenidas mediante una solicitud de información a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, se ha observado una importante falta de profesionalización de la autoridad respecto a la asignación de dinero público a las OSC y la evaluación de su impacto. Sirva de ejemplo el caso de una organización que recibió el año 2011 la cantidad de 1,000,000 (un millón de pesos MN), cuya solicitud de apoyo contempla una sola actividad en su cronograma: “desarrollo de programa de asistencia alimentaria”, que atiende supuestamente el siguiente problema detectado: “[E]xiste un grado alto de desempleo en las zonas marginadas del municipio”. Al reportar sobre el destino de dicha cantidad que sobrepasa decenas de veces el apoyo recibido por otras OSC, la organización informa tan escuetamente como en su solicitud, que sus actividades vinculadas al proyecto fueron: “organización de grupos de 905 personas por cada uno del programa de asistencia alimentaria”, y como resultados obtenidos: “Se logró el bienestar de las familias así como la disminución de riesgos de desnutrición en adultos, menores, niños y mujeres favoreciéndoles a este núcleo su economía familiar.” Escandalosamente, con una solicitud y un reporte de esa naturaleza la organización volvió a recibir dinero público al año fiscal siguiente, por tercer año consecutivo.

Método CAF FMQ para formar redes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Pablo Gerardo Parás García

Edgar Efraín Servín Vázquez

“El éxito no se logra sólo con cualidades especiales...
Es sobre todo un trabajo de constancia, de método y de organización”
J.P. Sergent

La metodología CAF de Fundación Merced Querétaro AC para articulación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha contribuido a la conformación de redes temáticas sólidas, con documentos de unificación y operación, así como con una ruta crítica a mediano plazo enfocada al fortalecimiento institucional, la gestión de recursos conjuntos y la incidencia en la agenda pública. La presente sistematización de la experiencia del Centro de Acompañamiento y Fortalecimiento de OSC de la región bajío permite identificar las principales características, aportaciones metodológicas y teóricas, así como los alcances y retos a los que se enfrentan las redes con las que colaboramos.

Palabras Clave: OSC, Redes temáticas, Fortalecimiento, Gestión, Incidencia, Impronta, Protocolos

Agradecimientos

Los autores desean externar su profundo agradecimiento a José Luis Oliva sin quien la materialización del sueño de Redes FMQ no hubiera sido posible. Al importante esfuerzo de Martha Shelley, directora de FMQ y del resto del equipo quienes hacen posible la operación de esta iniciativa. Al Instituto Nacional de Desarrollo Social, que con su financiamiento permite ofrecer servicios de especialistas y atender las necesidades que identificamos. Por último, reconocer a las 38 organizaciones de la sociedad civil miembros de nuestras 7 redes por haber confiado en nuestro modelo pero sobre todo por hacerlo posible con su participación activa.

+Antecedentes

En 2007, Fundación Merced Querétaro, A.C. (FMQ) comenzó a brindar servicios de acompañamiento y fortalecimiento institucional, al desarrollar el Modelo Compromiso¹¹⁰ y ser la primer sede en el estado de Querétaro del programa de profesionalización del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), orientado a desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje para la generación de capacidades y competencias de las OSC participantes.

A partir la conformación del área -ahora gerencia- de Desarrollo Institucional en 2010, FMQ han brindado de forma continua herramientas, cursos y diplomados de capacitación a más de 126 organizaciones de la sociedad civil (OSC) de la región bajío y otros estados de la república.

Durante el desarrollo del programa de profesionalización y fortalecimiento institucional de 2011 nace, desde las mismas organizaciones, la inquietud de la conformación de redes formales para la incidencia en políticas públicas locales. Por lo cual, FMQ se dio a la tarea de gestionar los recursos económicos, técnicos y humanos que fortalecieran la experiencia que teníamos hasta ese momento en la temática, a fin de hacer frente al reto y atender esta demanda de las OSC.

El presente constituye una síntesis descriptiva de la experiencia de FMQ en el diseño e impulso de redes que busca además resaltar las principales diferencias de nuestro modelo y listar algunos de los principales resultados del trabajo en red en su primera fase del proyecto y hacer consideraciones generales sobre las siguiente fases (ver diagrama 1).

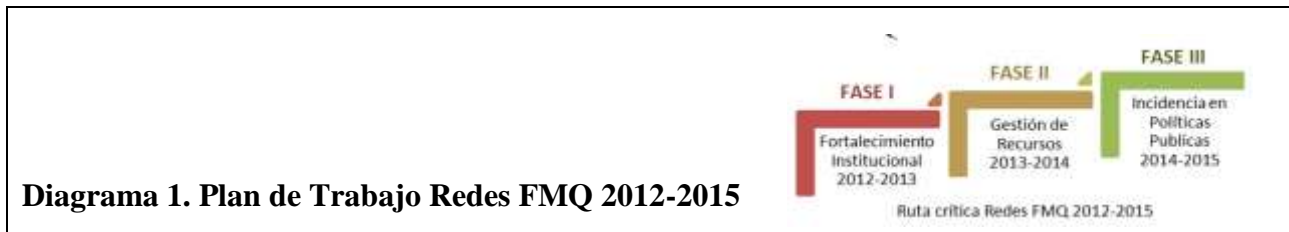
Gracias al financiamiento del INDESOL, a mediados de 2012, el Centro de Acompañamiento y Fortalecimiento Institucional (CAF) inició sus operaciones teniendo como principal objetivo: diagnosticar, capacitar, acompañar y articular esfuerzos a través de redes de organizaciones de la sociedad civil.

A partir de la aprobación de este proyecto y tras una ardua discusión tanto teórica como metodológica con base en las experiencias previas del equipo de FMQ y la consultoría externa de un especialista en redes¹¹¹, se determinó el plan de trabajo general a 3 años, que constituye la ruta

¹¹⁰ El Modelo Compromiso es la herramienta de diagnóstico institucional y acompañamiento estratégico desarrollado por FMQ el cual se ha implementado con 94 OSC en la región bajío desde su creación. Consta de una matriz de reactivos de autodiagnóstico, visitas y entrevistas de cotejo, el diseño de un plan estratégico de acción y el monitoreo de avances con la OSC.

¹¹¹ FMQ contrató los servicios especializados de Redlich de México S.A. de C.V., a cargo del Ing. José Luis Oliva Posada, especialista reconocido a nivel mundial en el modelado matemático y conceptual de redes de conocimiento. Durante sus 7 años de experiencia ha implementado al menos 96 redes en diversos países de Latinoamérica, Estados Unidos de América y España, prioritariamente en el ámbito empresarial y productivo, aunque con la metodología desarrollada para FMQ incursionó en la propuesta de modelado, implementación y seguimiento de redes de OSC. Cabe resaltar el compromiso personal brindado al trabajo de FMQ y las redes conformadas, con su aportación voluntaria de seguimiento durante el primer semestre de 2013.

crítica de las etapas a seguir para la constitución y consolidación de las redes FMQ y se muestra en diagrama 1. Se decidió seguir una estructura cronológica con la justificación de que las organizaciones que participen en las redes deben poseer una estructura sólida a fin de poder enfrentar los desafíos que implica la articulación con otros actores afines y el posicionamiento con terceros requeridos en la segunda y tercera fase.



Se determinó que una organización profesionalizada puede acceder con mayor facilidad y rapidez a estímulos y donativos que fondearan sus labores, pero aún más importante, tendrá las herramientas necesarias para poder administrar de forma adecuada estos recursos y obtener los mayores beneficios de los mismos.

Finalmente se deliberó que para incidir en la agenda pública como organizaciones articuladas en redes, estas deben estar fortalecidas institucionalmente y poseer finanzas sanas, a fin de no desviar su atención en la resolución de problemáticas internas o la imposibilidad de dedicar el tiempo que implica la incidencia en las políticas públicas.

+ Impronta de la red

El equipo conformado para la operación del CAF, mantuvo una segunda discusión metodológica posterior a la definición de las etapas de trabajo a tres años, respecto a la unificación o fragmentación de las organizaciones participantes para la conformación de las redes, considerando la forma que más convenía y funcionaría para nuestro propósito.

Para ello se priorizó definir cuál sería la *impronta* de cada red, entiendo por *impronta* la marca o huella que caracteriza un todo estructurado, coherente y cohesivo que se puede identificar y concluir en un nombre que lo contiene, en esencia la naturaleza, orientación y filosofía que unifica a los miembros de la red (Sánchez, Oliva, Guarín). La importancia de la definición de la impronta radica en que es la esencia que tendrá cada red, diferenciándola del resto, y generando cohesión a su interior independientemente de las diferencias sustanciales en la composición de sus integrantes.

Respecto a cómo se habrían de segmentar las 49 organizaciones participantes del CAF¹¹² en diferentes redes se realizó utilizando la herramienta del *Empathy Map o Mapa de Empatía de Osterwalder*¹¹³, que posibilitó visualizar cuales eran las características, aspiraciones e intencionalidades de las mismas organizaciones, generando así una primer propuesta de división temática de las redes.

Como resultado de este ejercicio nos enfocamos en los siguientes atributos consideramos importantes para definir el perfil de redes:

1. Grado de profesionalización y Desarrollo institucional
2. Edad y características temáticas de la institución
3. Tipo y número de beneficiarios
4. Contexto social y ubicación geográfica
5. Grado de división del gobierno (incidencia en áreas de gobierno)
6. Estructura organizacional y características del personal
7. Recursos materiales y fuentes de financiamiento
8. Prestigio en la región
9. Ideología política
10. Ideología religiosa
11. Factibilidad de red
12. Disposición al desarrollo
13. Tiempo disponible
14. Numero de Relaciones interinstitucionales

A partir de lo anterior el consultor externo desde su experiencia sugirió inicialmente la forma de tipificar las redes participantes con sus respectivas improntas que se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1 Propuesta inicial de improntas para redes de OSC, Redlich de México, Junio 2012.

TIPO	DESCRIPCIÓN	IMPRONTA
------	-------------	----------

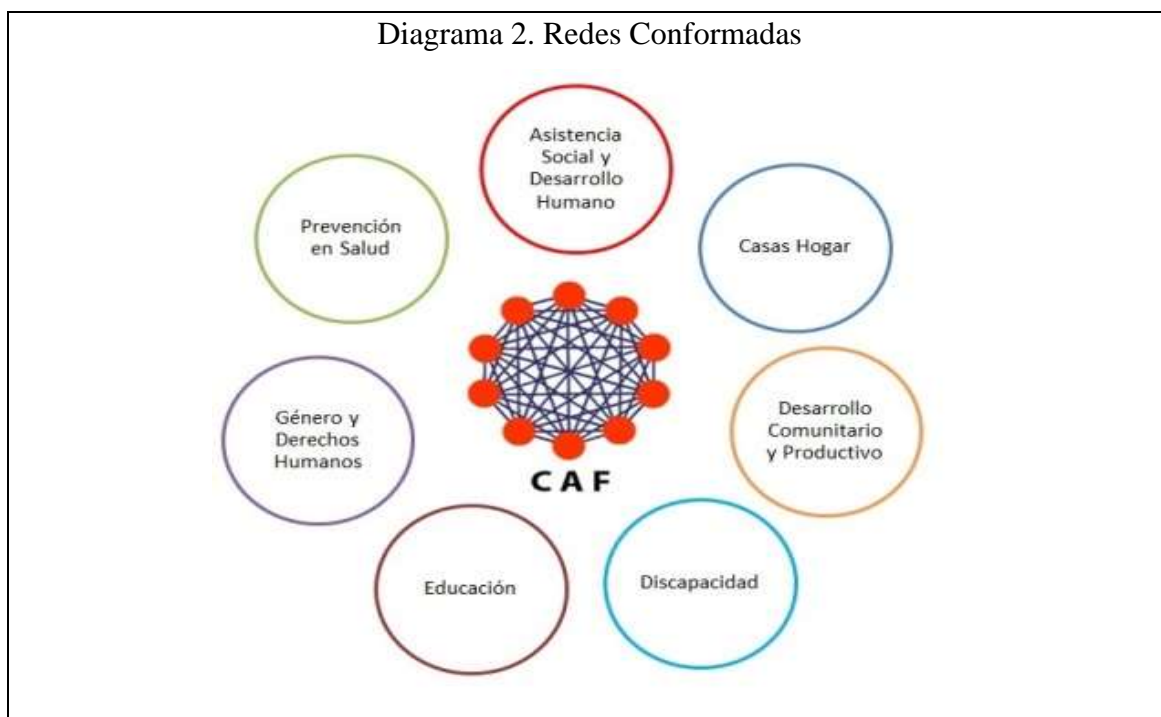
112 Debido a la convocatoria abierta para la participación de las OSC en el CAF, propia de la naturaleza del financiamiento público, con la mayoría de las organizaciones teníamos un promedio de 6 años de trabajo previo, sin embargo hubo otras instituciones con las que no habíamos tenido ningún tipo de relación debido a su ubicación en otras entidades o municipios, así como por la diversidad de temáticas que tradicionalmente no habíamos abordado.

113 “El mapa de empatía” es una herramienta desarrollada por la consultoría estadounidense XPLANE (ahora Dachis Group), que nos ayudó a entender mejor a nuestro “cliente”-en nuestro caso las OSC- a través de un conocimiento más profundo del mismo, su entorno, su visión única del mundo y de sus necesidades propias.

Integrales	Atención a un mismo tipo de perfil de beneficiarios bajo diferentes enfoques, etapas o servicios	Temática con enfoque en Beneficiarios
Locales	Promueven el desarrollo de la comunidad local donde se encuentre la empresa donante bajo los diferentes enfoques de atención de las OSC	Enfoque en Donantes para la Incidencia territorial
Mejores Prácticas	Para compartir información y experiencias sobre las mejores prácticas para diferentes modelos	Enfoque en la Profesionalización
Funcionales	Funciones o perfiles específicos que se realizan en conjunto en favor de una temática o tipo de beneficiario	Temáticas generales conjuntas

Sin embargo debido a la experiencia del equipo de FMQ en el trabajo con OSC, se decidió que para efectos prácticos y para tener un mayor control del trabajo de las redes la impronta sería una combinación de los mejores atributos de esta primera tipificación con énfasis en la *temática y la profesionalización*, de acuerdo la primera etapa de trabajo 2012-2013: Fortalecimiento Institucional.

De lo anterior y dado el perfil y composición de las instituciones que asistieron al CAF se crearon las siguientes 7 redes que se muestran en el diagrama 2.



Cada una de estas redes posee características específicas en el nivel de amplitud con el que abordan su temática así como tienen variación en cuanto al número de organizaciones que la conforman. Sin embargo el objetivo de todas estas fue compartido: el intercambio de

experiencias, la profesionalización conjunta y la mejora de sus prácticas a corto plazo¹¹⁴.. Esto bajo la premisa que el fortalecimiento institucional disminuye el riesgo de fracaso y aumenta las oportunidades y beneficios para las organizaciones inmersas en redes (Palanía, Cardenas).

+ Comparación con otras redes temáticas

Más allá de la popularidad o moda de la creación de redes que refiere Machín y Velasco¹¹⁵ o las 7 diferentes acepciones¹¹⁶ de Oliva utilizadas para referirnos a las mismas, es evidente la proliferación en los últimos años de redes de todo tipo, incluidas las que nos ocupan, de organizaciones de la sociedad civil u organismos no gubernamentales. Por lo anterior es necesario entender esta efervescencia de redes como una manifestación tácita de la sociedad en la vivimos actualmente por dar solución conjunta a problemas comunes, reiterando la importancia de esta forma de organización intersectorial (Christakys, Fowler).

A continuación, en la tabla 2, presentamos algunas de las comparaciones realizadas por el equipo de FMQ a los principales esfuerzos de red a nivel local y nacional que a nuestro entender son los más significativos o referente para el caso concreto que nos interesa. No pretendemos un listado exhaustivo o una recopilación de todos los esfuerzos de red existentes, ni un tratado a detalle de sus características y puntualidades; es tan solo un ejercicio inicial para poder comparar y/o poner en contexto nuestra propuesta de modelo de red. Esta confrontación en los modelos, metodologías y resultados pretende visualizar la generalidad de cada caso, así como resaltar las principales diferencias con el modelo CAF FMQ (Tabla 3) para la creación de redes de OSC.

Tabla 2. Comparativo de metodologías de articulación de otras redes.

Organismo que coordina la red	Antecedentes/Objetivos	Características Principales	Logros u observaciones
CEMEFI	Origen en 1998, con la red de fundaciones comunitarias, así como posteriormente se han articulado las siguientes redes: Red Ambiental Mexicana, Red de Desarrollo Comunitario, Red por el Arte y la Cultura, Red por la Educación, Red por la Infancia y la Adolescencia, y Red por la Salud.	Miembros por red superior a 10 nodos, impronta temática (amplia) definición de principios institucionales (misión, visión, objetivos estratégicos), un propósito u objetivo amplio (de largo plazo y de incidencia macro) y una estructura jerárquica, Sus nodos tienen una afinidad temática, deben contar	Por definición de los coordinadores de las mismas redes en el Foro: Redes y Alianzas en junio de 2012, su avance ha sido en general lento y su organización complicada debido a la amplitud de temas y objetivos, y al tiempo

114. Se contempló en el cronograma de trabajo con las redes que el segundo semestre de 2012 se destinaría a la capacitación en temáticas generales de Fortalecimiento y el primer semestre de 2013 para la implementación de las actividades de intercambio de experiencias y mejora de áreas de oportunidad identificadas.

115 En introducción de “Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil: entre el deseo y la realidad”, CAFAC.

116 Redes físicas, Hipervínculos, Software, de Análisis, Networking, de Organización y de teoría; análisis de J L Oliva.

		<p>inicialmente con solidez interna (Institucionalidad, Gobernanza y Sustentabilidad). Propone la figura de asamblea en la estructura de la red, así como una figura jerárquica denominada comité coordinador, además cuentan una coordinación fija por un periodo determinado. Sus reuniones tienen una periodicidad y se realizan en las instalaciones de CEMEFI. Participan activamente tanto IAP como AC.</p>	<p>dedicado a definir su estructura e imagen.</p>
<p>RED NACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL DE LA REPÚBLICA MEXICANA</p>	<p>Esta red nace en 2010, bajo una estructura formal y legalmente constituida con el objetivo de enlazar, agrupar, vincular y coordinar a las organizaciones de la sociedad civil. Así mismos sus acciones tienden a la profesionalización, desarrollo y fortalecimiento de las mismas, brindándoles asesoría, capacitación y vinculación.</p>	<p>Cuentan con una definición de sus principios institucionales y tienen una estructura de representación jerárquica con una Dirección a nivel nacional y coordinaciones estatales en las 7 entidades donde laboran. Sus reuniones se desarrollan en foros que organizan a nivel estatal y nacional y las cuales son convocadas todos sus miembros, sus sedes cambian dependiendo de la reunión. Participan activamente tanto IAP como AC, aunque predominan las AC.</p>	<p>Debido a sus características y amplitud las acciones que realizan suelen difuminarse principalmente por la complejidad de la articulación, la multirepresentación existente y el rumbo orientado que persigue grandes objetivos a un plazo indefinido.</p>
<p>RED DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DE QUERÉTARO</p>	<p>Nace en 2005 con el propósito de la vinculación con las OSC, promoviendo el fortalecimiento y profesionalización de los grupos ciudadanos que estamos buscando un Querétaro más justo y equitativo, mejorando la calidad de vida de y con la gente.</p>	<p>Tiene una estructura horizontal, es abiertamente apartidista, laica y pretende la incidencia en políticas públicas locales. Se conformó por un comité constituido por sus 15 miembros y sesionaban a manera de asamblea. No tenían impronta temática ni documentos rectores de la red.</p>	<p>Generación de agenda ciudadana, Participación en la mesa de la Reforma del Estado de Querétaro. Creación de programa de radio “La cabina ciudadana” y portal de internet para las OSC en Querétaro www.enmovimiento.org</p>
<p>JUNTA DE ASISTENCIA PRIVADA DEL ESTADO DE QUERÉTARO</p>	<p>Cuenta con tres redes constituidas desde hace varios años: Red San Kalpa “Unidos por niñez queretana”, Red de Centros de tratamiento y prevención de adicciones CENTRADIC y la Red de Educación y Desarrollo Comunitario. Además de colaborar con la red de Discapacidad del estado de Querétaro</p>	<p>Sus principales características son la coordinación y la sede de las sesiones en las instalaciones de la JAP, tienen una estructura definida y dividida por comisiones de trabajo, sólo participan IAP. Poseen una definición de sus principios institucionales y objetivos de amplio alcance en la esfera local.</p>	<p>La conformación y posicionamiento de sus redes en el ámbito local, la inclusión de las redes en comisiones parlamentarias locales y contar con el respaldo de gobierno estatal.</p>

+ Principales características de las Redes FMQ – Fase I

A partir del trabajo y experiencia del Centro de Acompañamiento y Fortalecimiento con las 7 redes conformadas entre julio y diciembre de 2012 podemos determinar sus principales características generales que se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3. Caracterización principales de las redes FMQ

Características Generales	Descripción
Impronta/Enfoque	Temática (7 redes), con énfasis en mejores prácticas.
Constitución/crecimiento	Flexible y Abierta con apego a protocolos. Conformada por A.C., I.A.P., OSC en proceso de constitución, y especialistas independientes ¹¹⁷ . Número reducido de nodos (promedio 4-6 por red), con posibilidad de inclusión y exclusión según convenga.
Propósito	Fase I Conocimiento conjunto y fortalecimiento institucional. Fase II, Gestión de recursos y mejoras en administración, Fase III, Incidencia en agenda pública y relaciones interinstitucionales. Objetivos de corto plazo (6 meses).
Coordinación	Rotativa mensual, con tareas concretas de moderador y anfitrión de reuniones. Posteriormente habrá figura de coordinador o líder de proyecto(s) para dar continuidad a gestiones de recursos y actos de incidencia pública hacia el exterior.
Reuniones	Mensuales, rotativas en las instalaciones del coordinador en turno.
Actividades	Capacitación conjunta en relación a fases de trabajo (2012-2015), monitoreo de avances en red, generación de proyectos conjuntos y elaboración/modificación de documentos de unificación de la red (protocolos).
Características de nodos	Grado de Grado de fortalecimiento institucional óptimo de cada nodo según diagnóstico institucional, Necesidades e intereses compartidos
Metodología complementaria	Servicio de acompañamiento estratégico de FMQ en reuniones (convocatoria, minutas, seguimiento) Estructura de Agenda de reuniones y minutas de acuerdos, Acompañamiento de especialistas a proyectos específicos, Trabajo conjunto en plataforma virtual en Google Drive de todas las redes y nodos

A partir de la comparación de los modelos resumidos en las tablas anteriores podemos referir tanto similitudes como diferencias sustanciales, de las cuales realizamos las siguientes observaciones en donde resaltamos tres diferencias principales entre nuestro modelo y los otros modelos de redes mostrado en la Tabla 1.

1. Rol del promotor: el rol que asume FMQ a diferencia de CEMEFI, la Red Nacional de la Sociedad Civil de la República Mexicana y la Junta de Asistencia Privada, es de un agente articulador entre las redes y las OSC; en ningún momento persigue el objetivo de coordinar o

¹¹⁷ Caso particular de Red Discapacidad que incluye a profesionistas en la temática y a personas con discapacidad como especialistas independientes.

incidir, directa o indirectamente, en las decisiones que puedan tomar las organizaciones que participan en estas. Reflejo de ello es que se sugiere que la sede de las reuniones sea en las instalaciones del nodo anfitrión (en forma rotativa), a fin de no influir en lo que resuelva la red. El especialista de FMQ que acompaña a las redes, se traslada, al igual que cualquier otro nodo, al lugar de reunión acordado previamente por los miembros de la red. El papel de FMQ en las reuniones es de acompañar y proveer diferentes herramientas (p.e. estructura de agenda, minutas, equipo de proyección si se requiere, etc.) a fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos. Sin embargo la moderación, la toma de decisiones y proyectos es una facultad exclusiva de los miembros de la red.

2. Puntual definición y acotamiento de objetivos: pese a que en la mayoría de los esfuerzos de redes se tiene una impronta temática, muchos de ellos no distinguen –como lo hace FMQ- en los objetivos conjuntos de la red, objetivos de corto plazo (6 meses a 1 año), siguiendo la ruta crítica planteada de tres etapas: Fortalecimiento, Gestión de Recursos, Incidencia en políticas públicas. Este aspecto se considera como un segundo componente diferenciador de suma importancia en de las redes que trabaja FMQ, debido a que rompe con la tradición de la mayoría de los modelos de asumir objetivos y metas de largo plazo, muchas de las veces inalcanzables o sin parámetros reales de medición. Si bien coincidimos que una de las finalidades de una red debe ser la incidencia en la agenda política, es el producto de un proceso previo de fortalecimiento, consolidación, aseguramiento financiero-humano y afianzamiento de las relaciones con las organizaciones afines.

3. Operación Flexible y Monitoreo: finalmente la tercera diferencia sustancial es la operación particular de cada red. A diferencia del resto de las redes analizadas una característica distintiva del modelo CAF de FMQ es la flexibilidad en la operación de cada red: la definición de actividades, proyectos y responsabilidades. Lo anterior permite que la metodología se adapte a la genética particular de la red en relación a las necesidades, capacidades, aspiraciones y alcances de las organizaciones que la conforman.

Sin embargo se cuentan con parámetros de monitoreo que posibilitan que las metas planteadas sean concretas, alcanzables y medibles. En conclusión esta flexibilidad que caracteriza a las redes de FMQ, no exime que los compromisos sean monitoreados e impulsados por el resto de las organizaciones que se involucran en la red. Es decir que una de las ventajas puntuales que ofrece el modelo, es la materialización de los objetivos de fortalecimiento y gestión de recursos que se abordan en las capacitaciones. Cabe señalar que Fundación Merced Querétaro, A.C. se encarga

de brindar y/o gestionar los cursos y talleres que posibiliten la creación de capacidades, competencias y habilidades entre las OSC.

+ Logros Fase I – 2012/13

Entre los principales logros obtenidos durante la implementación y acompañamiento a las redes conformadas en el Centro de Acompañamiento y Fortalecimiento de FMQ entre 2012 y 2013 sobresalen los siguientes:

1. Sobre la Metodología. Actualmente contamos con un marco teórico sólido y único para el modelado de redes de OSC, donde se distinguen las diferencias sustanciales del enfoque de Red al de trabajo en Equipo, la definición puntual de la nomenclatura y conceptos como genética de redes, tipología, topología, Cardinalidad, nodos principales, Hubs, entre otros.

2. Documentos esenciales. Así mismo se cuenta con la estructura general de los documentos de cada red denominados protocolos, que incluyen los *Fundamentos* (definición de objetivo, el código de ética, las características de nodos e involucrados con la red); *Protocolo de crecimiento* (parámetros para la incorporación y salida de nodos principales, así como las políticas de sanciones); *Protocolo de Operación* (procedimientos de operación de las reuniones, toma de decisiones, definición de proyectos, administración del acumulado, y manejo de documentación digital –en la nube- y física), y finalmente la *Heurística de Desarrollo* (que contempla los parámetros para realizar modificaciones a los documentos, así como la forma de almacenar y resguardar los cambios que sean realizados a los mismos.

La redacción de estos documentos en cada red se facilitó al entregarles en un inicio los documentos base. Estos incluían una estructura general del contenido, algunos ejemplos de cómo debían ser abordados, sin embargo el éxito de su implementación radicó en la asesoría puntual dentro de cada reunión de red para su comprensión, desarrollo y adecuación a las necesidades de la red.

3. Genética individual a nivel red. Como producto del trabajo particular de cada red, contamos con una definición de la genética propia de cada red a partir de las necesidades específicas de los nodos en relación a la ruta crítica presentada por FMQ (Fortalecimiento-Gestión de recursos-Incidencia en Política Pública). Así como los documentos y protocolos de cada una de las redes

4. Sobre el trabajo de las redes. Se brindaron un total de 28 horas de capacitación especializada sobre articulación efectiva de redes dirigida a OSC, así como 60 horas de acompañamiento personalizado para fortalecimiento interno, involucrando de forma activa y permanente a 38

instituciones en las 7 redes temáticas. Así mismo y como conclusión de la Fase I “Fortalecimiento Institucional” se realizó el evento insignia de *Red de Redes*¹¹⁸ con el objetivo de la presentación de los logros de cada red ante autoridades locales, así como la generación de la propuesta de evento para gestión de recursos 2013-2014, a realizarse de forma conjunta entre todas las OSC participantes. Igualmente se considera un logro el desarrollo de las 35 reuniones mensuales de las redes y la generación de 18 proyectos temáticos articulados en red.

5. Sobre el Fortalecimiento Institucional. Se implementó la metodología de diagnóstico institucional Modelo Compromiso a la totalidad de las OSC participantes en dos momentos a fin de cotejar la evolución de sus indicadores, resultando en que casi el 90% de las OSC han mostrado fortalecimiento en cuando menos dos áreas principales de estructura de la organización, así como que el 80 % de las mismas ha avanzado en un nivel su fortalecimiento institucional en la evaluación general de su institución. Como parte sustancial del modelo se brindaron 128 horas capacitación en red sobre temáticas varias de fortalecimiento entre las que resaltan los módulos de resolución de conflictos, procuración de fondos, marco lógico, incidencia en políticas públicas y evaluación de impacto, así como otros 7 talleres complementarios. Finalmente se han otorgado 8 horas capacitación en manejo y generación de documentos conjuntos en Google Drive para su aplicación sistemática en el trabajo de la red.

Adicional a estos logros globales, las redes nos han reportado los siguientes logros específicos de cada una de que en su conjunto pueden ser considerados como una horma de mostrar el potencial de detonación de acción colectiva que han mostrado las redes CAF FMQ en tan solo un año de haber sido constituidas.

Nombre de Red	Miembros	Logros
ASISTENCIA SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO	Banco de Ropa y Enseres Domésticos I.A.P. (BRED) / Cáritas de Querétaro, I.A.P. / Casa de Formación y Rehabilitación BUQ I.A.P. <i>Nodo Invitado: Voluntarias Vicentinas de San Luis de la Paz, Guanajuato.</i>	Elaboración de los manuales: resolución de conflictos y procuración de fondos de la red. Aprobación del proyecto “Prevención de adicciones” a ejecutarse en ciclo escolar 2013-2015 a ejecutarse en secundarias de la delegación Félix Osores Sotomayor del municipio de Querétaro, Qro. Proyecto en proceso de incidencia conjunta en comunidades de alta marginación con atención integral interinstitucional.
CASAS HOGAR	Casa Hogar Esperanza para ti, I.A.P. / Puerta Abierta I.A.P. / Villa Infantil Jesús y Dolores Martínez I.A.P. / Proyecto de Vida I.A.P. /	Obtención de donativos en especie, que se comparte en la red. Certificación en proceso del personal en habilidades técnicas para la profesionalización de

¹¹⁸ Realizado el 10 de julio de 2013, en el marco del inicio de operaciones del Centro de Acompañamiento y Fortalecimiento Institucional de redes de OSC, CAF 2013, Cofinanciado por el INDESOL en Querétaro, con el que se dará seguimiento a la segunda Fase de trabajo: Gestión de Recursos.

	Unidos con Jesús A. C. / Hogar Juvenil del Santísimo Redentor I. A. P. / Hogares Providencia de Querétaro, A.C.	personas que trabajan en el cuidado de niñas, niños y adolescentes que residen en casas hogar, albergues e internados con aval de SEP y CONOCER Proyecto en proceso de administración de recursos y donantes en plataforma CRM.
DESARROLLO COMUNITARIO PRODUCTIVO	Comunidad Agropecuaria Industrial EAS, A. C. (Kibbutz)	Desarrollo de 1er Foro Regional "Impulsando la equidad social y económica" con participación de OSC, gobierno, especialistas y academia de Querétaro y Guanajuato. Inclusión nodos empresariales (NO OSC) para intercambios comerciales y de experiencias.
DISCAPACIDAD	APAC QUERÉTARO I.A.P. / Unión de Minusválidos de Querétaro, I.A.P. / Nuevo Mundo en Educación Especial Querétaro, I.A.P. / El Arca en Querétaro I.A.P. / Manos Capaces I.A.P. / Centro de Atención para Niños con Daño Cerebral A. C. / Andando I.A.P. / CALI A.C. / Comunidad Autista Surgiendo I.A.P. / Fundación Bertha o De Osete I.A.P. / CENENE I.A.P. / Asociación y Asistencia Social del Cuidado Infantil I.A.P. / Queretanos Unidos por la Discapacidad A.C.	Inclusión de nodos especialistas independientes en la temática Participación activa como red en el consejo estatal para las personas con discapacidad Iniciativa de ley para reforma de ley estatal de inclusión. Difusión de nodos de la red en revista asomarte de secretaría de turismo del estado de Querétaro Capacitación en lenguaje de señas mexicano para miembros de la red
EDUCACIÓN	Instituto de Educación Integral I. A. P. / Elisabetta Redaelli I.A.P. / Centro Educativo Mariana Sala I.A.P. / T.E.P.E. Todos Estamos Por una Esperanza, I.A.P. / Proyecto Garabatos A. C.	Desarrollo de proyecto conjunto de equipamiento y capacitación técnica de ludotecas en las instalaciones de cada uno de los nodos. Capacitación conjunta en metodologías y habilidades de enseñanza-aprendizaje. Capacitación en proceso sobre Prevención y atención de abuso sexual infantil con todos los nodos de la red con Corazones Mágicos A.C.
GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS	Familias Monoparentales, I.A.P. / Generando Equidad y Desarrollo Social / Salud y Género A. C. / Colectivo Educación para Contribuir a la Sociedad (ECOS).	Inclusión de nuevas organizaciones afines Presentación conjunta de proyecto "Prevención de madres niñas y adolescentes en la ciudad de Querétaro" ante instancias municipales y estatales competentes.
PREVENCIÓN EN SALUD	Integrate Ya, A. C. / Uniendo Esfuerzos para una Vida Mejor, Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad, A. C/ Fundación Kristen A.C. / Bomberos y Paramédicos Voluntarios de la Región Centro del Estado de Querétaro, A.C. / Asociación de Familiares y Amigos de Pacientes Esquizofrénicos, I.A.P. / Amigos de la Esclerosis Múltiple, A.C. / Fundación Queretana Bebe Avance, A.C.	Desarrollo de programa de voluntariado para uso compartido de la red. Participación en la estación de Radio Exa 99.1 FM en San Juan del Río para promocionar las actividades de la red y los nodos en particular. Gestión conjunta de la Feria de la Prevención en Plaza Publica del Centro Histórico de la ciudad de Querétaro a realizarse en próximas fechas.

+ Sigüientes pasos: ruta crítica Fase II 2013-2014 para la Gestión de Recursos

Durante la siguiente etapa de trabajo de las redes se contempla trabajar como eje transversal la gestión de recursos, a fin de que las organizaciones participantes en las redes que hayan mostrado avance en su estructura y madurez institucional, puedan obtener beneficios conjuntos que se traduzcan en mayores donativos y estímulos, mejores herramientas para la administración de sus recursos e indicadores reales que les permitan evaluar y hacer transparente el uso de sus bienes.

Se contempla una etapa inicial de capacitación entre agosto y noviembre de 2012 a cargo de especialistas en temáticas de Procuración de fondos (Procura AC), Proyectos productivos (Innovación y Proyectos Bambú SC), Construcción de Indicadores (Investigación en Salud y Demografía SC) durante las cuales se reforzarán los conocimientos y herramientas para la articulación efectiva de redes entre los nodos principales (OSC), así como con beneficiarios y donantes de estos.

Así mismo se brindará seguimiento al cumplimiento de las metas y objetivos pactados por cada una de las redes en la primera etapa de capacitación durante los meses de enero a junio de 2014, a través del acompañamiento y monitoreo de las reuniones de las redes.

De igual forma y cumpliendo con el objetivo de la procuración de recursos y/o el desarrollo de un evento conjunto como la Red de Redes se desarrollarán reuniones mensuales con un comisionado de cada red a fin de para dar seguimiento e implementar dicha actividad antes de julio de 2014.

+ Evolución de Redes F a Redes G a Redes P

Debido a la capacidad que FMQ ha demostrado a lo largo de estos años de trabajo en la región bajío, es un referente a nivel nacional por sus servicios de consultoría, capacitación y acompañamiento para organizaciones de reciente creación o con un grado de fortalecimiento medio y bajo. Por lo anterior, cada vez un mayor número de instituciones solicitan los servicios que ofrecemos, incluido el acompañamiento para la conformación de redes de OSC.

A raíz de esta oportunidad se definió la segmentación de las redes en las dos etapas que trabajamos en la actualidad, la red de fortalecimiento (una red F general de OSC) y las siete redes temáticas de gestión de recursos (Redes G). Posteriormente en la Fase III de trabajo (2014-2015) se hablará de una Red P (Incidencia en políticas Públicas) que será la evolución de las redes G.

Cabe aclarar que la red de fortalecimiento que se formará persigue como objetivo el desarrollo institucional y la profesionalización de los nodos, sirviendo de un círculo de comparación y retroalimentación de las acciones de mejora que cada nodo realice. Sesionará mensualmente en las instalaciones de FMQ y como requisito para poder ser considerada la OSC deberá participar activamente en algún programa de capacitación o fortalecimiento.

A su vez servirá de incubadora para las OSC que posteriormente deseen integrarse a una de las siete redes temáticas con mayor experiencia, así como a las nuevas redes que se formarán para atender los temas sociales que no se han abordado hasta ahora.

Finalmente las redes de gestión de recursos tendrán un proceso de trabajo que concluirá en julio de 2014, donde se espera evolucionen para la comenzar una nueva etapa, que contempla la capacitación y acompañamiento para la incidencia en la agenda pública local entre esa fecha y julio de 2015.

+ Pasos futuros

Más allá de las distintas acepciones al concepto de “red”; las discusiones teóricas y metodológicas propias del trabajo intelectual del modelado; y las conclusiones procedimentales a las que llegó el equipo de Fundación Merced Querétaro, A.C. en conjunto con la guía y conocimiento del consultor externo y las mismas organizaciones participantes, podemos concluir que el esfuerzo de articulación, acompañamiento y monitoreo de cada red no es un trabajo sencillo que pueda abordarse de manera superficial o aislada. Estamos convencidos que cualquier esfuerzo en este sentido, debe formar parte de una estrategia a mediano y largo plazo que involucre otras actividades como el diagnóstico institucional, la generación de planes de acción personalizados, la capacitación especializada, la construcción de indicadores, la evaluación periódica, la articulación con otras redes y actores, entre otras.

En la posición en la que FMQ se encuentra, al ser un facilitador o “puente” entre las necesidades de las OSC y las oportunidades existentes en el medio, nos queda claro que nuestro papel como asociación de segundo piso en ese sentido, a tal grado que hemos definido un rumbo institucional sobre el cual trazaremos el resto de las actividades que desarrollemos en los siguientes años.

La creación de un departamento de Redes¹¹⁹ que de servicios y mantenimiento a las redes posiciona a FMQ como un pionero en la temática no sólo en la región sino a nivel nacional, debido a que a diferencia de la mayoría de los esfuerzos de articulación de redes previas, contamos con una propuesta de metodología firme y con pruebas fehacientes de éxito, que nos respaldan y permiten realizar posicionamientos que con base en la experiencia contribuyan a facilitar el intercambio de experiencias, el fortalecimiento conjunto, la gestión y manejo de recursos acumulados, y llegar así a la finalidad última de toda red, la incidencia en las políticas públicas locales y nacionales.

Si se concibe el capital social como la confianza y participación (componente cognitivo y estructural respectivamente) con la que cuenta una sociedad dada su articulación, estamos convencidos que la propuesta de redes CAF FMQ es una alternativa viable de detonación y generación de capital social positivo y de gran rentabilidad.

El departamento de redes forma parte sustancial de la gerencia en Desarrollo Institucional que brinda servicios y oportunidades a las OSC afiliadas a FMQ.

Bibliografía:

- CHRISTAKIS Nicholas, James H. Fowler, 2010. *“Conectado: El sorprendente poder de nuestras redes sociales y cómo afectan nuestras vidas”*, Tr. España,
- Corporación Somos Más, Fundación Saldarriaga Concha. 2007 *“Guía para el fortalecimiento y articulación de redes de organizaciones sociales”*, Colombia,
- GUARÍN, Freddy, Ocampo, 2009. *“Impronta institucional”*, , Colombia, Revista electrónica de Psicología Social, FUNLAM,
- LARA, J. José, Ovando, Luis A. Álvarez Reséndiz, Roxan S. Leal Chávez 2012. *“Las organizaciones civiles en Querétaro a través de las redes”*, México, Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo,
- MACHÍN, Juan, Manuel Velasco 2003. *“Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil: entre el deseo y la realidad”*, El Salvador, CAFAC.,
- OLIVA, José L. Posada, 2008 *“Arte 2.0”* México, Centro Multimedia del centro nacional de artes, CONACULTA,
- VILLALOBOS, Jorge V., Grzybowicz 2010 *“Una Aproximación metodológica a las redes de organizaciones de la sociedad civil para la incidencia en política pública”*, México CEMEFI,

¿Las organizaciones de la sociedad civil en Querétaro construyen la participación democrática?

Juan José Lara Ovando,

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,

Universidad Autónoma de Querétaro.

Introducción

Durante dos décadas la presencia de luchas sociales ha venido a menos como si los actores sociales se hubieran cansado de revoluciones y también decepcionado de gobiernos que después de haber ascendido como representativos de sus luchas se hayan visto limitados para conducir el crecimiento y se hayan convertido en representantes grises de administraciones parecidas a aquellas que sucedieron.

Posiblemente eso tiene que ver con la caída del bloque socialista y el muro de Berlín, con el surgimiento del proyecto económico neoliberal y con los procesos de transición a la democracia, así como con las vías de modernización de los países tercermundistas, y para el caso de países como México, seguramente también con la violencia organizada y la desvalorización de la vida para muchos grupos sociales entre ellos los jóvenes.

La vía que ha tomado la participación de grupos y actores sociales para responder a actividades de defensa colectiva es lo que llamamos sociedad civil, que si bien se presenta como un proceso de participación colectiva dirigida a generar elementos de transformación de la sociedad en las actividades que el estado y el sistema no pueden cubrir (Johnston, Laraña y Gusfield, 2001, 5), en muchas ocasiones como la que ocurre en Querétaro, posiblemente sea poco exigente, pero es la única que se presenta. Dicha presencia se inició a través de una de las vertientes de la sociedad civil que se denomina movimiento social que acudió a la mayor presencia en ese momento de cambios que exigieron la participación ciudadana para generar alguna alternativa (Espino, 2012, 36).

Los movimientos sociales fueron fervorosos en ese momento, al grado de causar un fuerte impacto en las instituciones de gobierno, como fue la férrea presencia de los deudores de crédito hipotecario que causaron la pasividad gubernamental cuando no supieron que hacer, si defender a los deudores o a los bancos, dado que ninguno era culpable del desastre económico del 94, en referencia a la problemática hipotecaria.

La sociedad civil en Querétaro aparece a principios de los años noventa como nueva manifestación de participación social que se posibilitaba a partir de los nuevos movimientos sociales. Estos, sin llegar a tener una fuerte expresión empezaron a cubrir formas de organización que por la naturaleza tranquila y conservadora de la ciudad no habían fructificado abiertamente, pero mantuvieron una presencia político social que ante esos tiempos de nuevo modelo económico del sistema se requerían.

No obstante la sociedad civil en Querétaro también tiene una vertiente tradicional, la asistencialista, que se sostiene en un viejo modelo histórico de benefactores, por lo que al mismo tiempo, surgen dos vertientes diferentes en la sociedad civil local: la emergente, sostenida en actores sociales y acción colectiva modernas que intentan transformar la sociedad en que viven al irla democratizando a través de sus proyectos y demandas y, por otro lado, la vertiente asistencialista apoyada por la iniciativa privada y el gobierno estatal que se dedica a proveer apoyo a los demás, pensando en su mejoría, pero integrándolos más a las políticas institucionales, hay que señalar que Querétaro es el estado con más organizaciones asistencialistas en el país (Inegi, 2011, 753).

En este trabajo presentaremos un directorio de organizaciones sociales en la entidad, caracterizaremos a grandes rasgos el tipo de participación que realizan, abundaremos un poco en la forma en que se ha desarrollado el crecimiento de estas organizaciones e intentaremos describir hacia dónde y cómo se dirigen en un futuro próximo.

Querétaro reciente

La ciudad de Querétaro no solamente ha tenido crecimiento demográfico e industrial, la presente década y la que le antecede percibieron la conversión de la ciudad a la modernidad. Las actitudes racionales imperaron sobre las emocionales en el momento en que la población de origen inmigrante llegó a tener tanto peso como la local. No obstante, ambas se integraron después de un proceso que ha llevado más de cuatro décadas en la que la peculiaridad es que los grupos externos se han adecuado a las regulaciones y usos de los grupos locales, aunque al mismo tiempo estos han ido vinculándose a formas de asociación y ritmos de trabajo y cotidianidad que han llegado con los sectores migrantes (Morales, 1998, 65).

Con el proceso de crecimiento y la diversificación de actitudes también se presentan cambios en las percepciones políticas y en la participación ciudadana para construir las formas de intervención social y las políticas de participación social y pública (Díaz, 2012, 177). Esto es que los cambios que sufrió el país también se fueron dando en el estado y de hecho se manifestaron al mismo tiempo en Querétaro que en la capital de la república, puesto que al finalizar el siglo veinte, en 1997, se da la primera alternancia de gobierno cuando gana el Partido Acción Nacional (PAN) en la entidad y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el Distrito Federal.

Sin embargo, los cambios en las políticas electorales y el orden de gobierno no son tan sustanciales como aquellas en las que se va construyendo esos mismos cambios en las percepciones de los ciudadanos porque estos son los que arman y dan cuenta finalmente de las modificaciones por pequeñas que sean hasta llegar, incluso, a las transformaciones. La forma en que eso se hace posible es a través de la participación organizada, que puede ser política o socialmente. Aquí en este trabajo lo que interesa es la vía social, por lo que omitiremos la política.

Las manifestaciones de lo social en las sociedades modernas se dan a través de la incentivación de la sociedad civil. Ésta es la expresión de la organización social y cultural de los grupos ciudadanos en los años de las transformaciones que se plasman en la última década del siglo veinte a nivel internacional. También en Querétaro aparece y crece la sociedad civil en esa década, al grado de que se pueda señalar que previamente no existían organizaciones sociales (Davillé, 2001, 121).

Aunque la participación asociativa si existía en Querétaro y procedía de antaño, no solamente unas décadas sino que tenía una tradición histórica ya que quiénes cubrían el trabajo de integración y apoyo de la población marginada y pobre eran las sociedades de beneficencia, que si lo ligamos a los viejos precedentes de benefactores que ha habido en la ciudad y el estado tienen presencia desde mucho antes, aunque su labor no era de organización de la sociedad sino de asistencia de los grupos que no cubrían su sobrevivencia, lo cual en nada aportaban a la participación de los grupos sociales ni a la transformación de la sociedad (Guadarrama, 2001, 124), por eso no tiene que ver con la sociedad civil.

Sin que se viva en la opulencia, las sociedades de todas las naciones han fomentado el crecimiento de sus clases medias han sido siempre la aspiración básica de vivir mejor, de obtener mejores niveles de vida, al menos para el común de la población. Eso sucedió en México después

de la Revolución Mexicana y se logró conformar durante los años del desarrollo industrial con el modelo de sustitución de importaciones (las décadas de los 40 a los 80), sin embargo las frecuentes crisis económicas de las últimas dos décadas empiezan a revertirlo, lo que se convierte en una preocupación seria, pues al disminuir las clases medias, aumenta la población con sectores y en estratos más pobres.

La ciudad de Querétaro es una de las más prósperas del país en cuanto a su crecimiento, elevación de nivel de vida y sostenimiento de su tasa de empleo, lo que redundó en una conformación especial de su clase media, ya que más que aumentar, se reordenó. La ciudad combina una tradición de trabajo y planeación que dista desde la época virreinal, pero en las últimas cuatro décadas la han convertido en la ciudad de mayor desarrollo industrial del país (Carrillo, Lara y Martínez, 2007, 38). Sin embargo las crisis económicas de las dos últimas décadas, el crecimiento en base a una emigración con fuertes bases de especialización y algunas coyunturas que presuponen mayor exigencia a la actividad estatal en pro de la población local ha mostrado que signos de malestar e inconformidad que han sido contestadas con rebeldía por parte de un sector poco animoso a este tipo de situaciones, pero que se ha dejado ver con notoria preocupación para los gobiernos locales, así como con sorprendente satisfacción por la propia sociedad local: las clases medias (Lara, 2011, 22).

La sociedad civil en Querétaro

La sociedad civil en la entidad tiene una doble vertiente: por un lado se encuentra la que llamamos tradicional y por otro, la que podemos llamar emergente, dada la nueva situación en que se encuentra. La línea tradicional es aquella que procede del asistencialismo y la versión emergente es la que se ubica como sociedad civil, que se caracterizaría por intentar dejar atrás el asistencialismo, por ejercer procesos de aprendizaje internos y comunes a sus integrantes con el objetivo de ser partícipes de una sociedad en la que ellos mismos se integren a partir de generar sus propios proyectos de cómo resolver sus problemas y necesidades.

Por supuesto que ambos caminos tienen medios para alcanzar logros, la vía asistencialista es muy requerida por todos aquellos que tienen una necesidad que nadie puede resolverles, ni los gobiernos. Pero esa necesidad es inmediata e impostergable, como medicamentos para el

enfermo, prótesis para el discapacitado, alimento para el pobre, con ello cumple objetivos muy concretos y básicos sin disminuir la importancia de su colaboración.

La versión emergente, por su parte, tiene una fuerte fusión entre movimientos sociales y sociedad civil, al grado que inicialmente se tendía a una confusión-integración de ambos términos aun cuando los conceptos buscaran su propia independencia. En realidad esa interrelación se encontró a nivel internacional ya que ambos comportamientos, movimientos sociales y sociedad civil surgieron en los momentos que procedieron a la caída del estado de bienestar como al derrumbe del bloque socialista, e igualmente en cuanto a la presencia de las luchas de los movimientos civiles durante los años setenta y ochenta que se asocian a Latino América, Lejano Oriente, continente africano y algunos países europeos ya fuera porque se derrumbaban dictaduras como en España y Portugal o porque se defendían modos de vida como en Holanda y Alemania, pero en aquellos países representó su proceso de transición a la democracia como sucedió en América Latina.

Loeza señala en un artículo que la sociedad civil le da miedo porque es “como una señora que entiende muy bien las cosas, sabe lo que quiere y lo que tiene que hacer, es buena, buena... la única adversaria posible de la perversidad estatal, es tan virtuosa y tiene tanta seguridad en sí misma que da miedo” (Loeza, 1994, 13). No es la mejor caracterización de la sociedad civil, de hecho manifiesta un temor, el que los conservadores han manifestado siempre a la participación social, de tenerle temor, pero es un indicio de las dificultades para conceptualizar a éste conglomerado del que García Canclini, con mucho mayor claridad y desde una postura contraria describe como una “nueva fuente de certezas en este tiempo de incertidumbres, otro concepto totalizador destinado a negar el heterogéneo y desintegrado conjunto de voces que circulan por las naciones” (García, 1991, 23), es decir, aun para intelectuales reconocidos, en su primer intento de acercamiento a este fenómeno se refirieron a ella como si fuera una moda, o peor aún, una fórmula mágica que de no llenarse conceptualmente será en algún momento una fórmula vacía.

El término de sociedad civil cobró relevancia política con la apertura de los sistemas totalitarios en Europa oriental, lo que motivó su uso y le dio aceptación, pero socialmente es un concepto de larga data y algunos teóricos relevantes le han dado utilidad para confrontar el rol de la sociedad ante la creciente importancia del estado (Keane, 1992, 48). Hegel y Marx la dan ya un sentido de primer orden, que posteriormente retomará Antonio Gramsci, ubicándolo en el ámbito de la

cultura (Alonso, 2001, 21) y Jürgen Habermas en una correlación muy estrecha entre la esfera de lo público y los procesos de acción comunicativa de los grupos sociales (Arato, 2001, 119).

Para estos dos últimos autores, la interrelación con lo político es parte inevitable de la sociedad civil, no obstante que toda su correspondencia se dirige desde lo social y para resolver problemáticas de éste orden (Olvera, 2001, 19). Con todo esto la sociedad civil sigue siendo muy difícil de definir, pero si podemos indicar que lo que la ubica es relacional: su fuerza, su forma, sus espacios de acción, pero todo ello vinculado con la actuación del estado. Siempre que se habla de sociedad civil se habla del estado.

Por eso mismo, la sociedad civil no siempre aparece en forma civilizada y también está sujeta a las pasiones que suscita el poder, pero por otro lado, se puede constatar en muchos casos su función como agente promotor del desarrollo democrático. En México las luchas sociales son parte de la expresión de la sociedad civil contra el autoritarismo estatal: el movimiento ferrocarrilero, el movimiento estudiantil del 68, la organización de grupos ciudadanos en brigadas guerrilleras urbanas y rurales, la organización sindical independiente de campesinos y obreros, la obtención de vivienda por el desastre de los sismos, el levantamiento indígena zapatista, el rechazo a un aeropuerto alterno de la ciudad de México en terrenos de cultivo ejidal y otros.

Sin embargo, la consolidación de esas manifestaciones se dio después de los tiempos del autoritarismo, en la fase de transición y consolidación democrática que se deben dirigir hacia una calidad democrática. En ese sentido la sociedad civil es una fórmula política empleada para reivindicar una nueva democracia que se extiende más allá de la institucionalidad implementada por el sistema político mexicano.

Una de las formas en que se han matizado las expresiones ordinarias de la sociedad civil ha sido por medio del desarrollo de organizaciones civiles independientes de algún tipo de gobierno con el carácter de baluarte en defensa del ciudadano libre ante la acción estatal. En ellas se ubican los nexos con aquellas posiciones que enfatizan la insatisfacción de la ciudadanía con las instituciones del estado e incluso, con los partidos políticos, ya que estos son vistos en la lógica de la institucionalidad estatal y se identifican con lo viciado y lo tradicional de la gestión pública, en tanto que la sociedad civil es identificada como lo nuevo y lo limpio (Girardo, 2010, 68).

No ha dejado de ser nueva la postura participativa de la sociedad civil, sobretodo porque se percibe como un fenómeno cultural, como un espacio de formación de la conciencia colectiva en

el cual actúan intelectuales y estudiantes cumpliendo el rol de provocadores de ideas en una relación muy ambigua con el poder. Si bien en su manifestación de irrupción lo que resalta es la limpieza, es su uso esto ha dejado de ser un poco claro, pues imperan tanto tipo de organizaciones que se han vuelto un recurso de trabajo y sobrevivencia, más que un demandante comportamiento colectivo.

Las organizaciones civiles

Las organizaciones civiles responden a una adaptación a los tiempos de enfrentamiento, con los cambios de fines de siglo que tendieron a mostrar la superioridad del sistema económico y a la derrota de las luchas en contra del imperioso capitalismo. La búsqueda de alternativas llevó a abrir puertas de negociación que permitiera sostener luchas en las que la suma cero se eliminara y se pudiera sumar puntos en base a acuerdos de tipo político y con corte democrático (Olvera, 2001, 33). La existencia de sociedades democráticas dio lugar a las vías de discusión que se presenta como una modalidad moderna de las confrontaciones políticas que encuentran en la sociedad civil esa ruta. En ella, las organizaciones sociales ocupan el lugar más organizado y activo que da permanencia a ese tipo de lucha.

Hacia inicios de los años noventa surgen las primeras organizaciones civiles en la entidad y su crecimiento si bien no es explosivo, si es manifiesto de la necesidad de expresar una crítica de trabajo al Estado debido a exigencias que éste no cumplía. Dichas organizaciones llamadas entonces no gubernamentales crecerían con cierta rapidez principalmente porque a la caída del bloque socialista, se derrumbaba también la idea utópica del cambio social revolucionario e incluso venían a menos las tesis sobre las ideologías con objetivos igualitarios, imponiéndose las de las libertades, lo que incluía al mercado (Keane, 1992, 64).

En el año 2000 ya se realizan los primeros estudios sobre organizaciones civiles en Querétaro, cuando se hace el primer directorio de organizaciones existente en el estado (Patiño, 2001, 12). No se trata de un simple directorio a pesar de su brevedad, sino del primer acercamiento que este tipo de agrupaciones, que tanto llamaban la atención en ese entonces, exigía.

Dicho material sigue siendo básico pues es el punto de partida del presente trabajo, que utilizó dos materiales más. Ellos son, el censo del Instituto de Desarrollo Social (Indesol, 2011), realizado en 2008 y el Catálogo de organizaciones civiles que atienden al área psicosocial, creado

por la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Querétaro (Rivera, 2012). Con la revisión de los tres directorios y la confirmación de los mismos por parte del equipo de trabajo se definió el listado que se utiliza en la presente investigación, que es de cerca de 350 organizaciones en la entidad.

Cuadro 1.

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO		
Estatus	Número	Porcentaje
Total e Organizaciones	347	100%
Organizaciones Activas*	284	82%
Organizaciones Inactivas	63	18%

Fuente: : *Elaboración propia con base en datos obtenidos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2012) y Catálogo de Organizaciones con Atención a Problemáticas Psicosociales en la Cd. de Querétaro y Zona Conurbada 2012, Facultad de Psicología UAQ. (OAPPs). * a las organizaciones activas del directorio del Registro Federal se adicionaron las Organizaciones del Catálogo de OAPPs. El criterio de actividad/inactividad se basa en informes anuales consultado en el Registro Federal, donde las organizaciones que no entregaron informe desde 2009 son tomadas como inactivas, aunque no implica que ya no existan.

Sin embargo, al corroborar la información reducimos el universo con aquellas agrupaciones de las que teníamos completa su información y de los cuales podíamos hacer un manejo con seguridad de sus elementos, por lo que el número se redujo a 248 organizaciones que concentramos por orden de dedicación y fueron agrupados en diez áreas, que son las siguientes: Albergue; Atención a personas con discapacidad; Atención de personas con adicciones; Defensa de derechos humanos; Proyectos de desarrollo comunitario; Actividades de gestión y asesoría; Educación; Promoción de actividades culturales y artísticas; Protección al medio ambiente y a los animales, y; Salud y seguridad.

Cuadro 2.

DISTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL ESTADO DE QUERÉTARO SEGÚN ÁREA DE TRABAJO *		
Área de Trabajo	Número de Organizaciones	Porcentaje
Albergue	41	17%
Atención a Personas con Adicciones	25	10%
Atención a Personas con Capacidades Diferentes	22	9%
Defensa de Derechos Humanos	13	5%
Desarrollo Comunitario	29	12%

Educación	15	6%
Gestión y Asesoría	32	13%
Promoción Cultural y Artística	15	6%
Protección del Medio Ambiente y Animales	16	6%
Salud y Seguridad	40	16%
Total	248	100%

Fuente: Elaboración propia en base a objetivos de trabajo de Organizaciones obtenidos del Catálogo de OAPPs, Cuestionarios enviados Vía Correo Electrónico, Sitios Web de las Organizaciones y Cuestionarios Aplicados Vía Telefónica.

De ellas decidimos acercarnos a un grupo menor para observar de cerca a través de entrevista y cuestionario la labor que realizan como organización y la contribución que como demandantes de la sociedad hacen hacia las formas de cambio y la actividad colectiva, por lo que seleccionamos 60 agrupaciones para ver si hacen y de que forma una contribución a la participación democrática de la sociedad en la entidad.

La selección de ellas implicó la mayor preocupación puesto que se tomó en cuenta si estaban activas o no, se manejó todo el abanico respecto a la antigüedad y el área de la que procedían, si empleaban o no trabajadores, que tuvieran las diferentes figuras jurídicas (asociación civil, institución de asistencia privada y sociedad civil), si eran de la ciudad capital o de algún municipio y por supuesto, que lo que tuvo mayor peso fue que entre sus objetivos se derivará posturas de demanda ciudadana, crítica al estado y posición político social, no interesaba que tan bondadosas o asistenciales eran. Desde luego, se incluyeron de todas, pero se dio prioridad a los objetivos. Por supuesto, hubo algunas áreas que incluyeron más agrupaciones porque sus objetivos estaban directamente vinculados con la participación o intención democrática.

De esa forma, la selección de organizaciones quedó de la siguiente manera: de Derechos humanos, 11; de Desarrollo comunitario, 14, de Gestión y asesoría, 9; de Educación, 5; de Promoción cultural y artística, 5, de Medio ambiente y animales, 4; de Albergue, 3, de Discapacitados, 3, de Adicciones 3, de Salud y seguridad, 3. Esa fue la selección de las 60 organizaciones a trabajar.

La democracia en las organizaciones sociales en Querétaro

Lo que se observa de los resultados de la encuesta es que la mayoría de las organizaciones son jóvenes, surgieron en un lapso menor de 5 años (67%) con un precedente de 3 años antes de constituirse legalmente, lo que nos indica que su desarrollo procede de éste milenio y sólo muy pocas ((17%) proceden de los años noventa. Lo que nos indica que la mayoría de las organizaciones son posteriores al inicio de la transición política gubernamental en la entidad.

Prácticamente todas aseguran que se constituyeron para mejorar las condiciones de su sociedad en el área específica de dedicación, manifestando un amplio sentido por resolver problemáticas comunitarias. Al mismo tiempo es muy firme la preocupación por mantener un empleo, aunque en ese sentido encontramos una peculiaridad, en las organizaciones trabajan más personas que los salarios que obtienen, es decir, pocos obtienen un salario y generalmente es por una obra determinada, generalmente un proyecto específico, pero se sostienen de apoyos, venta de productos que ellos mismos realizan o producen porque los salarios base son escasos, además de ser bajos porque nadie manifestó tener ingresos superiores a los ocho mil pesos mensuales.

Comúnmente el personal de base de las organizaciones apenas rebasa cinco personas, aunque por las labores desempeñadas y los proyectos obtenidos pueden llegar a emplearse más del doble. Por eso el tipo de actividades son diversas pero imparten talleres de capacitación y sensibilización, coordinan eventos académicos y culturales, gestionan proyectos, algunas dan consultorías o realizan investigación, pero mantienen incidencia e intervención en actividades públicas.

La mayoría manifiesta vinculación con otras organizaciones (78%) y asegura que de esa manera obtienen mejores resultados aunque sea a largo plazo, pero independientemente de sus preocupaciones todas manifestaron como el principal obstáculo el rigor hacendario y legal, ya que implica demasiados trámites, participación en concursos para recursos muy escasos e impedimento para exigir rendición de cuentas al estado, es decir, les dan poco y les exigen mucho. Sin embargo mantienen expectativas de crecimiento, profesionalización y consolidación en un corto plazo, fundamentalmente por el crecimiento que están teniendo y la ventaja de obtener recursos y un trabajo que si bien no es seguro representa una fuente profesional y grata. Por eso se encuentran satisfechos con su trabajo, pero aseguran que más con los resultados de su organización tanto con la población como con las relaciones generadas y las expectativas que se mantienen abiertas. Aunque reconocimiento por su trabajo no tienen más que el que sus beneficiarios les dan, a menos que sean alguna organización ya muy institucionalizada y radique

su reconocimiento en que los sigan solicitando las instituciones gubernamentales para realizar actividades.

En ese sentido, consideran que están transformando desde su vertiente a la población porque están favoreciendo un cambio en la cultura de la participación social e inciden en las políticas sociales por lo que están educando en la exigibilidad de derechos. Desde luego todo entra dentro de los límites permitidos por las leyes y las tendencias democráticas, más bien las organizaciones civiles existen en la medida que los gobiernos son más democráticos y los niveles de vida se mantienen con tendencias de trabajo profesionales.

Respecto a la información sobre democracia nos indican que la participación en la organización dota de adquisición o al menos lucha de derechos y libertades a sus integrantes, fundamentalmente a los derechos de acceso a la información, a las garantías individuales como la educación, al trabajo, a vivir sin violencia, a la libertad de expresión, a la igualdad de condiciones, a los derechos políticos, como la toma de decisiones, el ejercicio del voto y el derecho a ser electo, a la participación y la organización. Prácticamente uno de los objetivos básicos de cada organización es la lucha por adquisición o reivindicación (hacer valer cuando parece que no operan) de derechos.

No obstante, pocas organizaciones tienen vínculos con movimientos sociales (40%), lo cual indica que muchas tienen un trabajo muy institucionalizado o no han logrado tener una inclinación mayor a vincularse a luchas fuera de las propias. En algunos casos hay asociación a luchas específicas como la exigencia de un transporte público más eficiente o en contra de la penalización del aborto. Los que sí han participado tienen muy claro que su rol en la sociedad se define en una arena política y en ese sentido si están integrados a una mayor consolidación de la demanda ciudadana y lo han hecho al buscar ciudadanizar procesos electorales, los municipios, los derechos de género, las luchas campesinas y otras. Luchas y movimientos que consideran muy productivos quienes han participado en ellos porque van más allá de modificaciones y tienden a convertirse en políticas, además de que consideran que su trabajo organizativo es mejor en la medida que han adquirido mayor seguridad, vínculos, conocimientos y dominio tanto de asuntos a realizar como de políticas y derechos públicos.

Sin embargo, la participación ciudadana fomentada a través de las actividades vinculadas a movimientos y luchas sociales no está tan bien evaluada, ya que a las organizaciones les ha servido mucho pero la población vinculada no ha dado la misma respuesta, aun cuando

consideren, las organizaciones, que la gente acepta y observa los logros y avances su participación, sobre todo cuando está vinculada a algo público es mucho menor de la esperada.

En cuanto a la asociación a leyes, si conocen algunas a partir de su labor en las organizaciones prácticamente todas indican que si conocen más o ahora si conocen algunas, cuando antes desconocían de ellas, e incluso una buena parte (47%) ha participado en discusiones de iniciativas de ley contra la violencia intrafamiliar, por acciones contra la homofobia, por la despenalización del aborto, por un mejor transporte público, por derechos de discapacitados, por mayor transparencia en rendición de cuentas, como en revisiones electorales. Más los resultados que han obtenido son en fortalecimiento de medidas de contrapeso, todavía no en que redunden sus propuestas en leyes. Más eso les indica que sus organizaciones trabajan por procesos de mejora de la sociedad y pueden considerarse importantes y en algunos casos necesarias.

Políticamente muy pocas tienen cercanía con partidos políticos (32%) y la mitad de ellas por cuestiones de trabajo, ya que los contratan para cursos y capacitaciones, no por apoyo político. Dicha relación se puede dar con cualquiera de los partidos políticos fuertes (PRI, PAN y PRD), sin embargo, la identidad política de la población beneficiada está comúnmente definida, sobre todo en los municipios del interior, en el campo y en algunos barrios urbanos y obviamente la mayor identificación es con el PRI. No obstante eso, como no hay un trato directo como organizaciones políticas o de tipo partidista casi no hay acuerdos con esos partidos a menos que sean de trabajo, no de proselitismo o apoyo. Por eso cuando se refieren a si su trabajo ha repercutido en alguna política pública afirman que sí, aunque no sea directamente, pero su lucha los ha llevado a eso, así que han favorecido la permanencia del Instituto de la Mujer, han participado en acuerdos productivos para el campo, en atención a jóvenes y discapacitados, etc. En realidad no saben definir bien esas políticas.

En cuestiones electorales, la mayoría menciona (82%) que se les han acercado los partidos políticos durante las campañas con la intención de darles algún tipo de apoyo para que a su vez, ellos trabajen a su favor como parte de la campaña (así lo manifiesta un (33%) o al menos voten por ellos, cuestión que sólo aceptó el 14%. La mayoría se ha desligado de eso, aunque reconocen que a nivel particular algunas personas y en ocasiones grupos completos apoyan y trabajan apoyando a sus partidos en las campañas.

Los vínculos han sido principalmente al PAN, posiblemente porque ha gobernado y manejado los recursos, pero de corazón hay mayor afinidad al PRI; al PRD sólo un par de grupos, uno de ellos,

grande. Quiénes han apoyado al PAN lo han hecho haciendo la campaña y aseguran que su candidato ha ganado por el trabajo que le han hecho, es decir, que han convencido gente de barrios o colonias donde la votación ha sido totalmente mayoritaria. Los del PRI votando por sus candidatos y los del PRD han hecho trabajo electoral para este partido.

Las experiencias que tienen con los gobiernos es diversa y muchas ocasiones incierta, no se sabe bien si llevan una buena relación o no. Si les va bien, dicen que es buena, pero siempre tienen que sujetarse a autoridades y formas de dirigir muy diferentes así que no tienen nada establecido, más esto es una forma de adaptación que si existe es porque no tienen problema con los gobiernos y los apoyan. Son pocas las organizaciones que manifiestan que no tienen vínculos con los gobiernos (33%) y que su relación es meramente como administrador y de manera política, pero manifiestan poca relación y señalan impreparación, malos manejos, incumplimiento de acuerdos, muchos obstáculos, falta de cabildeos para toma de decisiones, etc. Algunas (17%) señalan problemas específicos en los que se han ido en su contra en alguna actividad.

Las expectativas en la actual administración federal que inicia son inciertas aunque la mayoría mantiene la esperanza, principalmente porque México tiene que cambiar y no hay otra alternativa, otros porque pueden ser tiempos de cambios (en cuanto a crisis económicas) y pueden venir tiempo mejores, pero todos se mantienen a la expectativa. Algunos más politizados y más independientes muestran mucha reserva hacia el área de derechos humanos y manifiestan preocupación, otros, los más institucionalizados, consideran que en el primer tercio del gobierno las políticas sociales deben ser favorecedoras a la población y a las organizaciones para levantar la moral social y la credibilidad política, además de que tiene compromisos que debe cumplir a la sociedad que lo eligió y que espera un cambio en la forma de gobierno, pero que después, pasado ese tiempo, puede ser diferente porque ya no tendrán que hacerlo.

Conclusiones

La sociedad civil tiene una fuerte presencia desde principios de la década de los noventa y está asociada a la presencia de las luchas sociales que al decaer en su confrontación contra los estados nacionales y venirse abajo los esquemas ideológicos que sostenían teóricamente esas luchas, empiezan a reconvertir sus posturas para buscar otro tipo de alternativas.

La que encuentran esos luchadores va a la par de nuevas alternativas de participación democrática a partir de las caídas, tanto del estado de bienestar, como del socialismo existente, además de recuperar las luchas sociales de los años setenta y ochenta en el país como los procesos de transición a la democracia en Latinoamérica. La crisis en la que había caído el régimen autoritario que se vivía, así como la producida al agotamiento de la guerra fría en el mundo, obligó a buscar otras respuestas, que si bien podían ser menos revolucionarias, no perdían lo simbólico.

Otros actores fueron apareciendo en una escena política que nos los incluía: los actores sociales. Éstos ya no incluían la perspectiva fundamentalista previa, ya no tenían que gastarse en convertir a otros a una sola causa o programa, ni buscaban homogeneizar a la sociedad mediante la acción del estado, miraban hacia otra vía, donde éste no desaparecía, ahí continuaría al igual que el mercado, pero ya no había una lucha frontal hacia ellos, se intentaba encontrar una alternativa, que sin omitirlos diera lugar a democratizar a la sociedad.

La sociedad civil surge con ese planteamiento, tal vez muy vago pero a la vez ambicioso, había que buscar una democracia sustantiva y tenía que hacerse desde frentes sociales, no políticos o económicos.

Los primeros pasos de la sociedad civil en Querétaro estuvieron apoyados por movilizaciones sociales, algunas existentes en la ciudad de México que buscaron extenderse aquí, e incluso la mayoría de ellos organizados con gente que ya había participado en luchas similares, lo que empujó mucho este sentido de contribución a los cambios sociales, pues la tradición asistencial y de apoyo de beneficencias que había en la ciudad continuaba pesando.

Sin embargo, hoy, dos décadas después, las organizaciones sociales no han logrado superar completamente esa distinción, pues tienen muy poca vinculación a los movimientos sociales, aunque se mantiene la expectativa de mejorar e ir modificando las condiciones de vida, la alternativa de tener un trabajo independiente tiene mayor preferencia, con todo y que los salarios son bajos y los empleos no han logrado ser abundantes.

La cuestión laboral es complicada puesto que el empleo es por proyecto y sólo se puede medir el trabajo realizado, lo cual eleva la responsabilidad y conduce la productividad pero la única forma de elevar el empleo es a través del crecimiento y desarrollo de la organización que atraería más proyectos y actividades.

En teoría la finalidad de las organizaciones civiles es democratizar a las sociedades y en esa medida las va transformando, lo que se traduce en hacer las actividades que el estado no realiza, pero en las acciones rutinarias esa percepción es poco notoria, como si no existiera o se diera de antemano, por lo que el efecto es el contrario, pareciera que la democratización de la sociedad no es una meta, sino que lo son otras como realizarse personalmente, lo que puede ser un objetivo válido siempre y cuando esa formación tenga un sentido colectivo, no individual como comúnmente lo están planteando.

Las organizaciones entienden que su trabajo es una contribución social y que ahí se está haciendo la democracia, pero muchas de ellas, de hecho la mayoría, se da cuenta de ello como un principio no tanto como una actividad a desarrollar. Todavía la incidencia real en una contribución a la democracia parece estar lejana y a los trabajadores de las organizaciones les preocupa más los avatares de la vida diaria que cada uno padece, pero su concepción de la vida se esté transformando a partir de su trabajo en ellas, aun si la respuesta de la población con que trabajan es todavía muy baja y requieren levantar un trabajo más participativo. Por si sola, la existencia de organizaciones sociales no genera por si sola condiciones para la democracia, lo que limita mucho la presencia de la sociedad civil.

Bibliografía

- Alonso, Jorge (1996), "La sociedad civil en óptica gramsciana" en rev. Sociedad civil. Análisis y debate # 1, México, otoño, pp. 11-30.
- Arato, Andrew (2001), "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura" en Olvera, Alberto, *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, ColMex, México, pp. 113-131.
- Carrillo Pacheco, Marco, Lara Ovando, Jorge y Martínez Méndez, José Juan (2007), *Presencia de la industria maquiladora de exportación en Querétaro*, Fundap, Querétaro, 127 pp.
- Davillé Landero, Selva (2001) "Conocimiento y aprendizaje para la democracia en las organizaciones sociales de Querétaro" en Castillo Palma, Julio y Patiño Tovar, Julio, *Saberes organizativos para la democracia*, BUAP-RNIU, Puebla, pp. 119-136.
- Díaz Aldret, Ana (2012), *La paz y sus sombras. Cultura política en el estado de Querétaro*, Porrúa, México, 441 pp.
- Espino Sánchez, Germán (2012) *¿Ciberrevolución en la política? Mitos y verdades sobre la ciberpolítica 2.0 en México*, Fontamara, México, 293 pp.
- García Canclini, Néstor (1991), "Consumidores y ciudadanos" en rev. Diálogos de la comunicación # 30, Lima, junio, pp. 15-35.
- Guadarrama Sánchez, Gloria J., (2001), *Entre la caridad y el derecho*, ColMexiquense, Zinacantepec, 295 pp.

Girardo, Cristina (2010), “Una aproximación a las características de la actividad, el trabajo y el empleo en las organizaciones de la sociedad civil en México” en Girardo, Cristina, *El trabajo y sus peculiaridades en las organizaciones de la sociedad civil en México*, ColMexiquense, Zinacantepec, pp. 23-69.

INEGI (2011), *Censo general de población y vivienda 2010*, Inegi, México, 973 pp.

Indesol (2011), *Rendición de cuentas. Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, SEGOB-SHCP-SER-SEDESOL, México, 51 pp.

Keane, David (1992), *Democracia y sociedad civil*, Alianza Universidad, Madrid, 286 pp.

Johnston, Hank, Laraña, Enrique y Gusfield, Joseph (2001), “Identidades, ideologías y vida cotidiana en los nuevos movimientos sociales” en Laraña, Enrique y Gusfield, Joseph, *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la dignidad*, CIS, Madrid, pp. 3-42.

Lara Ovando, Juan José (2011), “Los movimientos sociales emergentes en Querétaro” en Primer Coloquio entre tradición y modernidad, FF-UAQ, Querétaro, Memorias, 17 pp.

Loeza, Soledad (1994), “La legitimidad de la diferencia política: La sociedad civil me da miedo” en rev. Nexos, México, marzo, pp. 13-14.

Morales Garza, Martha Gloria (1998) *La nueva generación de políticos queretanos. La influencia de la industrialización en la formación de los actores políticos contemporáneos*, UAQ, Querétaro, 149 pp.

Olvera Rivera, Alberto J. (2001), “Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil” en Olvera, Alberto, *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, ColMex, México, pp. 27-53.

Patiño Hernández, Jorge (2001), *Directorio de las ONG en Querétaro*, FCPyS-UAQ, Querétaro, 18 pp., mimeografiado.

Rivera López, Maribel (2012), *Catálogo de organizaciones con atención a problemáticas psicosociales en la ciudad de Querétaro y zonas conurbadas*, UAQ, Querétaro, 108 pp.

Bloque de mesas E

Mesa E.1

Impacto de las acciones de la sociedad civil organizada

Implementación de un sistema de evaluación de impacto automatizado basado en la medición de la pobreza multidimensional y los niveles nutricionales de los niños beneficiarios del Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México, I.A.P.

Clement Delors (Desarrollo y Evaluación de Programas de Impacto Social)

Olivia Harfust (Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México)

RESUMEN

Se levantó información de 3,876 personas (862 familias), en 27 comunidades del municipio de San José del Rincón, y se evaluó el estado nutricional de 849 niños. Se utilizó el sistema informático diseñado por *Desarrollo y Evaluación de Programas de Impacto Social*, que contempla Pobreza Multidimensional (COENVAL), datos antropométricos y determinación de hemoglobina (OMS).

Resultados: El 97.7% de las familias no disponen de un ingreso suficiente, 98.4% experimenta Pobreza Multidimensional, 47.8% inseguridad alimentaria y casi la totalidad de las familias no dispone de servicios adecuados en su vivienda.

La prevalencia de anemia en niños de 12 a 59 meses fue del 24.8% y en el grupo de 60 a 120 meses del 13.1%. El 9.4% de los niños de 0 a 10 años padecen desnutrición global, 20.7% desmedro y el 1.7% obesidad. Para los niños de 0 a 5 años, la prevalencia global de emaciación es del 3.6%.

PALABRAS CLAVE: Pobreza Multidimensional, Inseguridad Alimentaria, Antropometría, Anemia, Desnutrición, Estado Nutricional, Hemoglobina.

1. Contexto normativo de la asistencia social alimentaria: una falta de claridad en la definición de la población objetivo

1.1 Fuente del censo socioeconómico de Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México

En vez de optar por un censo socioeconómico diseñado específicamente para la institución en base a criterios subjetivos y sujetos a cambios coyunturales, los asesores de Desarrollo y Evaluación de Programas de Impacto Social S.C. (DEPIS) tomaron la decisión, en conjunto con el personal de Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México I.A.P (BADEM), de utilizar un criterio de medición de la pobreza existente y utilizado a nivel nacional: la metodología oficial de

medición de la pobreza multidimensional^{xcix} diseñada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que ofrece cada dos años una medición del grado de pobreza a nivel nacional, estatal y municipal en México^c. El CONEVAL, institución oficial y autónoma, utiliza para tal efecto la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares^{ci} (ENIGH) aplicada por el INEGI. Dicha encuesta, por su tamaño y complejidad, es imposible de utilizarse en las organizaciones de la sociedad civil. Se hizo en un primer momento un trabajo de adecuación para obtener un cuestionario que incluyera todas las variables necesarias para lograr una medición confiable de la pobreza, sin incluir a las más de 700 variables^{cii} utilizadas por el INEGI en su encuesta oficial.

Una vez determinada la metodología y los reactivos del nuevo censo socioeconómico de Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México I.A.P, la segunda etapa del trabajo consistió en el diseño y programación de una aplicación informática destinada a facilitar la tarea del área de Trabajo Social. Dicha aplicación fue diseñada para calcular en campo y en tiempo real el nivel de pobreza de cada hogar beneficiario, así como el nivel nutricional de la población de 0 a 10 años de edad en base a cuatro indicadores antropométricos.

1.2 Las ventajas ofrecidas por utilizar la metodología del CONEVAL

Además de las ventajas que ofrece disponer de una metodología de evaluación de la pobreza validada por el gobierno y prestigiosos investigadores, existe un fácil acceso a datos oficiales de niveles de pobreza: Se tiene la posibilidad de realizar comparaciones entre los beneficiarios de BADEM y otros grupos poblacionales que viven en las mismas zonas urbanas marginadas. A través del censo diseñado por BADEM, se dispone de un instrumento adecuado para la validación del padrón de beneficiarios. En todo momento, los directivos de BADEM pueden plantearse la pregunta siguiente para evaluar la calidad de su focalización hacia los más necesitados: *en las zonas dónde estamos brindando asistencia alimentaria, ¿realmente atendemos a los más necesitados?*

La segunda razón que llevó a utilizar la metodología del CONEVAL fue consecuencia de una deliberación conjunta en base a la normatividad actual. La Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo^{ciii} establece los criterios de operación y focalización de los programas de asistencia social alimentaria. Se menciona que los apoyos alimenticios brindados por órganos de la sociedad civil deben de dirigirse a “grupos vulnerables” o a “grupos de riesgo” definiendo a dicho grupo como el “conjunto de personas que por características fisiológicas o patológicas (menores de 5 años, mujeres embarazadas o en periodo

de lactancia, escolares, adultos mayores y discapacitados) tienen mayor riesgo de sufrir desnutrición”.

La Norma menciona de igual forma el grado de marginalidad de la población como criterio de atención, definiéndola como “la situación en la que se encuentra un grupo de personas por la insatisfacción de sus necesidades básicas”.

Los conceptos de marginalidad, vulnerabilidad, o riesgo, no acotan la elegibilidad de los individuos: aunque el texto tiene el fin de regir el funcionamiento, en el territorio nacional [de] las localidades e instalaciones de los sectores público, social y privado que brinden atención alimentaria a grupos en riesgo y grupos vulnerables, fundamentalmente niños, adultos, ancianos y familias cuya vulnerabilidad aumente por condiciones socioeconómicas adversas, fenómenos de la naturaleza, situaciones extraordinarias e incapacidad”, no acota, tampoco identifica de manera suficientemente clara el espectro de inclusión de los grupos poblacionales citados.

Sin olvidar los aspectos valiosos de la norma jurídica anterior, resulta más adecuado utilizar el concepto de pobreza para orientar el criterio de focalización poblacional y de acción de BADEM. La Norma que define los criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, es la que utiliza BADEM para establecer criterios de elegibilidad y focalización claros en su obra asistencial dentro de las comunidades abiertas organizadas.

Según la definición del CONEVAL la pobreza, en su acepción amplia, “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social”. Aun cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, parece que CONEVAL y la Norma tienen similitudes, sin embargo, la definición propuesta por el CONEVAL logra tener más precisión.

Tomando a la pobreza como una situación causada por factores multidimensionales – tanto en términos de ingreso como de calidad de vida o de acceso a derechos sociales básicos – la definición de lo que puede ser una población vulnerable o marginada se vuelve más palpable y sobre todo cuantificable.

Existe ya un consenso, plasmado en el Diario Oficial de la Federación, para no tomar sólo a la variable *ingreso* como una aproximación del bienestar económico de la población: “La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado (como el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública), o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales”.

En definitiva, la elección de adecuar la metodología oficial de medición de la pobreza para diseñar un censo socioeconómico ofrece las siguientes ventajas:

- **Posibilidad de comparar datos internos con datos externos públicos y oficiales;**
- **Acotamiento de los criterios de definición de los conceptos de marginalidad, vulnerabilidad y pobreza;**
- **Cuantificación del problema social a resolver;**
- **Capacidad de focalizar grupos de atención en base a evidencias medibles.**

2. El censo socioeconómico utilizado por BADEM

2.1 La metodología de cálculo de la pobreza multidimensional

Desde una perspectiva jurídica, la Ley General de Desarrollo Social establece que para la medición de la pobreza en México deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. El texto cita explícitamente los siguientes ocho indicadores para orientar la ejecución de los programas de desarrollo social:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación.

El octavo indicador, “Cohesión social”, se calcula de manera simplificada en el censo poblacional aplicado a beneficiarios de BADEM y, por lo tanto, no se incluye en el listado anterior.

Es importante mencionar que el ingreso corriente per cápita (indicador I) permite diferenciar a la población en tres categorías y que se ajusta por economías de escala y escalas de equivalencia dependiendo de la conformación del hogar:

- La población no pobre por ingresos;
- La población con un ingreso que la ubica por debajo de línea de bienestar económico, es decir que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (salud, educación);
- La línea de bienestar mínimo que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

Los valores monetarios de las líneas de bienestar y bienestar mínimo cuentan con un desglose por ámbito rural y urbano, y se actualizan cada mes. Dependiendo de la fecha de captura del censo, se hizo el cálculo mensual para cada familia de su nivel de pobreza por ingresos. Para ejemplificarlo, se presentan en la siguiente tabla los valores de referencia actualizados mensualmente por el CONEVAL para la población rural y urbana para el mes de junio 2012:

Líneas de Bienestar México a abril 2013 (valores mensuales per cápita a precios corrientes)					
Año	Mes	Bienestar Mínimo (Canasta alimentaria)		Bienestar (Alimentaria más no alimentaria)	
		Rural	Urbano	Rural	Urbano
	Abr	\$839.85	\$1,179.90	\$1,553.74	\$2,423.02

Estimaciones del CONEVAL con información del INEGI

En base a esos indicadores, contamos con un método de identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza por no tener un ingreso corriente total per cápita que les permita cubrir sus necesidades básicas.

La norma de medición de la pobreza tiene la ventaja de contemplar indicadores claros y definir en base a variables observables los niveles de vulnerabilidad y/o marginalidad y/o rezago social.

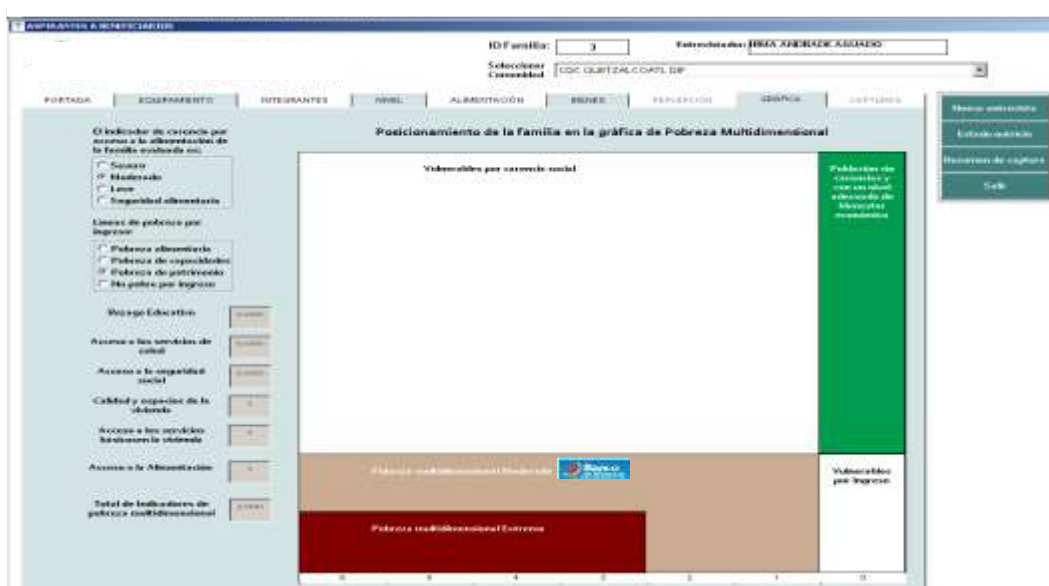
Se clasifica como población en situación de pobreza multidimensional a “aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación”.

Dicha definición se puede simbolizar de manera gráfica de la forma siguiente:



Gracias a la aplicación de captura instalada en las computadoras portátiles, los trabajadores sociales de BADEM conocieron directamente el grado de pobreza de los hogares evaluados. Es importante mencionar que el cálculo de pobreza se realizó a nivel de familia y que es el mismo

jefe de familia fue el encargado de brindar la información solicitada. El sistema informático utilizado para el censo realiza automáticamente los cálculos necesarios y la combinación de indicadores para ubicar al beneficiario de BADEM en las siguientes categorías:



En base a la gráfica anterior y al desglose de los indicadores presentado, el trabajador social de BADEM pudo considerar con precisión el nivel de pobreza y vulnerabilidad de la familia entrevistada.

En eje horizontal de la gráfica, se analizó las siguientes seis dimensiones de acceso a derechos sociales para ubicar a cada hogar:

I- En materia de rezago educativo:

- a) Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación secundaria terminada y no asiste a la escuela.
- b) Población nacida hasta 1981 que no cuenta con la educación primaria terminada.
- c) Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con la educación secundaria terminada.

II- En materia de acceso a los servicios de salud:

- a) Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social.

III.- En materia de acceso a la seguridad social:

- a) Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore.

b) Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o Afore.

c) Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.

d) Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

IV.- En materia de **calidad y espacios de la vivienda**, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características:

a) El material de la mayor parte de los pisos es tierra.

b) El material de la mayor parte del techo es lámina de cartón o desechos.

c) El material de la mayor parte de los muros es barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho.

d) Con hacinamiento.

V.- En materia de **acceso a los servicios básicos en la vivienda**, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características:

a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.

b) No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.

c) No disponen de energía eléctrica.

VI.- En materia de **acceso a la alimentación**:

a) Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Como se puede observar en la parte izquierda de la pantalla, aparece el desglose de puntaje para cada indicador (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), se ubica al hogar en la gráfica de medición de la pobreza multidimensional.

2.2 El indicador de acceso a la alimentación

Este último indicador es de particular importancia para BADEM: la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos.

Sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha incorporado el derecho a la alimentación para las niñas y niños, pero no para el resto de la población: “A pesar de la falta de criterios en el marco normativo mexicano para definir los componentes del derecho a la alimentación, es posible recurrir a los acuerdos internacionales ratificados por el Estado mexicano en la materia”^{civ}. Podemos citar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial ambos avalados por México.

Existen diversas metodologías y escalas para medir el grado de cumplimiento del derecho a la alimentación o el concepto de seguridad alimentaria. Las escalas de seguridad alimentaria evalúan aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de estos, e incluso las experiencias de hambre.

La escala utilizada por CONEVAL, y en nuestro caso para el censo socioeconómico aplicado en comunidades abiertas beneficiarias del apoyo alimenticio brindado por BADEM, reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria en base a las 16 variables de estudio:

- Inseguridad alimentaria severa,
- Inseguridad alimentaria moderada,
- Inseguridad alimentaria leve,
- Seguridad alimentaria.

A fin de contar con una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Para enriquecer la información contenida en este indicador y volverla significativa para la operación de BADEM, se reportarán a lo largo del presente diagnóstico los factores asociados con la variabilidad de la inseguridad alimentaria en las comunidades abiertas atendidas por la institución, así como sus relaciones con el estado nutricional de la población infantil beneficiaria.

2.3 La incorporación al censo socioeconómico de la evaluación del estado nutricional de los niños de 0 a 10 años

El sistema informático de captura de información socioeconómica calcula también de manera automática el estado nutricional de los niños de 0 a 10 años atendidos por BADEM en base a sus indicadores antropométricos utilizando las tablas de crecimiento de la Organización Mundial de

la Salud. Los indicadores son los siguientes y miden cada uno una dimensión de la potencial malnutrición:

- I) Peso para la edad;
- II) Talla para la edad;
- III) Peso para la talla;
- IV) Índice de Masa Corporal;

Al haber pesado y medido el niño, el trabajador social, después de capturar dichos datos en el sistema de captura presentado a continuación, observa en una pantalla el estado nutricional general del niño clasificado según las siguientes categorías:

Datos Antropométricos de los Integrantes

Banco de Alimentos
Cárteras del Estado de México I.A.P.

ID FAMILIA: 1 JOSE MANUEL PEREZ MASTACHE

PESO PARA LA EDAD: -1.315
 Desnutrición grave Desnutrición moderada Desnutrición leve Peso normal Sobrepeso Obesidad

TALLA PARA LA EDAD: 0.3199
 Baja Ligeramente baja Estatura normal Ligeramente alta Alta

TALLA PARA EL PESO: NA por edad
 Desnutrición grave Desnutrición moderada Desnutrición leve Peso normal Sobrepeso Obesidad

ÍNDICE DE MASA CORPORAL: -2.436
 Muy bajo peso Bajo peso Normal Sobrepeso Obesidad

Peso: 21.24 (Ejem. 23.24)
Talla: 130.4 (Ejem. 89.2 (cms))
Hemoglobina: 10.9 (Ejem. 13.7 (g/l))

En los niños menores de 2 años, medir acostado
En los niños mayores de 2 años, medir de pie.

Valor de anemia: 9.89

Sin anemia (Verde) | Anemia leve (Amarillo) | Anemia moderada (Naranja) | Anemia grave (Rojo)

3. Antecedentes y perspectiva de trabajo para la evaluación del estado nutricional

3.1 Pobreza y mala nutrición en México

Las dos encuestas de referencia relativas al tema de salud y nutrición son:

- La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012)
- La Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ENURBAL, 2007)

La primera constituye la encuesta de referencia a nivel nacional y permite conocer la situación de salud y nutrición en cada estado del país. Se aplica a través del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) desde 1986 y está encomendada por la Secretaría de Salud.

La ENSANUT 2012 tiene como objetivo conocer las patologías más comunes, la conducta alimentaria de los mexicanos y su impacto en las enfermedades crónicas no transmisibles, así como identificar los grupos de población hacia los cuales dirigir las estrategias gubernamentales. Esos objetivos se reparten en cuatro categorías:

1. Estimar la frecuencia y distribución en los ámbitos nacional, regional, urbano y rural, y para cada una de las entidades federativas en México, de indicadores positivos de salud; factores de riesgo de enfermedad, estado nutricional y deficiencias de nutrientes; enfermedades (agudas y crónicas), y lesiones;
2. Contribuir a la evaluación de programas y políticas que inciden en la salud de la población;
3. Identificar y conocer los factores socioeconómicos y de estilos de vida asociados con la salud y las enfermedades estudiadas;
4. Identificar los factores relacionados con la accesibilidad, utilización y percepción de la calidad de los servicios de salud;

Los principales hallazgos de la ENSANUT 2012 fueron relativos a:

- Los rezagos en la salud de las embarazadas por la falta de ácido fólico;
- Los beneficios de la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses;
- El incremento de la obesidad y sobrepeso en niños y adolescentes;
- La tasa de prevalencia de diabetes, hipertensión arterial y enfermedades cardiovasculares.

