

Matriz de Incidencias para las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una propuesta de análisis

Fecha de recepción: 26-08-2013

Fecha de aceptación: 26-11-2013

Ana Lilia Valderrama Santibáñez¹

Rosa Isela Fernández Xicoténcatl²

Martín Vázquez Leyva³

Omar Neme Castillo⁴

RESUMEN

Este documento tiene como objetivo caracterizar las relaciones entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el Estado mexicano en el periodo 2009-2012 a través del Programa de Coinversión Social. Para ello, se propone una Matriz de incidencias, en la cual se identifican las relaciones de continuidad en el programa, así como las principales consecuencias en la distribución de los recursos respecto al ámbito de desarrollo social. Se trabaja con una muestra de 141 organizaciones con relaciones de continuidad. Se plantea una tipología de OSC a partir de la incidencia geográfica y social donde las organizaciones se concentran en cuatro grupos: trascendentales, avanzadas, débiles y en crecimiento. Se determina que las relaciones en general son limitadas, principalmente por los escasos recursos del programa.

Palabras clave: Relaciones entre Sectores, Organizaciones de la Sociedad Civil, Tercer Sector, Proyectos de Coinversión Social, Incidencia.

¹ Profesor-investigador de la sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: avalderrama@ipn.mx

² Profesor-investigador de la sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: f.isela@gmail.com

³ Estudiante de Doctorado en Ciencias de la Administración de la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: amartin_vazquez@live.com.mx

⁴ Profesor-investigador de la sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: oneme@ipn.mx

ABSTRACT

The aim of the paper is to characterize the relationship between Civil Society Organizations (CSO) and the State Mexican in the period 2009-2012 through the Social Coinvestment Program. To do this, we propose a Matrix of incidents in which relationships of continuity are identified within the program, as well as the main consequences of these in the distribution of resources on the scope of social development. The study used a sample of 141 organizations with continuity relationships. A typology of CSO is proposed based on geographical and social incidences where organizations are concentrated in four groups: transcendental, advanced, weak and growing CSO. It is determined that relationships are limited, mainly by the restricted resources of the program.

Key Words: Relationships between Sectors, Civil Society Organizations, Third Sector, Social Co-investment projects, Incidence.

1. Introducción

En nuestro país, la forma en que históricamente se establecieron las relaciones entre el Estado mexicano, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y las instituciones que integran a la sociedad, estableció las bases en que se regula el modo de distribución de los recursos y la orientación de los proyectos de las OSC que participan en el Programa de Coinversión Social (PCS); éste último, como mecanismo de política gubernamental de soporte a este tipo de organizaciones.

No obstante, la asignación y distribución de los recursos –sobre todo los financieros– para apoyar los proyectos de las OSC, paulatinamente se ha caracterizado por su escasez a partir de la década de los noventa: tan sólo poco más de 200 mil pesos en promedio por proyecto. En el presente, financiar las labores de las OSC relacionadas con temas vinculados al desarrollo social es primordial para alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2012, los cuales, sin embargo, se han concentrado en áreas que no contribuyen de manera inmediata a reducir los problemas que afronta el país.

Cabe señalar también que el marco jurídico-normativo que ha regulado las actividades de estas organizaciones ha mostrado signos de su agotamiento. Entre otras causas, principalmente a su falta de adecuación a las nuevas condiciones en que se entretienen las relaciones Estado-OSC. Dicha situación obstaculiza y desfavorece, hasta cierto punto, las diversas etapas del proceso del ciclo de vida de las OSC, convirtiéndose en una compleja tarea administrativa para éstas.

La ambigüedad generada por los cambios en los temas, procedimientos y montos erogados en las convocatorias del PCS, ha sido otro factor limitante para la institucionalización de las organizaciones civiles. Este escenario obliga a que estas organizaciones constantemente busquen implementar estrategias diferenciadas en función del grado de capital social, de la antigüedad y aprendizaje organizacional, de la cercanía e influencia con actores clave del gobierno u otras OSC mejor consolidadas, etcétera, dirigidas a su adaptación a dichos cambios. Sin embargo, este proceso toma lugar en condiciones de inequidad, sobre todo para aquellas OSC con menor empoderamiento de adaptación.

Además de las limitaciones externas mencionadas, las OSC enfrentan problemáticas internas que reducen su potencial de impacto en términos de desarrollo social, tales como niveles bajos en profesionalización, trabajo en redes, uso de nuevas tecnologías, capacidades y habilidades de búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, entre las principales. Aspectos de los que el Estado mexicano no ha promovido esfuerzos y estrategias suficientes, diversificadas y concretas para promover una planeación dirigida a fortalecer estos elementos procesuales y estructurales de la vida interna de las OSC.

En suma, pareciera entonces que bajo estas condiciones las relaciones entre el Estado mexicano y las OSC a través del PCS se redujeran a una simple función del tipo normativa y fiscalizadora, sin posibilidades de una mayor interacción cercana entre ambos. Es decir, además del PCS, aún faltan estructuras o mecanismos institucionales intermedios que posibiliten estrechar las brechas entre los niveles macro –el gobierno federal– y micro –las OSC–, así como producir dinámicas de retroalimentación en la forma de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

Aun así, este trabajo defiende la idea de que el PCS ha favorecido que las OSC se vinculen, en cierta medida, con dependencias del gobierno, con otras organizaciones sociales nacionales e internacionales, así como con la población objetivo a la que dirigen sus proyectos. Todo ello con el objetivo de mejorar los procesos de implementación de los recursos, el impacto de las acciones de aquellas, y la apropiación de los proyectos por parte de los usuarios de estas organizaciones de manera local y regional. Esto es lo que para el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), encargado del PCS, define como *incidencia geográfica y social, respectivamente* (Indesol, 2011).

De este modo, el presente documento parte del principio de que cuanto mayor sea la capacidad de incidencia, mayor será el impacto y gestión de las acciones de las OSC apoyadas por el PCS, lo que resalta el papel de una incidencia eficaz de la sociedad civil como promotora de la transformación social del país.

La relevancia de la incidencia de las OSC es que contribuye a establecer las bases necesarias para construir una ciudadanía activa, al involucrar esfuerzos coordinados tanto de los beneficiarios como de las instituciones públicas a fin de promover formas variadas de inclusión social, a través de la implementación de los proyectos de estas organizaciones, modificando a su vez las prácticas y valores de la sociedad mexicana. De ello depende, por lo tanto, el papel preponderante de la relación Estado mexicano-OSC.

Para fundamentar las bases antes descritas, se propone la construcción de una *Matriz de Incidencia* como herramienta analítica que permita un mejor acercamiento a las consideraciones antes expuestas.

De este modo, el objetivo de este trabajo es caracterizar las relaciones entre el Estado mexicano y las OSC a través del PCS en el periodo 2009-2012, en el cual existe información disponible respecto a las experiencias y aprendizajes de estas organizaciones. Para cumplir con este propósito, el trabajo se estructura en el orden siguiente: el primer apartado expone los conceptos principales, tales como Tercer Sector, actores sociales, tipos de relaciones con los sectores público y privado, y capacidad de incidencia. En los siguientes dos apartados se describe el diseño y formas de convocatorias del PCS, así como el análisis de datos para observar la evolución en la estructura por ámbito funcional de destino de los recursos del programa. En el cuarto apartado, se realiza una propuesta para clasificar a las organizaciones

de acuerdo con la incidencia social y geográfica que presenten. Finalmente, el último apartado expone las reflexiones y conclusiones de este trabajo.

2. Estado, Mercado y Tercer Sector: formas de interrelaciones

En la actualidad, el término Tercer Sector (TS) se utiliza para referirse a muy diversos tipos de organizaciones: no gubernamentales, de autoayuda, de caridad, de redes y clubes, y empresas sociales, entre muchas más, y que no “entran” en las categorías de clasificación tradicionales del Estado o del mercado.

La definición TS depende de la perspectiva teórica y disciplinar con la que se la observe, así como de los diferentes matices que adquiere en función de las circunstancias propias del contexto en que se le reflexiona. Mediante un apretado resumen, a continuación se describen los principios generales de los enfoques disciplinarios predominantes en la literatura sobre las definiciones del TS.