Dicha encuesta tiene como objetivo “conocer, de la manera más objetiva posible, el comportamiento de diversas variables y determinantes de la salud. [...] Estos ejercicios culminan en la integración de bases de datos organizados e información relevante que permite identificar tendencias, así como evaluar el impacto y los resultados de las intervenciones, programas y acciones de salud”. Los coordinadores de la encuesta comentan que: “Las intervenciones elegidas por los responsables de la salud pública deben orientarse a maximizar la salud de la población general, reducir inequidades en los grupos marginados o vulnerables y a dar respuesta a situaciones de emergencia, pero se necesita de instrumentos como las encuestas nacionales para contener la influencia de criterios no científicos en la toma de decisiones, como aquéllos de índole histórica o política, o los que obedecen a la institución”.

Su desventaja, desde nuestro punto de vista, es que no utiliza las variables socioeconómicas relativas al contexto de vida (servicios en la vivienda, educación, actividades físicas, costumbres alimenticias, enfermedades, etc.) para lograr un modelo explicativo del estado nutricional.

En cambio la ENURBAL, aplicada en 1995, 2002 y 2007, realiza un intento de cruce entre condiciones socioeconómicas y estado nutricional de la población de estudio constituida por las familias en peores condiciones socioeconómicas del Distrito Federal y su zona conurbada. Desafortunadamente el tamaño de muestra puede hacer dudar de la validez de los resultados cuando se desagregan en base a los niveles socioeconómicos contemplados.

Los principales hallazgos de la ENURBAL fueron los siguientes: “Si bien diversos estudios han demostrado una disminución importante en la desnutrición infantil de la población mexicana tanto de zonas rurales como urbanas, la prevalencia de desnutrición en el medio urbano de estrato socioeconómico bajo del estado de México es aún de magnitud considerable. El 4.9% de la población preescolar presenta bajo peso (27,745 niños) y el 13.3% déficit de talla (73,755 niños). Esta concentración de desnutrición se presentó en mayor proporción en los niveles socioeconómicos más bajos. Esta disminución en la desnutrición no se traduce en una mejora del estado de nutrición de la población, el fenómeno epidemiológico de transición de mala nutrición por deficiencia a mala nutrición por exceso ha dado como resultado una creciente población con sobrepeso y obesidad. Los grupos de preescolares y escolares presentaron prevalencias de sobrepeso y obesidad de 13.1% y 23.9%.”

3.2 Causas y consecuencias de la mala nutrición

Los investigadores de la ENSANUT subrayan que la mala nutrición (tanto la desnutrición como el exceso en la ingesta) tiene causas complejas que involucran determinantes biológicos, socioeconómicos y culturales. La desnutrición en el niño es el resultado directo de una dieta inadecuada, en cantidad o calidad, y del efecto acumulativo de episodios repetidos de enfermedades infecciosas o de otros padecimientos. Estos factores tienen su origen en el acceso insuficiente a alimentos nutritivos, servicios de salud deficientes, saneamiento ambiental inadecuado y prácticas inapropiadas de cuidado en el hogar. Las causas subyacentes de estos problemas son la distribución desigual de recursos, conocimientos y oportunidades entre los miembros de la sociedad. La problemática de la malnutrición es un fenómeno multifactorial cuya explicación causal es compleja.

La desnutrición, especialmente durante la gestación y los primeros años de vida, aumenta el riesgo de morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas. Afecta, además, el crecimiento y el desarrollo mental, lo que se manifiesta por disminución en el desempeño escolar y en el rendimiento intelectual a lo largo de la vida. Asimismo, la desnutrición durante la gestación y el primer año de vida aumenta el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas no transmisibles en la vida adulta^{CV}.

Por otra parte, la obesidad es un grave problema de salud pública, que resulta de la ingestión de dietas elevadas en alimentos con alta densidad energética, bajos en fibra y del elevado consumo de bebidas con aporte energético, en combinación con una escasa actividad física. Esta última se ha asociado a la urbanización, al crecimiento económico y a los cambios en la tecnología para la producción de bienes y servicios, así como a los actuales estilos de recreación. En definitiva, alteraciones en el equilibrio entre la ingestión de energía y el gasto energético se traducen tanto en desnutrición como en sobrepeso u obesidad. Todas estas condiciones tienen efectos adversos en la salud, según el tipo de mala nutrición y la etapa de la vida en que se presenten.

En paralelo, diversos autores señalan en “Desnutrición infantil y pobreza en México” que:

- Los programas alimentarios no han tenido la efectividad deseada porque se han dirigido desproporcionadamente a zonas urbanas y sin una direccionalidad que enfatice la atención hacia los niños menores de 5 años y en hogares en situación de pobreza;
- En dichos programas no se han incluido alimentos específicamente orientados para niños que contengan los micronutrientes requeridos por la población;
- No se han realizado acciones coordinadas e integrales que incorporen componentes educativos sólidos a las tareas de dotación de apoyos alimentarios (INSP, 2001);
- La dotación de suplementos alimenticios no resulta tan eficaz como se espera en una primera instancia si a los programas no se les suma la provisión de información sobre prácticas de higiene y alimentación, así como servicios de salud preventivos de la desnutrición, como pudieran ser los tratamientos dirigidos a romper con el ciclo diarrea-desnutrición, entre otras acciones (Sepúlveda, 1990).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), los costos directos públicos y privados de la desnutrición podrían representar US\$ 30 mil millones al año a nivel mundial. Se estima, además, que la anemia puede causar pérdidas de productividad hasta del 17% en trabajos manuales intensivos y hasta del 5% en los trabajos de cuello blanco. Los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que la desnutrición infantil produce una pérdida económica que fluctúa entre 3% y 10% del PIB, dependiendo de la gravedad de la desnutrición. Por lo tanto, desde un punto de vista económico, las pérdidas de productividad, derivadas de la desnutrición infantil, justifican por sí solas las inversiones en nutrición, fuera de cualquier otra consideración ética o sanitaria.cvi

En lo referente al campo de la educación, el estudio de Glewwe, Jacoby y King (2000)cvi indica que un niño bien nutrido tendrá un desempeño significativamente mejor en el colegio, en parte porque entra al colegio a edad más temprana y, por lo tanto, tiene más tiempo para aprender, pero

sobretudo porque posee una productividad por año de estudio muy superior.^{cviii} El análisis costo-beneficio de este trabajo indica que cada dólar invertido, en los países en vías de desarrollo, en programas alimentarios para la niñez, podría significar potencialmente por lo menos tres dólares en términos de ganancias en logros académicos e incluso mucho más. Según el informe del UNICEF citado previamente, al ser la desnutrición una de las causas de la disminución de la capacidad productiva, ésta mina el crecimiento económico y la eficacia de las inversiones en planes de salud y educación, además de agudizar el estado de pobreza.

Se calcula que las carencias de vitaminas y minerales les cuestan a algunos países más del 5% de su producto nacional bruto en vidas perdidas, en discapacidades y en la reducción de la capacidad productiva. En muchos países, la pobreza y la desnutrición están estrechamente relacionadas dado que la definición de la línea de pobreza recae usualmente en el gasto necesario para obtener una canasta de nutrientes o comida mínima (además de algunos pocos elementos no alimenticios) y, de ser ésta insuficiente, perjudica el nivel nutricional (Debraj, 1998)^{cix}. Al mismo tiempo, la desnutrición se convierte en una enfermedad que interfiere y obstaculiza la vida y las oportunidades de quienes se subalimentan. En este sentido, la desnutrición es una enfermedad que afecta no sólo al que la padece sino que además tiene consecuencias directas en la sociedad, ocasionando un círculo vicioso de pobreza-desnutrición-pobreza difícil de romper (Dosamantes y Gutiérrez Reyes, 1997)^{cx}.

3.3 Metodología de evaluación nutricional

El estado nutricional se evaluó mediante índices antropométricos contruidos a partir de las mediciones de peso, talla o estatura y edad. Los cuatro indicadores utilizados hasta los 5 años fueron el peso esperado para la edad, el peso esperado para la talla, la talla esperada para la edad y de manera paralela el índice de masa corporal. Para la población de escolares de 5 a 10 años se utilizaron los mismos indicadores a excepción del peso esperado para la talla. Se utilizó la referencia de crecimiento de la OMS/NCHS/CDC (National Center for Health Statistics/Centers for Disease Control)^{cxii}, basada en una población de niños sanos y bien alimentados de Estados Unidos para construir los indicadores antropométricos.

Se clasificó con **baja talla** a los niños que tenían una talla esperada para la edad debajo de -2 desviaciones estándar (puntaje $z < -2$) de la media de población de referencia internacional antes mencionada. La **baja talla** es un indicador de los efectos negativos acumulados debidos a periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad y a los efectos deletéreos de las infecciones agudas repetidas; a este retardo en el crecimiento lineal se le conoce también como desnutrición crónica o desmedro.

Cuando el **peso** esperado para la talla o el peso esperado para la edad se ubican por debajo de -2 desviaciones estándar (unidades z) de la referencia internacional, se clasifica al niño con emaciación o con bajo peso, respectivamente. La emaciación es un indicador de desnutrición aguda. El bajo peso es un indicador mixto influido tanto por el desmedro como por la emaciación. Para todos los indicadores antropométricos de desnutrición utilizados se esperaría encontrar alrededor de 2.5% de niños por debajo de -2 desviaciones estándar en una población bien nutrida, por lo que prevalencias menores a este porcentaje no se consideran problemas de salud pública.

Se clasificó con **sobrepeso** a aquellos niños que presentaron puntaje z de peso para la talla o un IMC superior a 2 desviaciones estándar de la OMS/NCHS/CDC.

En la población de estudio se calculó, además, el índice de masa corporal (IMC=kg/m²). Este índice es útil para clasificar escolares con sobrepeso u obesidad. Para la clasificación de niños en diversas categorías de estado nutricional se utilizaron las distribuciones de IMC de la OMS/NCHS/CDC.

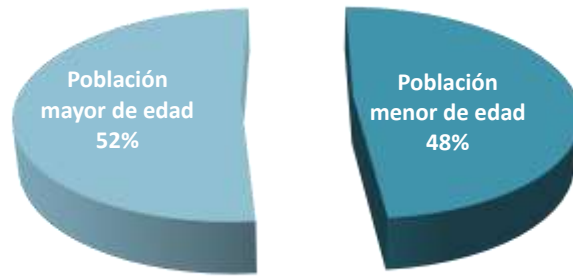
En base a las recomendaciones de la OMS, los datos que se consideraron como valores válidos del indicador talla para la edad fueron entre -6 y 6 puntos z; de peso para la edad entre -6 y 5 puntos z, de peso para la talla entre -5 y 5 puntos z y de IMC entre -5 y 5 puntos z, respecto a los patrones de crecimiento oficiales. Para la población de niños, cuando el puntaje z de los indicadores relativos a la talla se encontraron fuera de rango, se conservó los datos de peso válido, y viceversa.

4. Nivel socioeconómico de los beneficiarios de Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México

4.1 Una población de beneficiarios joven

Las familias tienen un promedio de 4.5 integrantes. Es importante resaltar que la población atendida por BADEM es globalmente joven ya que el 42% tiene menos de 18 años:

Proporción de población atendida menor de edad



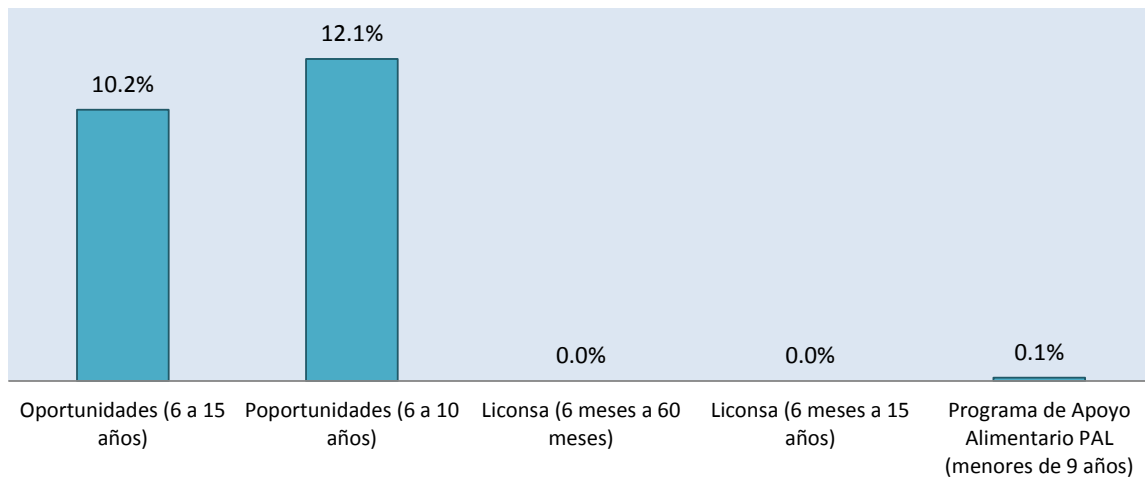
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Más a detalle, observamos que el 34.4% de los beneficiarios son niños de 0 a 11.9 años de edad. Dividiendo al conjunto de los beneficiarios en 10 grupos de tamaños iguales podemos afirmar también que el 40% de la población tiene menos de 14 años de edad:

4.2 Una población con baja cobertura de otros programas de apoyo alimentario

Tomando como referencia las reglas de operación de los programas de asistencia alimentaria públicos, se nota una baja cobertura global en la población de beneficiarios de BADEM. El único programa con presencia significativa es Oportunidades (12.1% de los niños de 6 a 10 años de edad atendidos por BADEM). Dicho programa se dirige específicamente a niños escolarizados de primaria y secundaria:

Cobertura de otros programas alimenticios en la población menor de edad



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

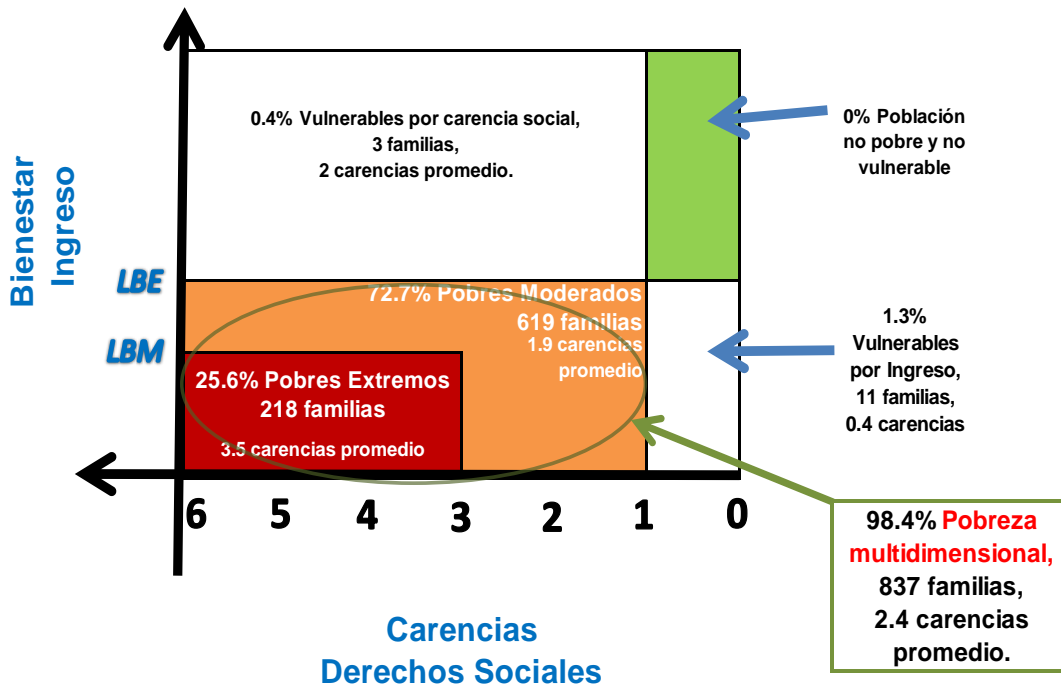
4.3 Contexto global en base a la metodología de medición de la pobreza multidimensional: una adecuada focalización por parte de BADEM

Los programas de asistencia alimentaria son de 6 tipos:

- Los programas de alimentación escolar;
- Los programas de alimentación materno-infantil;
- **Los programas de alimentación a grupos vulnerables;**
- Los programas de transferencias condicionadas;
- Los tickets y cupones de alimentos;
- Los programas de apoyo a la oferta de alimentos;

La focalización constituye un instrumento fundamental para cumplir con el propósito de mejorar la situación alimentaria de las poblaciones que tienen problemas alimentario-nutricionales.

En base a la metodología de medición de la pobreza multidimensional, podemos afirmar que el **98.4% de las 852 familias atendidas por BADEM se encuentran actualmente en situación de pobreza**, tanto por el nivel de sus ingresos como por su acceso limitado a los seis derechos sociales básicos:



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Preocupa también la situación de las 11 familias que no padecen de carencia por su acceso a derechos sociales básicos pero tienen un nivel de ingreso que les ubica por debajo de la línea de

bienestar económico, es decir, que no pueden adquirir una canasta de bienes alimenticios y no alimenticios básicos al día de la entrevista.

Si sumamos a las familias oficialmente pobres al grupo de familias que no tienen un ingreso suficiente para tener un acceso adecuado a una canasta básica de alimentos, el **99.7% de los beneficiarios de BADEM se encuentran en una situación de pobreza alarmante.**

Es interesante constar que la focalización de beneficiarios es adecuada:

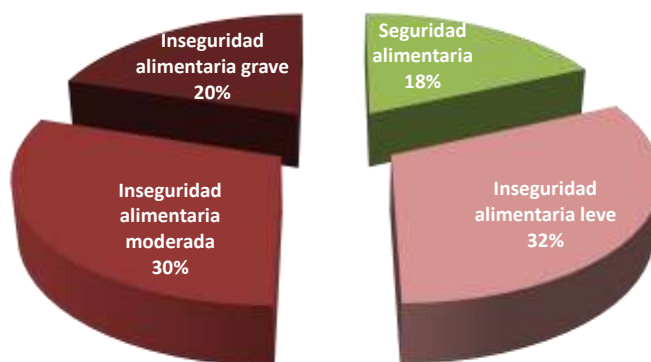
- Ninguno de los beneficiarios no son pobres;
- Solamente el 0.4% tiene un nivel de ingreso que le permite rebasar la línea de bienestar económico.

4.4 Acceso a la alimentación e inseguridad alimentaria

La primera evidencia es que los beneficiarios se preocupan en su mayoría por la cantidad y la variedad de los alimentos disponibles en sus hogares (en un 77% de los casos) pero la mayoría no experimenta una falta total de alimentos: solamente un 24% de los entrevistados dicen haberse quedado sin comida.

En base al indicador calculado, los niveles de inseguridad alimentaria en la población de beneficiarios de BADEM son los siguientes:

Indicador desglosado de acceso a la alimentación: 50% de los beneficiarios en situación de inseguridad alimentaria

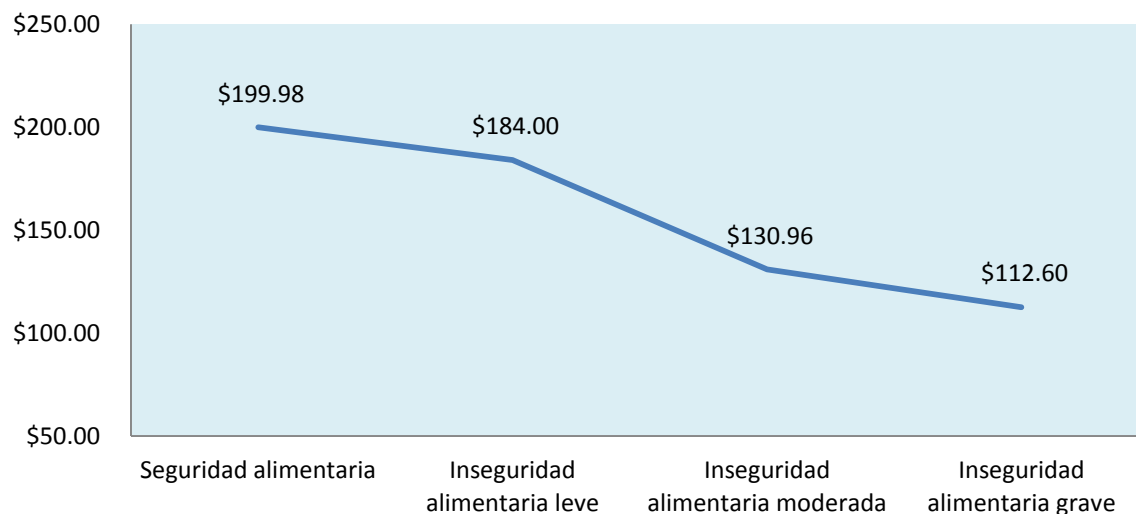


Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

- La población en situación de inseguridad alimentaria (50.1%) se conforma únicamente por los beneficiarios con un indicador de inseguridad alimentaria severo y moderado.
- Sin embargo para el 32% de beneficiarios con un nivel de inseguridad leve, se puede decir que existe una población en riesgo potencial de caer en inseguridad alimentaria.
- Solamente el 18% de los beneficiarios no experimentan situación de falta de acceso a la alimentación.

Una de las variables que más se relaciona con el grado de inseguridad alimentaria es el ingreso corriente total per cápita. Entre una persona con seguridad alimentaria y una con inseguridad alimentaria severa, existe una diferencia estadísticamente significativa de ingreso de más de 77 pesos M.N por persona:

Relación entre acceso a la alimentación e ingreso corriente per cápita



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

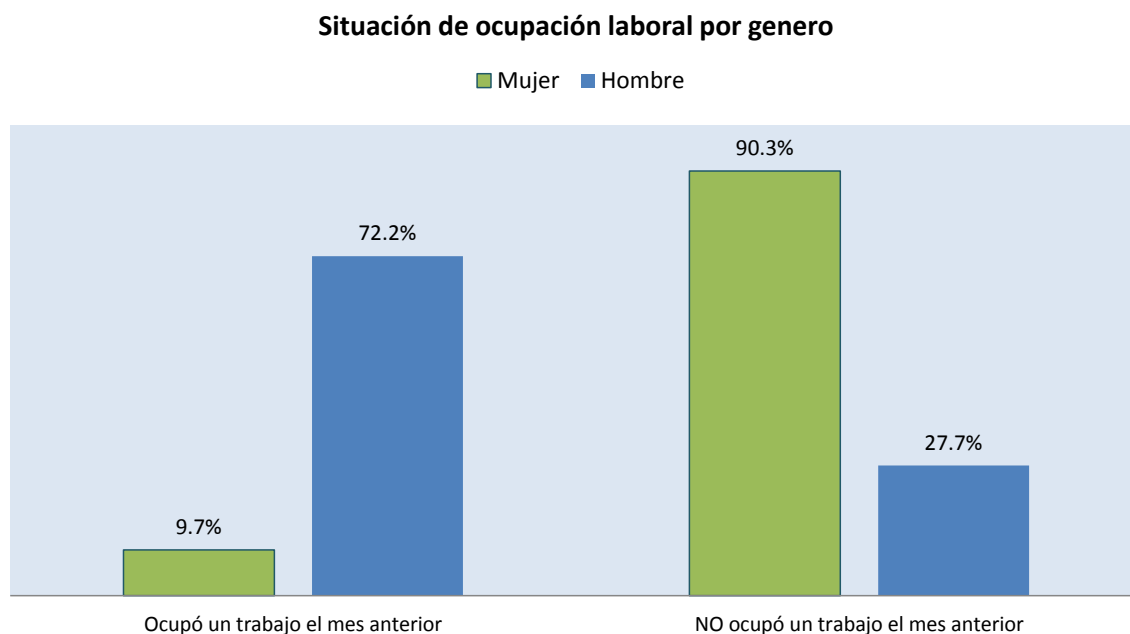
Los ingresos por personas extremadamente bajos que se observan en el caso de San José del Rincón están relacionados a dos variables:

- No existe una sociedad de servicios que permita recibir sueldos a través de un trabajo formal;
- La mayoría de las familias viven de la agricultura de subsistencia.

4.5 Situación laboral y de ocupación de los beneficiarios de BADEM

El 40.3% de la población de beneficiarios de 15 años o más de edad que no estudia ocupó un trabajo el mes anterior a la entrevista.

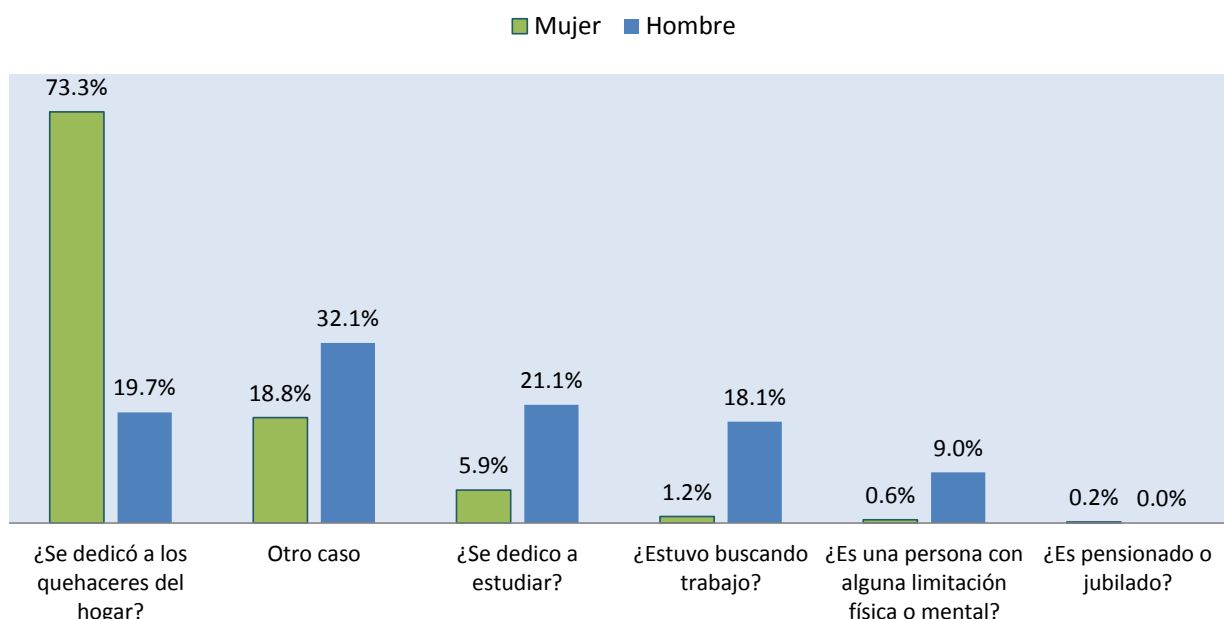
3 de cada 4 fueron hombres ocuparon un trabajo el mes anterior a la entrevista mientras el 90% de las mujeres mayores de 15 años declaró no haberlo hecho. Sin embargo el 73% de las mujeres que no trabajaron se dedicaron a las labores del hogar y sólo un 1.2% de ellas estuvo buscando un trabajo.



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Las ocupaciones de las personas que no trabajaron, diferenciándolas por sexo, fueron las siguientes:

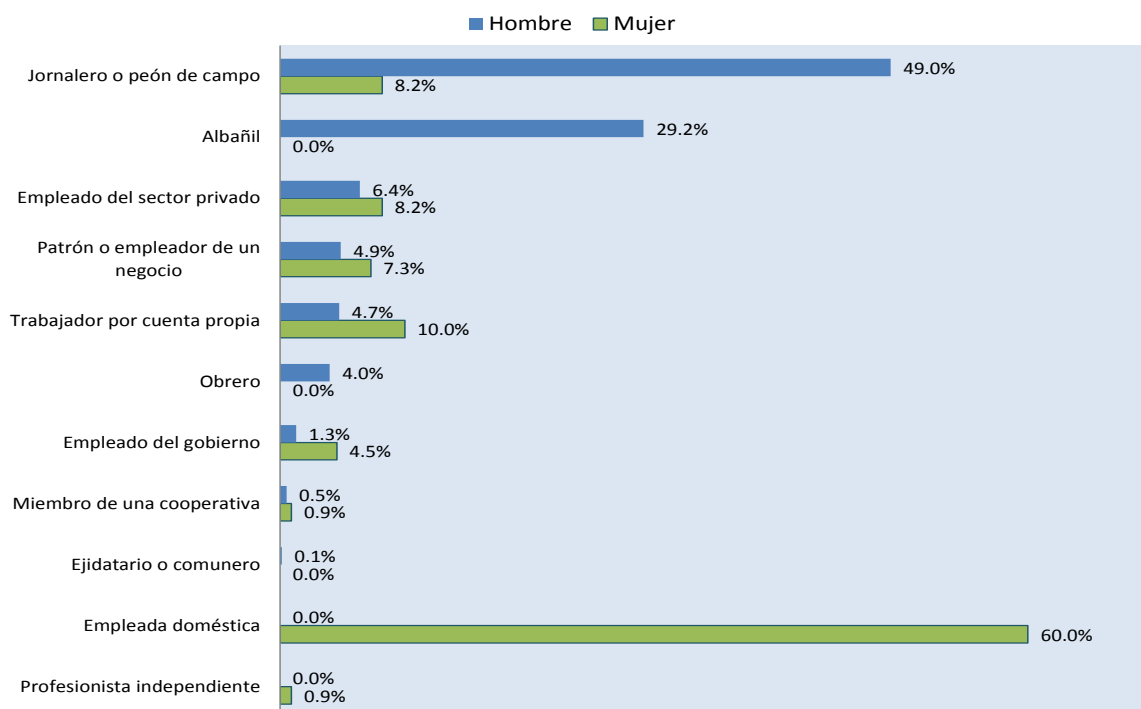
Situación de las personas sin ocupación laboral por genero



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

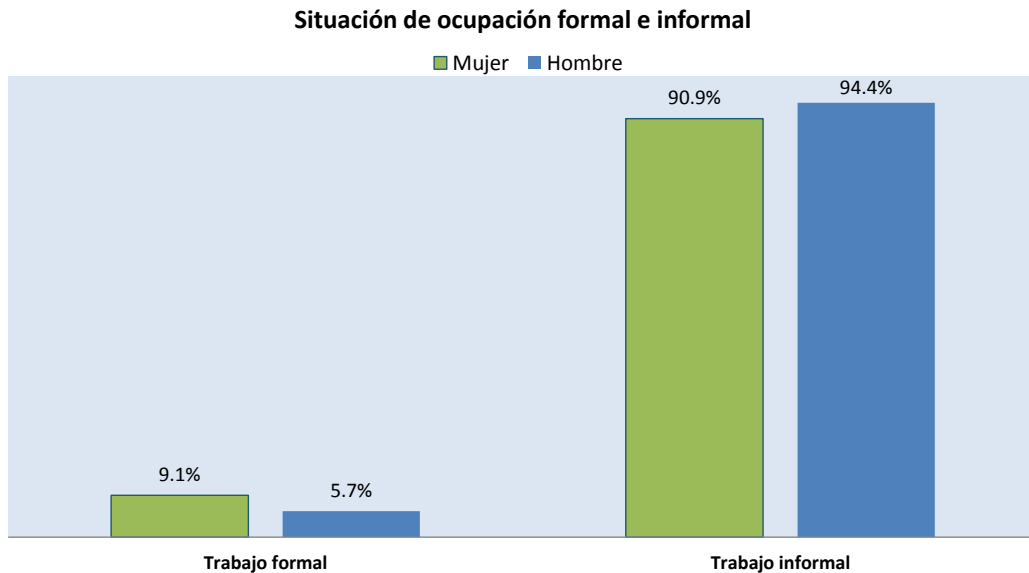
Dentro del grupo de personas mayores de 15 años de edad que ocupa un empleo es interesante constatar que cerca del 50% de los hombres fueron jornaleros y el 60% de las mujeres trabajaron como empleadas domésticas:

Situación de las personas con ocupación laboral por genero



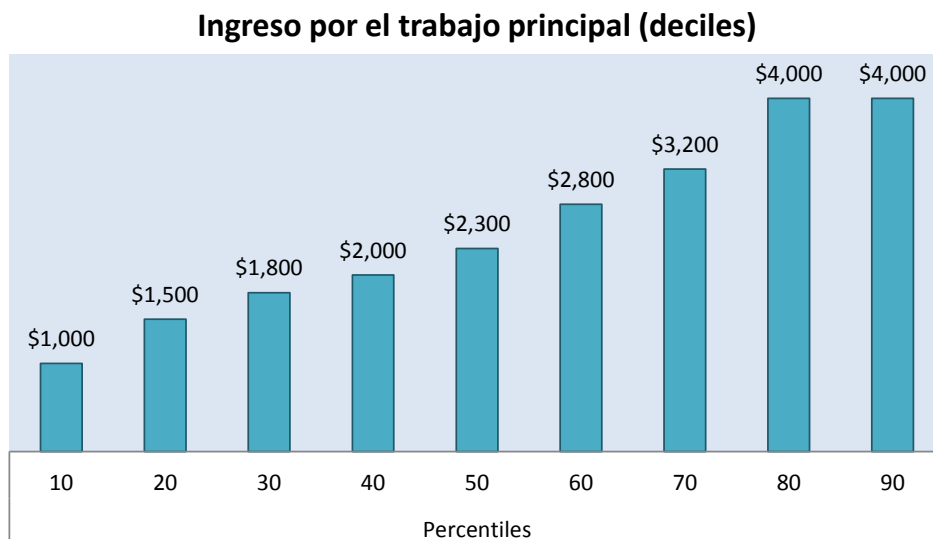
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Dentro del grupo de personas que trabajaron, la casi totalidad ocupó un empleo informal:



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

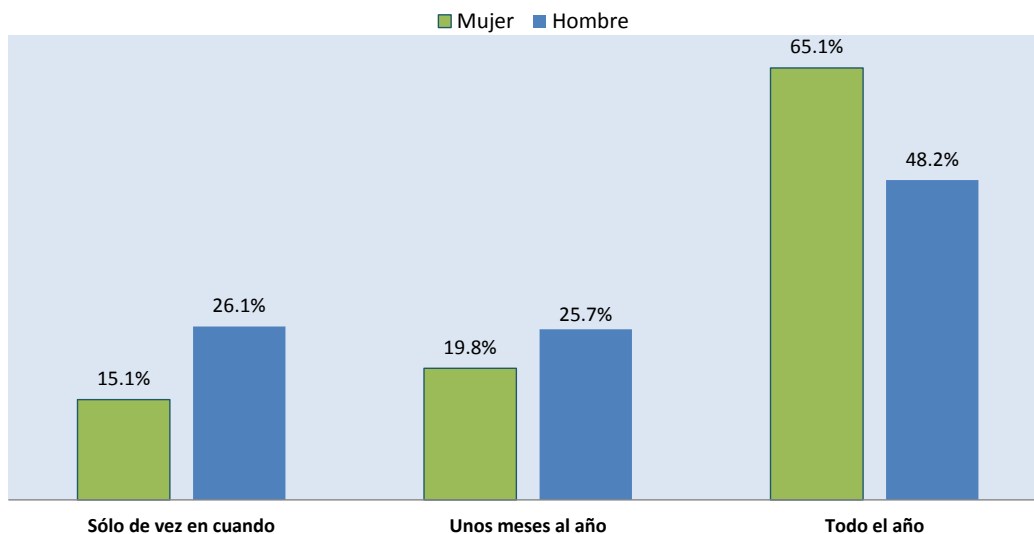
En promedio, los trabajadores recibieron un ingreso de \$2,481 a \$2,803 pesos M.N (IC 95%) por su trabajo principal. El ingreso promedio por el trabajo principal fue de a \$2,623 pesos M.N. Dividiendo a la población en deciles, se pueden observar diferencias importantes de ingreso, pero podemos afirmar que el 80% de los trabajadores recibió 4,000 pesos o menos por su actividad:



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Un 52% de los trabajadores hombres nada más ocupa un empleo temporal, de vez en cuando o unos meses al año. Las mujeres tienen trabajos estables en una mayor proporción:

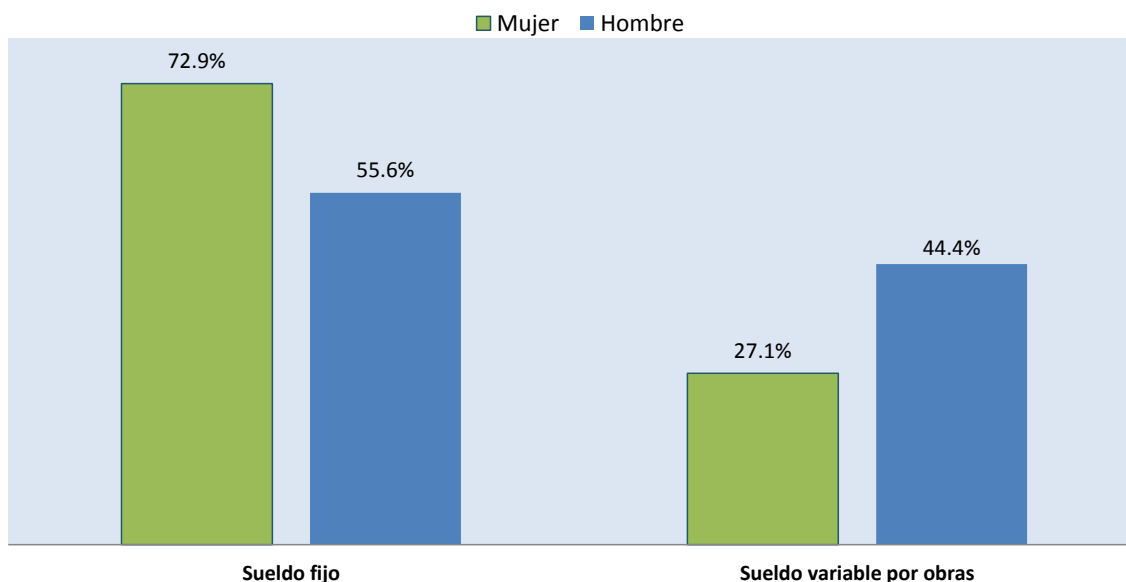
Frecuencia de trabajo principal de los beneficiarios con un ingreso



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Las mujeres son más propensas en recibir un sueldo fijo que los hombres que reciben para más de 4 de cada 10 de ellos una remuneración por obras:

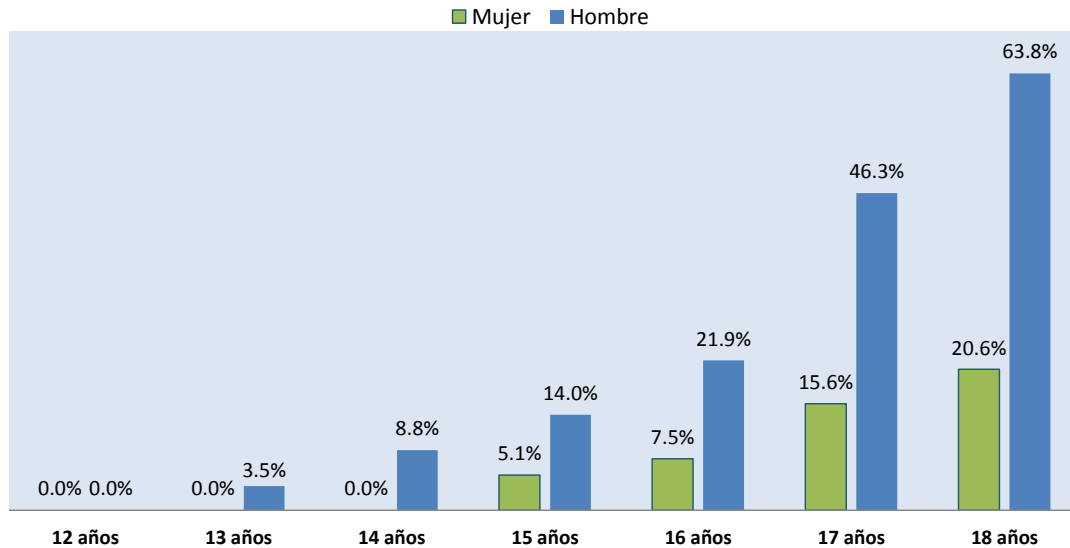
Tipo de ingreso por el trabajo principal



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Finalmente, la problemática del trabajo infantil en la población de 12 a 14 años de edad no parece ser importante dentro del grupo de beneficiarios. Sin embargo se nota que a los 17 años de edad, antes de concluir su educación media superior, cerca de la mitad de los hombres ya tienen una actividad laboral:

Ocupación laboral en población de adolescentes y jóvenes



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

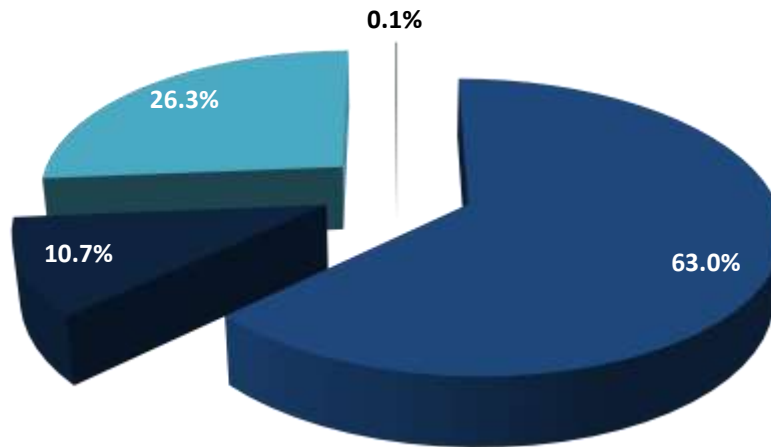
4.6 Tipo de vivienda, bienes y servicios

El 97.2% de los beneficiarios padecen carencia social por falta de bienes y servicios en su vivienda. Es el indicador de falta de acceso a un derecho básico con más prevalencia en la población beneficiaria del municipio:

- Aún viviendo en un contexto rural marginado, cerca de la mitad de los beneficiarios de BADEM cuentan con acceso al agua dentro de su vivienda a través del servicio público aunque su disponibilidad no sea constante en la mayoría de los casos.
- La mayoría de las viviendas son casas propias pero 4 de cada 10 no cuentan con ningún tipo de drenaje, y las que disponen de uno utilizan soluciones poco ecológicas.
- Existe una buena cobertura del servicio de electricidad ya que 8 de cada 10 personas cuentan con él.
- 3 de cada 10 beneficiarios cuentan con refrigerador y el 60% tiene estufa.

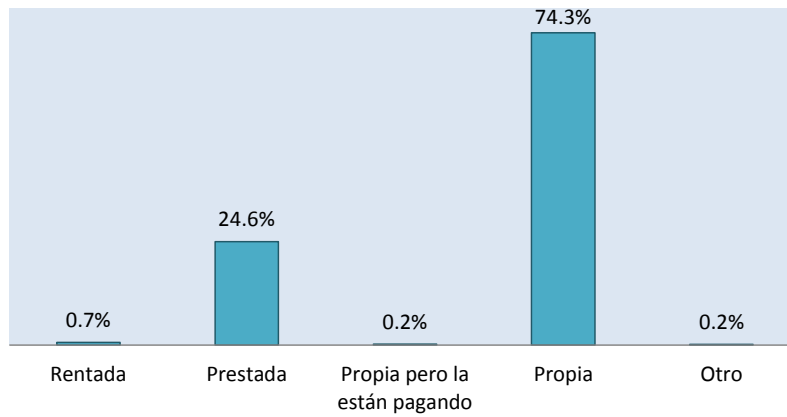
Tipo de vivienda en población beneficiaria

- Casa independiente
- Departamento en edificio
- Vivienda en vecindad
- Vivienda en cuarto de azotea



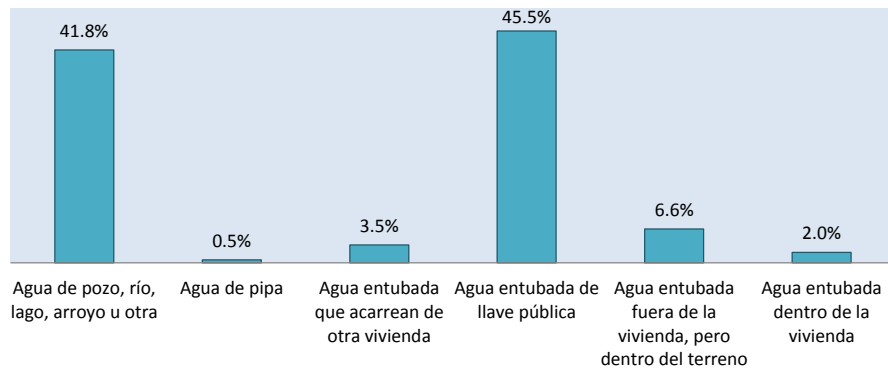
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Tipo de ocupación de la vivienda



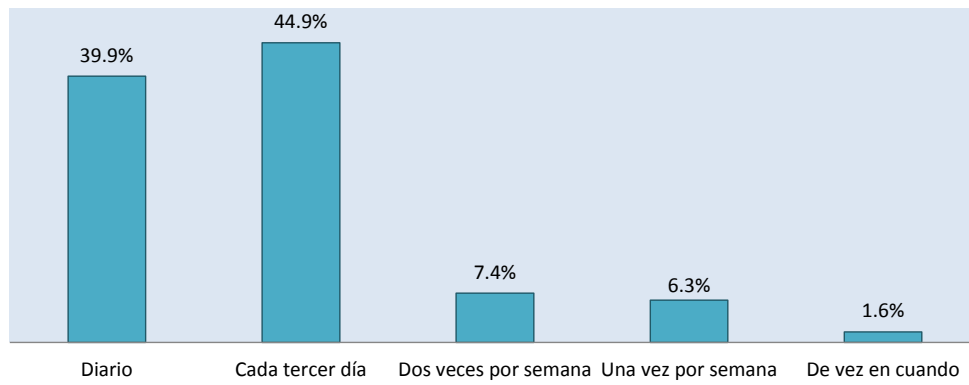
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Origen del agua que se utiliza en la vivienda



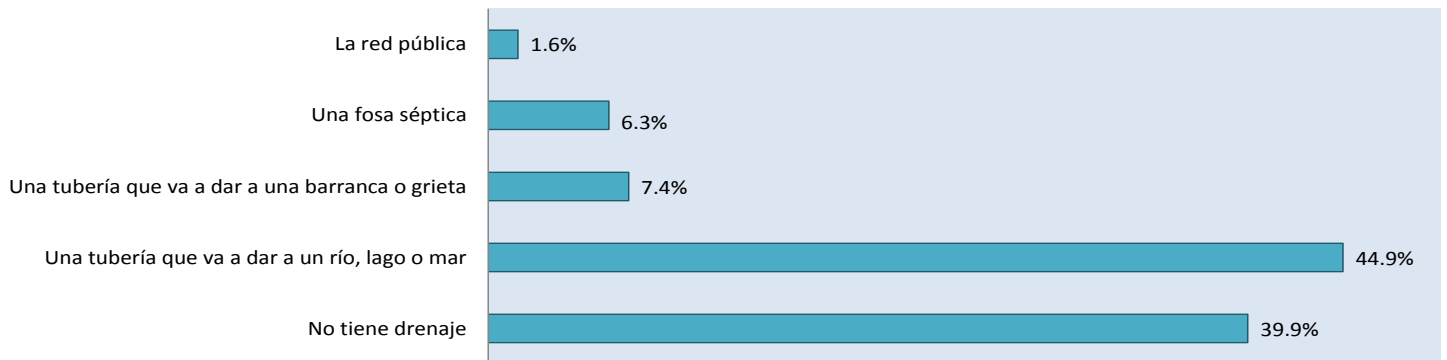
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Frecuencia de disponibilidad de agua en la vivienda



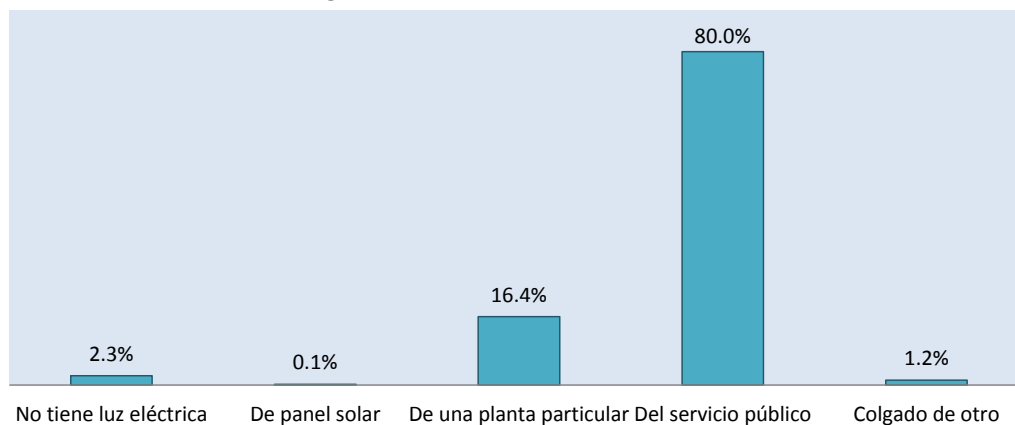
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Tipo de desagüe o drenaje en la vivienda



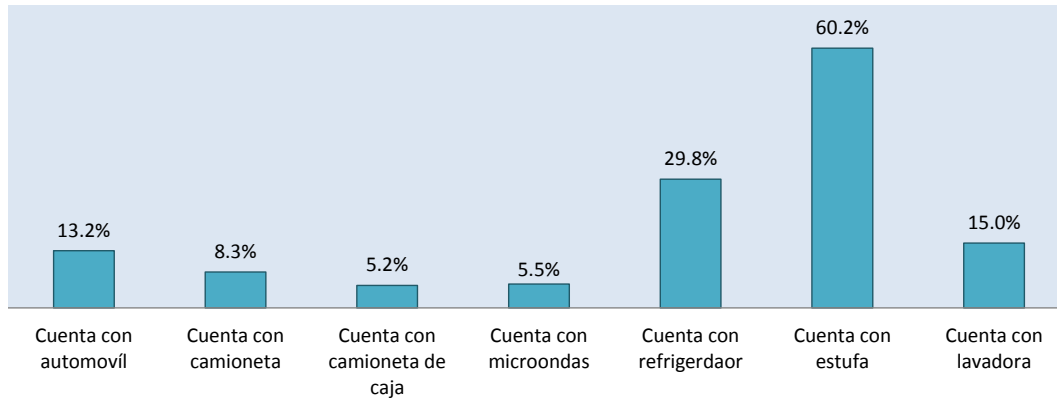
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Origen de la luz eléctrica en la vivienda



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Bienes en la vivienda



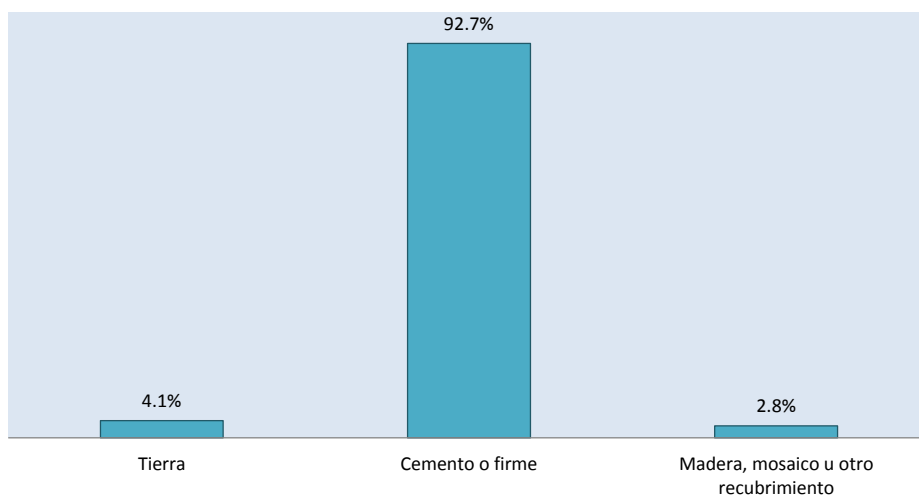
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

El 33.5% de los beneficiarios padece carencia social por falta de calidad y espacios en su vivienda.

- El promedio de integrantes por familia es de 5.4 personas.
- El 4.1% de las viviendas tiene un piso de tierra.
- El material de construcción del techo es de losa de concreto o viguetas con bovedilla en más de 6 de cada 10 viviendas.
- Casi todas las viviendas tienen paredes firmes.
- En más del 50% de las viviendas viven entre 4 y 6 personas sin embargo en el 37% de las viviendas sólo se dispone de un cuarto para dormir: en promedio 5.4 personas duermen en un 1.9 cuarto. Dicho de otra manera 2.8 personas duermen en un mismo cuarto en promedio. Se declara oficialmente como hacinamiento a partir de 2.5 personas.

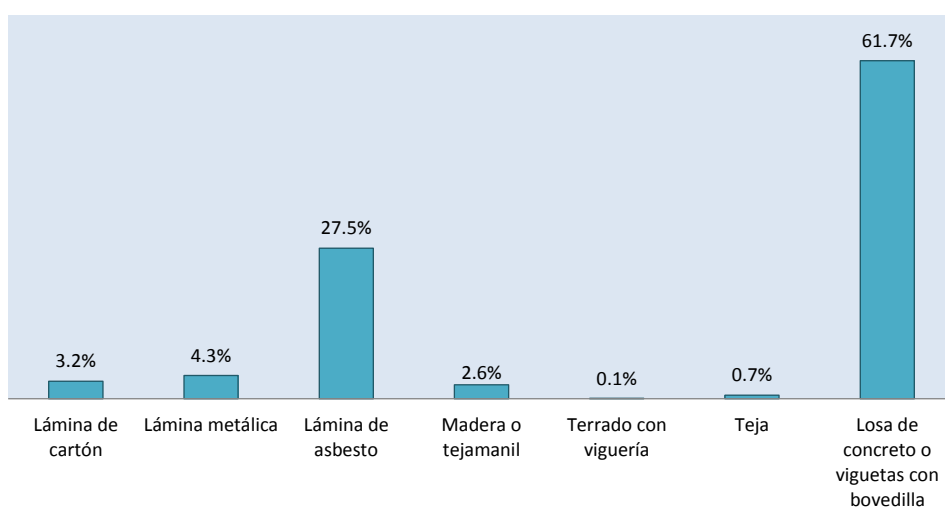
Aunque las viviendas en la mayoría de los casos cuenten con los servicios y los materiales necesarios para ser dignas, existe un problema de hacinamiento generalizado.

Tipo de piso en la vivienda



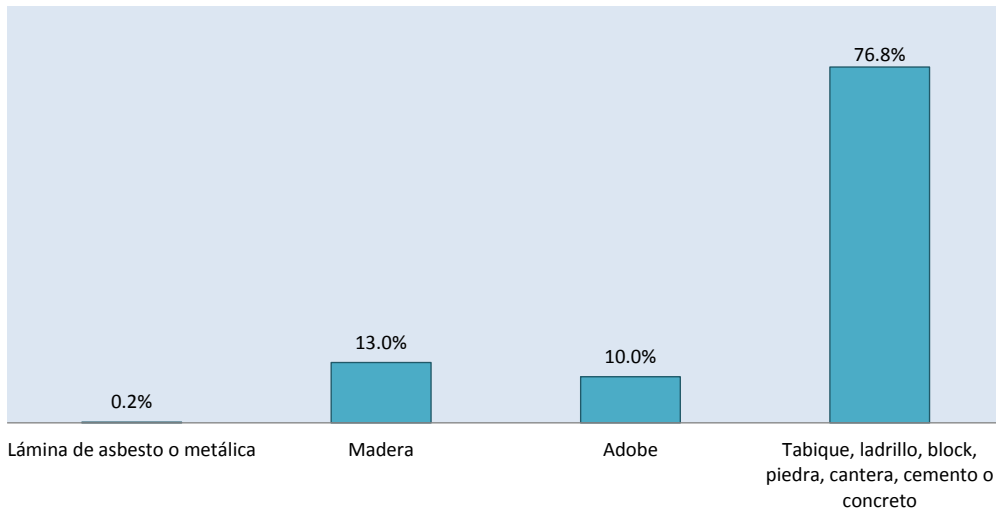
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Tipo de techo en la vivienda



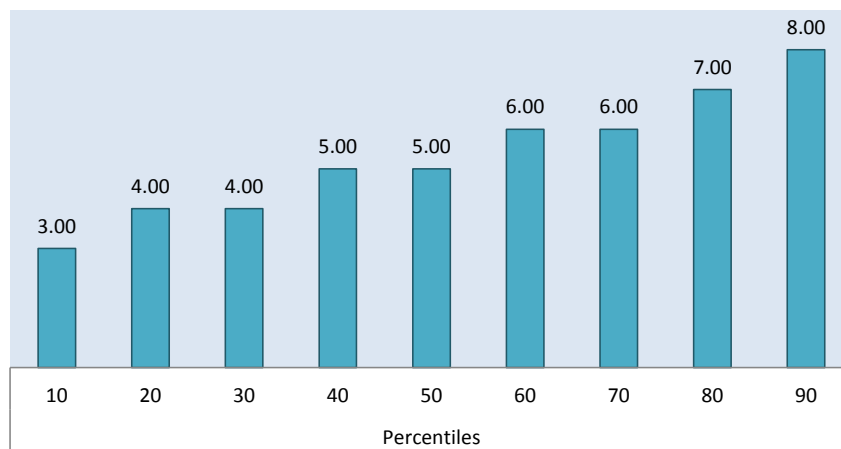
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Tipo de paredes en la vivienda



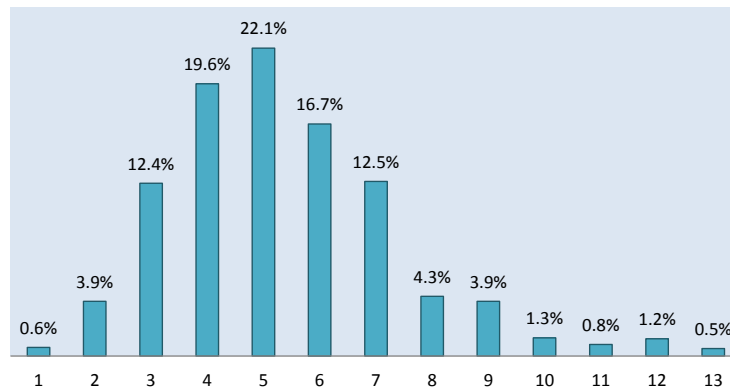
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Número de personas por vivienda (deciles)



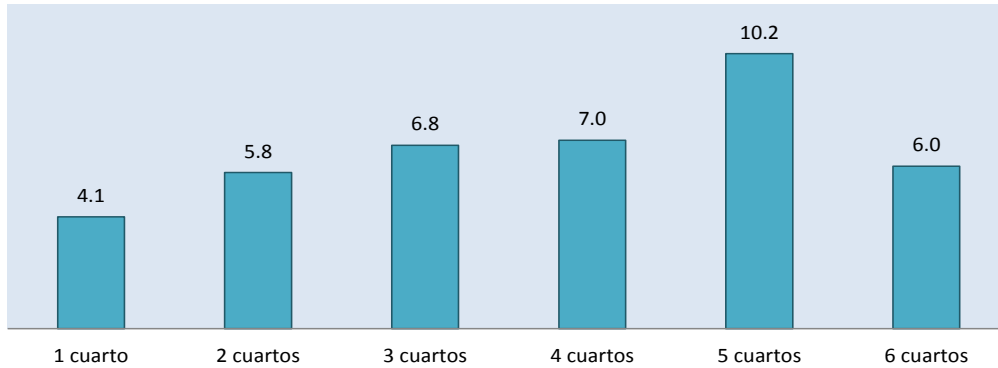
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Número de personas por vivienda (distribución)



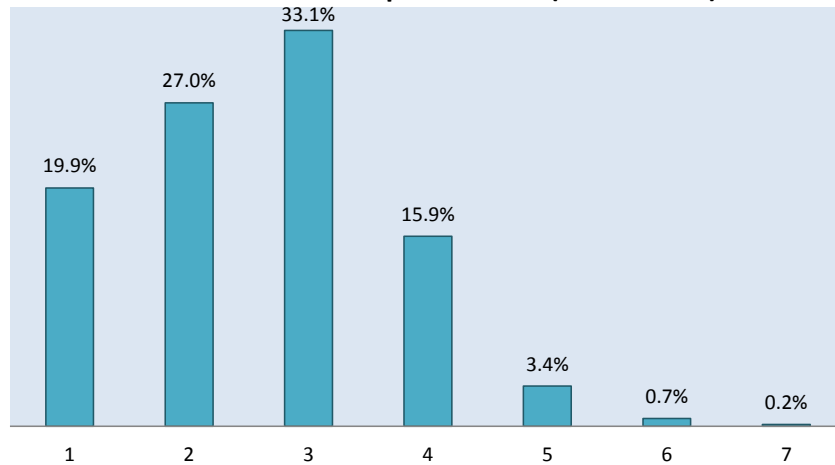
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Número de cuartos que se utilizan para dormir y promedio de ocupantes



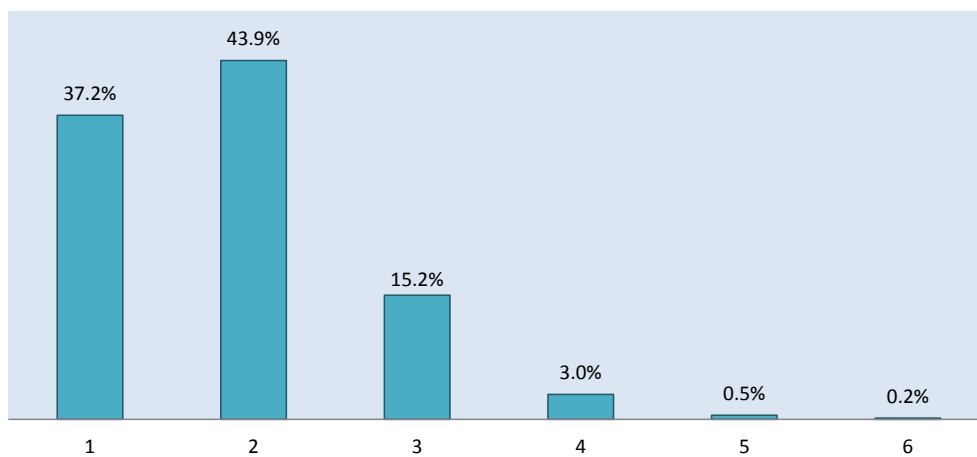
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Número de cuartos por vivienda (distribución)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Número de cuartos que se utilizan para dormir (distribución)



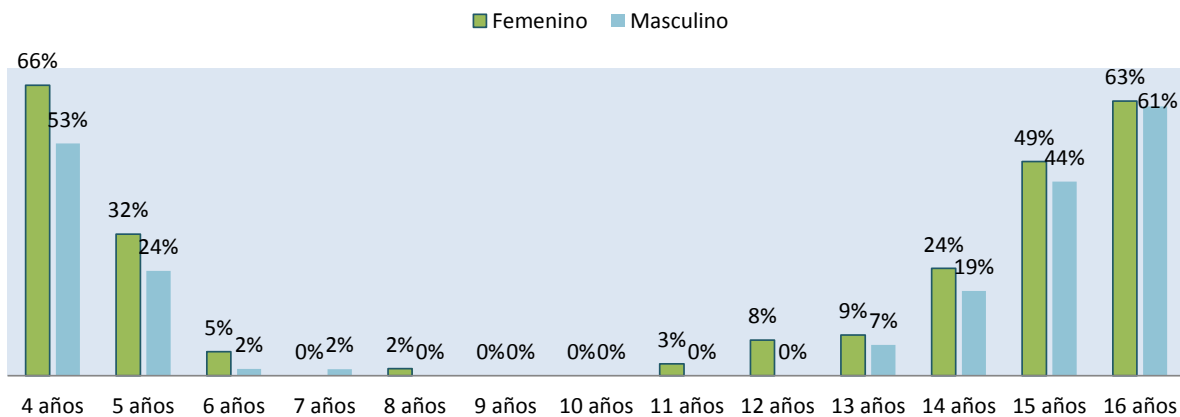
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

4.7 Educación

El 34.2% de los hombres padecen carencia social por rezago educativo, es el caso para el 42.4% de las mujeres:

- El 11.8% de los niños de 3 a 15 años que deberían asistir a la escuela obligatoria no lo hacen, la problemática se presenta en preescolar y secundaria principalmente.
- La tasa de analfabetismo en la población de 15 años o más es del 14.7%.
- Los niños y adolescentes beneficiarios que estudian al momento de la entrevista padecen de un retraso en su avance curricular respecto a su edad.

Inasistencia escolar en población de educación básica por rango de edad



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

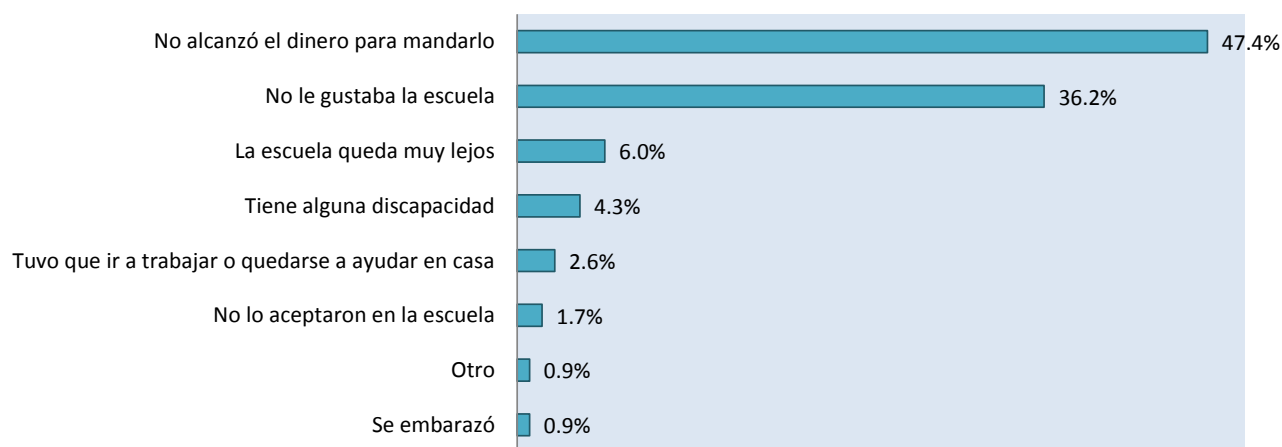
Se puede notar en la gráfica anterior que la problemática de inasistencia escolar se vuelve importante a partir de los últimos años de secundaria, especialmente dentro del grupo femenino.

Además de la alta deserción detectada a partir de los 13 años de edad, la población de niños de secundaria atendidos por BADEM tiene un retraso educativo que se va incrementando con su edad. En la tabla siguiente, se puede notar que el 17% de los niños de 13 años y o meses de edad hasta los de 13 años y 11 meses de edad siguen en el grado 5 y 6 de educación primaria (retraso de un año o más) pero que dicha proporción de retraso alcanza a cerca de la mitad de los niños de 15 años a 15 años y 11 meses. Es importante agregar que para el diseño de la siguiente tabla se tomaron en cuenta únicamente a los niños que asisten a la escuela al momento de la entrevista y no a los niños que ha ya desertado el sistema escolar. El retraso educativo de dichos niños se relaciona directamente a una alta probabilidad de deserción y conduce a reproducir la pobreza del municipio de San José del Rincón:

		Rango de edad		
		13 años	14 años	15 años
Primaria	5 grado	4.0%	5.2%	2.9%
	6 grado	13.0%	6.5%	0.0%
Secundaria	1 grado	55.0%	18.2%	5.7%
	2 grado	27.0%	46.8%	37.1%
	3 grado	1.0%	23.4%	51.4%
Media Superior	1 grado	0.0%	0.0%	2.9%
	2 grado	0.0%	0.0%	0.0%
Proporción de rezagados (13 a 15 años y 11 meses)		17.0%	29.9%	45.7%

En la población de adolescentes (12 a 16 años), la inasistencia escolar tiene una proporción del 25.6%. La principal razón por la cual se dejó de asistir a la escuela es la falta de dinero:

Razón de la inasistencia escolar en población de 12 a 16 años de edad

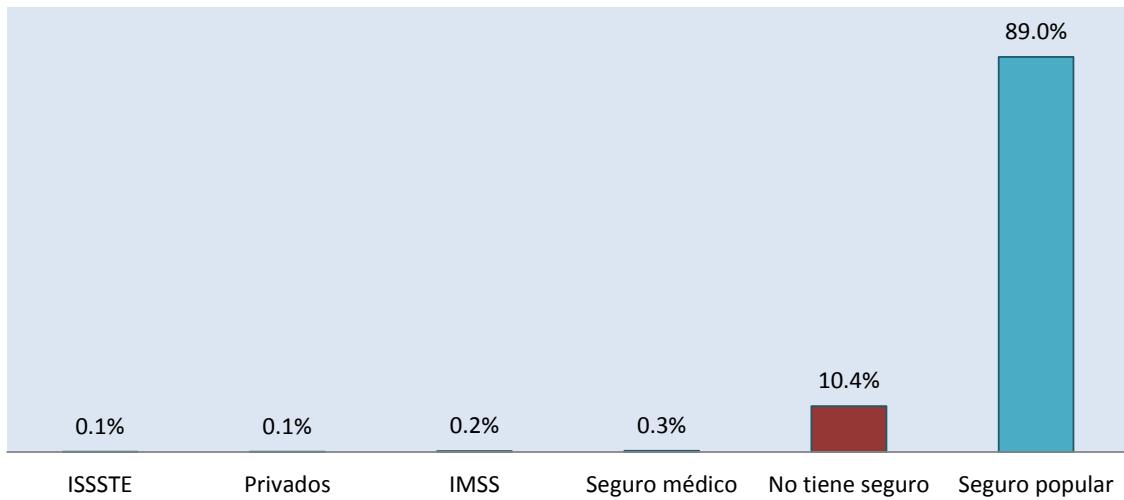


Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

4.8 Seguro social y servicios médicos

Cerca de 9 de cada 10 beneficiarios de BADEM están adscritos al Seguro Popular y solamente un 10.4% de la población atendida no cuenta con ningún tipo de seguro. Dentro del grupo de personas que cuentan con dicho servicio, el 76% de las personas están adscritas a través de un familiar y solo el 0.7% lo recibe a través de su trabajo:

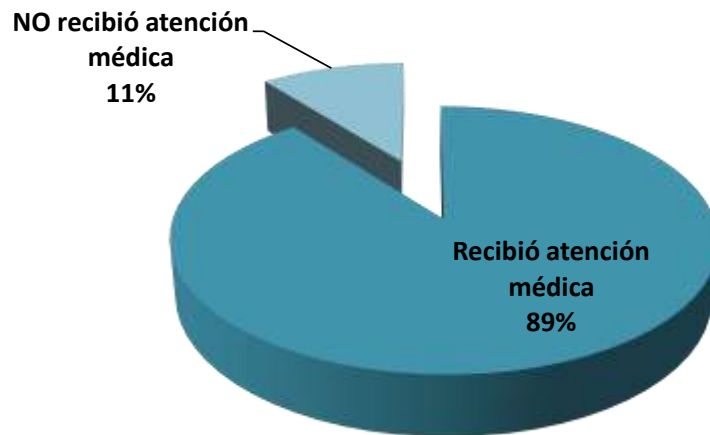
Cobertura de seguros médicos en la población beneficiaria



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

El 26.2% de los beneficiarios dice haberse enfermado en los últimos 12 meses, dentro de este grupo el 89% recibió atención médica:

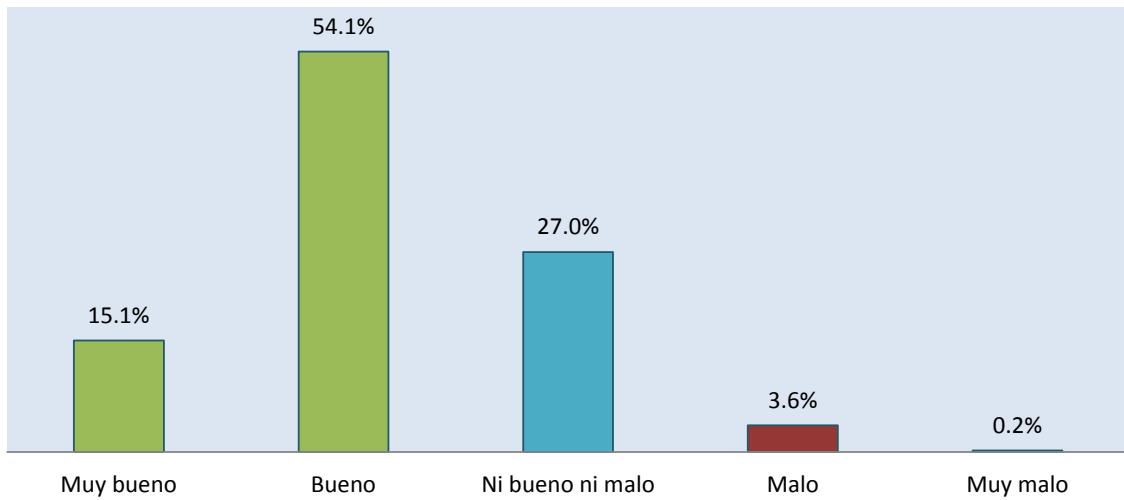
Proporción de beneficiarios que se han enfermado y atención médica



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Dentro del 11% de las personas que no fueron atendidas, solamente el 9% no tenía seguros. La gran mayoría (69%) de los beneficiarios reportaron tener un estado de salud “muy bueno” o “bueno” al momento de la entrevista:

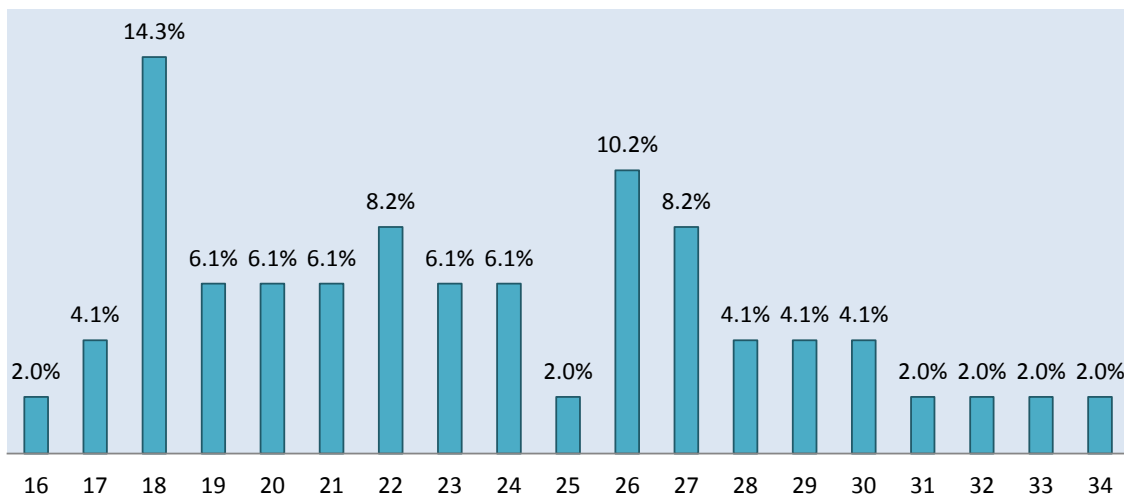
Estado de salud reportado por los beneficiarios



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Finalmente, al momento de realizar el censo poblacional, el 4.5% de las mujeres declararon estar embarazadas. El 12.2% de ellas no se encontraban adscritas en este momento a ningún servicio de salud. Dentro del grupo de mujeres embarazadas, el 20.4% tenían menos de 20 años, y el 6.1% eran menores de 18 años:

Mujeres embarazadas por rango de edad

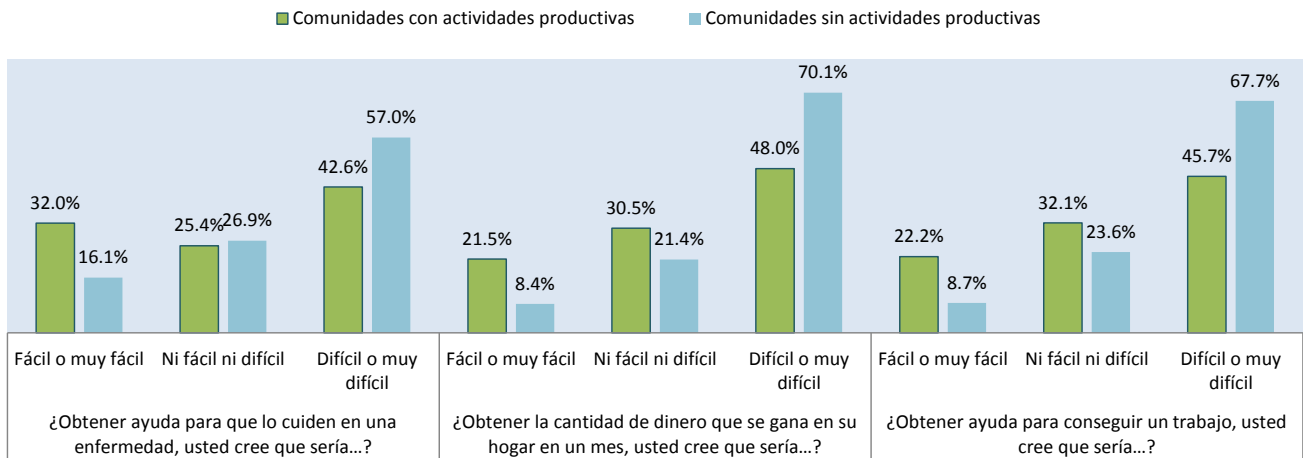


Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

4.9 Cohesión social en las comunidades beneficiarias

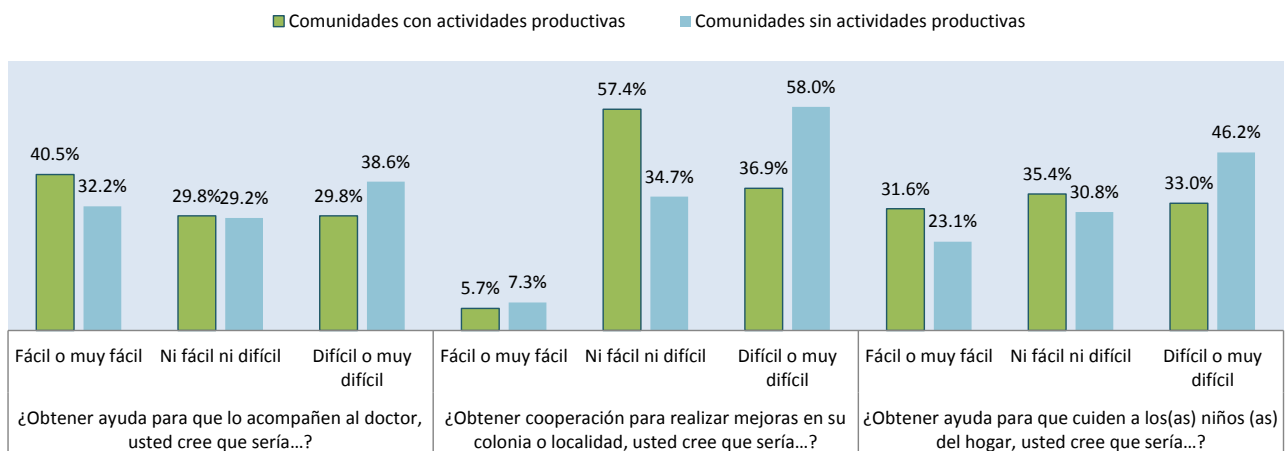
Un factor importante que incrementa la cohesión social en las comunidades atendidas por BADEM es el hecho de producir algún tipo de bien para su venta. En todas las variables evaluadas, existen importantes diferencias entre las comunidades productoras y las demás:

Cohesión social y actividades productivas (1)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Cohesión social y actividades productivas (2)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

5. Nivel nutricional de los niños de 0 a 10 años atendidos por Banco de Alimentos Cáritas del Estado de México

5.1 Panorama general: los beneficiarios de BADEM en comparación con el resto del país

La encuesta de referencia para evaluar de manera comparativa el estado nutricional de los niños atendidos por BADEM es la ENSANUT 20012. Se presenta como introducción un breve análisis comparativo.

El primer hallazgo, tomando como referencia los indicadores antropométricos de la población de 0 a 5 años de edad, es que los beneficiarios de BADEM son más desnutridos y presentan proporciones de anémicos superiores a las del resto del país. No se observa una doble carga de la malnutrición ya que los niños con sobrepeso y obesidad son casi inexistentes. La desnutrición como la sobrealimentación se asocian con un contexto socioeconómico de pobreza y cohabitan juntas en las mismas familias y comunidades: “La doble carga de la malnutrición se manifiesta con frecuencia como un problema que se desarrolla en diversas fases de la vida. En muchos países en desarrollo, los lactantes con crecimiento insuficiente sufren desnutrición de niños; si en un momento posterior de su vida aumentan el consumo de alimentos calóricos, como hidratos de carbono, grasas, etc., podrían sufrir sobrepeso u obesidad. No es raro que convivan en un mismo hogar un niño desnutrido y un adulto con sobrepeso”^{cxii}.

- El **bajo peso** -un indicador mixto influido tanto por el desmedro como por la emaciación- tiene una prevalencia más de 3.5 veces superior en los beneficiarios de BADEM en comparación con el resto del país;
- Existe una proporción de desmedro (**baja talla** para la edad) más de 2 veces superior dentro de la población de niños atendidos por BADEM;
- La emaciación o **bajo peso para la talla** es también 2 veces superior en los niños de BADEM;
- El 2.1% de los niños beneficiarios de BADEM padecen **obesidad y sobrepeso**, cuando la proporción a nivel nacional es del 9.7%.
- Existe una proporción ligeramente superior de niños anémicos (+3,1%) en comparación con el resto del país.

	Anemia	Beneficiarios BADEM	ENSANUT 2012
6 meses -5 AÑOS	Anemia grave	0.5%	
	Anemia moderada	10.4%	
	Anemia leve	16.7%	
	Total	27.5%	24.4%
	Sin anemia	72.5%	—

	PESO para la EDAD	Beneficiarios BADEM	ENSANUT 2012
AÑ	Desnutrición de alto riesgo	9.7%	2.8%

	Desnutrición leve	37.3%	–
	Peso Normal	51.0%	–
	Sobrepeso	1.8%	–
	Obesidad	0.3%	–
	PESO para la TALLA	Beneficiarios BADEM	ENSANUT 2012
0-5 AÑOS	Emaciación	3.1%	1.6%
	Desnutrición leve	15.7%	–
	Peso Normal	73.6%	–
	Sobrepeso	6.3%	–
	Obesidad	1.3%	–
	TALLA para la EDAD	Beneficiarios BADEM	ENSANUT 2012
0-5 AÑOS	Desnutrición de alto riesgo	28.2%	13.6%
	Desnutrición leve	36.8%	–
	Talla Normal	35.0%	–

5.2 Los riesgos asociados a la edad

Expresando los valores antropométricos en función de su distancia promedio con el patrón normal de crecimiento (Z-score o desviación estándar), se observa a continuación que los más jóvenes son más susceptibles de padecer bajo peso, desmedro y emaciación:

	Rangos de edad					
	0 a 2 años		2 a 5 años		5 a 10 años	
	N	N	N	N	N	N
	Media	válido*	Media	válido*	Media	válido*
Z score de peso por edad	-.9917	127	-.8693	274	-.7251	480
Z score de talla por edad	-1.4542	127	-1.3228	274	-1.0109	480
Z score del índice de masa corporal	-.1455	127	-.0319	274	-.1458	480
Z score de talla por peso	-.3050	127	-.1541	274	-	-
Anemia	51.2%	125	16.6%	271	13.2%	419

*La columna de "N válido" se refiere al número de niños que se tomaron en cuenta para los cálculos.

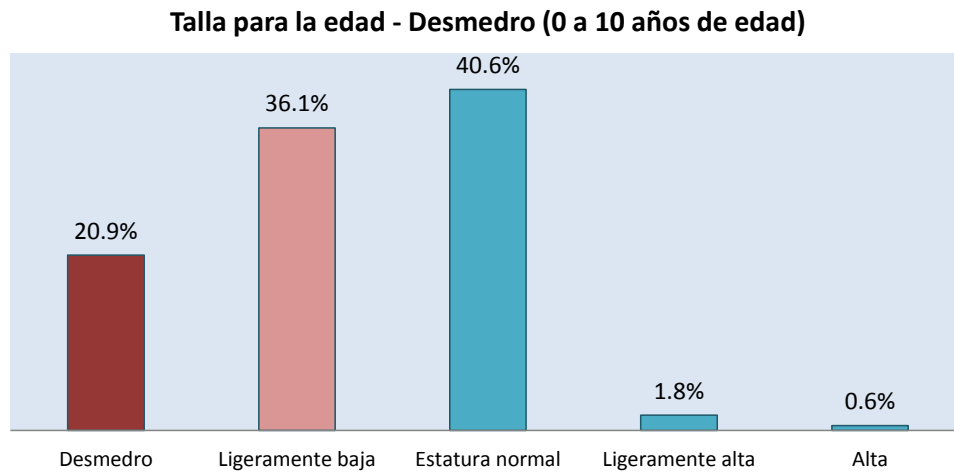
Aunque el promedio de Z-score ubique a los niños atendidos por BADEM en una situación de carencia de peso y talla generalizada, parece evidente que dicha problemática se va matizando de

acuerdo a la edad del niño. De igual forma la proporción de niños anémicos va decreciendo conforme aumenta la edad.

a- Desnutrición: talla para la edad

El 20.9% de los niños atendidos por BADEM padecen desmedro: se encuentran con una talla para su edad que los ubica en situación de riesgo y se puede inferir que han padecido de desnutrición crónica (aunque otros factores puedan influir en su estado actual). La baja talla es un indicador de los efectos negativos acumulados debidos a periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad y a los efectos deletéreos de las infecciones agudas repetidas.

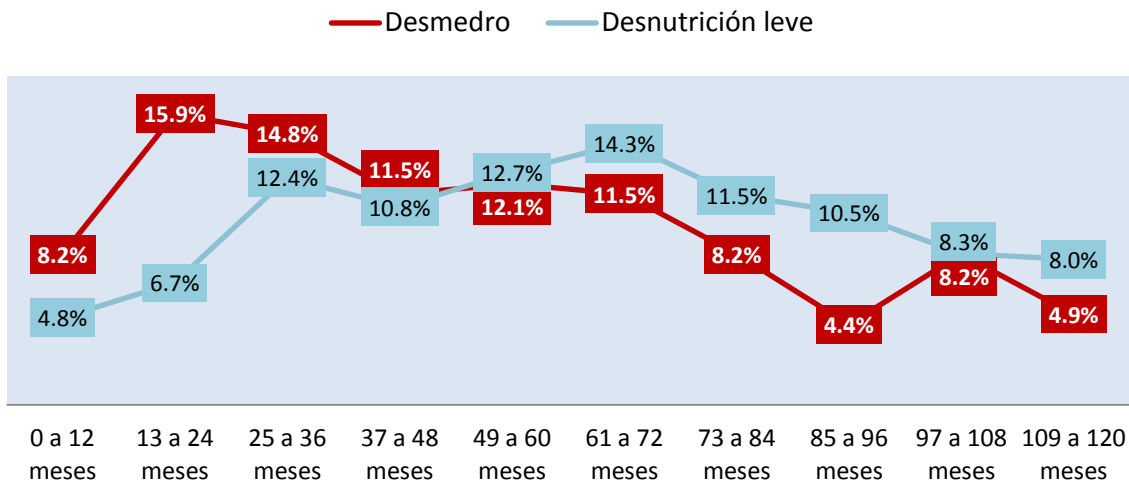
A este 20.9% de niños que se encuentra ya en una situación de riesgo se suma un 36.1% de niños con talla baja que probablemente han padecido algún tipo de malnutrición a lo largo de su vida. Es alarmante constatar que más de la mitad de los niños atendidos por BADEM no se encuentran con una talla para la edad normal (entre -1 desviación estándar y + 1 en referencia con la referencia para su edad).



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Como lo muestra la siguiente gráfica, los niños más expuestos al desmedro son también los más jóvenes: se puede decir que la malnutrición los está perjudicando ya en su desarrollo psicomotor y tendrá consecuencias para el resto de su vida. Si no reciben un apoyo adecuado, algunos de estos niños malnutridos pueden progresar hacia la malnutrición grave (emaciación grave y/o edema) o el retraso grave del crecimiento (peso para la talla de más de -3 puntuaciones zeta), que son trastornos que pueden poner en peligro la vida^{cxiii}.

Talla para la edad - Desmedro (0 a 10 años de edad)

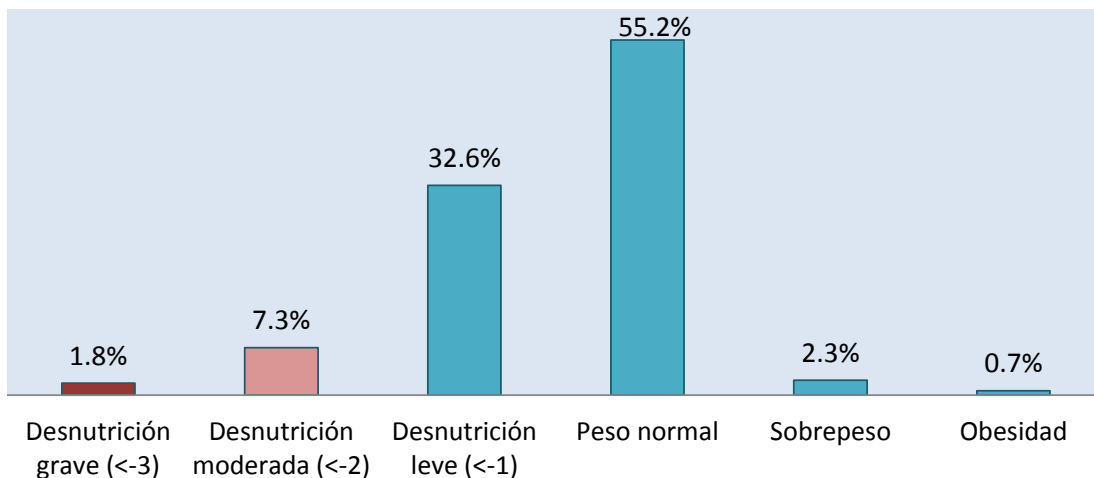


Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

b- Desnutrición: peso para la edad

Cuando el peso esperado para la talla o el peso esperado para la edad se ubican por debajo de -2 desviaciones estándar de la referencia internacional, se clasifica al niño con emaciación o con bajo peso, respectivamente. El 9.2% de los niños de 0 a 10 años atendidos por BADEM se encuentra en situación de riesgo respecto a su peso para la edad. La emaciación es un indicador de desnutrición aguda. El bajo peso es un indicador mixto influido tanto por el desmedro como por la emaciación. Para todos los indicadores antropométricos de desnutrición utilizados, se esperaría encontrar alrededor de 2.5% de niños por debajo de -2 desviaciones estándar en una población bien nutrida^{cxiv}.

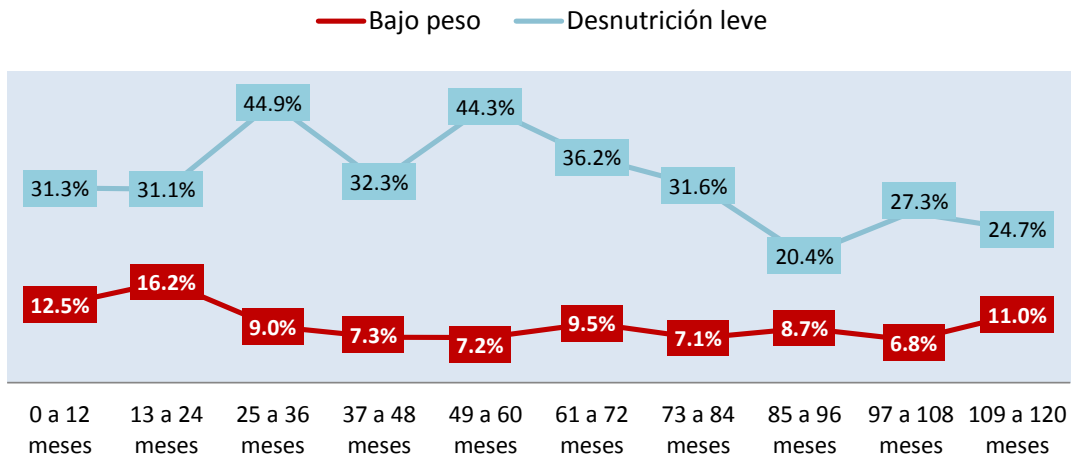
Peso para la edad - Desnutrición global (0 a 10 años de edad)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Existe una mayor proporción de desnutrición aguda en los niños de 0 a 3 años que en el resto de la población de beneficiarios. La situación de los lactantes de menos de un año de edad es particularmente preocupante: cerca de 2 a cada 10 de ellos se encuentran en situación de riesgo.

Peso para la edad - Desnutrición global (0 a 10 años de edad)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

c- Malnutrición: obesidad y sobrepeso

El sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. El índice de masa corporal (IMC) es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los adultos.

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético entre calorías consumidas y gastadas. En el mundo, se ha producido un aumento en la ingesta de alimentos hipercalóricos que son ricos en grasa, sal y azúcares pero pobres en vitaminas, minerales y otros micronutrientes, y un descenso en la actividad física como resultado de la naturaleza cada vez más sedentaria de muchas formas de trabajo, de los nuevos modos de desplazamiento y de una creciente urbanización.

A menudo los cambios en los hábitos de alimentación y actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y de la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud, agricultura, transporte, planeamiento urbano, medio ambiente, procesamiento, distribución y comercialización de alimentos y educación.