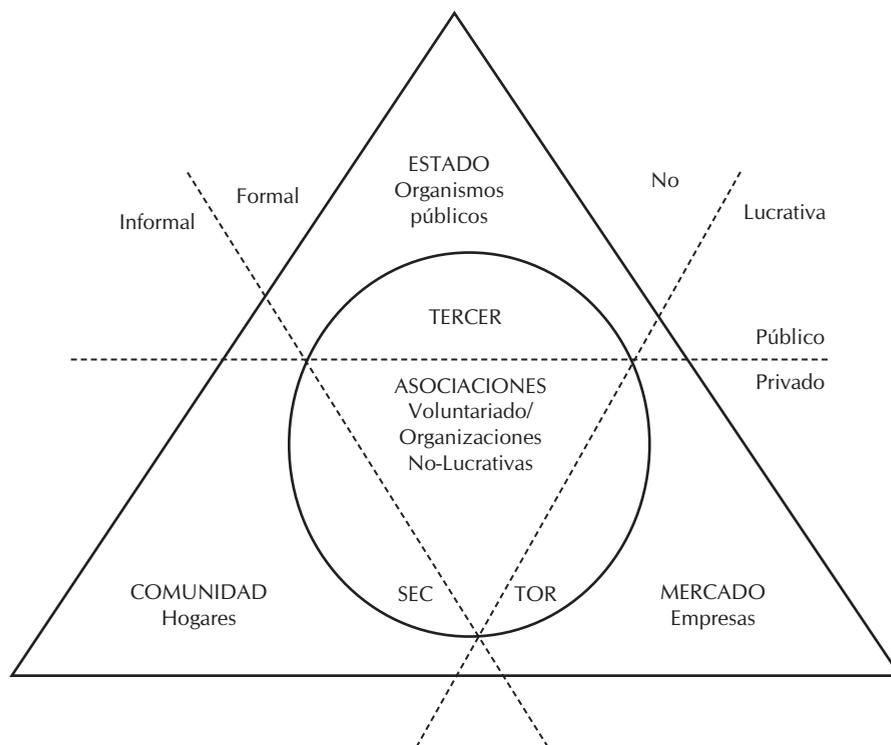
El enfoque *estructural* considera que el TS se conforma por organizaciones que no son públicas ni de mercado, sino “residuales” en relación con estas dos últimas. La perspectiva *voluntarista* relaciona al TS con el “trabajo voluntario”, tomando como criterios de inclusión aspectos referentes a la naturaleza legal, económica o estructural-operativa de las mismas organizaciones. La definición *legal* considera al TS conformado por un conjunto de atribuciones, derechos y deberes, así como el cumplimiento de normas y reglas específicas mediante las cuales las OSC y los actores sociales adquieren su reconocimiento, estatus legal e institucional para el desempeño de sus actividades públicas y privadas. Desde el punto de vista *económico*, el TS lo integran sólo aquellas organizaciones en las que los recursos tienen como fuente principal los donativos privados y las subvenciones. Finalmente, la visión *política* identifica a las OSC con la misma *sociedad civil*, concibiéndolas como un actor unitario con poder de decisión, acción y voluntad, en lucha permanente por diferenciarse de la esfera estatal.

Estos enfoques tienen en común en derivar en determinismos, ya sea en la forma del estructural-funcionalismo o del voluntarismo de la acción. Sólo en años recientes se ha reconocido el carácter heterogéneo, complejo y diferenciado de las OSC. Sin embargo, llegar a este punto depende del tipo de cambios estructurales mayores, como se verá más adelante.

Respecto al por qué del nombre de “Tercer Sector”, algunos autores (Verduzco, 2001; Roitter, 2004) señalan que la denominación *tercero* se debe al esfuerzo de diferenciar y ubicar a este sector dentro de un orden secuencial de subordinación lineal y jerárquica de mayor a menor. Así, el Estado constituye el primero, seguido del mercado y, como tercero, a estos grupos emergentes de la sociedad. Asimismo, los autores señalan que estos grupos no constituyen por sí mismos un sistema, en el sentido clásico del término, por lo que es preferible usar el calificativo de “sector”.

Por otro lado, autores como Pestoff (1999), en su esfuerzo por definir a los actores que deberían estar involucrados en la construcción de un Estado de bienestar democrático, realizan una “división de sectores”, dejando en claro que en el TS hay organizaciones e instituciones relacionadas de manera *mixta*, y que además de involucrar al Estado y al mercado, consideran incluso a un “Cuarto Sector”, definido como el comunitario-familiar. Tal es el caso, por ejemplo, del trabajo no asalariado de las amas de hogar en las sociedades modernas occidentales. Por consiguiente, se ha pasado de una relación trídica a una cuádruple, por lo que las definiciones sobre el TS se complejizan aún más.⁵ Véase figura 1.