La obesidad infantil se asocia con una mayor probabilidad de muerte prematura, obesidad y discapacidad en la edad adulta. Pero además de estos mayores riesgos futuros, los niños obesos

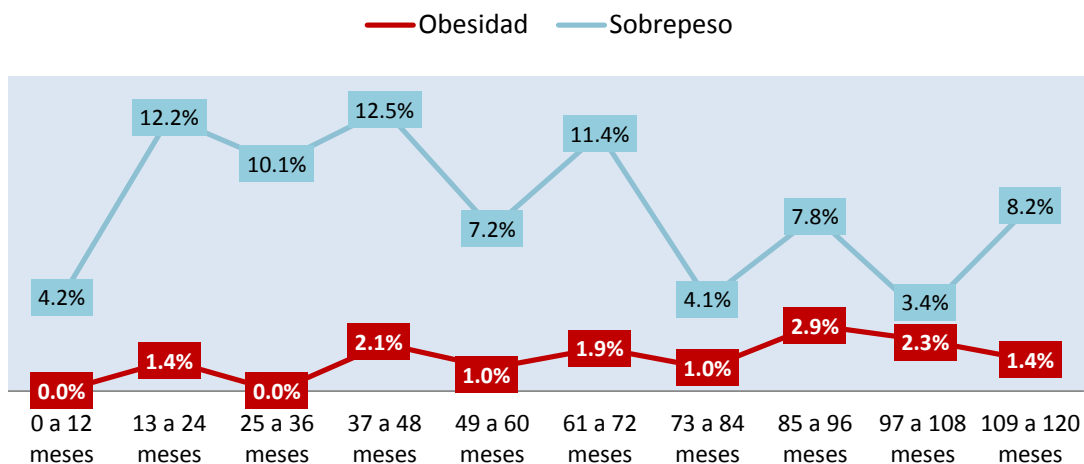
sufren dificultad respiratoria, mayor riesgo de fracturas e hipertensión, y presentan marcadores tempranos de enfermedad cardiovascular, resistencia a la insulina y efectos psicológicos.

Muchos países de ingresos bajos y medianos actualmente están afrontando una "doble carga" de morbilidad: mientras continúan lidiando con los problemas de las enfermedades infecciosas y la desnutrición, estos países están experimentando un aumento brusco en los factores de riesgo, como la obesidad y el sobrepeso, que incrementan la posibilidad de contraer enfermedades crónicas degenerativas, en particular en los entornos urbanos.

En los países de ingresos bajos y medianos, los niños son más propensos a recibir una nutrición prenatal, del lactante y del niño pequeño insuficiente. Al mismo tiempo, están expuestos a alimentos hipercalóricos ricos en grasa, azúcar y sal y pobres en micronutrientes, que suelen ser poco costosos. Estos hábitos alimentarios, juntamente con escasa actividad física, tienen como resultado un crecimiento brusco de la obesidad infantil, al tiempo que los problemas de la desnutrición continúan sin resolver.

Los niños atendidos por BADEM no están en situación de riesgo ya que la obesidad, medida por el índice de masa corporal, está presente en solamente el 1.5% de la población. Un 8.3% de los niños podría llegar a estar en dicha situación ya que se encuentran con sobrepeso. Utilizando el peso para la talla, calculado únicamente para los niños de 0 a 60 meses de edad, las cifras son respectivamente de 1.3% y 6.3%.

IMC - Obesidad y sobrepeso (0 a 10 años de edad)

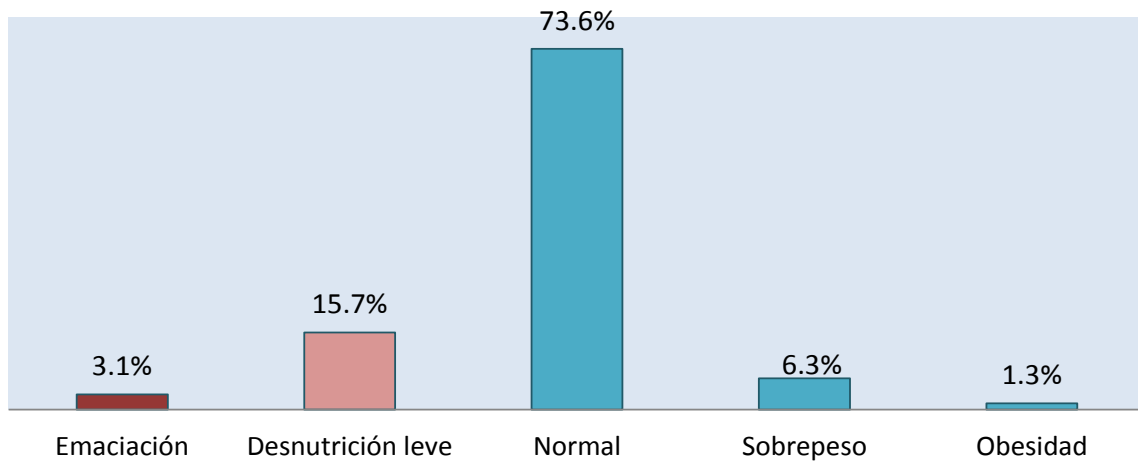


Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

d- Malnutrición y desnutrición: el peso para la talla

El índice de peso para la talla (IPT) es un buen indicador de estado nutricional actual y no requiere un conocimiento preciso de la edad. Es útil para el diagnóstico, tanto de desnutrición como de sobrepeso y obesidad pero su uso como único parámetro de evaluación puede no diagnosticar como desnutridos a algunos niños que efectivamente lo son (algunos casos de retraso global de crecimiento como por ejemplo). Por ello, se recomienda el uso combinado de los índices peso/talla y talla/edad, lo que permite una evaluación más precisa. Lo utilizaremos justamente para confirmar lo observado anteriormente. El indicador de peso para la talla solamente se calcula para la población de 0 a 5 años de edad, pero puede ser útil compararlo con los datos obtenidos en nuestra población global de 0 a 10 años de edad. A través del presente indicador podemos confirmar que alrededor del 3.1% de la población atendida por BADEM se encuentra en situación de riesgo por emaciación:

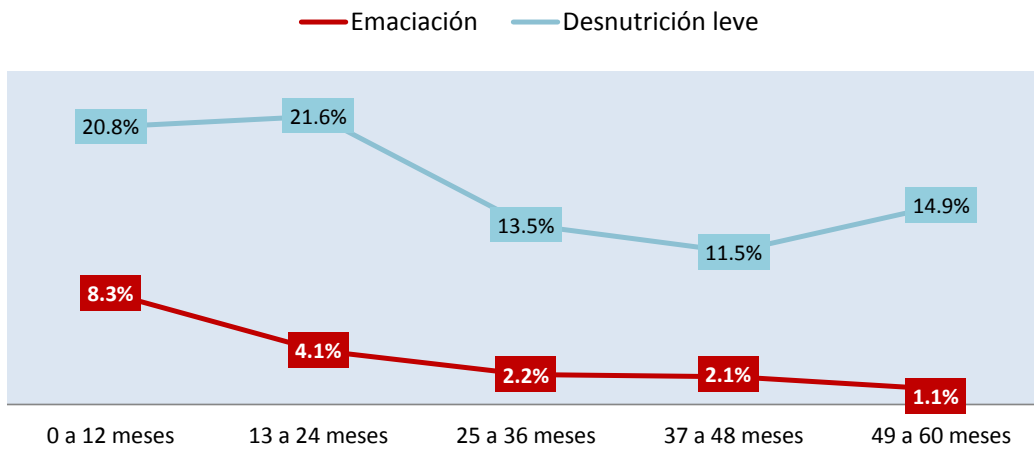
Peso para la talla - Emaciación y obesidad (0 a 10 años de edad)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Como lo vimos anteriormente, existe un decremento de la prevalencia de emaciación conforme van aumentando las categorías de edad. Sin embargo no se ha notado una relación clara entre la edad y el sobrepeso/obesidad:

Peso para la talla - Emaciación (0 a 10 años de edad)

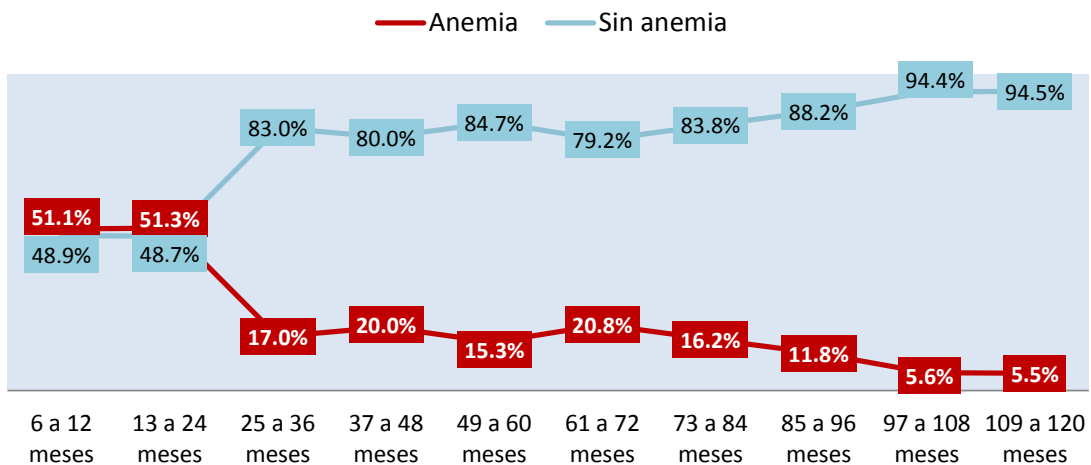


Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

e- Anemia

La anemia es un problema de salud pública por su prevalencia en México que afecta a todos los niveles socioeconómicos y tiene importantes consecuencias sobre el desarrollo cognitivo y físico de los niños afectados. Se puede presentar en todas las etapas de la vida pero se manifiesta con más recurrencia en los niños menores de dos años y las mujeres embarazadas. La causa más de común de anemia es la dieta baja en hierro o la dieta deficiente. Se confirma que la población menor de dos años de edad es mucho más expuesta a la anemia y que su prevalencia va decreciendo conforme aumenta la edad:

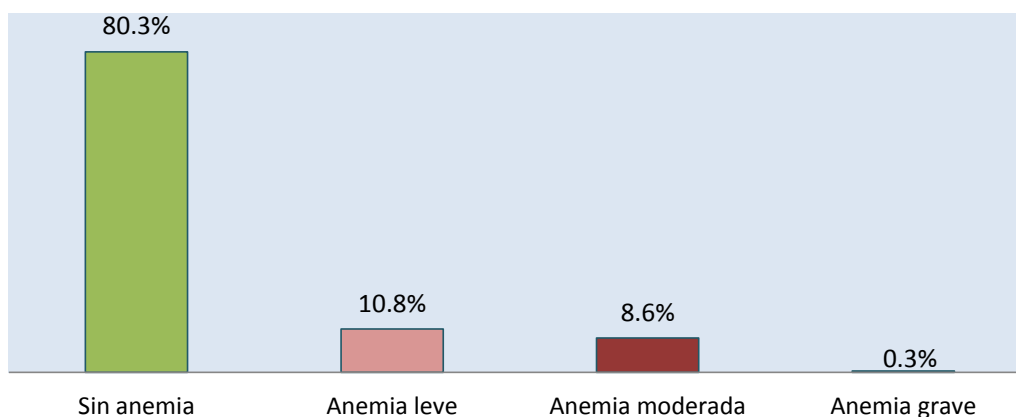
Prevalencia de Anemia (6 meses a 10 años de edad)



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

A nivel global, la prevalencia de anemia es la siguiente:

Prevalencia de anemia (6 meses a 10 años de edad)



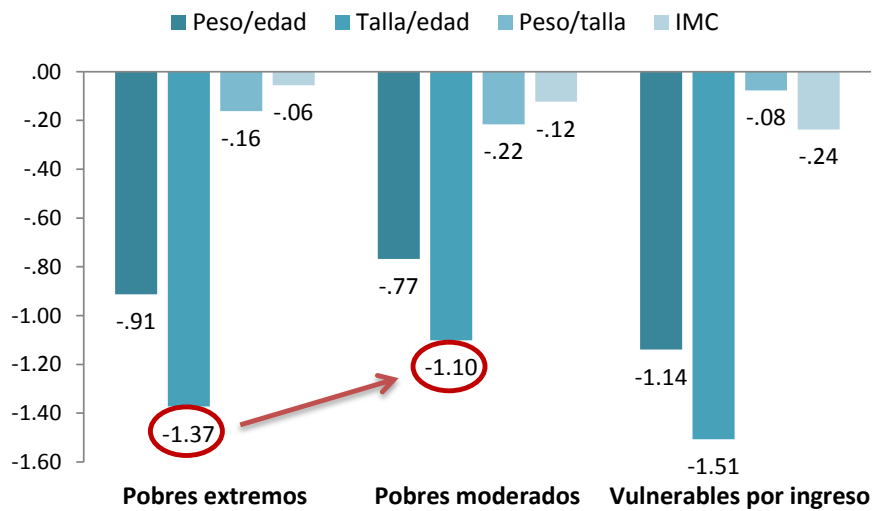
Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

6. Pobreza y niveles de nutrición

6.1 ¿La pobreza de la familia influye sobre el estado nutricional de los niños atendidos?

Visualmente, no existe una relación lineal clara entre niveles de pobreza y los z-score de los indicadores antropométricos. Tomando como referencia a los niños en situación de pobreza extrema en comparación con los niños en situación de pobreza moderada, existe una diferencia estadísticamente significativa únicamente para el indicador de talla para la edad. No se incluye al grupo de niños en situación de vulnerabilidad por carencias sociales en el análisis ya que son solamente 17 individuos. De lo anterior se puede concluir que los niños en situación de pobreza extrema son significativamente menos altos que los niños en situación de pobreza moderada. Para ambos grupos el z-score es inferior a -1, lo que significa que los niños evaluados son más bajos de talla que lo que deberían de ser y es altamente probable que hayan sufrido desnutrición crónica:

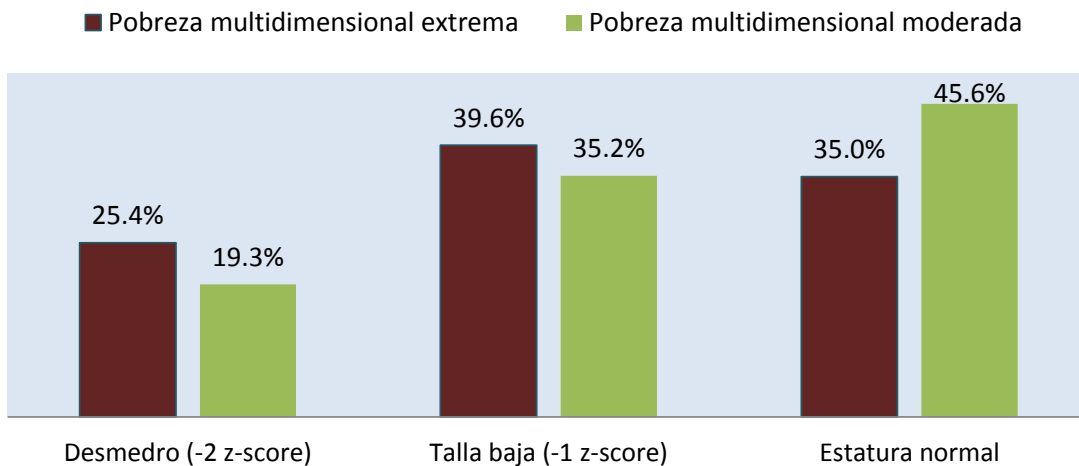
Z-score antropométricos por niveles de pobreza



Fuente: Encuesta directa BADEM-DEPIS

Lo anterior se puede confirmar de manera gráfica observando la proporción de niños con desmedro en los dos grupos de estudio. Existe 6.1% más niños con desmedro en la población con pobreza multidimensional extrema (25.4 vs 19.3%) una diferencia de más de 10% entre niños con estatura normal:

Talla para la edad por niveles de pobreza



Aunque exista una diferencia de 0.14 entre los z-score de peso para la edad entre los dos niveles de pobreza evaluados, dicha diferencia no resulta ser estadísticamente significativa. Los niveles de hemoglobina en sangre no difieren tampoco comparando el nivel de pobreza de las familias evaluadas.

No es necesario evaluar la diferencia entre los niños de las familias que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y las demás ya que la casi totalidad de las familias se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.

Sin embargo se puede evaluar la correlación entre el ingreso corriente per cápita y los indicadores antropométricos: existe una correlación bilateral débil (0.05 de nivel de significancia) entre el peso para la edad y el nivel de ingreso que explica el 6.8% de la varianza del z-score de peso por la edad. De la misma manera, el nivel de ingreso corriente explica el 8.1% de la variación del nivel de hemoglobina en sangre pero de manera sorprendente: cuando se incrementa el nivel de ingreso, se incrementa también la proporción de niños anémicos. Las correlaciones anteriores son de todas maneras muy poco significativas. Se puede concluir que el nivel de pobreza multidimensional y/o de 'pobreza medida por el ingreso no impacta el nivel nutricio de los niños evaluados a excepción de la talla para la edad.

6.2 ¿Las carencias sociales de la familia influyen sobre el estado nutricional de los niños atendidos?

Para los niños de 0 a 10 años de edad, existen únicamente diferencias entre niveles nutricios en base a la talla para la edad y el peso para la edad, relacionadas a dos indicadores de carencias sociales:

- Rezago educativo (o inasistencia escolar)
- Calidad de la vivienda (El material de los pisos de la vivienda es de tierra, el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos, el material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; material de desecho, la razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor de 2.5.

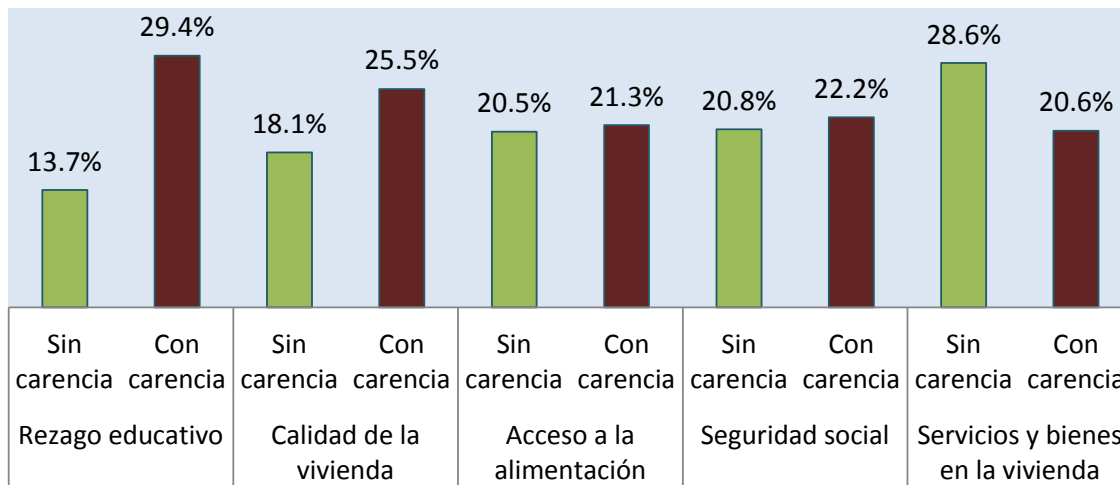
No se toma en cuenta el indicador de carencia por acceso a servicios médicos en las siguientes gráficas ya que el 100% de los niños cuentan con ellos y no sería de utilidad para discriminar los resultados. Es interesante notar de una vez que el indicador de acceso a la alimentación, el que se centra en la disponibilidad, la cantidad y la calidad de la alimentación, no provoca diferencias significativas entre la proporción de niños con desmedro y bajo peso para la edad.

En las siguientes gráficas se observa que:

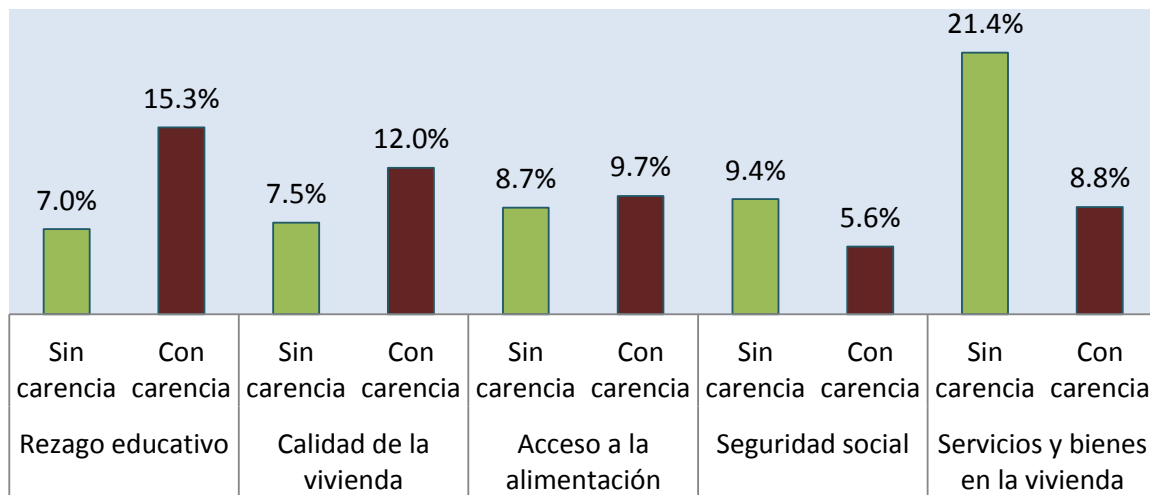
- Los niños con rezago educativo padecen desmedro dos veces más que los niños que asisten a la escuela y son también dos veces más propensos a tener un bajo peso para su edad.

- Existe 7.4% más niños con desmedro en las familias que no disponen de una vivienda de calidad y 4.5% más con bajo peso o desnutrición global.

Proporción de niños con desmedro y carencias sociales



Proporción de niños con bajo peso y carencias sociales

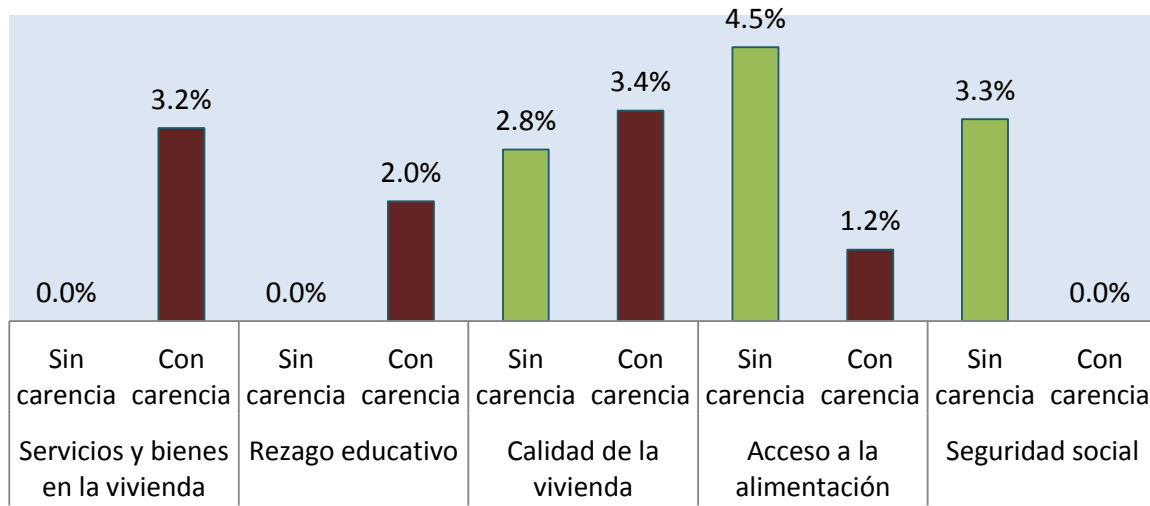


Tomando en indicador de peso para la talla, calculado únicamente para niños de 0 a 60 meses de edad, los dos indicadores que impactan el estado nutricional son:

- Servicios y bienes en la vivienda (El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. No disponen de energía eléctrica. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea)

- Y de nuevo el rezago educativo.

Proporción de niños con emaciación y carencias sociales



El bajo peso es la variable idónea para evaluar el estado nutricional global de un niño menor de 10 años de edad. A continuación usaremos dicho indicador antropométrico para evaluar, tomando en cuenta el rezago educativo y la calidad de la vivienda, cuales son las variables que más impactan el estado nutricional de los niños beneficiarios de BADEM.

Una vez determinado que la asistencia escolar es el principal factor para que los niños tengan un peso y una talla adecuada para su edad, es interesante contrastar la presente evidencia con el acceso al programa Oportunidades.

Se nota en la siguiente gráfica que la asistencia escolar es un factor importante para la reducción de la desnutrición: los niños que asisten padecen bajo peso en un 7.5% mientras los que no van a la escuela son un 13.3%. Si comparamos los niños que asisten a la escuela y son beneficiarios de Oportunidades, la prevalencia de bajo peso es solamente del 3.8%.

Proporción de niños con bajo peso según asistencia escolar y Oportunidades

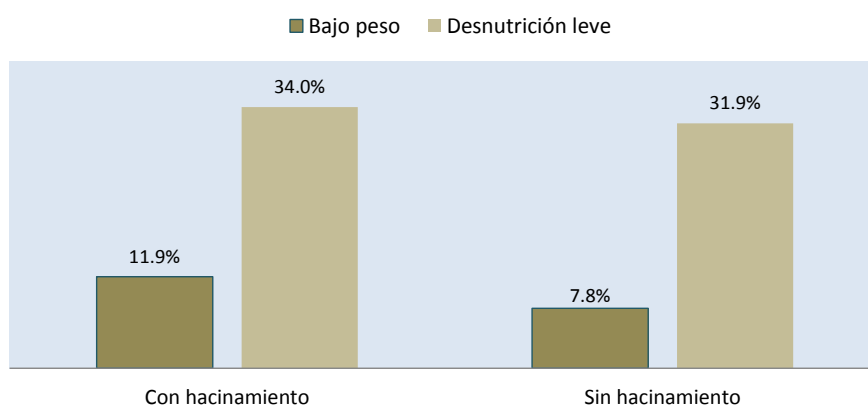


El segundo factor que más impacta el estado de los niños es la calidad y los espacios de la vivienda. En las siguientes páginas se explora, tomando en cuenta las variables utilizadas para el cálculo del indicador de calidad de la vivienda, los factores con mayor peso para determinar el estado nutricional en base al peso para la edad. Las dimensiones a tomar en cuenta son:

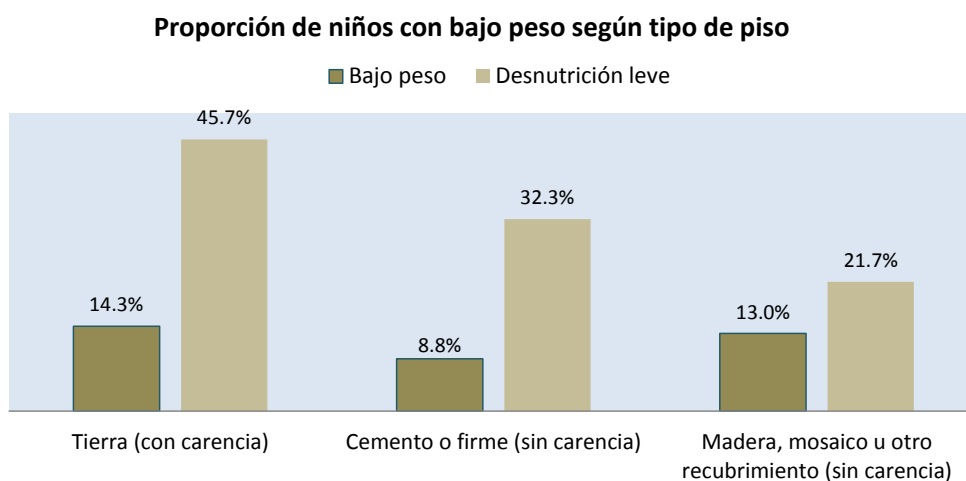
- Número de ocupantes en la vivienda por número de cuartos (hacinamiento)
- Tipo de piso
- Material de construcción de las paredes
- Material de construcción del techo

La variable con más peso, aunque poco significativa a nivel estadístico, para determinar el estado nutricional dentro del indicador de calidad y espacios en la vivienda es la de hacinamiento. En las viviendas con hacinamiento, la proporción de niños con bajo peso es del 11.9% mientras que en las viviendas con menos de 2.5 personas por cuarto, la proporción es del 7.8%.

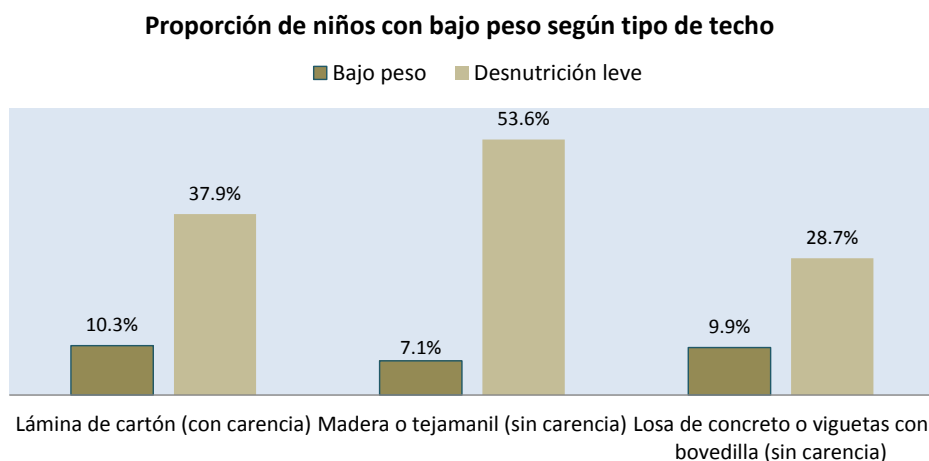
Proporción de niños con bajo peso según hacinamiento



El segundo parámetro es el tipo de piso en la vivienda. Los niños que viven en casas con piso de tierra (menos del 5% de la población) padecen bajo peso en un 14.3% y cerca de la mitad de ellos se encuentra con desnutrición leve.



Finalmente, el material de construcción del techo no parece tener un impacto determinante sobre el estado nutricional de los niños:



No se toma en cuenta la variable correspondiente al material de construcción de las paredes ya que solamente el 1.6% de los niños padecen carencia en dicha variable.

Se ha observado un impacto débil del indicador de servicios y bienes en la vivienda sobre el estado nutricional medido por el peso para la talla en la población de 0 a 60 meses de edad.

Dicho indicador toma en cuenta las siguientes variables para determinar las carencias de la población:

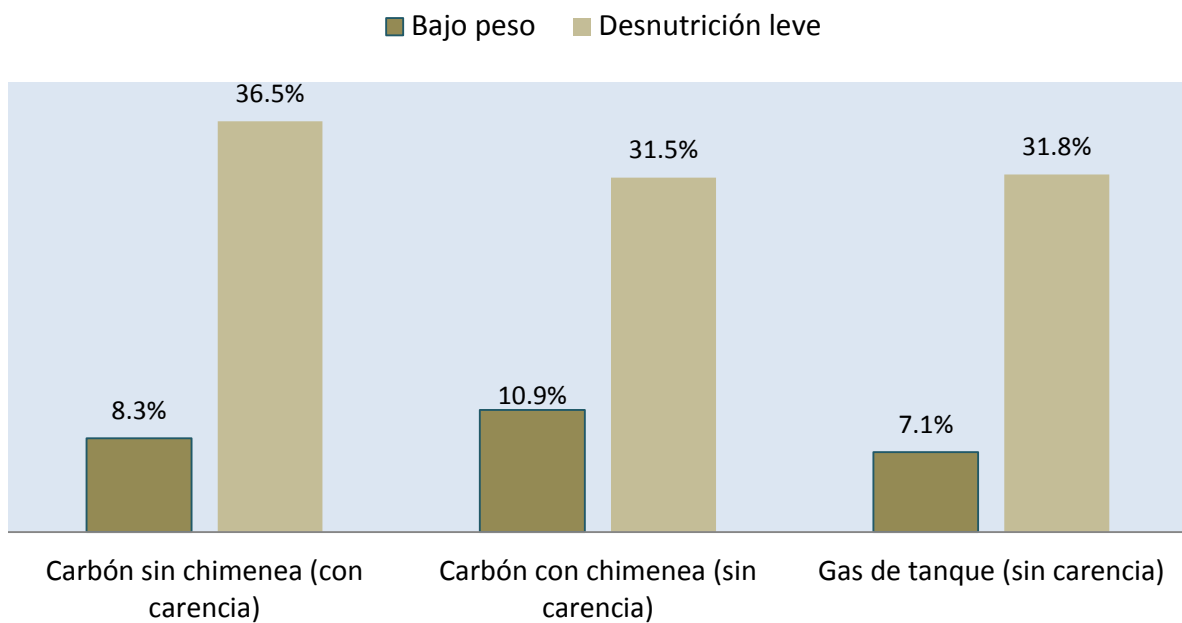
- El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante.
- No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.

- No disponen de energía eléctrica.
- El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

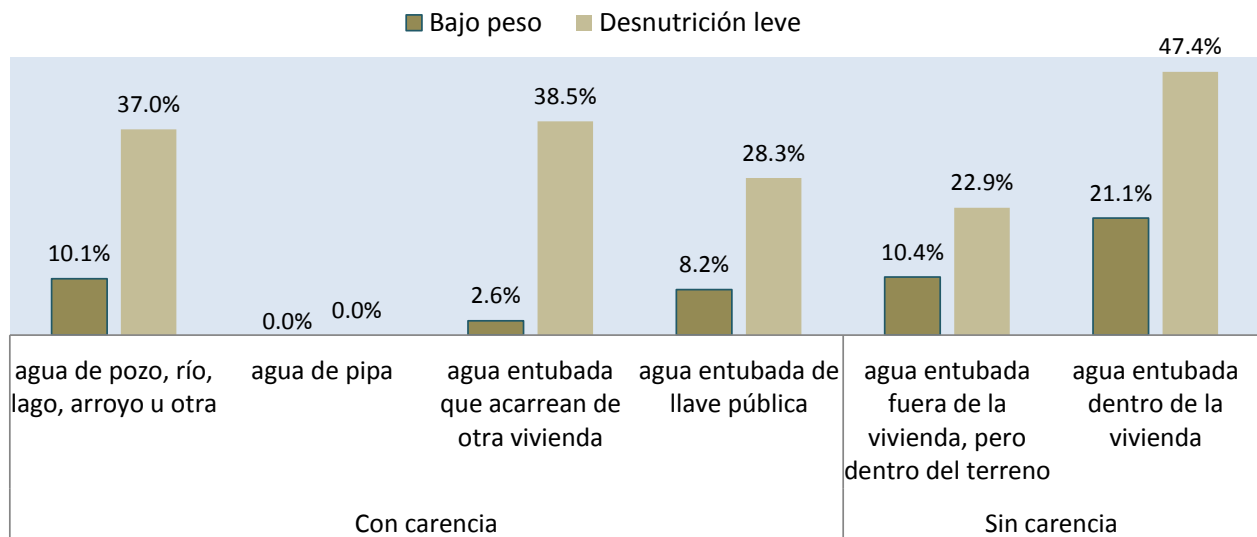
Se presentan a continuación, de manera ilustrativa, el estado nutricional de los niños de 0 a 120 meses de edad en base a las variables anteriores.

Al parecer, los servicios disponibles en la vivienda no impactan el peso para la edad de la población beneficiaria de BADEM:

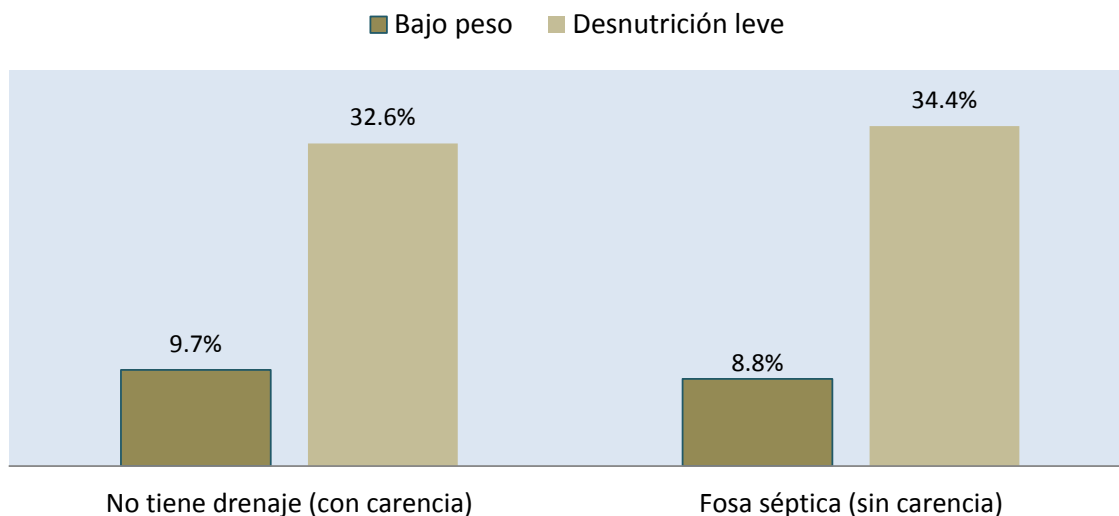
Proporción de niños con bajo peso según tipo de combustible para cocinar



Proporción de niños con bajo peso según origen del agua



Proporción de niños con bajo peso según tipo de drenaje



Solamente el 1.2% de los niños no cuentan con luz eléctrica en su domicilio. Resulta de poco interés analizar dicha variable.

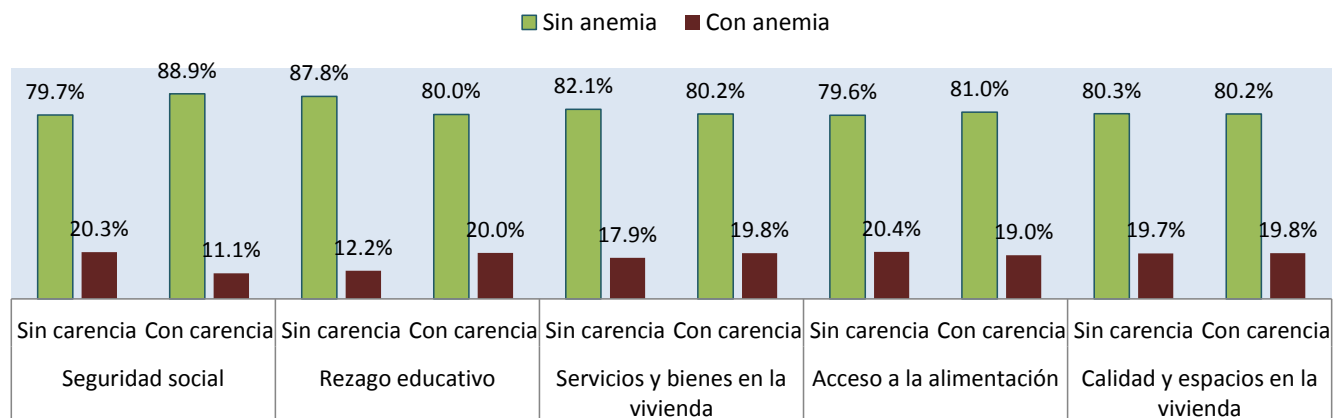
6.3 ¿Las carencias sociales de la familia influyen sobre los niveles de anemia de los niños atendidos?

De manera breve, se presenta a continuación la prevalencia de anemia en función de las carencias sociales de los niños. La variable que más se relaciona con la presencia de anemia es la del acceso al seguro social: los niños sin seguro son menos anémicos en un 9.2% que los que disponen del seguro. La hipótesis más relevante para explicar la relación inversa entre ser asegurado y padecer anemia es que las campañas de inscripción generalizada al seguro popular se enfocan a poblaciones marginadas inscritas al padrón de oportunidades.

La segunda variable explicativa del nivel de anemia es el rezago educativo. Los niños que no asisten a la escuela son más anémicos que los otros: el 20% de los niños con rezago educativo padece anemia mientras el 12.2% de los que asisten a la escuela son anémicos.

Las demás variables no tienen ningún impacto sobre los niveles de concentración de hemoglobina en sangre. Es importante agregar que no se tomó en cuenta el indicador de servicios médicos ya que el 100% de los niños benefician de los mismos.

Proporción de niños con anemia y carencias sociales



7. Segmentación de la población atendida

7.1 ¿Por qué segmentar?

En la mayoría de las investigaciones se subraya que “el nivel socioeconómico del hogar, es una variable estadísticamente significativa para explicar el nivel de desnutrición existente y los episodios de enfermedad, esto explica por qué las familias más pobres son las que exhiben mayor persistencia de desnutrición y enfermedad”^{cxv}. El objetivo de la segmentación es definir grupos con características idénticas para poder implementar políticas focalizadas en base a la prevalencia de alguna característica problemática.

Hemos visto anteriormente que para la población beneficiaria de BADEM, resulta difícil encontrar tal correlación entre niveles de pobreza y niveles de nutrición. Dos razones se pueden citar:

- Cerca del 99% de la población vive en situación de pobreza extrema y moderada,
- El 100% no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de alimentos.

Los datos del censo evidencian que la población es globalmente similar en sus características y por tal razón no se discriminan los factores asociados al estado nutricional de los niños.

7.2 Criterios de segmentación para la población de edad preescolar y escolar

Un primer criterio de segmentación se puede ofrecer utilizando los indicadores utilizados para el cálculo de la pobreza multidimensional (carencias sociales e ingreso) a través de un método de árbol de clasificación: el CHAID (CHi-square Automatic Interaction Detection).

El procedimiento Árbol de decisión crea un modelo de clasificación basado en árboles y clasifica casos en grupos o pronostica valores de una variable (criterio) dependiente basada en valores de variables independientes (predictores).

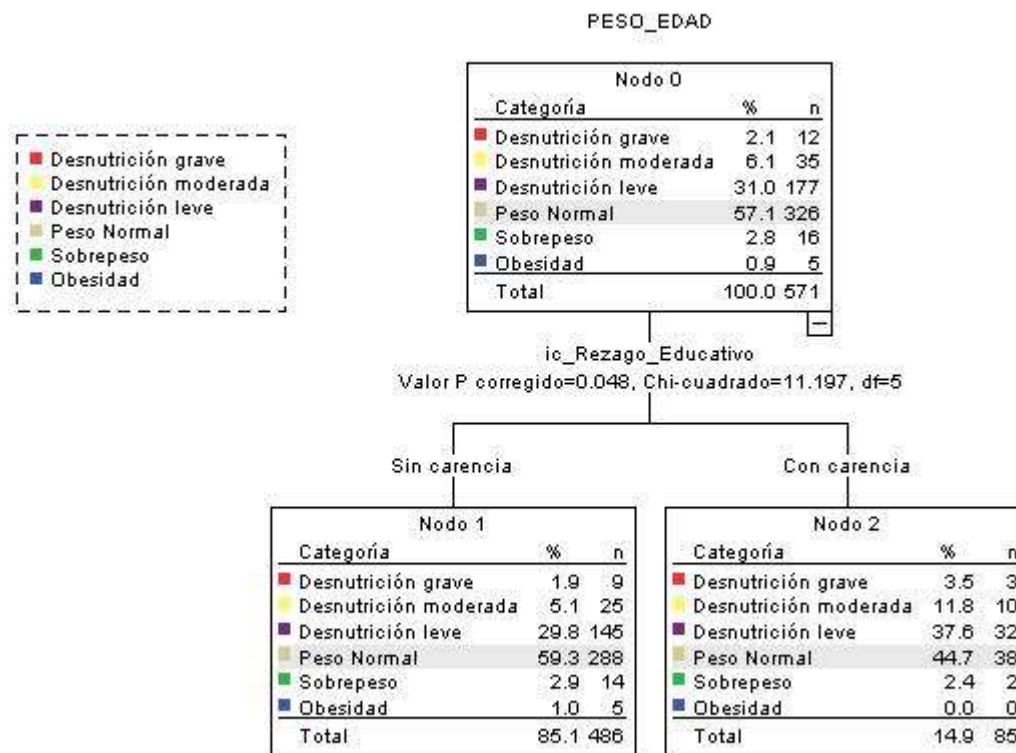
El procedimiento proporciona herramientas de validación para análisis de clasificación exploratorios y confirmatorios. Es un método idóneo para clasificar, segmentar o bien predecir el comportamiento de una población de estudio.

Con dicho método podemos destacar dentro de las variables que miden la pobreza cuales son las que más impactan en el estado nutricional de los niños atendidos por BADEM.

Sin embargo, ya que uno de los indicadores de rezago social no se calcula para la población que no está en edad de ir a la escuela (indicador de rezago educativo), limitaremos el análisis a la población de 4 a 10 años de edad. El indicador antropométrico más adecuado para entender el estado nutricional actual de un niño es el peso para la edad.

El resultado de la segmentación es el siguiente para la población en edad preescolar y escolar:

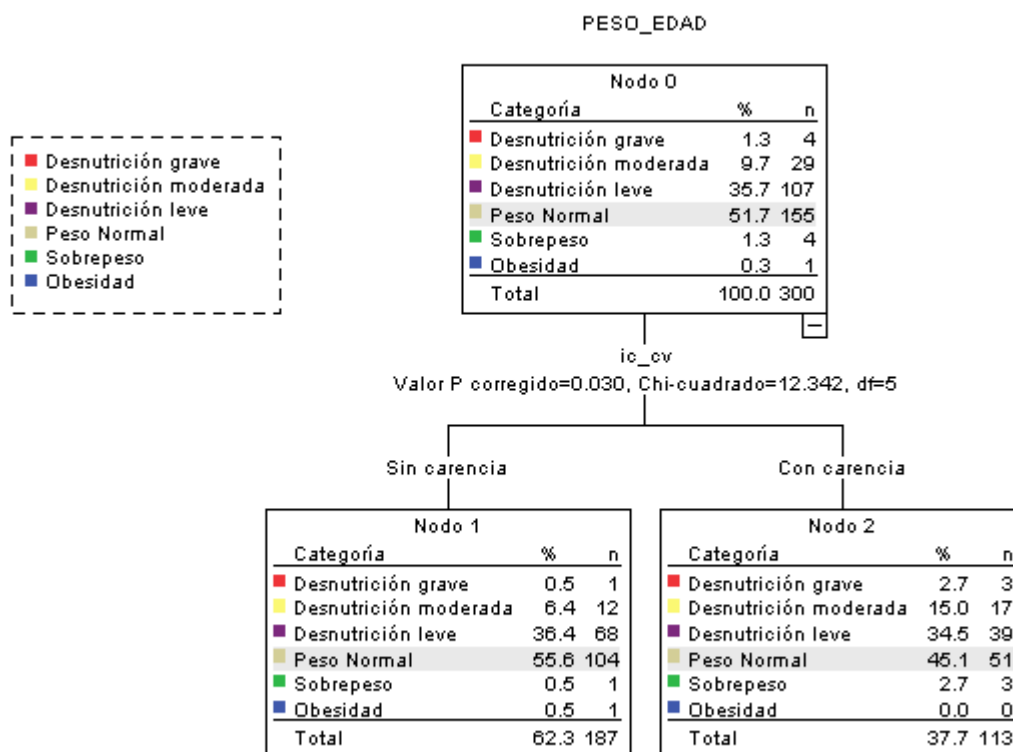
- Dentro de los 571 niños incluidos en el análisis, los niños en situación de riesgo por desnutrición grave (2.1%) y moderada (6.1%) son un 8.2%, mientras los que se encuentran en situación de sobrepeso (2.8%) y obesidad (0.9%) suman 3.7%.
- La primera variable de segmentación es una vez más la de rezago educativo: los niños con carencia en este caso son los que no asisten a la escuela aunque deberían. La desnutrición de alto riesgo calculada en base al indicador de peso por la edad alcanza el 15.3% en los niños con carencia contra el 7% en los que no tienen carencia. La desnutrición global se duplica dependiendo de la condición de asistencia escolar del niño. Afortunadamente, solamente el 14.9% de los niños no asiste la escuela dentro de la población de beneficiarios de BADEM. Por dicha razón, el CHAID no clasifica más adelante a la población.



7.3 Criterios de segmentación para la población menor de 3 años de edad

Utilizando el método anterior, pero quitando la variable de rezago escolar ya que no aplica en este caso, se logra tener una segmentación significativa a través del CHAID. La variable que permite segmentar el estado nutricional de la población menor a 4 años de edad es el indicador de calidad y espacios en la vivienda:

- Globalmente, dentro del grupo de 300 niños que entran en el rango de edad, el 11% padecen desnutrición grave y moderada, lo que les ubica en situación de riesgo por tener bajo peso para su edad.
- Comparando al grupo de niños en situación de carencia por la calidad de su vivienda con los no carentes, se puede decir que la proporción de niños en riesgo nutricional es cerca de tres veces superior en el primer grupo ya que el 17.7% de los niños padecen bajo peso (contra el 6.9% para los que no tienen carencias).



8. Un primer acercamiento a la medición de impacto

Medir los cambios que se pueden haber operado en la población de beneficiarios tomando como referencia la antigüedad en el programa de BADEM es una operación riesgosa metodológicamente por una razón principal: no se conocen cuáles eran las condiciones socioeconómicas o nutricionales de los beneficiarios cuando entraron al programa. Pudo por ejemplo inscribirse una comunidad muy marginada durante un periodo dado y otra menos rezagada económicamente en otro periodo; o bien haberse presentado en un momento definido que unas comunidades con los más altos niveles de pobreza se hayan dado de baja del programa. Los eventos anteriores impiden saber con certeza si la variación de los promedios de carencias sociales, ingreso, niveles nutricios, etc., es originada por la ayuda alimenticia o por eventos externos al programa del Banco.

Para la realización de una evaluación de impacto del tipo que se implementan con criterios científicos, es necesario contar con un grupo de personas que recibe un tratamiento y un grupo de comparación que no se beneficia con el mismo tratamiento, y supuesto central, que tanto el grupo de tratamiento como el grupo de control demuestren tener características similares respecto a las variables que se requieren evaluar al principio del tratamiento.

Para los análisis siguientes, se emiten dos fuertes (y no verificables) supuestos:

1. BADEM siempre recluta el mismo perfil de beneficiarios a través del tiempo;
2. Los cambios observados en la población beneficiaria se originan exclusivamente como consecuencia del apoyo alimenticio.

En base a estos dos supuestos fácilmente rechazables por cualquiera persona interesada en evaluaciones de impacto de programas sociales, se podría inferir que las únicas diferencias observables entre beneficiarios son causadas por la antigüedad en el programa.

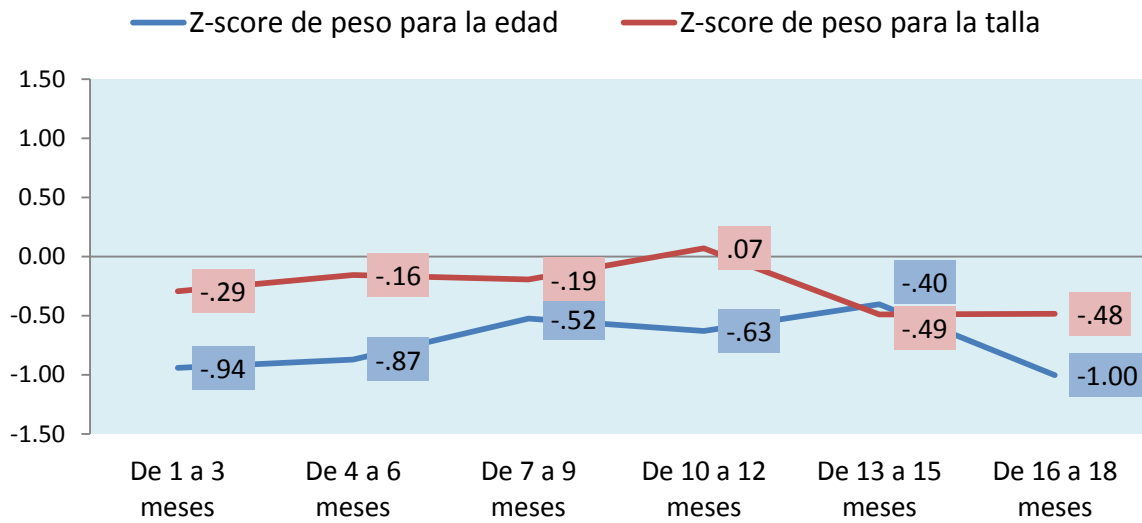
8.1 Antigüedad en el programa e índices de nutrición

No existe una relación clara entre antigüedad en el programa y el promedio de z-score en la población de niños beneficiarios. Evaluando a al estado nutricional de los niños que tienen de 1 a 18 meses de antigüedad en el programa de asistencia alimentaria de BADEM, podemos emitir el hipótesis que no se observa una mejora sobre los indicadores antropométricos y los niveles de hemoglobina en sangre:

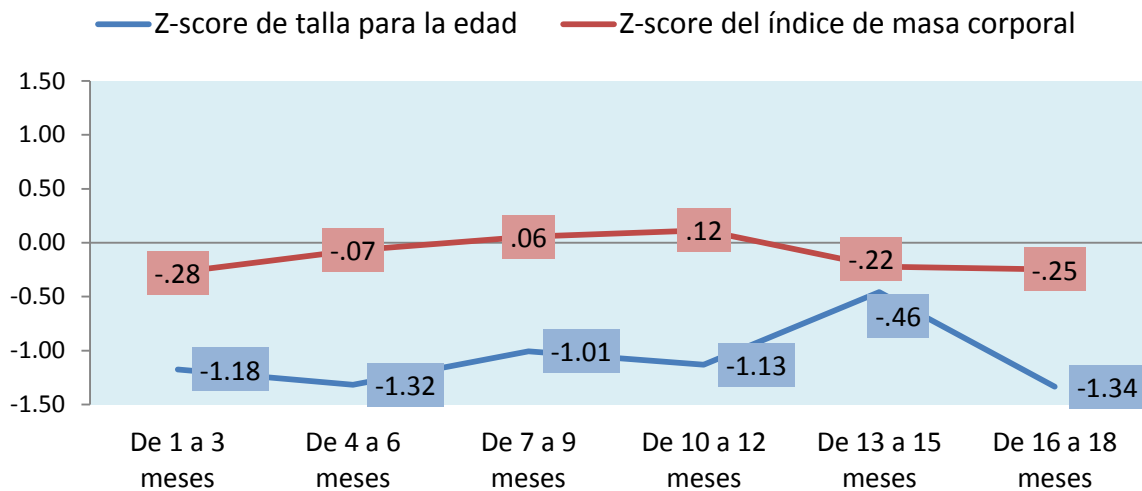
- El indicador de peso para la edad parece mejorar durante los 9 primeros meses antes de empeorar de nuevo;
- El indicador de peso para la talla mejora durante 12 meses antes de empeorar;
- La variación del indicador de talla para la edad es caótica;
- El IMC, estando en un rango normal al entrar en el programa, sube hasta el mes de antigüedad antes de decaer;
- La concentración de hemoglobina en sangre varía de manera desordenada.

No parece haber un impacto del programa sobre el nivel nutricional para los beneficiarios con 18 meses o menos de antigüedad.

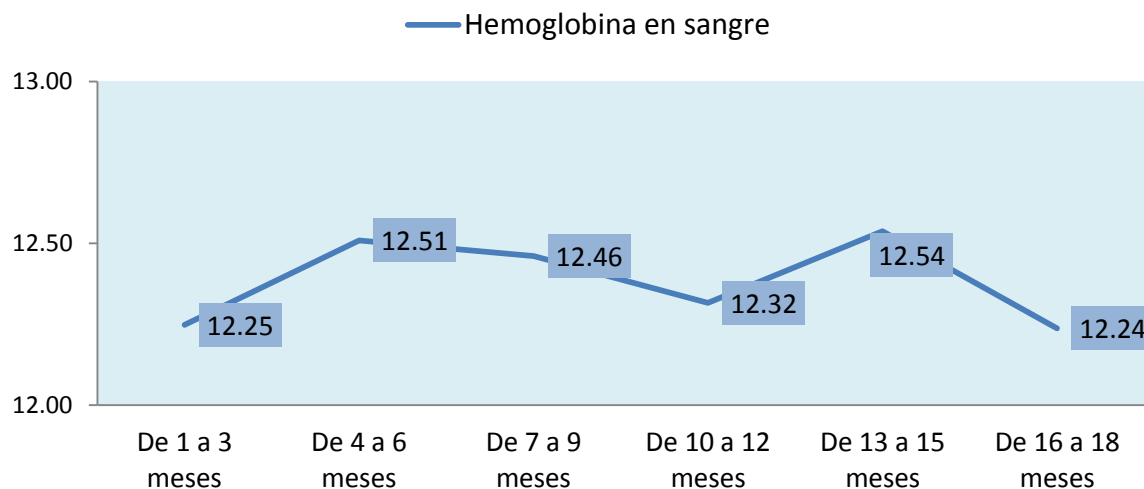
Relación entre acceso antigüedad en el programa y estado nutricional promedio



Relación entre acceso antigüedad en el programa y estado nutricional promedio



Relación entre acceso antigüedad en el programa y niveles de hemoglobina

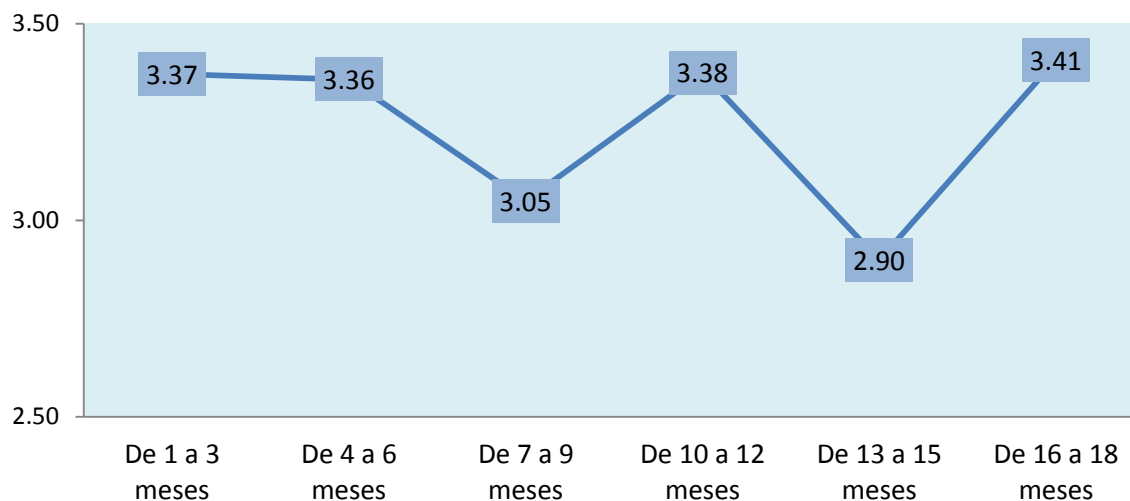


8.2 Antigüedad en el programa e indicadores de carencias sociales

Al igual que la valoración anterior de la evolución de las características nutricionales a través del tiempo siendo beneficiario de BADEM, el siguiente análisis toma en cuenta únicamente las características de las familias que tienen niños menores a 120 meses de edad.

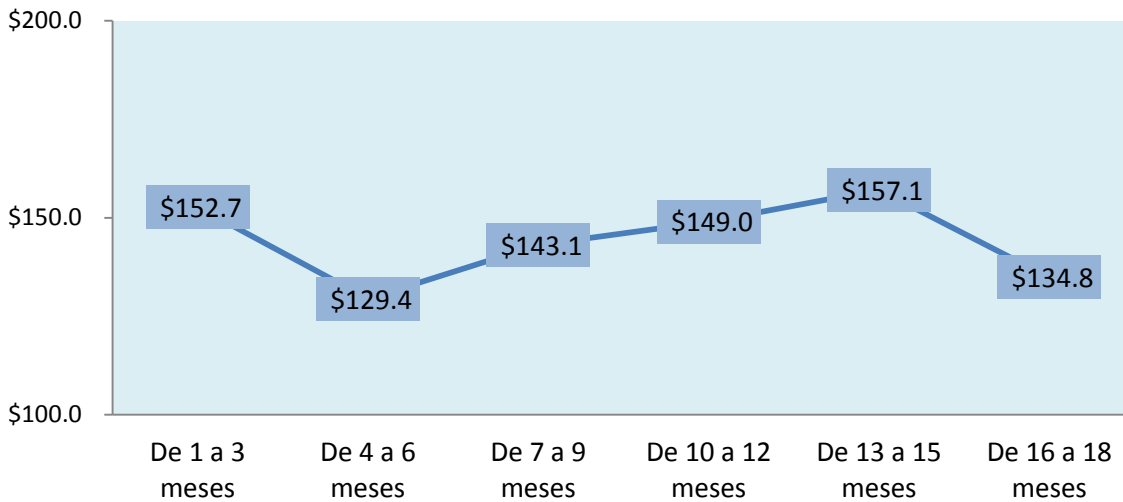
Dependiendo del tiempo como beneficiario de BADEM, no se observa una reducción del promedio de carencias sociales por individuo. El mínimo para dicho indicador es 0 y su máximo 6:

Relación entre acceso antigüedad en el programa y promedio de carencias sociales por beneficiarios



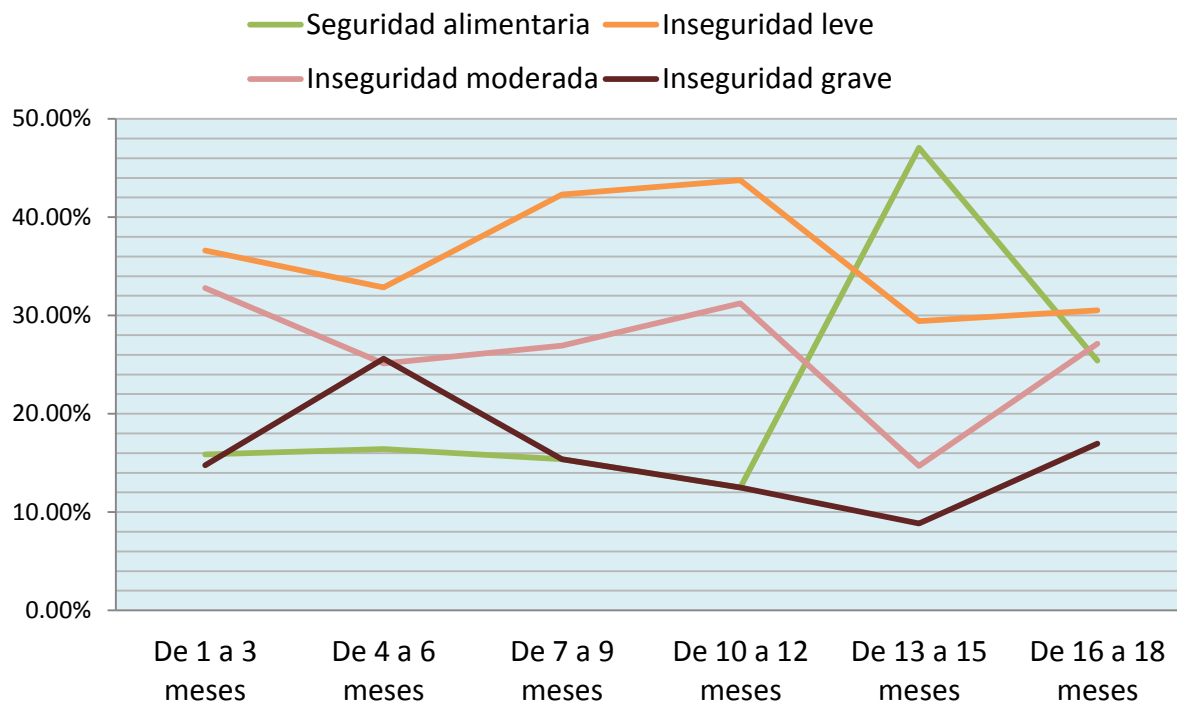
Aunque una mejora del ingreso por personas en el hogar parece dibujarse a partir del cuarto mes de antigüedad en el programa de BADEM, el ingreso regresa al mismo nivel después de 15 meses de antigüedad al que tenía durante los primeros meses siendo beneficiario:

Relación entre acceso antigüedad en el programa e ingreso corriente per cápita



Comparando cada uno de los indicadores de carencia por falta de acceso a derechos sociales básicos, no se detecta ninguna relación positiva entre la antigüedad en el programa y las carencias sociales de los beneficiarios del programa de asistencia alimentaria de BADEM. Más preocupante, no se observa una mejora de la situación de inseguridad alimentaria en la población beneficiaria:

Relación entre acceso antigüedad en el programa e inseguridad alimentaria



9. Recomendaciones y pasos a seguir

9.1 Seguimiento

El trabajo de levantamiento de información nutricional se debe de hacer de manera anual -por lo menos- mientras los datos relativos a la situación socioeconómica de las familias atendidas se pueden recopilar cada dos años.

BADEM no dispone del personal necesario y capacitado hasta el momento para realizar esa necesaria tarea de seguimiento en su población beneficiaria. Por lo tanto, no se conoce la evolución nutricional a través del tiempo de los niños beneficiados y se desconoce de la misma manera si el apoyo otorgado influye sobre las variables socioeconómicas de las familias atendidas.

El proceso de levantamiento de información implica un costo económico para la institución pero permite crear “inteligencia de negocio” para la toma de decisiones operativas, tácticas y estratégicas. El trabajo de levantamiento es central para tener claridad sobre el desempeño de la institución, y sus costos son mínimos ya que en un día, con un equipo de 7 personas, se puede levantar la información de una comunidad completa:.

REFERENCIAS

- i. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF. CONEVAL, 2009..
- ii. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, México DF. CONEVAL, 2012.
- iii. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 : ENIGH : nueva construcción de ingresos y gastos : diseño conceptual y definición de categorías y variables / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2013.
- iv. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 : ENIGH : descripción de la base de datos / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- México : INEGI, c2011.
- v. Norma Oficial Mexicana NOM-169-SSA1-1998, Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.
- vi. México. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. Ciudad de México.
- vii. Gutierrez JP, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Villalpando-Hernandez S, Franco A, Cuevas-Nasu L,
- viii. Romero-Martinez M, Hernandez-Avila M. Encuesta Nacional de Salud y Nutricion 2012. Resultados Nacionales.
- ix. Cuernavaca, Mexico: Instituto Nacional de Salud Publica (MX), 2012.
- x. Rodríguez L., Pizarro T., Benavides X., Atalah E. (2007). Evaluación del impacto de una intervención alimentario nutricional en niños chilenos con malnutrición por déficit. Revista chilena de pediatría, v.78 n.4 Santiago ago. 2007.
- xi. Glewwe P., King E. M. (1999). "The Impact of Early Childhood Nutritional Status on Cognitive Development: Does the Timing of Malnutrition Matter?", The World Bank Economic Review, Vol. 15, No. 1 (2001), pp. 81-113, Julio 1999.
- xii. Gajate G., Garrido, Inurritegui M. (2002). El impacto de los programas alimentarios sobre el nivel de nutrición infantil: una aproximación a partir de la metodología del "Propensity Score Matching". Proyecto breve de investigación del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima, octubre del 2002.
- xiii. Debraj R. (1998). "Development Economics", New Jersey: Princeton University Press.
- xiv. Darina D., y Gutiérrez J. (1997). "La enfermedad de la injusticia". Tomado de: <http://pp.terra.com.mx/~jpgutierrez/sabores/desnut.htm>,, 1997.
- xv. World Health Organization. (1995), Physical status: The use and interpretation of anthropometry. WHO technical report series 845. Geneva: World Health Organization, 1995.
- xvi. Organización Mundial de la Salud, Patrones de crecimiento infantil, Nota descriptiva no. 4.
- xvii. Malnutrición Moderada. Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/nutrition/topics/moderate_malnutrition/es/index.html

- xviii. Olaiiz-Fernández G, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Rojas R, Villalpando-Hernández S, Hernández-Avila M, Sepúlveda-Amor J. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública, 2006.
- xix. Pichihua J, Miranda M, Sánchez J, Trujillo H, Salvatierra R. Efecto del nivel socioeconómico sobre algunos indicadores de salud y nutrición en la niñez, Perú 2003-2004. Lima: Instituto Nacional de Salud; 2007.

¿La evaluación de impacto con Propensity Score Matching es para todos?

Ana Gabriela Torres Canseco

Resumen

La Fundación John D. and Catherine T. MacArthur apoyan, desde 2004, el Modelo de Atención a Adolescentes Rurales (MAAR) de la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar en los estados de Guerrero y Oaxaca. El proyecto buscaba que las y los adolescentes de comunidades rurales de estos estados accedieran a información y herramientas que facilitaran el cuidado de su salud sexual y reproductiva, con el objetivo de retrasar el primer embarazo y prevenir infecciones de transmisión sexual, al tiempo que se promovía que la población juvenil conociera y ejerciera sus derechos sexuales y reproductivos.

En el presente trabajo se mostrarán las causas por las cuales se eligió el *Propensity Score Matching* como metodología de evaluación de impacto, así como los problemas a los que se enfrenta el investigador que la utiliza y los resultados de la evaluación.

Palabras clave: *propensity score matching*, evaluación de impacto, adolescentes rurales.

Introducción

La evaluación de impacto forma parte de un programa de políticas basadas en evidencias. Estos métodos permiten comprobar y mejorar la calidad y efectividad de las intervenciones en cualquiera de sus fases. Las evaluaciones se utilizan para responder específicamente a preguntas relacionadas con el diseño, implementación y resultados.

Las evaluaciones de impacto son un tipo particular de evaluación que trata de responder preguntas del tipo causa-efecto. A diferencia de las evaluaciones generales, que pueden responder a muchos tipos de preguntas, las evaluaciones de impacto se estructura en torno a un determinado tipo de pregunta: ¿Cuál es el impacto de un programa sobre un resultado de interés? Esto quiere decir que la evaluación de impacto, en cualquiera de sus variantes, nos permitirá determinar si el programa cumple o no con sus objetivos basado en la cuantificación de los logros (Gertler, 2011). Evaluaciones de este tipo aportan información que permite hacer análisis posteriores de costo-beneficio.

El impacto de un programa de planificación familiar y salud sexual y reproductiva se mide por: la disminución en la fecundidad; cambios en la prevalencia y composición de los medios de regulación de la fecundidad; y por las mejoras a la salud.

El trabajo de Mexfam

La Fundación Mexicana para la Planeación Familiar, Mexfam, es pionera en ofrecer servicios de salud sexual y reproductiva. Su Modelo de Atención a Adolescentes Rurales, MAAR, ha sido una extensión y adaptación del Programa Gente Joven Urbano. El MAAR se implementó a partir de 2004 en localidades rurales de Oaxaca y Guerrero.

El Programa Gente Joven urbano es un referente en atención a las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes. Su eficacia fue medida con tres encuestas entre 1999 y 2004. “Se concluyó que el efecto acumulado de los cinco años, entre 1999 y 2004, se traduce en una ganancia bruta de 14.5% por efecto del PGJ en el uso de anticonceptivos en la primera relación sexual y de 13.4% en el uso del condón como medida preventiva de ITS. A pesar de que al estimar los efectos netos, haciendo intervenir otros factores determinantes, el impacto del programa disminuyó considerablemente, se advierte que su influencia en las prácticas preventivas de salud sexual y reproductiva en adolescentes parece ser real en el periodo evaluado” (Fundación Mexicana para la Planeación Familiar).

La estrategia del Programa Gente Joven con componente comunitario y educativo se enfocó en atender zonas marginadas de contextos urbanos; pero la realidad de las zonas rurales en México es distinta de las condiciones que se viven en las áreas urbanas, inclusive en las urbanas marginadas. La calidad de vida de dichas comunidades se ve afectada por la pobreza y la marginación, pero también por problemas relacionados con la salud sexual y reproductiva de las personas. Motivados por esta realidad, la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur apoyan, desde 2004, la adaptación, implementación y evaluación del Modelo de Atención a Adolescentes Rurales (MAAR) en los estados de Guerrero y Oaxaca. El MAAR se implementó en 27 comunidades de Oaxaca y en 20 comunidades de Guerrero. La evaluación se llevó a cabo solamente en 54 localidades de Valles Centrales de Oaxaca entre 2004 y 2008. El proyecto buscaba que las y los adolescentes de comunidades rurales de estos estados accedieran a información y herramientas que facilitaran el cuidado de su salud sexual y reproductiva, con el objetivo de retrasar el primer embarazo y prevenir infecciones de transmisión sexual, al tiempo que se promovía que la población juvenil conociera y ejerciera sus derechos sexuales y reproductivos.

Modelo de Atención a Adolescentes Rurales

A partir del Programa Gente Joven que se desarrolla en contextos urbanos, se crea este modelo de atención dirigido a adolescentes y jóvenes de zonas rurales. El objetivo principal es que “los adolescentes ejerzan sus derechos sexuales y reproductivos,

mejoren su salud sexual y reproductiva (SSR) y retrasen el primer embarazo a través de actividades que involucran a toda la comunidad: adolescentes y jóvenes escolarizados y no escolarizados; sus madres, padres y otros familiares; autoridades estatales y locales y prestadores de servicios de salud. El modelo busca que adolescentes y jóvenes de estas zonas accedan a información, métodos anticonceptivos y servicios de salud sexual y reproductiva, respetuosos de sus derechos y necesidades” (Arriaga, 2011). Este programa ha tenido suficiente relevancia y se ha ganado un lugar en el directorio de Programas que atienden la salud sexual y reproductiva de los jóvenes en México (Rodríguez de Macías, 1990).

El MAAR se organiza en dos etapas, la etapa diagnóstica y la etapa de implementación de estrategias y servicios. En la primera etapa, se desarrollan estrategias comunitarias encaminadas a generar un diagnóstico de la comunidad que además de información demográfica, refleje aspectos socioculturales, al tiempo que detecta personajes y genera alianzas que facilitarán la implementación de la siguiente etapa. Para alcanzar este fin, fue necesario perfeccionar la OCOSIS (Operación de Cobertura Sistematizada) a las características de las comunidades rurales, además de adaptar la estrategia de la JOCCAS (Jornada Comunitaria de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad) para detectar necesidades de la comunidad y movilizar los recursos comunitarios en torno de las problemáticas asociadas a la salud sexual de la población adolescente.

En la etapa de implementación se contó con el componente escolar y el componente comunitario. Con el componente escolar se inició operativamente la intervención sensibilizando a los profesores y padres de familia. Se impartieron así: pláticas y sesiones temáticas sobre sexualidad, embarazo adolescente, métodos anticonceptivos, infecciones de transmisión sexual (ITS) y VIH/SIDA, entre otras, en escuelas primarias, secundarias y en el nivel bachillerato; mientras que el componente comunitario estuvo dirigido a los jóvenes que ya no asistían a la escuela, ya sea por trabajo o porque simplemente ya no continuaron en las aulas; se apoyó básicamente en módulos informativos establecidos en diferentes espacios de la localidad, en eventos deportivos y en visitas domiciliarias o en los lugares de trabajo.

De dichas actividades escolares y comunitarias se efectuaban las referencias de adolescentes a los servicios de salud locales, entre ellos, clínicas rurales de IMSS Oportunidades y casas y centros de salud de la SSA (componente de servicios), mismo en el cual se esperaba que participara estratégicamente la enfermera y el médico de la unidad de salud aún cuando su permanencia es sólo de un año en el mayor número de los casos por tratarse de prestadores de servicio social. Fue

fundamental la capacitación de estos proveedores por parte de la coordinadora del PGJ. Se buscó que estos servicios fueran amigables y sensibles a las necesidades de las y los adolescentes, proporcionando consejerías en planificación familiar, anticoncepción de emergencia, salud sexual y reproductiva y prevención de ITS y VIH/SIDA. En este componente se planteó incorporar también a la farmacia amiga, previa capacitación de los farmacéutas, básicamente para facilitar el acceso a los condones por parte de los adolescentes y como medio de contacto para promover el PGJ.

Como parte de los compromisos de la institución con los donantes, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, se planeó no sólo la inserción de programas de salud sexual y reproductiva en estas comunidades sino la construcción de un modelo de atención que pudiera servir de marco para la implementación de futuras intervenciones (MAAR). Más aún, la evaluación y seguimiento de las metas planteadas es una clara necesidad para rectificar o reforzar las acciones.

En 2004, Mexfam estaba interesada en medir la eficiencia de su Modelo de Atención a Adolescentes Rurales por lo que encargó a la consultora Investigación en Salud y Demografía un estudio cuasi-experimental longitudinal de cohorte en 54 localidades de Valles Centrales de Oaxaca. Los lugares elegidos se censaron con un cuestionario de hogar y en aquellos hogares con al menos una adolescente entre 12 y 19 años, se aplicó la *Encuesta sobre Salud Reproductiva de los Adolescentes Rurales de Oaxaca* a tantas jóvenes como hubiera en el domicilio.

La evaluación, que fue posible gracias al apoyo financiero de la fundación MacArthur, tuvo como objetivos centrales identificar si la intervención tuvo efecto en las variables dependientes: conocimiento de métodos anticonceptivos, uso de anticonceptivos en la primera relación sexual y edad al primer embarazo. A través de diferentes metodologías, la tabla de vida, por citar un ejemplo, INSAD encontró que, comparando por tipo de localidad, la diferencia favorece a las comunidades de influencia desde los 13 hasta los 19 años; es decir, que las adolescentes que viven en las localidades donde tiene presencia el MAAR tienen una probabilidad menor de embarazarse a temprana edad y una vez llegadas a los 20 años o más, las probabilidades de embarazo se emparejan sin importar el tipo de localidad. Es así que se reporta una leve postergación en la edad al primer embarazo en el grupo de adolescentes del área de influencia del programa.

Evaluación de impacto

Para complementar los resultados obtenidos por INSAD, utilizamos la base de datos de 2004 y 2008 depurada, es decir, la base que contenía únicamente a las adolescentes que permanecieron dentro del campo de observación, e hicimos evaluación de impacto sobre la variable uso de algún método anticonceptivo en la primera relación sexual.

La inferencia que pretendemos hacer acerca del efecto causal que tuvo el MAAR de MEXFAM implica “especular acerca del efecto que un tratamiento hubiera tenido en una unidad que, de hecho, recibió un tratamiento distinto” (Rosenbaum & Rubin, 1983, pág. 42). Se usó el método de Apareamiento con Base en el Índice de Propensión a Participar (*Propensity Score Matching*).

La metodología empleada para la evaluación de impacto compara el resultado de dicha intervención medido por la variable uso de método anticonceptivo en la primera relación sexual entre dos grupos: el de participantes, al que llamaremos Y_1 , contra el resultado del grupo no beneficiario del programa, Y_0 .

Por medio del PSM se intenta crear un grupo de control a posteriori que sea comparable con el grupo de influencia que ya se tiene. Con los métodos de apareamiento en general (*matching*) “se trata de desarrollar un grupo de contraste o de control que sea lo más similar al grupo de tratamiento como sea posible en términos de las características observadas. La idea es encontrar, a partir de un gran grupo de los no participantes, a las personas similares a los participantes en términos de características que no se ven afectados por el programa” (Khandker, Koolwal, & Samad, 2010, pág. 54). Definimos la ganancia o impacto del programa como la diferencia en el nivel de uso de algún método anticonceptivo en la primera relación sexual en las comunidades de influencia menos el resultado en la misma variable para las comunidades de control. El impacto atribuible al programa se da bajo el supuesto de que la diferencia en la inclusión en el grupo de influencia está determinada únicamente por las diferencias en el vector X de características observables.

Si la selección de ambos grupos hubiera sido aleatoria, los resultados tanto en las comunidades de influencia como en las de control podrían ser comparados directamente, ya que las unidades de observación serían probabilísticamente similares. En el caso de nuestra base de datos, la selección no fue aleatoria, entonces las comparaciones directas son imprecisas porque las adolescentes beneficiarias del MAAR difieren de las adolescentes no expuestas al programa. Definimos la ganancia o impacto del programa como la diferencia en el nivel de uso de algún método anticonceptivo en la primera relación sexual en las comunidades de influencia menos el resultado en la misma variable para las comunidades de control:

$$\square = Y_1 - Y_0 \quad (1)$$

Siguiendo la notación, podemos escribir la variable de resultado en cada uno de los periodos de estudio como función de las variables observables (X) y de las no observables (U_0, U_1).

$$\begin{aligned} Y_0 &= G(X) + U_0 \\ Y_1 &= G(X) + U_1 \end{aligned} \quad (2)$$

Las comunidades rurales de Valles Centrales de Oaxaca se eligieron de manera que estuvieran cerca de las cabeceras municipales y que el acceso a ellas fuera sencillo, la lejanía entre ellas determinaba si eran comunidad de influencia o no. La selección hecha dificulta la evaluación de impacto ya que es necesario que las características observables sean similares entre las comunidades de influencia y control o bien, que se asegure que la selección fue probabilística. Para la línea base se intentó elegir comunidades de influencia similares a las de control; pero al hacer el reporte final, INSAD encontró que las comunidades no necesariamente son similares en aspectos como la salida del campo de observación por diversos motivos, la migración por ejemplo es una condición que afectó el desarrollo de la encuesta. Dadas las características del estudio, para resolver este sesgo de selección, se utilizará la técnica de Apareamiento con Base en el Índice de Propensión a Participar (PSM) (Khandker, Koolwal, & Samad, 2010). El PSM es de gran utilidad para determinar la probabilidad de las adolescentes para ser incluidas en el grupo de tratamiento, basados en ciertas características observables (X).

Por medio del PSM se intenta crear un grupo de control a posteriori que sea comparable con el grupo de influencia que ya se tiene. Con los métodos de apareamiento en general (*matching*) “se trata de desarrollar un grupo de contraste o de control que sea lo más similar al grupo de tratamiento como sea posible en términos de las características observadas. La idea es encontrar, a partir de un gran grupo de los no participantes, a las personas similares a los participantes en términos de características que no se ven afectados por el programa” (Khandker, Koolwal, & Samad, 2010, pág. 54). Las seis variables que se usarán para hacer esta comparación son características previas a la implementación del programa y que no son afectadas posteriormente con la inclusión de las adolescentes en el mismo, son expresadas en el valor de X . Es entonces que suponemos que la diferencia en la inclusión en el grupo de influencia está determinada únicamente por las diferencias en el vector X de características observables y “si existen suficientes observaciones en el grupo de control para aparear con las observaciones del grupo de influencia, el efecto correspondiente atribuido al tratamiento (MAAR) puede ser medido aún si la

elección de participantes en el grupo de influencia no fue aleatoria” (Khandker, Koolwal, & Samad, 2010, pág. 54).

El vector de características observables incluye a las siguientes variables tomadas en línea base:

X_1 : Edad

X_2 : Lengua indígena

X_3 : Asistencia a la escuela

X_4 : Haber trabajado por dinero

X_5 : Siempre haber vivido en la localidad

X_6 : Religión

Una vez que se han elegido las variables que representarán a las características observables, se calcula el índice de propensión a participar. Bajo este método, las adolescentes beneficiarias del MAAR, se adecuan en función de esta probabilidad, o Índice de propensión a participar (*propensity score*), a las adolescentes de las comunidades que no se vieron beneficiadas por el MAAR, el grupo de control. Con este apareamiento logramos que cada adolescente en el grupo de control tenga su contraparte en el grupo de influencia, bajo las características antes definidas (X) y las jóvenes que no tengan una adolescente correspondiente se desechan.

Como suponemos que las características no observadas forman se distribuyen como $N(0,1)$ se usará un modelo *probit* que determine la probabilidad que tienen las adolescentes de participar en el programa.

Sea Y_i una variable dicotómica que toma el valor de 1 si la adolescente está en el área de influencia del MAAR y el valor de 0 en caso contrario. Tenemos entonces que Y^*_i es la variable latente que representa la propensión de una adolescente a pertenecer o no a una localidad de influencia del MAAR. Calculamos entonces la probabilidad de inclusión como:

$$\Pr(Y^*_i = 1 | X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_6) = G(\alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \epsilon)$$

Donde G representa la función de distribución acumulativa normal, α es el sesgo por variables no observables y los parámetros β son estimados por máxima verosimilitud.

La validez del Apareamiento con Base en el Índice de Propensión a Participar (*PSM*) depende de dos condiciones: (a) la independencia condicional, es decir, los factores no observables no afectan la inclusión en un grupo u otro y (b) una superposición en las puntuaciones de propensión tanto en la muestra de control como la de influencia que permitirá el apareamiento de los casos.

El primer supuesto implica admitir que, a pesar de que existen características que distinguen a una adolescente de otra y que pudieron afectar su inclusión en el programa o la variable de resultado, el cuestionario fue incapaz de medirlas. Más aún, al usar este método tenemos que

asumir que los datos que no se pudieron captar no fueron determinantes para que una adolescente fuera o no beneficiaria del MAAR ni para que esos datos influyeran en su decisión de usar o no un método anticonceptivo en su primera relación sexual. Como veremos más adelante, esta primera condición es la principal limitación de este método.

La segunda condición habla de la existencia de una región en que las funciones de densidad del índice de propensión a participar (*propensity score*) para las adolescentes beneficiarias del MAAR y para las adolescentes del grupo de control se traslapan. Esta intersección, llamada región de soporte común, nos asegura contener a las adolescentes que tienen un índice de propensión a participar similar. Es de esperarse que esta región sea extensa y que contenga al mayor número de adolescentes posible. Intuitivamente, la función de densidad de las adolescentes que viven en una comunidad que no fue beneficiaria del MAAR estará a la izquierda de la función de densidad de las adolescentes que participaron del programa debido a que éstas últimas tienen un índice de propensión a participar (*propensity score*) más alto. A pesar de que las adolescentes que se ubican en los extremos de las funciones de densidad son eliminadas al quedar fuera del área de soporte común, es necesario asegurarse que las adolescentes que permanecen sean sumamente parecidas y que existan suficientes casos en los bloques de las orillas. En caso de que existan pocas adolescentes en los bloques de los extremos, se propone eliminarlos y reducir así el soporte común obtenido mediante el paquete estadístico.

Una vez conocido el índice de propensión a participar (*propensity score*), $P(Y^*_i)$, para la totalidad de las adolescentes, tenemos que calcular el impacto del MAAR por medio del estimador efecto promedio del tratamiento en los tratados (ATT) sobre la variable de interés uso de método anticonceptivo en la primera relación sexual, Y_i .¹²⁰

Cualquier modelo probabilístico estándar puede ser usado para estimar el índice de propensión a participar (*propensity score*).

Existen diversos criterios de apareamiento que permiten el cálculo del *Average Treatment on the Treated* (ATT), cuatro de ellos fueron utilizados en este trabajo.

- El criterio del Vecino más Cercano compara a cada adolescente del grupo de influencia con una adolescente del grupo de control que tenga el índice de propensión a participar más cercano. En la práctica, es poco probable que surja un empate en la probabilidad para múltiples vecinos cercanos sobre todo si el vector X contiene variables continuas. En caso

¹²⁰ Cabe aclarar, para que no exista confusión, que la variable Y_i del pscore y la de PSM son distintas. La primera, que después se midió con una variable latente, se relacionaba con la inclusión de las adolescentes en el área de influencia del MAAR y la segunda vez que se usó el término Y_i , nos referimos a la variable de resultados. Se mantuvo así para ser consistentes con la notación original de los modelos.

de que eso sucediera, el comando *attnd* hace una selección aleatoria de la adolescente contra la que será comparada la adolescente en el grupo de influencia.

- Apareamiento por Kernel o Criterio de Función Núcleo es el criterio por medio del cual, para cada adolescente del grupo de influencia se tiene una contraparte en el grupo de control ponderada por el inverso de la distancia que existe entre ambas observaciones comparadas. En STATA podemos modificar el comando *attk* para que use el Kernel de Epanechnikov o el Gaussiano. En este trabajo se usaron ambos métodos.
- Apareamiento por Estratificación crea intervalos hechos con el índice de propensión a participar tanto para el grupo de influencia como el de control. El apareamiento de las observaciones entre los grupos se hace basado en esta estratificación. En STATA el comando que se utiliza es el *atts*.

Cabe recordar que el efecto promedio de la intervención del MAAR se calculó como la diferencia media en los resultados entre las adolescentes de influencia y las de control, únicamente en el soporte común que fue establecido anteriormente y que se redujo al eliminar algunos bloques con pocas observaciones.

La aplicación del Apareamiento con Base en el Índice de Propensión a Participar (PSM) requiere que las características observables que determinan la propensión a participar sean incluidas exhaustivamente con el fin de evitar resultados parciales, es por ello que el vector de características observables usado contiene 6 variables de línea base. A continuación se discutirán los cuatro supuestos que reducen el sesgo del PSM de acuerdo con el artículo de Heckman, Ichimura y Todd ^{para el caso de nuestra base de datos depurada:}

- La distribución de las características no observables no puede ser verificada, pero se asume que es la misma para las beneficiarias del MAAR y para el grupo de control.
- Se verificó que las características observables tienen un comportamiento similar entre las adolescentes de ambos grupos.
- El supuesto de la igualdad de la fuente datos para los grupos de influencia y control se cumple ya que se aplicó el mismo cuestionario a las adolescentes que vivían tanto en las comunidades de influencia como en las de control.
- Las comunidades elegidas para la implementación del programa, las de influencia y control, se sitúan muy cerca entre ellas y pertenecen a los mismos municipios de Valles Centrales de Oaxaca. Se asume así que las adolescentes en uno y otro grupo están situadas

en el mismo contexto económico y social que las llevan a tomar decisiones similares en lo referente a su salud sexual y reproductiva (Heckman, Ichimura, & Todd, 1997).

A pesar de haber sido usado durante varias décadas y de lo sencillo que resulta comprender intuitivamente el funcionamiento del PSM, se considera insuficiente para la evaluación. El principal problema del PSM consiste en ignorar las variables no observables (U_0, U_1) que pueden condicionar la pertenencia a uno u otro grupo y que pueden tener injerencia en la variable de resultados a través del tiempo. Estas variables están incluidas dentro del término de error (ϵ) del modelo *probit*. Ya que no podemos probar la inexistencia de las características no observables que influyen en la participación en el programa y sus posteriores consecuencias en la variable de resultados, tenemos que suponer que no existen tales variables no observables. Lo anterior representa un sesgo por ignorar los no observables. Las características no observables pueden ser variables relacionadas con habilidades adquiridas al nacer, influencia de otros programas públicos alternos al programa de estudio, etcétera. Para nuestra evaluación de impacto existen un sinnúmero de características que se consideran no observables por no haber sido incluidas en el cuestionario aplicado a las adolescentes. Algunas de ellas tienen que ver con el contexto comunitario en el que se desarrollan las adolescentes (presencia de un centro de salud en la localidad, acceso a métodos anticonceptivos, tamaño de la localidad, cercanía con la capital, condición migratoria local), otras que se relacionan con la familia de la que provienen (presencia de los padres en el hogar, condición migratoria de la adolescente, escolaridad y religiosidad de los padres) y algunas con respecto a las propias adolescentes (expectativas de vida, condiciones de género). Dichas características impactan directamente en la manera en que la adolescente ejerce sus Derechos Sexuales y Reproductivos, más específicamente determina la capacidad de la adolescente para usar o no un método anticonceptivo en su primera relación sexual. Estas características son:

U_1 : Presencia de un centro de salud en la localidad

U_2 : Acceso a métodos anticonceptivos

U_3 : Cercanía de la localidad con la capital

U_4 : Presencia de los padres en el hogar

U_5 : Escolaridad de los padres

U_6 : Religiosidad de los padres

U_7 : Comunicación con los padres en el último año

U_8 : Equidad de género en el hogar

U_9 : Expectativas de vida

U₁₀: Condiciones de género

U₁₁: Conocimiento de métodos anticonceptivos

Un problema no menos importante es que los resultados obtenidos mediante PSM requieren que la región de soporte común sea grande, es necesario que exista un número importante de observaciones en el grupo de control. En nuestro caso, a pesar de que la base de datos depurada está compuesta por miles de adolescentes, la selección de la variable de impacto nos obliga a excluir a algunas adolescentes para quienes el MAAR no tendrá impacto en la variable uso de método en la primera relación sexual. Como es de esperarse, la primera selección excluye a las adolescentes que, al momento de la línea base, ya han tenido relaciones sexuales debido a que la implementación del programa ya no cambiará esta característica fija. El siguiente filtro se aplicará en dos sentidos: por la relación que las unía a la pareja con quien tuvieron su primera relación sexual (Caso 1) y por el estado civil de las adolescentes al final del periodo de observación (Caso 2). El filtro por el tipo de pareja con quien tuvieron su iniciación sexual se hace porque se asume que aquéllas que se han unido no usarán método anticonceptivo en la primera relación sexual, si ésta se da con el esposo, debido a que se espera que la unión tenga una finalidad reproductiva. Se cree que el Caso 1 podría subestimar el impacto del programa por la razón expuesta anteriormente, por ello se propone el Caso 2. El Caso 2 deja en la muestra solamente a las adolescentes que no se unieron a lo largo de la observación. Este filtro es de gran utilidad para compensar la subestimación que podría darse en el Caso 1 y también para evitar un sesgo dado por una pregunta tan sensible como la del filtro para el Caso 1. Es decir, que se filtra por soltería porque es posible que quienes declaran al esposo como su primera pareja sexual lo hagan a) por deseabilidad social y el tabú respecto a las relaciones premaritales, b) porque podría darse el caso de que su primera pareja, efectivamente, fuera su esposo al momento de la entrevista pero que no lo fuera cuando tuvieron relaciones sexuales. Es así que el Caso 2 medirá con mucho detalle al grupo de adolescentes en donde, dadas sus características, el MAAR podría tener el mayor impacto.

Una vez filtrados los casos útiles y hecho el índice de propensión a participar (*propensity score*), se debe acotar a las adolescentes por medio de la región de soporte común y la eliminación de bloques con pocas observaciones sugiere pérdidas adicionales.

Resultados

Para realizar el cálculo del índice de propensión a participar (*propensity score*) se tomaron variables en la base de datos depurada que correspondieran a observaciones de línea base. Para darnos una idea de la reducción en el número de casos, agregamos las variables una a una de

manera que fuera posible observar, también, la variación en la significancia de cada modelo. Las variables que permitieron hacer el Apareamiento con Base en el Índice de Propensión a Participar (PSM) con el que definiremos los grupos de comparación y que representan al vector X de variables observables se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 1. Variables finales incluidas en el cálculo de índice de propensión a participar (*propensity score*) y número de casos.

VARIABLES	N=534
X1:Edad (media)	15.61
X2:Lengua indígena	14.85%
X3:Asistencia a la escuela	59.55%
X4:Haber trabajado por dinero	19.06%
X5:Haber vivido en la localidad	95.05%
X6:Religión (católica)	91.39%

Como evaluaremos el cambio en el uso de métodos en la primera relación sexual, usaremos las preguntas “¿Has tenido relaciones sexuales?” en la línea base, “¿Qué relación tenías con la persona con quien tuviste tu primera relación sexual?” para el Caso 1 y “Estado civil” para el Caso 2 en la observación de 2008 para filtrar a las adolescentes que no tuvieron vida sexual activa antes de la implementación del MAAR en las comunidades, de manera que fueron estos subgrupos el objetivo del estudio. Al reducir la muestra en la base de datos, nos aseguramos que estamos evaluando a las adolescentes para quienes, efectivamente, la variable de uso de método en la primera relación sexual tiene un cambio. La tabla 2 muestra en negritas el valor de n para los dos casos que estudiaremos. El primero, las 290 adolescentes que iniciaron su actividad sexual con una pareja distinta al esposo y por otro lado, las 140 adolescentes que permanecen solteras hasta el final del periodo de observación.

La variable edad es la primera en entrar en el modelo de manera continua, es decir, no hemos creado grupos de edad ya que es un rango pequeño el que toma en cuenta esta encuesta (toma valores de 11 a 20 años). Es probable que esta variable sea la que más relevancia tenga sobre la variable de resultados ya que conforme más grande es la adolescente, es más probable que haya iniciado su vida sexual y la variable de resultados tomará un valor.

Tabla 2. Adolescentes incluidas en el estudio por estado civil y pareja de iniciación sexual.

Pareja en la 1ra rel	unión libre	Casada	Separada de un matrimonio	Separada de una unión libre	Soltera	Total
amigo	1	1	0	0	1	3
novio	63	57	2	12	135	269
prometido	2	8	0	1	1	12
esposo	63	168	6	6	0	243
ninguna	0	2	0	1	0	3
violación	1	0	0	0	0	1
missing	0	0	0	0	3	3
Total	130	236	8	20	140	534

La condición indígena que, como ya se dijo, es una variable dicotómica que responde a hablar alguna lengua indígena, es la segunda que se agrega. Esta variable se incluye en el modelo porque la barrera del idioma o las costumbres propias de los pueblos indígenas es una característica que podría frenar el acceso de las adolescentes a la información y los métodos, por consiguiente tienen injerencia en el uso de algún método anticonceptivo en su primera relación sexual.

Se incluye luego la variable dicotómica de asistencia a la escuela. No se utilizó la escolaridad ya que las adolescentes de la encuesta se encuentran en edades normativas que van del último grado de primaria al primero de educación media superior. Se consideró que la variable de asistencia a la escuela le otorga un peso mayor al componente escolar del MAAR, siendo así que las adolescentes del área de influencia que asisten a la escuela, sean más susceptibles de recibir la información sobre sexualidad y métodos anticonceptivos tanto en la escuela como en actividades comunitarias.

El trabajo por dinero es también una variable dicotómica que responde sí o no a la pregunta “¿Has trabajado por dinero alguna vez?”. Se incluye porque las adolescentes que han trabajado pudieron haberlo hecho fuera de su comunidad, en la capital, por ejemplo y la información que poseen sobre sexualidad pudo ser adquirida fuera de la comunidad. Además de la información que posean sobre los métodos, también sería más probable que el acceso gratuito a los mismos no sea un factor que limite su uso en la primera relación sexual.

La pregunta que hace referencia a si la adolescente ha vivido siempre en la localidad de la entrevista es dicotómica. Utilizamos esta variable como variable *proxy* de su probabilidad de migrar y salir del campo de observación. Nuevamente, se piensa que si la adolescente ha vivido fuera de su localidad de origen y residió en la capital, puede tener mayor información sobre métodos anticonceptivos y sexualidad que quienes no han salido de la localidad. Esta información previa puede hacer que las adolescentes tengan mayores inquietudes por conocer

más sobre los métodos o que comiencen con mejor información que favorezca que usen métodos anticonceptivos en su primera relación sexual independientemente de la presencia del MAAR en sus comunidades.

La variable de religión hace referencia a las distintas categorías de credos que pueden profesar las adolescentes, desde atea hasta diversas categorías de protestantes. Esta variable a nivel individual contiene más del 90% de casos en la categoría "católica". A pesar de que no existe una distribución de credos amplia, esta variable se incluye porque la religión puede tener impacto negativo en el uso de métodos anticonceptivos y es una característica de la adolescente que no se verá afectada por el programa.

Se consideró la inclusión de una variable que tuviera que ver con el nivel de conocimientos sobre métodos anticonceptivos que tienen las adolescentes, ya sea por medio de la variable “¿De qué métodos has oído hablar?” o de las preguntas directas acerca de la forma correcta de uso. En caso de construir este índice, estaríamos incurriendo en un problema de endogeneidad ya que es imposible definir si el nivel de información inicial que tenían las adolescentes acerca de los métodos anticonceptivos influyó para que quisieran conocer más y por consiguiente usar un método en su primera relación sexual, o si su intención de usar un método anticonceptivo favoreció que estuvieran más interesadas en recibir la información al respecto.

Las variables que no pudieron observarse en la encuesta se llaman variables no observables y se definen como (U_0, U_1) , en el modelo para el PSM forman parte del sesgo o error.

En el presente trabajo se muestran los resultados del Caso 2 que fue el que cobró mayor relevancia tanto teórica como estadística debido a las características con las que este subgrupo fue elegido.

En la siguiente tabla se muestran las características de los bloques que usaremos en lo sucesivo con el valor de *p*score tanto para el grupo de influencia como el de control.

Tabla 3. Resumen de los resultados de *pscore*. Caso 2

Solicitando 2 bloques obtenemos: [.43724136, .99275087]

<i>pscore</i>	Control	Influencia	Total
0.43724	10	11	21
0.50000	48	67	115
Total	58	78	136

La selección de las adolescentes genera tamaños de muestra reducidos. Si, además, quisiéramos distinguir a las adolescentes que iniciaron vida sexual por periodo y medir el impacto en cada uno, tendríamos muy pocas observaciones y perderíamos significancia estadística para cualquier resultado. Es por ello que todos los métodos que usaremos en lo sucesivo medirán el impacto entre la línea base y la última observación.

Apareamiento por Kernel

Este método tiene tres variantes, las dos que usaremos en este trabajo son: aquella que utiliza un Kernel Gaussiano para suavizar la función de distribución y el que utiliza el Kernel de Epanechnikov. Se muestran los valores para los tres seguimientos utilizando la variante del Kernel y, en el caso de Epanechnikov, se varía el valor de bandwidth de 0.06 a 0.1. A los tres ensayos se les piden 50 repeticiones- que vienen por default en el paquete estadístico- para el *bootstrap* que calcula el error estándar y se asignan los estratos que se obtuvieron en la recodificación de las variables de *pscore* con los bloques válidos.

Podemos observar en la tabla que el valor de ATT es positivo para todos los intentos de *matching*. Esto podría advertir que el impacto del MAAR es congruente con lo esperado, es decir, que existe una mejora en el uso de algún método anticonceptivo en la primera relación sexual que esté explicado por las variables incluidas en el modelo. El impacto atribuido al programa es de 7.6% cuando hacemos el *matching* por el método Gaussiano y la primera variación de Epanechnikov y de 6.3% con la segunda variación de Epanechnikov. A pesar de ello, no es posible hacer esta conclusión ya que los valores del estadístico t no resultan significativos para ninguno de los intentos.

Tabla 4. Resumen de los resultados con el método de Kernel.

	Gaussiano	Total del periodo	
		Epanechnikov	
		Bw(0.06)	Bw(0.1)
n trat.	78	78	78
n contr.	58	58	58
ATT	0.076	0.076	0.063
Error Std.	0.096	0.074	0.073
t	0.790	1.027	0.864

Apareamiento por Estratificación

El método de estratificación estima el efecto promedio del tratamiento sobre el grupo de los tratados basado en la estratificación hecha anteriormente con el comando *pscore* y utilizando los valores guardados en las variables de *propensity* y el número de bloques. El ATT se calcula utilizando la ponderación del número de observaciones por cada bloque.

Tabla 5. Resumen de los resultados con el método de Estratificación.

	Total del periodo
n trat.	78
n contr.	58
ATT	0.130
Error Std.	0.075
t	1.744

La tabla 5 presenta los valores obtenidos para la estratificación. Se observa un impacto positivo, el más grande para los métodos de apareamiento, de 13% de impacto en el uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual atribuible al MAAR. A pesar de que el valor del ATT fue congruente con lo esperado, resultó ser estadísticamente significativo casi al 10%.

Vecino más Cercano

El método de Vecino más Cercano toma un caso en el grupo de control y lo compara contra un caso en el grupo de tratamiento basado en el valor de *propensity* más cercano. El valor del ATT es el promedio de las diferencias entre cada par de observaciones.

Tabla 6. Resumen de los resultados con el método de Vecino más Cercano.

	Total del periodo
n trat.	78
n contr.	57
ATT	0.011
Error Std.	0.097
t	0.108

Para el método de Vecino más Cercano se observa que se elimina un caso en el grupo de control. Esto puede ser porque ese caso definitivamente no tiene una contraparte en el grupo de tratamiento. El resultado presenta el mismo problema que los métodos anteriores: a pesar de ser positivo el valor de ATT, la prueba no es significativa.

Consideraciones finales

Los métodos empleados en este trabajo arrojan resultados que en su mayoría apuntan hacia la misma dirección: el impacto del Modelo de Atención para Adolescentes Rurales es positivo. A pesar de ello, la diferencia en el valor que cada uno de ellos le asigna depende de diversos factores que necesitamos analizar detenidamente.

Las exigencias de cada uno de los métodos que se usaron, fueron determinantes tanto en la inclusión de las variables independientes como en la variable dependiente que se intentó medir. Todos los métodos de matching consideraron la variable uso de método anticonceptivo en la primera relación sexual observado en 2008 y con ello fueron más certeros al medir la diferencia entre el grupo de control y tratamiento ya que se trabajó sobre una variable real. Por las características de esta metodología se asume que cualquier variación en la variable de interés se debe a la implementación diferencial en las comunidades de influencia y control ya que se está comparando a pares de adolescentes que nos aseguramos que fueran similares.

La omisión y el manejo de variables es un asunto relacionado con el punto anterior. Las variables no observables que se omiten en los métodos de PSM. Dichas variables no pueden ser incluidas en la metodología debido a la naturaleza de la misma.

El número de observaciones que se tenían en el Caso 1 y 2 y las implicaciones que provienen de haber hecho estos filtros. La base de datos depurada contaba con más de dos mil casos que representaba a las adolescentes que habían podido ser entrevistadas a lo largo de las cuatro visitas por parte de INSAD. Debido a la variable que se eligió como variable dependiente, era imposible usar la totalidad de la base de datos ya que estaríamos considerando adolescentes que

habían vivido el primer encuentro sexual antes de la línea base o que nunca lo habían experimentado llegado el momento de la última observación. Para estos dos grupos de adolescentes el MAAR no tiene impacto alguno en la variable de interés y es por ello que se hace la primera reducción. La segunda división se hace para tener datos por separado de las adolescentes que permanecen solteras (Caso 2, n=140) y tener una mejor aproximación al grupo de jóvenes donde se piensa que el programa tendría un mayor impacto en el uso de método ya que serían ellas las más interesadas en prevenir un embarazo. El método anticonceptivo que se usa con mayor frecuencia es el condón, que previene tanto de embarazos como de Infecciones de Transmisión Sexual. Como no quisimos obviar su uso únicamente como método anticonceptivo, el análisis no se hizo exclusivamente en el grupo de adolescentes solteras (que suponemos que no tenían intención de embarazarse en su primer encuentro) sino que se consideró a todas las adolescentes que tuvieron su primer encuentro sexual entre 2004 y 2008 (Caso 1, n=290). La diferencia en el tamaño de muestra para ambos casos es otra de las razones por las que la significancia estadística varía entre cada uno de los análisis hechos en este trabajo.

El Modelo de Atención para Adolescentes Rurales, en términos generales, potencia la probabilidad de uso de métodos anticonceptivos en la primera relación sexual, pero el impacto es más fuerte entre grupos de adolescentes que tienen, a la par, mejores condiciones sociodemográficas. Los resultados al hacer la comparación por grupos son los esperados. Como ya se advertía en diversos estudios, aumenta la probabilidad de uso en adolescentes que tienen más años de escolaridad (Gómez de León & Hernández, 1998). En cuanto a las adolescentes que trabajan y quienes no cambian de ambiente escolar, también se ve un mayor impacto en la probabilidad de usar algún método anticonceptivo.

Con este estudio ligeramente más detallado podemos decir que el uso de un método anticonceptivo en la primera relación sexual obedece a razones diversas que van más allá de la simple presencia del MAAR en la comunidad. Si bien, este programa ha ayudado a que las adolescentes estén mejor informadas y, por ende, comiencen su vida sexual de manera responsable, también es cierto que las características de operación del programa en cuanto al tiempo de presencia en las comunidades y las normas sociales hacen difícil que los valores puedan tener un mayor impacto.

En cuanto a la pregunta que da título a la ponencia, diremos que, a pesar de la creciente popularidad del PSM en la evaluación de impacto y la facilidad con que la que se puede aplicar, siempre será importante considerar la pertinencia respecto al tipo de base de datos de que se dispone. Es decir, se deben considerar los factores que analizamos en la presente sección (como

el tamaño de muestra y los no observables) y determinar qué tan grave será ignorarlos en cada caso.

Una manera de considerar algunas variables no observables se resuelven con otros métodos de evaluación de impacto, un ejemplo es el método de Diferencia en diferencias.

Bibliografía

Arriaga, D. (2011, mayo 1). Bajan 20% los embarazos en adolescentes de 17 años en Oaxaca Gracias al Modelo de Atención a Adolescentes Rurales MAAR de Mexfam. Retrieved julio 28, 2011, from

http://mexfam.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=194:modelo-de-atencion-a-adolescentes-rurales&catid=129:noticias&Itemid=158

Fundación Mexicana para la Planeación Familiar . (n.d.). Mexfam. Retrieved marzo 15, 2012, from

http://www.mexfam.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=122&Itemid=145

Gertler, P. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington D.C.: The World Bank.

Gómez de León, J., & Hernández, D. (1998). Pobreza y uso de métodos anticonceptivos en el México rural. Seminario Pobreza, Fecundidad y Planificación Familiar. México: Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Población de Naciones Unidas/Committee For International Cooperation in National Research in Demography.

Heckman, J., Ichimura, H., & Todd, P. (1997). Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence From Evaluating a Job Training Programme. *Review of Economic Studies* (64), 605-654.

Khandker, S., Koolwal, G., & Samad, H. (2010). *Handbook on Impact Evaluation*. Washington D.C.: The World Bank.

Rodríguez de Macías, G. (1990). Youth Programs in Mexico. *Planned Parenthood Europe* , 19 (3).

Rosenbaum, P., & Rubin, D. (1983). The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika* , 70 (21), 41-55.

Mesa E.2

Retos para la sociedad civil organizada

¿Cómo medir el cambio cultural? Una propuesta desde la sociología del conocimiento.

Omar Ivan Gómez Guzmán

Resumen (150 palabras)

El objetivo del presente trabajo es analizar la posibilidad de agregar algunos elementos de la sociología del conocimiento y la sociología de la religión, para en concreto, establecer el pensamiento colectivo como categoría para medir el cambio cultural. Éstas dos ramas de la sociología han sido elegidas para abordar este trabajo debido a que son las que más tiempo se han dedicado a estudiar las creencias de la sociedad, así como el pensamiento colectivo. Desde ellas se extrae como principal categoría para medir el cambio social, los ideales culturales, mismos que al estar permeados en el grupo social determinado, influyen directamente las aspiraciones de sus miembros. Es un primer abordaje de esta propuesta y se deja la invitación abierta para realizar más trabajos que abunden en esta propuesta teórica.

Palabras clave (3 a 7)

Cambio cultural, sociología del conocimiento,

Campo de problematización

Uno de los temas que siempre resalta en todos los análisis del cambio social y del impacto de las actividades sociales es la cultura. El contexto y los valores culturales son siempre un referente para estudiar cualquier fenómeno social. Desde las ciencias sociales, la acción colectiva y el cambio social juegan un papel fundamental, sin embargo el peso de la cultura es difícil de medir, así como su impacto.

Sin embargo, es recurrente escuchar que muchos de los problemas sociales dependen de la cultura. En el caso de México, por ejemplo, decimos que carecemos de varias culturas: vial, de legalidad, ciudadana, política, puntualidad, poca lectura, entre muchos otros. También cuando hablamos de otros países o incluso regiones geográficas nos referimos a su cultura. A lo largo de

la historia podemos ver varios autores que han buscado analizar la cultura de las naciones o grupos sociales, entre ellos: Montesquieu, quién habló de la relación del comportamiento humano con el clima; Alexis de Tocqueville quien escribió sobre las razones que permitieron que la democracia floreciera en América; Max Weber nos ilustró la importante relación que puede existir entre las creencias religiosas y la economía en su *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*.

Así podríamos seguir enumerando a un sinnúmero de autores que han estudiado el cambio social, de la sociedad e incluso de la humanidad como civilización. Sin embargo, lo que nos interesa en este trabajo es la cultura desde la perspectiva del conocimiento, o en palabras llanas, las creencias culturales de las personas. Es decir: por qué las personas creen lo que creen, y como eso determina su comportamiento. De ahí que nos estaremos refiriendo a lo largo del texto a conceptos como el de **pensamiento colectivo**, y otros más que han surgido de analizar cómo “piensan” los grupos sociales.

Esta propuesta se deriva de perspectivas desde la psicología y la sociología que marcan de forma general que para que una persona cambie en su forma de actuar, cambia su forma de pensar, de tal forma que el pensamiento precede a la acción. Nuestra forma de pensar determina nuestro comportamiento. Así que si realmente queremos estudiar el cambio social, debemos analizar el pensamiento social –colectivo- previamente. Así llegamos a una de las preguntas que le darán hilo al presente texto: ¿Qué hace que una persona crea en algo? Es decir, en que acepte sin dudar que algo es verdadero, y luego: ¿Qué hace que una sociedad crea en algo?

Estas preguntas nos remiten directamente a las teorías que estaremos utilizando, la **sociología del conocimiento**, que estudia las ideas en su origen social, así como el efecto que tienen sobre la sociedad. Y la **sociología de la religión**, que analiza las religiones –sus planteamientos, estructura, reglas, etc.- de forma profunda, así como su influencia en el comportamiento colectivo. Nuestro interés no está en estudiar las religiones, sino tomar prestado desde esta disciplina sociológica el interesante y abundante bagaje de conocimientos que ha acumulado a lo largo de su historia, y usar su marco de análisis en el **pensamiento colectivo**.

La decisión de tomar estas teorías se basa en que la primera es la que analiza, a diferencia de la psicología o la psicología social, el pensamiento desde el punto de vista colectivo, y la segunda representa el campo de análisis de creencias más extendido y con mayor acumulación de conocimiento. El reto es aplicar sus aportes y conocimiento, en lugar de una comunidad religiosa, a un grupo social delimitado.

La importancia de que el pensamiento determine el comportamiento está en la motivación, es decir, retomando el significado de la palabra motivación, que viene del latín y se refiere al movimiento, mover consiste básicamente en cambiar a un cuerpo de un lugar a otro. Al aplicar esto a las personas, decimos que alguien tiene un motivo cuando nos referimos a la razón por la cual se mueve, o en otras palabras actúa y hace lo que hace. A este proceso mental se le llama “motivación”.

una fuerza del organismo que le impulsa a actuar y a perseguir determinados objetivos; es decir, la motivación es un proceso que provoca determinado comportamiento o que modifica uno ya existente. Desde el punto de vista psicológico, el comportamiento siempre es motivado, ya sea que esté dirigido hacia una meta previamente fijada o no. (Mankeliunas, 1996)

Hablando ya de comportamiento social, existen al igual que con el cambio social, muy diversas teorías para su explicación, desde el conductismo, la elección racional, el estructuralismo, el funcionalismo, teoría de sistemas. Sin embargo, si queremos llegar al fondo del asunto, y analizar ¿por qué cambia una persona? y sobretodo ¿por qué cambia una sociedad?, debemos buscar la causa última o el fin último de la acción. Analizar si las personas y las sociedades son libres de determinar las metas que buscan o si son llevadas por causas externas, si el individuo fija la acción o si es la estructura. Para este problema nos sirve la analogía física sobre el movimiento, según la cual a toda acción corresponde una reacción igual y contraria.

Es decir que si existen diferentes motivos o causas por los cuales una persona realiza una acción y busca una meta, habrá uno entre todos que sea el más fuerte, el principal motivo, la primera causa o dicho de otro modo, la causa final o última. La medicina es menos importante que la salud, pues usamos la primera para conseguir la segunda, puesto que buscamos la salud para vivir, pero no vivimos para tener salud. Es así como en este trabajo retomaremos la visión de Gramsci sobre la primacía de lo intelectual sobre otros fundamentos del cambio y analizaremos el papel de las ideas y en particular del pensamiento colectivo en el cambio social.

Uno de los autores que fue reconocido por haber identificado cómo la pertenencia a un grupo social determinaba su forma de actuar fue Karl Marx. Él vio a la sociedad inmersa en una lucha de clases, lo cual genera un proceso dialéctico en el cual van cambiando las relaciones de producción. En esa propuesta Marx nos habla del concepto **conciencia de clase**, la cual básicamente se refiere a la mutua identificación de los intereses que comparten los miembros de

determinada clase social y sin la cual no podrían unirse para defenderlos. Tomar conciencia de clase sería uno de los primeros pasos para lograr la Revolución (cambio cultural), y en este contexto el autor nos da la base para comenzar a estudiar la **conciencia colectiva**.

No es la conciencia (*Bewusstsein*) de los hombres la que determina su existencia (*sein*), sino, por el contrario, su existencia social es la que determina su conciencia. (Marx, 1904)

Aquí encontramos uno de los argumentos principales, que llevaron a la creación de la sociología del conocimiento como subdisciplina en las ciencias sociales. Luego de eso Gramsci, retomó la teoría marxista, criticándola de economicista, es decir, reducir la solución de las contradicciones sociales en el terreno económico. De ahí que nos planteo ideas como: que el poder no se conquista sólo por las armas, sino por la conciencia de la gente y que en la sociedad no se da una lucha de clases, sino una lucha ideológica. Con esto, la cultura pasa a formar parte esencial de la dirección que toma la sociedad, puesto que:

la clase en el poder reproduce su concepción del mundo a través de los aparatos ideológicos [ejemplo: iglesia]. La lucha ya no es de los proletarios contra los burgueses, sino de la cultura de la clase en el poder contra la cultura de las clases subordinadas (superestructura contra estructura). Ganarán los segundos cuando dejen de creer en los argumentos impuestos y difundidos por la burguesía –no cuando los derroten con las armas-. (Fernández, 2003)

Cómo podemos observar, desde la visión que nos plantea Gramsci, el cambio social se perpetúa, no por factores económicos sino culturales. Es decir, que si se puede influir en la forma de pensar de una persona, se estará al mismo tiempo, influyendo en su comportamiento. El cambio social no se presenta en la estructura económica y luego en el pensamiento de las clases sociales, como sostenía Marx, sino que primero cambia la cultura y luego el orden social.

Robert Bellah – Religión Civil

La idea de tomar la sociología del conocimiento para estudiar el cambio cultural vino al leer sobre el concepto de “religión civil” en Robert Bellah, quién hace lo mismo pero con la sociología de la religión, aplicada a la sociedad civil. Retomó a Rousseau en su *Contrato Social*,

quién fue el acuñador del concepto referido, trasladando el marco de análisis de las creencias religiosas a un grupo social. Desde este acercamiento, se observa a la sociedad como si fuera una religión, representando una guía moral para la sociedad.

La **cultura** es algo tan extenso que todos hablan de ella, y podría decirse que cada persona tiene una cultura puesto que nuestra identidad personal se va formando a través de la persecución de una imagen nos formamos en la mente y que deseamos transmitir a los demás, consciente o subconscientemente. La cultura está casi en todo lo que hacemos, desde lo que compramos, los programas de televisión que nos gustan, nuestras interacciones cara a cara e incluso la idea sobre quiénes somos. (Smith y Riley, 2009)

La palabra cultura provino de Inglaterra y estaba asociada al “cultivo” de plantas y animales, más en un sentido de criar o hacer crecer, así como a la religión, de ahí que llamemos a ciertos rituales “culto”. A partir del siglo XIX y desde el XVI el uso de este vocablo comenzó a extenderse más en un sentido de un mejoramiento individual de la mente y los modos, mediante la educación. Era una forma de relacionar el cuidado de una cosecha con el ser humano en su desarrollo. Por eso es que clasificamos ahora a las personas como de cultas o incultas. Al ser usada la cultura para referirse a la sociedad, se diría que se hace en el sentido de civilización. Con la llegada de la Revolución Industrial la cultura se usó para contrastar al mecanicismo que inundaba la sociedad, aludiendo al desarrollo espiritual frente al material. (Smith y Riley, 2009)

Sin embargo, de entre todos los usos de la cultura, el que nos interesa en particular es el de **modo de vida, actividades y costumbre de un grupo o sociedad**. El que se refiere a un **ideal**, a algo metafísico, no material, a un **patrón de creencias, valores, símbolos, signos y discursos**. A este concepto se le puede ver con un movimiento en dos vías, por una parte la sociedad crea la cultura, pero por otra, es una fuerza autónoma que dirige a la sociedad. (Smith y Riley, 2009)

Lo que buscamos hacer al teorizar sobre la cultura, es establecer una serie de parámetros o sistema de ideas para explicarla, basados en principios generales sobre los hechos. Nos interesa determinar la forma en que los grupos sociales entienden su cultura y cómo ésta tiene influencia en su vida diaria. De acuerdo a Smith y Riley (2009) de la teoría cultural se analiza su **contenido**: las diferentes maneras en que entendemos la cultura, ya sea valores, códigos, ideologías y cómo cambian la interpretación que se hace. Por otra parte, las **implicaciones sociales**, es decir la influencia que ejerce la cultura en la vida social y la estructura de la sociedad –estabilidad, solidaridad, conflicto, desigualdad. Y finalmente **la acción**, o la relación con el individuo a la hora de tomar sus decisiones, cómo éste moldea su vida de acuerdo a su cultura,

algunos dicen que la constriñe y otros que la simplifica, se detiene en la construcción de las identidades personales y la motivación.

Cuando Robert Bellah escribió “*Civil Religion in America*” (1967), argumentando que la religión estadounidense no sólo se encontraba en las iglesias, sino también en la sociedad, y que se llamaba **religión civil**. Puesto que aunque se había separado legalmente la Iglesia del Estado desde hace tiempo, podían observarse características religiosas tanto en la política como en la vida de los civiles. De ahí partió para identificar una relación paralela en la sociedad americana, a través del estudio de las declaraciones presidenciales, desde las cuales se aseguraban estas cuatro afirmaciones: 1) La obligación de hacer la voluntad de Dios en la tierra; 2) La idea de que Dios le da soporte a la ley, el orden y la autoridad; 3) La noción de que Dios participa en la historia y que juzga a la nación; 4) La creencia de que los estadounidenses fueron elegidos por Dios. (Smith y Riley, 2009)

También encontró similitudes entre los ritos y ceremonias civiles con las religiosas, pues en las primeras encontró el equivalente a mártires y profetas en Lincoln, Washington, Kennedy, entre otros. La vida civil se componía entonces de rituales y símbolos, incluso de lugares sagrados. Tenía la función de una religión: generar solidaridad y motiva a hacer sacrificios personales por el bien colectivo. Inspiró las reformas democráticas, la abolición de la esclavitud, pero también contenía su lado oscuro: el poner a Estados Unidos como el pueblo elegido para hacer la voluntad de Dios en la tierra y justificar así el colonialismo o la idea de ser la policía del mundo e implantar la democracia a su conveniencia. (Smith y Riley, 2009)

En el mundo preindustrial, la religión involucraba la vida diaria del hombre, desde sus hábitos y conciencia, hasta la legitimidad de la ley, era la fuente de autoridad e incluso la explicación de los fenómenos naturales... aunque no en un sentido de explicación del mundo; por sí misma, la religión era el sentido de la vida –y lo es para quienes la poseen. Y en contraparte, la religión civil consiste en:

el proceso de sacralización de ciertos rasgos de la vida comunitaria a través de rituales públicos, liturgias cívicas o políticas y piedades populares encaminadas a conferir poder y reforzar la identidad y el orden en una colectividad heterogénea, atribuyéndole trascendencia mediante la dotación de carga numinosa a sus símbolos mundanos o sobrenaturales, así como de carga épica a su historia. (Smith y Riley, 2009)

Rousseau planteaba que para los pueblos sus reyes eran dioses y que la guerra, en cierto sentido, no era más que un enfrentamiento entre dioses y cultos. Y para él la religión civil consistía en hacer de la patria un objeto de adoración ciudadana, en la que se sirve al Estado en lugar de a un dios. Por su parte Alexis de Toqueville descubrió la relación entre las religiones practicadas por los norteamericanos y las formas de gobierno democráticas, así como el mantenimiento de sus instituciones. (Smith y Riley, 2009) Desde este acercamiento, se observa a la sociedad como si fuera una religión, representando una guía moral para la sociedad.

Durkheim – Sociología de la Religión

La propuesta del presente trabajo es tomar como modelo, los esfuerzos y avances realizados por la sociología de la religión, pues esta rama del saber lleva recorrido un importante trecho en el análisis de las creencias. De tal forma que podríamos plantear la inquietud de nuestro estudio de la siguiente forma: ¿Por qué las personas creen lo que creen? y ¿Cómo lo que creen determina su comportamiento?

Lo que hace Durkheim en *Formas elementales de la vida religiosa* es establecer a la sociedad como “un sistema de ideas compartidas sobre las cuestiones del sentido de la vida y del bien y del mal”, (Santiago, 2008, 12) que al ser desintegrado nos permite observar a la religión como parte fundamental para la cohesión social. Al estudiar los sistemas religiosos más primitivos de Australia, Durkheim logra desintegrar la religión en sus elementos más básicos, los cuales podemos aplicar al estudio del pensamiento colectivo.

Para Durkheim, la religión es una realidad colectiva construida por representaciones colectivas y los ritos tienen la finalidad de mantener o renovar estados mentales en los grupos. (Durkheim, 1912, 38) Estas realidades sociales son producto del pensamiento colectivo e incluso sus representaciones básicas están en relación con las categorías del entendimiento humano (tiempo, espacio, género, causa, sustancia...). El pensamiento científico constituye un sistema de representaciones, al igual que la religión, la mitología, o el pensamiento primitivo.

Partiendo de esas categorías elementales del pensamiento, Durkheim (Durkheim, 1912, 77 y 80) escribe que todas las creencias religiosas hacen una clasificación de las cosas, tanto las físicas como las metafísicas en dos géneros, lo profano y lo sagrado, las posteriores representaciones se basan en esta distinción y expresan la naturaleza de las cosas y sus relaciones bajo esta dicotomía. Es mucho más fuerte que la simple distinción entre el bien o el mal, puesto que éstas son contrarios dentro de un mismo género, mientras que lo sagrado y lo profano

representan géneros opuestos. De aquí se parte para establecer lo moral y colectivamente correcto y lo incorrecto, así como las obligaciones y prohibiciones para la conducta.

Otro elemento básico son los ritos, o las reglas que establecen como deben comportarse los hombres ante lo sagrado. Junto con el anterior conforma lo que es la religión en forma general: un “conjunto de creencias y sus correspondientes ritos”, (Durkheim, 1912, 83) Para completar el cuadro hace falta una colectividad determinada con creencias compartidas y que sus miembros estén estrechamente ligados por esa fe común; a esta sociedad se le llama Iglesia –una comunidad moral. Lo que le da unidad es que sus miembros “se representan de la misma manera el mundo sagrado y sus relaciones con el mundo profano, y porque traducen esa representación común en prácticas idénticas”. (Durkheim, 1912, 87)

Es decir que una religión es esencialmente colectiva, pues es un sistema de creencias y prácticas relativas a las cosas sagradas que unen a una comunidad moral (Iglesia). Algo importante en el estudio del pensamiento colectivo y el pensamiento en general así como de las creencias, es que no se trata de asegurar si son verdaderas o no, incluso científicamente probadas, basta con que las personas las crean para que se las representen como reales y más aún, regulen su conducta.

Las religiones ofrecen una clasificación de las cosas de la naturaleza con lo que conforman una representación del universo, con categorías tan simples como la de lo terrestre, lo marítimo, lo celeste, entre otros. Esta representación sistemática del mundo se presenta gracias las nociones religiosas que permiten organizarlas mediante un acuerdo entre todos los miembros de la tribu, pues lo han pensado colectivamente. De ahí que podamos tomar el modelo de análisis de la sociología de la religión para el pensamiento colectivo, pues es a su vez una representación del mundo. Básicamente cada grupo social construye una representación del mundo a través de un sistema de creencias e ideas. Y eso es lo que analizamos, cómo el pensamiento colectivo influye el comportamiento de los miembros de una sociedad.

Los miembros de ese grupo comparten las creencias, y reforzando basta con que ellos crean el sistema de creencias para que tenga sobre ellos una fuerza para actuar. Una sociedad es para sus miembros como un dios para sus fieles. (Durkheim, 1912, 329) Es superior a los individuos, y ellos dependen de ella, se sienten obligados a actuar de cierta forma por el principio sagrado. El hombre que vive en sociedad siente la presión que ella exige para existir, desde privaciones y sacrificios en torno al interés común, así como una serie de reglas de conducta y modos de pensar, aun contra nuestros instintos básicos. La sociedad se convierte en autoridad moral para las personas y la respetamos como tal. (Durkheim, 1912, 330)

Esa presión que la sociedad ejerce sobre el individuo existe primeramente en el pensamiento colectivo, la siente como si fuera una fuerza externa a él, que tanto puede generar sentimiento de respeto y castigarlo, como sustentar sus esfuerzos y darle confianza en lo que hace, todo como un principio externo, pero que también actúa en nuestro interior, pues “la sociedad sólo puede existir en las conciencias individuales”. (Durkheim, 1912, 333)

De acuerdo a Durkheim (1912, 333) cuando las personas se reúnen en grupo, son susceptibles de sentimientos fuertes y de cierta euforia que provoca la sensación de fortaleza muy real, capaz de llevarlas acciones que individualmente jamás harían, se generan pasiones muy intensas que sólo se satisfacen mediante actos violentos y desmesurados. En esos momentos de euforia colectiva la sociedad sacraliza, y eso puede ser heredado por generaciones. Lo que sucede en esos momentos es que se crean símbolos para representar la fuerza de la colectividad, y pueden ser desde una bandera, hasta un animal o una combinación de colores. “la idea y su símbolo están estrechamente unidas en nuestra mente”. (Durkheim, 1912, 34) Cuando un soldado muere por salvar una bandera, lo que realmente piensa que hace es morir por su patria, es decir que esa idea mueve a la acción, debido a lo que representa.

Que un estandarte quede o no aislado en manos del enemigo no hará que la patria se pierda, y, sin embargo, el soldado se expondrá a morir para recuperarlo. Nos olvidamos de que la bandera es sólo un signo, de que no tiene valor por sí misma, sino que sólo es un recordatorio de la realidad que representa, y la tratamos como si ella fuera esa realidad. (Durkheim, 1912, 349)

Lo mismo ocurre con los fenómenos sociales, que sólo nacen en grupo, y ésta es la fuerza religiosa, la fuerza colectiva, una fuerza moral. Esa impresión de poder se genera cuando la colectividad se reúne e impresiona al individuo, es “la forma en que la conciencia colectiva actúa sobre las conciencias individuales. Su autoridad no es otra cosa que una manifestación del ascendente moral que ejerce la sociedad sobre sus miembros”. (Durkheim, 1912, 352) Con la religión las personas no se representan el mundo físico, si así fuera ya no existiría, sino que se representan a la sociedad, a sus miembros y las relaciones entre ellos. De la sociología de la religión podemos tomar los elementos de una creencia religiosa y que hace que las personas crean en ella, así como las creencias colectivas, y luego utilizar estos elementos para buscarlos en las sociedades en la forma de **pensamientos colectivos**.

Mannheim – Sociología del conocimiento

La sociología del conocimiento analiza la forma en cómo piensan las personas, no en un sentido individual, sino “como instrumento de acción colectiva... esos métodos de pensamiento, por medio de los cuales tomamos nuestras decisiones más importantes y tratamos de diagnosticar y orientar nuestro destino político y social”. (Mannheim, 1936, 33 y 34) Una de las tesis principales de esta subdisciplina es que no se pueden entender algunas formas de pensar –las colectivas- si no se conoce su origen social. Es decir, sólo el individuo es capaz de pensar, pero no todas sus ideas provienen de él, sino que surgen a través de su experiencia de vida, dentro de una sociedad.

Podemos comparar el pensamiento colectivo con el idioma, funciona porque toda una sociedad lo comparte y entiende por la misma palabra un solo significado, a través del cual ordena lo que dice y esto permite la comunicación. Así como no es posible derivar un idioma de un individuo aislado tampoco se puede derivar un comportamiento individual de la mente de una persona; es fundamental tener en cuenta el contexto social en el que se formó, así como su origen. De la misma forma que la gente habla un idioma de un grupo, piensa en la forma que lo hace el grupo social al que pertenece. Está limitado de dos formas: hay una situación establecida y en ella hay modos preformados de pensar y de actuar.

no son los hombres en general los que piensan, ni siquiera los individuos aislados, sino hombres que pertenecen a ciertos grupos y que han desarrollado un estilo particular de pensamiento en una interminable serie de respuestas a ciertas situaciones típicas que caracterizan su posición común”. (Mannheim, 1936, 35)

Para Mannheim (1936, 52), el papel más importante del pensamiento en la vida es el de orientar la conducta, es decir, tomar decisiones. Cada decisión que tomamos implica hacer un juicio sobre lo que está bien y lo que está mal, lo que es mejor y lo que es peor, lo que preferimos, lo que queremos y lo que debemos. Para ello los hombres analizan desde lo más simple de su vida hasta cuál es la forma de organización social más justa; en cualquier caso se está haciendo un esfuerzo para moldear la vida hacia un ideal planteado.

Antes de tomar una decisión, se debe de definir la situación, y esto también se hace de forma colectiva cuando varias personas de un mismo grupo la definen de la misma manera, como en un movimiento social. “Puede ser falsa o verdadera, cuando un grupo llama a otro herético, y

por esto lucha contra él, pero sólo mediante esa definición la lucha constituye una situación social”. (Mannheim, 1936, 54) De hecho la característica esencial que nos hace pertenecer a un grupo es que vemos al mundo de la misma manera. Lo que hace la sociología es colocar al individuo dentro del entramado de otras vidas individuales y el origen de sus motivaciones en el contexto de la vida grupal.

“la política fue la primera que descubrió el método sociológico en el estudio de los fenómenos intelectuales. Básicamente, **las contiendas políticas fueron las que permitieron por primera vez a los hombres percibir los motivos colectivos inconscientes que siempre orientaron el pensamiento.** La discusión política es, desde el principio, algo más que una argumentación teórica; desgarrar los disfraces, desenmascara los motivos inconscientes que ligan la existencia del grupo con sus aspiraciones culturales y con sus argumentos teóricos”. (Mannheim, 1936, 72)

La mejor forma de comprender la **mentalidad de un grupo** es delimitar sus **esperanzas, aspiraciones y propósitos**, eso es lo que nos permite observar la interpretación del mundo que hace, así como el sentido que le da a sus acciones para alcanzar el futuro deseado. Para ello sirven las normas sociales y los valores, para determinar el sentido de la conducta, de decirle a una persona dentro de las opciones para decidir, qué es lo que debe elegir.

De hecho la palabra “valor” viene de la economía, y nos indica una selección entre distintos valores, pero sobre eso, una categorización de los mismos muy abstracto. Al establecer lo que vale más que otra cosa, y por ende debe ser preferido, está enmarcado en la atribución de valores por la sociedad, desde la familia, hasta la responsabilidad ante el mundo, como lo hacen los movimientos ecologistas. Así, se dice que hay estabilidad social cuando no hay conflictos, mismos que desde esta perspectiva surgen por el cambio en los valores sociales. Si hay estabilidad en los valores e ideas dominantes de una sociedad, su estructura podrá permanecer. (Mannheim, 1936, 119)

“La única forma en que el futuro se nos presenta es la de posibilidad, mientras que el imperativo, **el ‘debería,’ nos dice cuál de esas posibilidades debemos escoger...** la necesidad de escoger decididamente, de antemano, nuestro camino y, en estrecha relación con él, **la necesidad de un imperativo (utopía) que nos impulse hacia adelante...**

vemos por qué no puede existir interpretación alguna de la historia si no es dominada por el interés y por el esfuerzo hacia una meta... (Mannheim, 1936, 297-298)

Ideales culturales

De lo anterior, podemos decir que la sociedad tiene el poder de sacralizar, no sólo cosas o personas, sino también ideas. Una bandera es tela, pero para el soldado es mucho más que eso, y lo mismo pasa con el valor que atribuimos a objetos, de manera completamente subjetiva, como un sello de correos antiguo que vale una fortuna, pues el precio no depende de sus características físicas, sino metafísicas. Prácticamente cualquier cosa puede adquirir la característica de ser sagrada, pero aun así, los ideales son fuerzas reales en las personas, pues influyen grandemente en su conciencia y por ende, en su actuar. (Durkheim, 1912, 359)

Las ideas se van sublimando en ideales culturales. Ellos conforman una de las partes más importantes que puede analizar la sociología del conocimiento en relación con los cambios sociales, pues son una de las representaciones más claras del pensamiento colectivo.

Lo que también hemos descubierto es que el pensamiento político está condicionado por la situación de vida del grupo al que pertenece así como de su contexto social. Los líderes conservadores creyeron representar al pueblo encarnando el *espíritu de la época*, mientras que los socialistas y comunistas “se creen los agentes del proletariado provisto de conciencia de clase”. (Mannheim, 1936, 179)

Toda época permite que surjan ideas y valores que contienen en una forma condensada las tendencias irrealizadas que representan las necesidades de la época. Esos elementos intelectuales se convierten entonces en materias explosivas capaces de destruir el orden vigente. (Mannheim, 1936, 236)

Existen diferentes perspectivas que observan el mundo, las cuales están relacionadas con los grupos sociales. La tarea de la sociología del conocimiento es identificar las relaciones entre esas formas de pensamiento colectivo y los intereses colectivos que están presentes en la estructura social que las forma.

En cuanto los grupos sociales que son susceptibles de ser analizados desde esta perspectiva están todos, desde la humanidad completa (por ejemplo: el hecho de que se haya establecido como ideal de conocimiento, las ciencias naturales), como proceso de civilización,

grupos ideológicos, políticos, escuelas, religiones, sectas religiosas, grupos de trabajadores, entre otras. (Mannheim, 1936, 313) Es decir que desde la investigación podemos delimitar las unidades sociales y observar los factores de su posición social, mucho más allá de la clase económica. Cada grupo tendrá un conjunto de sentidos y valores inherentes a su posición social, así como una concepción del mundo, y de ella una derivación de propósitos colectivos.

la determinación de la particularidad de una perspectiva se convierte en un índice cultural e intelectual de la posición del grupo en cuestión”. (Mannheim, 1936, 322)

Lo interesante de los ideales culturales es que todos representan construcciones subjetivas, es decir, sólo el hombre tiene la capacidad de ir contra sus instintos –especialmente el de supervivencia- en aras de la búsqueda de valores abstractos, como la justicia, el amor, la gloria y el amor. En la medida en que enfrenta la muerte, y sobrepasa esa subordinación al instinto de supervivencia, puede trascenderse para completarse como hombre –ser humano-, diferenciándose de los animales.

En el caso de Weber, tomó algunos ideales religiosos de los protestantes ascéticos, como determinantes de una mentalidad económica, la del capitalismo. De esta forma podemos tomar como una categoría de análisis del cambio social los ideales culturales, dentro del pensamiento colectivo. Podemos usar el método utilizado por Weber, para distinguir la influencia de los ideales religiosos en la economía, podemos utilizar cualquier ideal para estudiar su influencia en cualquier ámbito de la vida diaria.

Una muestra de cómo la humanidad, en general, dentro de la modernidad, habiendo heredado el ideal de la ilustración materializado en la razón, argumenta que ésta es el elemento que le da forma al hombre, y más aún a la sociedad. La razón, entonces es el elemento fundamental que le da sentido al actuar humano y quién determina lo que la “buena vida”, “la felicidad”, e incluso “la moralidad”. (Mbembe, 2003)

En esta línea, Durkheim nos plantea un “modelo de cambio social basado en la génesis permanente de **ideales colectivos**, cuyo arranque histórico es la contraposición entre lo profano y lo sagrado”. (Rodríguez, 2011, 670)

Lo que colma entonces el pensamiento son las creencias comunes, las tradiciones, los recuerdos de los grandes ancestros y el ideal colectivo que encarnan; en una palabra: contenidos sociales. Incluso los intereses materiales, que las grandes ceremonias

religiosas están encargadas de satisfacer, son de orden público y, por tanto, social. La sociedad en pleno está interesada en que la cosecha sea abundante, en que la lluvia venga a tiempo y sin excesos. (Durkheim, 1912, 531)

Espíritu del capitalismo

Una vez que hemos esbozado el marco teórico para estudiar el cambio cultural procederemos a dar algunos ejemplos de cómo puede utilizarse la sociología del conocimiento y también la sociología de la religión con ese propósito. La principal categoría a utilizar son los ideales culturales, y de ahí podemos desprender las demás creencias de una sociedad o bien, un grupo social determinado. Cada grupo social genera una interpretación de la realidad, lo cual se constituye en su visión del mundo, incluyendo valores sobre lo sagrado y lo profano, lo que se debe hacer y lo que no, las obligaciones y las prohibiciones. A partir de ellas, la sociedad impone sanciones y premios hacia el comportamiento social. Éstas creencias se materializan en el pensamiento colectivo, es decir una interpretación sobre la vida que comparten los miembros del grupo en cuestión.

Para empezar podemos referir el trabajo de Max Weber, que ya hemos referido con anterioridad, sobre la influencia de los ideales de los protestantes, en particular los ascetas, en la formación del espíritu del capitalismo. Lo que comenta el autor es que en todo el mundo se ha dado el comportamiento económico que busca una ganancia mediante el cambio, pero que en Occidente surgió una forma del mismo muy particular, que se diferenciaba de los demás debido a la organización racional del trabajo libre. (Weber, 1905, 15-16)

Weber tuvo el mérito de preocuparse no tanto por el funcionamiento del capitalismo o su estructura –como Marx- sino más bien en su origen social y cultural, se enfocó en:

determinar la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de una <<mentalidad económica>>, de un *ethos* económico, fijándonos en el caso concreto de las conexiones de la ética económica moderna con la ética racional del protestantismo ascético. (Weber, 1905, 22)

Realizó su trabajo gracias a información estadística de la población de Baden (1895) en el ámbito industrial. Lo que encontró fue que los propietarios de empresas capitalistas, así como los trabajadores de las esferas más altas dentro de las mismas –que contaban con mayor preparación

profesional- eran mayormente protestante, y en menor cantidad católicos. Esto lo llevo a analizar las diferencias entre los rasgos protestantes y católicas para determinar las cifras antes mencionadas.

La ética profesional se refiere a la obligación de un individuo en su actividad profesional, como parte de una ética social, es decir que tiene una responsabilidad mucho más allá de su interés sobre cambiar su fuerza de trabajo por capital. El espíritu capitalista representa la implantación de “un nuevo estilo de vida sujeto a ciertas normas, sometido a una <<ética>> determinada” opuesta al <<tradicionalismo>>. (Weber, 1905, 61)

Desperdicio de comida en EU

En Estados Unidos se desperdicia mucha comida, es algo comúnmente afirmado, pero al revisar las cifras oficiales, se hace más evidente la magnitud de ese problema que no sólo es el desperdicio de comida, sino que la descomposición de los alimentos causa detrimento al medio ambiente. De acuerdo al Consejo de Defensa de los Recursos Naturales (NRDC, por sus siglas en inglés) (Citado por Márquez, 2012) los alimentos desperdiciados en ese país representan 165 mil millones de dólares al año, así como una cuarta parte del agua dulce.

Lo preocupante es que esta situación ocurre en varios países industrializados, pero que en nuestro país vecino es más grande el problema debido a que dicen, está arraigado a la cultura, es decir, la gente está acostumbrada a tirar a la basura cantidades enormes de alimento. La científica Dana Gunders de la NRDC, afirma que el 40% de los alimentos se desperdicia, y no sólo eso, sino que la propia producción de alimentos conlleva la utilización de agua –la agricultura consume el 80% del agua fresca en el país-, de tierra fértil –la mitad de la tierra para la producción de comida- y de energía –el 10% de la energía producida nacionalmente. (Márquez, 2012)

El problema cultural es que los estadounidenses piensan colectivamente que la comida que compran debe tener una apariencia perfecta, de ahí que incluso en México se empieza ya a observar en algunos centros comerciales americanos la presentación de algunas frutas o verduras del mismo tamaño, color y apariencia, casi hechas de plástico. Por su parte, la organización Feeding America (citada por: Márquez, 2012), que se dedica a rescatar comida útil para las personas más necesitadas, aseguran que parte fundamental del problema es la cultura, puesto que:

El consumidor en Estados Unidos quiere que los tomates sean rojos, redondos y perfectos. Los que no son, no se venden y ese es el producto tipo 'B' que rescatamos y distribuimos.

Conclusiones

Lo que podemos observar con los ejemplos anteriores, es que los ideales culturales pueden ser analizados como objetos de estudio dentro de las sociedades, y al hacerlo dentro de la categoría del tiempo, bien podemos comparar el cambio cultural, así como proponer diversas medidas para buscar generar un cambio en el pensamiento colectivo con la finalidad de corregir algunos problemas sociales. En el último ejemplo, podría decirse que más que tratar de rescatar basura del desperdicio, también podríamos invertir esfuerzo en convencer a la gente de no desperdiciar tanto, para de esta forma estar generando un cambio cultural, y no sólo tomar medidas paliativas para los problemas.

En ese sentido, tanto la sociología de la religión como la sociología del conocimiento han adelantado en establecer categorías de análisis en torno a la dinámica y el funcionamiento de las creencias compartidas, las cuales pueden servir en el caso del impacto cultural de la sociedad civil. De tal forma que utilizarlas como herramientas del análisis que nos interesa será de gran ayuda para explorar nuevas fuentes para lograr cambios culturales.

Al abordar diversas teorías y realizar síntesis de las mismas, así como una investigación documental sobre las mismas, nos permite sostener que la utilización de la sociología del conocimiento y de la sociología de la religión para el estudio de los cambios culturales, puede ser un territorio no tan explorado, pero que promete mucho conocimiento para aportar al tema del cambio social.

Lo que nos dicen las teorías mencionadas en el párrafo anterior es que uno de los motivos, o primeros pasos, por los cuales la gente —o la sociedad— cambian de forma de pensar es **la duda**. Cualquier cosa que haga a alguien poner en duda lo que piensa, “su propia idea del mundo”, lo llevará a una crisis, en la que buscará de nuevo encontrar respuestas, que lo dejen tranquilo, en su nueva interpretación o readaptación.

“Aunque nos sean bien conocidas las condiciones en que surgen los conflictos, puede ocurrir que nada sepamos sobre la situación interior de los seres humanos, ni de cómo, **cuando quedan vacilantes sus valores, pierden su seguridad y se esfuerzan por hallarse de nuevo a sí mismos**”. (Mannheim, 1936, 53)

De tal forma que las propuestas para realizar cambios culturales podrían venir acompañadas de todo un trasfondo teórico sobre como plantear el cambio de mentalidad en el pensamiento colectivo, y para ello debemos primero construir alternativas de interpretación de la realidad que satisfagan a la población, lo suficiente como para en primer lugar, darse cuenta que dicho comportamiento no es el único y, en segundo lugar, que hay otro mejor que puede reemplazar el primero.

Hay todavía mucho camino por recorrer en esta propuesta, para ahondar profundamente en las propuestas para el análisis del cambio cultural desde la sociología del conocimiento y de la religión, pero el objetivo de la presente ponencia es argumentar a favor de esta propuesta y a su vez, hacer la invitación para que más investigadores exploren las formas de incluirla en sus análisis.

Referencias

- Durkheim, Émile (1912) *Las formas elementales de la vida religiosa*. España: Alianza Editorial (2008)
- Giner, Salvador (1993) Religión civil. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 61, 23-55
- Mankeliunas, Mateo (Ed.) (1996) *Psicología de la Motivación*. México: Editorial Trillas
- Mannheim, Karl (1936) *Ideología y utopía: introducción a la sociología del conocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica (2012)
- Márquez, William (2012) Como evitar que EE.UU. desperdicie casi la mitad de su comida. *BBC Mundo*. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/08/120823_eeuu_medio_ambiente_desperdicio_comida_wbm.shtml?print=1
- Mbembe, Achille (2003) Necropolitics. *Public Culture* 15(1), 11-40

- Rodríguez, José (2011) La crítica de la modernidad. En: Giner, Salvador (Coord.) *Teoría Sociológica Moderna*. España: Ariel

- Smith, Philip y Riley, Alexander (2009) *Cultural Theory. An Introduction*. Singapore: Blackwell Publishing

- Weber, Max (1905) *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. México: Colofón (2012)

El quehacer de la administración en las OSC de México: su potencial académico.

Luz Flaviana Castañeda Morales, Oscar Mauricio Espinosa Henao

Resumen

Desde hace tres décadas las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) viven un auge en México. Dicho fenómeno se explica por notorias transformaciones políticas, económicas y sociales que han influido en el importante posicionamiento del tercer sector en distintos ámbitos de la vida nacional. La ponencia da cuenta de su crecimiento e impacto económico; definiciones y características; ubicación en el entramado institucional y andamiaje legal; así como la revisión de los estudios de dichas organizaciones, abordándolas en tanto objeto de análisis de la administración. En este sentido se concluye la tímida aproximación que en el país se ha realizado a tales organizaciones –en comparación a países anglosajones, por ejemplo. Así se esboza su situación y deficiencias organizativas que abonan el terreno para que la administración las estudie y contribuya a su consolidación.

Palabras clave: Organizaciones de la sociedad civil (OSC) / México / Estudios administrativos OSC / Definiciones OSC / Marco legal OSC / Características OSC / Desafíos organizacionales y administrativos de las OSC.

Presentación

Las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar cada vez más preponderante en la vida social y económica de México. En los últimos años se presencia un auge de esfuerzos ciudadanos mediante los cuales proliferan organizaciones, bajo distintas denominaciones legales, que abordan temas de derechos humanos, medio ambiente, educación, género, salud, asistencia social, infancia, grupos vulnerables y un largo etcétera. Aunque dicho fenómeno ha sido estudiado por disciplinas como la sociología y la ciencia política, la presente ponencia establece cómo la mirada desde la administración ha sido tímida y tangencial pues se ha centrado en estudios de caso que no han permitido ponerse al servicio de un sector en permanente proceso de consolidación.

Cuestionamientos como ¿Cuál es el estado, tendencias y perspectivas del tercer sector en México? ¿Qué aproximación ha tenido la administración para su estudio en comparación a lo adelantado en otros países? y ¿Cuáles aspectos de las OSCs tienen potencial para ser estudiados

desde la administración de las organizaciones? Se dirigen a esbozar cómo la administración en México no ha contribuido al estudio y consolidación de las OSCs hasta el momento a pesar de constituir un promisorio campo de estudio.

Para comenzar se da cuenta del origen y aspectos sociopolíticos que explican su auge en México, en torno a lo cual coinciden autores y se complementan distintas fuentes secundarias. Seguidamente se analizan las estadísticas sobre la presencia de dicho sector, y se cruzan diversas fuentes que permiten apreciar la ausencia de consenso sobre cifras no obstante su importante papel. Luego se problematizan las definiciones y características básicas de la diversidad de términos concurrentes en torno al tercer sector y de interés para la administración, a la luz de distinciones legales pertinentes para México realizadas desde la lectura comparativa de los marcos legales que le conciernen.

Lo anterior sirve de encuadre para exponer el núcleo en torno al quehacer de la administración en la consolidación de las OSCs en México. Para tal fin –en primer lugar– se expone el alcance de la investigación administrativa del tercer sector a nivel internacional, dando cuenta de posgrados, centros académicos y publicaciones periódicas especializadas en Europa, América y Oceanía. En segundo lugar y a manera de contraste, se expone cómo México carece de posgrados, centros y publicaciones especializadas, y se muestra que dicho aspecto apenas ha sido abordado en unas cuantas tesis, artículos de revistas y ponencias. Lo anterior se construye con un análisis comparado y cualitativo que resulta compatible con algunas cifras de estudios internacionales por región del mundo. Los criterios metodológicos y alcance para dicho rastreo se amplían en el apartado respectivo.

En tercer lugar –y para finalizar– se retoman informes institucionales que plantean los aspectos promisorios de la gestión y funcionamiento de las OSCs en México dignos de ser atendidos por la administración para abonar el terreno de su mejoramiento continuo. Cabe agregar que la ponencia se atiene el rigor de ser una parte de una tesis de maestría en curso que se encuentra sistematizando trabajo de campo.

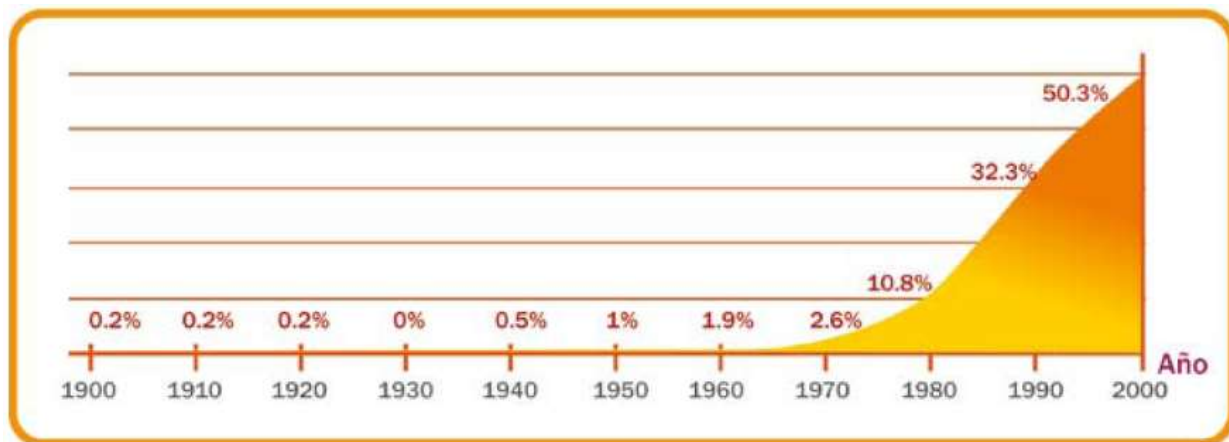
Origen y estado actual

En la segunda posguerra, desde las Naciones Unidas, surgen organizaciones ocupadas de temas de derechos humanos y justicia: las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que proliferan a escala mundial, nacional, regional y local (Concha Malo, 1994, pág. 133). En Latinoamérica surgen como espacios de acción ante el autoritarismo del siglo XX (Canto Chac, 2011); en México cobran protagonismo desde los ochenta como respuesta a la implementación de políticas

neoliberales que adelgazan al Estado, aunado al proceso de expansión e instauración en la sociedad mexicana de una tradición cultural similar al liberalismo democrático estadounidense, es decir formas de organización autónomas y autogestionadas del aparato estatal (Gutiérrez Martínez, 2005, pág. 294) reseñando a (Verduzco Igartúa, 2003).

En la Gráfica 1 se evidencia para finales del siglo pasado, el vertiginoso aumento en la constitución de asociaciones civiles en el Distrito Federal –la entidad federativa más dinámica en la representatividad de dicho sector. Según el (Centro Mexicano para la Filantropía, Iniciativa Ciudadana, & Gestión Social y Cooperación, 2011, págs. 17-23), tendencia que se explica por tres grandes factores, perspectiva que coincide con López Zamarripa (2005):

GRÁFICA 1.
Constitución de Asociaciones Civiles en el Distrito Federal



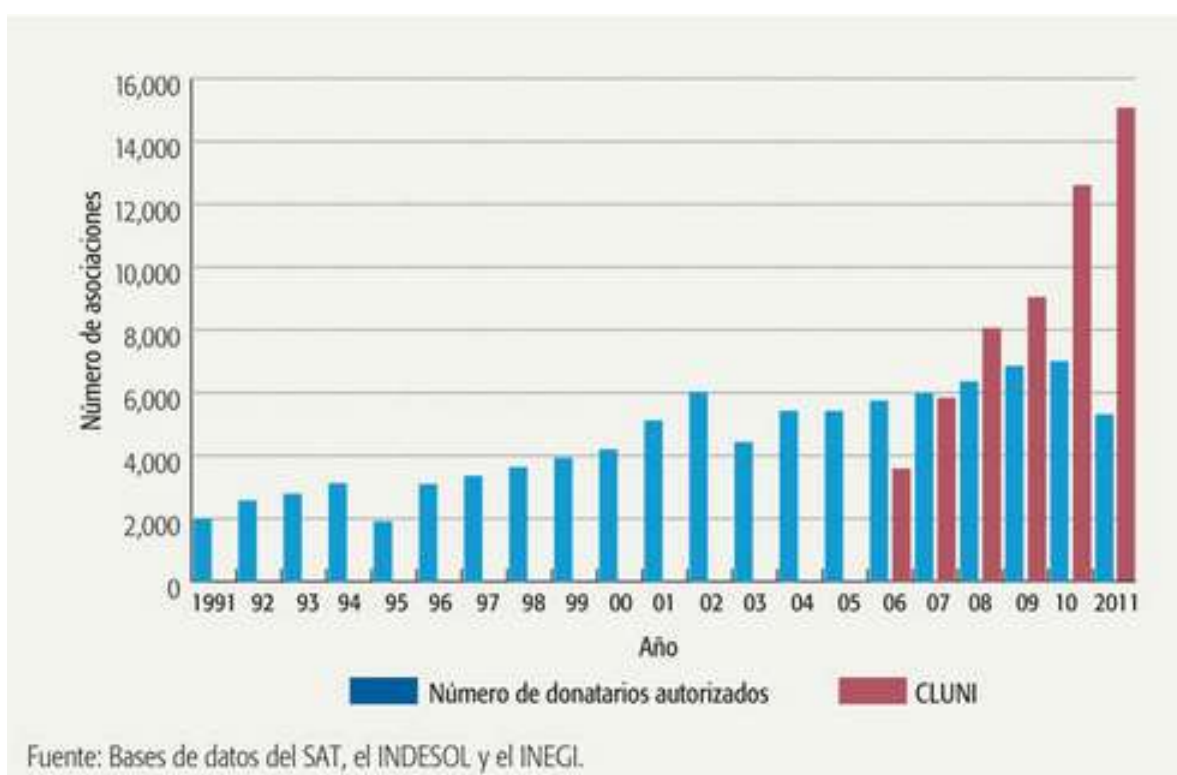
Fuente: (Gobierno del DF, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, 2008).

- 1) La crisis económica de 1982: fue el parteaguas asociado al reajuste estructural de la crisis de la deuda. Sectores populares y clases medias vieron perjudicadas sus condiciones de vida por la retirada del Estado en la provisión de bienes y subsidios, emergiendo alternativas autogestivas y movimientos urbano-populares que reivindicaban derechos.
- 2) El terremoto en Ciudad de México de 1985: catalizó la organización ciudadana ante los desastros gubernamentales para atender los daños. Constituye un hito en la historia de la participación organizada y voluntaria pues surgieron escenarios que potenciaron a las OSCs en la diversificación de fuentes de financiamiento, la coordinación de esfuerzos y una mayor visibilidad pública.
- 3) Las dudosas elecciones presidenciales de 1988: el descontento ciudadano detonó manifestaciones canalizadas en OSCs que marcaron sus límites y antagonismo hacia el

gobierno (Centro Mexicano para la Filantropía, Iniciativa Ciudadana, & Gestión Social y Cooperación, 2011, pág. 18 y 19).

En los ochenta surgen organizaciones en distintos ámbitos; en los noventa se consolidan y proliferan; y desde el 2000, con la alternancia de partido en la presidencia, su posicionamiento incide en su reconocimiento legal. En consecuencia, las OSCs mantienen un creciente dinamismo que puede apreciarse en la Gráfica 2. Cabe señalar que las cifras sobre la cantidad de OSCs varían según la fuente institucional; en la Tabla 1 se consolidan los datos según fuente.

GRÁFICA 2
DONATARIAS AUTORIZADAS Y CON CLUNI POR AÑO 1991-2011¹²¹



Fuente: (Layton, 2011)¹²²

TABLA 1

¹²¹ **Donatarias autorizadas:** organizaciones que emiten recibos deducibles de impuestos por los donativos recibidos. **CLUNI** (Clave Única de Inscripción) al Registro de OSCs de INDESOL: llave que permite a las OSCs concursar por recursos federales y para el diseño de políticas públicas.

¹²² La tendencia es visiblemente creciente, al sumar las donatarias autorizadas y las organizaciones con CLUNI. Según Michael Layton, tales cifras no significan el aumento en el número de organizaciones nuevas, sino el incremento de organizaciones registradas ante el SAT o para obtener CLUNI. Sea como sea, la gráfica refleja el dinamismo de organizaciones que se registran y hacen “oficiales”.

**NÚMERO TOTAL DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A NIVEL NACIONAL, SEGÚN
DISTINTAS FUENTES**

<i>Institución</i>	INDESOL		Secretaría Técnica de Fomento de las OSCs	SHCP-SAT	CEMEFI
<i>Año</i>	2010	2010	2012	2012	2013
<i>Carácter</i>	<i>Estimado general</i>	<i>Registradas con CLUNI</i>	<i>Sistema de Información del Registro Federal de las OSCs</i>	<i>Directorio de donatarias autorizadas</i>	<i>Directorio de instituciones filantrópicas</i>
TOTAL	40,000	12,782	19,283	7,320	23,277

Fuentes: Elaboración propia con base en (INDESOL, Observatorio Mexicano de la Crisis, 2010, pág. 53) (Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010) (León Miravalles, 2012) (SHCP-SAT, 2013) (Centro mexicano para la filantropía A.C.)

En la Tabla 1, se aprecia, por un lado, la gran diferencia de organizaciones estimadas vs. registradas vs. existentes-activas; y, por otro, la variedad de bases de datos recabados más no homologados pues tales listados se han integrado de acuerdo a las necesidades de la instancia civil o de gobierno.

Otras bases de datos sobre OSCs en México son:

- INEGI: Directorio nacional de asociaciones de y para personas con discapacidad (2011).
- SEGOB-Unidad para la Atención de las organizaciones sociales: Directorio Nacional de Organizaciones Sociales (2012).
- SRE: enlace de organizaciones en materia de cooperación y política exterior (2012).
- Gobiernos estatales, por ejemplo: DF-Dirección general de igualdad y diversidad social: Directorio de las organizaciones civiles del Distrito Federal (2009).

Con todo esto podemos ver, por un lado, la gran diferencia de organizaciones estimadas vs. registradas, y por otro, la gran variedad de bases de datos que distintas entidades públicas y/o de la misma sociedad civil han logrado recabar pero que no están homologadas, ya que dependiendo de las necesidades de la dependencia o de la organización civil es que se han creado todos estos listados. Seguramente debido a ello es la gran diferencia entre las organizaciones estimadas en México y las contabilizadas realmente.

En abril de 2013, INEGI presentó datos actualizados de la “Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro 2008-2011”, calculando a 2011 en 150 mil 608 millones (equivalente al 1.09% del PIB nacional) el aporte de las OSCs privadas. La Gráfica 3 presenta la composición del PIB ampliado de las OSCs según los grupos de la Clasificación Internacional de las Organizaciones Sin Fines de Lucro (CIOSFL), adaptada para México. La enseñanza e investigación y la religión,

ocupan los dos primeros lugares en aportar al PIB, aunque otras OSCs enfocan sus esfuerzos en sectores igualmente valiosos.

GRÁFICA 3

PIB AMPLIADO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL POR GRUPOS

CIOSFL, 2011

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013, pág. 56)

La variedad de bases de datos (gubernamentales y de las propias organizaciones) aunadas a la historia y relevancia de las OSCs, dan cuenta de:

- i) la vastedad del sector,
- ii) su dinámica creciente,
- iii) la inexactitud respecto a cifras, y
- iv) el potencial y relevancia de su estudio.

Definiciones básicas: entre las ONGs y el Tercer Sector

De acuerdo al momento histórico, contexto social y corriente que las aborda, se asumen como análogas las denominaciones organización... “de la sociedad civil”, “social”, “sin fines de lucro (o no lucrativa)”, “del tercer sector” o “no gubernamental”. El término Organización No Gubernamental (ONG) nace en los cincuenta en el seno de la ONU, reconociéndose robustas

formas de organización no gubernamental que canalizan recursos técnicos y financieros en proyectos de desarrollo no siempre vinculados al discurso oficial (Canto Chac, 2011) (López Zamarripa, 2005, pág. 142 y siguientes).

El término **Tercer Sector** es reciente y deviene del discurso angloparlante; engloba a las organizaciones no lucrativas: expresión orientada “hacia fines públicos, el cual busca completar las acciones del gobierno y del mercado para atender las necesidades sociales, cuyo fin es la consecución de un bien común, haciendo frente a las necesidades humanas y promoviendo la participación progresiva de la sociedad”, en los espacios desatendidos por la dinámica del mercado y la política estatal” (López Zamarripa, 2005, pág. 145). Surge al resquebrajarse el pensamiento dual constituido en las ciencias sociales durante los siglos XIX y XX, donde, por un lado, está la sociedad-Estado y, por otro, el actor individual o agente social (Gutiérrez Martínez, 2005). Así, tercer sector se refiere a colectivos que transitan/negocian entre uno y otro de estos sujetos (individuo y Estado), participando en el cambio político e histórico.

En México **Organización de la Sociedad Civil** equivale a organización social, refiere a sujetos organizados que reivindican derechos de terceros y toman distancia del sector público y privado. Salamon y Anheier (Verduzco Igartúa, 2003, pág. 26 y 27) las entienden como entidades autónomas e institucionalizadas hasta cierto grado; separadas del gobierno, sin beneficio económico entre sus asociados, y con actividad voluntaria y/o gratuita. Por su parte INEGI define a las **Instituciones Sin Fines de Lucro** como organizaciones sociales no lucrativas por ley o por costumbre que al no perseguir beneficios, no distribuyen los excedentes que pudieran generar; sus decisiones y gestión son institucionalmente autónomas y separadas del gobierno, además de no imponer coercitivamente la participación en ellas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012).

Sin embargo, los términos organización social sin ánimo de lucro o de la sociedad civil no están exentos de polémica pues:

- a) En estricto sentido sociológico todas las organizaciones son de índole social y civil, desde las empresas y partidos políticos hasta la familia y las iglesias, pasando por instituciones de asistencia privada, fundaciones, asociaciones de beneficencia pública o clubes deportivos.
- b) Puede cuestionarse si la noción “sin fines de lucro” o “no lucrativo” es adecuada pues sí persiguen hacerse de un excedente monetario que les permita nivelar los ingresos a los egresos. La razón es obvia: ninguna organización es viable si la cantidad de egresos es mayor a los ingresos. Pero se verá en los siguientes renglones que la diferencia radica en el cómo se utiliza dicho excedente.

Características de las OSCs

En cuanto a su posicionamiento social y político

1. Se definen como colectivos independientes ajenos a entidades gubernamentales y partidistas.
2. A diferencia de los partidos, su meta no es tomar el poder, aunque pueden colaborar con el mismo y de hecho contribuyen a la democratización del país.
3. Son autónomas: se autogobiernan y son independientes.
4. Para tal efecto cuentan con reglamentos, estatutos y procedimientos propios.
5. Gracias a su bagaje (de experiencias y conocimientos) participan en el debate políticas públicas relacionadas con su segmento territorial y social de trabajo.
6. Por ello median entre el plano estatal/gubernamental y el social/comunitario al cual se dirigen.

En cuanto a su trayectoria, forma de trabajo y proyección

7. Se integran en un primer momento para impulsar acciones a favor de sus intereses, generalmente relacionados con la defensa y promoción de derechos.
8. Trabajan en red prestando servicios sociales basados en principios de solidaridad y cooperación.
9. Muchas expresan propuestas alternativas e incluso culturas independientes: ni propiamente individuales ni precisamente estatales.
10. Dinamizan el tejido social al tener interlocución con sus pares y contrapartes en distintos ámbitos.
11. Por su función social son depositarias de confianza al valorarse su papel en beneficio de excluidos.
12. Así, motivan la adscripción voluntaria de colaboradores y aliados que trabajan de manera horizontal.

En cuanto a su financiamiento

13. No tienen ánimo de lucro, función comercial ni de beneficio: no persiguen la acumulación para el posterior reparto del excedente monetario entre accionistas, socios o colaboradores.
14. El excedente se reinvierte en la organización misma buscando perdurar en el tiempo, mejorar su operación y ampliar su impacto social.
15. El origen de su financiamiento es variable y puede provenir de: recursos públicos y privados por los cuales concursan, instituciones filantrópicas (tipo fundaciones), cooperantes

internacionales, donaciones, colectas públicas o bien generan ingresos mediante la prestación de servicios.

16. El recurso captado se transfiere a manera de trabajo social de acuerdo a su orientación y misión.

17. Muchas funcionan como prestadores de servicios sociales que, bajo la lógica keynesiana debería cubrir el Estado, pero dado su adelgazamiento algunos entes ciudadanos asumen responsabilidades ejecutando presupuesto público.

Fuente: adaptación propia con base en (Concha Malo, 1994, pág. 132 y 133), (Bermejo Jiménez, 2007) y (Gutiérrez Martínez, 2005, págs. 293, 296).

Figuras de organización de la sociedad civil

En el siguiente cuadro, el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), elabora un mapa para entender dónde están situadas las organizaciones de la sociedad civil dentro del espectro institucional y entender cómo es que están organizadas.

En el cuadro, hemos marcado en rojo el camino de las organizaciones que interesan a este estudio, sin embargo explicaremos todo el panorama.

Primeramente tenemos al **Estado Nación**, el cual está conformado por el **gobierno** y la **sociedad civil**. Esta última, y para fines explicativos, se organiza tanto **lucrativa** como **no lucrativamente**. Así, cuando se persigue el lucro, las **personas** pueden ser tanto **físicas** como **morales**, y desempeñar su **profesión** o constituir **empresas, corporativos** o **cooperativas** persiguiendo ganar dinero (lucrar).

En la otra rama, que es la que nos interesa, las personas conforman organizaciones **religiosas, políticas** o de **autobeneficio** (como clubes, cámaras, colegios, sindicatos) sin que su fin sea el lucro, sino la educación, el deporte, la religión, etcétera.

Pero la otra rama también está conformada por -las llamadas aquí- “**instituciones de terceros**”. Seguramente se les ha dado ese nombre ya que es aquí donde se conformaría el tercer sector en cuanto a que éste beneficia a terceros, es decir, no son organizaciones que benefician a sus propios miembros, sino a individuos que no son miembros de ellas.

Ya en este nivel, este tipo de organizaciones sin fines de lucro y de beneficio a terceros están distinguidas bajo tres grandes rubros: la forma en que se financian (**con patrimonio propio o sin él**) y las que están al **servicio del propio sector**. Es así que tenemos a **fundaciones empresariales** (como Fundación Televisa), **independientes** (organizaciones cuyo patrimonio es

por ejemplo la herencia de algún millonario), **operativas** (como las fundaciones internacionales que dan becas y financiamiento) y **comunitarias**.

Las **asociaciones operativas** (sin patrimonio propio), el segundo rubro dentro del tercer sector, son el gran universo de organizaciones que se dedican a distintos temas sociales como educación, salud, desarrollo, ecología, entre muchos otros y son la base de nuestra investigación (ver último cuadro con marco rojo). No cuentan con patrimonio propio y se financian a través de donaciones, tanto de personas como de instituciones, ya sean públicas o privadas. Estas organizaciones pueden recibir donativos de las propias fundaciones (primer rubro).¹²³

Por último tenemos las **instituciones al servicio del sector**, como Cemefi, cuyo trabajo es promover, fortalecer e investigar al propio tercer sector.

¹²³ Ver apartado de características páginas más arriba

Distinciones legales

El andamiaje normativo establece categorías distintas al decantado conceptual explicado hasta ahora. En un mismo rubro, la ley incluye a las organizaciones de autobeneficio, fundaciones, asociaciones operativas al servicio de un sector, entre otras. (Ver Cuadro 1, página anterior).

Cuando mínimo dos personas buscan constituir una organización de la sociedad civil, según la ley, pueden adscribirse a una de las siguientes posibles figuras legales:

- a) Asociación Civil (AC).
- b) Institución de Asistencia Privada (IAP).

En los noventa, gracias a la presión ciudadana organizada para posesionarse en la agenda nacional, se emitieron Leyes de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles, las cuales definen los criterios de estímulo y apoyo así como los términos de relación entre las mismas y con las entidades de gobierno, en un marco de derechos y obligaciones. Dichas Leyes cubren a todas aquellas organizaciones sin ánimo de lucro y con fines sociales.

A la base legal presentada, se suman reglamentos y documentos con disposiciones varias. También se mencionan en leyes tan diversas como la de sociedades mercantiles, hacienda, desarrollo rural y social, de salud y protección ecológica, entre otras. Se constata entonces que no existe un único “cuerpo de leyes coherentes e integradas, que cubran en su totalidad lo que serían las organizaciones sin fines de lucro” (López Zamarripa, 2005, pág. 147).

A continuación se desglosan las características y fundamentos normativos para las figuras legales mencionadas. El primer recuadro reseña las distinciones entre Asociación Civil, Sociedad Civil e Institución de Asistencia Privada. Luego se presentan definiciones y consideraciones de las Leyes de fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles. Se constata cómo en el espectro de las “asociaciones operativas” (según Cemefi) u OSCs” (de acuerdo a la ley), coexisten infinidad de fines sociales.

Aún cuando las Asociaciones Civiles (AC) y las Instituciones de Asistencia Privada (IAP) son las figuras más utilizadas dentro de las organizaciones sociales, se incluye la definición y características de las Sociedades Civiles (SC). Aunque pareciera que la denominación de esta figura legal puede ser utilizada también en las OSCs, por ser una razón social que permite fines de lucro se excluye de las figuras legales que pueden utilizar las OSCs.

	ASOCIACIÓN CIVIL (AC)	SOCIEDAD CIVIL (SC)	INSTITUCIÓN DE ASISTENCIA PRIVADA (IAP)
	CÓDIGO CIVIL FEDERAL (1928, última reforma: 2012) = CÓDIGO CIVIL PARA EL D.F. (bis)		LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL D.F. 1998, última reforma: 2010
Marco legal y definición	Arts. 2670 – 2687 Cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación (civil) (art. 2670)	Arts. 2688 - 2735 Por el contrato de sociedad los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial (art. 2688)	Son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social bajo la figura de fundaciones o asociaciones (art. 1). <i>Asistencia social:</i> conjunto de acciones dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales, patrimoniales y sociales de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o disfunción física, mental, patrimonial, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas y ejercer sus derechos, con el objetivo de lograr su incorporación a una vida familiar, laboral y social plena (art. 2, I).
Características	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro: no realiza actividades económicas (sus ingresos son por prestación de servicios o donaciones) • Socios no están obligados a aportar recursos propios • Tienen beneficios fiscales: no son contribuyentes para el cobro de ISR 	<ul style="list-style-type: none"> • Con fines de lucro: puede realizar actividades económicas que aunque no constituyen actos de comercio producen ganancias económicas a sus socios • Socios aportan recursos propios de diversa índole -pueden recibir provechos • Dependiendo de su función accede a algunos beneficios fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fines de lucro • Se orientan a un beneficiario colectivo, sin distinción individual • Tienen patrimonio propio para la realización de sus fines • Suele contar con el apoyo de voluntarios • Se consideran como instituciones de utilidad pública • La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión prevención, protección y rehabilitación

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

	LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR OSCs <i>2004, última reforma:2012</i>	LEY DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES PARA EL D.F. <i>2000, última reforma:2006</i>
Marco legal y definición	Se refiere a todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas, legalmente constituidas, que no persiguen fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso (art. 3), cuyas actividades (art.5) se enfocan a los temas de:	<i>Actividades de Desarrollo Social:</i> las que realicen en el D.F., sin ánimo de lucro, en beneficio de 3os, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin fines confesionales o político partidistas y, bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social, las organizaciones constituidas conforme a las leyes mexicanas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, para trabajar en fomento, promoción, fortalecimiento y ejecución de actividades en temas relacionados con (art. 2):
	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia social • Alimentación popular • Participación ciudadana • Asistencia jurídica • Desarrollo de pueblos indígenas • Equidad de género • Discapacidad • Cooperación para el desarrollo comunitario • Derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Deporte • Servicios de salud • Medio ambiente y desarrollo sustentable • Educación, arte y cultura; ciencia y tecnología • Economía popular • Protección civil • Fomento de sociedad civil • Derechos de los consumidores • Tejido social y seguridad ciudadana...

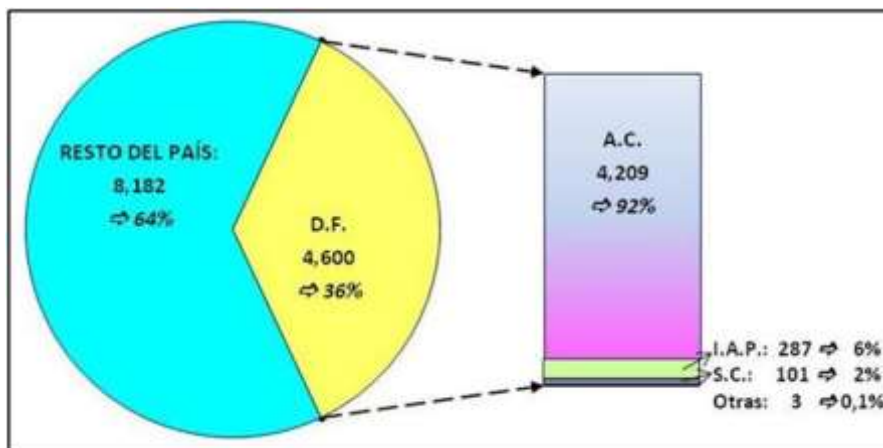
A esta base legal se suman reglamentos y documentos con disposiciones varias. También se mencionan en leyes tan diversas como la de sociedades mercantiles, cuestiones hacendarias, de desarrollo rural y social, de salud y protección ecológica, entre otras. Se constata entonces que no existe un único “cuerpo de leyes coherentes e integradas, que cubran en su totalidad lo que serían las organizaciones sin fines de lucro” (López Zamarripa, 2005, pág. 147).

Además se aprecia cómo en el espectro de las “asociaciones operativas” (según Cemefi), o “organizaciones de la sociedad civil” (de acuerdo a la ley), coexiste infinidad de fines sociales: educativos y de salud; de desarrollo y bienestar; ecológicos y culturales; científicos y tecnológicos; cívicos y de derechos humanos; de género y familiares; de participación o democratización política, entre muchas otras.

Desde el punto de vista conceptual, posicionamiento institucional y estatus legal, se constata que las organizaciones no lucrativas constituyen un sector preponderante en cantidad y ámbitos o fines a los cuales se dirigen (Tides Center, 2006) (Centro Mexicano para la Filantropía, Iniciativa Ciudadana, & Gestión Social y Cooperación, 2011). Así, del total de las 12,782 organizaciones con CLUNI en el 2010 según Indesol (ver en la Tabla 1), el siguiente gráfico desglosa su presencia a nivel nacional y las figuras jurídicas suscritas en el Distrito Federal.

GRAFICA 4

NÚMERO Y PROPORCIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CON CLUNI EN DF, SEGÚN FIGURA LEGAL



Fuente: Elaboración propia con base en (Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010) (Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010b)

Aunado a las gráficas de páginas atrás, que señalan la relevancia de las organizaciones de la sociedad civil en la vida social, política y económica del país, se añade esta gráfica que indica que, dentro de las más de 12,700 organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, tendencialmente el Distrito Federal concentra la mayoría: el 36%, constituyendo la entidad federativa más dinámica al respecto. Y que de las 4,600 organizaciones existentes en el DF, 92 de cada 100 tienen la figura legal de Asociación Civil (AC), seguidas (con el 6%) por las Instituciones de Asistencia Privada (IAP). Esto da cuenta de la relevancia de las Asociaciones Civiles como figura legal, así como el peso del DF dentro del tercer sector.

Las OSCs y la administración

Aunque las OSCs cobran mayor protagonismo en el escenario social y político mexicano, la administración ha tenido una aproximación tímida a las mismas en tanto objeto de estudio. Ello puede explicarse porque tradicionalmente la administración se ha enfocado al estudio, por un lado, de las empresas, y, por el otro, del gobierno en tanto estructura institucional, desatendiendo un sector tendencialmente más relevante.

Una mirada a su estudio

A continuación se expone un recuento de eventos, estudios y centros de investigación que permiten entrever el panorama académico del estudio de las OSCs desde la administración. Para ello se tuvieron en cuenta dos ejes rectores para la búsqueda de información: los estudios académicos administrativos y los estudios sobre las organizaciones de la sociedad civil, términos que se cruzaron en todas las búsquedas. Sobre todo a nivel nacional, se rastrearon trabajos administrativos en publicaciones sobre las OSCs y viceversa, es decir, sobre éstas en publicaciones científicas administrativas.

A nivel internacional, la búsqueda se centro en países con un tercer sector amplio y reputación en su análisis, por lo que se investigaron posgrados y/o centros de investigación en Estados Unidos, Australia, Canadá y el Reino Unido. Debido a la variedad y cantidad sólo se reseña los que cuentan con mayor trayectoria y prestigio a nivel internacional. Respecto a las publicaciones periódicas internacionales, se buscó en la base de datos de revistas científicas electrónicas indexadas de la UNAM (Biblioteca CCG-IBT UNAM, 2012) las publicaciones especializadas tanto en administración como en las organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, a nivel nacional, debido a que México no tiene revistas científicas especializadas en la administración de las organizaciones de la sociedad civil, se optó por hacer una búsqueda de artículos sobre el tercer sector en revistas científicas de administración. De esta manera se revisó la revista *Contaduría y Administración* de la

UNAM entre 1997 y 2012. (Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría General, 2011) La revista *Administración y Organización* de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco entre 1998 y 2012 (Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Xochimilco) y aunque no es nacional, se buscó entre 1999 y 2012 en *Academia: Revista Latinoamericana de Administración* con sede rotativa (Universidad de los Andes) debido a la falta de otras revistas científicas administrativas en México.

Debido a lo anterior, además de artículos publicados en revistas académicas, se amplió la búsqueda a tesis de pre y posgrado en la Facultad de Contaduría y Administración (Universidad Nacional Autónoma de México, 2012), cuyo objeto de estudio fueran las OSCs. Los buscadores arrojaron como débiles precursores del estudio de estas organizaciones a los contadores, con dos tesis que datan de los años 70.

Por otro lado se consultaron en las memorias de los últimos tres Congresos sobre el Tercer Sector de Cemefi, (Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., 2011b) (Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., 2011c) (Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., 2012) ponencias que abordaran temas administrativos, cubriendo así la búsqueda de investigación administrativa en publicaciones sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Se encontraron dos centros de investigación en proceso de consolidación cuyo objeto de análisis son las OSCs y que en algunas de sus investigaciones contemplan el abordaje desde la administración para su análisis.

Esta revisión permite esbozar claramente la situación actual y concluir que:

1. A **nivel internacional** los enfoques proceden, además de la administración, de disciplinas tan diversas como la psicología, sociología, ciencia política, administración pública y economía. En Norteamérica, Europa y Australia hay prestigiosos centros académicos y asociaciones profesionales especializadas en la investigación y gestión del tercer sector.
2. A **nivel nacional** diversas disciplinas (economía, sociología, ciencia política, comunicación) han investigado aspectos de las OSCs útiles para la administración. Sin embargo, también se evidencia que –teniendo en cuenta su peso y potencial– las OSC han sido un tema insuficientemente tratado por la administración misma.

Investigación administrativa del tercer sector A NIVEL INTERNACIONAL¹²⁴

Posgrados y centros de investigación/universidad según país

¹²⁴ Las páginas electrónicas de este listado pueden encontrarse en el Anexo 1.

⇒ Australia

- Queensland University of Technology
 - ✓ Master of Business con especialización en Philanthropy and Nonprofit Studies.
 - ✓ Centro de investigación de excelencia Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies.
- University of Technology Sidney
 - ✓ Master of Management con especialización en Community and Not-for-Profit.

⇒ Reino Unido

- Centro de investigación y capacitación INTRAC: International NGO Training and Research Center –con sede en Oxford.

⇒ Canadá

- Schulich School of Business –parte de York University
 - ✓ MBA in Nonprofit Management and Leadership.

⇒ Estados Unidos

- The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Johns Hopkins.
- International Society for Third-Sector Research (ISTR), en Baltimore Maryland, da cabida a todas las disciplinas sociales.

Publicaciones periódicas

- **Nonprofit and voluntary sector quarterly:** revista bimestral editada desde 1972 por la Asociación para la Investigación de las Organizaciones No Lucrativas y la Acción Voluntaria (ARNOVA). Busca mejorar el conocimiento de las organizaciones sin fines de lucro, la filantropía y el voluntariado, proporcionando investigación de vanguardia, discusión y análisis del campo. Constituye un foro en el que investigadores de todo el mundo publican artículos con perspectivas interdisciplinarias.
- **Nonprofit world:** desde 1986 la publica bimestralmente la Sociedad para Organizaciones No Lucrativas; Wisconsin, EUA.
- **Nonprofit Management & Leadership:** revista trimestral arbitrada que desde 1990 patrocina el Centro Mandel para Organizaciones No Lucrativas de la Universidad Case Western Reserve en Cleveland, Ohio, EUA. Publica trabajos de todos los aspectos de la gestión y el liderazgo de interés para las organizaciones sin fines de lucro.
- **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations:** revista trimestral que desde 1990 publica la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector (ISTR). Combinando artículos completos con notas de investigación y reseñas de libros, proporciona un foro interdisciplinario de vanguardia para el análisis de lo que acontece entre el Estado, el mercado y los hogares. Mediante un estilo accesible a profesionales, tomadores de decisiones y responsables políticos, presenta acercamientos académicos a cuestiones de la sociedad civil.
- **Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing:** publicación trimestral que desde 1993 se dedica al interesante estudio de la adaptación de los principios tradicionales

del marketing al ámbito de las organizaciones sin fines de lucro.

- **International Journal of Nonprofit & Voluntary Sector Marketing:** similar a la anterior, trimestralmente desde 1996 ofrece un foro mundial para las investigaciones de expertos en marketing para el sector sin fines de lucro.
- **Nonprofit Business Advisor:** cada mes desde 2009 aborda temas coyunturales de interés para las organizaciones no lucrativas: reformas legales, encuestas, asuntos financieros, de personal y directivos, por nombrar algunos que dan cuenta de los cambios y tendencias que pueden afectar al sector.

Investigación administrativa del tercer sector A NIVEL NACIONAL

Tesis de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM (1970-2012)

- *Administración y gestión social de proyectos en las organizaciones de la sociedad civil. Un estudio de caso* (2008) Luis Enrique Olivares Guevara, (para obtener el grado de Maestro en Administración de Organizaciones): único trabajo de posgrado que aborda – desde estudios de caso– sus características para proponer un modelo administrativo e insumos para la gestión sustentable de proyectos. De esto concluye que:
 - a. Estas organizaciones (incluso con más de 50 empleados) carecen de planificación estratégica o modelos organizacionales.
 - b. Constituyen un excelente campo de aplicación administrativa.
 - c. Entre sus principales problemas están: la falta de fuentes de financiamiento confiables, problemas estructurales y de concentración de la autoridad y un diseño de estrategias a corto y largo plazo poco eficiente.
 - d. Entre sus ventajas están: trabajo multidisciplinario y transdisciplinario, movilidad económica, flexibilidad estructural, planeación prospectiva empírica y la sustentabilidad
 - e. El modelo PIENSO (Proceso Interactivo Estratégico Nuclear para la sustentabilidad de las Organizaciones) es apropiado para aplicarse en las OSCs.
- *Propuesta de planeación estratégica para la clínica Juchari K' umanchekua en la ciudad de Pátzcuaro, Michoacán* (2010) María Bárbara Velázquez Valle, (tesis de licenciatura en Administración por la Universidad Don Vasco AC -incorporada a la UNAM): desde un análisis situacional propone la implementación de un modelo de planeación con tres orientaciones:
 - a. Estrategias de negocios: acopio de donaciones; adquisición de medicamentos; realización de eventos para la obtención de fondos y “amigos simpatizantes”.
 - b. Estrategias funcionales: manual de procedimientos; importación y adquisición de equipos e insumos para laboratorio.
 - c. Estrategias corporativas: gestión para acopiar una unidad móvil; vinculación de voluntarios.

Tesis de temas contables de Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM

- *Organizaciones sin fines de lucro* (1970) Víctor Ma. A. Martín Granados.
- *Obligaciones fiscales de las instituciones de asistencia privada, instituciones de*

enseñanza y sindicatos (1974) Rodolfo Córdova V.

- *El dictamen de estados financieros y su aplicación para el dictamen fiscal de una asociación civil sin fines de lucro* (2007) G. García.

Publicaciones periódicas

a) Revista Contaduría y Administración de la UNAM (1997-2012) (cuatrimestral):

- ✓ *Aspectos económicos y contables del voluntariado en las ONGs*, por C. Falcón P. y J. Fuentes P. No. 220 (sep.-dic. 2006).
- ✓ *Una oportunidad de mayor legitimidad de las ONG a través de la transparencia online. Experiencia de las ONG españolas y mexicanas*, María del C. Caba Pérez, María del Mar Gálvez Rodríguez y Manuel López Godoy No. 234 (mayo-agosto 2011).
- ✓ *Organizaciones artísticas en México, modelo e indicadores de capital intelectual*, de Laura Verónica Herrera Franco, Patricia Ramírez Hernández y Graciela May Mora No. 57 (3) (julio-septiembre 2012).

b) Revista Administración y Organización de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (1998-2012) (semestral):

- ✓ *La evaluación en las actividades no lucrativas. Revisión de experiencias recientes en países desarrollados y situación en México*, Myriam Cardozo. No.2 (1) (julio 1999).
- ✓ *Las nuevas formas de organización de la sociedad civil ante la globalización*, G. Mazzotti y P. Solís Pérez. No.9 (4) (nov. 2002).
- ✓ *La responsabilidad social como un modelo de gestión de las organizaciones civiles*, G. Mazzotti y C. González. No. 23 (12) (dic. 2009).

c) Academia: Revista Latinoamericana de Administración, (1999-2012) (semestral) Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (Cladea) –edición actualmente a cargo de la Universidad de los Andes en Colombia

- ✓ *Alianzas cívicas y la empresa social: una introducción*. Enrique Ogliastri. No. 31 (2003)
- ✓ *Red de Conocimientos sobre Emprendimientos Sociales*. Francisco Leguizamón. No. 31 (2003).
- ✓ *Zobeida Moya y Fundación Mujer*. Francisco Leguizamón, Connie Jones. No. 38 (2007).
- ✓ *La Fundación arteBA: el desafío de apoyar artistas plásticos promoviendo el mercado del arte*. Berger y G.. No. 43 (2010).
- ✓ *Aprovechar la convergencia*. James E. Austin, Roberto Gutiérrez, Enrique Ogliastri, Ezequiel Reficco. No. 43 (2010).