Figura 1
El Tercer Sector en el Triángulo del Bienestar



Fuente: Pestoff (1999).

⁵ La diferenciación puede “descender” aún más hasta el nivel micro, es decir, al de las relaciones familiares y de amistad, por lo que algunos autores hablan ya hasta de un “Quinto Sector” (Smith; 1991, en Jerez y Revilla, 1998).

Con lo hasta aquí expresado, es posible afirmar que las OSC son los actores sociales de este Tercer Sector, compuesto por entidades creadas por los mismos miembros de la sociedad y que llevan a cabo funciones que el gobierno o mercado no siempre puede realizar o lo hace de forma limitada o ineficiente.

Los criterios establecidos por Salamon y Anheier (1997), constituyen una buena orientación para caracterizar al TS, a saber:

- 1) Son organizaciones formales, es decir, con presencia y estructura institucional, con mecanismos legales que regulan el ingreso, permanencia, promoción y exclusión de sus miembros y las relaciones entre ellos; cuentan con espacio físico y manuales de procedimiento, planes formales, etc., que garantiza su coherencia organizativa.
- 2) Son organizaciones privadas en el sentido que tienen existencia separada del gobierno y sus funcionarios públicos. Esto no excluye, sin embargo, la posibilidad de recibir recursos públicos. Además, no son controladas por entidades comerciales privadas.
- 3) Los beneficios generados no son distribuidos entre los propietarios, miembros o empleados de manera directa o indirecta, sino reinvertidos en las actividades de la organización, o bien, para incrementar el patrimonio de ésta. En otras palabras, son organizaciones conectadas con el principio de la “utilidad social”, sin beneficio económico privado.
- 4) Son autónomas, ya que controlan esencialmente sus actividades, es decir, cuentan con un grado de independencia y equipamiento que les permite decidir sobre sus actividades.
- 5) Poseen un grado significativo de participación voluntaria, ya sea en las actividades de la entidad o en la administración de sus asuntos internos. Sin embargo, esto no implica que la mayoría de los ingresos generados por la organización provengan de los voluntarios o que la mayoría de la plantilla deba ser voluntaria.

Así, el Tercer Sector está constituido por todas las organizaciones no gubernamentales, pero incluye, además, a organizaciones privadas y gubernamentales, toda vez que apoyan causas similares. Para Jegers (2009), las Organizaciones de la Sociedad Civil, a menudo llamadas sin fines de lucro, organizaciones de voluntarios, organizaciones no gubernamentales o de terceros (Diestre y Viggiano, 2009), son entidades polivalentes capaces de engranar recursos y racionalidad del Estado, del mercado y de las familias.⁶

⁶ Influenciados por la Organización de las Naciones Unidas, el término “Organizaciones No Gubernamentales” se emplea indistintamente en los países en desarrollo para designar a la sociedad civil. Sin embargo, Powell y Steinberg (2006) desde una visión histórica, señalan que la noción del sector no lucrativo va más allá, al entenderse como el vehículo de respuesta socialmente organizada contra las cotas de poder, a partir del papel de expertos de estas organizaciones y su capacidad de supervisión de los derechos humanos y de presión por reformas del Estado. De este modo, para Marsal (2009), los distintos

Como se vislumbra entonces, el TS no ocurre en el vacío, sino que adquiere su sentido, legitimidad y funcionalidad en las diversas interacciones que mantiene con el Estado, el mercado, la sociedad en general y consigo mismo. De acuerdo con Isunza y Hevia (2006), éstos se relacionan en un espacio social, conformado alrededor de una serie de bienes sociales. La interacción se produce porque los actores sociales se asocian para producir, dividir e intercambiar esos bienes de maneras socioculturalmente definidas.

En particular, el Estado y la sociedad civil⁷ entran en contacto en espacios que Isunza (2006) llama *Interfaces Socio-Estatales* (ISE). En palabras del autor, la interacción se genera ya sea por la iniciativa de demandas o participación ciudadanas o por la facticidad de una política pública. Para Isunza y Hevia (2006), las ISE están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales) concernidos.