Ponencias en Congresos sobre el Tercer Sector de Cemefi

a) En el XII Congreso, 11 y 12 de septiembre de 2012, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México

- ✓ *Análisis de las capacidades de las OSC en Estado de México, Hidalgo, Nuevo León y DF una aproximación a la realidad nacional del sector social*. Muñoz Grandé, Humberto; Arce Rodríguez, Roberto; Arce Rodríguez, María Teresa; Juárez Jiménez,

Luis Fernando

- ✓ *El reto comunicacional de las organizaciones de la sociedad civil en la era digital.* Patricia Durán Bravo, Nancy Cisneros Martínez, Salvador Sánchez Trujillo, Ricardo Ortega Hernández

b) En el IX Congreso, 24-26 de agosto de 2011, Universidad de Guanajuato

- ✓ *Las Organizaciones de la Sociedad Civil en ciudad Obregón, Sonora, con respecto a los Indicadores de Estructura, Pensamiento Estratégico, Administración de Recursos, Comunicación y Visibilidad, Sustentabilidad, Capital Social, Alianzas Estratégicas, Institucionalidad y Transparencia.* Vázquez J. Imelda L.; Aceves Jesús N.; González N.; Nora E.; Valdez P. y Ross A. Guadalupe.
- ✓ *Presentación del protocolo de evaluación del desempeño de las asociaciones de la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo.* Carlos Ch. Bécker, S. Gordon, M. Luna, Cristina Puga, de la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA).
- ✓ *La eficacia del desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil: debate con tensiones y ausencias.* C. Girardo y J. Escobedo.

c) En el X Congreso, 1-3 de septiembre de 2010, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

- ✓ *Modelos de Gestión para la profesionalización de las OSC.* Raúl Rodríguez Cruz
- ✓ *Organizaciones sociales y publicidad; El poder de la palabra.* Fabiola Fernández Guerra Carrillo.
- ✓ *Situación actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil con respecto a los Indicadores de Estructura, Institucionalidad y Transparencia en el Municipio de Cajeme, Sonora, México.* Jiménez, Ochoa Silva y Ross Argüelles.

Centros de investigación¹²⁵

- En el **Instituto Tecnológico Autónomo de México** está un centro de investigación llamado **Proyecto sobre filantropía y sociedad civil**. Un esfuerzo para entenderlas y fortalecerlas.
- La Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales del **Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México** cuenta con **El Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil (CIESC)**.

Cabe resaltar que en 2010 el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey campus Santa Fe comenzó la licenciatura en Emprendimiento Cultural y Social. Esta carrera parece diferenciarse de otras, en que no está dirigida exclusivamente a la responsabilidad social de las organizaciones lucrativas, sino pareciera también incluir la formación de un profesional en administración del tercer sector. (Sistema Tecnológico de Monterrey, 2012) Aunque el propósito de la carrera es sobre todo práctico y la investigación no está entre sus

¹²⁵ Las páginas electrónicas de este listado pueden encontrarse en el Anexo 1.

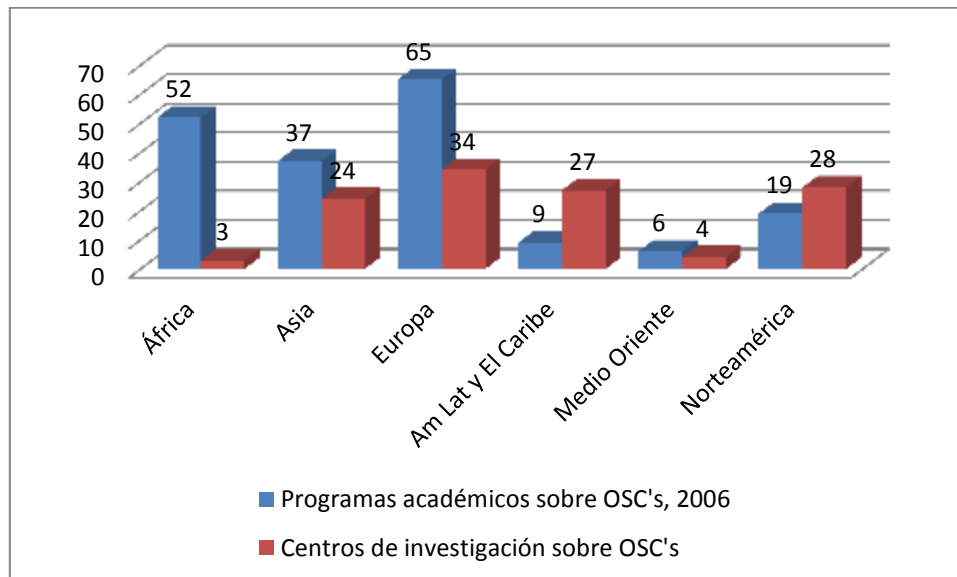
objetivos, es un primer paso para profesionalizar la conjunción entre la administración y las organizaciones de la sociedad civil.

Para corroborar lo señalado en la tabla anterior, la siguiente gráfica arroja cifras consolidadas de programas universitarios y centros de investigación relativos a las OSCs por regiones del mundo. Resalta la diferencia en América Latina entre los centros que estudian al tercer sector (27) y los centros que imparten formación académica sobre el mismo (9). Caso contrario a lo que sucede en África, donde parece que se enseña más sobre las OSCs (52) pero se investiga muy poco (3).

En Europa y Norteamérica se concentran los centros de investigación y la oferta académica; es donde se abona el terreno para el entendimiento de las organizaciones civiles desde aspectos tan diversos como su lugar en el entramado sociopolítico o su economía, así como su administración y gestión desde todas las perspectivas (estrategias, recursos humanos, finanzas, etcétera).

GRÁFICA 5

**PROGRAMAS ACADÉMICOS Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN SOBRE OSCS
SEGÚN REGIONES DEL MUNDO**



Fuente: Elaboración propia con base en (Seton Hall University, 2006) (The International Society for Third-sector Research)

Por otra parte, el listado de (Student Corner) hace un recuento de 132 programas europeos que ofrecen formación enfocada a las organizaciones sociales, ya sea en forma de licenciaturas o como maestrías o parte de MBA's ratificando la importancia que esta zona del mundo le da al tercer sector desde la enseñanza e investigación.

Situación actual de la gestión en OSCs: aspectos a ser trabajados por la administración

Los siguientes documentos-informe dan cuenta del estado del tercer sector en México, incluyendo una perspectiva administrativa:

- **Informe analítico del índice CIVICUS de la sociedad civil** (Centro Mexicano para la Filantropía, Iniciativa Ciudadana, & Gestión Social y Cooperación, 2011).
- **Tides Center Whitepaper El Fortalecimiento de las Instituciones sin Fines Lucro en México, Costa Rica y El Salvador** (2006).

Cabe abundar en lo aportado por el informe del Tides Center respecto a la efectividad de los procesos generales de administración del tercer sector en México, los cuales define como deficientes debido a la falta de lineamientos institucionales claros sobre los siguientes aspectos:

- a) **Planeación:** la mayoría carece de procesos formales de planeación estratégica, la cual no trasciende del enunciado de objetivos, estrategias y procedimientos dirigidos a cumplir su “misión”; frecuentemente ésta es una reacción al requerimiento de algún donante. Además existen limitaciones conceptuales derivadas de una visión reduccionista que se concentra en cumplir el objetivo social de la organización.
- b) **Organización interna:** las OSCs carecen de un sistema organizativo que integre roles y responsabilidades; sus integrantes siguen una jerarquía y cumplen con funciones y responsabilidades que no se delimitan en un manual interno. El aprovechamiento racional de recursos es uno de los elementos incompletos que carecen de formalidad.
- c) **Recursos humanos:** a su deficiente integración se añade que el personal no se selecciona adecuadamente pues se ignoran las descripciones de puesto debido a que se contrata con base a recomendaciones. Hay ausencia de sistemas de evaluación y programas de capacitación del recurso humano. Las actividades para integrar al personal se concentran en la compensación económica ante salarios generalmente bajos. Se agrega el elevado nivel de rotación de personal.
- d) **Administración:** los miembros del consejo con frecuencia cumplen un rol marginal en la OSC y dejan que el director administrativo se encargue de cumplir las funciones básicas; se aprecian discordancias entre el elemento administrativo y el de toma de decisiones.
- e) **Monitoreo y evaluación:** también son deficientes dadas las debilidades administrativas citada anteriormente. Muchas decisiones se toman con base en contingencias y emergencias (Tides Center, 2006, pág. 14 y 15).

Dicha síntesis de carencias coincide con otros textos aquí citados, y sirve de punto de partida para investigaciones administrativas sobre el tercer sector.

Conclusión

En Estados Unidos, Canadá y Europa hay publicaciones, posgrados y centros de investigación sistemáticamente ocupados del estudio administrativo del tercer sector. Comparativamente en México —a pesar de la relevancia del sector en el escenario político, social y económico— éste no se ha constituido en objeto de estudio y trabajo sistemáticamente abordado por la administración. Es decir, el sector de las OSCs mexicanas constituye un sector insuficientemente tratado por la administración a pesar de que el dinamismo de su expansión lo perfilan como un terreno fértil para su desarrollo organizacional. En consecuencia, el análisis de su gestión y organización interna revela áreas de oportunidad de gran potencial académico y de trabajo para los administradores.

Sus retos invitan a profundizar el acercamiento académico desde todas las corrientes administrativas y sus subespecialidades. Tanto en el plano de las ideas (con análisis y diagnósticos), como en el de la práctica (mediante la asesoría o implementación de cambios), queda mucho por contribuir a la construcción de OSCs sólidas, estables, sustentables, eficientes, profesionalizadas y adecuadamente vislumbradas; donde nuevos enfoques teóricos y prácticos las enriquezcan afianzando su quehacer. Por su naturaleza, lugar preponderante en el país y debilidades, los aportes enriquecerán —más que a la administración y las OSCs— a toda la sociedad.

Bibliografía

Bermejo Jiménez, J. E. (2007). Las organizaciones de la sociedad civil en México. *Sociedad Civil* (151), 25-28.

Biblioteca CCG-IBT UNAM. (2012). Buscador de revistas científicas electrónicas UNAM. Recuperado el 2 de abril de 2012, de <http://biblioteca.ibt.unam.mx/revistas.php>

Canto Chac, M. (26/X/2011). Conferencia "Las organizaciones y las ONG's". México DF, México.

Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (s.f.). Recuperado el 28/II/2013, de Directorio de instituciones filantrópicas V1.6: <http://directorio.cemefi.org//Busquedas/frmBusquedaAvanzada.aspx>

Centro Mexicano para la Filantropía. (2011). Compendio estadístico del sector no lucrativo 2011. DF: Centro Mexicano para la Filantropía.

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (2011b). Memorias del X Congreso Anual de Investigación sobre Sociedad Civil. México DF: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (2011c). Memorias del XI Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector. México DF: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (2012). Memorias del XII Congreso Anual de Investigación sobre Sociedad Civil. México DF: Centro Mexicano para la Filantropía, A.C.

Centro Mexicano para la Filantropía, A.C, Iniciativa Ciudadana, & Gestión Social y Cooperación, AC. (2011). Una fotografía de la sociedad civil en México. Informe analítico del índice CIVICUS de la sociedad civil 2010. México DF.

Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (sept de 2010). Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado el 28/IX/2012, de Número de OSC inscritas en el Registro Federal de las OSC por entidad federativa, septiembre de 2010: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf>

Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (sept de 2010b). Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Recuperado el 28/IX/2012, de Distribución de figuras jurídicas de las OSC inscritas en el Registro Federal por entidad federativa, septiembre 2010: www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%202.pdf

Concha Malo, M. (1994). Las organizaciones de la sociedad civil y la democracia. Dirección general de igualdad y diversidad social. (2009). Gobierno del D.F., Secretaría de desarrollo social. Recuperado el 5/III/2013, de Directorio de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal: www.equidad.df.gob.mx/equidad/fortalecimiento/directorio09.pdf

- Córdova Vazquez, R. (1974). Obligaciones fiscales de las instituciones de asistencia privada, instituciones de enseñanza y sindicatos: instituciones sin fines de lucro. México D.F.: Tesis para obtener el título de Licenciado en Contaduría, UNAM.
- Flores García, G. (2007). El dictamen de estados financieros y su aplicación para el dictamen fiscal de una asociación civil sin fines de lucro. Cuautitlán Izcalli: Tesis para obtener el título de Licenciado en Contaduría, Facultad de Estudios Superiores de Cuautitlán, UNAM.
- Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. (2008). Directorio de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, México D.F.
- Gutiérrez Martínez, D. (2005). Reseña de "Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México" de Gustavo Verduzco Igartúa. Estudios Sociológicos, XXIII (1), 293.
- INDESOL, Observatorio Mexicano de la Crisis. (2010). Invirtiendo en la construcción de capital social en tiempo de crisis: las organizaciones de la sociedad civil en el programa de coinversión social. México DF.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (13/VIII/2011). Recuperado el 28/IX/2012, de Directorio Nacional de Asociaciones de y para Personas con Discapacidad: www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir_discapacidad.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012). Sistema de Cuentas Nacionales de México: Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México, 2008-2010. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). Sistema de Cuentas Nacionales de México: cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2008-2011: año base 2003. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México. (2010). Proyecto sobre filantropía y sociedad civil. Recuperado el 1/IV/2013, de <http://filantropia.itam.mx/index.html>
- Layton, M. D. (1/IX/2011). Este País. Recuperado el 1/IV/2013, de Focos rojos en las cifras sobre sociedad civil organizada: <http://estepais.com/site/?p=35835>

- León Miravalles, A. M. (28/XI/2012). Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. Recuperado el 28/II/2013: http://consejotecnicoconsultivo.org.mx/images/ctc/pdf/1128_presentacion.pdf
- López Zamarripa, N. (2005). El proceso de las Organizaciones no Gubernamentales en México y América Latina. *Revista de la Facultad de Derecho de México* (244), 141-184.
- Martin Granados, V. M. (1970). Organizaciones sin fines de lucro. México D.F.: Tesis para obtener el título de Licenciado en Contaduría, UNAM.
- Olivares Guevara, L. E. (2008). *Administración y gestión social de proyectos en las organizaciones de la sociedad civil. Un estudio de caso*. México DF: Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración (Organizaciones), UNAM.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). Recuperado el 5/III/2012, de Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil: http://participacionsocial.sre.gob.mx/registro_osc.php
- Seton Hall University. (2006). Seton Hall University. Recuperado el 1/IV/2013, de Global nongovernmental organization education and training programs: <http://pirate.shu.edu/~mirabero/NGO%20Study/Master%20List%20of%20Programs%20July%202006.doc>
- SHCP-SAT. (8/III/2013). Directorio de donatarias autorizadas. Recuperado el 1/IV/2013, de http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_1635.html
- Sistema Tecnológico de Monterrey. (2012). Licenciado en Emprendimiento Cultural y Social. Recuperado el 2 de abril de 2012, de Carreras profesionales Ciencias Sociales y Humanidades: <http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/itesm/tecnologico+de+monterrey/carreras+profesionales/areas+de+estudio/ciencias+sociales+y+humanidades/lcs>
- The International Society for Third-sector Research. (s.f.). Academic Centers. Recuperado el 1/IV/2013, de Country Directory: <https://istr.site-ym.com/?page=Academic>
- Tides Center. (2006). El Fortalecimiento de las Instituciones sin Fines Lucro en México, Costa Rica y El Salvador. San Francisco, Estados Unidos.

Unidad para la atención de las organizaciones sociales. (28/IX/2012). Secretaría de Gobernación. Recuperado el 5/III/2013, de Directorio nacional de organizaciones sociales:
[/www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC](http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/en/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC)

Universidad de los Andes. (s.f.). Academia Revista Latinoamericana de Administración. Recuperado el 2 de abril de 2012, de <http://revistaacademia.uniandes.edu.co/index.php/Cladea>

Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría General. (2011). Portal de revistas científicas y arbitradas de la UNAM. Recuperado el 2 de abril de 2012, de Contaduría y Administración:
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rca/issue/archive?issuesPage=1#issues>

Universidad Nacional Autónoma de México. (2012). Catálogo de TESIS - Facultad de Contaduría y Administración, UNAM. Recuperado el 2 de abril de 2012, de http://132.248.18.147:8991/F/-/?func=find-b-0&local_base=t1401

Velázquez Valle, M. B. (2010). *Propuesta de planeación estratégica para la clínica Juchari K'umanchekua en la ciudad de Pátzcuaro Michoacán*. Uruapan, Michoacán: Tesis para obtener el título de licenciada en administración.

Verduzco Igartúa, G. (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México DF: El Colegio de México, Centro mexicano para la filantropía.

Anexo 1

Listado de páginas electrónicas correspondientes a los posgrados, centros de investigación y publicaciones sobre el tercer sector

INTERNACIONAL

Posgrados y centros de investigación/universidad según país

⇒ Australia

- Queensland University of Technology
 - ✓ Master of Business con especialización en Philanthropy and Nonprofit Studies: <http://www.qut.edu.au/study/courses/master-of-business/master-of-business-philanthropy-and-nonprofit-studies>
 - ✓ Centro de investigación de excelencia Australian Centre for Philanthropy and Nonprofit Studies: <http://www.qut.edu.au/business/about/research-centres/australian-centre-for-philanthropy-and-nonprofit-studies>

- University of Technology Sidney
 - ✓ Master of Management con especialización en Community and Not-for-Profit: <http://www.uts.edu.au/future-students/business/business-study-areas/management/master-management#community-and-not-for-profit-management>

⇒ Reino Unido

- Centro de investigación y capacitación INTRAC: International NGO Training and Research Center: <http://www.intrac.org/>

⇒ Canadá

- Schulich School of Business
 - ✓ MBA in Nonprofit Management and Leadership: <http://www.schulich.yorku.ca/nmlp>

⇒ Estados Unidos

- The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Universidad Johns Hopkins: <http://ccss.jhu.edu/>
- International Society for Third-Sector Research (ISTR), Baltimore, Maryland: <http://www.istr.org/>

Publicaciones periódicas

- Nonprofit and voluntary sector quarterly: <http://nvs.sagepub.com/>
- Nonprofit world: <http://www.snpo.org/publications/nonprofitworld.php>
- Nonprofit Management & Leadership: <http://www.wiley.com/WileyCDA/WileyTitle/productCd-NML.html>
- Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations: <http://www.istr.org/?page=VOLUNTAS>
- Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing: <http://www.tandfonline.com/loi/wnon20#.Uf7jstIz2So>
- International Journal of Nonprofit & Voluntary Sector Marketing: <http://www.wiley.com/WileyCDA/WileyTitle/productCd-NVSM.html>
- Nonprofit Business Advisor: <http://www.nonprofitbusinessadvisor.com/>

NACIONAL

Centros de investigación

- Proyecto sobre filantropía y sociedad civil, un esfuerzo para entenderlas y fortalecerlas:
<http://www.filantropia.itam.mx/>
- Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil (CIESC):
<http://www.ciesc.org.mx/>

El reto de las OSC internacionales ante el cambio de paradigma del donante tradicional.

Lorena Cortés Vázquez

The CSO community is not the *deus ex machine* that will solve all problems associated with global governance, yet it demonstrates time and again that things can be done differently.

Jan Eliasson, Chair, WaterAid/Sweden and the Anna Lindh Memorial Fund

Abstract

Civil society has always played an important role in humanitarian relief and development, but in the present context of a globalised world, we can see multitasking organisations that are able to perform several roles at the same time and engage profoundly and comprehensively in the resolution of problems, going from poverty relief to international advocacy.

This paper analyses the strategy that Oxfam has developed in order to influence major global actors such as the European Union. It focuses on a specific issue, the joint advocacy between the Oxfam EU Advocacy Office and Oxfam Country Offices in order to influence the programming of the 4th heading of the EU Multiannual Financial Framework.

The document pretends to emphasize the challenges that organisations such as Oxfam face when dealing with global issues and the importance of building capacities within the organisation in order to generate a multilevel strategy that can face effectively the changing international environment.

Introduction

The European Union is the major international donor in the world, contributing to over half of the total Official Development Assistance (ODA) to developing countries¹²⁶. With the 2011 “Agenda for Change”, the new EU policy framework for development assistance, the

¹²⁶ *Improving EU support to developing countries in mobilising financing for Development*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 09.07.2012 COM (2012) 366, p. 5; Brussels. In 2005 Member States of the European Union committed to contribute by 2015 0.7% of their GNI (Gross National Income) to ODA (Official Development Assistance). Yet, this commitment has not been achieved by most Member States and furthermore cuts to aid budgets are expected for 2013. *Aid Watch Report 2012* (2012), Concord – Aid Watch, available at aidwatch.concordeurope.org

EU has developed new strategies in order to increase the effectiveness of its aid.¹²⁷ Some of the most relevant elements of the “Agenda for Change” are:

- The concentration of EU activities on a maximum of three sectors per country
- EU strategies based on partners' own development strategies (the National Development Plan)
- A differentiated EU approach to aid allocation and partnerships, concentrating the aid in countries that are low-income countries or facing increasing fragility

It is not coincidental that the Agenda for Change comes in a moment of economic crisis in Europe; considering the limited economic resources, questions such as the effectiveness and impact of aid are at the core of the negotiations for the programming of the 4th heading of the EU Multiannual Financial Framework (MFF) for the period 2014 - 2020; which determines the amount of EU aid towards the developing countries.

All these new elements in EU development policy have a strong but yet unclear impact on both National and International Non-Governmental Organizations (NGOs). Important challenges are ahead for the European NGOs that develop their work in some of the countries that highly depend on the European Union ODA.

This paper focuses on the efforts of Oxfam; a worldwide recognised international NGOs, to influence the programming of the EU aid to developing countries. This process was triggered by the Oxfam International EU Advocacy Office, based in Brussels which for the first time is working on a joint strategy with Oxfam Country Teams in order to implement a multilevel advocacy plan: with the office in Brussels influencing the European institutions in Europe and providing intelligence to Country Teams so that they could approach relevant actors at the field level, specially the EU delegations.

The programming of EU development budget in developing countries represents an opportunity for Oxfam to strengthen relationships both with the new actors of the European Union and with other representatives of international and local NGOs.

- Oxfam’s involvement in the programming can help to create or strengthen the relationship between the Country Teams and the EU Delegations
- The consultation of CSOs organised by EU Delegations can strengthen Oxfam’s networking with other national and international NGOs working in the country
- Oxfam could increase its facilitator role between local NGOs and international donors in order to make civil society stronger

¹²⁷ The Agenda for Change was launched in October 2011, is in line with the Treaty of Lisbon, the main legal framework of European Union that entered into force on December 1st 2009. Among other objectives, the Treaty looks for coherence in the European Union foreign affairs policy, for this, they created the “High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the European Commission, who is assisted by the European External Action Service (EEAS). The Directorate- General for Development and Cooperation (DG – DEVCO), substitutes the Development DG and the EUROPEAID. While the EEAS acts more as a diplomatic body, DEVCO is concentrated exclusively on international cooperation and aid. Consulted on DG-Devco website.

The programming is still at an early stage but it is already possible to identify some common trends and specific outcomes that can help Oxfam to increase the impact of its advocacy and identify future processes as capacity building needs of Oxfam staff.

Methodological Approach

The main questions that this paper tries to respond are:

What were the key objectives and elements of Oxfam's joint strategy in order to influence the programming of the 4th Heading of the European Union Multiannual Financial Framework?

In order to answer it, the research is divided in the following sections. The **first section** reconstructs the process of programming within the EU institutions and how the decisions are taken. The **second section** presents the role Oxfam has played in this process and the strategy developed in order to influence EU decisions. The **third section** presents best practices in three countries: Bangladesh, Zambia and Zimbabwe. In the **fourth section**, the paper presents lessons learned and recommendations in order to increase the effectiveness of joint advocacy.

The study is based on a qualitative approach, operationalized through interviews with strategic actors who were divided in internal and external actors. The internal actors refer to Oxfam staff: from Oxfam International EU Advocacy Office, from Oxfam Secretariat –such as regional advisers and members of fundraising teams-, and from three Country Offices. The external actors group is integrated by members of other INGOs, national and international NGOs platforms and public officers from the European Union¹²⁸.

I. EU Aid Programming

The Multiannual Financial Framework (MFF) translates the Union's political priorities into financial terms, “[...] it defines the maximum amounts (‘ceilings’) available for each major spending area (‘heading’) of the Union’s budget.”¹²⁹

The overall commitment ceiling proposed by the Commission for the 2014-2020 period is **EUR 1 025 billion**. This amount equals that of the last year of the current MFF (2013) multiplied by 7 (years). It also amounts to 1.05% of expected EU gross national income (GNI) compared to 1.12% for the current MFF. The ceiling for payments equals 1.00% of GNI (1.06% for 2007-2013).¹³⁰

The MFF is divided into five headings, which are:

1. Smart and inclusive growth
2. Sustainable Growth: Natural Resources
3. Security and citizenship
4. Global Europe

¹²⁸ More than 25 interviews were conducted; a list of the interviewed people is in appendix 1.

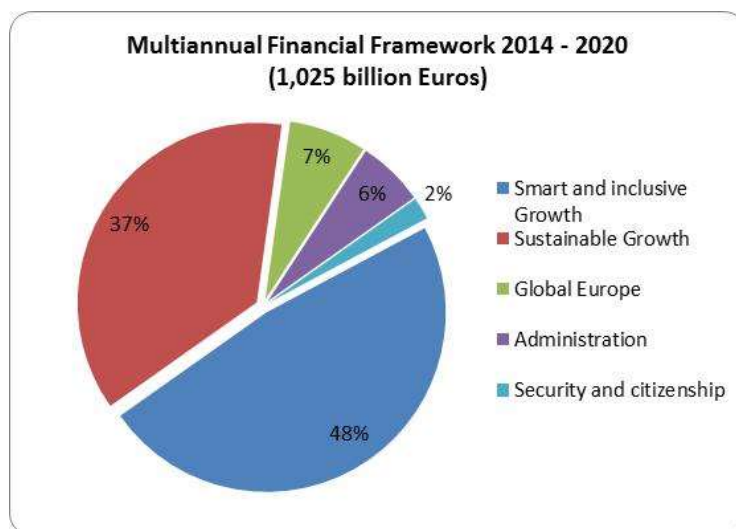
¹²⁹ “European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework”, European Union, 2011, Belgium.

¹³⁰ *Ibid*

5. Administration

The heading 4, Global Europe, is where the programs for ODA are located. The proposed budget for the period 2014 – 2020 is of €70,000 million. The ODA will be implemented through 9 instruments¹³¹, but two of these are the most important in terms of aid for development: The EDF (European Development Fund) and the DCI (Development Cooperation Instrument)¹³².

Graph 1. Distribution of budget in the MFF 2014 - 2020



Source: European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework

The EDF is not part of the EU budget, it is created by Member States contributions. It supports two main groups of countries:

- The African, Caribbean and Pacific countries (ACP)
- The Overseas Countries and Territories (OCTs)

Both the EDF and DCI should try to harmonize with the National Development Plans (NDP) of each country recipient of aid. “For the first time the DCI and EDF are aligned in terms of both the programming process that takes place in the course”¹³³. If the NDP could not be used, then the Delegation needed to develop a Country Strategy paper. In both cases the partner country’s government and the Nongovernmental Organizations were required to be consulted.

¹³¹ Besides these 9 instruments, the heading IV considers other 4 instruments (Common Foreign and Security Policy, Humanitarian Aid Instrument, Civil Protection and Emergency Response Capacity, European Voluntary Humanitarian Aid Corps, Macro-financial Assistance, Guarantee fund for External Actions and Emergency Aid Reserve) but they are not managed by DG-Devco. Consulted in: europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020.

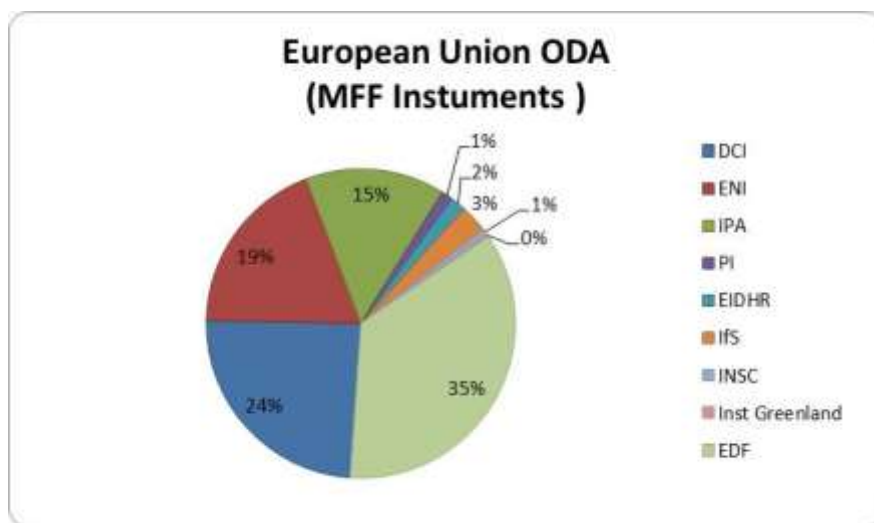
¹³² European Neighbourhood Instrument (ENI) and Partnership Instrument (PI) are also important but are geographically focused.

¹³³ Simone Görtz and Niels Keijzer, (2012) “Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020”, Discussion Paper, European Centre for Development Policy Management, No. 129, April 2012.

The EU Delegation should [...] discuss with national stakeholders and other donors on the ground and make recommendations to the EEAS and DEVCO, stating to what extent the existing NDPs could be used for the programming of EU aid, or duly justify why it could not be used to that end. The EU Delegation should also indicate whether, and to what extent, other donors base their programming on the NDPs.¹³⁴

The next graph presents the share each instrument has on the overall budget, EDF and DCI constitute more than 50% of the budget for ODA, although it is important to remember that EDF is not part of EU Budget.

Graph 2: Budget share of the 9 instruments



Source: DG-Devco website

As mentioned above, putting forward the need for greater effectiveness and impact, the EU has decided that the program of action for each country, called the Multiannual Indicative Programme (MIP), will focus from now on only **three major sectors** per country.

Concentration would reduce transaction costs for the partner government and allow the Commission to achieve a more balanced and strategic role as donor. Such improvements would also have positive spin-offs in terms of the EU's impact, development outcomes, visibility and reputation. Moreover, sector concentration would also facilitate building the necessary sectoral expertise in EU Delegations. ... [T]he main drivers of concentration and choice of sectors are: (1) the effective ownership and relevance of country/regional sector policies and priorities, in particular from a long-term sustainability perspective, (2) the expected results and impact at country/regional level, and (3) the EU priority areas of cooperation and its comparative advantage, including in relation to EU Member States.¹³⁵

¹³⁴ "Instructions for the Programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-2020. Annex 3. Template for the Analysis of National Development Plans" European Commission-EEAS, May 2012, Brussels.

¹³⁵ *Ibid*

The three sectors for the MIP will be suggested by the EU Delegations, and validated or adapted by a team composed of representatives from the EEAS and DG DEVCO chaired by the Commissioner for Development.

Multiannual Financial Framework (MFF)

	Name	Acronym	Purpose	Budget (2014 - 2020)	Beneficiaries	
Geographic Instruments	1	Development Cooperation Instrument	DCI	Covers Latin America, Asia, Central Asia, the Middle East and South Africa and it focuses on combating poverty, fostering sustainable economic, social and environmental development as well as promoting democracy, the rule of law, good governance and respect for human rights	€ 23,295 million	Partner countries and regions, and their institutions; decentralised bodies in the partner countries; joint bodies set up by the partner countries and regions with the Community; international organisations; EU agencies; certain entities and bodies of the Member States, and any other third country except the countries eligible for the Pre-Accession Instrument
	2	European Neighbourhood and Partnership Instrument	ENI	Instrument to accompany the EU's policy towards its neighbours for the implementation of partnership and cooperation agreements, association agreements or other relevant agreements, promotion of good governance and equitable social and economic development	€ 18,182 million	16 partner countries and their institutions
	3	Pre-accession instrument	IPA	Support candidate countries and potential candidates in their preparations for EU membership and the progressive alignment of their institutions and economies with the standards and policies of the European Union	€ 14,110 million	Candidate countries and potential candidates for becoming part of the EU
	4	Partnership Instrument	PI	Allow the EU to respond to cooperation objectives arising from the Union's relations with partner countries and by addressing challenges of global concern. It will have a global reach with a particular focus on strategic partners and emerging economies underpinning new relationships with countries graduating from bilateral development assistance	€1,131 million	Emerging economies and countries graduate from bilateral development assistance and their institutions
Thematic Instruments	5	European Instrument for Democracy & Human Rights	EIDHR	To contribute to the development and consolidation of human rights and fundamental freedoms, democracy and the rule of law worldwide	€ 1,578 million	Countries and emergency situations where human rights and fundamental freedoms are most endangered
	6	Instrument for Stability	IfS	To better contribute to a comprehensive approach to conflict prevention and peace-building, crisis response and security threats	€ 2,829 million	Partner countries and regions, and their institution, international, regional and sub-regional organisations, state and non-state actors in order to prevent conflict, build peace and address pre- and post-crisis needs
	7	Instrument for Nuclear Safety Cooperation	INSC	Enhance financing of measures to support the promotion of a high level of nuclear safety, radiation protection and the application of efficient and effective safeguards of nuclear material in third countries	€ 631 million	All third countries, but priority to candidate and potential candidate, accession and neighbouring countries
	8	Instrument for Greenland	Inst Greenland	The partnership allows for moving Greenland towards a diversified economy, for an increased focus on policy dialogue in areas of increased global importance and broadening the areas of cooperation to include issues such as environment, climate change, biodiversity, raw materials and research	€ 219 million	Greenland
	Sub Total				€ 61,975 million	
	9	European Development Fund	EDF	Main instrument for delivering EU assistance for development cooperation under the Cotonou Agreement with ACP States and for financing EU cooperation with the Overseas Countries and Territories. It is funded outside the EU budget by the EU Member States on the basis of specific contribution keys	€ 34,276 million	ACP (African, Caribbean and Pacific) Group of States and OCTs (Overseas Countries and Territories)
T O T A L				€ 96,249.4 million		

Source: DG-Devco website: ec.europa.eu/europeaid/index_en, the main instruments for development are highlighted, the amounts can vary.

The following time line presents the principal activities of the programming¹³⁶ of the 4th heading of the MFF, considering two main phases, the decision of the sectors and the programming of the projects that are going to be developed on each sector. This timeline is indicative and has been adapted by EU delegations according to their country context.

Phases	Period of time	Main activity
Decision of Sectors	May - June,	The EU delegations received the Terms of Reference for the programming.
	June - July	The EU Delegations analyse the NDP and other sources of information in order to determine if the NDP can be used for the programming or it is necessary to do a CSP
	July – October	The consultations with Civil Society and other strategic actors were held from July until October, depending on the EU Delegation and the timing on each country, the quality of the consultations varied a lot ¹³⁷ .
	October - November	EU Delegation sent a draft with the three proposed sectors, which were analysed and commented by the EEAS and DEVCO officers and then presented to the Commissioner for final decision.
Programming of Projects	November – February 2013	Based on the three sectors, EU delegations will draft the MIP, which will detail the instruments and the projects for each sector. The MIP will then be discussed with the government, and probably with CSO.
	February – April	MIPs will be approved by the EU Member States acting through the DCI or EDF Committees ¹³⁸ .
	Spring 2013	The MIP will be finalized and approved to allow implementation in 2014.

As requested by Commissioner for development Andris Piebalgs, the EU Delegations established consultations to include the perception from Civil Society and local

¹³⁶ The dates are estimated and could change.

¹³⁷ CONCORD is currently working on mapping the consultations to compare their outcomes with the final MIP and the sectors selected.

¹³⁸ The European Parliament exerts a "scrutiny right" for development assistance financed by the EU budget. Regarding the cooperation financed by EDF (European Development Fund), country/region strategy papers are sent to the Joint Parliamentary Assembly EU/ACP.

authorities¹³⁹. The next section will present Oxfam joint strategy to advocate for key poverty-related sectors (like health, education, agriculture) to be prioritised in each country.

II. Oxfam strategy towards the EU Aid Programming

Oxfam

Oxfam is an international confederation of 17 organizations (affiliates) networked together in more than 90 countries through regional offices and country teams. There are also advocacy offices that depend on Oxfam International Secretariat. The confederation was created in 1995 in order to tackle poverty and injustice¹⁴⁰.

The Oxfam campaigns are:

Economic justice	Essential services	Rights in crisis	Gender justice
EJ (GROW)	ES	RC	GJ

Through these campaigns the INGO creates awareness to different publics and stakeholders. Oxfam International EU Advocacy Office (from now on Oxfam EU), based in Brussels, has as main function “[...] to influence key decision-makers to ensure that EU policies affecting poor countries have a far reaching, positive impact on the lives of those most in need.”¹⁴¹

Since 2010 the confederation is going through a process of Single Management Structure (SMS)¹⁴². In order to adopt a single strategy, every country needs to have a Joint Country Analysis and Strategy (JCAS). The country diagnosis made through the JCAS constitutes an important asset in the joint advocacy in order to influence the EU on its choice of sectors. The main goal of Oxfam EU is to provide inputs and intelligence to the country teams that already have the expertise and knowledge on the most important topics for their country. According to Görtz *et.al.* EU delegations play a strategic role in the programming; hence the possibility to influence this actor is of high relevance¹⁴³.

¹³⁹ “Instructions for the Programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-2020”, The European Commission– European External Action Service, Brussels, 15 May 2012, and “Note to the attention of Heads of EU Delegations in countries eligible for funding for bilateral cooperation under the European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI)”, European Commission – European External Action Service, 16 May 2012.

¹⁴⁰ Its roots are traceable since 1942, when the Oxford Committee for Famine Relief was founded. See History of Oxfam International, www.oxford.org

¹⁴¹ Oxfam website, <http://www.oxfam.org/about/offices>

¹⁴² Up to now, 50 countries have been through this process

¹⁴³ *Op.Cit.*, Simone Görtz and Niels Keijzer, 2012.

This opportunity presents three important benefits for Oxfam: 1) A **joint strategy**, with Oxfam influencing not only at EU level but also at the local one, with EU Delegations; 2) To contribute to the **capacity building** of the country teams, by receiving direct support in order to understand and influence EU processes, but also to initiate or strengthen their relationship with the EU delegation; 3) To **increase awareness** and understanding among the policy advisers of Oxfam EU regarding the local dynamics, in order to identify future possibilities of cooperation.

How to influence?

Selection of countries

An open invitation was made from Oxfam EU to any country team interested in engaging in the process. According to Natalia Alonso, Head of Oxfam EU Office, the invitation was sent through the contact lists of the ES and GROW campaigns. Information was also sent to the Programming Group, Oxfam Excellence Centre (group of funding staff from EU affiliates) and Heads of Advocacy in EU affiliates. The policy advisers proactively approached countries which are considered priority countries in the respective ES and GROW campaigns and have active advocacy programmes on-going. But at the end the staff at the country level that follow up the call were the ones involved in the campaigns or the advocacy work.

The proposed actions

The EU policy advisers developed a briefing for each country, presenting the context, the importance of the engagement and the suggesting topics that could be put forward to the EU delegation. A matrix for interested countries comparing Oxfam JCAS priorities and current focal sectors of intervention for the EU was also created and shared with country teams. The concrete actions that were proposed were:

- ✓ Have a call with the policy advisers to discuss further the EU process and answer all questions
- ✓ Put in place a mini-strategy presenting the country context and defining which priorities/sectors the country team would like the EU to focus on for 2014-2020
- ✓ Reach out to other CSOs in the country to build coalition and advocacy plan
- ✓ Contact the EU delegation and local government to get more information on the timeline and the state of play of the negotiations

Countries that engaged further in joint advocacy

- Azerbaijan
- Bangladesh
- Ethiopia
- Ghana
- Laos
- Sierra Leone
- Zambia
- Zimbabwe

For Augustine Mandigora, Oxfam Regional Policy Manager from Southern Africa, and Lucina Machanzi, Advocacy and Policy Manager at Oxfam Zimbabwe, demonstrating to the EU Delegation that NGOs' had the capacity to cooperate made a substantial difference on the attitude of the EU ambassador in Zimbabwe towards the civil society.

The policy advisers also had interviews with EEAS country officers. This first approach helped the EU Office to have the perspective of the country situation and to have an idea of the sectors that were probably going to be selected for the MIP.

From the first exchanges of information between the EU advisers and the country teams, some already decided not to participate. For some, the reasons were lack of capacity and time to engage and for others it was because these countries are graduating from

EU aid and the EU Delegation didn't want to move forward.

The Country's strategy

The country teams seemed to have followed the steps suggested by the EU policy advisers, only adapting it according to their context. In some countries, the involvement of the Country Director has been very strong and proactive. This has led to clearer commitment of the team to get involved in the programming discussions; also, it was easier to obtain the meeting with the EU Ambassador when the Country Director asked it. All the country teams supported their strategy on the JCAS and did further research on the projects the EU had in their countries in order to prepare the meeting with the EU Delegation.

Contact with the EU Delegation

Most of the country teams looked for a meeting with the EU Delegation before the consultation with the NGOs, in order to have further information about it, but also to present their country analysis and talked about the EU Delegations' choice of sectors. For some teams, this was their first attempt to liaise with the delegation; others already had a level of acquaintance. The reaction of the delegations wasn't homogenous, but the common denominator, for those who were able to meet, is that being from Oxfam represented a comparative advantage, they had the chance to have a dialogue that was sometimes denied for local NGOs.

This experience gave two insights for the teams: the capacity they have to reach the EU Delegation due in part to the prestige of Oxfam, and their capability of working as catalysts to detonate processes by acting as a linkage between the EU and the local NGOs.

Engagement with international and local CSOs

At least two other well-known INGOs are also working on this matter: PLAN and Safe the Children. They have both developed similar strategies to Oxfam, although PLAN has directly linked it to the funding team and started thinking on the strategy long time before the other organizations. The three organizations have been working together in some countries.

At the EU level, Oxfam is member of Concord, the European NGO confederation for relief and development¹⁴⁴. The FDR (Funding for development and relief) group of Concord has been working for several years to improve the access of NGOs to the EU delegations and reform the EU financial support provided to NGOs.

For Colin Kampschöer, Policy Officer - Coherence for Development (PCD) and EU Funding in Concord, not all the national platforms have the same capacity to influence the process. Some platforms have more experience and count with staff dedicated to the advocacy at the EU level. Other national platforms are still struggling with funding and

This group has been trying to influence the programming process from Brussels as well as within the Member States through the CONCORD national platforms. CONCORD is mapping the consultation process to analyse how CSOs inputs were really taken into consideration in the choice of the three sectors. They have also presented a proposal to strengthen the role of CSOs in the decision making process of programming, in the context of the recent release by the European Commission: “The Roots of Democracy and Sustainable Development: Europe’s Engagement with Civil Society in External Relations”¹⁴⁵

Other major actors are the national NGO platforms or umbrella organizations in the developing countries. Most of Oxfam country teams had approached them in order to collaborate in the consultation, but also to present a shared perspective from the NGOs and to be seen as coordinated actors working together. In some countries, these platforms are working well and had effective outcomes; in Zimbabwe: the national platform NANGO (National Association of Non-governmental Organizations) has a strong structure and is able to congregate NGOs, Trade organisations, Unions, etc. In some other countries, like Zambia and Bangladesh, there isn’t a clear leadership and it has been difficult to obtain joint conclusions.

Interaction with the national government

The approach with the national government depends on the current situation of the country and the level of engagement that civil society has. As Oxfam EU does not have leverage on the local institutions, the decisions on the way to interact with them has completely relied on the country team, but in any case the policy advisers suggested to look for a meeting with the government, especially with the Ministry of Finance, which is the partner institution for the EU Delegations at the country level. The outcomes were diverse, some country teams were able to meet with them, and in other cases the Ministry didn’t accept the call for a meeting.

¹⁴⁴ www.concordeurope.org is constituted by 27 national associations, 18 international networks and 2 associate members that represent over 1,800 NGOs

¹⁴⁵ European Commission (2012), “The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 12.9.2012
COM (2012) 492 final.

Next steps

At the time of this study is being finalized, the sectors per country are being validated in Brussels. After this decision, EU delegations will receive confirmation of their three sectors and will start developing the MIP. Oxfam EU should keep country teams informed once the document is back to the delegations. Then, again the civil society can look for the possibility of interaction. Three scenarios are expected:

- 1) The three sectors are compatible with the proposal of the NGOs

It is quite important that Oxfam as well as other NGOs, if possible through the national platform, build a plan in order to engage further on the instruments applied for each country and the focus they are going to have. In this moment, the interaction with the national institutions is suggested.

- 2) Some of the sectors are compatible with the NGOs proposal

According to the sectors proposed by the EU Delegations at the consultation, it is very possible a good level of alignment between the EU plan and the interest of the NGOs. Oxfam and the NGOs (national platforms if possible) should then approach to the EU Delegation and the Ministry of Finance in order to let them know their interest in collaborating on the decision of the specific focus each sector will have and to give a proposal on how to work on those sectors that were not part of the NGOs preferences.

- 3) The sector are not close to the NGOs proposal

In this case, it is important to look for a meeting with the Delegation in order to have a dialogue regarding this outcome as well as to understand the possibilities of interaction with the selected sectors. It will also be important to get in touch with the Ministry of Finance to express them their concerns on the selected sectors as well as the projects that can be developed within them.

In any case, the possibility to influence is limited because of the lack of institutional opportunities, but considering that in most cases a good relationship with the EU Delegation has been established, it is advisable to nourish it and to be available for dialogue and consultation.

The next section will present three specific case studies, where we got into the detail on the consultation phase as well as the role of Oxfam in it, in order to have concrete examples of the implementation of the joint strategy developed by Oxfam EU.

III. Best practices: analysis of three countries

Bangladesh

The country won its independence in 1971. Previously it was divided between India and Pakistan. The independence was followed by several riots and military coups until 1990's where they were able to stabilize the democratic regime. One of the major challenges is to diminish the high levels of corruption. Bangladesh – EU relationship can be tracked since 1973 EU is now supporting the Bangladesh Climate Change Resilience Fund, managed by the World Bank, to support the implementation

Prioritized sectors EDF10 (2007 – 2013)

The EU strategy in the country is linked to Bangladesh own development policy. The 2007-2013 Country Strategy Paper for Bangladesh allocated € 403m with the following priorities:

- Priority Sector 1 – Human and Social Development 35%
- Priority Sector 2 – Governance and Human Rights 25%
- Priority Sector 3 - Economic and Trade development 20%
- Non Focal Sector – Environment and disaster management 10%
- Non Focal Sector - Food security and nutrition 10%

Consultation process

Bangladesh has a strong Civil Society with diverse thematic platforms but there is a lack of clear leadership that can create a joint advocacy. The NGOs have official recognition as contributors to the achievements of the MDGs. The EU Delegation in the country has already good relationship with a wide range of NGOs.

The consultation took place in a rather informal way, the Ambassador invited some NGOs to his residence and the delegation presented the programming process as well as the three sectors they were proposing: 1) Good governance and human rights, 2) Food security and nutrition, 3) Education and skills training. Health will no longer be supported and environment will be supported through other EU programs. During the meeting, the participants worked in groups in order to analyse the sectors.

During the Consultation, the NGOs presented their concerns about the specific focus of the sectors and the lack of two important topics: health and agriculture. The delegation shared all the information in their facebook platform in order to receive feedback from civil society. After the on-line consultation, the NGOs have not received further information.

Role of Oxfam

The country team already had communication with the EU Delegation but it was more related to administrative issues. Before the consultation, the team had the possibility to meet with the Ambassador who was very keen in listening to them; yet, the perception from the country team is that the EU Delegation feels comfortable with its current level of engagement with civil society and is not particularly interested in moving towards major openness. Besides, the NGOs were not quite organized in order to give a common answer to the EU Delegation proposal.

Due to the circumstances, Oxfam country team played solo and had less opportunity of coordination with other NGOs. Nevertheless, the team took this opportunity to liaise with the Delegation and to increase this actor's awareness of the importance of supporting projects that can really tackle the main social problems.

Objectives achieved so far

- Increase the knowledge of the country team on the EU programming process and the EU institutions
- Use of the JCAS to create a briefing to present to the EU Delegation
- Liaise with the EU Delegation beyond administrative issues and funding of projects

Observations

The NGOs in Bangladesh have been very active for many years and enjoy the comparative advantage of being recognized by their government and the international donors as relevant actors for the national development; yet, the diversity of organizations makes it difficult to cooperate and achieve common goals. The EU Delegation seems to be comfortable in working with NGOs but is not particularly open to expand its network. The process allowed the country team to establish a more dynamic relationship with the delegation, which now must be nourished in order to establish more solid grounds for advocacy. The country team could use some support from the advocacy offices from Oxfam to develop this capacity and also to have more information on NGOs national platforms in order to explore deeper the possibility of building cooperation among NGOs either local or international ones.

Zambia

Zambia became independent from the United Kingdom in October 1964. With the socialist party United National Independence Party (UNIP) in power, it was a single-party state until 1991 with the emerging of the party Movement for Multi-party Democracy (MMD), after civilian protests. Corruption and health issues are some of the major challenges for the country; maternal and child mortality is very high, due in part to the HIV-Aids epidemic. Zambia is part of the countries that signed the Cotonou Agreement; the Joint Assistance Strategy Zambia (JASZ) was signed in 2007 with the objective of harmonizing and aligning the assistance provided by cooperating partners to support the implementation of Zambia's national development goals. Zambia is considered a middle income country and it would probably be graduated from EU aid in the near future.

Prioritized sectors EDF10

The Country Strategy Paper for Zambia 2007-2013 allocated €475 million of aid, distributed in the following sectors:

- General Budget Support: € 232 million (48.8%)
- Priority Sector 1 - Regional Integration / Infrastructure and transport: €117 million (24.6%)
- Priority Sector 2 - Human Development / Health: € 59 million (12.4%)
- Priority Sector 3 - Governance and Non State Actors: €30.5 million (6.4%)
- Non-focal Sector - Food security and Agriculture Diversification: € 30 million (6.3%)

Consultation process

The recent elections in 2011 gave NGOs the opportunity to increase the dialogue with the governmental actors. The relationship between these two actors is still under construction. There have been initiatives to develop a legal framework for NGOs but this has not been quite defined. Up to now the EU Delegation has concentrated on funding projects but has not constituted a relevant role with civil society, the staff participates in some national committees where specially international NGOs assist, hence, this kind of NGOs are more visible than the local ones.

The consultation was held in October. The delegation presented the former sectors supported in the country as well as an analysis of successes and challenges. The three sectors that the EU delegation presented were governance, inclusive and sustainable growth through the promotion of competitiveness and agriculture. The consultation was more an informative session than a participatory exercise. Media was also invited to participate and they monopolized most of the attention, nevertheless, the delegation did open the opportunity to have another consultation with civil society as the process of programming evolves.

Role of Oxfam

The country office mentioned two main reasons to participate in the joint advocacy: the opportunity to interact more with the new government due to this process and the possibility of supporting local NGOs in order to strengthen their position with the government. Because Oxfam is well known among government and international donors in the country, the possibility to serve as a link between local NGOs and governmental and international actors is strong; this process constituted a good opportunity to interact with local NGOs, although due to the constant changes in the date of the consultation and the lack of time, this outcome was not completely reached.

The country team decided, as part of their strategy, not to look for a meeting with the Ambassador but to try to meet with people they already knew in the delegation. They were able to meet with the EU Delegation before the consultation and present their briefings as well as make a statement of the importance of developing a holistic approach to the health system. For the country team, the consultation was a limited exercise but a lot more can be done at the national level, Oxfam country team is interested and committed to support local NGOs and to engage in topics related to the EU with the help of Oxfam EU.

Objectives achieved so far

- Increase the knowledge of the country team on the EU programming process and the EU institutions
- Use of the JCAS to create a briefing to present to the EU Delegation
- Liaise with the EU Delegation beyond administrative issues and funding of projects
- Generate interest in the EU Delegation towards the research the country team has on the agricultural framework. The Delegation ask the country team to share this research with them

Observations

Zambia is in an interesting situation with a government more open to interact with civil society but still with limited knowledge and capacity to cooperate with NGOs. The country team see this opportunity as the beginning of a process of strengthening civil society participation in national decisions and where they fell they can have a strong contribution. Even if the consultation was not a very interactive process, it can be seen as an opportunity for future engagement with international organisations and with the government, where Oxfam is willing to play a key role as one possible link among national and international actors. The team learned the importance of being proactive and ask support to the Oxfam network, including the EU office, and of planning strategies and activities that can result into better outcomes for them and for civil society as a whole.

Zimbabwe

Zimbabwe achieved its independence from Britain in April 1980. President Robert Mugabe's Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU-PF) has been the dominant political party since independence. After flawed presidential elections in 2002, the EU placed sanctions on the leadership of the ruling party, including the suspension of EU aid to the government. In September 2008, Mugabe and Tsvangirai, leader of the second political force, signed a power-sharing deal. Although there are still widespread reports of systematic violations of human rights, the EU have lifted some of its sanctions in order to support the country's economic and political progress.

Prioritized sectors EDF10

Zimbabwe did not receive aid support from the EDF10 due to the EU sanctions, but since the establishment of the Government of National Unity in 2009, the EU and its member states have provided USD \$1 billion in development assistance in the areas of food security and agriculture, social sectors and the promotion of governance¹⁴⁶.

Consultation process

The International as well as local NGOs were very keen on working together within the national NGO platform (NANGO)¹⁴⁷ and presented a joint document to the EU Delegation. In order to do this, they drafted a first document that gathered diverse perspectives of the national situation. This document highlighted three sectors: gender equality, food security and HIV-Aids.

The relationship between the EU Delegation and the CSOs is still under construction; the Delegation was not completely clear on what to expect from the interaction with the NGOs but was very impressed on the level of organizations and cooperation that they demonstrated and decided to participate in the meeting that NANGO and other partners, such as Oxfam, called.

In this meeting, that was finally agreed to be the formal consultation, the EU delegation presented the process, the policy adviser from Oxfam EU talked about the logic behind the EU institutions and the draft was presented. The participants then were divided in working groups in order to analyse the proposed sectors. At the end, the selected sectors by the NGOs were: democracy and governance, sustainable livelihood, health (not just limited to HIV-Aids), trade and investment and infrastructure development. The EU Delegation mentioned that investing in infrastructure was more a matter of the government.

A second draft was then developed, including the observations during the consultation, and was sent to the organizations that attended the consultation. A final document was sent to the EU Delegation. Up to now there has not been another approach between the NGOs and the Delegation

Role of Oxfam

¹⁴⁶ Source: eeas.europa.eu/delegations/zimbabwe

¹⁴⁷ National Association of Non-governmental Organizations, www.nango.org.zb

After the country team received the call for advocacy from Oxfam EU they decided to participate because this represented a good opportunity for advocacy but also because it was a good way to build a relationship with the Delegation. It was the first time the team approached the Delegation and they had the opportunity to meet with the Ambassador before the consultation. In that meeting, they presented a brief of the main topics for Oxfam, but the most important highlight is that they presented Oxfam as an organization that was not trying to push its agenda as a unique player but was working with the national platform.

Oxfam Regional Policy Manager was the one that gathered the documents and developed the first draft with the three major topics for civil society. During the consultation, the Oxfam EU Policy adviser presented the role of the EU institutions. Hence, in a soft but effective way, Oxfam contributed to have an informed audience and to provide an environment of trust and true interest for all the involved actors.

Objectives achieved so far

- Increase the knowledge of the country team on the EU programming process and the EU institutions
- Use of the JCAS to create a briefing to present to the EU Delegation
- Increase the knowledge of the NGO National Platform on the EU programming process
- Develop a draft of the most important sectors for the country, taking into consideration JCAS as well as other documents
- Generate a joint proposal to present to the Delegation
- Liaise with the EU Delegation for the first time
- Increase the interest and expectations of the EU Delegation towards civil society in the country

Observations

The approach with the EU delegation turned out quite well despite the fact that at the beginning there were not high expectations from their side. Oxfam played a key role in this approach. One of the main elements to highlight is that the consultation was a bottom-up process, it started as a NGOs' meeting to create a common agenda and ended up as a real consultation exercise with representation of all the most important actors and stakeholders, and the role of Oxfam was key in order to obtain this outcome.

IV. Recommendations and Challenges

This is the first time Oxfam EU looks for a joint advocacy with the country teams. The process implies multiple stages and the concrete outcomes will be only possible to evaluate when the process is completed by 2013. Nevertheless, from this first phase of advocacy, it is already possible to highlight some experiences and lessons learnt. Due to

time constraints, it wasn't possible to document all experiences in each country; hence this section provides general recommendations.

The main chance to influence the decision of the selected sectors was during the period of consultation, nevertheless there is room for advocacy regarding the specific projects that will be supported on each sector. It is necessary to develop concrete actions for this second phase.

The general conclusions that can be drawn from the interviews with the country staff regarding their interaction with Oxfam EU are:

- The support given by the policy advisers was precise, accurate and on time. It contributed substantially to create a strategy in order to interact with the EU Delegation and with other local and international NGOs.
- The country teams are interested in creating a stronger relationship with the EU Delegation, although the way of doing that is not quite clear.
- They do not have a complete picture of the second phase of the programming and if there's still a chance to influence.
- The most important resource for the country teams was to count as soon as possible on strategic information. The channels of communication with the EU Delegation are still weak; hence, sometimes Oxfam EU can have the information sooner than the country teams.
- It is important that the information can be communicated in a fast and clear way; the EU institutions and proceedings are not easy to understand and not all the country teams are familiarized with them.
- The country teams are aware that they should not remain as a passive actor but also ask for information when it is needed.

How to build a strategy for future joint advocacy

Probably the main challenge for Oxfam EU is to incorporate the joint advocacy as part of their office strategy. The policy advisers are already involved in many activities and it has not been easy for them to follow up the complete process and give all the information and feedback the country teams need. It is also important to consider, having more support from the regional and the affiliates' offices. Oxfam EU needs to develop: 1) A long-term strategy for the joint advocacy, 2) A strategy for the involvement of other areas and actor of Oxfam Confederation and 3) Suggested actions to strengthen the country teams on their advocacy towards the EU. Some possible ideas that can help to face this challenge are:

- **Map the joint advocacies.** According to the EU calendar and next decision, make a plan of future possibilities of joint advocacy as well as the internal (Oxfam) and external actors that should be involved in the process.

- **Consider the resources** (human, financial) that these advocacies need and the way the office will be able to fulfil them. Making a small analysis of the resources involved in this phase of the programming can help.
- **Build an internal strategy.** Once the internal actors are mapped, Oxfam EU needs to build a strategy on how to make a case for the proposals they are interested to advocate with the country teams, in order to have the support of the confederation and the Secretariat.
- **Collect the possible documents and consider the briefing of the process.** The briefing that the advisers prepared for this joint advocacy was very helpful for the country teams. Something important to add will be a “who’s who” in the strategy, i.e., to present the EU institutions and other stakeholders, so the country teams can know their role in the process as well as their capacity and limits.

It is difficult to name specific challenges for the country teams because these can vary according to their national situation and their relationship with their local government. Nevertheless, in general terms, they face limited human resources to work on advocacy, weak or incipient relationship with the EU Delegation and need to strengthen local civil society. In order to face these challenges, some proposed actions are:

- **Map the NGOs that are more active with the EU Delegation** in order to work on the future steps for the relationship with the Delegation
- **Maintain communication with the delegation** and let them know of any new release of research or information the country team produces. Ask them to inform on their decisions and actions
- **Stay in touch with the policy advisers at Oxfam EU** to know in advance possible joint advocacy and the suggested strategies. Ask Oxfam EU any doubt regarding the EU institutions or processes.

This paper has documented the experience of Oxfam International EU Advocacy Office and the country teams in their first joint advocacy. The effectiveness of the joint advocacy in order to influence the decision on the three sectors per country will remain unclear until the end of the process, but from this first phase it is clear that the objectives of Oxfam EU to strengthen the country teams in their relationship with important stakeholders and to make a practical use of the SMS and the JCAS were fulfilled. There are still challenges ahead, but in order to have a stronger organization, able to confront the international changes it is necessary to build capacity of the local teams and to share information and knowledge that can help Oxfam to dialogue with multiple actors and stakeholders.

Even if in recent years new actors, such as emerging countries and regional organizations, have increased their role in the international arena, it is still uncontested that the EU plays and will play in the future a relevant role in the world, especially when talking about development and poverty alleviation. The increase of leverage of the country teams with this actor will create better conditions of negotiation and influence for Oxfam. Hence, the joint strategy triggered by Oxfam EU should be encouraged and

stimulated in order to increase the organization capacities to work in the multipolar world.

BIBLIOGRAPHY

Coll Josep, (2012), *Criteria for differentiation and methods for phasing out EU's Development Cooperation in light of the Commission's Proposal for a Development Cooperation Instrument (DCI) for 2014-2020*, Directorate General for External Policies, Brussels.

Concord – Aid Watch, (2012) Aid Watch Report 2012, Concord – Aid Watch, Brussels.

Delegation of the European Union to Bangladesh, *Bangladesh – Europe 2012*, Dhaka 2012.

Fries Tom, Peter Walkenhorst (2011), *Sharing Global Governance: The Role of Civil Society Organizations*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Görtz Simone and Niels Keijzer,(2012) “Reprogramming EU development cooperation for 2014-2020”, *Discussion Paper No. 129, April 2012*, European Centre for Development Policy Management, Brussels.

Keijzer Niels, (2012), “Differentiation in ACP-EU Cooperation”, *Discussion Paper No.134, October 2012*, European Centre for Development Policy Management, Brussels.

European Commission (2012), “A Budget for Europe 2020”. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2011) 500 final, 29.6.2011 Brussels.

----- “Improving EU support to developing countries in mobilising financing for Development”. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 09.07.2012 COM (2012) 366; Brussels.

----- (2012), “The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (2012) 492 final, 12.9.2012, Brussels.

----- (2011), “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 13.10.2011 COM(2011) 637 final, Brussels.

----- (2011), “European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework”, European Union, 2011, Brussels.

----- (2011), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation, COM(2011) 840 final, 7.12.2011, Brussels.

- (2011), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighbourhood Instrument, COM(2011) 839 final, 7.12.2011, Brussels.
- (2011), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Stability, COM(2011) 845 final, 7.12.2011, Brussels.
- (2011), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), COM(2011) 838 final, 7.12.2011, Brussels.
- (2011), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide, COM(2011) 844 final, 7.12.2011, Brussels.
- European Commission– European External Action Service, (2012) “Programming Instructions DCI/EDF for the period 2014 – 2010” European Commission-EEAS, May 2012, Brussels.
- (2012), “Guiding principles for Sector concentration and the choice of sectors” European Commission-EEAS, May 2012, Brussels.
- (2012), “Instructions for the Programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-2020”, European Commission-EEAS, 15 May 2012, Brussels.
- (2012), “Instructions for the Programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-2020” Annex 3. Template for the Analysis of National Development Plans” European Commission-EEAS, May 2012, Brussels.
- (2012), “Note to the attention of Heads of EU Delegations in countries eligible for funding for bilateral cooperation under the European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI)”, European Commission – EEAS, 16 May 2012, Brussels..
- Oxfam (2012), “Fit for Purpose? The European External Action Service one year on”, *Oxfam Brief Paper* No. 159, 23 January, Oxfam GB for Oxfam International, Oxford.
- (2012), Oxfam Annual Report 2010 – 2011, Oxfam International, Oxford.

Acronyms

APC – African, Caribbean and Pacific countries

CSO – Civil Society Organizations

CSP –Country Strategy Paper

DCI – Development cooperation Instrument,

DG-DEVCO – Directorate- General for Development and Cooperation

EDF – European Development Fund

EEAS – External Action Service
EIDHR – European Instrument for democracy and Hum rights
ENI – European Neighbourhood instrument
EU – European Union
FDR – Funding for Development and Relieve Group
GNI – Gross National Income
IfS – Instrument for Stability
IPA – Pre-accession instrument
JCAS – Joint Country Analysis and Strategy
JASZ – Joint Assistance Strategy Zambia
INGOs – International Non-Governmental Organizations
INSC – Instrument for nuclear safety cooperation
MDG – Millennium Development Goals
MIP – Multiannual Indicative Program
MFF – Multiannual Financial Framework
MMD – Movement for Multi-party Democracy
NANGO – National Association of Non-governmental Organizations
NGOs. – Non-Governmental Organizations
NDP – National Development Plans
ODA – Official Development Assistance
OCT - Overseas Countries and Territories
PI – Partnership Instrument
UNIP – United National Independence Party
SMS – Single Management Structure
ZANU-PF – Zimbabwe African National Union – Patriotic Front

Annex 1. List of Interviews

External / Internal	Actor	Institution	Name	Position
External	EU	EEAS	Genoveva Hernandez	Desk officer for Bangladesh
	EU	EEAS	Joao Barbero	Desk officer for Zambia
	EU	European Parliament	José Carlos Illan Sailer	Committee on Development
	EU Platform	Concord	Lonne Poissonier	Policy Officer
	EU Platform	Concord	Colin Kampshoer	Policy Officer - Coherence for Development (PCD) and EU Funding
	National Platform	Concord Sweden	Jessica Janrell	Advisor on EU financing
	INGO	Plan	Alexandra Makaroff	EU Funding Mannager
Internal	INGO	Safe the children	Riina Pilke	Child Rights Adviser
	Country Teams	Oxfam South Africa	Pooven Moodley	ES Campaign Group, Southern Campaign Support Coordinato
	Country Teams	Oxfam GB Bangladesh	Monisha Biswas	Manager, Policy and Advocacy Department, Oxfam GB Bangladesh
	Country Teams	Oxfam Zambia	Dailes B. Judge	Deputy Country Director Zambia
	Country Teams	Oxfam GB	Augustine Mandigora	Ox Regional Policy and Advocacy Manager
	Country Teams	Oxfam in Zimbabwe	Lucina Machanzi	Advocacy and Policy Manager Zimbabwe
	Country Teams	Oxfam Maghred	Rima Chemirik	Communication and Advocacy Adviser for Maghred
	O I	Oxfam International	Celine Charveriat	Director of advocacy and campaigns
	O I	Oxfam International	Rita Saravia	Oxfam EU Fundraising Team
	O I	Oxfam International	David McCauley	Manager of the EU Funraising Team
	O I	Oxfam International	Nicholas Pialek	Partnership Development Manager
	O I	Oxfam International	Philip Rundell	SMS Funding Coordinator
	O I	Oxfam EU	Natalia Alonso	Head of OI EU Advocacy Office
	O I	Oxfam EU	Catherine Olier	Esencial Services Policy Adviser
	O I	Oxfam EU	Nicolas Mombrial	EU Policy and Advocacy Adviser
O I	Oxfam EU	Lies Craeynest	EU Economic Justice Policy Adviser	

Mesa E.3

La transparencia en las organizaciones de la sociedad civil

El derecho de la información y la participación ciudadana, prácticas y retos en el sistema democrático.

Jesús Federico Piña Fraga - transparenciaslp@hotmail.com

Sonia Vargas Almazán – sonia_va_al@hotmail.com

Investigadores Sociales Independientes: www.proyectotabano.com.mx

Resumen

La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP) es, constitucionalmente, el órgano especializado e imparcial que debe asegurar a todas las personas el acceso a la información y los procedimientos de revisión expeditos.

Desde esta perspectiva, se realizó un estudio exploratorio y descriptivo donde se analizaron los “Reporte de Resoluciones de Queja 2012” de la CEGAIP, se vaciaron los datos en una hoja de cálculo de Excel con 13 columnas que diera cuenta de los diversos elementos informativos, se contrastaron los resultados encontrados con el Compendio de Normativas de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los datos señalan que a la mayor parte de la ciudadanía, les ha tocado contrastar que el Derecho a la Información hoy está en riesgo.

Palabras clave: Derecho de la información, participación ciudadana, resolución de Quejas, comparativo de resolución, el sentido de las mismas.

Introducción

“Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión”

Artículo 6º Constitucional, Fracción IV

La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí (CEGAIP) es, constitucionalmente, el órgano especializado e imparcial que

debe asegurar a todas las personas el acceso a la información y los procedimientos de revisión expeditos; el cumplimiento de sus atribuciones resulta ser el mejor indicador de la respuesta que quienes integran un organismo como la CEGAIP pueden dar para demostrar que efectivamente cumplen con las expectativas para las que fueron creadas. Desde esta perspectiva, se realizó un estudio exploratorio y descriptivo donde se analizaron los “Reporte de Resoluciones de Queja 2012” de la CEGAIP, se vaciaron los datos contenidos en él en una hoja de cálculo de Excel con 13 columnas y su descripción que dieran cuenta de los diversos elementos informativos como: No. De queja, inicio, resolución, días transcurridos, días hábiles, días inhábiles, comisionado, sentido de las resoluciones, total de quejas acumuladas; se hizo un recuento de los plazos utilizados por la CEGAIP para las resoluciones de quejas, el sentido de las mismas, y el comparativo entre las resoluciones reportadas y las que cuentan con respaldo de acuerdos en sesiones del Pleno; para poder contrastar los resultados encontrados desde la óptica del Compendio de Normativas de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes

Al trabajo realizado le antecede la investigación realizada por Indexa de México, S.C. en el 2009, sobre el impacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sector de desarrollo social donde se observa que las resoluciones dictadas por el IFAI contribuyen a delinear claramente la información que debe estar bajo el escrutinio ciudadano, dando cuenta de la Utilidad de la Ley para publicar información de interés social.

Problemática encontrada

Desde esta perspectiva, una primera señal de alerta se advirtió en noviembre de 2011, cuando en una revisión de 104 resoluciones de la CEGAIP de 739 tramitadas hasta ese momento, se detectó que éstas eran resueltas en un promedio de 82 días hábiles, cuando la ley establece un plazo de 30. El artículo 105 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala:

ARTICULO 105. La CEGAIP resolverá la queja, a más tardar, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su interposición y, podrá:

I. Sobreseerla;

II. Confirmar el acto o resolución impugnado, o

III. Revocar o modificar el acto o resolución impugnado, y ordenar al ente obligado que permita al particular el acceso a la información solicitada, o a los datos personales; que reclasifique la información, que modifique tales datos, o bien, señalar los términos precisos en que deberá emitirse un nuevo acto o resolución.

Cuando exista causa que lo justifique, por acuerdo del Pleno de la CEGAIP, el que deberá estar fundado y motivado, podrá ampliar por una vez y hasta por un periodo igual, el plazo a que se refiere este artículo.

Jesús Piña Fraga, quien tramitaba 43 de las 104 quejas analizadas en noviembre, presentó una solicitud de información a la CEGAIP en la que requirió copia de los acuerdos del Pleno de ese organismo a que hace referencia el último párrafo del artículo 105. La respuesta se la dieron mediante un oficio firmado por Rosa María Motilla, secretaria ejecutiva de la Comisión, en el que afirma:

“Dicho documento es inexistente, en virtud de que no se ha aprobado ningún acuerdo por parte del Pleno de este Órgano Colegiado en el presente año en el que se haya acordado la ampliación del término para resolver los recursos de queja a que alude en su solicitud.”

El tono de la respuesta no manifiesta ninguna preocupación ni respeto por el cumplimiento de la Ley que los rige ni del principio constitucional que habla de procedimientos de revisión expeditos, lo que igualmente quedó claro en la entrevista a Alejandro Serment Gómez, presidente de la CEGAIP, que sobre el tema Eduardo Delgado publicó el 23 de noviembre de 2011 el periódico Pulso, la respuesta fue:

“Definitivamente sí nos hemos desfasado en los términos y la razón es muy sencilla: tenemos dos proyectistas de base. Tenemos gente que nos auxilia, otros dos, con un sueldo mínimo de 5 mil pesos al mes y pues ¿quién trabaja por eso?”, planteó, el año pasado, recordó, “recibimos mil 300 quejas” y eso les representa una pesada carga de trabajo, pero “desfasados están todas las autoridades resolutorias (sic), llámese Poder Judicial, los administrativos igual, yo cuando estuve en el Tribunal de Conciliación lo mismo, es un problema recurrente”, justificó.

Esa actitud por parte de los representantes de la CEGAIP, de por sí preocupante, no ha sido cambiada, sino al contrario, conforme a los resultados del trabajo que aquí se presenta: si en aquella muestra el promedio para resolver era de 82 días, en la revisión que ahora se hace de los 620 expedientes que la CEGAIP reporta como resueltos entre

el mes de enero y agosto de 2012 se detecta que ese promedio se ha elevado a 144 días hábiles, y en ninguna de las 31 actas de las sesiones celebradas por el Pleno de la Comisión se encontró un solo acuerdo que atienda al último párrafo del artículo 105 de la Ley de Transparencia.

La falta de respeto a la legalidad por parte de quienes integran el organismo garante del derecho de acceso a la información pública va más allá, al detectarse que, de los 620 expedientes, las resoluciones de 186 no forman parte de los acuerdos tomados en las sesiones del Pleno, es decir, 186 resoluciones del organismo no fueron tomadas por la instancia legal, con lo que existe una acción reiterada para romper el principio de legalidad.

Mención aparte merece el sentido de las resoluciones, cuya tendencia es escandalosamente favorable a confirmar las respuestas de los entes obligados, con el consecuente estado de indefensión en que se deja a los solicitantes, quienes están muy lejos de ver garantizado su derecho de acceso a la información pública.

Sobre la forma en que se analizaron las resoluciones

A diferencia del recuento que se realizó sobre los días que tarda la CEGAIP en resolver una queja con una muestra de 104 resoluciones en noviembre de 2011, en esta ocasión se optó por verificar la totalidad de las resoluciones emitidas por esa Comisión en lo que va de 2012. Para ello, se localizó en la página de la CEGAIP el “Reporte de Resoluciones de Queja 2012” y se obtuvo en archivo PDF una copia del mismo el 9 de octubre, tomado de la siguiente dirección electrónica:

<http://www.cegaislp.org.mx/images/stories/archivos/articulo18/18-5/resqueja2012.pdf>

A pesar de que ya habían transcurrido nueve días de haber terminado el mes de septiembre, en ese momento el reporte que se encontraba publicado correspondía a las resoluciones emitidas entre el 1 de enero y el 31 de agosto, lo que determinó el universo que se analizó para este trabajo.

Una vez obtenido el reporte, se procedió a vaciar los datos contenidos en él a una hoja de cálculo en un archivo de Excel como se muestra en la siguiente tabla:

No.	Encabezado de la Columna	Descripción
1	No. De Queja	Número del expediente de queja (Se registró el número que encabeza a las acumuladas en los expedientes en los que se tramitaron varias quejas).
2	Inicio	Fecha en que fue presentada la queja.

3	Resolución	Fecha en que se emitió la resolución.
4	Días transcurridos	Días naturales transcurridos entre la fecha de inicio de la queja y la fecha de su resolución
5	Días inhábiles	Días inhábiles transcurridos entre la fecha de inicio de la queja y la fecha de su resolución
6	Días hábiles	Días hábiles transcurridos entre la fecha de inicio de la queja y la fecha de su resolución
7	Acumuladas adicionales	Número de quejas acumuladas en el mismo expediente
8	Uno	Número de quejas atendidas en el expediente que corresponden a la ponencia del comisionado Jesús César Porras Flores del 1 de enero al 30 de junio, y del comisionado Oscar Alejandro Mendoza García.
9	Dos	Número de quejas atendidas en el expediente que corresponden a la ponencia de la comisionada Gerardina Ortiz Macías.
10	Tres	Número de quejas atendidas en el expediente que corresponden a la ponencia del comisionado Alejandro Alfonso Serment Gómez
11	Sentido de la resolución	Sentido de la resolución mencionado en el reporte publicado por la CEGAIP.
12	Quejas Acumuladas	Los números de las quejas que corresponden a las que se encuentran acumuladas en el expediente
13	Quejosos	Nombre de los quejosos mencionados dentro del expediente.

Para el recuento de las columnas 4, 5 y 6, se consultó el calendario de actividades de la CEGAIP correspondiente al año 2012, así como los calendarios correspondientes a los años 2010 y 2011, y se elaboró una hoja de cálculo en la que se señalaron los días inhábiles a fin de contrastar las fechas de inicio de las quejas y las de sus resoluciones, y verificar los días transcurridos, tanto naturales como hábiles, entre un momento y otro.

El proceso de verificación arrojó la existencia de casos atípicos en los que algunas quejas aparecen con fecha de inicio en fin de semana y otras resoluciones igual. Ante esta circunstancia, se consultó en el sitio Web de la CEGAIP la relación de las actas de las sesiones del Pleno en la siguiente dirección electrónica:

http://www.cegaislp.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=206%3Aactaspleno2012&catid=6&Itemid=59

Al contrastar las fechas de las sesiones con las aparecidas como fechas en las que se emitieron resoluciones, se detectó una cantidad importante de éstas con fechas de emisión en días en que no hubo sesión, por lo que se optó por obtener una copia en PDF

de cada una de las actas del Pleno para verificar en su contenido las resoluciones emitidas efectivamente por el mismo.

Una vez obtenidas las 32 actas de las sesiones del Pleno, incluidas las de sesiones ordinarias y las extraordinarias, se elaboraron tablas para cada sesión con los siguientes datos:

No. de Acuerdo	El número que el Pleno asigna a cada uno de sus acuerdos
Quejas atendidas por la resolución acordada	Los números de las quejas atendidas dentro del expediente sobre el cual se emitió el acuerdo.

Enseguida se realizó el cruce de datos para contabilizar el número de expedientes reportados como resueltos sin que cuenten con número de acuerdo del Pleno, así como las quejas involucradas en cada uno de estos expedientes., entre los que se detectaron casos de resoluciones que, a pesar de tener la fecha de un día en que se realizó sesión tampoco cuentan con número de expediente, así como otros casos en los que dentro de expedientes que sí fueron tratados en las sesiones se incluyen quejas que no se encuentran mencionadas en las actas del Pleno.

Las hojas de cálculo dan así una base de datos cuyos cruces arrojan los resultados que a continuación se exponen.

Resultados

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí en su ARTÍCULO 105. Menciona: La CEGAIP resolverá la queja, a más tardar, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su interposición y, podrá:

- I. Sobreseerla;
- II. Confirmar el acto o resolución impugnado, o
- III. Revocar o modificar el acto o resolución impugnado, y ordenar al ente obligado que permita al particular el acceso a la información solicitada, o a los datos personales; que reclasifique la información, que modifique tales datos, o bien, señalar los términos precisos en que deberá emitirse un nuevo acto o resolución:

“Cuando exista causa que lo justifique, por acuerdo del Pleno de la CEGAIP, el que deberá estar fundado y motivado, podrá ampliar por una vez y hasta por un periodo igual, el plazo a que se refiere este artículo”.

Una revisión de los 203 acuerdos tomados por el Pleno de la CEGAIP en las 8 sesiones ordinarias y los 427 acuerdos de las 24 sesiones extraordinarias realizadas en los primeros ocho meses de 2012 revela que en ningún momento los tres comisionados

consideraron necesario hacer valer la oportunidad que establece el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Transparencia para ampliar el plazo en el que deben resolver los casos de quejas tramitadas ante ese organismo. En consecuencia, es de considerarse que en ninguna de las quejas se estableció que existiera causa que justificara resolverlas más allá de 30 días hábiles, por lo que en ningún momento consideraron tomarse otros 30 días hábiles más para hacerlo, como permite la norma.

Una vez establecido que en ningún caso se acordó, por causa que lo justificara, la ampliación del plazo de 30 días hábiles para resolver las quejas –según las 31 actas del Pleno–, lo normal sería que todas hayan quedado resueltas dentro de ese periodo. De acuerdo al reporte de resoluciones, de los 620 expedientes enlistados, sólo en 121 casos la resolución se dio dentro de los primeros 30 días hábiles con un promedio de 19.7 días entre éstos. Es decir, por expediente con sus acumulados se cumplió la Ley en un 19.52 por ciento de los casos; más de 8 de cada 10 expedientes fueron resueltos fuera de la ley. Los 121 expedientes resueltos dentro del plazo involucran, por acumulaciones, 494 quejas, lo que representa que de las 7 mil 328 presuntamente resueltas, sólo en el 6.74 por ciento se cumplió con el artículo 105, en tanto que en el 93.26 por ciento se violó esa disposición.

El recuento de los días transcurridos entre la fecha de la presentación de la queja y la fecha de la resolución, en los 620 expedientes, arroja una tardanza promedio de 144.54 días, es decir, la CEGAIP utiliza 4.8 veces el plazo legal.

La antigüedad de los expedientes alcanza los últimos tres años, pues los más antiguos datan del año 2010 (un 24 por ciento), que en el recuento por quejas acumuladas representan el 8 por ciento de las resueltas entre enero y agosto de este 2012. La mitad de las resoluciones de la CEGAIP corresponden a expedientes iniciados en años anteriores.

Aunque los casos de 2010 representan el 24 por ciento de los expedientes, apenas se traducen en el 8 por ciento de las quejas, dado que ese año la acumulación de expedientes tenía un promedio de 3.86 quejas por expediente, en tanto que en 2011 el promedio aumentó a 14.67 quejas por expediente y en 2012 prácticamente se ha mantenido al estar en 14.2 quejas por expediente.

La acumulación de quejas en expedientes abultados no representa ninguna ventaja para los quejosos, quienes podrían esperar que de esa manera se resolvieran sus asuntos dentro del plazo legal, pues de los 121 expedientes resueltos dentro de los 30 días hábiles, sólo 5 corresponden a resoluciones que atienden 378 casos acumulados, el 5.53

por ciento. Las otras 116 resoluciones tomadas dentro del plazo legal resuelven una queja cada una, lo que acumula sólo 494 quejas de las 7,328, resueltas dentro del plazo legal.

Si bien el incumplimiento de los plazos para resolver muestra una tendencia completamente desfavorable para que se cumpla con el carácter expedito que la Constitución General de la República establece para el derecho de acceso a la información pública (DAIP), el sentido de las resoluciones y la forma en que éstas se toman representan una agresión más fuerte para el DAIP, como podrá observarse en resultados que se presentan más adelante.

Distribución de Quejas entre los Comisionados

Conforme son presentados, los recursos de queja son asignados a cada uno de los comisionados integrantes de la CEGAIP como ponentes para su resolución. Con la ponencia número 1 se identifica al comisionado Jesús César Porras Flores entre el mes de enero y junio, y al comisionado Oscar Alejandro Mendoza García a partir del mes de julio. Con la ponencia número 2 se identifica a la comisionada Gerardina Ortiz Macías, y con la ponencia número 3 al comisionado Alejandro Alfonso Serment Gómez.

Esta forma de distribución del trabajo garantiza un reparto equitativo de las quejas, una vez que son admitidas para su trámite. Aunque el ritmo en que cada comisionado recibe los recursos para su estudio y dictamen es el mismo, no necesariamente la velocidad para que cada uno de ellos resuelva los casos tendría que ser igual, en los hechos parecen trabajar muy coordinados para las resoluciones.

Distribución del trabajo entre los Comisionados de la CEGAIP

Si bien la distribución del trabajo es equitativa, y el ritmo con el que resuelven los asuntos muy similar, lo que resulta preocupante es que ninguno de los comisionados ha mostrado preocupación por respetar el plazo que fija la ley para las resoluciones. Más preocupante aún, si se toman en cuenta las manifestaciones públicas hechas por Serment Gómez, en su calidad de presidente de la Comisión, en las que se justificó por el incumplimiento de la ley cuando, en noviembre de 2011, un recuento arrojó una tardanza promedio de 82 días hábiles para resolver:

...“desfasados están todas las autoridades resolutoras (sic), llámese Poder Judicial, los administrativos igual, yo cuando estuve en el Tribunal de Conciliación lo mismo, es un problema recurrente”... (Periódico Pulso, Noviembre 23, 2011)

Los datos que aparecen en el reporte de resoluciones de la CEGAIP no sólo muestran que se trate de un “problema recurrente”, sino que se trata de una cuestión a la que no se le ha puesto la más mínima atención, al grado de que el promedio de 82 días hábiles en noviembre de 2011 pasó, en menos de un año, a 144.

Las resoluciones presuntamente llevadas al Pleno de la CEGAIP por Jesús César Porras Flores atendieron quejas con una antigüedad promedio de 166.46 días hábiles, siendo el de mayor tardanza. Le siguen las propuestas por Gerardina Ortiz Macías con un promedio de 158.24 días hábiles. Las de Alejandro Alfonso Serment Gómez tiene un promedio de tardanza de 15.08 días hábiles, en tanto que las de Oscar Alejandro Mendoza García 107.69 días hábiles. Ortiz Macías ostenta la resolución más tardada con 541 días hábiles de antigüedad. En días naturales pasaron 842 días entre la fecha de presentación de la queja y la de su resolución, Entre las resoluciones que se mencionan en el reporte de la CEGAIP, siete cuentan con una fecha de inicio que supera los dos años de antigüedad.

En los casos de Porras Flores y Mendoza García son necesarias las siguientes aclaraciones.

Porras Flores asumió el cargo en enero, tras la renuncia de María de la Luz Islas Moreno, y Mendoza García se incorporó a la CEGAIP a partir de Julio tras la renovación, conforme a la Ley, de la posición que ocupaba Islas Moreno. El primero duró en el cargo los primeros seis meses del año, que representan 182 días naturales y 122 días hábiles, en tanto que el segundo llevaba, al 31 de agosto, 62 días como comisionado, de los que 33 fueron días hábiles, por el periodo vacacional de julio.

En ambos casos, el promedio de antigüedad de las quejas que resolvieron es superior a los días que tenían en ese momento como comisionados, lo que muestra que ninguno de los dos hizo manifestación alguna relacionada con los expedientes cuyo plazo para ser resueltas ya estaba vencido. Más aún, desde la primera sesión del Pleno en la que se resolvieron quejas tras asumir su cargo, los dos aprobaron expedientes vencidos que involucraban casos turnados a su ponencia:

Porras Flores, en la sesión del 16 de enero, encabezó la ponencia de 14 resoluciones, 13 de una sola queja y una de 12 de las cuales 4 estaban asignadas a él. El promedio de días hábiles que tenían de haber sido interpuestas esas quejas es de 200.69, la más antigua tenía 528 y la más reciente 41 días hábiles. En ningún caso presentó expedientes resueltos dentro del plazo legal.

En el caso de Porras Flores se presenta además una situación con una irregularidad adicional: dos expedientes de una sola queja que corresponden a su ponencia fueron “resueltos” el 13 de enero, fecha en la que no hubo sesión del Pleno. Se trata de los expedientes 2711/2011-1 y 2690/2011-1, cuyos acuerdos de resolución no aparecen en ninguna de las actas de las sesiones entre enero y agosto, pero sí en el reporte público de resoluciones publicado en la página de Internet de la CEGAIP.

Mendoza García, a cinco días de haber asumido el cargo participó en la resolución de 88 quejas de su ponencia, aunque en ninguno de los casos era el comisionado que las encabezaba, sino que formaron parte de expedientes encabezados por sus compañeros. Los cinco expedientes que incluyen quejas turnadas a su ponencia acumulan 264 recursos, cuatro están encabezados por Ortíz Macías y el restante por Serment Gómez.

El promedio de antigüedad de los casos en los que participó Mendoza García es de 53.8 días hábiles, y en todos los casos votó a favor de la resolución que confirmó la respuesta dada por el ente obligado (88 casos presuntamente resueltos por él apenas cinco días después de haber asumido el cargo). Tales resoluciones las avaló a pesar de que en la misma sesión se presentó el siguiente punto:

11.1. Se da cuenta con el oficio número CEGAIP-270/2012 de fecha 03 tres de julio del 2012 dos mil doce, recibido en la Secretaría Ejecutiva el mismo día, signado por el Licenciado Oscar Alejandro Mendoza García, Comisionado Numerario, por medio del cual informa que el día 02 dos de Julio del presente año el servidor público saliente Licenciado César Jesús Porras Flores quien fungía como Comisionado Numerario, no realizó la Entrega Recepción que se establece en la Ley de Entrega Recepción de los Recursos Públicos del Estado de San Luis Potosí.

El acuerdo ante la manifestación de Mendoza García fue el siguiente:

CEGAIP-181/2012 se aprueba por Unanimidad de Votos realizar por conducto de la Contraloría Interna la entrega de los asuntos que anteriormente hayan sido turnados a la Ponencia 1, por ser ésta la ponencia a la que el otrora Comisionado Numerario Licenciado César Jesús Porras Flores le correspondía conocer, debiendo recibir el actual Comisionado Numerario Licenciado Oscar Alejandro Mendoza García.

Asimismo, se instruye al Contralor Interno de este Órgano Colegiado a efecto de que requiera al Licenciado César Jesús Porras Flores en el sentido de que deberá presentarse a la Contraloría Interna a realizar la Entrega a que alude la Ley de Entrega Recepción de los Recursos Públicos del Estado de San Luis Potosí fijando para tal efecto las 10:00

diez horas del día 11 once de julio del presente año, en las instalaciones que ocupa esta Comisión.

De acuerdo con esos datos, Mendoza García aprobó la resolución de 88 quejas turnadas a su ponencia sin haber conocido su contenido.

Tratándose de expedientes de una sola queja, el promedio de tardanza para su resolución es de 130.02 días hábiles. El comisionado que más se tardó fue Porras Flores, con un promedio de 136.44 días hábiles, en tanto que quien tuvo el promedio más bajo es el presidente de la Comisión, con 122.02 días hábiles; de acuerdo con esos datos, los integrantes de la CEGAIP violan el artículo 105 de la Ley de Transparencia en el 77.51% de los casos que resuelven en expedientes de una sola queja.

En los expedientes que tienen acumuladas más de una queja, las resoluciones se dieron en un promedio de 198.77 días hábiles después de su inicio. Porras Flores repite como el comisionado con mayor tardanza en promedio con 199.22 días hábiles, en tanto que quien cuenta con el promedio más bajo es Mendoza García, con 52.5 días hábiles.

Al resolver quejas dentro de expedientes acumulados, los comisionados incumplen el plazo establecido en el artículo 105 de la Ley de Transparencia en el 94.47 por ciento de los recursos interpuestos. Tratándose de expedientes acumulados, el incumplimiento sube al 96.18 por ciento.

El sentido de las Resoluciones de la CEGAIP

De acuerdo con el propio Artículo 105 de la Ley, la CEGAIP tiene tres posibilidades de resolución sobre las quejas:

I. Sobreseerla;

II. Confirmar el acto o resolución impugnado, o

III. Revocar o modificar el acto o resolución impugnado, y ordenar al ente obligado que permita al particular el acceso a la información solicitada, o a los datos personales; que reclasifique la información, que modifique tales datos, o bien, señalar los términos precisos en que deberá emitirse un nuevo acto o resolución.

De los 11 tipos de resoluciones encontrados, seis pueden encuadrar dentro de los contemplados dentro del artículo 105, en tanto que el resto en materia de un dispositivo distinto de la Ley –en este caso el artículo 75–, por ser determinaciones que deberían ser previas a la admisión de los recursos de queja.

Cada uno de los tipos de resoluciones implica una postura que favorece o no a los solicitantes de información, lo que podría clasificarse de la siguiente manera, incluyendo aquellas resoluciones que no encuadran en el artículo 105 de la Ley.

Una vez caracterizada de esa forma la tendencia favorable o desfavorable al solicitante de información, es posible agrupar las resoluciones entre aquellas que dan la razón al solicitante, aquellas que dan la razón al ente obligado, y aquellas en las que no se puede determinar a cual de las dos partes se favorece.

Dada la existencia de un alto número de quejas concentradas en expedientes con recursos acumulados, el recuento señalado en el párrafo anterior se hace en tres rubros para mostrar el comportamiento de las resoluciones con relación a:

- a) Las quejas
- b) Los expedientes
- c) Los expedientes de una sola queja

Tendencia de las Resoluciones emitidas por la CEGAIP

De acuerdo con estas cifras, en menos de tres de cada 100 quejas resueltas por la CEGAIP se da la razón al solicitante, en tanto que en el 96.78 por ciento se resuelve a favor del ente obligado. Es decir, de las 7 mil 328 quejas resueltas, sólo en 203 se favoreció al solicitante de información. La acumulación de quejas en la tramitación de las mismas tiene un efecto importante en la definición de esta tendencia pues, por ejemplo, al expediente que tiene acumulados 938 recursos se le dictaminó “Se confirma el acto impugnado”. No obstante, no deja de ser un caso en el que los comisionados decidieron, de un plumazo, dar la razón al ente obligado en 938 ocasiones.

Siendo 620 los expedientes resueltos, la tendencia de las resoluciones de la CEGAIP no deja de ser avasalladoramente favorable a los entes obligados, pues en el 70.32 por ciento de las resoluciones se les da la razón, en tanto que los solicitantes de información sólo obtienen una determinación que ordena la entrega de la información por cada cuatro que toman los comisionados.

La diferencia entre el recuento por queja y por expediente es un claro indicador de que la acumulación de quejas dentro de un mismo expediente se configura como una acción a favor de los entes obligados y una estrategia de resolución rápida de los casos para abultar (o desahogar) el trabajo de la CEGAIP.

Sólo en 489 casos, como ya se había señalado más arriba, se dio la resolución individualizada de quejas. Al agrupar el sentido de las resoluciones de esos expedientes,

la tendencia a favorecer a los solicitantes de información aumenta un poco, a 29.65 por ciento, pero no deja de ser ampliamente desfavorable el balance, pues en un 64.01 por ciento se da la razón a los entes obligados. Es decir, aun dejando fuera los casos de expedientes acumulados, que podrían estar viciados por la presentación masiva de quejas por parte de un solicitante de información (el expediente con 938 quejas menciona como quejoso único a Julio César Pérez Ayala), los integrantes de la CEGAIP muestran una actitud abiertamente contraria a que los quejosos vean garantizado su derecho de acceso a la información pública.

La actitud desfavorable a los solicitantes de información por parte de la CEGAIP es claro reflejo de la actitud personal de los integrantes de la misma, pues entre ellos no hay uno que se distinga por tener una tendencia diferente.

Aunque las diferencias entre uno y otro comisionado son mínimas, Mendoza García en sus dos meses como comisionado se muestra ligeramente con una tendencia mayor a favor de los solicitantes, aunque no ocurre así en los expedientes de una sola queja que fueron resueltos por su ponencia. En tanto, Serment Gómez es el que muestra una mayor tendencia a favorecer a los entes públicos en perjuicio de los solicitantes de información.

Del tipo de resoluciones reportadas entre enero y agosto de 2012, resulta relevante destacar que 179 expedientes determinan “Se desecha de plano el acto impugnado” (171), “Esta comisión carece de competencia para conocer y resolver” (7) y “Se tiene por no interpuesto el presente recurso” (1). Se trata del 28.87 por ciento del total de los expedientes resueltos. Si como se ha explicado, se trata de determinaciones que debieron ser dadas antes de la admisión de las quejas, de los presuntos 620 expedientes resueltos en los primeros ocho meses del año, en realidad efectivos son sólo 441.

La situación que propician estos casos en los que, desde la perspectiva planteada, no debieron ser admitidos modifica incluso el porcentaje de cumplimiento del artículo 105 de la Ley, pues de los 179 expedientes abiertos innecesariamente, 116 fueron resueltos dentro de los primeros 30 días hábiles, que representan el 95.8 por ciento de los casos en los que la CEGAIP presuntamente resolvió en tiempo. Es decir, en casos efectivos sólo se cumplió con el plazo legal en 5 expedientes, que representan el 1.13 por ciento, lo que se traduce en una violación a la Ley en el 98.87 por ciento.

Los 179 expedientes abiertos en estas circunstancias representan, por la acumulación, 1,005 quejas, de las cuales sólo 486 (48.31 por ciento) fueron resueltas en los primeros 30 días hábiles, lo que no significaría que cumplieron con el plazo legal, pues la

determinación debió darse antes de la admisión. Aun así, hay 63 expedientes que rebasaron los 30 días hábiles para ser desechadas siendo la más tardada “resuelta” después de 417 días hábiles, 661 días naturales que representan 22 meses con dos días después de su presentación.

La Resolución de Quejas por el Pleno de la CEGAIP.

De las 32 sesiones que realizó el Pleno de la CEGAIP en los primeros ocho meses de 2012 ocho fueron ordinarias y 24 extraordinarias. Entre enero y agosto, los comisionados como órgano colegiado, tomaron 630 acuerdos: 427 en sesiones extraordinarias y 203 en sesiones ordinarias. Del total de los acuerdos, 453 se refieren a resoluciones de expedientes de queja que, con las acumuladas, suman 6 mil 332 quejas. Las cifras obtenidas de la revisión de los acuerdos del Pleno contrastan con las obtenidas del reporte de resoluciones publicado en el sitio de la CEGAIP.

La diferencia en el número de acuerdos de resolución del Pleno y las resoluciones reportadas advierte de la existencia de resoluciones que no fueron tomadas de manera colegiada, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley de Transparencia: ARTÍCULO 84. La CEGAIP funcionará de forma colegiada en reunión de consejo, en los términos que señale su reglamento interior. Todas sus acciones, deliberaciones y resoluciones tendrán el carácter de públicas. Tiene las siguientes atribuciones:

...

II. Recibir, dar trámite y resolver los recursos que interpongan las personas que hubiesen solicitado información a las entidades públicas;

Adicionalmente, se incumple con lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública en diversas disposiciones:

ARTÍCULO 4°. Para efectos del presente Reglamento, en adición a lo preceptuado por el artículo 3° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luís Potosí, se entenderá por:

...

VII. Resolución: decisión fundada y motivada dictada por el Pleno, que decide cualesquiera de los procedimientos administrativos de la competencia de la Comisión;

ARTÍCULO 10. Además de las que le confiere la Ley, le corresponde al Pleno el ejercicio de las atribuciones siguientes:

XXVIII. Previos la sustanciación que realice la unidad administrativa competente, resolver en definitiva las quejas, los recursos de revisión y las reconsideraciones que promuevan los particulares en términos y en los plazos que la Ley establece;

ARTÍCULO 11. El Pleno desarrollará sus funciones y adoptará las decisiones y acuerdos de su competencia en forma colegiada en que celebre para tal efecto, ajustándose para ello a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, honestidad, independencia, autonomía, equidad y certeza en el desempeño de sus funciones.

Las decisiones, se adoptarán por unanimidad o por mayoría de votos. Debiendo los Comisionados manifestarse a favor o en contra en todos los asuntos que conozca el Pleno, excepto cuando justifiquen su excusa para votar sobre algún asunto. Los integrantes de la Comisión podrán excusarse de votar cuando expresamente motiven su impedimento en razón de conflicto de intereses. Fuera de este supuesto no habrá abstención. En caso de que exista empate en la votación, quien presida la sesión tendrá voto de calidad.

Los expedientes y las actas resolutiveas se harán públicos, asegurando que la información reservada o confidencial y los datos de carácter personal, se mantengan con tal carácter en cumplimiento de la legislación aplicable.

De las 32 sesiones del Pleno, en siete –las realizadas los días martes 03 de enero, miércoles 04 de enero, jueves 19 de enero, martes 03 de abril, lunes 07 de mayo, martes 05 de junio y martes 07 de agosto– no se incluyeron casos de resoluciones de quejas. De los 427 acuerdos tomados en sesiones extraordinarias, 312 resuelven expedientes de queja, en tanto que de los 203 tomados en sesiones ordinarias, 141.

En la lista de resoluciones publicada en la página de Internet de la CEGAIP se encontraron 149 casos en los que señalan como fecha de la determinación días en los que no se realizaron sesiones del Pleno. Al contrastar los números de los expedientes de éstos, con los que forman parte de los 453 acuerdos resolutiveas, se encontró que efectivamente, esos 149 expedientes y los números de las quejas que involucran (975) no se mencionan en ninguna de las 32 actas de sesión, lo que confirma que se trata resoluciones que no tienen el aval del Pleno, en clara violación al principio de legalidad de las mismas.

Del resto de las resoluciones reportadas, se detectaron 37 expedientes más que, aunque se reportan como resueltos en días en los que sí se realizó sesión del Pleno, no se encuentran enlistados en las órdenes del día ni entre los acuerdos tomados, lo que

agrega esos 37 casos a los que presentan la irregularidad de no haber sido acordados por el Pleno, con 44 quejas acumuladas.

Otra circunstancia que representa la misma irregularidad es el caso específico del acuerdo CEGAIP-92/2012, tomado en la sesión del 9 de mayo, en el que se resuelven 7 quejas y que en el reporte aparece como si ese mismo acuerdo resolvieran 32, es decir, se incorporan 25 quejas más si que hayan sido tratadas en la sesión del pleno. No es el único caso con estas características, pues se presentan cuatro casos más, aunque no con tantas quejas acumuladas. En sentido contrario, aparecen 19 acuerdos que resuelven 49 quejas que no se encuentran enlistados en el reporte de resoluciones.

Conclusiones

Los datos señalan que a la mayor parte de quienes han tratado de ejercer su derecho de acceso a la información pública y para hacerlo valer han tenido que recurrir a la CEGAIP, les ha tocado vivir en carne propia la desilusión de contrastar que el compromiso de transparencia puesto de moda en los discursos oficiales no es más que una pose políticamente correcta para la que se generan estructuras institucionales igualmente correctas, pero en las que se colocan personajes que las destruyen pisoteando los derechos de los pocos que se atreven a ejercerlos. Finalmente, su verdadero objetivo es que en el grueso de la población queda sembrada la idea de que la transparencia llegó para quedarse y les da un baño de seres democráticos, en un gatopardismo que exige a la sociedad civil esfuerzos para hacer realidad derechos que hoy están en riesgo por la forma en que están integrados organismo como la CEGAIP, cuyas faltas y agravios a la sociedad tratan de documentarse en las siguientes páginas.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio (2008). Transparencia y Democracia: claves para un concierto. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Carpizo Jorge & Gómez Gallardo & Villanueva (2008). Moral Pública y libertad de expresión. Fundación para la Libertad de Expresión. México.

Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí (2010).

Compendio de Normativa de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí. San Luis Potosí, México.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2010).México.

Reyes Heróles, Federico (2008). *Corrupción: de los Ángeles a los Índices*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Schedler, Andreas (2007). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Transparencia en organizaciones sin fines de lucro en cinco estados de la República Mexicana.

Por Alberto Hernández Baqueiro¹⁴⁸

Palabras clave: transparencia, rendición de cuentas, prácticas de buen gobierno, de lucro, encuesta en organizaciones sin fines de lucro

Resumen

Es un estudio sobre la condición en que se encuentran las prácticas de transparencia y buenas prácticas de gobierno en organizaciones sin fines de lucro mexicanas. Dada la dificultad de abarcar un territorio tan amplio, el objetivo definido para esta primera etapa del estudio es conocer las características y perfiles de las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal, Monterrey, Puebla, Guadalajara y Chihuahua, según un modelo de 36 indicadores de transparencia y rendición de cuentas. Trabajos previos tocan de modo parcial estos aspectos (Layton, Butcher, Muñoz, entre otros).

En este estudio hemos postulado que una de las formas de combatir esta separación entre la sociedad civil y sus organizaciones es mediante el acceso a la información, la divulgación de las actividades, beneficios generados y causas que las organizaciones promueven. Esto se logra de manera eminente fortaleciendo las prácticas de transparencia y divulgación de la información sobre las organizaciones, incluyendo la visibilidad de sus acciones y resultados, mediante un ideal de transparencia y rendición de cuentas integral (Hernández, 2010).

Los resultados de la encuesta permiten llegar a algunas conclusiones en relación con las preguntas que iniciaron el estudio. Conforme a la propuesta del modelo de transparencia y buenas prácticas, las OSFL incluidas en la población estudiada presentan áreas de oportunidad en algunos de los indicadores importantes. Mirando al flanco de las fortalezas, hay una percepción entre las organizaciones de tener mucha claridad en lo que se refiere al conocimiento y divulgación de la misión, que es el principio con los valores más altos. El segundo indicador en cumplimiento se refiere a promover la participación de voluntarios en la organización. De modo previsible, siendo organizaciones del tercer sector, el voluntariado es algo inherente a estas organizaciones. Sin embargo, ya desde aquí cabe señalar que la preocupación general por fomentar la participación de voluntarios no corre pareja con la capacidad de especificar y comunicar las actividades que les corresponden.

Destacamos que el resultado global más bajo para un principio se encuentra en el funcionamiento y regulación del órgano de gobierno. En el análisis de los datos también hemos rastreado la participación del órgano de gobierno en otros principios, en particular la planeación (principio 4) y el control (principio 7).

Al inicio del estudio indicamos a modo de hipótesis, que esperábamos encontrar valores bajos en relación con indicadores clave como (1) funcionamiento del órgano de gobierno, (3) planeación y seguimiento de actividades, (4) comunicación e imagen fiel de la información, (6) pluralidad en la financiación y (7) control en la utilización de fondos y promoción del voluntariado. Ya nos hemos referido a que, en efecto, el primer principio es el que muestra la

¹⁴⁸ Profesor investigador. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Correo electrónico: albherna@itesm.mx.

mayor área de oportunidad en todos los datos recabados. En lo que toca a la planeación y seguimiento de actividades, los resultados no son notoriamente bajos, excepto quizás, cuando se refieren precisamente al órgano de gobierno.

El control en la utilización de fondos tampoco tiene resultados negativos, para la población en su conjunto. Observamos en cambio que sí hay una diferencia importante en el subgrupo de las AC cuando se especifica el conocimiento del presupuesto por parte del órgano de gobierno. Al principio del estudio teníamos también algunas hipótesis implícitas sobre las cuales ahora tenemos informaciones útiles. Una de ellas fue que las OSFL del Distrito Federal tendrían un desempeño mejor que las de otras entidades federativas. Esta suposición se mostró básicamente incorrecta.

Una suposición que parecía plausible fue la de encontrar alguna relación entre la antigüedad de las organizaciones y sus respuestas a los indicadores del modelo. Esto sólo puede ser establecido parcialmente. Una agrupación ad hoc de las organizaciones en tres grupos etarios sugiere el mejor desempeño respecto de algunos indicadores conforme a la edad de las organizaciones. Esto ocurre para los principios de funcionamiento del órgano de gobierno, planeación y seguimiento, pluralidad en financiación, control y cumplimiento de obligaciones. Un análisis estadístico más fino confirma estos resultados, pero no es posible establecer una correlación.

El equipo de trabajo estuvo formado por Colaboradores: Javier García Gutiérrez, Michel Martell Sotomayor, Reyna María Sosa Morales, María Fernanda Robles Méndez. Para la realización del estudio se contó con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social, bajo el programa de coinversión social 2012.

1. Propuesta de un modelo de transparencia y buenas prácticas para las organizaciones civiles mexicanas

La literatura de “buenas prácticas” se ha popularizado en relación con la administración de las OSFL. En México también empieza a producirse un fenómeno de multiplicación de recomendaciones de tipo gerencial para las organizaciones civiles. En lo tocante a la transparencia, hay varias propuestas que pueden mencionarse a modo de antecedentes para entender el contexto. La estrategia de que sean organizaciones civiles las que ayuden a otras organizaciones civiles a mejorar sus capacidades para la rendición de cuentas es una propuesta bastante recurrente en conferencias y encuentros entre organizaciones del sector. Lo más común es que se ofrezcan cursos de capacitación, sin mayor seguimiento. Pueden hallarse varias tentativas desarrolladas por organizaciones mexicanas como Alternativas y Capacidades A.C., Fundación del Empresariado Chihuahuense A.C., y otras que mencionaremos brevemente enseguida.

Quizás la propuesta más sencilla es la que presenta el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), a través de sus indicadores de institucionalidad y transparencia. Se trata de diez indicadores básicos cuyo cumplimiento significa que una organización cumple con los requisitos mínimos de una organización que va más allá de una iniciativa individual o personal y de corto plazo. En 2005, el Cemefi publicó su "Indicadores de Institucionalidad y Transparencia", a fin de indicar una serie de normas comunes para mostrar al público (sobre todo los potenciales donantes), qué tan transparentes e institucionales podrían ser las

organizaciones incluidas. De acuerdo al Cemefi, la organización debe contar con: 1. Constitución legal ante Notario Público 2. Autorización de la SHCP como Donataria 3. Misión, Visión y Objetivos 4. Domicilio y teléfono verificables 5. Informe anual de resultados y ejercicio de recursos 6. Consejo Directivo o Patronato diferente al equipo profesional 7. Personal profesional contratado en nómina 8. Colaboradores voluntarios en los programas 9. Más de tres años de operación 10. Más de tres fuentes distintas de ingresos

De estas, se puede considerar que dos están directamente relacionados con las prácticas de rendición de cuentas: la publicación de un informe anual de actividades y de los resultados financieros, y presencia de una junta directiva cuyos miembros sean diferentes de las personas que trabajan en la organización. En un sentido más amplio, dos indicadores más pueden estar relacionados con la rendición de cuentas: el privilegio de recibir beneficios fiscales (controlado por la Secretaría de Hacienda), y la existencia de una misión definida, visión y objetivos. En el año 2012, el número de organizaciones incluidas en la “acreditación de indicadores de institucionalidad y transparencia” es de 478 distribuidas diversos estados de la república.

La acreditación del Cemefi es la más difundida en relación con la transparencia de las OSFL. Otras que también son dignas de mención por su difusión son el programa “Fortaleza”, promovido por la Fundación Merced¹⁴⁹. Este es un programa de fortalecimiento institucional que incluye varios aspectos diferentes, desde marco legal y fiscal de la actividad de las OSFL, viabilidad del proyecto, manejo de presupuestos y programas, visibilidad de la organización, etcétera. Si bien no se trata de un programa específico de transparencia, sí incluye el concepto en distintos momentos. Lo mencionamos aquí porque se trata de un programa muy difundido entre el perfil de las organizaciones de asistencia privada, en particular las del Distrito Federal, que incluye varios recursos en apoyo de las organizaciones.

Por nuestra parte, el modelo de prácticas de transparencia que hemos adoptado para este estudio ha sido propuesto por Confío a partir de la experiencia de la española Fundación Lealtad. Esta organización comenzó sus operaciones en el año 2001, con el objetivo de ofrecer a particulares y empresas información independiente, objetiva y homogénea para ayudarles a decidir con cuáles organizaciones colaborar, y a darle seguimiento a sus donaciones. La información que se genera se basa en los análisis de transparencia que la fundación realiza de forma gratuita para aquellas organizaciones que así lo solicitan (Fundación Lealtad, sitio web). El modelo de prácticas de transparencia de esta organización recopila la experiencia práctica del ámbito español y europeo, principalmente. La fundación es miembro del International Committee on Fundraising Organizations (ICFO)¹⁵⁰, principal agrupación internacional para este tipo de organizaciones. La práctica de esta iniciativa vincula los potenciales donantes, sobre todo institucionales, con las causas y organizaciones que deciden adoptar el modelo de prácticas de transparencia, sometiéndose a un estricto análisis de sus propias prácticas de transparencia. Los resultados del análisis son publicados de modo abierto e irrestricto de manera gratuita por diversos medios. El objetivo de esta publicidad es asimismo facilitar el acceso a recursos para las organizaciones y la eficientización de los donativos.

¹⁴⁹ Fundación Merced fue fundada en 1962 gracias a la iniciativa filantrópica de la familia Munguía, que destinó su patrimonio a esta causa.

¹⁵⁰ ICFO fue creado en 1958, tiene su sede central en Holanda y como propósito el asegurar que la recaudación de fondos para causas altruistas se desarrolla de manera correcta y de acuerdo a estándares internacionales. Sitio internet: www.icfo.org

Mediante un convenio de colaboración institucional, la Fundación Lealtad estableció una alianza con Confío, para que ésta desarrolle una versión del modelo de transparencia y buenas prácticas que sea implementado en México. Asimismo, Confío ha registrado los principios que conforman el modelo y se ha incorporado al ICFO, siendo la primera organización de América Latina que forma parte de este comité.

El modelo de transparencia del que hablamos se estructura a partir de nueve principios que se describen a continuación. Esta exposición descriptiva se basa en el documento interno de la Fundación Lealtad firmado en el año 2005 por Salvador García A., presidente y fundador de dicha organización.

Los principios de transparencia

Principio 1. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno. El órgano de gobierno es el principal responsable de asegurarse que la OSC cumpla con la misión y la gestión eficiente de los recursos. De igual manera que en una empresa, el buen funcionamiento del órgano de gobierno de una OSC impacta directamente en la actividad de la misma, y es fundamental para la consecución del su fin social. Esta buena práctica implica que éste se reúna periódicamente, que tenga una participación activa en la toma de decisiones, que esté formado por un mínimo de 5 miembros, los cuales no ostenten cargos vitalicios ni de parentesco y sean renovados con cierta regularidad, y de los cuales el 60% forme parte del órgano de gobierno de manera honoraria sin recibir alguna retribución económica por su participación.

Por otro lado es muy importante para la sociedad y los donantes que la información de los integrantes del órgano de gobierno y del equipo directivo sea pública, ya que facilita el conocer quién está detrás de la organización y aumenta la transparencia de la OSC, pues la nueva administración del órgano de gobierno pone a prueba y somete a control la labor llevada a cabo por el anterior órgano de gobierno.

El modelo de Confío, adopta los mismos compendios de Fundación Lealtad, salvo por la no exigencia de que los miembros del órgano de gobierno puedan ostentar un cargo vitalicio o tengan relación de parentesco, además incorpora elementos propios de la realidad de las OSFL mexicanas que indican la realización de registros adecuados de sus reuniones y que la presidencia y la dirección de la organización se ocupen por personas distintas en relación de parentesco.

Principio 2. Claridad y divulgación de la misión. Contar con un fin social claro, público y directamente relacionado con la actividad de la organización es fundamental para la atracción de posibles colaboradores particulares e institucionales, para motivar al equipo y voluntarios y facilita la toma de decisiones estratégicas así como el diseño de los programas.

El cumplir cabalmente con este principio de acuerdo al modelo de Confío implica el que las actividades que realiza la organización persigan fines de beneficio social objeto de la organización y que todos los miembros de la organización, incluidos los voluntarios, conozcan la misión y la misma esté a disposición del público.

Principio 3. Planeación y seguimiento de las actividades. Este principio es imprescindible en la transparencia de gestión de las organizaciones, ya que esta permite que las OSC sean capaces de mostrar por escrito las metas que desean conseguir, los medios con los que cuentan y las

acciones que van a llevar a cabo para lograrlas. El contar con sistemas de evaluación que evalúen las variables que determinan el fracaso o éxito de la organización permite la posibilidad de adelantarse a cambios eventuales del entorno y adaptar las acciones en busca de un mejor cumplimiento de los objetivos y de la misión.

La existencia de sistemas internos de seguimiento y evaluación de la actividad permiten la medición del impacto de las intervenciones, y es muy importante que el órgano de gobierno esté enterado e involucrado en la toma de decisiones, definición de criterios y selección de proyectos de la OSC, a razón de contar con una dirección estratégica y una buena gestión de los recursos.

Los indicadores que toma en cuenta el modelo de buenas prácticas de Confío incluyen la existencia de planes estratégicos y/o planes operativos anuales que son del conocimiento del órgano de gobierno, la congruencia de las líneas de trabajo en relación al cumplimiento de la misión durante los últimos dos años, la presencia de sistemas formalmente definidos de control y seguimiento interno de la actividad y de avances sobre las metas de la OSC, el contar con sistemas formalmente definidos de control y seguimiento de sus beneficiarios y la realización de informes sobre avances y resultados de los proyectos financiados por sus donantes.

Principio 4. Comunicación e imagen fiel en la información. Este es uno de los indicadores más claros para evaluar hasta qué punto la organización está en contacto con la sociedad y es consciente de sus demandas de información, al mismo tiempo la veracidad y detalle de la información disponible tanto para los colaboradores como para el público en general, es un indicador claro de la condición transparente y responsable de la organización. La comunicación recurrente de la OSC con la sociedad es fundamental para incrementar la confianza en la misma y ampliar y fidelizar su base social, la cual incluye a los socios y voluntarios.

Los indicadores que evalúa el modelo de Confío para medir el cumplimiento de este principio incluyen que las actividades de comunicación, procuración de fondos e información pública reflejen de manera fiel la misión y la realidad de la organización y no induzcan al error, que la organización elabore un informe anual de actividades que ponga a disposición de sus públicos de interés, que los estados financieros auditados se encuentren a disposición del público en general, que la información de la organización se encuentre disponible en los sitios de los registros oficiales y que la organización cuente con un correo institucional.

Principio 5. Transparencia en la financiación. Este principio refleja una de las principales preocupaciones de la sociedad respecto a las organizaciones sin fines de lucro. El conocer los medios con los que cuentan, las entidades públicas o privadas que participan, y las actividades de captación de fondos que las financian, son importantes para construir un ambiente de confianza para los potenciales colaboradores que contribuyan con la causa de la organización.

El modelo de Confío evalúa dos indicadores clave en el cumplimiento de este principio: la facilitación de la información de las principales fuentes de financiamiento de origen público y privado, y las cantidades aportadas por las mismas, así como el que la organización lleve un registro de los ingresos y costos de las actividades de procuración de fondos.

Principio 6. Pluralidad en la financiación. La importancia de este principio recae en la necesidad de que las OSC cuenten con fuentes de financiación diversificadas que aseguren la independencia de la organización en la toma de decisiones, sin estar sujetas a las directrices de su principal financiador. Una financiación diversificada permite conservar la estabilidad y continuidad de la organización en el caso de que una de las fuentes desaparezca, debido a que

no existe dependencia excesiva de ninguna de ellas. Al mismo tiempo es importante que exista un equilibrio entre los financiadores públicos y los de origen privado.

Los indicadores que toma en cuenta el modelo de Confío incluyen que la organización realice actividades para la diversificación de fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas y que ninguno de los donantes aporte más del 50% de los ingresos totales de la entidad de forma continua durante los últimos dos años.

Principio 7. Control en la utilización de fondos. Existe una opinión generalizada en la sociedad que las OSC no cuentan con controles reales sobre el gasto, lo que se convierte en un argumento comúnmente utilizado para no colaborar económicamente con las organizaciones sin fines de lucro.

Una herramienta de gestión fundamental es el presupuesto y su elaboración puede evitar riesgos innecesarios y ayudar a que la planificación de actividades sea coherente con los recursos existentes. De igual manera, el buen diseño de un presupuesto ayuda a determinar la necesidad de emprender campañas de captación de fondos adecuadas a los requerimientos de la organización. Otro aspecto importante que evalúa este principio es la utilización de los recursos para la captación de fondos, con el propósito de minimizar el riesgo de una posible pérdida. En este mismo sentido, las inversiones financieras deben ser prudentes y evitar entrar en un escenario de pérdidas, de igual manera las inversiones en instituciones no financieras deben estar directamente relacionadas con la consecución de la misión y deben ser autorizadas por el órgano de gobierno.

El modelo de buenas prácticas de Confío evalúa que la organización elabore un presupuesto anual para el año siguiente del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno, que se conozca el ejercicio de los recursos por cada programa y/o proyecto, que la organización respete la voluntad de los donantes estableciendo controles que permitan comprobar el destino de los donativos etiquetados o de uso restringido, que la organización tenga un nivel razonable de recursos disponibles respecto de sus gastos, que la organización presente una estructura financiera equilibrada, que en el caso de contar con inversiones financieras éstas sigan criterios de prudencia razonable y que las inversiones en instituciones no financieras estén directamente relacionadas con la consecución de la misión y son autorizadas por el órgano de gobierno.

Principio 8. Presentación de las cuentas y cumplimiento de las obligaciones legales. Este principio tiene como objetivo indicar los documentos que tienen que elaborar las organizaciones para informar sobre su gestión y dar a conocer las obligaciones legales a las que suscriben, como el balance anual, la cuenta de resultados, la cartera de inversiones, así como su acreditación del cumplimiento del régimen fiscal del que son sujetas.

Este principio es evaluado dentro del modelo de Confío con tres indicadores que incluye que los estados financieros y las notas se elaboren conforme a las Normas de Información Financiera y se presenten ante el órgano de gobierno, también que la organización acredite el cumplimiento de todas las obligaciones legales y fiscales en sus estados financieros auditados por contador público registrado y que la contabilidad y la auditoría de los estados financieros se lleven a cabo por personas y/o despachos sin vinculación alguna.

Principio 9. Promoción del voluntariado. Este principio evalúa uno de los principales indicadores del impacto social de las OSC, y es el número de voluntarios con el que cuentan. Los voluntarios viven el día a día de la organización y son los mejor posicionados para garantizar que las aportaciones filantrópicas que se realizan tanto de dinero como de tiempo, son invertidas en el fin social. En las organizaciones debe existir un plan concreto de actividades a desarrollar por los voluntarios para que éstos puedan llevar a cabo sus actividades con diligencia. Asimismo deben conocer sus atribuciones, derechos y obligaciones como voluntarios y tener siempre designada a una persona de la organización a quien acudir en caso de requerirlo.

Para evaluar el cumplimiento de este principio Confío evalúa dos indicadores que incluyen el que la organización cuente con voluntarios en sus actividades y que se tengan definidas las actividades a realizar por los mismos.

Los nueve principios generales que se enumeraron se descomponen en 36 subprincipios de naturaleza más operativa. Estos se refieren a prácticas muy concretas que son consideradas buenas prácticas de transparencia. A partir de estos subprincipios se elaboró el instrumento empleado en la encuesta llevada a cabo en este estudio. La siguiente tabla resume los 36 subprincipios:

Principio	Subprincipios
1. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno	1.1A. El órgano de gobierno estará constituido por un mínimo de 5 miembros
	1.2B. El órgano de gobierno se reúne por lo menos 4 veces durante el año con la asistencia física o por videoconferencia de sus integrantes. Asistirán la mayoría de los miembros al menos a una reunión durante el año.
	1.3C. Cada uno de los miembros del órgano de gobierno asiste en persona o por videoconferencia al menos a una de las reuniones realizadas durante el año.
	1.4D. Los miembros del órgano de gobierno se renuevan con cierta regularidad.
	1.5E. Sólo un número limitado de los miembros del órgano de gobierno recibe ingresos de cualquier tipo, procedente tanto de la propia organización como de otras entidades vinculadas. Este porcentaje es inferior al 40% de los miembros.
	1.6F. La organización pone a disposición del público información sobre los integrantes del órgano de gobierno y del equipo directivo.
	1.7G. La organización lleva un registro adecuado de las reuniones de su órgano de gobierno.
	1.8H. La presidencia y la dirección de la organización son ocupadas por personas distintas sin relación de parentesco.
2. Claridad y divulgación de la misión	2.1A. La misión es el objeto esencial de la organización, lo cual se refleja en las actividades que ésta realiza debiendo perseguir fines de beneficio social.
	2.2B. Todos los miembros de la organización, incluidos los voluntarios, conocen la misión y ésta se encuentra a disposición del público.
3. Planeación y seguimiento de las actividades	3.1A. La organización cuenta con un plan estratégico y/o un plan operativo anual del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno.
	3.2B. Durante los últimos dos años, los programas muestran congruencia al seguir una línea de trabajo encaminada hacia el logro de la misión.
	3.3C. La organización cuenta con sistemas formalmente definidos de control y seguimiento interno de la actividad y de avances sobre las metas.
	3.4D. La organización cuenta con sistemas formalmente definidos de control y de seguimiento de sus beneficiarios.
	3.5E. La organización pone a disposición de los donantes informes sobre los avances y resultados de los proyectos que financian.
4. Comunicación e imagen fiel en la información	4.1A. Las actividades de comunicación, procuración de fondos e información pública reflejan de manera fiel la misión y la realidad de la organización y no inducen a error.
	4.2B. La organización elabora un informe anual de actividades que pone a disposición de sus públicos de interés.
	4.3C. Los estados financieros auditados se encuentran a disposición del público en general.
	4.4D. La información de la organización se encuentra disponible en los sitios de los registros oficiales.
	4.5E. La organización cuenta con correo electrónico institucional.
5. Transparencia en el financiamiento	5.1A. La organización facilita información sobre sus principales fuentes de financiamiento, de origen público como privado, y las cantidades aportadas por las mismas.
	5.2B. La organización lleva un registro de los ingresos y costos de las actividades de procuración de fondos.
6. Pluralidad en la financiación	6.1A. La organización realiza actividades para la diversificación de fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas.
	6.2B. Ninguno de los donantes de la organización aporta más del 50% de los ingresos totales de la entidad de forma continua durante los últimos dos años.
7. Control en la utilización de los fondos	7.1A. La organización elabora un presupuesto anual para el año siguiente del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno.
	7.2B. Se conoce el ejercicio de los recursos de la organización por cada programa y/o proyecto.
	7.3C. La organización respeta la voluntad de sus donantes estableciendo los controles que le permiten comprobar el destino de los donativos etiquetados o de uso restringido.
	7.4D. La organización tiene un nivel razonable de recursos disponibles respecto a sus gastos. En caso de contar con efectivo restringido, éste será aprobado por el órgano de gobierno.
	7.5E. La organización presenta una estructura financiera equilibrada durante los últimos dos años.
	7.6F. En caso de contar con inversiones financieras éstas siguen criterios de prudencia razonable.
	7.7G. Las inversiones en instituciones no financieras están directamente relacionadas con la consecución de la misión y son autorizadas por el órgano de gobierno.
8. Presentación de los estados financieros y cumplimiento de las obligaciones legales y fiscales	8.1A. Los estados financieros auditados y sus notas se elaboran conforme a las Normas de Información Financiera mexicanas y se presentan en el órgano de gobierno.
	8.2B. La organización acredita el cumplimiento de todas sus obligaciones legales y fiscales en sus estados financieros auditados por contador público registrado.
	8.3C. La contabilidad y la auditoría de estados financieros se llevan a cabo por personas y/o despachos sin vinculación alguna.
9. Promoción del voluntariado	9.1A. La organización cuenta con voluntarios en sus actividades
	9.2B. La organización define las actividades que pueden realizar los voluntarios.

Tabla 1. Principios y subprincipios de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas del modelo de Confío.

2. Encuesta de transparencia en organizaciones sin fines de lucro mexicanas

La aproximación empírica escogida para este estudio fue el de la encuesta. El propósito de recurrir a los datos cuantitativos es encontrar evidencias válidas para confrontarlas con la aproximación teórica que hemos esbozado anteriormente. Enseguida se presentan las aclaraciones metodológicas necesarias, y posteriormente los resultados obtenidos. Como queda indicado, el instrumento que se utilizó es una trasposición de los 36 subprincipios de buenas prácticas de transparencia que propone Confío. De allí que los resultados se referirán directamente al modo como las organizaciones reaccionan frente a este modelo en particular.

Los resultados se organizan alrededor de dos propósitos: a) describir el estado de la población participante en su conjunto, en relación con los principios de transparencia; b) buscar si existen variantes importantes en relación con algunas características de la población, en particular en relación con la figura legal (AC, IAP o equivalentes), ubicación (Distrito Federal y otras entidades federativas), y edad. A esto corresponde una primera serie de resultados con base en la frecuencia de las respuestas. En un segundo momento, se buscaron características implícitas en los resultados por medio de análisis estadístico que permitieran conjeturar rasgos más generales de la población.

2.1. Nota sobre la metodología

La pregunta de investigación que presentamos se refiere a la condición que guardan las OSFL de Puebla, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Chihuahua en relación con los 36 indicadores de transparencia y buenas prácticas de rendición de cuentas de nuestro modelo. A manera de hipótesis, postulamos que se encontrarán valores bajos en relación con indicadores clave como funcionamiento del órgano de gobierno, planeación y seguimiento de actividades, comunicación e imagen fiel de la información, pluralidad en la financiación, control en la utilización de fondos y promoción del voluntariado.

A fin de probar la hipótesis, se diseñó un cuestionario basado en los 36 subprincipios de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas propuestos por Confío. El instrumento utilizado en la encuesta se encuentra en forma de anexo. El cuestionario constó de 36 preguntas cerradas donde sólo podía contestarse “sí cumple” o “no cumple”. La aplicación de la encuesta se realizó a través de una serie de sesiones en las que se convocó a organizaciones de la sociedad civil de las cuatro ciudades en las que se trabajó en este estudio, más las del estado de Chihuahua, entre segundo semestre del año 2011 y hasta el mes de octubre de 2012.

Las sesiones se convocaron en cada ciudad con la ayuda de un aliado local cuya red de organizaciones nos permitió contar con la asistencia al menos de dos integrantes del equipo profesional de cada organización. Cada sesión tenía una duración de cuatro horas. En la primera hora de la sesión se explicó a los participantes el propósito de la reunión y de la encuesta y se describió el modelo de transparencia y buenas prácticas de confío. El tiempo restante de la sesión se destinó a que los representantes de cada organización contestaran la encuesta, con el apoyo de un facilitador cuya función era la de guiar y resolver dudas durante el proceso de respuesta, presentada como un documento de autodiagnóstico sobre el estado que guardan las

prácticas de transparencia en cada organización. Cada organización participante conservó el cuestionario detallado, entregando al equipo de investigación solamente una hoja de respuestas.

Se obtuvieron los cuestionarios correspondientes a 317 OSFL distribuidas de la siguiente manera:

		Tipo de Institución		Total
		Otro	AC	
Ciudad	Chihuahua	3	84	87
	Guadalajara	0	25	25
	México	83	49	132
	Monterrey	14	29	43
	Puebla	6	24	30
Total		106	211	317

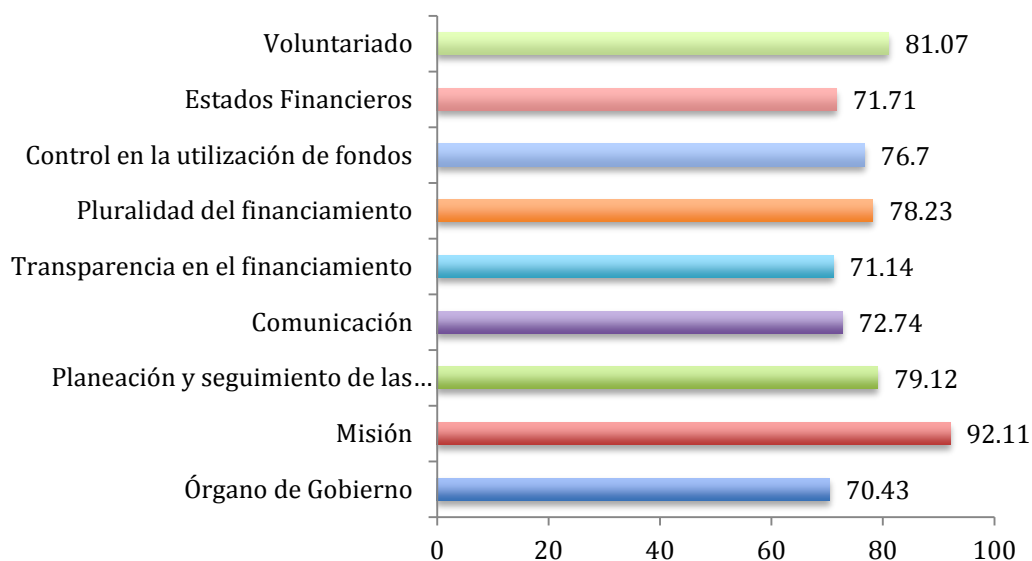
Tabla 2. Distribución de las OSFL participantes por figura legal y lugar

Respecto de las características de esta muestra debe aclararse que se buscó que hubiese un número significativo de organizaciones de las dos figuras legales más comunes entre las OSFL, a saber, las asociaciones civiles (AC) y las instituciones de asistencia o beneficencia privada (IAP, IBP y equivalentes). Sin embargo, el control del equipo de investigación sobre este aspecto fue limitado, de manera que, como puede verse en la tabla, la distribución no es uniforme. En el caso de la Ciudad de México hay una carga hacia las IAP, en tanto que en Chihuahua y Puebla ocurre a la inversa. Guadalajara es un caso peculiar porque en el estado de Jalisco no hay instituciones de beneficencia privada, sino que el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (equivalente a las juntas de asistencia o beneficencia privada) otorga la inscripción como institución de asistencia a organizaciones que son AC. Si bien dos tercios de la población participante corresponde a las AC, sabemos que esta es la figura legal dominante para las organizaciones civiles (arriba del 90% del total), por lo que consideramos que esta composición permite hacer algunas comparaciones si se manejan como totales. En cambio, no será posible hacer muchas generalizaciones a nivel local fuera del Distrito Federal.

Una consideración de importancia respecto de esta población es que por distintas razones, tales como los aliados locales y la red de relaciones de Confío, el perfil de las organizaciones que acudieron a la convocatoria para participar en el estudio fue el de organizaciones que realizan distintos tipos de servicios sociales y asistenciales; podría decirse que son organizaciones típicas o tradicionales de tercer sector o instituciones sin fines de lucro. Hay pocas organizaciones que trabajen en temas polémicos o de naturaleza híbrida (parte empresarial, parte gubernamental, parte pública, por ejemplo). Así pues, los resultados obtenidos no pueden ser entendidos como forzosamente válidos para organizaciones civiles menos tradicionales. En general, sabemos que el abanico de actividades y perfiles comprendido por las AC es mucho más amplio y diverso que el de las instituciones de asistencia o beneficencia privada. En este estudio, las AC incluidas, en su mayoría, son más cercanas al perfil de las IAP.

3.2. Resultados de la encuesta

Cumplimiento de los nueve principios de transparencia y buenas prácticas (PTBP)



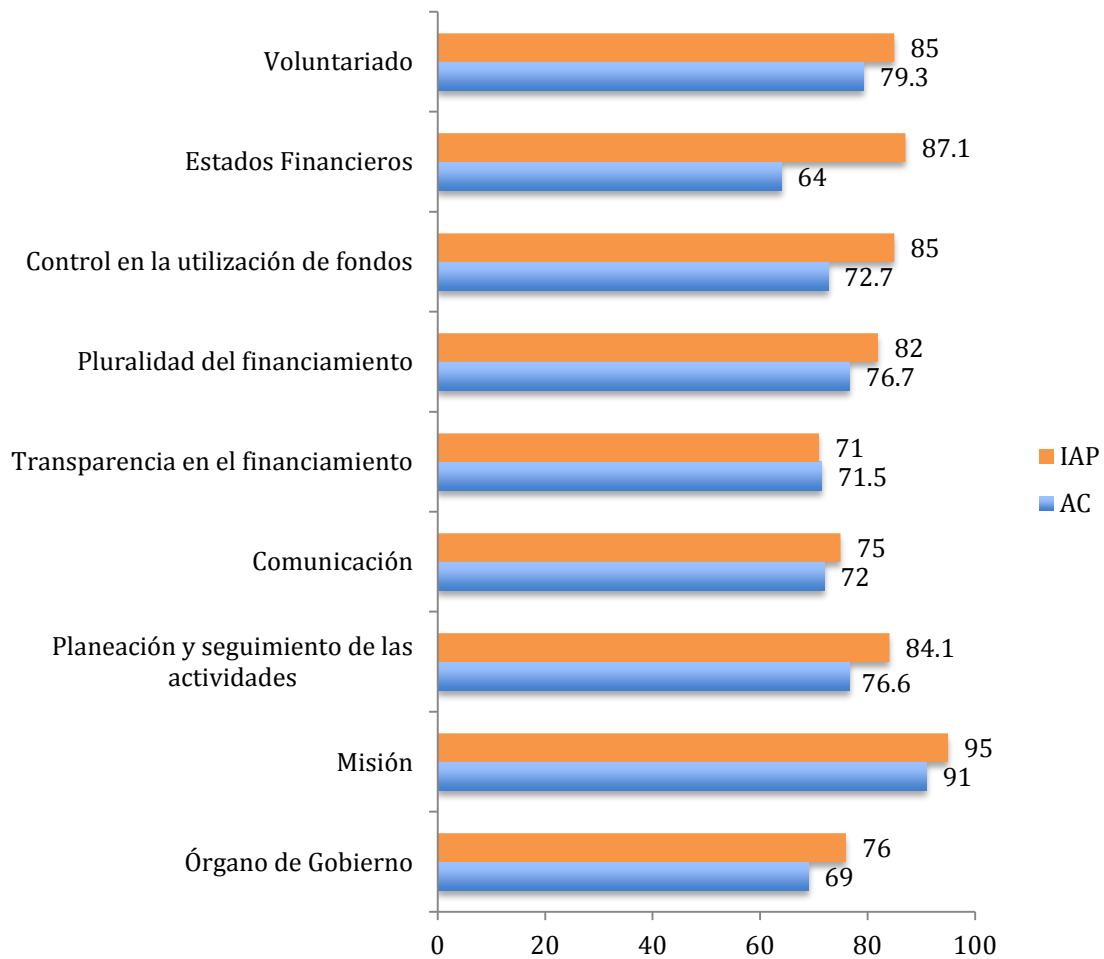
Porcentaje de cumplimiento de los 9 principios de transparencia y buenas prácticas

Este primer vaciado de los datos muestra que el principio con el mejor cumplimiento es el relativo a la claridad y divulgación de la misión, mientras que los menos buenos se relacionan con el funcionamiento del órgano de gobierno, transparencia en el financiamiento (montos y origen de los recursos financieros y registro de los ingresos y costos de las actividades de procuración de fondos), y la publicación de los estados financieros.

3.2.1. Resultados generales y comparación AC frente a IAP o equivalentes

En las siguientes gráficas se presentarán los porcentajes de cumplimiento de los principios y subprincipios PTBP de la población encuestada, en tres columnas. La primera se refiere a la población total. La segunda se refiere a las organizaciones que tienen la figura legal de Asociación Civil (AC), en tanto que la tercera corresponde a las que tienen alguna otra figura (Institución de Beneficencia Privada, Institución de Asistencia Privada o equivalente). De esta forma iremos explorando la hipótesis de que pueden encontrarse diferencias entre los dos tipos de organizaciones, de modo general.

Comparación AC vs IAP en Cumplimiento de principios



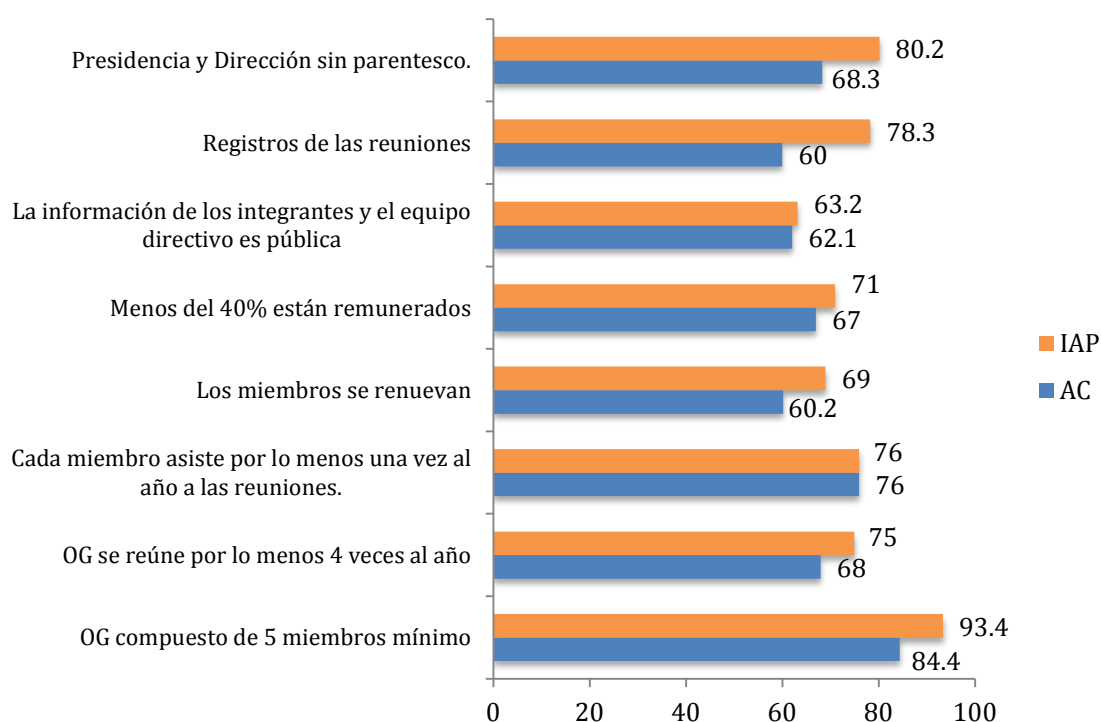
Porcentajes de cumplimiento en los 9 principios de transparencia AC/IAP

En esta gráfica puede observarse que las IAP o equivalente tienen mejores resultados en los principios relativos al funcionamiento del órgano de gobierno, claridad en la misión, planeación y seguimiento de actividades, comunicación fiel, pluralidad en el financiamiento, control en la utilización de los fondos, estados financieros y voluntariado, mientras que las AC tienen un resultado muy ligeramente superior en cuanto a transparencia del financiamiento. El indicador con la mayor diferencia, superior al 23%, es el de transparencia de los estados financieros. Sin embargo, cabe comentar que este número es previsible dado que una de las diferencias más claras entre las AC y las IAP es precisamente que éstas últimas tienen la obligación legal de presentar de manera regular sus estados financieros a la entidad reguladora, a saber, la Junta de Asistencia Privada (en el caso del Distrito Federal) o equivalente en los estados de la república. Si bien la publicación de los estados financieros se considera una buena práctica de transparencia, las AC no están obligadas a llevarla a cabo, por lo que podría pensarse que el gasto que ella implica no sea visto como estrictamente necesario si no se cuenta con una visión o estrategia explícita de transparencia.

Resultados y diferencias en el funcionamiento del órgano de gobierno

La función directiva es clave para las organizaciones. El involucramiento del órgano de gobierno de las OSFL es completamente necesario para conseguir la transparencia de la misma. Tal como hemos planteado en el marco de referencia, en el caso del gobierno de la organización, al órgano superior de la misma le compete tanto recibir cuentas del staff como a su vez presentarlas a los patronos o públicos externos, pues es el último responsable de los destinos de la organización. El modelo de transparencia y buenas prácticas que presentamos consta de ocho indicadores o subprincipios para el funcionamiento y regulación del órgano de gobierno. Los resultados alcanzados por la población encuestada en cada uno de ellos se representan en la siguiente gráfica.

Subprincipios órgano de gobierno AC vs IAP



Porcentaje de cumplimiento de los subprincipios para el funcionamiento y regulación del órgano de gobierno

Al comparar los resultados de las AC frente a las IAP o equivalentes, notamos que se mueven de manera muy parecida, si bien, en general, los resultados de las IAP son un poco mejores. La mayor diferencia se da en el indicador “registro de las reuniones”, donde las IAP tienen un cumplimiento del 78% frente al casi 60% de las AC. De acuerdo al modelo de Confío, este indicador permite decir que la organización cuenta con formas de dar testimonio de las reuniones del órgano de gobierno, lo que les permite dar seguimiento a los acuerdos establecidos en las mismas. De esa forma, podríamos decir que la capacidad de dar seguimiento a los acuerdos de las reuniones es mayor en las IAP que en las AC.

Otra diferencia importante se da en el indicador 1.8, relativo a que la presidencia del órgano de gobierno y la dirección de la organización no involucra relaciones de parentesco en las personas correspondientes. Las IAP cumplen en un 80% mientras que las AC cumplen en un 68%.

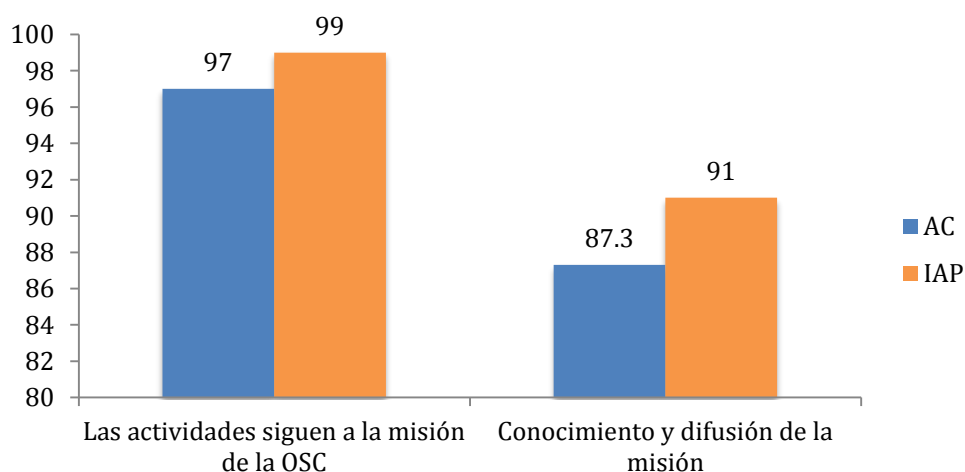
También de acuerdo a la semántica de los indicadores del modelo, cuando este indicador no se satisface, podría presumirse que la organización no cuenta con directivos no relacionados por parentesco, lo que la convierte en una organización menos formal, algo cercano a un "negocio familiar", que si bien puede ser el origen de muchas iniciativas solidarias en general se considera que se trata de una etapa inicial que debe superarse en el camino hacia la consolidación institucional.

La tercera diferencia importante se refiere a la composición del órgano de gobierno, que debe tener al menos cinco integrantes. Para las AC el porcentaje de cumplimiento es del 83% mientras que para las IAP es del 93%. Aunque el resultado de estas últimas es mejor, el porcentaje de cumplimiento de la población en este indicador es el más alto de entre los que componen el principio, de forma que también para las AC es un porcentaje de cumplimiento muy alto. En cambio, el segundo resultado más bajo del principio corresponde a la renovación de los integrantes del órgano rector, siendo el porcentaje de cumplimiento de las AC del 60% y el de las IAP del 68%. Aunque otra vez las segundas tienen mejor resultado, es un indicador bajo para toda la población, lo que indicaría la necesidad de revisar las prácticas relativas a la renovación del órgano de gobierno en todas estas organizaciones en su conjunto. En la semántica del modelo, este indicador se relaciona con la capacidad de la organización para crecer.

Resultados en relación con la claridad y divulgación de la misión

De acuerdo al modelo de transparencia, este principio está compuesto por dos indicadores, el primero se refiere a que la misión es el objeto esencial de la organización, lo cual se refleja en las actividades que ésta realiza debiendo perseguir fines de beneficio social. El segundo alude a que todos los miembros de la organización, incluidos los voluntarios, conocen la misión y ésta se encuentra a disposición del público. Los resultados de la población en su conjunto muestran un desempeño muy satisfactorio en cuanto al primer subprincipio, y bastante bueno en cuanto al segundo. Esto es previsible tomando en cuenta que la misión es uno de los factores clave de existencia de la mayoría de las organizaciones civiles. La población de IAP tiene un resultado ligeramente mejor en ambos aspectos.

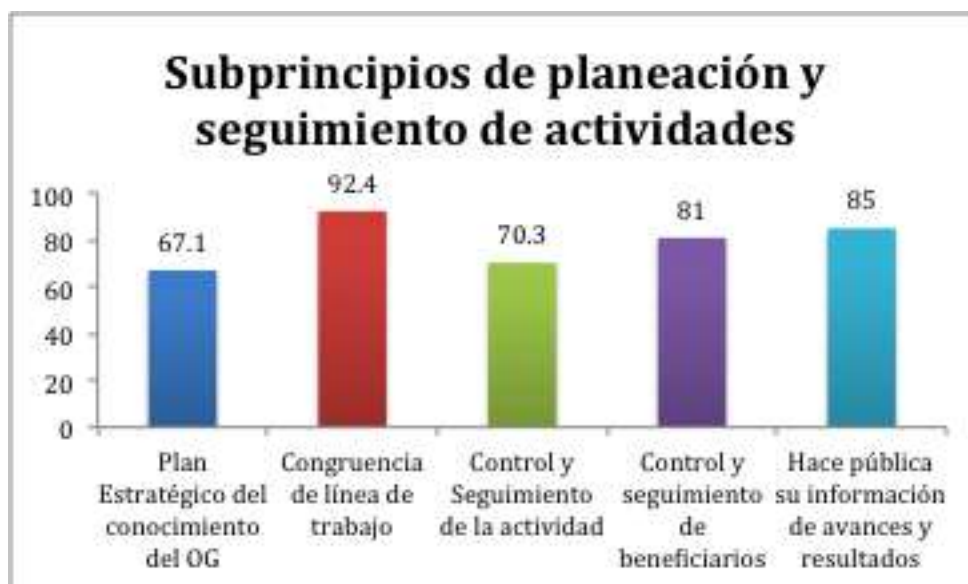
**Subprincipios de claridad y divulgación de la misión
AC vs IAP**



Porcentaje de cumplimiento sobre claridad y divulgación de la misión.

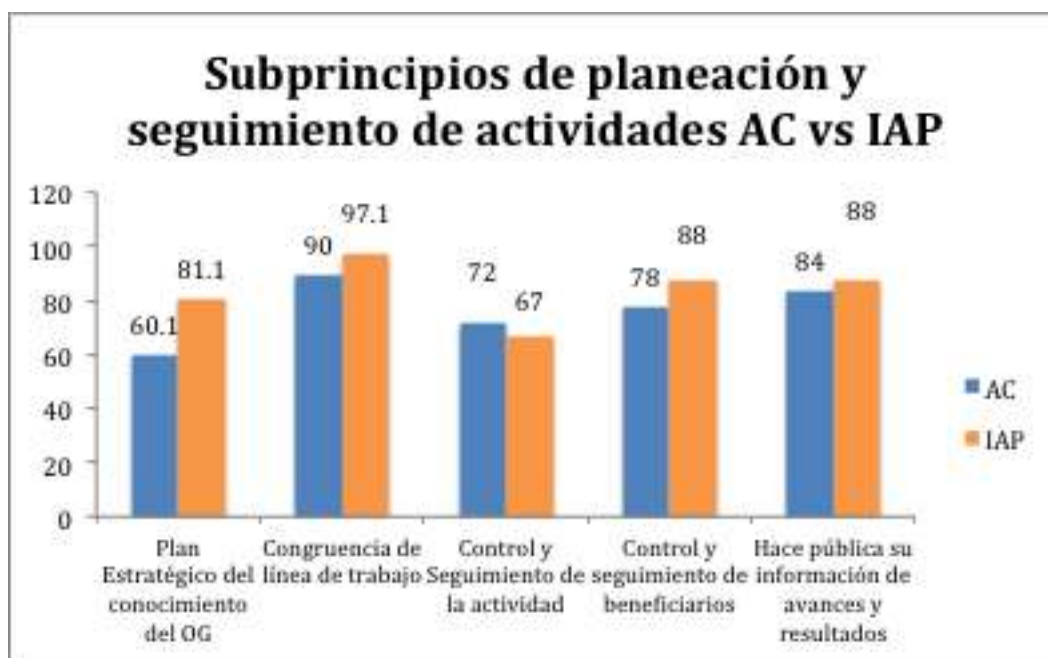
Resultados sobre planeación y seguimiento de las actividades

El principio 3 está compuesto por cinco indicadores. De ellos, el primero nos parece especialmente importante porque indica que el órgano de gobierno tiene la información para tomar decisiones y para evaluar los resultados.



Porcentaje de cumplimiento de subprincipios de planeación y seguimiento

Para este caso, los dos subconjuntos que venimos comparando se comportan de modo muy similar, excepto precisamente en el indicador que pide un plan estratégico y/o un plan operativo anual del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno, donde las AC tienen un resultado sensiblemente menor.

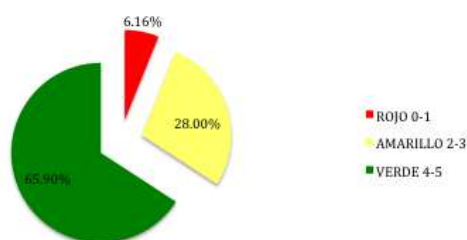


Porcentaje de cumplimiento sobre planeación y seguimiento de las actividades

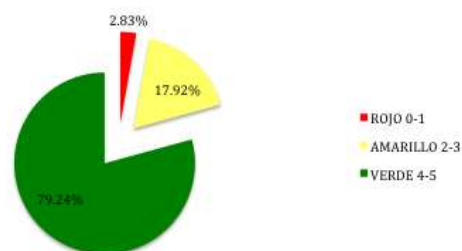
La diferencia es de casi 21%, de manera que el 60% de las AC cumple con ese principio. Este resultado por sí mismo indica que hay una tarea por hacer para que la organización cuente con un plan estratégico, lo que le permitiría tener claridad sobre las decisiones estratégicas, sus resultados e impactos. Asimismo, estas características son necesarias como base para la evaluación de las actividades y los resultados. Es decir, se trata de un aspecto sustantivo del funcionamiento organizacional. A pesar que las IAP tienen mejor porcentaje, casi el 20% no cumple con el indicador, lo que es de notarse siendo un aspecto básico del funcionamiento.

Para efectos de este estudio, definimos un “semáforo” que permitiera una lectura más intuitiva sobre el significado de los resultados. Siendo distinto el número de componentes en cada principio, también lo es el número de respuestas positivas que permiten calificar como verde (cumplimiento completo), amarillo (cumplimiento incompleto) y rojo (cumplimiento insatisfactorio). En este caso, incluimos el semáforo porque permite vislumbrar una diferencia en los subconjuntos de la población. Las organizaciones en rojo cumplen con uno o ninguno de los indicadores; las que están en amarillo cumplen con dos o tres de los cinco, mientras que en verde están las organizaciones que cumplen con cuatro o con los cinco indicadores del principio. En tales condiciones, el 6% de las AC tienen problemas para cumplir este principio, mientras que casi el 80% de las IAP lo cumplen satisfactoriamente.

Planeación y seguimiento de las actividades



Planeación y seguimiento de las actividades



Semáforo para planeación y seguimiento de actividades. El círculo de la izquierda corresponde a las AC, el de la derecha a las IAP.

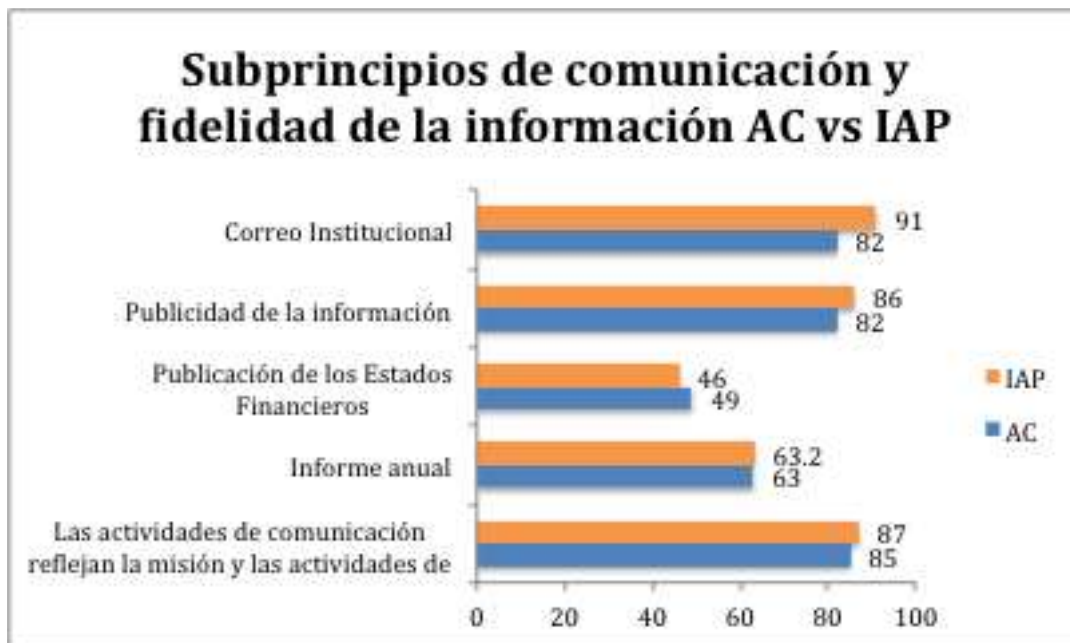
Resultados sobre comunicación e imagen fiel de la información

El enunciado del cuarto principio no es obvio en su significado; sin embargo, contiene varios de los aspectos más típicos de la transparencia. Los cinco indicadores que lo componen se refieren a que las actividades de comunicación reflejen las actividades y la misión, que se elabore un informe anual accesible al público, así como los estados financieros auditados, y que la información de la organización esté disponible en los sitios oficiales.



Porcentaje de cumplimiento sobre comunicación e imagen fiel de la información

El resultado más bajo para toda la población se refiere a los estados financieros auditados accesibles para todo el público (47.6%). Claramente, se trata de una práctica poco común entre las OSFL mexicanas. En todo caso, menos de la mitad de las organizaciones cumplen con este indicador que, dentro del modelo, implica un aspecto de transparencia en la información financiera institucional. Asimismo, el porcentaje de cumplimiento del indicador sobre acceso al informe anual de actividades, implica que el 37% de las organizaciones no favorece los vínculos con los diferentes grupos de interés a partir de no enviar informes anuales. En consecuencia, por lo que toca este respecto, no aumenta su transparencia, y no genera más confianza, lo que la hace menos sustentable.

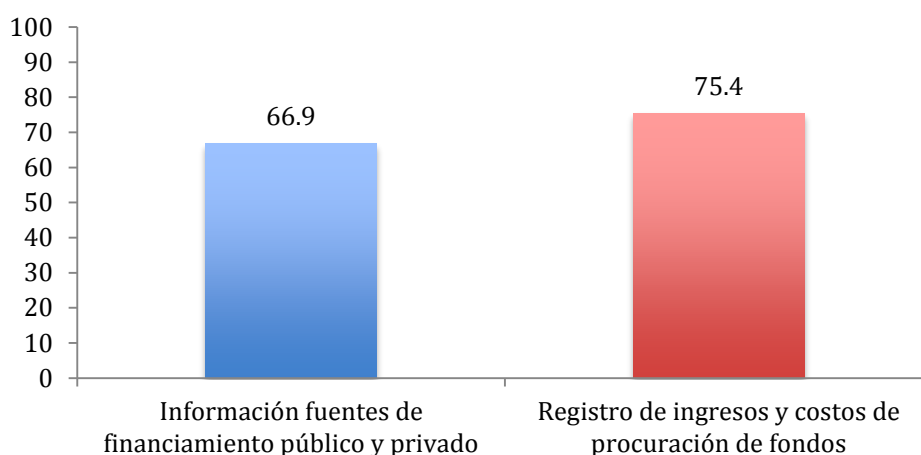


Porcentaje de cumplimiento sobre comunicación e imagen fiel de la información AC-IAP

Resultados sobre transparencia en el financiamiento

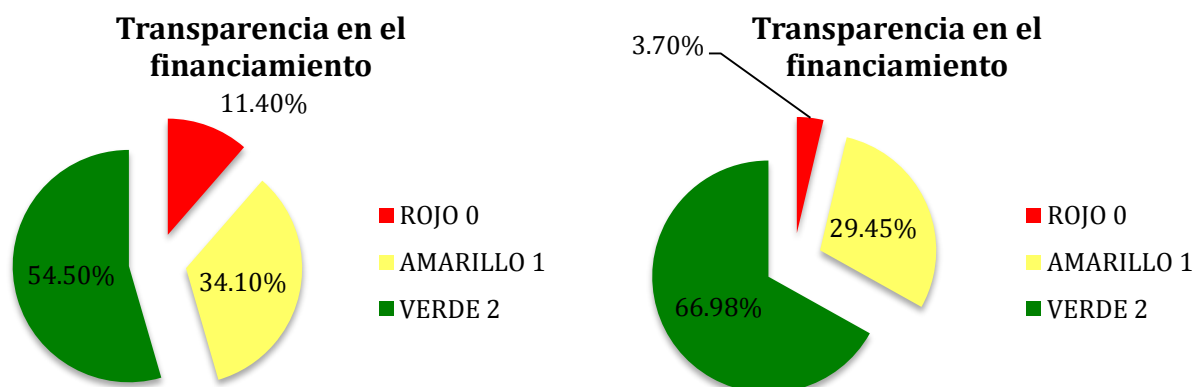
Este principio se compone de dos indicadores, el primero se refiere a que la organización facilite información sobre sus principales fuentes de financiamiento, tanto público como privado, con las cantidades correspondientes, y el segundo muestra que la organización lleva registro de los ingresos y costos de las actividades de procuración de fondos. El primero de estos indicadores tiene uno de los niveles de cumplimiento más bajos de la encuesta.

Subprincipios de transparencia en el financiamiento



Porcentaje de cumplimiento de subprincipios de transparencia en el financiamiento

En el terreno de la comparación AC-IAP encontramos una diferencia cuando incluimos nuestra calificación como semáforo. Dado que solamente tenemos dos subprincipios, el color rojo indica que no se cumple con ninguno de los dos, el amarillo indica que se cumple con uno, mientras que el verde implica cumplir con los dos. Tomando en cuenta que este criterio es muy radical, la gráfica que sigue muestra que el 11% de las AC está en una situación de incumplimiento urgente.

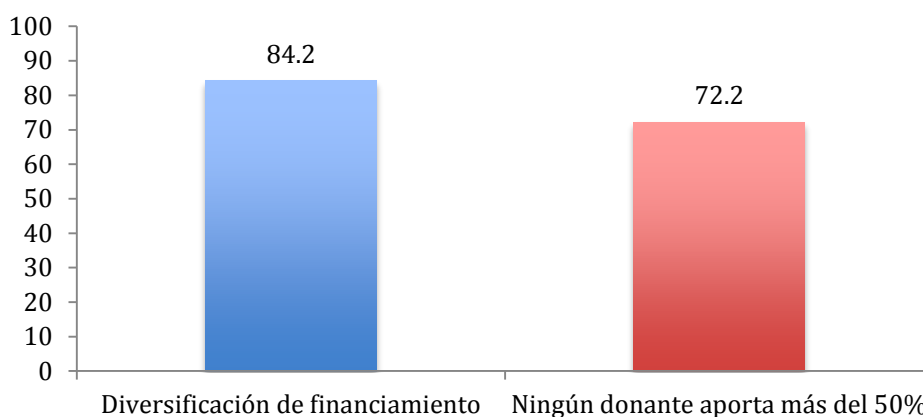


Semáforo de cumplimiento de transparencia en el financiamiento AC (izquierda) IAP (derecha)

Resultados sobre la pluralidad en el financiamiento

La pluralidad en el financiamiento tiene dos indicadores. El primero pide que la organización realice actividades para diversificar sus fuentes de financiamiento, y el segundo demanda que ninguno de los donantes contribuya por sí solo con más del 50% de los ingresos totales de la organización, de forma continua, durante los dos años anteriores. No hay diferencias importantes entre los dos tipos de organización que venimos comparando. Los resultados para la población completa se muestran enseguida.

Subprincipios de pluralidad en el financiamiento



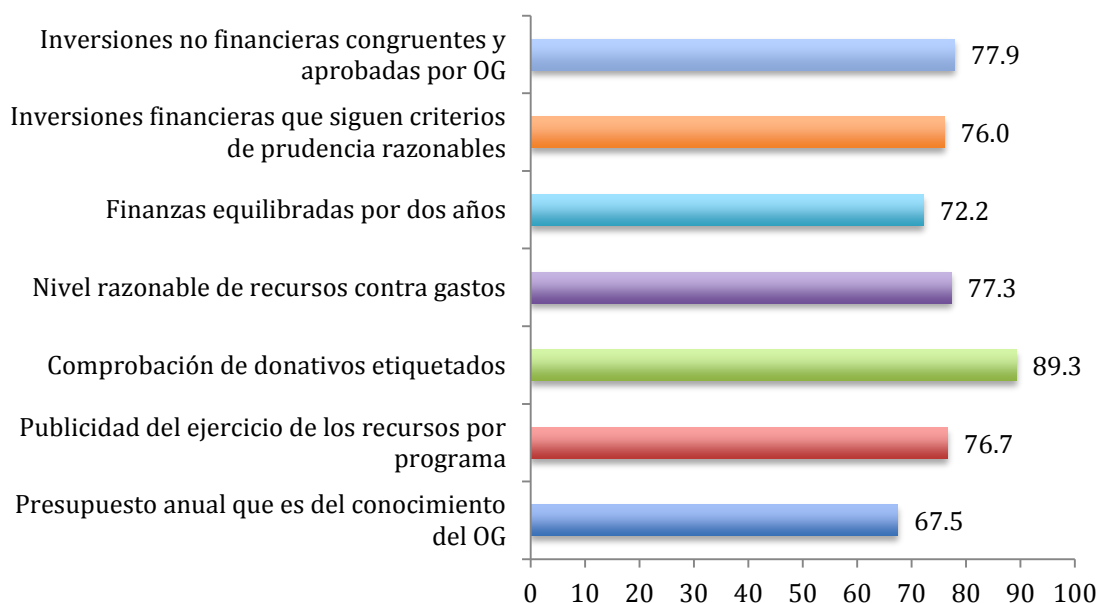
Porcentaje de cumplimiento de indicadores de pluralidad en el financiamiento

Llama la atención que casi una cuarta parte de las organizaciones dependen de las donaciones de un solo patrono para más de la mitad de sus ingresos anuales. Esta condición las pone, en principio, en una posición de vulnerabilidad frente a este donador predominante, lo cual no es por sí mismo negativo pero sí es contrario a lo que se considera una práctica adecuada en este tema: tener una pluralidad de donantes sin predominio de ninguno.

Resultados sobre control en la utilización de fondos

Este principio es uno de los más complejos del modelo al incluir siete indicadores. Desde luego, es esencial en términos de la transparencia orientada a la rendición de cuentas de la organización. Los resultados muestran un desempeño apenas aceptable.

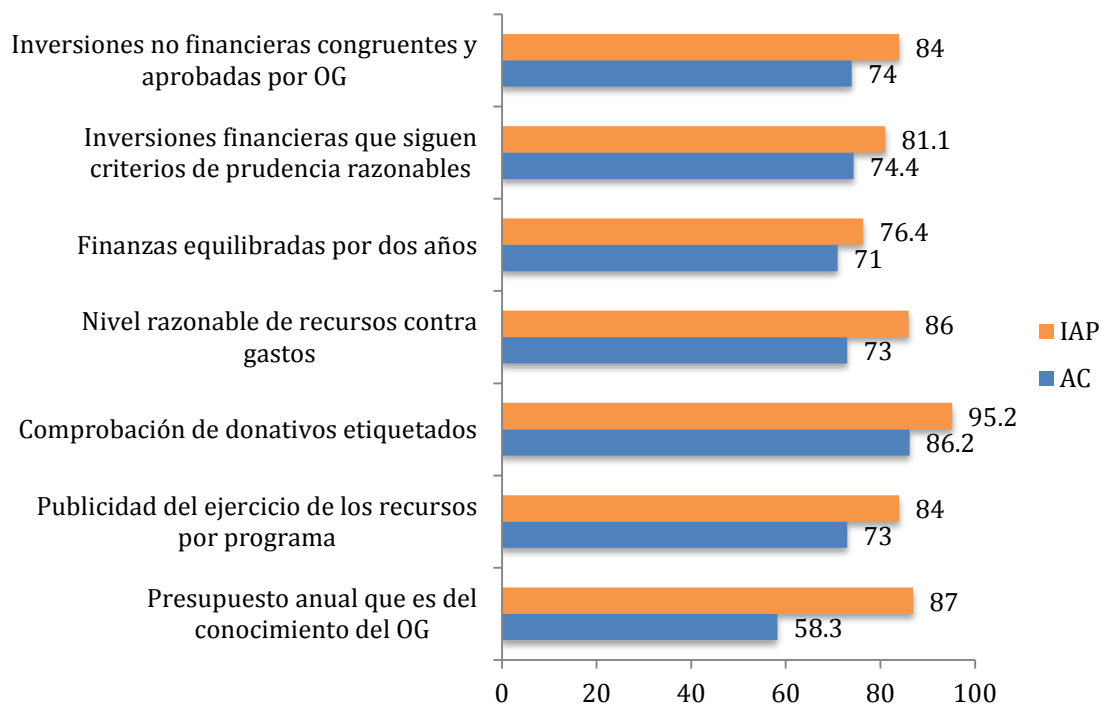
Subprincipios de control en el uso de los fondos



Porcentaje de cumplimiento de indicadores control en el uso de fondos

Los resultados para los dos subconjuntos son bastante similares, si bien en todos ellos las IAP tienen un desempeño más elevado. Sólo cabe mencionar el primer indicador de control que implica al órgano de gobierno, en el cual encontramos una de las mayores diferencias entre los subconjuntos.

Subprincipios de control de los fondos AC vs IAP

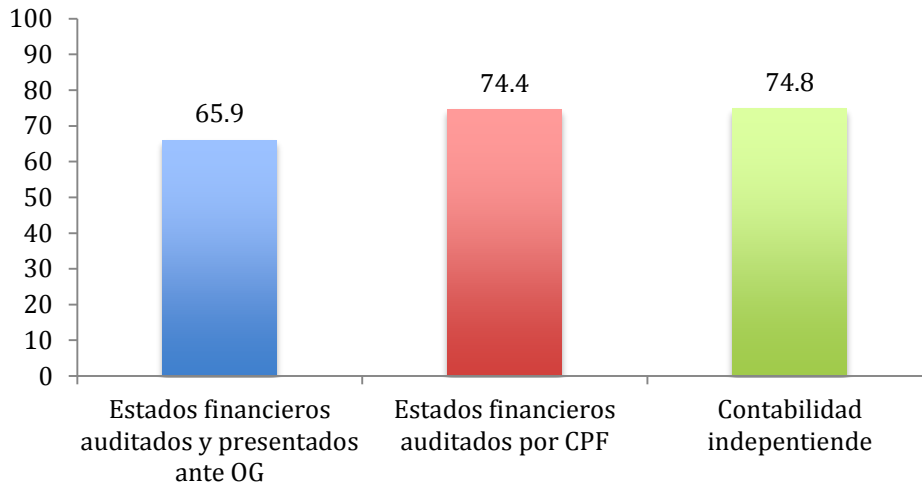


Cumplimiento de indicadores de control de uso de los fondos AC vs IAP

Resultados sobre presentación de los estados financieros y cumplimiento de obligaciones

Este principio incluye tres componentes que recogen las prácticas de que los informes financieros se elaboren conforme a las normas mexicanas, que todas las obligaciones legales y fiscales en sus estados financieros sean avaladas por profesionales sin vinculación con la organización.

Subprincipios de información financiera y contable

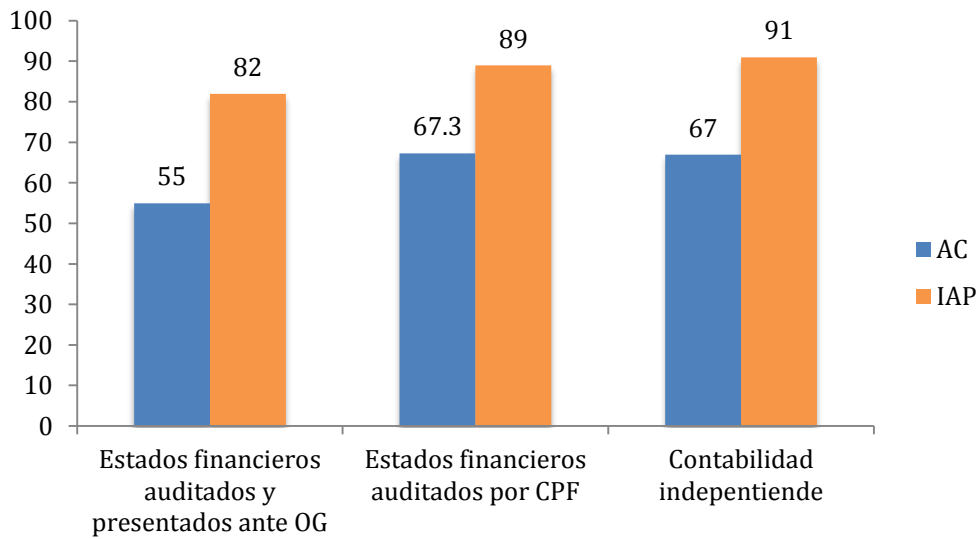


Porcentaje de cumplimiento de indicadores de estados financieros y obligaciones legales y fiscales

En estos resultados para toda la población es digno de resaltarse que el subprincipio con el cumplimiento más bajo es el que corresponde al conocimiento que tiene el órgano de gobierno de la información financiera legal. De modo laxo, podría pensarse que tales obligaciones se cumplen en cuanto son mandadas por la ley y las autoridades, pero no son vistas como herramientas de información y gobierno para la propia organización.

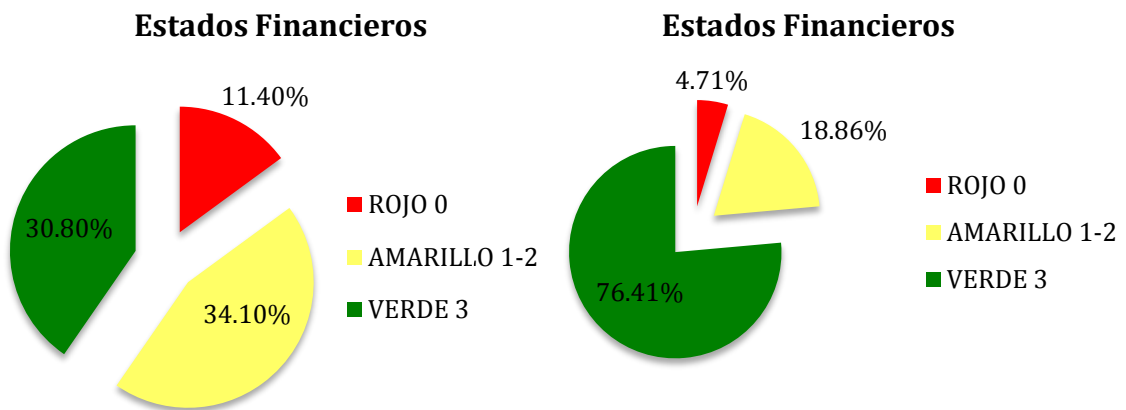
Para este principio los resultados de las IAP o equivalente son consistentemente más altos que para las AC, como se puede ver en la gráfica siguiente.

Subprincipios de información financiera AC vs IAP



Cumplimiento de subprincipios de información financiera AC vs IAP

Sin embargo, hay que matizar el alcance de esta gráfica ya que una de las diferencias en las figuras legales AC e IAP es precisamente la obligación de presentar su información financiera a la entidad reguladora oficial, por lo que esta es una práctica común en ese subsector. Las AC en cambio no tienen esta obligación por sí mismas, aunque pueden adquirirla si se constituyen como donatarias autorizadas, pero esa es una condición diferente. En todo caso, para las propias IAP, el primer indicador tiene un alcance menor que los otros dos. Si utilizamos el semáforo didáctico nuevamente, las organizaciones en verde cumplen con los tres indicadores, en amarillo cumplen con uno o dos de ellos, y están en rojo si no cumplen con ninguno.

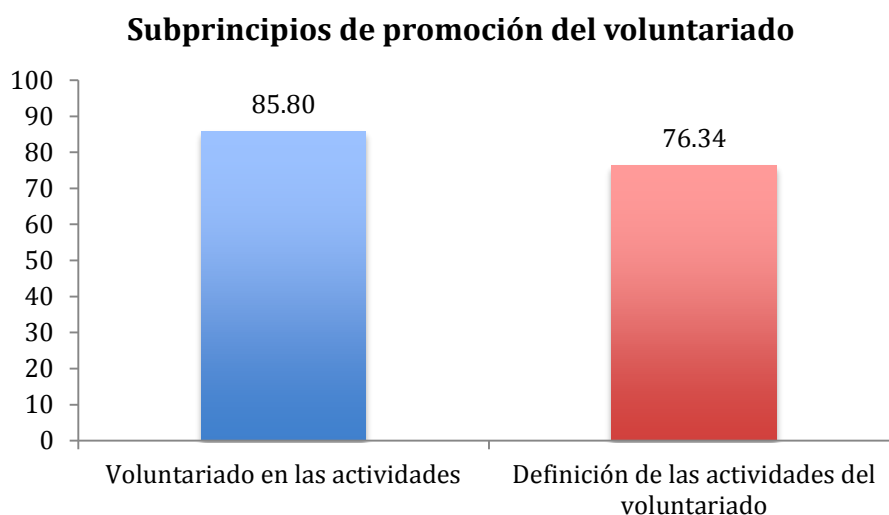


Semáforo de presentación de información financiera, AC (izquierda) vs IAP (derecha)

Lo que puede apreciarse en esta gráfica es que 11% de las AC tienen una tarea pendiente para cumplir con este principio, mientras que el 76% de las IAP lo satisfacen.

Resultados sobre promoción del voluntariado

Hay dos componentes en este principio. Tienen que ver con la presencia y la definición de actividades de los voluntarios. La gráfica siguiente permite ver que si bien la mayoría de las organizaciones procuran la participación de voluntarios, son menos las que tienen bien definidas las actividades que les corresponden.

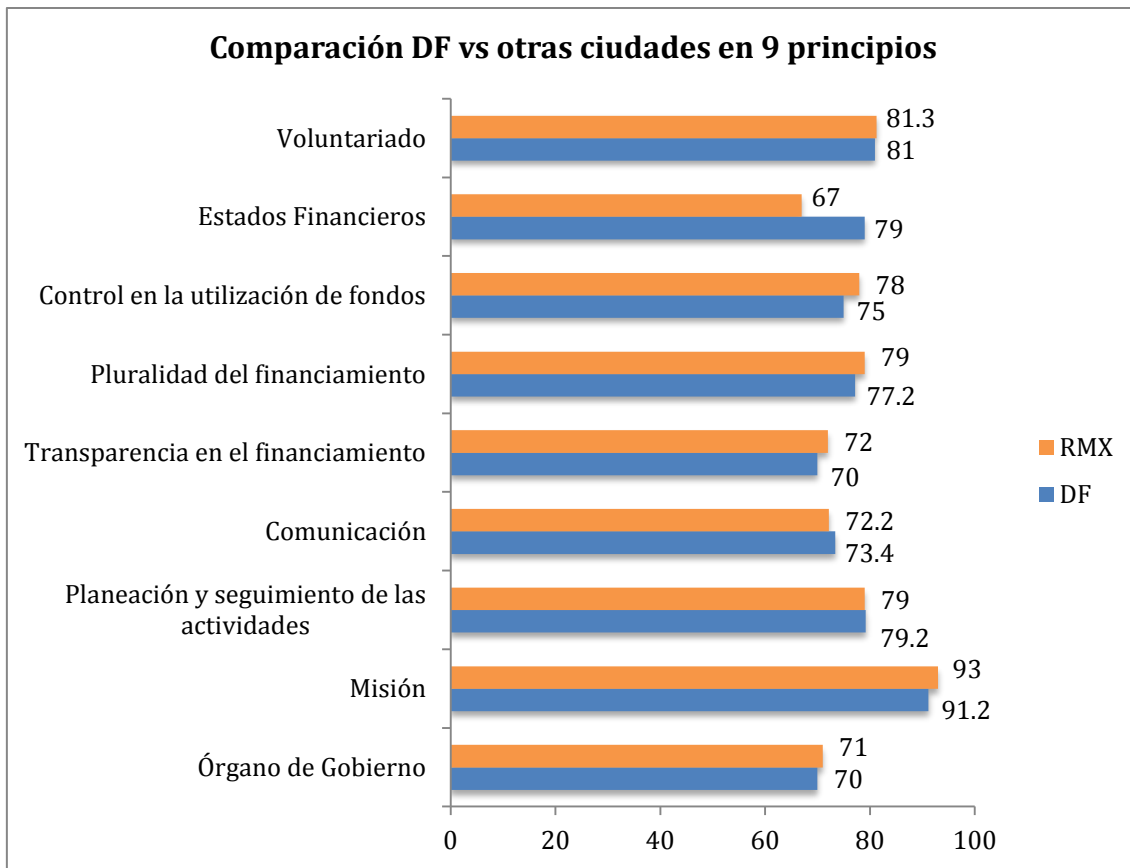


Porcentaje de cumplimiento de indicadores de promoción del voluntariado

También en estos indicadores se observa un desempeño mejor de las IAP, pero se comportan de modo bastante similar en cuanto a que son más las que promueven la participación que las que definen claramente las actividades de los voluntarios.

3.2.2. Comparación de las organizaciones del Distrito Federal y de otras ciudades

Una de las hipótesis implícitas de este estudio fue que las OSFL del Distrito Federal tendrían un desempeño mejor que las de otras entidades federativas. Las bases para esa presunción eran la mayor concentración bruta de organizaciones civiles en el DF (sabemos que al menos una quinta parte de todas las organizaciones mexicanas se encuentran en la capital federal), la mayor cercanía de las autoridades federales relevantes (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud), el nivel de escolaridad de la población, entre otras. Sin embargo, al obtener los resultados de la encuesta encontramos notoriamente menos diferencias de las que esperábamos. A modo de resumen, presentamos la gráfica correspondiente al cumplimiento de los nueve principios separando a las que se encuentran ubicadas en el Distrito Federal y agregando a las que se encuentran en los otros cuatro estados.

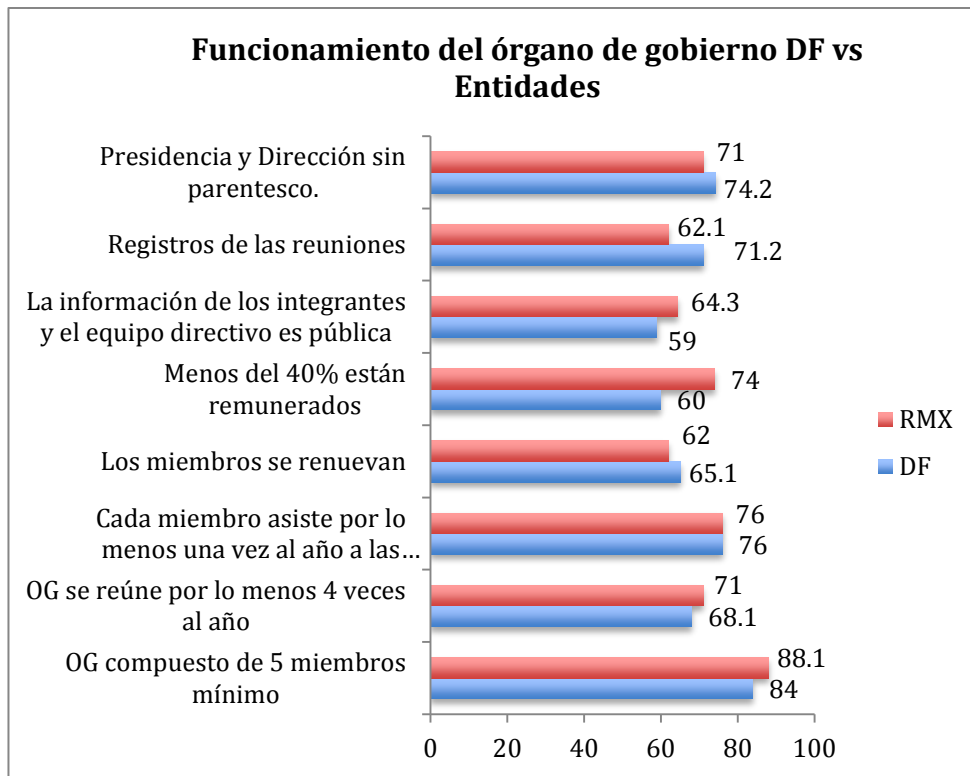


Cumplimiento de 9 principios OSFL del DF versus Chihuahua, Monterrey, Puebla y Guadalajara

Las diferencias con mayor importancia para nosotros se encontraron al nivel de algunos indicadores en particular. En las gráficas siguientes presentaremos sólo aquella información que tiene alguna relevancia para diferenciar a las organizaciones del DF respecto de las otras entidades.

Participación de personal remunerado en el órgano de gobierno

Uno de los componentes del principio de funcionamiento del órgano de gobierno se refiere a que sólo un número limitado de los miembros del mismo recibe ingresos de cualquier tipo procedentes de la propia organización o de entidades vinculadas con ella. Este porcentaje debería ser inferior al 40% de los integrantes.



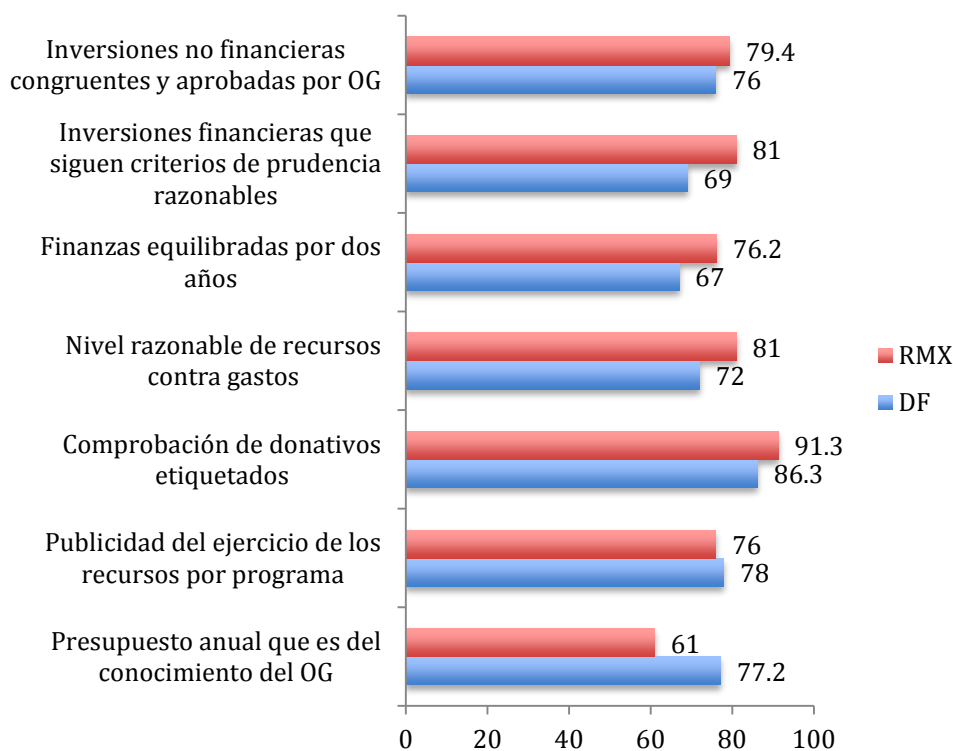
Cumplimiento de subprincipios de funcionamiento del órgano de gobierno DF vs entidades federativas

La diferencia entre el cumplimiento de las dos ubicaciones es del 14%, lo que significa que la participación estrictamente voluntaria (sin retribución económica) en las otras ciudades es mayor que en el DF.

Conocimiento del órgano de gobierno sobre el presupuesto

El primer indicador del principio de control en la utilización de los fondos señala que la organización elabore un presupuesto anual para el año siguiente del cual tiene conocimiento el órgano de gobierno. La importancia del presupuesto a ejercer con vistas al control de los gastos es bastante intuitiva. En este indicador encontramos una diferencia relacionada con la ubicación:

Subprincipios de control en uso de fondos



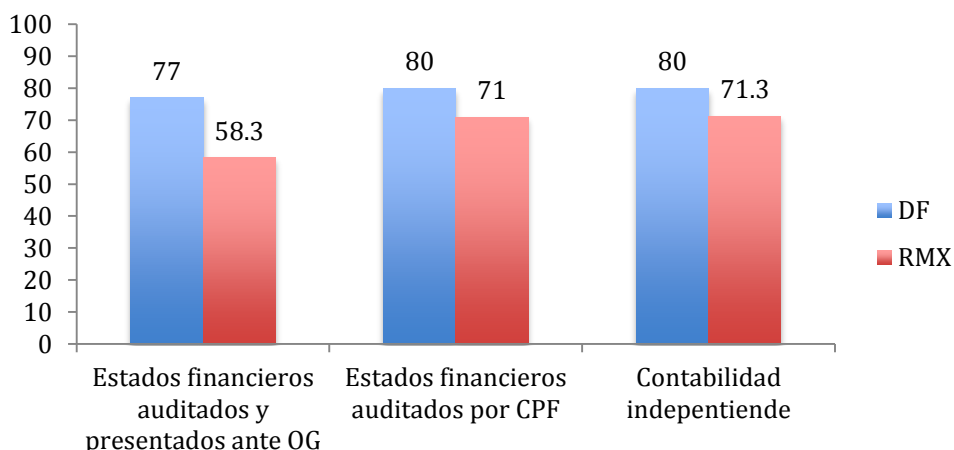
Cumplimiento de indicadores de control en uso de los fondos DF vs estados

La diferencia es de casi el 17% de mayor cumplimiento por parte de las OSFL del DF. En contrapartida, hay una diferencia del 13% que indica mayor cumplimiento en las organizaciones de los estados en cuanto a la prudencia en la inversión financiera.

Comunicación de los estados financieros

Solamente en este principio encontramos que las organizaciones del DF tienen consistentemente mejores resultados, de acuerdo a la gráfica siguiente.

Subprincipios para información financiera DF vs estados



Cumplimiento de indicadores de información financiera DF vs estados

En este punto sin embargo hay que hacer una anotación metodológica que atempera mucho la contundencia de la gráfica. Comentamos al principio de esta exposición de resultados que la muestra tiene una carga mayor de IAP para el caso de las OSFL del Distrito Federal. Vimos anteriormente en este reporte que las IAP de por sí tienen un nivel de cumplimiento mayor en este principio dadas las obligaciones de la figura legal. Por consiguiente, es muy posible que la mayor presencia de IAP en la población de organizaciones del DF para este estudio esté sesgando este resultado. Una composición más equilibrada de AC e IAP probablemente daría niveles más semejantes, cualquiera fuese la ubicación geográfica.

3.2.3. Comparación de resultados de acuerdo a la edad de las organizaciones

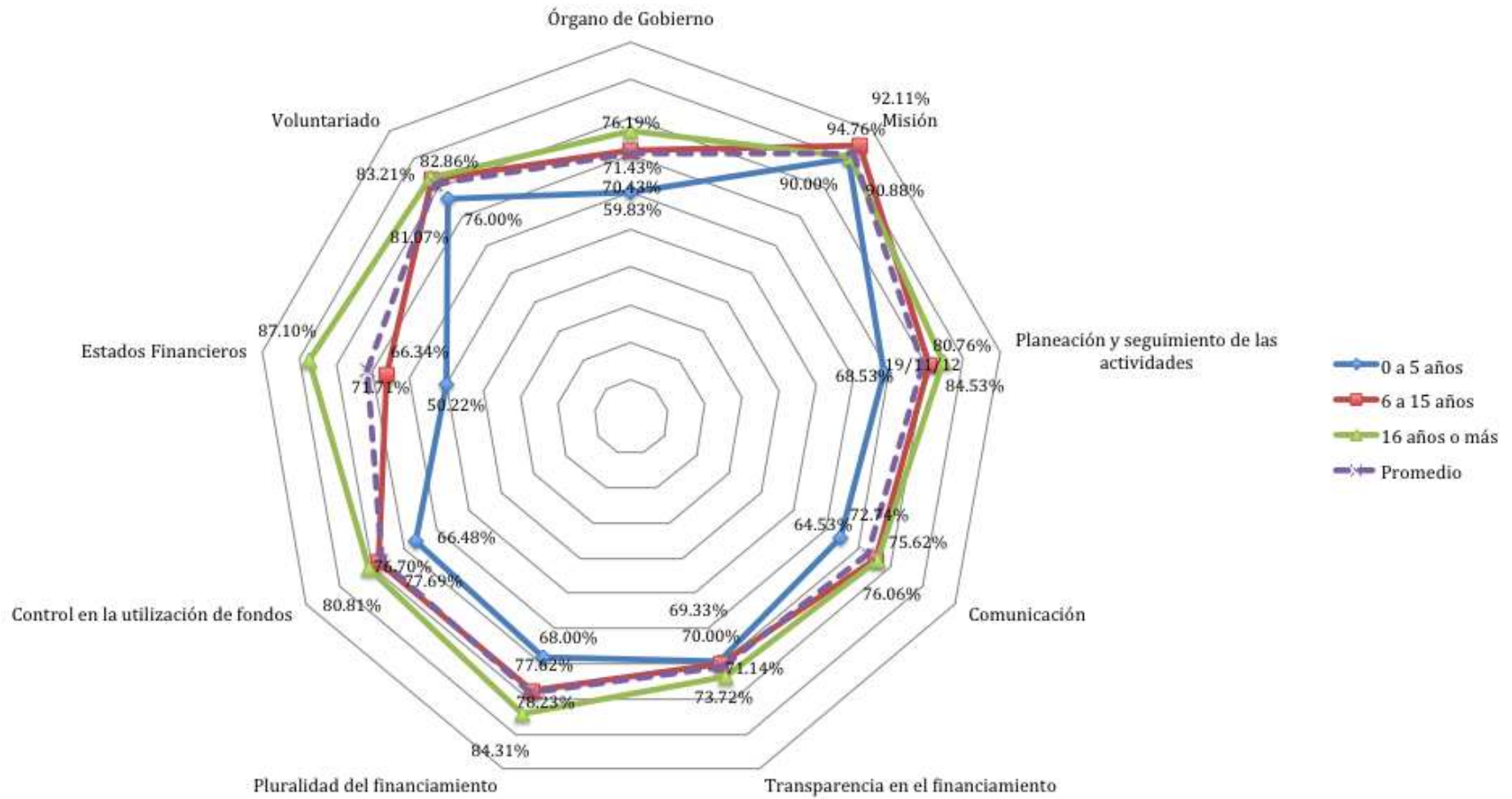
Una hipótesis provisional del estudio, avalada por la literatura sobre fortalecimiento organizacional, es que un mayor nivel de institucionalización se relaciona con una mayor pervivencia de las organizaciones. De acuerdo a esta idea, las iniciativas que consiguen superar el límite de los (generalmente) reducidos recursos de las iniciativas personales, son aquellas que consiguen que sus procesos se vuelvan relativamente independientes de las personas particulares. Por esta razón, separamos los resultados de las OSFL en tres grupos etarios, como se muestra a continuación: de 0 a 5 años de vida, de 6 a 15 años y de 16 o más años.

Edad	Población
(a) 1 a 5 años	75
(b) 6 a 15 años	105
(c) 16 y más	137
Total	317

Distribución de las OSFL por edades

Debe reconocerse que esta forma de agrupación tiene cierto margen de arbitrariedad para fines comparativos, la cual habrá que matizar tomando en cuenta que sabemos que la mitad de las organizaciones mexicanas, en general, tienen menos de diez años de edad (Calvillo, 2004), mientras que en nuestra población estudiada el grupo más numeroso es el que tiene más de 16 años. No obstante, mostraremos conforme a los resultados que sí hay cierta relación entre la longevidad de las organizaciones y su nivel de cumplimientos de nuestros indicadores de transparencia. En la gráfica de telaraña se puede apreciar el promedio de cumplimiento de los 9 principios, y el promedio por grupos etarios.

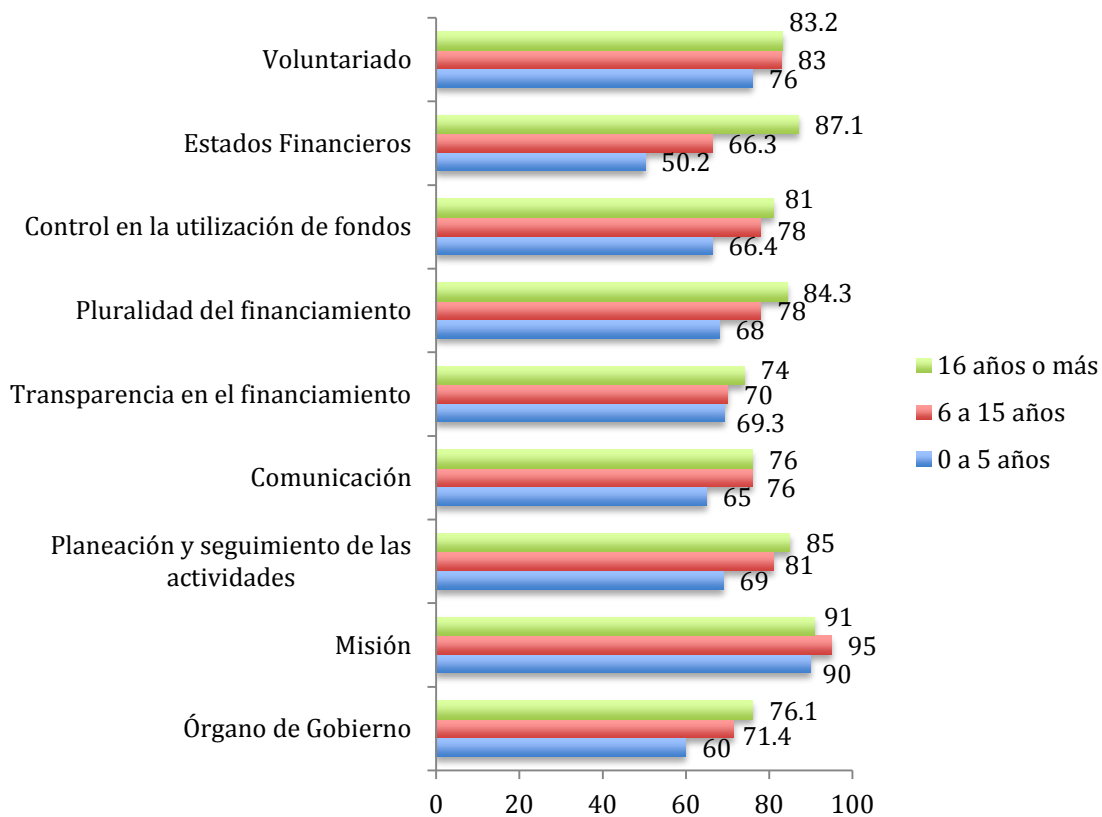
Comparación Longevidad en Cumplimiento de principios



Resumen de cumplimiento de 9 principios por grupos etarios

En la gráfica puede apreciarse que las OSFL más jóvenes tienen resultados por debajo del promedio (línea punteada), las de edad intermedia se ubican muy cerca del promedio, mientras que las más antiguas están por encima del promedio. En las siguientes gráficas prestamos atención sólo a las diferencias que pueden tener más relevancia.

Comparación por longevidad en cumplimiento de principios

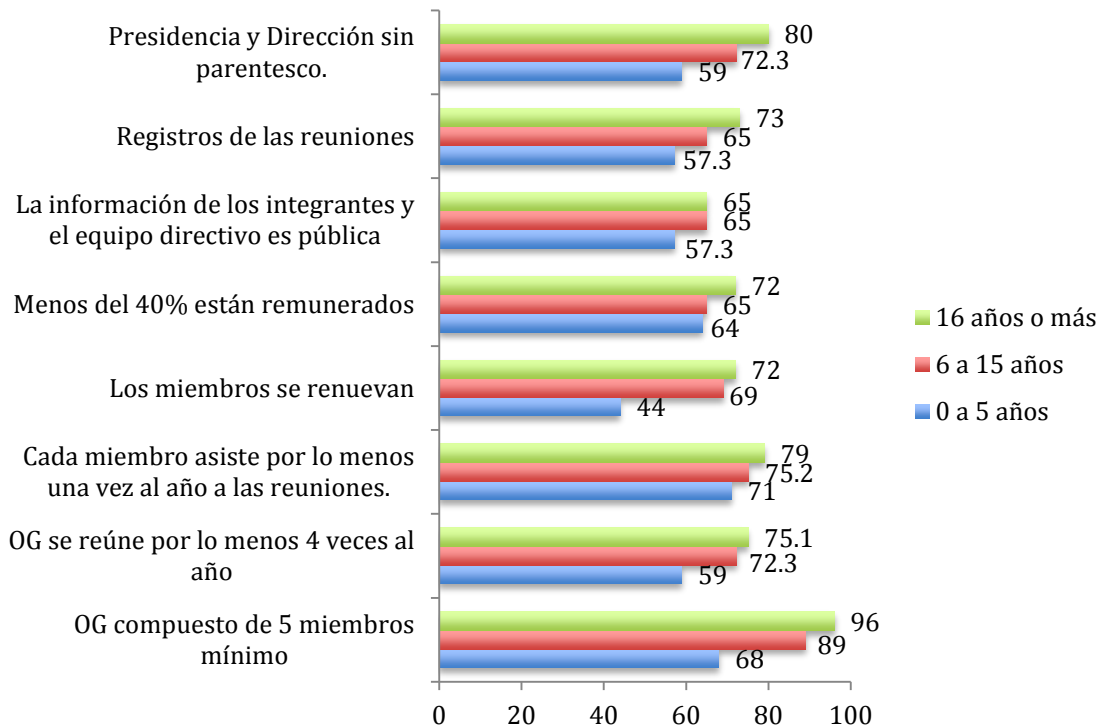


Cumplimiento de 9 principios por grupos etarios: a)1-5; b) 6-15; c) 16 y más años

Comparando los porcentajes de cumplimiento para los grupos indicados, se observa que en ocho de los nueve principios el resultado es mejor conforme la edad del grupo es mayor. La única excepción es la divulgación de la misión, donde las organizaciones de edad media son las que tienen el mayor porcentaje.

A continuación seleccionamos los indicadores en los que se observa una diferencia más notoria entre estos grupos etarios. En relación con el principio de funcionamiento del órgano de gobierno tenemos la siguiente ilustración.

Comparación por longevidad (P1 subprincipios)

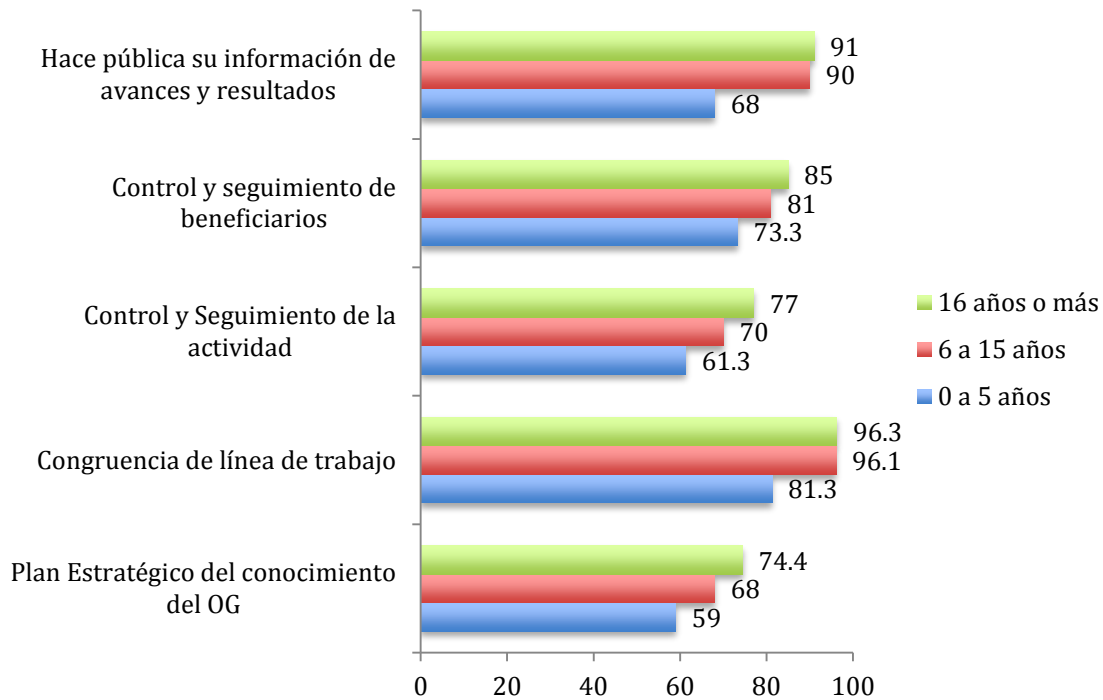


Indicadores de funcionamiento y regulación del órgano de gobierno por grupos etarios

Los saltos más marcados entre los grupos se encuentran en la composición numérica del órgano de gobierno, la renovación del mismo y la ausencia de parentesco entre la dirección y la presidencia.

Cuando pasamos al principio de planeación y seguimiento de actividades, otra vez, se observa una situación diferente vinculada con la acción del órgano de gobierno. La siguiente gráfica corresponde a este segundo principio.

Comparación por longevidad (P3 subprincipios)



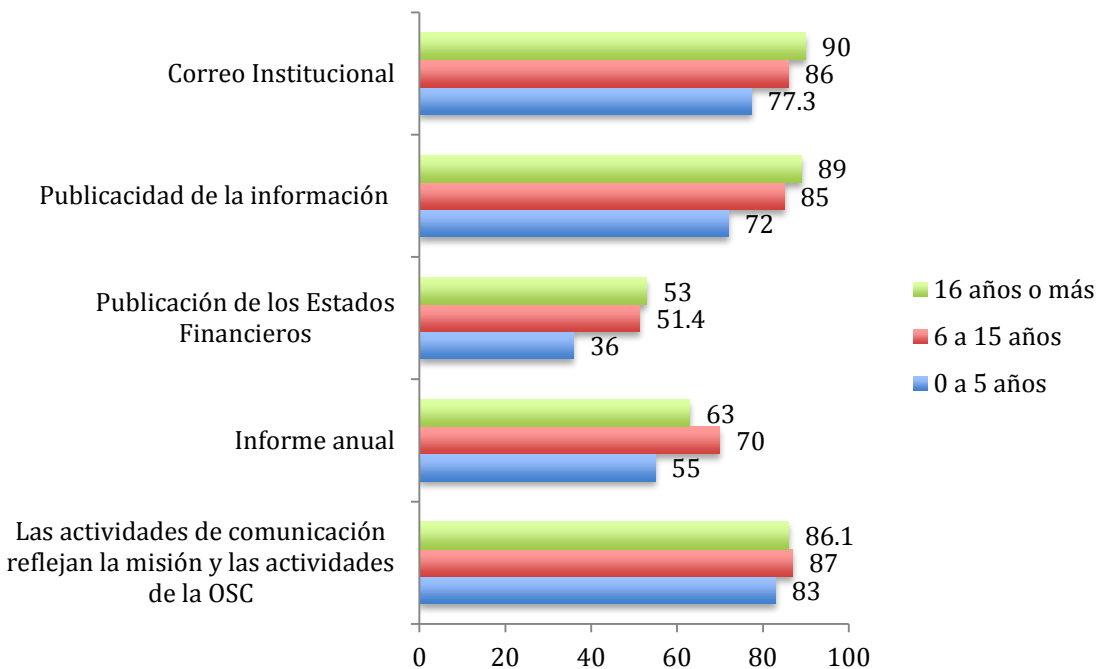
Cumplimiento de indicadores de planeación y seguimiento de actividades por grupo etario

Lo que puede leerse en esta gráfica es que mientras

s más edad tienen las organizaciones, aumenta el involucramiento del órgano de gobierno en el plan estratégico y el control de la organización sobre sus propias actividades (subprincipios a, c y d).

El principio 4, comunicación e imagen fiel de la información es el que expresa más directamente la transparencia en la información de la entidad. En la siguiente gráfica se pueden observar diferencias muy claras asociadas a la edad de los grupos etarios.

Comparación por longevidad (P4 subprincipios)

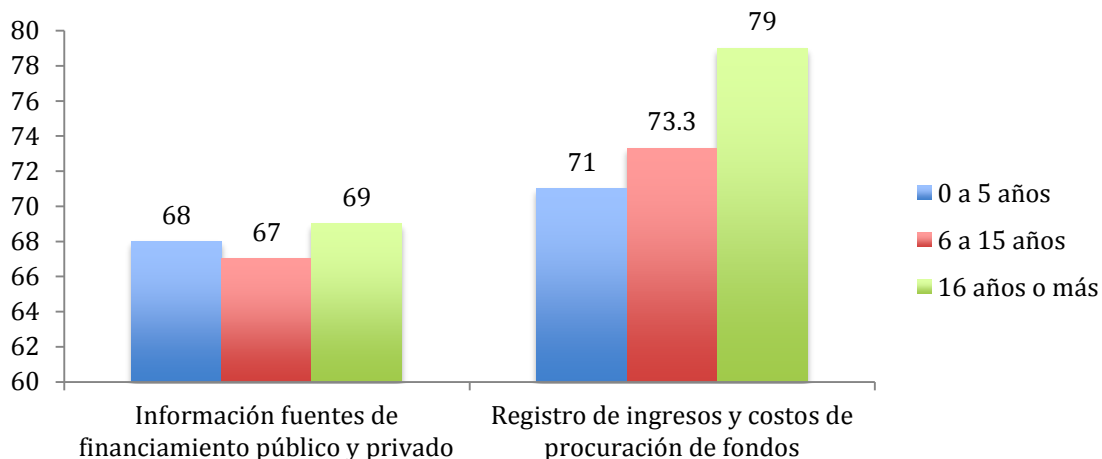


Cumplimiento de indicadores de transparencia de la información por grupo etario

El indicador (d) pide que la información de la organización esté disponible en los sitios de los registros oficiales. La implicación que se le da dentro del modelo de estamos usando, es que la organización genera la información y la hace pública, lo cual favorece su transparencia.

Por lo que toca a la transparencia en el financiamiento, el segundo indicador se presenta de modo bastante claro por grupos, en la siguiente ilustración.

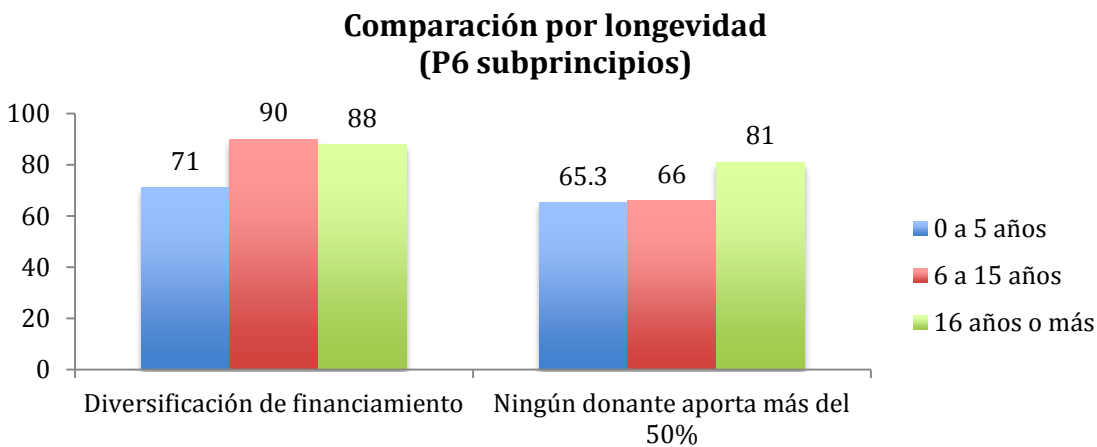
Comparación por longevidad (P5 subprincipios)



Cumplimiento de indicadores de transparencia en el financiamiento por grupo etario

Se puede conjeturar que la mayor edad de las OSFL está asociada a una mayor habilidad para registrar los ingresos y costos de sus actividades de procuración de fondos. Esta habilidad puede presumirse que tiene importancia en términos de su viabilidad económica.

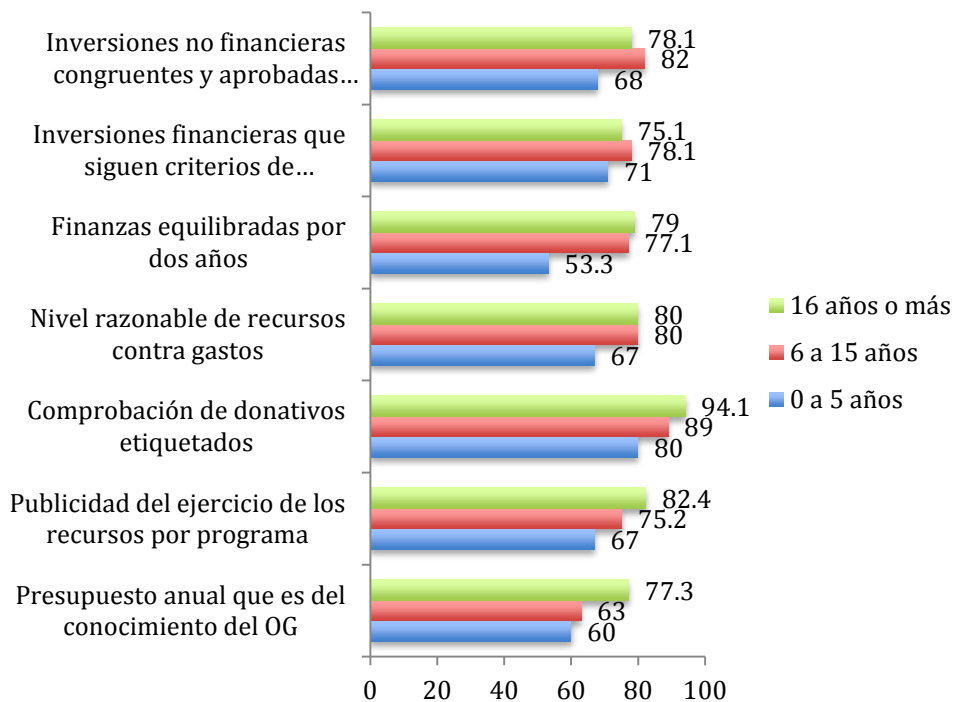
También se asocia con la viabilidad económica la pluralidad de fuentes de financiamiento, a la cual se refiere el principio 6 del modelo. En este caso se observa que sólo el grupo de mayor edad tiene un resultado por encima de los otros dos en cuanto al segundo indicador. Los resultados por grupos son como sigue.



Cumplimiento de indicadores de pluralidad de financiamiento por grupo etario

Por lo que respecta al séptimo principio, control en la utilización de los fondos, se observan diferencias escalonadas para los primeros indicadores conforme a la gráfica.

Comparación por longevidad (P7 subprincipios)

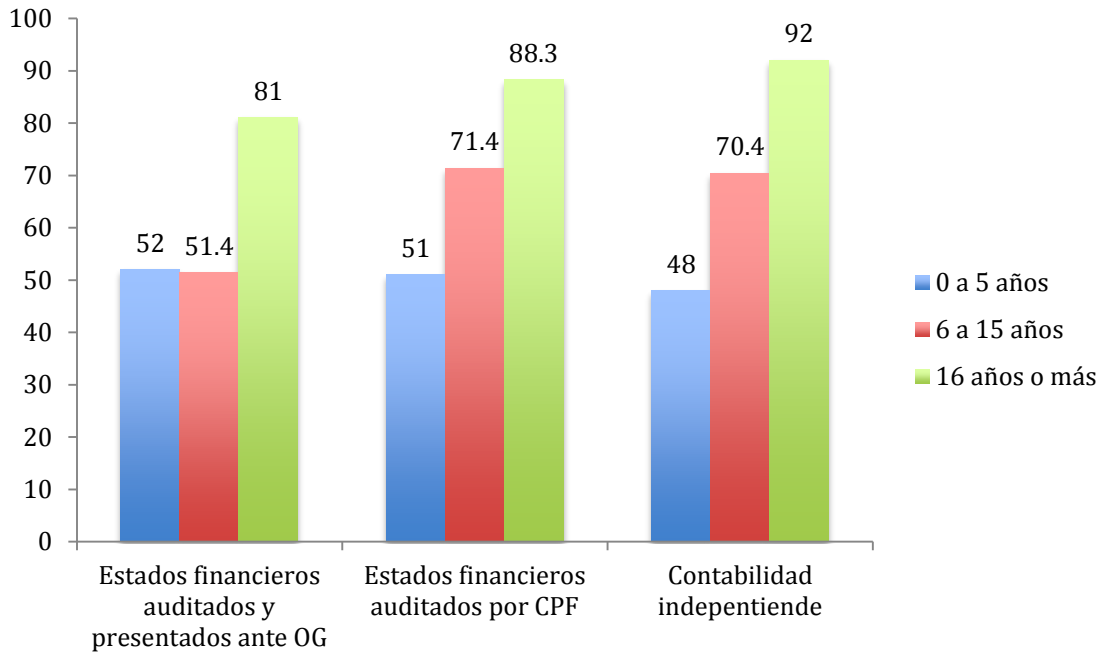


Cumplimiento de indicadores de control de uso de los fondos por grupo etario

Una vez más, es conveniente destacar que el primer indicador se vincula con el órgano de gobierno, que de acuerdo a esta gráfica tiene un mayor conocimiento del presupuesto conforme más edad tiene la organización. El segundo indicador se refiere al conocimiento del detalle sobre el uso de los recursos en cada programa y proyecto, y también es mayor conforme al grupo de edad. Y el tercer indicador que se comporta de este modo se relaciona con el respeto de la organización a la voluntad de los donantes al establecer controles que le permiten comprobar el destino de los recursos etiquetados. Podría pensarse que la capacidad de ofrecer a un donante la garantía de que sus donaciones serán usadas exactamente como se le ha ofrecido puede ser un incentivo para apoyar económicamente a la organización.

También se observa mayor cumplimiento a razón de edad en el principio de presentación de la información financiera, en sus tres indicadores. El órgano de gobierno tiene conocimiento de esta información con mayor frecuencia conforme aumenta la edad de la organización.

Comparación por longevidad (P8 subprincipios)



Cumplimiento de indicadores de información financiera por grupo etario

Las organizaciones de más edad muestran mejores resultados en algunos indicadores

Una de las hipótesis no explícitas del estudio proponía que las organizaciones mejorarían sus resultados en los indicadores del modelo conforme más tiempo de funcionamiento acumulan. Sin embargo, esto sólo podemos afirmarlo parcialmente. No fue posible establecer correlaciones estadísticas fuertes entre los principios del modelo y la mayor edad de las organizaciones. Sin embargo, al separar las organizaciones más antiguas, aquellas con más de 30 años funcionamiento (n=51), encontramos que tienen una media mayor que las menores de 10 años (n=151). Por consiguiente, sí puede afirmarse con razonable certeza que la antigüedad muestra ser un factor relevante en los siguientes principios:

1. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno
3. Planeación y seguimiento de actividades
6. Pluralidad en la financiación
7. Control en la utilización de los fondos
8. Presentación de estados financieros y obligaciones legales

En los otros cinco principios no hay diferencia significativa, y por consiguiente puede decirse que la

antigüedad de la organización no es un factor para su resultado en claridad y divulgación de la misión, comunicación e imagen fiel, transparencia en financiamiento ni en la promoción del voluntariado. Esta manera de comportarse los datos sugiere que la antigüedad de las OSFL puede estar vinculada con la mejoría en ciertas tareas de tipo administrativo, como gobierno, planeación y control. Pero esto no implicará que sean más transparentes.

3.2.4. Correlaciones y resultados complementarios

Enseguida se presentan algunos hallazgos estadísticos que resultaron del análisis de los datos recabados. En primer término se presentan las correlaciones que tienen mayor fuerza, y después algunas conjeturas basadas en pruebas de medias y otros instrumentos estadísticos.

Se encontró una correlación de moderada intensidad entre planeación, transparencia de información y transparencia en financiamiento.

La gráfica a seguir muestra que hay una relación moderada entre la planeación y seguimiento de actividades con el principio de comunicación e imagen fiel de la información, que es otra forma de referirse a la transparencia en la información. A su vez, ésta tiene la relación más fuerte que encontramos con la transparencia en el financiamiento. En términos semánticos encontramos razonable que la planeación y seguimiento de actividades está relacionada con la posibilidad de comunicar fielmente las informaciones de la organización. A su vez, si hay información transparente ésta podrá relacionarse con la que se refiere específicamente al financiamiento. Aunque puede sospecharse una cierta relación causal entre estos factores, en este caso las fuerzas de las correlaciones no son suficientes para afirmarlo de forma categórica.

	Planeación y Seguimiento de las Actividades	Comunicación e Imagen fiel de la Información
Planeación y Seguimiento de las Actividades	317	
Comunicación e Imagen fiel de la Información	.426(**)	
	.000	
	317	317
Transparencia en el Financiamiento	.297(**)	.445(**)
	.000	.000

	317	317
--	-----	-----

Tabla de correlaciones planeación, comunicación y transparencia

** Las correlaciones son significativas al nivel de 0.01 en la prueba a dos colas.

Diferencias entre AC y equivalentes de IAP (Basadas en comportamiento de las medias)

	Tipo de Institución	N	Media	Desviación Estándar	Error Media Estándar
Funcionamiento y Regulación del Órgano de Gobierno	AC	211	5.44	1.976	.136
	Otro	106	6.02	1.592	.155
Claridad y Divulgación de la Misión	AC	211	1.82	.421	.029
	Otro	106	1.89	.318	.031
Planeación y Seguimiento de las Actividades	AC	211	3.83	1.340	.092
	Otro	106	4.20	1.082	.105
Comunicación e Imagen fiel de la Información	AC	211	3.60	1.266	.087
	Otro	106	3.71	1.078	.105
Transparencia en el Financiamiento	AC	211	1.43	.689	.047
	Otro	106	1.41	.687	.067
Pluralidad en la Financiación	AC	211	1.54	.603	.042
	Otro	106	1.62	.560	.054
Control en la Utilización de Fondos	AC	211	5.09	1.808	.124
	Otro	106	5.92	1.235	.120
Presentación de Estados Financieros y Cumplimiento de Obligaciones Legales / Fiscales	AC	210	1.93	1.115	.077

	Otro	106	2.61	.800	.078
Promoción del Voluntariado	AC	211	1.59	.687	.047
	Otro	106	1.69	.638	.062
Gran Total Calculado	AC	210	26.2619	6.07946	.41952
	Otro	106	29.0566	4.80046	.46626

Comparación de medias para los nueve principios, AC vs IAP y equivalentes

Aunque se puede apreciar alguna diferencia en todos los valores al comparar las OSFL que tienen la figura legal de AC y las que tienen alguna otra, las diferencias estadísticamente significativas (Sig. < 0.01) se encuentran en los principios siguientes:

1. Funcionamiento y regulación del órgano de gobierno
3. Planeación y Seguimiento de las Actividades
7. Control en la Utilización de Fondos
8. Presentación de Estados Financieros y Cumplimiento de las Obligaciones Legales y Fiscales

En estos cuatro principios, los valores para las IAP son mejores y estadísticamente significativos, así como para el total calculado. En cambio no aplica del mismo modo para los otros cinco principios del modelo.

Hay relación entre planeación y control de los fondos

	3A	
7A	Correlación Pearson	.469(**)
	Sig. (2-Colas)	.000
	N	302

Correlación entre subprincipios 3A (planeación conocida por el órgano de gobierno) y 7A (presupuesto conocido por el órgano de gobierno)

Encontramos una relación moderada pero altamente significativa entre dos subprincipios, el (3A) que indica que la organización cuenta con un plan estratégico y/o plan operativo el cual es conocido por el órgano de gobierno, y el (7A) que indica que éste mismo tiene conocimiento del presupuesto anual. Ambos se refieren al conocimiento que tiene el órgano de gobierno. Puede pensarse que las organizaciones que llevan su plan anual ante su entidad de gobierno también le dan los elementos para el

control de los recursos (en este caso el presupuesto). En ese sentido, en la tabla cruzada se aprecia que hay una moderada tendencia a encontrar respuesta positiva o negativa en ambos subprincipios.

		7A		Total
		0	1	
3A	0	58	36	94
	1	32	176	208
Total		90	212	302

Tabla cruzada de valores para 3A y 7A

Relación entre control en uso de fondos y obligaciones legales y fiscales

Hay una correlación moderada entre los principios (7) de control en la utilización de fondos y el (8) de presentación de estados financieros y cumplimiento de obligaciones legales y fiscales.

		Control en la Utilización de Fondos
Presentación de Estados Financieros y Cumplimiento de Obligaciones Legales / Fiscales	Correlación Pearson	.378(**)
	Sig. (2-Colas)	.000
	N	316

Correlación entre control de uso de fondos y cumplimiento de obligaciones

Sin embargo, en la tabla cruzada se aprecia una ligera tendencia hacia el control del uso de fondos antes que al cumplimiento de obligaciones (esta tendencia es apenas apreciable). Lo anterior sugiere que pueden existir formas de control del uso de recursos que son independientes de los estados financieros.

	Presentación de Estados Financieros y Cumplimiento de Obligaciones Legales /	Total
--	--	-------

	Fiscales				0
	0	1	2	3	
Control en la Utilización de Fondos	4	1	1	0	6
1	4	2	1	1	8
2	0	2	0	2	4
3	4	7	7	6	24
4	9	8	9	15	41
5	5	4	18	29	56
6	9	5	14	46	74
7	6	7	21	69	103
Total	41	36	71	168	316

Tabla de valores para principios de control de uso de fondos y cumplimiento de obligaciones legales

Relación entre pluralidad en la financiación y promoción del voluntariado

Se aprecia una correlación baja entre la pluralidad en la financiación y la promoción del voluntariado, aunque es significativa.

	Pluralidad en la Financiación
Promoción del Voluntariado	Correlación Pearson .206(**)
	Sig. (2-tailed) .000
	N 317

Correlación moderada y significativa entre pluralidad en el financiamiento y promoción del voluntariado

Al revisar la tabla cruzada se aprecia que se debe a una tendencia hacia el voluntariado antes que a la pluralidad en la financiación. Esta relación, aunque moderada, nos parece una idea muy sugerente sobre el modo como las organizaciones se comportan respecto al voluntariado y la diversificación de sus fuentes de financiamiento. Más adelante veremos otro resultado estadístico que refuerza esta sugerencia.

Relación entre principio (3) de planeación y seguimiento, y (4) comunicación fiel

Entre los principios de planeación y seguimiento de las actividades y el de comunicación e imagen fiel de la información encontramos una de las correlaciones más fuertes que permiten los datos. La gráfica muestra una carga de 0.426, y muy significativa.

	Planeación y Seguimiento de las Actividades
Comunicación e Imagen fiel de la Información	Correlación Pearson .426(**)
	Sig. (2-Colas) .000
	N 317

Correlación alta y significativa entre planeación-seguimiento y comunicación fiel de la información

Se aprecia (en la tabla cruzada) que se planea más de lo que se comunica fielmente. Las organizaciones tienden a ser más estrictas en las tareas de planeación y seguimiento y más laxas en cuanto a las tareas de comunicación de la información. A nivel semántico esto puede significar más interés en tareas asociadas al control administrativo que a la transparencia propiamente dicha.

	Comunicación e Imagen fiel de la Información						Total	
	0	1	2	3	4	5		
Planeación y Seguimiento de las Actividades	0	1	0	2	0	3	0	6
	1	3	1	1	1	4	0	10
	2	0	4	6	11	6	5	32
	3	0	1	9	25	7	4	46

	4	0	3	13	21	20	16	73
	5	0	2	8	27	41	72	150
Total		4	11	39	85	81	97	317

Tabla cruzada de valores para planeación-seguimiento y comunicación fiel de información

Relación entre transparencia en la información y diversificación de fuentes de financiamiento

Encontramos una correlación baja (0.153) pero estadísticamente significativa (0.008) entre los subprincipios (4A) que pide que las actividades de comunicación, procuración de fondos e información pública reflejen de manera fiel la misión y la realidad de la organización y no induzcan a error y (6A), la organización realiza actividades para la diversificación de las fuentes de financiamiento. La tabla de valores cruzados muestra una prevalencia de las organizaciones que contestan afirmativamente a los dos subprincipios. En ese sentido, parecería que se requiere la claridad en la información para poder diversificar el financiamiento.

		6A		Total
		0	1	
4A	0	11	26	37
	1	35	234	269
Total		46	260	306

Valores cruzados para indicadores 4A y 6A

Análisis factorial: promoción de voluntariado y diversificación de financiamiento

El análisis factorial (que debe tomarse con precaución dado el diseño del instrumento) muestra que en el espacio vectorial, las respuestas sobre promoción del voluntariado y la pluralidad en la financiación tienen un comportamiento “armónico” y separado de todas las demás, que se agrupan en un factor distinto. Este hallazgo tiene sentido semánticamente, aunque no estaba en la previsiones del estudio. Indica que las actividades de promoción de voluntariado y las de diversificación de fuentes de financiamiento se comportan de modo semejante dentro de la población estudiada.

	Componentes	
	1	2

Comunicación e Imagen fiel de la Información	.775	-.006
Transparencia en el Financiamiento	.699	-.081
Planeación y Seguimiento de las Actividades	.649	.269
Control en la Utilización de Fondos	.609	.341
Funcionamiento y Regulación del Órgano de Gobierno	.561	.229
Presentación de Edos. Fin y Cumplimiento de Obligaciones Leg / Fis	.540	.260
Claridad y Divulgación de la Misión	.409	.069
Promoción del Voluntariado	.072	.737
Pluralidad en la Financiación	.140	.724

Factorización de nueve variables (principios del modelo)

4. Conclusiones

Los resultados de la encuesta permiten llegar a algunas conclusiones en relación con las preguntas que iniciaron el estudio. Puede decirse que, conforme la propuesta del modelo de transparencia y buenas prácticas de Confío, las OSFL incluidas en la población estudiada presentan áreas de oportunidad en algunos de los indicadores importantes. Mirando al flanco de las fortalezas, hay una percepción entre las organizaciones de tener mucha claridad en lo que se refiere al conocimiento y divulgación de la misión, que es el principio con los valores más altos.

El segundo indicador en cumplimiento es que se refiere a promover la participación de voluntarios en la organización. De modo previsible, siendo organizaciones del tercer sector, el voluntariado es algo inherente a estas organizaciones. Sin embargo, ya desde aquí cabe señalar que la preocupación general por fomentar la participación de voluntarios no corre pareja con la capacidad de especificar y comunicar las actividades que les corresponden.

Destacamos que el resultado global más bajo para un principio se encuentra en el funcionamiento y regulación del órgano de gobierno. En el análisis de los datos también hemos rastreado la participación del órgano de gobierno en otros principios, en particular la planeación (principio 4) y el control (principio 7).

Contextualizado en el marco conceptual que usamos en este estudio, se trata de un hallazgo importante porque el momento estratégico de la transparencia consiste en su capacidad de servir tanto a la visibilización de la organización como también al gobierno o dirección de las organizaciones. El órgano de gobierno juega un papel esencial en este sentido. En esa medida, encontramos aquí un área en que las OSFL pueden alcanzar mejoras importantes.

Al inicio del estudio indicamos a modo de hipótesis, que esperábamos encontrar valores bajos en relación con indicadores clave como (1) funcionamiento del órgano de gobierno, (3) planeación y seguimiento de

actividades, (4) comunicación e imagen fiel de la información, (6) pluralidad en la financiación y (7) control en la utilización de fondos y promoción del voluntariado. Ya nos hemos referido a que, en efecto, el primer principio es el que muestra la mayor área de oportunidad en todos los datos recabados. En lo que toca a la planeación y seguimiento de actividades, los resultados no son notoriamente bajos, excepto quizás, cuando se refieren precisamente al órgano de gobierno.

Los indicadores para comunicación y fidelidad de la información, que aluden claramente a la transparencia de la información ofrecen resultados relativamente mediocres. En particular, es claro que las organizaciones no han incorporado la práctica de publicar los estados financieros de modo accesible al público en general. Las razones de esta resistencia a publicar la información financiera es asunto de otra indagación, pero por el momento el resultado inicial es contundente ya que sólo el 47.6% de las organizaciones cumplen con este indicador.

La pluralidad en la financiación no guarda una situación negativa, pero no es óptima, más claramente en cuanto al segundo indicador, a saber, el que pide que no se dependa de una sola fuente de financiamiento en más del 50% del presupuesto por dos años consecutivos.

El control en la utilización de fondos tampoco tiene resultados negativos, para la población en su conjunto. Observamos en cambio que sí hay una diferencia importante en el subgrupo de las AC cuando se especifica el conocimiento del presupuesto por parte del órgano de gobierno. Nos referiremos a la diferencia entre estos dos subgrupos más adelante.

Al principio del estudio teníamos también algunas hipótesis implícitas sobre las cuales ahora tenemos informaciones útiles. Una de ellas fue que las OSFL del Distrito Federal tendrían un desempeño mejor que las de otras entidades federativas. Esta suposición se mostró básicamente incorrecta. La mayor diferencia fue que en las OSFL del Distrito Federal el órgano de gobierno tiene menor conocimiento del presupuesto.

Una suposición que parecía plausible fue la de encontrar alguna relación entre la antigüedad de las organizaciones y sus respuestas a los indicadores del modelo. Esto sólo puede ser establecido parcialmente. Una agrupación ad hoc de las organizaciones en tres grupos etarios sugiere el mejor desempeño respecto de algunos indicadores conforme a la edad de las organizaciones. Esto ocurre para los principios de funcionamiento del órgano de gobierno, planeación y seguimiento, pluralidad en financiación, control y cumplimiento de obligaciones. Un análisis estadístico más fino confirma estos resultados, pero no es posible establecer una correlación.

Una hipótesis inicial razonable, basados en los estudios precedentes, nos hacía esperar diferencias importantes entre los subgrupos formados por las OSFL que adoptan la figura legal de asociaciones civiles (AC), y las que adoptan las equivalentes a institución de asistencia privada (IAP, IBP, etcétera). A este respecto los resultados fueron más o menos los previstos. Para la mayoría de los indicadores, los valores para las IAP son más altos que para las AC. Sin embargo, no debe apresurarse el significado de estos datos. El comportamiento de los dos subgrupos es muy semejante. Adolecen de las mismas fallas y tienen sustancialmente las mismas fortalezas. Los dos subgrupos se comportan de modo muy similar, aunque con mejores valores, generalmente, para las AC.

Al buscar relaciones entre las variables, encontramos una relación fuerte entre la planeación y seguimiento de actividades con el principio de comunicación e imagen fiel de la información, que es otra forma de referirse a la transparencia en la información. A su vez, ésta tiene la relación más fuerte que encontramos

con la transparencia en el financiamiento. Es decir, las organizaciones que tienen buena planeación y seguimiento tienden a tener comunicación transparente, y a la inversa. Asimismo, las que tienen comunicación transparente también tienen transparencia en el financiamiento, y viceversa.

Esta misma clase de correlación puede encontrarse entre dos indicadores específicos relacionados con el órgano de gobierno: cuando el órgano de gobierno conoce la planeación de actividades también conoce el presupuesto, y a la inversa: cuando no conoce el uno tampoco conoce la otra.

La correlación más fuerte que encontramos se da entre los principios de planeación y seguimiento de las actividades y el de comunicación e imagen fiel de la información. Dicho en otros términos, las organizaciones que tienen altos valores para planeación y seguimiento de actividades también los tienen para comunicación transparente. Y a la inversa. Esto sugiere la idea de que hay cierta retroalimentación entre los distintos principios de la transparencia en la comunicación, la planeación y seguimiento de las actividades de las organizaciones.

El último hallazgo que incluiremos en este recuento es que las actividades de promoción del voluntariado y las de diversificación de las fuentes de financiamiento corren como un factor. Al parecer, el voluntariado es una fuente potencial de recursos más allá de las contribuciones que se esperen inmediatamente de él.

Consideramos que este estudio contribuye a conocer mejor las debilidades de las OSFL mexicanas respecto a los indicadores de un modelo de transparencia y buenas prácticas que viene avalado por una considerable experiencia internacional. La atención de las principales áreas de oportunidad puede conducir a la mejora del funcionamiento de las organizaciones en los indicadores particulares que quedan señalados. Los aspectos de mayor relevancia tendrán que incluir al órgano de gobierno, así como la armonización de la participación del voluntariado y la diversificación del financiamiento. En todo caso, nos parece que hay motivos suficientes para mantener que las mejores prácticas de transparencia avalan la idea de que ésta es un concepto amplio, que desde luego incluye la dimensión de las obligaciones morales, pero también las del momento estratégico. La transparencia estratégica se relaciona con la planeación y seguimiento de actividades y la acción de gobierno de las instituciones.

Fuentes de Información y bibliografía

- Sitio internet de Filantropía: <http://www.filantropia.org>, consultado el 15 de noviembre de 2012.
- Sitio internet de Fundación Merced: <http://www.fundacionmerced.org.mx>; consultado el 15 de noviembre de 2012.
- Sitio internet de Fundación Lealtad: <http://www.fundacionlealtad.org>; consultado el 15 de noviembre de 2012.
- Cadena, Jorge (ed.) (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM.
- Calvillo, Miriam y A. Favela (2004). "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles mexicanas". En Cadena (2004), pp. 73-120.
- Carroll, Archie B. (1999). "Corporate Social Responsibility". *Business Society*, vol. 38, n. 3, pp. 268-295.
- Coleman, James (1998). "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.
- Freeman, Edward R. (1984). *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Boston, Pitman Publishing, 1984.

- García Arzate, Salvador (2005). “Fundación Lealtad”. Documento de circulación restringida en formato electrónico pdf, s/l.
- García M., Domingo (2005). *Ética empresarial, del diálogo a la confianza*, Madrid, Trota.
- Hernández, Alberto (2006). *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la Sociedad y el Estado Mexicanos*, México, IFAI- Cemefi.
- Layton, Michael y A. Moreno (2010). “Social Capital and Philanthropy in Mexico: A Comparative Analysis of the Impact of Social Capital on Philanthropic Behavior”, documento en formato pdf consultado en <http://www.filantropia.itam.mx/docs/nuevos%20documentos%20JUN10/Presentaciones%20en%20pdf/LaytonISTR2010Prst.pdf>, el 15 de noviembre de 2012.
- Monsiváis, A. (comp.) (2005). *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI- Cemefi.
- Muñoz, Humberto, R. Arce, M. Arce y L. Juárez (2011). *Análisis de las Capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal y estudio comparativo IAP-AC*. Fundación Tercer Sector. México.

Alternativas organizacionales indígenas en México ante el vacío de poder. Los casos de la UCIRI y la comunidad de Cherán.

*Carlos Chávez Becker*¹⁵¹

*Ana Del Conde*¹⁵²

Resumen

En México los procesos de democratización y liberalización económica, entre otras consecuencias, han acarreado una creciente fragmentación del poder. En algunas zonas del país dicha fragmentación del poder se expresó como una mayor incapacidad por parte del Estado para regular las relaciones sociales, económicas y políticas. Usaremos la expresión de “vacío de poder” para referirnos a dicha incapacidad. En el presente trabajo nos proponemos investigar la manera en la que organizaciones indígenas que hoy en día se ubican en el sector de lo social organizado, lograron romper con estructuras de dominación que se generaron a partir de la ausencia del Estado en los asuntos públicos. Nuestra hipótesis central es que ante un vacío de poder, las organizaciones indígenas no corporativas intervienen, con un acto de asociación política autónoma, para resolver graves problemas y contradicciones que afectan el desarrollo de las comunidades en donde ejercen su influencia y de donde provienen dichas organizaciones. Para corroborar este planteamiento hemos decidido tomar dos casos como referencia: La Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) –conformada por productores de café, formada en el Estado de Oaxaca– y el Consejo Mayor de Cherán –gobierno autónomo local formado en el Estado de Michoacán– ambos en México. El primero de ellos resulta significativo porque la organización fue el resultado de un esfuerzo de acción colectiva originado por indígenas zapotecas, mixes y de otras etnias, quienes lograron romper con las cadenas de intermediarios encabezadas por los acaparadores locales o coyotes; proceso que derivó en una recuperación de los precios del café que producen. Lo interesante es que desde principios de la década de los ochenta, los coyotes se establecieron prácticamente como los principales reguladores de las relaciones económicas en la región. Sin embargo, algunos años después y como consecuencia de un intenso proceso organizativo, las relaciones económicas en la Sierra Juárez del Estado de Oaxaca están determinadas por la acción de numerosos actores (incluyendo a los acaparadores locales), entre quienes las organizaciones de productores de café son fundamentales. Nuestro segundo caso revisa el reciente levantamiento por parte de la comunidad indígena purhépecha de Cherán, en contra del crimen organizado de la región, para recuperar las tierras boscosas de la meseta Purépecha, y eliminar la opresión generada por dichos grupos en la región. Ante una ausencia prolongada por parte de las fuerzas armadas estatales, y la presencia de taladores ilegales –respaldados por grupos criminales con vínculos con el narcotráfico– una parte de la comunidad de Cherán decidió generar una organización comunal a través de un sistema político autónomo que busca garantizar la seguridad local, y restablecer el tejido social. Ambos casos, son útiles para pensar alternativas organizacionales que permiten, desde la esfera de la sociedad civil, contribuciones relevantes en la superación de rezagos que afectan de manera profunda a los habitantes de algunas comunidades indígenas. Por un lado, restableciendo

¹⁵¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

¹⁵² Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

igualdad y equidad en las relaciones de corte económico y, por el otro, reestructurando el esquema de seguridad regional. Más aún, son ejemplos útiles para discutir y evaluar ideas como el Estado Fallido, que se han popularizado recientemente en el ámbito político e incluso han alcanzado la esfera académica, en las últimas décadas en México. El abordaje metodológico de ambos casos se centró en la recuperación de información de fuentes primarias a través de trabajo de campo consistente en entrevistas semiestructuradas y observación participante, la cual fue muy útil para contrastar la información publicada en numerosas fuentes consultadas.

Introducción

México ha vivido una profunda transformación económica, política y social en las últimas décadas. Después de cerca de setenta años de dominio de un gobierno de corte autoritario, el país ha transitado paulatinamente a un régimen más democrático en el que los ciudadanos tienen una participación política más abierta y plural. De igual manera, la economía se desreguló y se instauró progresivamente el libre mercado como característica distintiva en materia productiva y comercial.

Sin embargo este nuevo contexto es relativamente reciente y novedoso. Durante décadas y, sobre todo en la época de dominio del sistema político por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI en lo sucesivo), se configuró un sistema en el que el control del Estado se hizo casi total en el territorio mexicano. Sin llegar a los excesos totalizantes de regímenes como el pinochetismo en Chile o el dominio que ejercieron las dictaduras militares en el Cono Sur durante una parte del S. XX, el PRI logró establecer una importante capacidad de control sobre los distintos aspectos de la vida económica, política y social en el país.

De manera autoritaria, y continuamente mediante el uso de la violencia y la represión estatal, se aseguraba con variados niveles de éxito, la paz social y la gobernabilidad en las distintas regiones y territorios del país. El Estado mexicano tenía una buena capacidad de injerencia en las actividades de corte económico, político y social y decidía las características y montos del reparto de los recursos (políticos, económicos, simbólicos) disponibles. Por ejemplo, organizaba y garantizaba para sí (a través del PRI) el triunfo en prácticamente todas las elecciones que se llevaban a cabo, definía forma de explotación de los recursos naturales y su comercialización o estipulaba los mecanismos de organización y asociación de las grandes masas campesinas y trabajadoras a través de sus propias centrales y agrupaciones.

Prácticamente ningún actor colectivo o individual, legal o ilegal, podía cuestionar la autoridad del gobierno. Al hacerlo, automáticamente se convertía en su enemigo y era aplastado por el régimen. La llamada “guerra sucia” o la persecución de los autodenominados sindicatos independientes, son una prueba fehaciente de este imperativo del régimen. Sin embargo, otros grupos eran tolerados en tanto no se propusieran disputar el control político del Estado y no generaran un conflicto de inaceptable proporción con grupos adversarios y sólo se concentraran en realizar sus propias actividades. En este sentido, el régimen autoritario también se convirtió en un árbitro o mediador. La última voz.

No obstante, como en todo proceso político y social nada es para siempre y en las últimas décadas esta capacidad de control del régimen autoritario se erosionó a tal grado que diversos ámbitos, regiones y esferas de la actividad política, económica y social vieron disminuir

dramáticamente la presencia e influencia del poder público. No se trata necesariamente de un juego de suma cero, pero la democratización del régimen y la liberalización económica, dieron a otros actores, no precedentes del sector público, mayores posibilidades de participación en la esfera pública. El poder, concentrado casi por completo en un solo actor, ahora quedó en más manos, se fragmentó, lo que redundó en una creciente incapacidad por parte del Estado para regular las relaciones políticas, económicas y sociales.

Decir que las últimas décadas de la historia contemporánea mexicana están definidas, al menos en parte, por el reacomodo y reposicionamiento de los distintos actores no estatales, no parece descabellado, tomando en cuenta el proceso a través del cual se aligeraron los “amarres” del control por parte del gobierno autoritario. Una buena parte de esta “nueva” época está profundamente impregnada por la autonomización y creciente independencia de actores históricamente maniatados y cooptados por el binomio PRI-gobierno. Para bien y para mal.

Como consecuencia, diversas regiones o esferas históricamente copadas por el poder público-Estatal súbitamente quedaron a la deriva. Un ejemplo de ello fue el desmantelamiento del Imecafé a finales de los ochenta. Dicha institución, encargada de regular los precios y las cuotas de producción del café en México, al desaparecer, dejó a los productores del aromático en una completa incertidumbre. Otro ejemplo, fue la progresiva falta de garantía en la seguridad pública en diversas regiones del país como la zona serrana del estado de Guerrero en donde apareció la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) a través de las policías comunitarias hace casi 18 años. Ésta funge como la autoridad máxima responsable de la administración del Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de Guerrero. La CRAC se extiende hoy en día a través de 77 comunidades en 12 municipios del estado (CRAC, 2013). Éste modelo se puede ver ahora repetido en el Estado de Michoacán, así como en otras áreas del país.

El punto aquí es que la falta de regulación y control estatal en diversas áreas políticas, económicas y sociales creó lo que aquí se observa como “espacios vacíos”, muy en el sentido que Lefort (1990) le da a la democracia al tipificarla como un lugar vacío, que quedaron abiertos para que fueran contingentemente ocupados por otros actores. Ya sin la supervisión del Estado, algunos actores tuvieron la posibilidad de desempeñar sus actividades y acrecentar sus negocios de manera muy libre, rayando en muchos casos en la ilegalidad. Vinculados continuamente con los poderes locales, estos grupos pagaban reducidas cuotas para operar de manera irregular pero abierta bajo el consentimiento de las pocas autoridades presentes en su zona de influencia.

Los más afectados con este estado de cosas eran generalmente las poblaciones locales, que bajo la tutela y control del Estado, explotaban los recursos naturales de la región en que vivían, muy a menudo, simplemente para lograr su subsistencia. Por ningún motivo se plantea aquí que ese escenario era el mejor para dichos grupos, ya que el control clientelar y corporativo del Estado limitaba fuertemente su desarrollo en la medida en que estaba diseñado para fortalecer políticamente a los actores vinculados con el PRI. Pero al menos no quedaban expuestos, por un lado, a los vaivenes del mercado, y por el otro, a nuevos actores (no estatales) que vieron con buenos ojos la falta de regulación en la explotación de los recursos naturales locales. Poco a poco, estos grupos se han hecho del control de los negocios en el medio rural en México, desplazando y despojando a los grupos locales, que tradicionalmente habían hecho de su explotación su medio de vida. A veces, a través de mecanismos comerciales, a través del apoyo

de las autoridades locales o incluso, por medio de amenazas y violencia, han arrebatado los recursos a comunidades y pueblos en distintas zonas del país.

Lógicamente, esta situación ha generado conflictos. Naturalmente muchas comunidades y grupos de productores primarios han respondido tratando de detener el despojo ilegal de los recursos naturales locales. Pero para la gran mayoría los resultados no han sido los mejores, en tanto que continúa la explotación ilegal y no controlada de aguas, cultivos, bosques, selvas, desiertos, etc. La naturaleza de la respuesta de los grupos locales, que se podrían llamar “originarios”, ha sido variada, pero ante la capacidad de fuego que tienen los grupos que explotan sus recursos naturales, la violencia no es una opción muy viable. Por el contrario, los grupos originarios han tenido que diseñar diferentes estrategias para preservar sus alternativas de supervivencia o, al menos, para aminorar el impacto que genera la explotación ilegal.

El presente trabajo aborda dos casos en que hasta cierto punto, grupos originarios, han limitado con eficacia la actuación de grupos y actores que pretenden o pretendieron apropiarse de los recursos locales para beneficio propio, sea por la incapacidad, el desconocimiento o el desinterés por parte del poder público. Los casos expuestos, coincidentemente, son agrupaciones conformadas por grupos indígenas, que mediante la organización social autónoma han logrado hasta cierto punto sacudirse el control que ejercieron grupos, incluso con notorios tintes de ilegalidad, sobre los recursos asociados con o derivados de su esfuerzo productivo. En ambos casos, las comunidades indígenas se vieron afectadas por la retirada del Estado y la incursión en sus zonas de influencia de actores externos que buscaban y, hasta cierto punto lograron, adueñarse de la renta derivada de las actividades productivas de los grupos locales.

El primer caso que se pone a discusión es el de la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI en adelante). Esta organización indígena agrupa a productores de café localizados en diversas comunidades de la Sierra Juárez en el Estado de Oaxaca. La UCIRI es la respuesta organizacional autónoma e independiente que se propuso encontrar vías de comercialización alternativas una vez que el Estado paulatinamente se retiró del mercado del café durante la década de los ochenta. En un contexto en el que los precios del café fueron desregulados y definidos únicamente por las leyes de la oferta y la demanda, los productores de la zona quedaron completamente expuestos a la acción de acaparadores, especuladores y los llamados “coyotes”, quienes hicieron un muy buen negocio deprimiendo los precios de compra locales y vendiendo el aromático a un precio mayor en el mercado regional y nacional.

El segundo caso se enfoca en el Concejo Mayor de Cherán, y el proceso de autonomía del municipio. Este precedente, aún cuando es reciente, es de primordial importancia para tener un mayor entendimiento del alcance que tiene el crimen organizado hoy en día en México. Asimismo, es de gran utilidad para ilustrar el carente estado de derecho que viven ciertas regiones del país. Cherán, es un municipio formado principalmente por indígenas p'urhépechas, quienes vivieron bajo la opresión de grupos criminales de la región. La tala desmesurada de sus bosques, así como las desapariciones y matanzas que vivieron los pobladores fueron razones suficientes para buscar una solución alternativa a su problema al comprender que el Estado no iba a ejercer su papel como órgano protector. De esta forma, el municipio unió esfuerzos para desplazar al crimen organizado de la región, y, a través de principios legales, abogó para obtener un gobierno autónomo basado en usos y costumbres, y que funja como una administración de protección incorruptible.

El estudio de las dos organizaciones indígenas será útil para mostrar que en el contexto rural actual, definido en buena parte por la violencia, la pobreza, la marginación y el aislamiento de miles de comunidades, es posible encontrar esfuerzos colectivos autónomos que ofrecen alternativas para superar este contexto y ofrecer mejores condiciones de desarrollo a los habitantes de la zona y sus familias. Sobre todo a partir de una creciente debilidad del control del Estado y una menor presencia por parte de las autoridades públicas en los diversos ámbitos de la vida comunitaria, incluso, expresado geográficamente en el nivel territorial.

Para lograr el objetivo planteado se propone hacer un breve recorrido en cada uno de los casos que servirán como referente empírico. La idea es mostrar en los apartados correspondientes, un análisis del “vacío” generado por la retirada del Estado en diferentes áreas y esferas de la vida comunitaria. De igual manera, se expondrá de forma detallada la emergencia de las organizaciones que, de cierta forma, se han convertido en una contención de grupos y actores no estatales que se proponen lograr el control de los recursos y productos de la región. La parte final del trabajo expone una serie de conclusiones que se derivan de los casos estudiados y que problematizan algunas ideas como el llamado Estado Fallido, el significado de la irrupción de la sociedad civil en la arena política rural, entre otras.

El vacío económico, la UCIRI como respuesta

Como bien se ha documentado (Aranda 2003), la producción del café, por cuestiones históricas y culturales, no se convirtió como en otros países, en un negocio de las oligarquías nacionales. Por el contrario, su producción, en buena medida ha quedado en manos de pequeños productores, continuamente indígenas, en los estados de Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz y Oaxaca. La Sierra Juárez del Estado de Oaxaca no es la excepción.

En buena medida, durante el S. XX el Estado mexicano pos revolucionario se planteó el impulso de las actividades agropecuarias como mecanismo para promover el desarrollo de la población que habitaba el medio rural y para abastecer de productos primarios a la creciente población de las ciudades. En el caso del café, el gobierno del Presidente Ruiz Cortines creó el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) en 1958, con el objetivo de apoyar a los pequeños productores con asesoría técnica y la provisión de algunos fertilizantes (Jaffee 2007: 50, Aranda y Morales 2002: 8, Fridell 2007: 177, Lewis 2005: 16). Sin embargo, a partir de la década de los setenta tomó un papel central en el sector. El apoyo de esta agencia gubernamental fue clave para miles de productores que, de otra manera, quedaban a expensas del mercado y los especuladores, acaparadores o “coyotes” locales. Empero, el INMECAFÉ se convirtió en la herramienta para cooptar a los productores de café, pues a través de las llamadas Unidades Económicas de Producción y Comercialización (UEPC¹⁵³), los organizó a nivel comunitario para luego afiliarlos, casi en automático, a la CNC del PRI¹⁵⁴.

¹⁵³ En particular, en la Sierra Juárez de Oaxaca y concretamente en el área en la que UCIRI se extendería años después, a finales de los sesenta y durante la década de los setenta, operaban dos organizaciones que peleaban la hegemonía en la comercialización del café: la UEPC, relacionada directamente con el INMECAFÉ y, por ende, con el Gobierno Federal, de extracción priísta y la Unión de Pequeños Productores de Café (UPPC), afiliada directamente a la CNC del PRI. Ambas organizaciones, si bien en un inicio se crearon para mejorar las condiciones de comercialización del café, en poco tiempo quedaron bajo el control de los caciques locales, pertenecientes al PRI

A pesar de lo anterior, el INMECAFÉ apoyó durante algunas décadas a numerosos productores de café en el país de manera efectiva. De 1958 a 1993, ciclo de vida del instituto, el organismo tuvo un papel diferente en distintas etapas. En una primera fase, de 1958 a 1973, realizaba funciones de “investigación, experimentación y asistencia técnica” (Paré 1990). Después de 1973, tomó un rol mucho más importante, ya que en ese año se fusionó con Beneficios Mexicanos, lo que le permitió integrar casi por completo la comercialización del grano en el país. El periodo de crecimiento del instituto continuó hasta la década de los ochenta, cuando llegó a encargarse de la comercialización de casi la mitad de la producción cafetalera del país (Cortés 2008).

Para el caso de los productores de café de la Sierra Juárez, la aparición y operación del Inmecafé tuvo un impacto muy importante en el aspecto de la comercialización. Durante décadas, los productores de la zona, se acostumbraron a vender el grano a los compradores locales, quienes les pagaban precios irrisorios bajo el argumento de que su café era de mala calidad. En los años del Inmecafé, no obstante, los productores tuvieron una alternativa de venta, a un precio mucho mejor y con pagos por adelantado; lo que les permitió depender en mucho menor medida de los “coyotes locales”.

Sin embargo, a finales de la década el Inmecafé formó parte de los programas de ajuste estructural y desapareció en 1993. Su eliminación fue solo la culminación de un proceso en el que perdió paulatinamente recursos y capacidades y que comenzó desde la década de los ochenta. Queda claro ahora que este proceso se inscribe en las políticas de liberalización mercantil y apertura comercial impulsadas a nivel global como parte del llamado Consenso de Washington y coincide con el desmantelamiento del Acuerdo Internacional del Café en julio de 1989, en el seno de la Organización Internacional del Café (Petchers y Harris 2008), entidad que hasta entonces se encargaba de “establecer un equilibrio entre oferta y demanda, evitando la fluctuación excesiva de los precios” (Pérez y Echánove 2006: 70).

La consecuencia que trajo esta doble transformación estructural del contexto de la producción y comercialización del café, la cancelación del AIC y el cierre del Inmecafé, en tan sólo unos años, fue funesta para los productores. De la noche a la mañana, quedaron expuestos a las fluctuaciones del precio internacional, afectado y, por ende disminuido dramáticamente a principios de la década de los noventa, como consecuencia de la súbita entrada del café guardado en bodegas (por la política de cuotas de exportación) y la incorporación de países como Vietnam, que aumentó estratosféricamente sus exportaciones vendiendo un café de menor calidad.

En la Sierra Oaxaqueña, la situación no fue mejor. Se llegaba a pagar hasta 8 ó 10 kg de café por un kilo de frijol (Entrevista Cornelio Eleuterio Productor de café Socio fundador de UCIRI Cuajinicuil, Guevea de Humboldt, Oaxaca, México, 14 de septiembre de 2008). En este contexto, los acaparadores y “coyotes” hicieron un jugoso negocio. La explotación de los productores, para quienes la venta del café era prácticamente su único ingreso, además de la venta de su fuerza

(Cobo y Bartra 2007: 71-76). Con esto se puede apreciar con claridad el gran alcance de las redes corporativas del PRI en aquellos años.

¹⁵⁴ En efecto, para principios de los ochenta, el organismo había creado, inicialmente para facilitar la entrega de los apoyos gubernamentales, 2,671 organizaciones que aglutinaban a más de 120 mil productores de café, dos terceras partes de los productores de café de la época (Lewis 2005: 16).

de trabajo, se hacía por partida doble: Por un lado, se compraba el café a precios extremadamente reducidos, bajo el argumento de la calidad y los costos de transportación, después se vendía a muy buen precio en mercados regionales o incluso en el extranjero. Por el otro, a través de la venta de productos de primera necesidad a precios muy altos, lo que era posible debido a que las complicadas circunstancias orográficas complicaban el abasto en la zona de productos de primera necesidad.

Ya entrada la década de los noventa, la situación de prácticamente todos los productores de café de la zona era extremadamente difícil. De por sí una de las zonas más pobres y marginadas del país, la crisis de los precios del aromático hizo aún más precarias sus condiciones de vida. Para entonces, el arranque de los programas gubernamentales de desarrollo social focalizados, no significó en absoluto la solución de los problemas de la región. Los pocos programas que llegaban repartían sólo entre algunas familias, cantidades muy limitadas de recursos y una buena parte de los recursos se desviaba para campañas políticas u otra clase de gastos de los municipios o del gobierno estatal.

Los “coyotes”, acaparadores y especuladores en ese entonces actuaban de manera libre y sin presión para desarrollar sus negocios. No sólo ganaban cantidades exorbitantes de dinero a través de las transacciones cafetaleras. Debido a la falta de bienes y servicios, y la actitud pasiva del gobierno, pudieron hacer otros negocios igualmente rentables. Montaron compañías de transporte, redes de tiendas de abarrotes, proveían vestido y calzado en la zona o aparatos electrodomésticos, ofrecían servicios de crédito y ahorro, entre muchos otros. Todo, prácticamente sin regulación ni supervisión gubernamental y solo regulado bajo leyes de oferta y demanda cuando se llegaba a dar el caso que había más de un “coyote” o acaparador operando en la zona.

Lo interesante es que en este desfavorable entorno, hubo algunos cuantos productores que no resintieron de una manera tan agresiva las transformaciones tan fuertes ocurridas en la zona. Gracias al impulso y apoyo de una misión de la Diócesis de Tehuantepec, a finales de la década de los setenta, un grupo de sacerdotes se dio a la tarea de analizar con los productores del café las razones por las que los precios eran tan bajos. Se llegó a la conclusión que la actividad de los “coyotes”, en muchos casos ilegal, ocasionaba que los precios que se pagaban en la zona, se deprimieran aún con el Inmecafé en operación y más aún, cuando el mercado se desreguló. Pero incluso, lo más inexplicable era que los precios continuamente eran menores que los precios internacionales definidos en Wall Street (VanderHoff 2005).

Encabezados por el sacerdote holandés Francisco VanderHoff, los pocos productores que decidieron participar en la reuniones convocadas para discutir la problemática local, decidieron crear una organización que tuviera como meta principal elevar los precios del café producido en la zona, a través de disminuir la cadena de intermediación, para poder ofrecer mejores condiciones de desarrollo a sus miembros y sus familias. Así nació la UCIRI en 1983. El papel de *brokers* que jugaron los sacerdotes en este proceso es fundamental. En particular VanderHoff, quien desde entonces decidió quedarse a vivir con los campesinos de la sierra, fue fundamental. Sobre todo por que, en parte gracias a sus contactos, logró arrancar transacciones de café con compradores solidarios en Europa que estaban dispuestos a pagar un precio justo por el café producido en la Sierra oaxaqueña (Entrevista Jesús Antonio Ramírez Guerrero, Coordinador

General de la Agencia de Desarrollo Local y Coordinador del Equipo Técnico de UCIRI, Oficina de Comercialización de la UCIRI, Ciudad Ixtepec, Oaxaca, México, 17 de septiembre de 2008).

Evidentemente las primeras exportaciones fueron muy pequeñas y en ellas solo participaron unos cuantos productores. Pero el éxito de la compra-venta, rápidamente se difundió en la zona y generó una gran expectativa. Así nació el movimiento-mercado del Comercio Justo, del que se ha escrito mucho en los últimos años (VanderHoff y Roozen 2002, Arditi y Chávez 2006, Renard 1999). Su éxito a nivel global ha logrado mover, en cierto grado, algunos patrones de consumo y, aunque todavía resulta ocioso compararlo con el comercio tradicional (por su bajo volumen), en diversas zonas en el mundo, a nivel local, ha contribuido a procesos de desarrollo alternativo muy interesantes.

En el caso de la Sierra Juárez, los recursos frescos, provenientes del extranjero, que crecientemente comenzaron a llegar, dieron inicialmente a los campesinos depauperados un respiro. Pero también, por los propios mecanismos de funcionamiento acordados dentro del Comercio Justo, comenzó a formarse una “bolsa” de recursos para apoyar diferentes proyectos de desarrollo social comunitario. Incluso, la UCIRI también recibió algunos recursos con los que operaba, pero además pudo concretar algunos proyectos propios.

Estos tres flujos de recursos, ayudaron enormemente a los campesinos y algunos otros habitantes de la región a disputar el vacío que dejó la nula o mínima presencia del Estado. En primer lugar algunos de los productores dejaron de vender su café o una parte del mismo a los “coyotes” locales. El simple hecho de que apareciera una nueva opción de venta (las exportaciones al extranjero a través del Comercio Justo), hizo que aumentaran un poco los precios regionales. Pero cuando este esfuerzo colectivo se multiplicó y no sólo a través de la UCIRI, sino de otras organizaciones también vinculadas con el Comercio Justo, se amplió considerablemente la posibilidad de venta en el extranjero, los precios aumentaron aún más. Además se divulgó en la zona que el café producido ahí era de muy buena calidad, incluso, reconocido por algunos de los clientes internacionales como nivel *gourmet*. Paulatinamente, debido a la actuación de las organizaciones vinculadas al también llamado mercado alternativo, el precio del café en la zona mejoró y se estabilizó, al grado que hoy son estas organizaciones las que determinan el precio regional del café, tomando como base los precios internacionales: “le preguntamos a la UCIRI a cómo va a comprar el café y ya entonces nosotros decidimos cuanto vamos a pagar durante la temporada” (Entrevista, San Pablo Topiltepec, Oaxaca, México, 9 de noviembre de 2008). En segundo lugar, la previsión de que una parte de las ventas que se hacen a través del Comercio Justo tiene que invertirse en proyectos de desarrollo local, contribuyó a “tapar” el vacío que había dejado la poca presencia estatal en la provisión de servicios básicos. Estos proyectos derivaron en la creación, por ejemplo, de algunas clínicas de salud comunitarias, una red de tiendas de abasto de productos de primera necesidad a precios razonables, apoyos educativos, entre otros. Finalmente, una buena parte de los recursos que se destinaron a la UCIRI, se utilizaron para crear empresas que tenían como objetivo ofrecer a la región bienes y servicios de buena calidad a precios justos. Así, se crearon la empresa de transporte regional, una fábrica de ropa y la caja de ahorro.

Por supuesto, la respuesta de los acaparadores y dueños de los negocios locales no se hizo esperar:

UCIRI como organización de pequeños productores de café, provocó grandes cambios en la región donde se instaló, estos grandes cambios positivos que dio la organización no fueron vistos con buenos ojos por los ‘coyotes’ (intermediarios de la región); el hecho que UCIRI estableciera su propio servicio de autobuses, a precios más económicos fue lo que provocó la mayor cólera de los coyotes, ya que tenían monopolizado el transporte desde hacía mucho tiempo. Fueron presa de muchos actos violentos, desde la pinchadura de las llantas de los camiones de UCIRI, hasta la muerte de varios dirigentes de campesinos asesinados por sicarios entre 1985 y 1992; esto hace un total de 37 personas muertas, miembros de la organización, incluyendo aquellas que murieron en accidentes tratando de escapar de los asesinos... (Mazariegos 2006: 259).

Lo interesante en todo este proceso es que una organización, nacida directamente de la sociedad, conformada por indígenas, hoy por hoy se ha convertido en un referente económico y social en la región.¹⁵⁵ La desesperación de los productores de café y la falta de presencia estatal, evidente por un lado en la falta de apoyo a algunos de los grupos más pobres del país y, por el otro, en la falta de control de los grupos que sacaban ventaja de nuevas condiciones estructurales en el ámbito social y económico, derivaron en la emergencia de una organización que aglutina a más de 2,200 productores de café, que tiene presencia en unas cincuenta comunidades de la sierra Juárez de Oaxaca y que comercia más de dos mil toneladas de café a precios justos en el mercado alternativo.

Este caso, muestra con claridad que sí hay una opción ciudadana y social que contribuye a disminuir significativamente los problemas y contradicciones sociales sin recurrir a la violencia y sin plantearse una refundación del orden económico y social presente. La UCIRI se ha colocado en la región en donde tiene presencia como una organización capaz de cubrir el “vacío” que dejó el Estado en su retirada neoliberal y que contingentemente ocuparon diversos grupos que veían exclusivamente por sus intereses, sin una mínima visión o pretensión de desarrollo comunitario y continuamente tocaban filos de ilegalidad para hacer más rentables sus negocios.

Conviene ahora discutir el caso del municipio autónomo de Cherán, en donde, desde otra perspectiva, nos encontramos con una organización autónoma, indígena, que logró “llenar” el vacío que dejó abierto el poder público en la explotación de los bosques.

El vacío de seguridad, el municipio autónomo de Cherán

La actual violencia en México relacionada con el crimen organizado ha crecido en los últimos años a través de prácticas como la tortura, secuestros, extorsiones y asesinatos de gente inocente. Asimismo, la fragmentación de los grupos criminales y la diversificación de sus actividades ilícitas ha conllevado a su empoderamiento económico y sociopolítico (Velasco, 2005). La respuesta del Estado ante esto, a través de la llamada ‘guerra contra las drogas’, ha dejado más de 50,600 muertos en un sexenio (Ramírez, 2012). Esta cifra no sólo incluye a miembros del crimen organizado, y fuerzas policiacas y militares, sino también a periodistas, alcaldes y civiles. Dentro de este marco de inseguridad, los cárteles de las drogas y otros grupos criminales han establecido su dominio y subyugado a importantes grupos civiles. En este escenario el Estado se muestra como un sistema político débil en donde muchas veces pierde control sobre ciertas localidades, dejando a la sociedad ante las manos de los grupos delictivos.

¹⁵⁵ Se podría agregar incluso el aspecto político, pero no se toca en este trabajo.

El estado de Michoacán es un ejemplo importante de esta situación. En los últimos 6 años la presencia de grupos criminales ha sido constante, afectando directamente sus estructuras sociales, políticas y económicas. La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios son los dos principales grupos delictivos del estado. El primero fue formado en los años ochenta bajo el liderazgo de Carlos Rosales Mendoza, quien más tarde unió fuerzas con los líderes de los Zetas (DEA, 2010). En el año 2004 fue detenido por autoridades mexicanas, quedando el liderazgo en manos de Nazario Moreno González. Éste enfocó el poder de La Familia Michoacana en crímenes violentos con tendencias religiosas, y rompió relación con el resto de los cárteles mexicanos (ibid.). Así, buscando el ‘bien’ de la comunidad, Nazario Moreno estableció uno de los grupos delictivos más importantes del país. Éste enfocó sus recursos en combatir a los Zetas, y usó el negocio del narcotráfico para el desarrollo del estado, proporcionando beneficios económicos y desarrollo social (construcción de escuelas, hospitales, seguridad local, etc.) (Padgett, 2013). A través de este sistema La Familia Michoacana penetró las estructuras sociales y políticas, obteniendo control sobre la mayor parte del estado.

A finales del año 2010 las autoridades mexicanas declararon muerto a Nazario Moreno después de un enfrentamiento entre fuerzas del estado y miembros del cártel. Con la muerte del líder de La Familia Michoacana, un nuevo grupo criminal se formó: Los Caballeros Templarios, liderados por Servando Gómez González “La Tuta”. Éstos mantienen los mismos ideales de La Familia Michoacana y han continuado con su labor criminal. Además, han extendido sus dominios a los campos de cultivo de limón y aguacate dentro del estado, cobrando una comisión por ‘protección’, y oprimido a diferentes localidades (Nájar, 2013).

Hoy en día Michoacán se presenta como un Estado débil. El surgimiento de grupos de autodefensa puede ser utilizado como un indicador de esta situación: en los últimos tres años nueve grupos de autodefensa se han levantado en armas para rechazar la opresión del crimen organizado, y sustituir a las fuerzas policiacas y militares quienes han fallado en proveer seguridad (Mireles, 2013). Aún cuando el gobierno estatal y federal ha buscado desarrollar estrategias de control de violencia, las cifras de enfrentamientos y muertos siguen en aumento. Aunado a esto, el gabinete del estado parece estarse desintegrando. Por un lado, la ausencia prolongada por problemas de salud del actual gobernador, Fausto Vallejo, ha sido un importante desestabilizador político. Por otro lado, en tan sólo 17 meses de gobierno, el gabinete ha sufrido 15 relevos institucionales, los cuales denotan una fragilidad a nivel administrativo (Ordaz, 2013).

Las comunidades indígenas de la meseta p’urhépecha han sido testigos de este declive de poder a través de la subyugación de sus pueblos, la tala ilegal de su territorio y, la extorsión y matanza de su gente (Entrevistas Locales, 2012). El gobierno ha fallado en proveer la protección necesaria para evitar ésta opresión, abandonando inevitablemente a la gente a las manos del crimen organizado. Muchas comunidades han sucumbido ante esta opresión, convirtiéndose en sus rehenes. Sin embargo, unas cuantas comunidades han trabajado en los últimos años para superar el miedo que este contexto impone, implementando sistemas de defensa como lo son las policías comunitarias y el gobierno autónomo de Cherán.

Cherán es un municipio conformado por una población mayor a los 18,000 habitantes compuesta principalmente por indígenas p’urhépechas (INEGI, 2010). La extensión total del municipio es de 222.8 km², de los que 115.56 km² son bosques de roble y pino (INEGI). Del territorio total, únicamente 7 km² del área se encuentran registrados como propiedad privada, mientras que el

resto de las tierras son consideradas como territorio comunitario (Concejo Mayor, 2012). Las actividades económicas están basadas en el primer sector, en donde el ganado es el de mayor remuneración, seguido por la agricultura y la silvicultura. Adicionalmente, la población es altamente dependiente de las remesas provenientes de los migrantes que viven en Estados Unidos y el resto de la República Mexicana. De acuerdo a los estudios presentados por el INEGI (2010), el 78% de la población presenta al menos una carencia social, mientras que el 61.24% vive por debajo de los estándares de bienestar socioeconómico.

El bosque es un elemento primordial para el desarrollo social y económico de la comunidad. Aún cuando no es el de mayor remuneración, cubre el mayor porcentaje territorial, y sirve para obtener resina, y madera para actividades cotidianas (construcción de trojes, fogatas, anafres, etc.). Por otra parte, al ser parte del territorio comunal, el bosque contiene elementos de tradición e identidad indígena. Dentro de las entrevistas llevadas a cabo en la comunidad lo anterior se explicó de la forma siguiente:

“Para nosotros el territorio no es únicamente la división de tierras. La comunidad es todo el territorio y todo el territorio es la comunidad. Existe una relación muy específica con él; todos lo sabemos. Crecimos aquí y sabemos que existe un nombre y una razón para cada parte que lo conforma.” (Entrevistas locales; Luis: 2012)

Así, la gente genera una identificación con la tierra; una conciencia de apego a ella. Sin embargo, este apego no está fundamentado en la apropiación individualista del territorio, al contrario, éste se construye a través de relaciones sociales. Es aquí en donde hay una ruptura de los términos convencionales de territorio y a través de integraciones comunitarias, la gente se vuelve parte de la tierra. Esta idea se puede reforzar con el siguiente testimonio:

“La gente entiende al territorio como algo que no es solamente físico, no es solamente palpable. Y dentro del territorio está el bosque, las minas de piedra, el agua, las zonas de cultivo, las zonas de pastoreo, el cielo, el aire, el sol, ¡todo! el territorio es un todo, no es sólo bosque, o sólo vacas, o sólo coyotes, no, el territorio somos todos, es todo lo que está en ese territorio que nos heredaron nuestra gente antigua, la gente que vivió aquí desde hace cientos de años [sic]. Es más un sentido de pertenencia que de propiedad. Entonces cuando tú tienes ese sentido de pertenencia, el territorio deja de ser algo solamente es físico, es el centro de, le inyectas la parte emocional” (Entrevistas locales; María: 2012).

Así, se pueden resaltar dos elementos primordiales de carácter identitario en ambas conversaciones: todos en Cherán son parte del territorio, y por lo tanto, pertenecen a él. Esto presenta una diferencia radical, contrapuesta al sistema occidental: en lugar de ser dueño de la tierra, la gente se percibe como parte de ella.

Cuando el crimen organizado comenzó a respaldar la tala ilegal del bosque a través de amenazas y violencia, la gente intentó proteger sus tierras a través de diálogos pacíficos que buscaban evitar el conflicto armado. Sin embargo, la tala ilegal hoy en día representa un comercio de alta remuneración y poco control. Un estudio reciente llevado a cabo por el Banco Mundial en México, demuestra que es un negocio anual de \$15,000 millones de dólares (González Amador, 2012). De acuerdo a dicha investigación, el dinero recibido es controlado principalmente por grupos del crimen organizado, quienes no pagan impuestos, y usan parte de este dinero para

sobornar a trabajadores corruptos del gobierno en todos sus niveles. Por esto mismo, los grupos criminales no tenían interés alguno de dialogar, y usaban cualquier medio de violencia para agredir a los pobladores.

Esto generó una estructura de dominación en donde el crimen organizado irguió su poder sobre el municipio de Cherán. A lo largo de tres años el grupo delictivo corrompió las instancias gubernamentales, secuestró y mató a civiles, se apropió de territorios y deforestó 20 mil de las 28 mil hectáreas de bosque (Entrevistas Locales: 2012). Ante esta situación, el gobierno a nivel estatal y federal decidió hacer caso omiso a las demandas de protección por parte de los pobladores, permitiendo que las estructuras criminales terminaran por suplantar a las fuerzas de seguridad.

Sin embargo, cuando los grupos armados comenzaron a destruir la zona de La Cofradía, en donde se encuentra uno de los manantiales más importantes de Cherán, la gente reaccionó. Fue así que el 11 de abril del 2011 un grupo de comunitarios se levantaron armados con piedras, cohetes y palos en contra de los criminales. Ante esta acción, más pobladores fueron uniéndose a dicha rebelión, recuperando el poder sobre el territorio. Después de esto, se colocaron barricadas en las entradas al pueblo, y la comunidad generó rondas de vigilancia y fogatas de reunión para tener mayor protección. Ante la huida del presidente municipal, Cherán decidió establecer una asamblea comunitaria, con la meta final de instaurar un gobierno autónomo indígena que protegiera sus intereses.

La comunidad utilizó al EZLN y los acuerdos de San Andrés como ejemplos y guías importantes, así como la recuperación de las características identitarias purhépechas. A través del trabajo incesante de tres abogados (uno local y dos más de Morelia, la capital de Michoacán), se presentó un documento a las autoridades pertinentes, respaldado por dos argumentos principales: (1) la defensa e implementación del artículo segundo de la Constitución Política Mexicana —el cual destaca a México como país multicultural, así como la protección y conservación de los pueblos indígenas; y (2) el ejercicio de la Convención 169 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU —que reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas para ejercer control sobre sus propias instituciones y organizaciones— (Emergencia.mx, 2012). Gracias a esta iniciativa, y después de un proceso legal que duró cinco meses, se le concedió a Cherán una autonomía completa como comunidad indígena y el derecho de ejercer un auto-gobierno basado en usos y costumbres.

El 22 de enero del 2012 la comunidad de Cherán instauró el primer gobierno indígena autónomo de México compuesto por 12 representantes, 6 comisiones, una tesorería comunal, elegidos a través de un consenso a mano alzada dentro de las asambleas comunitarias de los cuatro barrios con una participación total de 2,856 votantes (arriba del 25% de la población con capacidad de voto). Así, el gobierno de Cherán se estructura de la siguiente forma (Concejo Mayor, 2012):

- Concejo Mayor; compuesto por 12 consejeros –3 personas por cada barrio. Tiene la obligación de orientar, vigilar y evaluar los trabajos del resto de las comisiones. Funciona como autoridad moral dentro de los órganos gubernamentales, así como para el resto de la comunidad. La duración de este cargo es la misma que para los presidentes municipales del estado (4 años). Pueden ser revocados de su puesto tanto de forma individual como colectiva en cualquier momento de su gestión por causas justificadas y únicamente a través de las asambleas de barrio.

- Concejos operativos especiales (comisiones); compuesto por 24 miembros (4 por cada comisión). Las comisiones son: de administración local; de asuntos civiles; de procuración, vigilancia y mediación de justicia; de administración de programas sociales, económicos y culturales; de coordinación de barrios; y de bienes comunales.

Con esta organización la comunidad garantiza que las diferentes necesidades y percepciones de cada una de las áreas sea tomada en cuenta. Estas características hacen de Cherán no sólo la primera municipalidad en obtener el derecho de ejercer un gobierno autónomo diferente, sino también ser la única región del país que se constituye gubernamentalmente por doce representantes.

A través de este trabajo de autonomía es que Cherán pudo llevar a cabo una intervención como solución ante un problema de inseguridad y opresión. Hoy Cherán aún pelea por obtener una completa reapropiación de sus tierras. Sin embargo, la lucha original se ha transformado en proyectos más profundos que buscan impulsar a la comunidad. A lo largo del último año y medio se ha trabajado en un proyecto de desarrollo, el cual fue planeado en enero del 2012 con meta a tres años (Asamblea Comunitaria, 2012; Entrevistas locales). Como parte de este proyecto, la asamblea ha determinado una serie de puntos débiles que necesitan atención especial para apoyar y desarrollar a Cherán desde su estructura interna. Temas como reforestación, educación, seguridad, salud, medio ambiente y sustentabilidad han sido abordados dentro de la comunidad por medio de la asamblea, para tener un mayor conocimiento de la situación actual y de las necesidades sociales.

Conclusiones

Nuestras conclusiones las dividimos en cuatro puntos que creemos claves para el análisis de ambos casos.

En primer lugar, y como bien mencionamos dentro de nuestra introducción, es indispensable recapitular la transición hacia la democracia que ha vivido México en los últimos 20 años, y las consecuencias que esto ha traído. La pérdida de poder del PRI y la apertura democrática a otros partidos, ha ocasionado, como uno de sus efectos, la disolución de control sobre ciertos órganos del país. Así, la presencia en organismos del Estado ha ido desapareciendo, o bien, se ha visto minimizada. Ante esta situación la estructura del Estado se ha agrietado, dejando espacios políticos, sociales y económicos sin el debido control. A este efecto se le conoce como “vacío de poder”, y es una condición existente en ambos casos de estudio. Por un lado, en el estudio de la UCIRI este vacío se provocó con la disolución del Iemcafé, dejando a las comunidades productoras ante las inclemencias del mercado. Por otro lado, en el caso de Cherán, este vacío se generó con la falta de comunicación y coordinación entre el gobierno municipal y el estatal.

Es a través de dicho vacío de poder que llegamos a nuestro segundo punto de análisis. Esta falta de control y apertura de espacios de poder ocasionó que diversos grupos ilegítimos tomaran los espacios abandonados, buscando beneficios a través de la subyugación y opresión de las comunidades vulnerables. Es aquí en donde el fallo por parte del Estado se consume. Cierta bibliografía se refiere a estos sucesos como Estado Fallido o Estado Frágil. Sin embargo creemos que es de gran importancia analizar este término para poder determinar si es en verdad el caso para ambas instancias analizadas, o bien, buscar una descripción más adecuada para la situación descrita. Rotberg utiliza los siguientes puntos como indicadores de un Estado Fallido: el

crecimiento de la violencia criminal, la pérdida de legitimidad, el cese del funcionamiento de entidades legislativas y judiciales, altos índices de corrupción, y la desarmonía entre comunidades (Call, 2008). Estos son ciertamente elementos que se pueden encontrar tanto en el caso de la UCIRI con los acaparadores o coyotes, como en el de Cherán con la presencia del crimen organizado. No obstante, en ninguno de los dos casos se encuentran todos los integradores presentes. Dicho esto, creemos que es de gran importancia destacar que las funciones y obligaciones por parte del Estado sí se encontraron ausentes, ya que de otra forma la penetración de organismos ilegítimos hubiera sido imposible.

Así, la relevancia que tienen ambos casos de análisis es la forma en la que enfrentaron la situación de adversidad y abuso. Éste es nuestro tercer elemento de análisis y el de mayor importancia. Aún cuando ambos casos demandaron ayuda a los organismos públicos indicados para dar solución a las injusticias que estaban enfrentando, en las dos situaciones el gobierno no proveyó las medidas necesarias para asegurar que se ejercieran los derechos de la sociedad civil. En el caso de la UCIRI, fue el incumplimiento del artículo 25 constitucional, al no regular las actividades económicas de los productores de café, el que permitió la aparición de intermediarios que abusaran del trabajo de los campesinos. Mientras que en el caso de Cherán, fue la desaparición de las garantías individuales de seguridad así como de libertad, permitiendo que el crimen organizado dominara la región con armas, amenazas y muerte. Así, el Estado tomó la figura de ente inútil, sin las capacidades para confrontar sus responsabilidades. Sin embargo, fue ante esta falla que en ambos casos las comunidades reunieron esfuerzos para confrontar y resolver la situación. Esto fue posible por medio de un reemplazo del Estado con formas que adoptaron tanto elementos políticos occidentales, como constituyentes de su identidad indígena.

Sin embargo, haciendo un análisis global, y utilizando un entendimiento más amplio del concepto de Estado, creemos que nuestros casos no funcionan como prueba de un Estado fallido, ya que ellos forman parte constitutiva del Estado mismo. Con esto nos referimos a que, tanto la UCIRI como Cherán, buscaban reemplazar las instancias fallidas como una solución ante una situación vulnerable; así, ambos buscaban restablecer entidades específicas del Estado, y no suplantarlas. A través de mecanismos participativos, en los que intervinieron numerosos componentes de la región, los grupos desarrollaron una ruta de acción bastante pragmática para dar solución a sus problemas más aciagos. Así, por medio del empleo y asimilación de elementos de las esferas política, económica y social existentes, y la recuperación de formas de organización políticas ancestrales, ambos grupos originaron un fenómeno de hibridaje político. Así, ni la UCIRI ni Cherán se plantearon una tabla rasa. Es decir, no propugnaron por una reinención radical del orden político, económico y social prevaleciente. Simplemente utilizaron las estructuras ya establecidas por el Estado, y a través de su conocimiento ancestral y sus usos y costumbres indígenas establecieron no sólo una solución al problema, sino todo un sistema de desarrollo local.

A través de estos actos organizativos, las comunidades indígenas terminaron por sustituir las fallas del Estado para mantener la estructura del mismo. De esta forma, nuestro cuarto punto es un cuestionamiento de la supuesta consolidación de la democracia en México. Aún cuando expertos aseguran el crecimiento democrático en México, las grietas dentro de la estructura del Estado demuestran que este crecimiento no es estable, y que está desamparando a ciertos sectores de la sociedad civil. Creemos que la participación de grupos de la sociedad civil es necesaria para fortalecer el crecimiento del país, y es, efectivamente, un buen indicador de progreso en un

sistema político. Sin embargo, cuando dicha participación sobreviene a la falta de protección por parte del Estado, la existencia de estos grupos dejan de ser un indicador de progreso, para convertirse en soluciones urgentes que protejan a grupos vulnerables. De esta forma, nuestros casos son útiles para mostrar un irreductible compromiso por parte de grupos y fuerzas sociales con el desarrollo local y el fortalecimiento de la democracia, pero no para atestiguar un verdadero crecimiento democrático.

Finalmente, no existe la seguridad de que estos esfuerzos lograrán prevalecer por mucho tiempo o, incluso podrán ampliarse o reproducirse en otras latitudes. Hay condiciones estructurales que pueden debilitar o destruir estos incipientes esfuerzos, así como componentes del Estado que concuerdan con estos cambios dentro del sistema. Es por esto que creemos que es de gran importancia seguir estudiando las nuevas formas acción colectiva de lo social organizado rural.

Referencias

anon., Entrevista para Emergencia.mx, Julio 14, 2012.

Arditi, Benjamín y Chávez, Carlos (2006), “Del comercio libre al comercio justo. Los nuevos defensores de la igualdad en las relaciones norte-sur”, en *Revista Sistema* No. 195 (11/2006), Madrid España, pp. 53-82.

Aranda, Josefina (2003), “Peasant Farmers in the Global Economy: The State Coalition of Coffee Producers of Oaxaca”, en Timothy Wise, Hilda Salazar y Laura Carlsen (Eds.), *Confronting Globalization: Economic Integration and Popular Resistance in Mexico*, Bloomfield: Kumarian Press, pp. 149-170.

Aranda, Josefina y Morales, Carmen (2002a), “Poverty Alleviation through Participation in Fair Trade Coffee: The Case of CEPCO”, Universidad de Colorado, 24 pp. Disponible en <http://www.colostate.edu/Depts/Sociology/FairTradeResearchGroup>, consultado en noviembre de 2009.

Asamblea Comunitaria, Plan de Desarrollo: Municipio de Cherán 2012-2015. s.n.: Cherán, (2012).

Charles T Call (2008), “The Fallacy of the ‘Failed State’”, *Third World Quarterly*, 29:8, 1491-1507.

Cobo, Rosario y Bartra, Armando (2007), *Puerta del Viento. Cerro de las Flores, Área comunitaria protegida*, México: Instituto Maya, 164 pp.

Concejo Mayor, 2012. "Manual de la Estructura y Organización del Nuevo Gobierno." s.n.: Cherán.

Cortés, Graciela (2008), “La Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca”, en Cristina Puga y Matilde Luna (Coord.), *Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo*, México: UNAM-IIS, pp. 227-264.

CRAC (2013) “Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria: Datos Generales”. Policía Comunitaria - Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, [en línea] <<http://www.policiacomunitaria.org/content/quienes-somos>> [Accesado el 12 de agosto, 2013].

Entrevistas Locales con Salvador Torres (Luis), Agosto 16, 2012.

Entrevistas Locales con Alicia Lemus (María), Agosto 17, 2012.

Fridell, Gavin (2007), *Fair Trade Coffee. The prospects and Pitfalls of Market-Driven Social Justice*, Toronto: University of Toronto Press, 347 pp.

Gledhill, John (2000), “Power and its Disguises: Anthropological perspectives on politics.” Virginia: Pluto Press.

González Amador, Roberto, 2012. ‘Genera la tala ilegal 15 mil mdd al año, controlados por el crimen: BM.’ *La Jornada*, [en línea] Available at <<http://www.jornada.unam.mx/2012/03/21/economia/035n1eco>> [Accesado el 6 de septiembre, 2012].

INEGI, ‘Michoacán de Ocampo: Cherán’. *Censo nacional de población y vivienda*, (2010) [online] Available at <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=16>> [Accessed 5 January 2012].

Jaffee, Daniel (2007), *Brewing Justice. Fair Trade Coffee, Sustainability, and Survival*, Los Angeles: University of California Press, 331 pp.

Lefort, Claude (1990), “Democracia y advenimiento de un lugar vacío”, en *La invención democrática*, Buenos Aires: Nueva Visión, pp. 187-193.

Lewis, Jessa (2005), “Strategies for Survival: Migration and Fair Trade Organic Coffee Production in Oaxaca, Mexico”, *Working Paper* 118, Junio, San Diego California: University of California, 81 pp.

Mazariegos Sánchez, Adriana (2006), *La Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo, (UCIRI), Oaxaca: Estrategia y Gestión de la certificación de los procesos de producción de café*, Borrador de tesis Doctoral, fotocopia, México: UAM Iztapalapa.

Nájar, Alberto (2013) “Michoacán, el reino narco de los Caballeros Templarios”. BBC Mundo, [en línea] <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/05/130509_michoacan_reino_caballeros_templario_s_mexico_narcotrafico_an.shtml> [Accesado el 5 de agosto, 2013].

Ordaz, David (2013) "Michoacán: gobierno en crisis y gabinete que se desintegra." *Aristegui Noticias*, [en línea] <<http://aristeguinoticias.com/0108/mexico/michoacan-el-gabinete-del-gobierno-se-desintegra/>> [Accesado el 4 de agosto, 2013].

Padgett, Humberto (2013) <http://www.sinembargo.mx/30-07-2013/703683>

Paré, Luisa (1990), "¿Adelgazamiento del INMECAFE o de los pequeños productores de café?", *Sociológica*, Vol: Año 5, No. 13, Mayo-Agosto, México: UAM. Disponible en versión electrónica en <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/1307.pdf>. Consultado en noviembre de 2010.

Pérez, Pablo y Echánove Flavia, "Cadenas globales y café en México", en *Cuadernos Geográficos*, 38 (2006-1), pp. 69-86. Disponible en <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/038/038-004.pdf>, consultado en noviembre de 2009.

Petchers, Seth y Harris, Shayna (2008), "The Roots of Coffee Crisis", en Christopher M. Bacon, Ernesto Méndez, Stephen Gliessman, David Goodman y Jonathan Fox (cords.) *Confronting the Coffee Crisis, Fair Trade, Sustainable Livelihoods and Ecosystems in Mexico and Central America*, Massachusetts: The MIT Press, 390 pp.

Quintana, Jaime; Sanginés, Isabel; Muñoz, Gloria, 2012. 'Cherán, de la barricada al gobierno autónomo', *Desinformémonos*, [en línea] Available at <<http://desinformemonos.org/2012/02/cheran-2/>> [Accesado el 22 de agosto, 2012].

Ramírez de Alba, Leticia, 2012. "Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves". México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. (Agosto 2012): México D.F.

Renard, Marie-Christine (1999), *Los intersticios de la globalización. Un label (Max Havelaar) para los pequeños productores de café*, México: CEMCA-CEPCO-ISMAM, 340 pp.

Simpson, Charles y Rapone Anita (2000), "Community Development From the Ground Up: Social-Justice Coffee", en *Human Ecology Review*, Vol. 7, No. 1. pp. 46-57. Disponible en: <<http://www.humanecologyreview.org/pastissues/her71/71simpsonrapone.pdf>>, consultado en Diciembre de 2007.

Velasco, José Luis, 2005. "Drogas, seguridad y cambio político en México." *Nueva sociedad*, No. 198 (Julio-Agosto): pp. 89-101: Buenos Aires.

VanderHoff Boersma, Frans y Roozen, Nico (2002), *La aventura del comercio justo, una alternativa de globalización, por los fundadores de Max Havelaar*, México: Editorial El Atajo, 231 pp.

VanderHoff, Frans (2005), *Excluidos hoy, protagonistas mañana*, México: UCIRI, 166 pp.

Mesa E.4

Acción civil en favor del medio ambiente

El ambientalismo de los noventa en el Estado de México.

Por Armindá Ruiz-González¹¹⁶, María del Pilar Arroyo-López¹¹⁷

y María de Lourdes Cárcamo-Solís¹¹⁸

Resumen

Este trabajo tiene por objeto discutir y reflexionar los resultados de la investigación hemerográfica que se realizó sobre la protesta ambientalista en el Estado de México durante la década de los noventa. Dicha revisión examina los cambios en las manifestaciones sociales de la sociedad civil que se dieron como respuesta a las diversas crisis ambientales locales que se fueron agudizando a lo largo de los noventa. La investigación realizada exhibe a una sociedad organizada con el objetivo de mejorar, preservar y recuperar el entorno ambiental. Esta protesta forma parte de un proceso social que se ha venido desarrollando en una buena parte de América Latina en los últimos años y muestra como a través de luchas en pequeña escala se han ido generando cambios en la participación ciudadana en la gestión pública.

Palabras claves: ambientalismo, participación ciudadana, sociedad civil, protesta ambientalista, política ambiental mexicana.

Introducción

La preocupación por el medio ambiente ha dado paso a la reflexión sobre el papel de la ciudadanía para su preservación y los atributos jurídicos del Estado para su conservación. El acto reflexivo de preservar el ambiente ha permitido que el hombre construya una visión transformadora para estos aspectos a partir de la ecología social, ésta a su vez promueve la democracia y construye el conocimiento ante la necesidad de analizar bajo una perspectiva más humana la relación compleja que hay entre la naturaleza y las sociedades humanas. La ecología social promueve el abandono de las ideas económicas de jerarquía y escasez, establecidas por los análisis económicos, para buscar la armonía entre las comunidades humanas y su ambiente natural.

Doctora en Ciencias Sociales, UEM y Profesora en el área de Humanidades del Tecnológico de Monterrey. Campus Toluca. Tel. (722) 2799990, ext. 2313. Email arminda@itesm.mx

²Doctora en Administración, Profesora titular del Departamento de Ingeniería Industrial, Tecnológico de Monterrey campus Toluca. Eduardo Monroy No. 2000, San Antonio Buenavista, Toluca, Méx., C.P. 50110. Tel. (722) 2799990, ext. 2208. Email: pilar.arroyo@itesm.mx

³Doctora en Ciencias Sociales y Políticas, Profesora Asociada de tiempo completo del Departamento de Estudios Multidisciplinarios, Campus Irapuato-Salamanca de la Universidad de Guanajuato. Av. Universidad S/N Col. Yacatitas, Gto. C.P. 38940. Tel. (445) 4589 040, ext. 1728. Email: carcamo.lulu@gmail.com mlcarcamo@ugto.mx

La problemática ambiental para los ecologistas sociales es resultado de la organización jerárquica y el autoritarismo de las sociedades de consumo. La idea de que el hombre domina el ambiente y tiene derecho a utilizar los recursos naturales para satisfacer sus necesidades es una justificación para el sistema actual de consumo, se sustituye por el reconocimiento de que el bienestar humano está íntimamente vinculado con la calidad del ambiente por lo cual para resolver los problemas ecológicos es necesario comprenderlos desde una perspectiva holística. Esto implica reemplazar la mentalidad de dominio del ambiente con una ética de complementariedad basada en el cuidado comunitario, la apreciación por la calidad de vida, la sustitución de políticas drásticas y centralizados por políticas más democráticas y la conciliación de los objetivos económicos y de crecimiento industrial y tecnológico con los de cuidado del ambiente (Lousier, s.f.).

A raíz de estos aspectos los seres humanos hemos comenzado a considerar el ambiente como parte de las necesidades primarias. El ambientalismo¹¹⁹ se enmarca dentro de este enfoque, y busca solucionar problemas ecológicos mediante la participación de distintos actores sociales. De acuerdo con Vargas-Hernández (2006) es en los años sesenta cuando la preocupación por el deterioro ambiental da origen a una intensa movilización a nivel mundial dando lugar al surgimiento del ambientalismo. A partir de entonces, las protestas y demostraciones en contra de las políticas y regulaciones ambientales en todo el mundo han sido continuas y lideradas por diversos grupos que incluyen asociaciones industriales, civiles y organizaciones no-gubernamentales enfocadas totalmente al ambiente. Estos movimientos tienen como elemento esencial al activismo local que lleva a los individuos a manifestarse contra las acciones y proyectos que amenazan su entorno.

La visión de los actores sociales en cuanto a la relación entre medio ambiente, sociedad y mercado da lugar a diferentes formas de ambientalismo entre ellos el llamado socio-ambientalismo el cual se refiere a los conceptos, valores y modelos que resultan en políticas y normas legales que combinan la protección del ambiente con la justicia social y económica

(Santilli, 2006). Mientras que el movimiento ecologista, y más precisamente el conservacionismo, se enfoca en la protección de la naturaleza y sus recursos, el movimiento de justicia ambiental se orienta más hacia los efectos que el deterioro ambiental tiene sobre la salud pública y a la injusta distribución de los recursos, servicios y riesgos ambientales que merma el bienestar social del individuo. Este movimiento busca por tanto un mejor control de la contaminación, la reducción del riesgo que representa la degradación ambiental y la igual oportunidad de acceso a los recursos naturales. Se identifica por tanto como un movimiento político que influye sobre las decisiones legislativas del estado. Si bien este movimiento de justicia ambiental afecta a todas las formas de organización (empresas, gobierno, organizaciones no-gubernamentales y comunidades) no ha sido capaz de “enverdecer” los esquemas productivos, ni de ayudar a repoblar los ecosistemas o detener el consumismo y el crecimiento urbano. Ante esto han surgido alianzas entre grupos políticos, laborales, sociales y ambientales que tienen como meta común el desarrollo sustentable (Vargas- Hernández, 2006).

En Latinoamérica varios investigadores se han interesado en analizar la evolución y el impacto de los movimientos ambientalistas. Por ejemplo Santilli (2006) describe el desarrollo histórico del socio-ambientalismo en Brasil para después analizar el caso de la alianza estratégica entre activistas sociales y ambientales que operaban en la Amazonía. La razón de esta alianza se atribuye al reconocimiento de que las políticas ambientales son socialmente efectivas y políticamente defendibles únicamente cuando incluyen a las comunidades y garantizan la justicia ambiental. Santilli (2006) argumenta que el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), creado en Brasil en el 2000, es un resultado importante del socio-ambientalismo ya que crea categorías de unidades de conservación que incluyen a los residentes nativos del área natural como usuarios de los recursos del área. El SNUC determina la creación de consejos participativos para la administración de las unidades de conservación en lugar de asumir una posición estrictamente proteccionista para conservar los recursos del área. Desde una perspectiva legal, esta autora argumenta que la protección hacia los sistemas culturales y la biodiversidad de la zona que define el SNUC son equivalentes a la justicia social y económica.

En Ecuador, Peña y Lillo (2012) reporta que muchas de las políticas ecológicas destinadas a racionalizar el uso de los recursos naturales resultaron en protestas, tanto de las empresas como de las comunidades sobre todo cuando estas políticas imponían restricciones y prohibiciones para las actividades extractivas en áreas protegidas. El resultado de estas movilizaciones fueron una

serie de excepciones a los artículos legales después de fuertes negociaciones con los actores “afectados” por la política ambiental. Eso lleva a reconocer que más que políticas rígidas y centralizadas para garantizar el cuidado de los recursos, lo que hace falta es buscar y diseñar alternativas (de extracción) sustentables así como revalorizar el papel del gobierno como herramienta de regulación económica, social y ambiental. Por su parte, Bebbington y Bebbington (2009) analizan los conflictos mineros en Perú y los movimientos sociales que cuestionan los proyectos de extracción minera. La posición de estos actores sociales ante las actividades de minería –exigencia por una minería sustentable hasta eliminación de la actividad- permite reconocer diferentes tipos de ambientalismo que derivan en respuestas estatales y empresariales que incluyen distintas formas de compensación para las partes afectadas por las regulaciones ambientales, arreglos bilaterales y debate público sobre el tipo de desarrollo que la sociedad quiere.

En el caso de México, el primer movimiento ambientalista de parte de la sociedad civil data de 1980 (Vargas-Hernández, 2006). A partir de entonces se registraron varios movimientos ambientalistas como el Movimiento Ecologista Mexicano, el Pacto de Ecologistas, la Alianza Ecológica y el Pacto de Grupos Ecologistas. A medida que avanzaban los ochenta y se dictaban nuevas regulaciones ambientales para atender sobre todo el problema de contaminación, no solo surgieron grupos sociales bien integrados sino también grupos ocasionales integrados por consejos de vecinos, comunidades eclesiales, de mujeres, maestros, jóvenes estudiantes e incluso grupos de invasores o marginados que protestaron en reclamo de justicia ambiental y en contra de aquellas políticas que afectaban su bienestar socioeconómico.

Definición del problema de investigación

El presente estudio responde a la interrogante ¿Cuál fue la influencia de los movimientos de protesta social sobre los proyectos y regulaciones ambientales que surgieron en el estado de México en la década de los noventa?

El análisis de la protesta ambiental ha comenzado a ser parte de los estudios sociopolíticos de diversas instituciones en América Latina debido a la proliferación de estas acciones que se enmarcan en un período de ruptura con el autoritarismo y nuevas formas de expresión. Diversos investigadores de América Latina y España comienzan a documentar el incremento considerable de la protesta social a partir de esta década, las cuales se caracterizan por ser actos públicos de un pequeño grupo de personas que reaccionan frente a políticas gubernamentales, acciones de

agentes privados y de instituciones que buscan impactar en espacios públicos para hacer evidente la inconformidad, se movilizan por objetivos o demandas monotemáticas y su tiempo de existencia sólo dura hasta logrado su fin. La documentación sobre estos movimientos y protestas plantea que la participación de la sociedad civil fue en la mayor parte de los casos reactiva, sin embargo lograron dar salida a problemas locales que requerían de cambios en ciertos mecanismos y medidas llevadas a cabo por el gobierno o particulares, mediante el cuestionamiento a las autoridades locales.

La idea de una sociedad civil consciente, que busca presionar para la formulación de políticas públicas en materia ambiental es clara dentro del estado de México. Esta investigación abre la posibilidad de analizar a la protesta como una forma de manifestación de la sociedad civil que no siempre opera bajo el esquema de organizaciones civiles, al mostrar que este tipo de presión no planeada ha llevado a replantear algunos aspectos en materia ambiental que requieren ser puestos en la balanza o negociarse con una parte de la ciudadanía mexicana.

Metodología

Metodológicamente, este trabajo es producto de una investigación hemerográfica realizada a partir de la recolección de información periodística local en el Estado de México, durante la década de los noventa, basándose en el diario estatal “Sol de Toluca” por dos razones: 1) era el único periódico que existía en los centros de acopio que cubría todo el período de estudio, y 2) era conveniente uniformar fuentes para establecer las variaciones entre periódicos de gobierno. La recopilación de los registros periodísticos durante esta década – que resultaron la fuente más precisa, ante la imposibilidad de presenciar personalmente las diversas protestas registradas en toda la entidad- se confrontó con las políticas derivadas de los planes de desarrollo estatal y los informes de gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza, Emilio Chuayffet Chemor y César Camacho Quiroz. La información se trianguló además con aquella obtenida de entrevistas hechas a ejidatarios, funcionarios de gobierno y líderes de opinión.

Por tanto, la investigación fue de carácter cualitativo porque interpretó los significados (mediante la revisión teórica) de las nuevas formas de protesta social en materia de ambientalismo y analizó su influencia en la política ambiental de la región en aspectos particulares y locales. Los resultados obtenidos de la indagación hemerográfica fueron sistematizados y organizados en cuadros y gráficos hechos en Excel.

Cabe destacar que la mayoría de las investigaciones sobre las protestas sociales se han desarrollado con estudios hemerográficos, porque se ha visto como el único medio fiable de registro escrito que evidencia la existencia de la lucha ambientalista en pequeña escala, derivada del malestar social ante el deterioro ambiental. Tal es el caso de una investigación llevada cabo por el Programa de Naciones Unidas titulada la Protesta Social en el cual se destaca el incremento de las protestas sociales vinculadas con la temática de ambiental. En la mayor parte de los casos esta documentación se ha hecho por medio de la recuperación de las notas periodísticas.

Investigadores de América Latina y España¹²⁰ comienzan a documentar el incremento considerable de las protestas sociales a partir de los ochenta. El análisis ambientalista en este período rescata dos puntos de inflexión: el aparente debacle del ambientalismo y la proliferación de estudios sobre la protesta ambiental en América Latina que marcan la pauta acerca de la existencia del auge de las protestas sociales como nuevas formas en que la sociedad abre instancias de participación ciudadana. Se plantea que el incremento de este tipo de lucha obedeció básicamente a nuevas formas de organización ciudadana a raíz del quiebre del autoritarismo y frente a la individualización de la sociedad latinoamericana derivada de un crecimiento lento y marcado por políticas de austeridad económica dictados por los organismos internacionales, lo cual dio paso a una mayor incidencia de las protestas sociales en los últimos 20 años. En el caso del estado de México, la acción colectiva registrada en la entidad surgió en los noventa, asociada al malestar social ante el detrimento ambiental causado por el desarrollo industrial, la deforestación, la contaminación de ríos y lagos, los tiraderos de basura clandestinos, etc.

Ciudadanía y ambientalismo

Como se indicó previamente, los ochenta fueron testigos de un gran empuje en las movilizaciones ambientalistas, un factor decisivo para ello fue la exacerbación de las crisis ambientales nacional y mundial, pero también contribuyó la percepción de un impacto mundial del riesgo ambiental y la construcción reflexiva de la relación del hombre con el medio ambiente¹²¹. Sin embargo, pasado un período de movimientos masivos, el ambientalismo pareció llegar a un momento de impasse.

El desplome del ambientalismo se asoció, entonces, al problema de la pobreza, a la fragmentación de la sociedad a raíz de la individualización de la vida diaria y por tanto de sus manifestaciones de descontento, a la municipalización de la política ambiental que llevó al mero papeleo la lucha de las organizaciones de la sociedad civil y al autoritarismo del gobierno mexicano. No obstante, la movilización social en pequeña escala hizo acto de presencia en el panorama de la sociedad. Se cuestionó entonces la efectividad de estas formas de expresión de la sociedad y se señalaron como acciones que llevaban a desbordar el orden social. Pero la forma en que estas manifestaciones se han abierto camino, utilizando métodos cada vez más novedosos como son las redes sociales, hablan cada vez más de la necesidad de crear nuevas formas de participación ciudadana en la gestión pública.

Blizbiere (2007) señala que el papel de la sociedad civil es la esencia misma de la democracia. Pero no de la democracia delegativa sino de una democracia fundamentada en la participación activa de la sociedad civil. En la sociedad civil se concentran “las demandas, los deseos y los proyectos de los distintos grupos e intereses que conforman a la sociedad. Es la sociedad civil la que enuncia los problemas que el sistema político debe resolver. Es ella una manera de asegurar y aumentar la representatividad del sistema político”. (Blizbiere, 2007, p.7).

Los ochenta y noventa fueron testigos de un gran empuje en la participación ciudadana en pro de la preservación y protección del medio ambiente, aunque ambas décadas muestran diferencias sustanciales en la forma de organización. De acuerdo con el Reporte de Desarrollo Humano (1994:21) la década de los ochenta se identificó por una amplia participación ciudadana a través de movimientos masivos tanto mundial como nacionalmente, sin embargo los noventa presenta una tónica distinta, que es la que se investiga en este trabajo. La bandera ambientalista hace que se unan individuos con diferentes condiciones sociales, intereses, credos y origen étnico, vinculados por intereses locales muy particulares que llevan a integrarse en distintos contextos tanto a las amas de casa de Lomas verdes como a los mazahuas y otomíes de la zona de Jiquipilco.

No es sorpresa que la gente se una y ayude mutuamente. Desde tiempos inmemoriales, los seres humanos se han agrupado para cuidarse y apoyarse. “La compasión de unos por los otros es un atributo propio de la humanidad” (Alianza Mundial para la Participación Ciudadana, CIVICUS, 1994: 21). La solidaridad y las relaciones de cooperación al interior de las familias, las

comunidades y las redes de amistades se aprecian cuando hacen frente común ante el daño al medio ambiente.

El movimiento masivo acontecido en las décadas de los ochenta, dirigido hacia una mayor participación e influencia en la ciudadanía, constituyó un fenómeno nuevo. En los noventa esta sociedad civil siguió manifestándose pero no de manera masiva. Este fenómeno no tuvo una dirección única y su objeto no fue el poder estatal, ni el control económico. En su eje central está el ciudadano quien independientemente de su personalidad, encuentra en sus preocupaciones compartidas, una fuente de inspiración para la movilización social.

La participación ciudadana es multidimensional así como la diversidad de las actividades participativas; se puede actuar sobre lo local o en lo global, de forma pequeña o masiva, permanente o efímera, fuertemente dramática o casi invisible, de desobediencia civil o cooperativa, espontánea u organizada. La participación ciudadana se da impulsada por asociaciones de personas con un mismo parecer respecto a la preservación y protección del medio ambiente. Su envergadura y variedad va desde las mujeres que pelean para impedir que talen más árboles hasta las organizaciones ambientalistas que presionan a los gobiernos para que implementen políticas ambientales efectivas que contrarresten el cambio climático.

La participación ciudadana organizada pertenece al ámbito de la sociedad civil, para la cual todavía no hay un concepto único, por el contrario existen diversas conceptualizaciones de este constructo, que abarca a todas aquellas formas de organización que surgen fuera de la esfera gubernamental. Además, la naturaleza de la sociedad civil no está caracterizada por la identificación de un solo concepto que comprenda la acción de los sectores sociales organizados, puesto que cada teoría de la democracia presupone un tipo de sociedad civil que da lugar a amplias y diversas conceptualizaciones de la sociedad civil. Cohen y Arato en *Civil Society and Political Theory* (1995) nos proporcionan un primer acercamiento a dicho concepto. La sociedad civil debe comprenderse como a esfera social de interacción entre economía y Estado, la cual está compuesta por un conjunto de asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y todo el universo de organizaciones que representan los derechos de los ciudadanos y que están legalmente reconocidas e institucionalizadas por el Estado. Estas organizaciones civiles a su vez promueven la participación del resto de la sociedad que se encuentra desorganizada, cuyo representante es precisamente el tejido de la sociedad civil (Cárcamo y Arroyo, 2012: 244-245).

Los ciudadanos son concebidos como agentes cuya participación puede transformar la sociedad y cuyas actividades pueden ayudar a preservar el medio ambiente y a defender los derechos inalienables que tiene cualquier ciudadano de desarrollarse social y económicamente en medio de un ambiente sano y equilibrado (Alathur, Llavarasan y Gupta, 2012).

Las iniciativas de gobernanza enfatizan la participación ciudadana para promover los objetivos de democracia y la influencia ciudadana sobre las políticas públicas. En el caso de la protección del ambiente, se reconoce que existe corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad para frenar el deterioro ecológico. Esto quiere decir que en el proceso de participación ciudadana se generan procesos de consulta a la sociedad civil, compuesta por organizaciones ambientalistas que proponen medidas más efectivas para resolver los problemas ambientales mediante la participación del resto de la sociedad para que se concientice y actúe para resolver los problemas ambientales por ella generados. Ya que es la propia sociedad civil la que tiene la sensibilidad para detectar la verdadera causa de la problemática ambiental, la cual se encuentra vinculada con la problemática socioeconómica de las comunidades, la contaminación de fábricas y automotores, además de las políticas ambientales laxas que implementa el gobierno estatal para controlar la contaminación. Sin embargo, la sociedad civil no puede resolver el problema ambiental, debido a que no está en sus manos el diseño e implementación de la política económica y de la política ambiental, pero si puede influir en ellas e insistir al gobierno para que asuma la tarea de resolver la problemática de cómo mantener equilibrado el medio ambiente con el crecimiento económico e industrial y el bienestar social. El problema de desarrollo sustentable es global, por ello intervienen organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo se tiene que actuar de manera regional y local para que todas las economías en su conjunto propongan medidas pro-ambiente efectivas (Alathur, Llavarasan y Gupta, 2012).

A nivel internacional hay varios gobiernos y hacedores de política pública se han interesado en la investigación acerca del rol que juega la participación ciudadana y comunitaria como factor clave para mejorar temas ambientales como el de cambio climático (Wiseman, Williamson and Fritze, 2009: 134). La investigación sobre el tema y la importancia que ahora le otorga el gobierno a la influencia que tiene la participación ciudadana en la política ambiental ha dado lugar al diseño de estrategias para fomentar una mayor participación no sólo de la sociedad civil, sino del resto de la sociedad para resolver de una forma efectiva no solo el cambio climático sino otros problemas ambientales. En el contexto del cambio climático, Wiseman, Williamson and Fritze, reconocen la

importancia de: maximizar la resistencia y adaptación de las comunidades locales a través de información clara sobre la problemática ambiental; fomentar los cambios en la conducta de los individuos, hogares y comunidades; y promover la descentralización y la acción decisiva y coordinada a varios niveles -global, nacional, regional, local y a nivel del hogar.

Existen cinco razones clave para invertir en las estrategias de participación de la comunidad para mejorar la planeación ambiental y la toma de decisiones:

- 1) Más proyectos efectivos: los participantes se convierten en propietarios de los resultados.
- 2) Confianza y credibilidad: consiste en construir relaciones y seguir a la comunidad para comprender sus restricciones.
- 3) Ahorro en costos: Alta participación en los proyectos que movilizan la energía del voluntariado.
- 4) Competencia técnica: el conocimiento es capturado mediante la participación, ya que la gente tiene un profundo conocimiento histórico, además de conocimientos y nuevas ideas para proyectos.
- 5) Mejor administración de los riesgos ambientales, sociales y políticos: aumentar la percepción de transparencia y equidad, y reducir los riesgos de conflicto (Wiseman, Williamson and Fritze, 2009: 136).

A partir de la década de los años noventa en México se percibió en el modelo de la participación ciudadana, un proceso de fragmentación de los movimientos sociales que construye dicha participación. La fragmentación y pérdida de centralidad de la participación ciudadana ha generado opiniones encontradas ya que mientras algunos consideran que dichos cambios al interior del sistema político autocrático no puedan ser profundos ni sólidos; otros sin embargo, consideran que la presión continua derivada de protestas de pequeños grupos hacen que los cambios en las políticas ambientales, se vayan dando paulatinamente y den mayor posibilidad de que se lleven cabo por el hecho mismo que no afectan los intereses del capital en su conjunto. Desde esta perspectiva, la exigencia de un proceso de democratización abre paso a las transformaciones locales y regionales y acentúa su carácter modernizador al permitir ciertos cambios sin que en el corto plazo se ponga en juego la existencia de un supuesto orden social, pero que en la medida en que estas protestas son constantes (sin que se hable incluso de los mismos actores) se hace evidente el anquilosamiento de las instituciones sociales y su necesidad de transformarse.

La relación de las acciones colectivas como marco de una toma de decisiones racional ha dado paso a los planteamientos sobre la construcción de una nueva ciudadanía, si bien debido a la complejidad de las sociedades actuales difícilmente podría hablarse de una democracia directa, si permite el replanteamiento de aquella ciudadanía participativa en la toma de decisiones. En el caso de algunos países latinoamericanos como lo señala el libro ya citado de Calderón, el aumento de la protesta social está estrechamente de la mano de sociedades donde el peso del Estado es menor y el de la sociedad civil, mayor.

A fin de que aquellos recursos colectivos se exploten de manera más transparente, aparecen nuevos actores de la sociedad civil dispuestos a participar. Tapia¹²² argumenta a favor de construir políticas públicas aprovechando la sinergia de esta sociedad civil. En los últimos años, se ha discutido la importancia de la participación social para el diseño de las políticas públicas; los principales argumentos para esta discusión es que es necesario establecer mecanismos de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno lo cual aumenta la representatividad de la acción gubernamental y vigoriza la vida democrática de las instituciones.

Propiamente, el ambientalismo en México se acentúa fuertemente hacia los años noventa, ya que las demandas ambientalistas contenían una visión holística, vinculando la participación democrática de la sociedad con el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales y, sobre todo, cuestionando los procesos de toma de decisiones que impedían la elección de nuevos modelos o propuestas de desarrollo con autonomía e independencia política y cultural.

Una buena parte de las investigaciones en materia de ambientalismo se han concretado a trabajar la cuestión de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales se observan que en los años de ochenta crecieron considerablemente como lo muestran los trabajos de Kürsinger (1991) y Toledo (1998), el 80% en el caso de Kürsinger y el 85% en el caso de Toledo; pero existe una movilización no estudiada por ser efímera y local que fue la protesta social, la cual se hizo visible en los años noventa no solo en México sino en toda América Latina, esta protesta fue mediante toma de ayuntamientos, cierre de carreteras, peticiones de colonos que llevó a presionar a las autoridades a que tomaran acciones concretas. No se trata de una política pública elaborada y discutida por los legisladores sino una política de facto que modifica la agenda ambiental local.

En la presente investigación se pretende hacer énfasis en la participación ciudadana proveniente de comunidades, organizaciones ambientalistas, grupos religiosos o asistencialistas, el carácter indistinto con el que fue tratado obedeció a la poca información que a veces provee la nota

periodística, pero también tiene que ver con la gran diversidad del actor en la protesta ambientalista (Ruiz, 2010)

Dentro de estos actores están las organizaciones ambientalistas que jugaron un papel importante en la denuncia, investigación, desarrollo de proyectos e impulso de programas debido al trabajo continuo de especialistas con la comunidad, pero también hay un gran número de actores que no se identifican con organizaciones de la sociedad civil pero que tienen un peso significativo en la lucha por la protección de los recursos. Entonces ¿qué está sucediendo con el ambientalismo en cuanto a sus acciones para revertir el estado de destrucción y degradación del medio ambiente? y ¿cuál es el proceso de articulación que sigue la protesta ambientalista para reconstruir el espacio de la sociedad civil?

La política ambiental y la participación de la ciudadanía mexiquense en la década de los noventa.

La política ambiental está definida por diversos actores, entre las diversas dependencias que tiene que ver en mayor o menor medida, entre las entidades federales, estatales y municipales. Pero como señala Guevara (2003), sería incompleto hablar de todos estos representantes sin tomar en cuenta el papel de la sociedad civil. De hecho este autor plantea que la descentralización de la gestión ambiental no podría lograrse sin este actor. El concepto de gestión en sus formulaciones más recientes tiene que ver con la acción de la sociedad.

La política ambiental juega un papel fundamental en la medida en que las externalidades negativas que afectan al ambiente no son asumidas por los particulares sobre el uso y “abuso de los bienes colectivos”. Elionor Ostrom plantea la necesidad del Estado para mantener en condiciones de sustentabilidad para todas aquellas áreas comunes que no solo corresponden al Estado sino a las comunidades.

En los últimos treinta años, tanto en los países desarrollados como los subdesarrollados, la concientización de los problemas ambientales ha ido en aumento. Los avances más sustantivos han sido en materia de denuncia, acciones colectivas y producción intelectual lo que ha incrementado la presión para la transformación de las políticas ambientales. Un problema de la política ambiental reside en los intereses que se encuentran en juego, que lleva a que cualquier concertación esté dotada de grandes confrontaciones entre diversos sectores -la sociedad civil contra el Estado, la representación federal contra la local, grupos privados contra organizaciones

no gubernamentales- las cuales son mayores cuando se establece el marco legal para la privatización de recursos considerados legados de la humanidad.

En el caso de la regulación ecológica en México parecen reproducirse una vez problemas derivados de un pasado autoritario: la verticalidad de su creación que se transmite desde los organismos internacionales y la debilidad de la sociedad civil. Esta debilidad no sólo es resultado de una cultura poco democrática de la sociedad, sino también de las prácticas antidemocráticas de los gobiernos. La política ambiental se convierte por tanto en un elemento de negociación del grupo gobernante en sustitución de la política social como se dio con los programas de desarrollo sustentable¹²³ o los de Solidaridad. No obstante, se mantiene el planteamiento que el activismo de la ciudadanía han jugado un papel destacado en la definición de la política ambiental en México, como fue la definición de 1997 de delito ambiental que fue producto de la presión de grupos ambientalistas.

Análisis y discusión de resultados

En el caso específico del estado de México, las condiciones políticas y geográficas del estado - crecimiento urbano sin precedentes, cercanía con la ciudad de México, tala inmoderada de bosques para uso comercial derivado del proceso de venta de zonas ejidales e industrialización acelerada de algunas regiones como Lerma- ejercieron enorme presión para que se diera paso a la formulación de acciones ambientales. Las prioridades ambientales se establecieron en función del tono de la política de los gobernadores. Como en los noventa era claro que no existía una independencia de los ejecutivos estatales respecto al gobierno federal, la alineación de las iniciativas locales con lo nacional fue muy clara en cuanto a la cuestión ecológica. Los primeros años, hubo coincidencia en cuanto a tratar el problema ambiental como un problema de salud en virtud del desbordamiento de los niveles de tolerancia del aire en la ciudad de México y la zona conurbada. De esta forma, en la mayoría de los encabezados periodísticos que aparecieron durante los gobiernos de Pichardo Pagaza y en menor medida de César Camacho, se hacía hincapié en esta problemática. En los siguientes dos períodos gubernamentales, el de Emilio Chuayffet y Arturo Montiel, este problema se analizó bajo el esquema de la educación ambiental y la participación ciudadana.

La movilización hormiga de la población mexiquense se relacionó con el conocimiento y concientización sobre el grave daño ambiental que la sociedad comenzó a tener ante la notoria pérdida de su fauna y recursos forestales (bosques de agua), la fuerte contaminación del Río

Lerma, la repercusiones de la pérdida de la zona lacustre de Texcoco, la deforestación de los bosques donde arriba la mariposa monarca y los crecientes niveles de ozono en la zona conurbada del Distrito Federal.

Hubo un número grande de protestas y denuncias de amas de casas, ejidatarios, comuneros, colonos, movimiento ambientalistas mexicano, abogados, académicos por diversas situaciones: tala inmoderada de bosques, revisión del daño ecológico como delito, falta de intervención gubernamental en asuntos ambientales, contaminación por basura, polución del aire, deterioro de la cuenca del Alto Lerma. Se observó que el ambientalismo mexiquense enfrentaba una diversidad de problemáticas aunque cabe señalar que la extinción de fauna y plantas (salvo la forestal) no fueron temas muy tratados por las comunidades. En la figura 1 se ubican aquellos municipios donde se registró el mayor número de protestas ambientales.

Figura 1. Mapa con la ubicación de los municipios con mayor conflicto ambiental



Fuente: Elaboración propia tomando como base el mapa <http://quenpompo.com/2012/01/%EF%BB%BF%EF%BB%BF%EF%BB%BF%EF%BB%BFguia-para-las-elecciones-del-estado-de-mexico-2011-parte-1/>

El aspecto de mayor preocupación en la década de los noventa se dio fundamentalmente con la temática forestal, la lucha por la conservación y protección de los bosques implicó diversos autores, como fueron los ejidatarios contra los taladores clandestinos y contra los funcionarios de gobierno, en particular este tema fue más violento en la medida en que se estableció el delito por daño ambiental y considerando que este recurso es predominantemente colectivo.

El dirigente de PROBOSQUE a principios de los noventa mencionaba que la extracción de cerca de un millón de metros cúbicos de bosques obedecía a la tala clandestina. La temática forestal provocó un clima de tensión entre taladores y comunidades; dichos sucesos fueron apagados rápidamente debido a que la tala inmoderada de aserraderos clandestinos en muchos de los casos estuvo avalada por presidentes municipales locales. Estas acciones llegaron a radicalizarse

cuando se declaró el daño ecológico como delito federal que junto con el levantamiento de la veda forestal, creó un clima de tensión en el Estado de México, en gran parte de las comunidades. De acuerdo con la entrevista realizada a un comunero en la región de Temascaltepec, en muchos de los casos, el ejidatario se vio presionado a detener a estos taladores debido al seguimiento realizado por la PROFEPA. Los mismos ejidatarios se quejaron de la concesión para derribar árboles que algunos funcionarios otorgaban a particulares con fines de explotación comercial, en particular el trato se hacía con el comisario ejidal que autorizaba la tala, pero que llegaba a convertirse en un problema debido a que una buena parte de dicha tala se hacía de manera clandestina, sin que la mayor parte de los ejidatarios o comuneros la hubieran autorizado, por lo mismo los ejidatarios temían ser encarcelados. Esto hizo que en varios municipios se luchara por la liberación de ejidatarios presos, así como la toma de oficinas con el objeto de detener los taladores. En la mayor parte de los casos las protestas sociales no modificaron las acciones gubernamentales por lo que alcanzaron altos niveles de violencia. La cuestión forestal como se muestra en el gráfico 1 fue uno de los ejes más importantes de la región que comprende a los municipios de Temascaltepec, Jiquipilco, Valle de Bravo.

Gráfico 1. Demandas de la protesta ambiental

1990-1999



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la revisión hemerográfica.

La contraparte acerca del papel de la veda, es que como se denunció, había aumentado la explotación irracional de los recursos forestales tras su suspensión, por tal motivo hubo 17 policías secuestrados por diferentes comunidades en Estado y la consecuente decisión del gobernador César Camacho de criminalizar la protesta. La gama de intereses involucrados en la política ambiental promovió también la magnitud de efectos que podían provocar. No es lo

mismo la propuesta de veda en lugares dependientes del turismo que en lugares donde se desarrolló la tala comercial. También es claro que la política ambiental hasta ahora no ha generado condiciones de equidad.

Otra de las principales preocupaciones de las organizaciones ambientalistas fue la cuestión del agua (como puede observarse en el gráfico 1). En particular, la contaminación del Río Lerma fue una de las temáticas más difíciles de combatir y ha sido un problema que ha movido a la población civil, a las autoridades y a los académicos, sin que hasta el momento se haya podido generar una alternativa de solución. Afectados por esta contaminación están al menos 18 municipios de la Cuenca de Alto Lerma, el lago de Texcoco, el Lago de Guadalupe, Chalco, la laguna de Tlachaloya y lagunilla de Ocoyoacac. Desde los noventa se asignó una comisión especial a cargo de Jiménez Cantú para investigar sobre la situación grave de este río, es uno de los cinco ríos más contaminados del mundo ya que sirve de depósito de desechos de cerca de 2,500 que operan a su alrededor en el Estado, y proponer medidas y políticas regulatorias.

El caso de Lerma fue una muestra clara de la agudización de los conflictos por el agua frente a la escasez, estos conflictos ocurrieron a todos los niveles y direcciones: entre funcionarios, funcionarios de diferentes entidades, comunidades y funcionarios y entre las mismas comunidades. En Toluca, Jilotepec, Lerma y Temascaltepec, se llevó a cabo la denuncia continua de la contaminación de los mantos acuíferos así como de su pérdida en volumen. Ya en 1997, los empresarios organizaron una Conferencia Interestatal, en la que se denunciaba que el río había rebasado el nivel permisible de recepción de desechos. Esta presión (en particular por académicos de diferentes universidades: UAEM, UAM y Chapingo) ha servido para que se nombren comisiones, se aumente el número de plantas tratadoras (el Estado de México es uno de los estados que ha invertido en mayor número de plantas tratadoras) y surja un asociación civil llamada “salvemos al Lerma” enfocada totalmente en esta problemática.

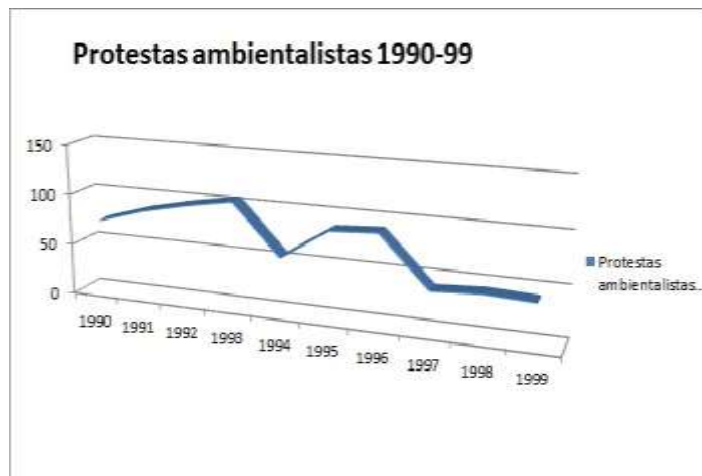
La desviación del agua hacia zonas urbanas, sobre todo a la ciudad de México, incrementó la preocupación por la disminución del volumen de los mantos acuíferos y la consecuente desertificación de los bosques de agua. En otros casos fue la contaminación de los mantos acuíferos de suministro, lo que desencadenó la protesta. En 1999, en Temascaltepec, esta problemática llevó al secuestro de dos funcionarios de la Comisión de Ecología (detención de un campesino mazahua que recientemente se ha reabierto su caso). Al respecto Gómez Fuentes señaló que el tema del agua tiene diversas vertientes, en particular uno de los temas ha sido la

distribución del agua que ha hecho de Temascaltepec una zona de conflicto por los acuerdos sobre la desviación del recurso a la ciudad de México.

Esta situación propició acciones tanto del gobierno de Pichardo, de la población y de los empresarios, pero a decir verdad el problema del agua, a pesar de las comisiones creadas y de las enormes denuncias, sobre todo por parte de académicos, sigue sin resolverse porque tiene que ver con los intereses de dos entidades que se la disputan.

La tercera temática de mayor tratamiento fue la contaminación del aire (véase el gráfico 2), de hecho fue esta problemática la que dio origen a la Secretaría de Ecología como respuesta a las presiones interestatales (con el entonces jefe de Departamento de la ciudad de México y el gobernador del Estado). Esta situación y a la vez, como resaltó Gasca Pliego, la presión externa que se ejerció con la firma del Tratado de Libre Comercio, puso el dedo en el renglón en cuanto a materia de equipo anticontaminante. En la ciudad de México y su zona conurbada, se firmaron acuerdos para la protección atmosférica y se crearon departamentos de investigación para el análisis de la problemática como el Instituto Nacional de Ecología (1989) y posteriormente se dio la creación de la Secretaría de Ecología (1992). El problema coincidió con el auge de los movimientos ambientalistas a nivel mundial (como comentó el entonces titular de Ecología durante la entrevista que se realizó) lo que permitió que se abrieran espacios para la participación ciudadana en materia de ecología y se crearan diferentes grupos sociales, como el movimiento ecologista del Estado de México, Niños ecologistas del Estado de México y amas de casa de Tecamachalco.

Gráfico 2. Registro de las protestas ambientalistas durante los últimos 10 años en el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos de la revisión hemerográfica.

El problema de contaminación atmosférica también dio lugar a la creación de una comisión entre Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), gobierno del Estado y la Federación para evitar contaminación del aire en zona conurbada. Los empresarios aprobaron la aplicación de medidas de contingencia ambiental (como fue el para en días de mayor contaminación) incluso en el uso de equipo industrial. Sin embargo, el problema es que si este equipo no era adoptado por todos los empresarios, el costo de los que lo llevaban a cabo se reflejaría en el precio de su producto. Lo más curioso de esta disputa fue que los pequeños empresarios, por temor a las sanciones, eran los que en un porcentaje más alto habían hecho la reconversión de sus industrias utilizando equipos de protección mientras que las grandes empresas lo habían evitado como así lo hizo ver Nacional Financiera, S.A. que de los 18 billones de pesos de presupuesto que para apoyar a 6,700 empresas, sólo se declaró haber asignado a 1,156 industrias para su reconversión en el uso de equipos de protección.

En respuesta a la resistencia empresarial por equiparse con tecnología anticontaminante, el gobierno de Pichardo implementó un programa de auditorías ambientales que tenía por objeto reubicar a las empresas contaminantes. Cuarenta empresas fueron emplazadas para colocar plantas tratadoras. Este fue un período de tensión entre empresarios y gobierno, hay varias declaraciones en 1993 acerca de acciones más fuertes que se pretendían llevar a cabo por los presidentes municipales de Naucalpan y Tlalnepantla y al establecerse estas medidas que dieron como resultado la clausura de empresas, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación emprendió una campaña en los medios masivos donde se quejaba del alto costo de las auditorías ambientales y que a ello había que sumarle el equipo anticontaminante. A su vez, el gobierno estableció el programa de “hoy no circula”, permitiendo la apertura de los centros de verificación con equipo traído de Alemania.

A la tensión empresarios-gobierno-comunidad por la cuestión ambiental, también contribuyeron los dos accidentes de San Juan Ixhuatepec (hasta 1990 y un tercero en 1996). Aún estaba en la memoria de los colonos el incidente acaecido en 1984 (una serie de explosiones ocurridas en Petróleos Mexicanos) cuando ocurrió el del 23 noviembre de 1990 (también derivada a una explosión menor). Esto puso a la población en movimiento abierto para retirar a PEMEX de la localidad. El incidente de 1990 llevó a la movilización de más de 4 mil colonos que mantuvieron en poder la autopista, pedían la reubicación de PEMEX y 6 gaseras. Francisco Rojas, director de PEMEX, anunció que esta empresa no saldría de la región, ante la negativa 300 colonos

emprendieron una marcha hacia los Pinos para entrevistarse con Carlos Salinas, quien no los recibió pero nombró a una Comisión Intersectorial para tratar el problema. Aspecto que logró resolverse luego de la siguiente explosión y de nuevo la movilización de los colonos que demandaron el retiro de 6 gaseras; finalmente el gobierno federal tomó acciones sobre la paraestatal y el gobierno de la entidad sobre 19 gaseras que no sólo estaban asentadas en la región sino en el resto del estado. También se comprometieron a revisar el gaseoducto de Pemex, debido a que dicho ducto había sido construido en los años sesenta.

Otro de los temas escabrosos entre industriales, comunidad y gobierno fue el de los residuos sólidos (en el gráfico 2 este tema está integrado a la temática de basura), donde varios sectores de la población (colonos, organizaciones de la sociedad civil) se manifestaron en contra para evitar la colocación en ciertos lugares, incluyendo la movilización vecinal de Texcoco. La inexistencia de tiraderos fue una demanda de los industriales a la Secretaría de Ecología, y cuya tarea emprendió el gobierno con la resistencia de diversas comunidades.

En cuanto a la lucha por áreas verdes (en el gráfico 1 se clasificó como otros) se encuentran varias disputas, una de las cuales llevó al enfrentamiento de algunos colonos con la alcaldesa de Toluca, quién se comentó había cedido algunas zonas verdes a particulares. Si en alguna de las áreas que se llevaron a cabo se tuvo más éxito fue el de la movilización de zonas verdes realizada por colonos, en este caso, aun cuando está fuera del periodo estudiado fue la participación de los colonos de Metepec junto con la organización ecologista conocida como Tlaloc que lograron que se detuviera en proyecto de CODAGEM de convertirlo en un centro comercial, logrando consolidar el parque bicentenario que hoy es un punto de reunión de varios grupos ecologistas para apoyar, promover, proponer y desarrollar políticas ambientalistas.

Durante los años noventa la cuestión ambiental pasó a manos de la administración municipal, si bien esto que parecía un espacio ganado por las democracia y la gestión local en mayor cercanía con las necesidades de los directamente involucrados, también significó su tumba en materia de disponibilidad de recursos financieros, seguimiento de la ciudadanía de las políticas públicas y generación de información documental de las políticas públicas locales. Esta ausencia de una figura institucional no es casual, obedece a las funciones que ejercen las alcaldías en las concesiones de la explotación de los recursos.

Durante los años 90 las organizaciones de la sociedad civil en la localidad y los movimientos callejeros esporádicos de protesta tuvieron un gran desempeño dentro del escenario del

ambientalismo en este estado. Entre 1992-93 hay un pico, según se describe en el gráfico 2, donde la protesta callejera se concentró para la réplica estatal de la Ley Federal de Equilibrio Ecológico, estas acciones se dieron tanto en el lado académico (seminarios, reuniones del colegio de abogados), hasta de ejidatarios y pequeños propietarios para hacer frente al daño ecológico del Estado de México. Este incremento significativo de 1992, aunque propiamente fue la zaga considerando que las mayores protestas se dieron a finales de la década de los ochenta, obedeció a las denuncias y acciones por la contaminación del aire en la zona conurbada. Existía la convicción de que la poca conciencia acerca del daño ecológico que tenían los mexiquenses era una de las causas más fuertes de este deterioro, pero se observa con el análisis de la información que la crisis ambiental, va más allá de la mera conciencia social, y deja claro cómo se desbordan intereses de diferente tipo.

Un número impresionante de organismos se crearon para participar en acciones de reforestación, educación ambiental, recuperación de tierras utilizadas con fines agrícolas, se discutieron en foros de consulta con el objetivo de formular de la Ley de Equilibrio Ecológico.

La base de la administración de Chuayffet fue buscar un mayor número de regulaciones a la ley de equilibrio ecológico sobre todo que se hiciera compatible con las legislaciones internacionales, esto tenía que ver con los financiamientos recibidos de algunas organizaciones internacionales, se dio sustento legal para gestionar la formación de organizaciones civiles sobre cuestiones ecológicas, como lo sugiere el anuncio periodístico en el que se hace una convocatoria para obtener registro de grupos y organizaciones ambientalistas para promover su participación, el cual a su vez, impulsó la participación del resto de la sociedad (escuelas, amas de casa, trabajadores, entre otras personas) para que frenará el deterioro ambiental que el mismo gobierno no era capaz de frenar por sí solo. Sin embargo, en la entidad, la mayoría de las veces la intervención de la sociedad organizada y no organizada fue mediante la protesta y la violencia, que en este problema se justificó para que el gobierno se socializará aún más y analizará la importancia de tener un contrapeso que permitiera las negociaciones a veces muy tirantes, pero que eran una de las vías más importantes para solucionar el intrincado deterioro del medio ambiente en el estado. No cabe duda que el ocupar el segundo lugar en cuanto a su participación en la generación del PIB nacional tiene un alto precio: la fuerte contaminación de agua, ríos, suelos y aire; y que pone en evidencia la incompatibilidad de fomentar simultáneamente el sostenido crecimiento económico con un equilibrado y sano medio ambiente.

Eran estas las condiciones que dieron impulso a la formación de las organizaciones de la sociedad civil en el Estado de México y el papel activo que mantuvieron junto con el trabajo muy cercano de las universidades en proyectos ecológicos, que claramente dio impulso a mayores acciones colectivas, es notorio el papel de las organizaciones civiles, pero aún más los actos esporádicos de la población. De la revisión periodística se observa que durante el gobierno de Pichardo por cada acción callejera de la población en general, hubo 0.72 de las organizaciones ambientalistas, mientras que durante el gobierno de Chuayffet el papel de las organizaciones continuó siendo de 0.72, durante el período de gobierno de Camacho este indicador bajó a .66.

Las organizaciones de la sociedad civil buscaban asentar su participación en la región, destacó la participación del movimiento ecologista de Tlalnepantla, Nuevo Rostro de Netzahualcóyotl, Niños Ecologistas, Comité de Ecología de Lomas Hípicas, Asociación Civil de Tepoztlán, Movimiento Ecológico del Estado de México. Durante el gobierno de Emilio Chuayffet se promovió que estas organizaciones ambientalistas formarán parte del padrón para canalizarles transferencias gubernamentales para que desarrollarán su tan importante agenda de trabajo en materia ambiental, también se llevaron a cabo diversas consultas ciudadanas para promover los programas de desarrollo sustentable. Se formaron comités de protección ambiental a partir de mayo de 1994, destacaron por su trabajo de denuncia, reforestación, educación ambiental, recuperación de fondos mediante el fomento a actividades culturales, todos estos temas de la sociedad civil y educación se vieron consolidados en 1996, como se muestra en el gráfico 2.

En el Plan de Desarrollo heredado de Chuayffet, César Camacho se comprometió al desarrollo sustentable y estableció claras reglas se definieron las metas para detener el deterioro ambiental. Durante este gobierno se dieron una gran cantidad de movilizaciones por la cuestión ambiental. También fue evidente el manejo que se hizo de la protesta en el sentido de criminalizarla. Varios campesinos resultaron presos en su función por proteger su medio de subsistencia (se observa claramente en el gráfico 2 con el repunte de 1996).

Tan sólo la cuestión forestal provocó grandes confrontaciones entre comunidades ejidales contra presidentes municipales, aserraderos clandestinos, funcionarios de gobierno con la toma de carreteras y detención de funcionarios en las zonas más conflictivas de Jiquipilco, Tlamanalco, Valle de Bravo, Temascaltepec y para el caso del agua, se llegó a la aprehensión de un campesino mazahua en la localidad Temascaltepec y la movilización para su liberación.

Como alternativa a los grandes conflictos generados tan sólo en el año de 1995, se promovieron los programas de desarrollo sustentable a través del cambio de producción agrícola-ganadera en las zonas forestales más afectadas por pesca, turismo, e incluso se convirtieron en rentistas del gobierno (dicho auge se ve en el gráfico 2). Esta promoción de sustitución de funciones se hizo con el bosque santuario de la mariposa monarca.

Dentro del mandato de Camacho, y como muestra de la gran efervescencia de las acciones colectivas (ver gráfico 2), hubo tres cambios de secretarios de Ecología, Isidro Muñoz, Alejandra López y Martha Garcíarrivas. Tales cambios buscaban compaginar un proyecto amplio que abarcara a los diferentes sectores y temáticas ambientales, con poco presupuesto y presiones internacionales.

En este periodo la fórmula mágica para alcanzar los niveles deseados de recuperación de zonas deforestadas o contaminadas fue la educación, los programas de desarrollo sustentable, la participación ciudadana y la reforestación y estas acciones tuvieron que ver con la presión de las organizaciones ambientalistas, sobre todo porque en la Conferencia de Río se había hecho alusión a tres aspectos fundamentales, que los ambientalistas tomaron como bandera: educación ambiental, desarrollo sustentable, el grado de deterioro obedeció en particular a los niveles de pobreza en particular de los países subdesarrollados.

El Estado de México en los noventa se convirtió en una elevada fuente de contaminación y deforestación de zonas boscosas, el bosque de agua desapareció según fuentes no oficiales en un 40%, una buena parte tuvo que ver con la expansión de zonas urbanas localizadas en los alrededores de Toluca, Lerma, San Mateo Atenco, Metepec y Zinacantepec.

Durante el gobierno de Camacho las temáticas se concentraron con gran notabilidad en la cuestión forestal y del agua. La lucha social por el medio ambiente alcanzó una gran radicalidad en la medida en que empezó a legislarse. El control del agua fue representativo, la disputa sobre el agua alcanzó niveles mayores de agresión y violencia que en el caso de los recursos forestales en los gobiernos anteriores. Estas acciones se emprendieron contra alguna dependencia de gobierno o investidura (alcaldía, responsables de Probosque, etc.) aun cuando en esos momentos si se estuvo acusando a particulares de la explotación forestal de zonas comunales o ejidales.

En materia de agua los conflictos se agudizaron sobre todo por la sequía de los bosques de agua por la desviación de recursos a México, al grado de que en varias ocasiones la comunidad hizo justicia con sus propias manos. Con el secuestro de funcionarios, toma de instalaciones de

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). La pérdida de volumen de los acuíferos fue un tema que desbordó a finales del gobierno de Camacho.

Con respecto a la basura, las comunidades se negaron a recibir la basura de Toluca en un nuevo basurero, la comunidad de Calputitlán fue un ejemplo de movilización de los colonos que finalmente impidió que fuera puesto el basurero. Las movilizaciones en el Estado de México por la cuestión de la basura no son significativas, representó sólo el 7% de las movilizaciones.

El aire fue una temática tratada más por el gobierno y las universidades que por la población, en particular se hicieron investigaciones considerando el crecimiento que comenzó a reportar Toluca y su cercanía con el Distrito Federal. La capital mexiquense siendo la segunda ciudad industrial en el Estado de México agudizó su conflicto ambiental en los últimos años. En los noventa fue una de las entidades que más creció en población. En 1995, Toluca tenía 1, 115,903 habitantes considerando la zona conurbada. En esa medida comenzaron a reflejarse en preocupaciones para la sociedad civil y en particular de los universitarios.

Conclusiones

Se pudo observar con la revisión periodística que la protesta social se generalizó como forma de lucha, en los años noventa. En términos generales, de esta revisión se desprende que el tercer sector mexiquense ha jugado un rol activo en la definición de la política ambiental.

Las razones saltan a la vista, y además son vaticinio de las organizaciones internacionales: la crisis económica que derivó en un aumento en la explotación irracional de los recursos; y con ello, se agudizó la defensa de la sociedad por su riqueza natural. De esta forma, después de la revisión hemerográfica se rescata que la protesta ambiental fue una forma específica de lucha desarrollada durante los noventa, y con ello ha podido dar respuesta parcial al primer cuestionamiento de este trabajo en cuanto a que efectivamente la sociedad mexiquense estuvo activa en términos ambientales.

A raíz de la revisión documental se observó que estas acciones de la sociedad civil fueron reconocidas como formas de expresión callejera que el Estado analizó como una fragmentación de las luchas ambientales espontáneas, compensadas con la creación de redes. Esto último le confirió un carácter flexible a la participación ciudadana de la sociedad civil, debido básicamente a su carácter monotemático. Esta participación permitió que las políticas públicas locales fueran moldeadas y negociadas.

Esta protesta tuvo una intencionalidad y pretendió influir en las políticas locales, sin pretender asumir el poder, es vista como gestora de espacios públicos donde su visibilidad colectiva dio testimonio de los nuevos actores sociales, ganando terreno en acciones diferenciadas y racionales en la conformación de la política ambiental.

Estos elementos mostraron que es difícil considerar que alguna sociedad no exprese mediante la participación ciudadana las protestas de ciertos desacuerdos con las políticas públicas, la necesidad de que la sociedad fuera representada en sus intereses generales. Aparentemente el bien natural como bien colectivo fue un punto de convergencia de diferentes grupos, pero la explotación y apropiación de dichos recursos convirtió la protesta ambiental en política y en la forma en que la comunidad ejerció presión a las autoridades, también se señaló que a pesar de que la sociedad atomizada generó sus condiciones para obtener un beneficio a partir de la definición de políticas muy puntuales. Se abandonó la lucha por grandes demandas y la resolución de grandes problemas, por la definición de políticas claras sobre pequeños conflictos. Esta condición permitió amplios márgenes de acción: el primero, una negociación más directa donde la autoridad no sintió que perdiera poder frente a otra fuerza representativa, y una flexibilidad estratégica, conquistas de espacios menores, como por ejemplo, evitar construir un campo de golf, o el tren rápido, así como oponerse en la tala inmoderada, denunciar la venta de permisos indiscriminados para el aprovechamiento comercial de los recursos naturales. Las redes creadas les permitieron a los actores sociales ir de manera tajante sobre el objetivo que los une, se identificaron como personas de diversas condiciones, edades, niveles escolares y jerarquías.

Bibliografía

1. Alathur, S., Llavarasan, P. V., Gupta, M.P. (2012). *Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam-India. Transforming Governance people, process and policy*, vol. 6, no. 4., pp. 392-403.
2. Alfie, Miriam. *Democracia y desafío medioambiental en México. Riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*. México: Ediciones Pomares (2005).
3. Bebbington, A. y Bebbington, D. H. (200). “Actores y ambientalistas: continuidades y cambios en los conflictos socio-ambientales en el Perú”. En J. Echave, R. Hoetmer y M. Palacios-Panéz (coordinadores), *Minería y Territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Programa Democracia y Transformación

Global, Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo y Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales UNMSM. pp. 63-84

4. Blizberg, I. Zapata, F. (coord.). (2010). *Movimientos sociales. Los grandes problemas de México VI*. México: Colegio de México 2010 1ª. Edición 395 páginas.
5. Calderón, F. (coord.). *La protesta social en América Latina*. _1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012. (Cuaderno de Prospectiva Política 1).
6. Cárcamo, S. L y Arroyo, L.P (2012). “ La participación de las ONG’S ambientalistas en la política forestal en México”. Sanchiz. P. et al. (coordinadoras). (2012). *Las políticas de desarrollo y cooperación de las ONGs en América Latina*. Sevilla, España: el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
7. CIVICUS (1994). *Alianza Mundial para la participación*. México: CIVICUS
8. Cohen y Arato. (1995). *Civil Society and Political Theory*. (tercera edición en inglés). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
9. Fritze, J., Wiseman, J. and Williamson, L. ‘Community engagement and climate change: Learning from recent Australian experience’, *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, Vol. 2, No. 2, 2010, pp134-147
10. Guevara Sanginés, A., (2003), “La Descentralización de la gestión ambiental: Fundamentos, estrategias y prácticas en México”, en C. Rodríguez Solórzano, comp., *La descentralización en México: Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. México, D. F.: Instituto Nacional de Ecología
11. Gómez Fuentes, A. Estado y Política Hidráulica en México. El caso de los indígenas mazahuas. Primer Congreso de Red de Investigadores del Agua, marzo de 2010.
12. Jiménez, J “La protesta ambiental en España: aportaciones analíticas al estudio de los condicionantes políticos de la acción colectiva”, *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 12, Abril 2005, pp. 75-98.
13. Kürsinger, E.F. (1991). *Política Ambiental en México*. México: Instituto Alemán de Desarrollo, Fundación Friedrich Ebert.
14. Larson, J. Sarukhán, J. (2003) Cuando los bienes comunes son menos trágicos: dominios eminentes y privilegios comerciales en la valoración patrimonial del México rural. *Gaceta*

Ecológica, núm. 67, abril-junio, 2003, pp. 7-26, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

15. Lousier, D. (s.f.). Definition of social ecology. Social Ecology Institute of British Columbia. Consultado 31 de Julio, 2013 en http://www.bcise.com/BCISE_SocialEcology.htm.
16. O'Donnell, G (1995) .“Democracia Delegativa”, Journal of Democracy en Español. Vol.5, Num. 1, January 1995, 55-69.
17. Ostrom, E (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México, UNAM. CRIM-FCE.
18. Pacheco, R. (2007) Participación de la Comisión Nacional del Agua en el tratamiento de aguas residuales en la Cuenca Lerma–Chapala. Estadísticas federales y realidades estatales. Región y sociedad v.19 n.39 México may./ago.
19. Peña y Lillo, E. J. (2012). *Estado y movimientos sociales: historia de una dialéctica impostergradable*. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. No. 21 (septiembre), 67-84. (2006) Journal of Latin American Studies, 38 (2)
20. Ruiz, A. (2010). El perfil de la protesta ambientalista. Estudio de la acción colectiva conflictiva en la década de los noventa en el Estado de México- Revista Sociedad latinoamericana. FES Aragón UNAM: <http://sociedadlatinoamericana.bligoo.com/el-perfil-de-la-protesta-ambientalista-en-la-decada-de-estado-de-mexico>
21. Santilli, J. (2006). *Socioambientalismo e novos direitos: protecao jurídica a diversidade biológica e cultural*. Sao Paulo: Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educación de Brasil.
22. Tapia, 2011. *La otra agenda pendiente: leyes y políticas para una ciudadanía fuerte y organizada*. México; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. P 8-20 Disponible en: <http://www.alternativasociales.org/node/530>
23. [Toledo, A. \(1998\). Hacia una economía política de la Biodiversidad y de los movimientos ecológicos comunitarios. Revista Chiapas. No. 6 \(Recuperado el 12 sw julio de 2005\).](#) http://www.conabio.gob.mx/institucion/conabio_espanol/doctos/indios.html
24. Vargas-Hernández, J. G. (2006). *Nuevos movimientos sociales ambientales en México*. Revista Venezolana de Ciencias Sociales, 10(1), pp. 37-54. Social ecology. http://www.bcise.com/BCISE_SocialEcology.htm

Hacia una arquitectura comunitaria: investigación acción para una reubicación involuntaria.

Juan Jesús Velasco Orozco

María Guadalupe Robles Linares Gándara

Hilario Valenzuela Robles Linares

Resumen

La presente ponencia va dirigida a presentar y compartir una experiencia de investigación-acción, en el marco de un proyecto de intervención de una población que está por sufrir una reubicación involuntaria, provocada por la construcción de una presa hidráulica en el estado de Jalisco, México.

La comunidad de Acasico es el caso de estudio, en el que la Fundación para el Desarrollo Sustentable (FDS) se encuentra interviniendo para lograr que la población se empodere y sea partícipe del diseño e implementación de su propio proyecto de reubicación. Dejando la decisión unilateral del gobierno de lado y gestionando la inclusión de la gente en todo momento.

La investigación ha llevado cierta metodología que se ha venido implementando de acuerdo a como van dándose las circunstancias con la gente. Esta metodología es la también ponemos a su consideración con el objetivo de propiciar la discusión y reflexión respectivas.

Se da cuenta en este trabajo de la experiencia desde el inicio hasta el día de hoy, intentando promover la sensibilidad y conciencia de la importancia del Tercer Sector en las decisiones gubernamentales, que tienen implicaciones sociales.

Palabras clave: reasentamiento, reubicación involuntaria, desarrollo, investigación-acción, complejidad

Presentación

La presente ponencia tiene como finalidad compartir con los colegas el trabajo de investigación-acción que se viene desarrollando y los resultados obtenidos al momento, en la intervención para el reasentamiento de la comunidad de Acasico en el Estado de Jalisco, derivado de la construcción de una presa hidráulica.

Acasico es el nombre de una de las tres comunidades que sufrirán el proceso de reasentamiento involuntario por desarrollo, para dar paso a una obra pública de Estado, conocida como presa y acueducto “El Zapotillo” para proveer agua potable a la ciudad de León, Guanajuato y a los municipios de los Altos de Jalisco y que es construida por el Gobierno de la República. Esta comunidad se encuentra en un arduo proceso comunitario de apropiación de los instrumentos públicos, privados y sociales para tomar control de los sucesos que implican el desplazamiento involuntario por esta obra, mediante la planeación participativa y la toma de decisiones que los hacen sujetos del desarrollo y de las acciones de gobierno y no sólo objeto de ellas. Tomando la responsabilidad que les toca en el bienestar de sus familias y su comunidad.

Acasico, es también una oportunidad para demostrar que se puede hacer desarrollo incluyente con beneficios colaterales como la repatriación productiva de connacionales y sus familias que durante años han vivido en el exilio de forma ilegal y para aquellos que habiendo dejado su años productivos en Norteamérica, ahora deciden, regresar de nuevo a México.

Ante esos retos, el objetivo de la investigación y su resultado, es coadyuvar con la Comisión Nacional del Agua para que las bases y términos de referencia de la licitación mediante la cual habrá de contratarse la construcción del nuevo núcleo urbano para la población de Acasico, contenga los elementos necesario para que cumplan todos los preceptos constitucionales en materia de desarrollo sustentable e inclusión social, y se eviten a toda costa, los riesgos sociales que los organismo multilaterales para el desarrollo han identificado como inherentes al desplazamiento involuntario por desarrollo, especialmente el provocado por los embalses como “El Zapotillo”.

El proyecto El Zapotillo

Diseño y construcción de la presa de almacenamiento "El Zapotillo" sobre el río Verde en Jalisco, para abastecimiento de agua potable a Los Altos de Jalisco y a la Ciudad de León. La presa está ubicada en El Zapotillo, en los municipios de Cañadas de Obregón y Yahualica, Estado de Jalisco.

Descripción de la obra

La presa El Zapotillo almacenará 900 millones de metros cúbicos de agua, con los que se beneficiarán a un total de 2.4 millones de hab. De los cuales 1.3 millones de hab. son del estado de Jalisco (950 mil hab. de la zona metropolitana de Guadalajara y 350 mil hab. de Los Altos de Jalisco) y 1.1 millones hab. de la ciudad de León Guanajuato, debido al déficit en la oferta de agua potable de 3.4 metros cúbicos por segundo a la zona metropolitana de Guadalajara, el caudal existente se tiene que tandeear y varias colonias se ven afectadas en la continuidad del servicio, además de que su principal fuente de abastecimiento que es el lago de Chapala actualmente se encuentra a 40.6 por ciento de su capacidad total y de seguir la sequía los niveles del lago continuarán a la baja, lo que pondrá en riesgo el suministro de agua a los 4.6 millones de hab. Que actualmente habitan en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

Para lograrlo, las comunidades de Termacapulín, Palmarejo y Acasdico por su ubicación geográfica caen dentro del área de embalse de la presa y en consecuencia es necesaria su reubicación.

La historia del embalse en El zapotillo

En los años de 1920, La Comisión Nacional de Irrigación explora el área de Los Altos de Jalisco Sur para buscar un sitio apropiado para una presa y lo encuentra en Temacapulín con un proyecto que es abandonado por dificultades técnicas, según los cronistas del lugar.

En 1944 se propuso por primera vez la construcción de la presa La Zurda en el municipio de Cañadas de Obregón.

En junio de 1955 se autorizó la construcción de La Zurda, por Decreto del presidente Adolfo Ruiz Cortinez.

En 1956 el entonces secretario de Recursos Hidráulicos, Eduardo Chávez, señaló que el problema de la recuperación del Lago de Chapala sería solucionado con la construcción de La Zurda.

En 1957 se iniciaron los trabajos de construcción de la presa en el sexenio del gobernador Agustín Yáñez.

En 1958 el presidente Adolfo López Mateos transfirió, las obras de La Zurda en 1959, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos a la CFE.

En 1969 la Comisión Lerma-Santiago-Chapala rescató el proyecto de La Zurda, esta vez con el fin exclusivo de abastecer de agua potable a la Perla Tapatía y a una amplia zona de la región de Los Altos, pero el proyecto se suspendió por enésima ocasión.

En 1977 la Comisión de Vigilancia Eléctrica del sector privado fue la que insistió esta vez en la construcción de La Zurda, a través del coordinador de la junta de presidentes de cámaras industriales de Jalisco, Tomás Limón Gutiérrez, quien pidió al presidente López Portillo que se acelerara la construcción de la presa con una planta tratadora en Tonalá.

En 1980 el gobernador Flavio Romero de Velasco planteó al presidente de la República un nuevo proyecto para construir La Zurda con financiamiento y tecnología de Francia, sin embargo, el Gobierno federal no autorizó el crédito.

En 1989 el gobernador Guillermo Cosío Vidaurri propuso como fuente de abastecimiento el proyecto denominado sistema La Zurda, donde la presa principal se pretendía construir cerca de Temacapulín, a 45 kilómetros aguas arriba del cruce del Río Verde con la carretera Tepatitlán-Yahualica.

En 1990 en Temacapulín se llevó a cabo el acto con el que se inició la construcción del sistema La Zurda; en dicho evento el presidente Carlos Salinas se comprometió a impulsar el aprovechamiento de las aguas de los ríos Verde y Calderón.

En 1991 se concluyó la primera etapa del Sistema La Zurda-Calderón con la construcción de la presa “Elías González Chávez” conocida como Calderón, como parte de la segunda etapa, se concluyó en 1994 la presa El Salto, con una capacidad de casi 100 millones de metros cúbicos, pero en 1992 Guillermo Cosío Vidaurri pidió licencia a su cargo a raíz del problema de las Explosiones del 22 de abril del mismo año y el proyecto de La Zurda, que no era visto con buenos ojos por el empresariado local se abandonó.

En 2004-2009 el Gobierno de Jalisco, con apoyo federal, a través de la CEA, desarrolló trabajos para el proyecto de abastecimiento de las presas Arcediano-El Zapotillo, para abastecer a León y a la región de Los Altos de Jalisco, pero ante la cancelación de Arcediano se realiza otro convenio para incluir a la ZMG como usuario de El Zapotillo.

En el 2009 con el objetivo de abastecer agua a la ZMG, la Conagua y la CEA retoman el sistema de bombeo “El Purgatorio”, con el apoyo de las Presa El Zapotillo y el El Salto, entonces entraron a concurso las obras y comenzaron su construcción (Cárdenas 2013)

La Conagua y los estados de Jalisco y Guanajuato firmaron en 2007 un acuerdo para la construcción de esta presa en territorio jalisciense, que beneficiaría a 14 de sus municipios, la capital, Guadalajara y la ciudad de León, en Guanajuato.

El problema

El desplazamiento involuntario por desarrollo es un proceso de cambio dirigido de manera externa a una población objetivo que representa siempre una alteración del sistema social y, en ocasiones (como es el caso) al sistema natural. Dicha alteración tiene como principal implicación, la generación de incertidumbre con respecto al mismo cambio y de sus efectos.

La atención a la población afectada ha sido, por lo menos hasta el mes de mayo de este año, prácticamente inexistente. Entendiendo ésta como el proceso de comunicación y apoyo de parte de las autoridades de manera directa y efectiva a la población. No se les ha informado con veracidad y mucho menos incorporado al proyecto. Lo que ha traído como consecuencia un proceso de ruptura social de la población para con los representantes del proyecto, así como al interior de las propias comunidades. Un entorno de incertidumbre, que genera sentimientos y actitudes de la gente que va de la tristeza a la hostilidad, conformando un entorno de alto riesgo de violencia.

La FDS

La FDS es una organización para el desarrollo, conformada por redes de ciudadanos e instituciones que provocan, mediante la acción colectiva, la adecuada interacción entre el capital natural y social. Cuya misión es Buscamos recuperar la sustentabilidad del mundo, entendida como el equilibrio entre lo económico, lo social y la ambiental.

Es a principios de este año 2013, que la Fundación para el Desarrollo Sustentable (FDS) interviene para incorporar una “contraloría social” al mismo proyecto. Con la finalidad de promover la incorporación de la gente (el punto de vista de los actores sociales) en todo el proceso de su propia reubicación. Desarrollando, en primera instancia, un proyecto de investigación acción con la población de Acasico, que aunque no es la única acción a desarrollar ya que existen proyecciones más allá de la sola reubicación del poblado, es lo que ahora compartiremos con ustedes.

Investigación-acción: su concepción

Entendemos la investigación-acción como una forma de indagación introspectiva colectiva que desarrollan los grupos humanos con objeto de mejorar o proteger sus prácticas sociales o bien, que respondan a sus problemas sociales principales. Mediante la investigación-acción se pretende tratar de forma simultánea conocimientos y cambios sociales.

Es una metodología que se ubica en el paradigma crítico que requiere de la participación de los afectados por la preocupación temática estudiada. De este modo, los actores implicados se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento e intervención sobre la realidad. El rasgo distintivo que retomamos de la investigación-acción es que aquellas personas que están afectadas por cambios planificados tienen una responsabilidad primaria en cuanto a decidir acerca de la orientación de una acción críticamente informada que parece susceptible de conducir a una mejora.

En el caso de nuestro trabajo en Acasico, hemos incorporado al modelo de investigación-acción una perspectiva etnográfica con la finalidad de contextualizar el punto de vista de los actores sociales.

El paradigma del que se parte en la investigación es el de sistemas complejos , Un sistema complejo es una representación de un recorte de la realidad, conceptualizado como una totalidad organizada, en la cual los elementos no son “separables” y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente (García 2006:21).

Los sistemas complejos son sistemas abiertos. Está sometido a perturbaciones ya se endógenas o exógenas. Bajo nuevas condiciones del entorno, el sistema se reorganiza hasta

adoptar una nueva estructura. El sistema vuelve a ser estacionario, pero con una estructura diferente a la anterior (García 2066:60-62).

La investigación-acción en Acasico

Aunque las fases que a continuación se enuncian no se llevaron a cabo estrictamente una al finalizar otra, sino de manera compleja y sistémica, se presentan como un modelo con fines de divulgación clara.

Primera fase. La entrada

Los primeros días del mes de mayo dio inicio el trabajo de investigación-acción en Acasico, con la presentación del equipo ante la comunidad, por medio de charlas individuales y por la tarde del primer día en el atrio del templo católico después de misa con un grupo no numeroso de pobladores.

Como todo trabajo de investigación que tiene involucrada las relaciones sociales (entre el investigador y las personas con las que trabaja), es necesario mantener un proceso de negociación permanente.

El recibimiento fue de desconfianza hacia nosotros con muestras de hostilidad y hartazgo ante todos aquellos que tocaran el tema de la presa. Sin embargo, la gente es respetuosa y cordial, rasgo distintivo en los Altos de Jalisco en general, lo que permitió que nos escucharan y pudiéramos establecer comunicación recíproca. Pero sin lograr obtener la confianza necesaria, la cual se lograría al cabo de un mes de permanencia en el poblado entre la gente.

Encontramos una sociedad dividida y en conflicto en su interior, resultado de la incertidumbre en cuanto a saber cómo actuar frente al evento de la presa. Este actuar en controversia entre asumir una postura individual (familiar) o bien social (comunitaria); siendo la social la menos desarrollada, por lo que el individualismo era imperante.

A pesar del ambiente de desconfianza las personas nos ofrecieron sus casas y alimentación, estableciendo la estación de campo en una casa particular al cuidado de dos ancianos de la localidad.

Sólo en raras ocasiones las personas se negaban a platicar con nosotros, por lo que en breve ya todos sabían y asumían nuestra presencia y por supuesto, nuestra estancia ahí. Estancia que a todos extrañó al mismo tiempo que fue muy bien recibida: “nunca se habían quedado a dormir en Acasico, probado nuestros alimentos y convivido entre nosotros de manera cercana”.

Segunda fase La investigación etnográfica

Iniciamos propiamente la investigación realizando el levantamiento de la información etnográfica, lo que dio oportunidad de que nos fuéramos habituando mutuamente, al mismo tiempo en que se iban entablando negociaciones sociales encaminadas a conseguir rapport y empatía. Lo cual no tardó en conseguirse.

La etnografía es el método que al antropología social implemente para lograr comprender e interpretar el punto de vista o la perspectiva de los actores sociales (Cernea 1997). Lo que permitió no sólo recabar información, sino mantener una relación dialógica entre la gente y nosotros.

Mediante la observación participante, se logró además de acceso a información relevante, establecer una relación social recíproca y siempre de aprendizaje mutuo. Participar de sus actividades, escuchar y presenciar sus representaciones y sentimientos, acompañar las labores del campo, entre otras, fueron dando por resultado un lazo social que sólo los seres humanos producimos.

A través de la entrevista abierta (más bien dialógica y polivocal) accedimos, además de al ámbito de sus percepciones y cosmovisión, al mundo del escucha sensible; escucha que brilla por su ausencia aún entre la misma gente. De hecho, una causa del malestar entre el pueblo de Acasico es precisamente que no se sienten escuchados por las autoridades, quienes dicen: “sólo vienen a regañarnos y a decirnos lo que debemos hacer y lo que no debemos hacer”.

El resultado de esta fase fue un estudio etnográfico de la población que cubre rasgos generales de la vida cotidiana (relaciones sociales y universo simbólico), así como de información cuantitativa relevante para el trabajo social frente a la reubicación, entre ella

está: demografía, familias, vivienda y otras propiedades, economía y sustento, alimentación y salud, espacios públicos y patrimoniales, entre otros (FDS 2013).

Tercera fase La identificación de la problemática social

Además de la información del modo de vida de la gente, el trabajo de campo cubría a veces de manera implícita y otras explícitamente, información sobre el proyecto de la presa y sobre todo la reubicación de la población y de su poblado. Aunque al principio era el tema central de toda conversación, en esta fase se tomó de manera más sistemática toda esa información. Con la finalidad de identificar y comprender la problemática desde el punto de vista de los pobladores.

Esta fase recabó información en tres dimensiones: a) sobre el sentir y la percepción de la gente, b) sobre las relaciones sociales al interior del poblado y c) sobre la relación social entre las autoridades responsables del proyecto, otros actores sociales externos y la población de Acasico.

- a) En el trabajo cotidiano sobre el terreno, era evidente que las personas entrevistadas manifestaban aún sin preguntarlo sistemáticamente su sentir percepción individual. El resultado fue un sentimiento de incertidumbre por la falta de conocimiento seguro y fiable sobre su porvenir inmediato, interpretando ésta como negativa para sus vidas e intereses. Cabe destacar que lo más relevante en este aspecto es el papel del rumor, el cual viene a desencadenar de una percepción individual a una verdad social altamente perjudicial para el diálogo y la tolerancia.
- b) Esta incertidumbre asociada con el rumor (una explicación o interpretación de la situación desconocida) había traído como consecuencia diferencias en las posturas entre los pobladores. Encontramos diversas posiciones que se traducirían en diversas discusiones y desacuerdos entre ellos. Una de las posturas era entre quienes estaban de acuerdo con la presa y quienes no; otra era entre los que pedían indemnización y otras reubicación; otra más entre quienes pedían un tipo de vivienda diferente y quienes aceptaban la que se les ofrecía; una más, entre quienes aceptaban el templo en el poblado y quienes no, otra que nos pareció más relevante para este estudio, entre quienes dicen la verdad, los que dicen la verdad a medias y

quienes mienten (esto con relación a sus posturas personales, sus propiedades, sus acuerdos y decisiones), entre otras.

Encontramos un poblado socialmente fracturado en cuanto a la toma de decisiones públicas o políticas (al interior y al exterior), producto del desgaste al que han sido sometidos los anteriores comités o representantes de Acasico frente a los tomadores de decisiones de la presa. Inclusive no sólo por cuestiones del proyecto sino personales entre ellos (producto de pleitos personales y familiares, rupturas sentimentales, malas interpretaciones, entre otras). Importante comentar que toda esta información va “saliendo” conforme va avanzando el trabajo y sobre todo, porque es legalmente importante decir la verdad.

- c) Con respecto a las relaciones que se establecen entre los pobladores de Acasico y otros actores sociales externos, se identificó que sólo con los empleados de la CNA y, recientemente, con los vecinos de Temacapulín, ésta son tensas orientándose al desagrado y enemistad, éstas últimas, y de desconfianza (miedo y enojo a la vez) con las primeras.

Agregamos al escenario social el hecho de que no hay una tradición en cuanto a hacer sociedad en Acasico, es decir, que las relaciones sociales entre vecinos estén dadas y orientadas por valores sociales propiamente (solidaridad, ayuda mutua, justicia social, participación), lo son a nivel familiar y por cierto muy fuertes (tanto que no importan la distancia en que se encuentren siempre están ahí). Este hecho es relevante en el trabajo de investigación-acción, como se verá en la siguiente fase.

Cuarta fase La organización autogestionaria

Una vez recabada la información ecológica “base” de la población con su ambiente social y natural, y desde luego, sin agotar la profundidad de la misma, el equipo se dispuso a promover la organización y su consiguiente participación comunitaria, con miras a lograr empoderar a los sujetos en la toma de postura frente a su propio destino.

Si bien la comunidad de Acasico al momento de nuestra llegada ya contaba desde hace unos meses con un Comité encargado de atender los asuntos relacionados con la reubicación del poblado derivado de la presa, éste no contaba con la aprobación total y consiguiente respaldo social, en parte debido al desgaste de la relación entre los anteriores

comités con los empleados de la CNA y en parte, por conflictos personales entre integrantes de la población con uno o algunos de los miembros del comité actual.

La FDS orientó su trabajo a respaldar la organización ya existente a través **primero** de diálogos internos (FDS y Comité) para en primer término, reforzar la organización interna y en segundo término, identificar y objetivar la problemática social de la comunidad, para establecer la estrategia a seguir para ahora consultar al resto de la población.

En **segundo** lugar, se procedió a trabajar a nivel comunitario, donde se incluían las 78 familias existentes en el poblado. Hay que resaltar que este nivel de la socialización llevó muchas reuniones (de las cuales la FDS tiene actas y bitácoras de cada una), no exentas de problemas y fricciones.

Finalmente se ha logrado hacer conciencia colectiva de la problemática, pero sobre todo, de lo importante que resulta estar juntos, unidos para hacerle frente. Aquí es preciso especificar que la *problemática* presente consiste en que las autoridades de la CNA ya habían determinado el proyecto de reubicación de Acasico, incluido el lugar, el tipo de vivienda, la forma de mover el cementerio y los templos, la forma de indemnización entre otras. Todas las cuales no coincidían con lo que la gente esperaba, quería o podía.

Mientras que la oportunidad consiste en que la gente sea partícipe tanto en el diseño, operación y evaluación de su propio proyecto. Donde el Estado sea quien se ajuste a sus requerimientos, claro está que siempre que sean viables y factibles.

Hubo necesidad de acondicionar una oficina de atención permanente donde el Comité Comunitario de Acasico (CCA) ofreciera el servicio de comunicación y orientación a la población (se instaló en el edificio del jardín de niños). Este espacio social resultó clave para el flujo de información y distensión de conflictos comunitarios. Trabajando de manera conjunta con la FDS quien asumió el papel de apoyo y facilitador, pero no quien determinaba unilateralmente el rumbo de las acciones.

Involucrar a la población fue el resultado de esta fase de la investigación.

En **tercer** lugar, propiciar y consolidar una vía de comunicación del CCA y las autoridades y empleados de la CNA (en Guadalajara), quienes ya contaban con su proyecto de trabajo.

Este nivel de relación representó un verdadero reto para la FDS y el mismo Comité, ya que se debieron realizar incontables reuniones entre las partes no libres de hostilidad, desacuerdo y enemistad (de las cuales también se cuenta con registro). Y es que para los “ingenieros”, como se les nombra coloquialmente, representaba echar marcha atrás al sus previsiones y acuerdos. Sin embargo, por instrucción de la Dirección General del Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la misma CNA, se pidió respaldar las acciones de la FDS y del CCA hasta su reubicación.

De tal manera que se logró detener y echar marcha a tras al proyecto que se venía trabajando sin inclusión de la gente afectada. Cabe hacer notar que, hasta donde tenemos noticia, este evento no tiene precedente en la historia de las construcciones de grandes obras en este país y en el mundo.

Capitalizando la “instrucción” se logró que las partes (CNA y CCA) con la mediación de la FDS, se sentaran a dialogar y acordar acciones y sobre todo, maneras en que esas acciones deberían operarse.

Quinta fase El empoderamiento de la población

El Comité Comunitario de Acasico se ha conformado y logrado un lugar en la comunidad. La tarea siguiente fue trabajar en conjunto en dos dimensiones 1) el diseño de su propio proyecto de reubicación y 2) en la planificación de la vida en el nuevo poblado.

1) Hacia una arquitectura comunitaria

Una tarea de envergadura multifactorial y de enorme concentración para incluir todos los elementos necesarios en la planificación del nuevo poblado. Esta labor se realizó entre la FDS y el CCA, contando siempre con asesoría de especialistas de diversos los ramos del conocimiento. Entre otros: agrónomos para identificar actividades agrícolas en el nuevo asentamiento; arquitectos para el diseño de las viviendas de acuerdo a la lógica de vida de la población, para el diseño también de los templos y cementerio; urbanistas para el diseño del poblado; diseñadores para el poblado; ingenieros forestales para valorar el aprovechamiento silvícola; psicólogos que han dado servicio ya tención a las personas adultas y todo aquel que lo requiera en este proceso triste que lo hemos considerado como duelo; planificadores para

apoyar la urbanización del poblado; historiadores y cronistas para darle un contexto temporal del antes y después, así como la recuperación y preservación de la memoria histórica material e inmaterial; de relevante actuación ha sido la del politólogo para el apoyo en la delicada tarea de gestión y vinculación social y política de todas las partes implicadas; antropólogos sociales y sociólogos en la generación de información factual básica y el contexto sociocultural del fenómeno. En este tiempo, se ha ido aprendiendo de todos, pero lo más importante es que los integrantes del CCA han visualizado la dimensión del problema social y sobre todo, están afrontándolo adecuadamente.

Podemos enumerar el diseño arquitectónico comunitario resaltando los elementos clave: la vivienda (de las cuales se han propuesto dos tipos a elegir), el cementerio, los templos católicos, la distribución espacial del poblado, el lugar del asentamiento (elegido por la gente).

Hay que decir que estas propuestas son viables y factibles, incluso representan menor costo que lo presupuestado en el primer proyecto.

2) La planificación de la vida en el nuevo asentamiento

Este rubro es uno de los más trascendentes, ya que se trata de diseñar la propia vida en un nuevo lugar, sin oportunidad de contar con tierra para el cultivo como se tiene actualmente y con reducidos potreros para el ganado.

Con una visión de región, la FDS está promoviendo la creación de comités de distinto sector productivo, entre las que se encuentran:

- a. Empresas sociales para la construcción.
- b. Multiservicios, ecoturismo y pesca deportiva en Acasico.
- c. Alimentos preparados Acasico.
- d. Ladrilleros Mexty.
- e. Transportistas y maquinistas Mexticacán.
- f. Carpinteros de Mexticacán y Acasico.

Ir trabajando sobre el sustento familiar en el nuevo lugar es prioritario para las familias dado que el proyecto de reasentamiento no lo incluye actualmente, aunque se está promoviendo que así sea.

Además de estas asociaciones, se está trabajando en la planificación de gestiones de proyectos productivos a nivel familiar, como invernaderos, huertos familiares, animales de traspatio, entre otros.

Los resultados

Hasta el momento se ha logrado lo siguiente:

1. Detener el proyecto de reubicación del poblado de Acasico de la CNA
2. Incorporar a la población en el diseño y operación del proyecto.
3. Organizar y empoderar a la población que sufría un fuerte shock ante el inminente destino de trasladarse a otro sitio.
4. Sistematizar de manera explícita la voz de la gente en un documento que ha sido entregado a las autoridades a fines del mes de julio, y que recoge sus propuestas. Este documento de 65 páginas se denomina “Guía para la sustentabilidad en el reasentamiento de Acasico”, representa los “términos de referencia” para incluirlos en la licitación del proyecto, y que esperamos la CNA pida a quien gane el concurso su respeto y seguimiento.
5. El CCA y la FDS acuerdan dar seguimiento a la propuesta.
6. Los sentimientos y percepción de la gente en cuanto a tristeza y malestar continúan, pero ahora aparece algo que no existía, y que vale la pena mantener, esperanza.

Reflexiones finales sobre la participación del Tercer Sector en cuestiones similares

Para la mucha gente de la región la FDS no es más que “la CONAGUA disfrazada”, para muchos funcionarios del gobierno la FDS “no es más que unos oportunistas que quieren sacar dinero de esta coyuntura”; esto nos habla de la necesidad de posicionar de manera más contundente el Tercer Sector. Para que tenga un lugar explícito en las decisiones de los gobiernos a la hora de intervenir en la vida de la población cualquiera que sea la finalidad.

Aún existe poca o nula sensibilidad de las autoridades, por abrir la puerta o la ventana a este sector para que no sea “a pesar de ellos, sino con ellos”, como se hagan las cosas en este país. Tendremos que trabajar en posicionar la imagen de nuestro sector como coadyuvante, colaborador, no como los vigilantes o contralores incómodos.

El trabajo de diálogo en la praxis, y no sólo en los acuerdos de escritorio entre ambos sectores (público y social), es como consideramos trabajar juntos. Y son los casos, circunstancias y condiciones concretas en los que se da la oportunidad. Porque son los beneficiarios, la población o los individuos, los que al final cuentan, a los que nos debemos y a quienes servimos.

Referencias

1. Cárdenas, Manuel <http://eldiariodeguadalajara.com> mayo de 2013
2. Cernea, Michel (1997). Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural. México: Fondo de Cultura Económica.
3. Comité Comunitario de Acasico y Fundación para el Desarrollo Sustentable (2013). Guía para la sustentabilidad en el reasentamiento de Acasico. México.
4. García, Rolando (2006). Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona, España: Gedisa.
5. FDS (2013). Etnografía de Acasico, Jalisco, México. México. Documento de trabajo.