Las ISE parten de seis supuestos básicos (Isunza y Hevia, 2006): i) la interfaz es un espacio social concreto constituido por los intercambios de sujetos intencionales, en el que se disputa un tipo específico de bienes a partir de relaciones asimétricas entre sujetos sociales; ii) la interfaz socioestatal es uno de los posibles espacios de intercambio; iii) los sujetos de la interfaz, sociales y estatales, pueden ser individuales o colectivos; iv) los sujetos poseen proyectos sociopolíticos (estrategias de conocimiento, normas y valores); v) los sujetos establecen relaciones en las que intercambian bienes, prestigio, etc.; vi) debido a que las relaciones entre sujetos comúnmente son asimétricas, la escala es crucial para analizar los casos concretos de interfaces.

Asimismo, estos autores resumen la posible configuración de relaciones entre Estado y sociedad civil, a partir de la lógica subyacente en dos tipos generales: *cognoscitiva* y *política*. En el primero aparecen la *interfaz de contribución*, en la que las OSC informarán al Estado; la *interfaz de transparencia*, donde el Estado informa a la sociedad civil; y, la *interfaz comunicativa*, en la que el proceso de información es recíproco. En el segundo tipo se encuentran la *interfaz mandataria*, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado; la *interfaz de transferencia*, en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil; y, la *interfaz cogestiva*, donde ambas entidades mantienen una relación de cogestión.

Con base en las definiciones anteriores, en seguida se muestra una descripción de las relaciones que se dan entre el TS y los demás ámbitos en función del contexto que les da origen:

enfoques y etimologías del tercer sector, sociedad civil, ONG, OSC, organizaciones sin fines de lucro, etc., señalan la existencia de diferencias conceptuales; que reflejan la las pujas ideológicas en el sector. De acuerdo con él, hay actores interesados en imponer alguna denominación porque se acerca más a su forma de ver al tercer sector y cómo debería actuar en relación a otros sectores de la sociedad.

⁷ Se ha equiparado Tercer Sector con Sociedad Civil. No obstante, analizar esta cuestión rebasa las pretensiones de este trabajo. Para éste, el TS constituye el espacio mayor en el que se desenvuelve aquella. Por consiguiente, cuando se mencione a la "Sociedad Civil" será en lo dicho por los autores citados, pero se debe tener presente esta distinción a lo largo del documento.

- Estado-Tercer Sector: el TS surge como estrategia para fortalecer el proceso de descentralización política y administrativa hacia entidades regionales y locales. El Estado fomenta esfuerzos de *gobernanza* con las OSC bajo esquemas de corresponsabilidad para la *implementación* de políticas y *programas* compensatorios y de atención a grupos sociales vulnerables. Desde este ángulo, es claro que el Estado sigue siendo clave en el proceso de transformación social ya que representa una instancia capaz de impulsar, mediante coacción o consenso, una agenda política que determina dicho proceso (Alzugaray y Chaguaceda, 2010).
- Mercado-Tercer Sector: el mercado configura una situación *ad hoc* para la búsqueda de intereses privados que logren solucionar problemas públicos. En consecuencia, se tienen empresas privadas con enfoque de mercado que deciden participar activamente en la solución de problemas públicos, adquiriendo responsabilidades y coordinando actividades para la implementación de soluciones.
- Tercer Sector-Tercer Sector: El ideal de esta relación se expresa en que las OSC han alcanzado un alto grado de autodesarrollo organizacional e institucional, son autofinanciables y con gran potencial de profesionalización reflejados en la calidad de servicios que brindan directamente a su población objetivo. En este nivel forman redes horizontales para la ejecución de proyectos conjuntos, desarrollando estrategias más completas y coordinadas para sus modelos de atención.

43

La tipología anterior permite también distinguir que las dos primeras relaciones implican formas de control y regulación jerárquica-vertical hacia el TS, en aspectos que se traducen en cierta subordinación financiera para la realización de sus actividades. Por ejemplo, en 2007 los donativos o subsidios del gobierno federal constituían poco más del 30% del financiamiento de este tipo de organizaciones (Verduzco, *et al.*, 2009). Así, podría señalarse que a partir de entonces se está en una *interfaz de transferencia*. Si este fuera el caso, podrían producirse “efectos no deseados”: por un lado, el Estado fomentaría relaciones clientelares y de control en la definición de los objetivos, uso y distribución de los recursos en las acciones de las OSC, a fin de obtener cuotas de poder político-electoral, y bajo formas no transparentes.⁸

Por el otro, empresas lucrativas privadas también podrían tener cierto control y mediación en los objetivos de las OSC, reflejado en prácticas monopólicas con fines privados y no sociales, y bajo condiciones también de falta de transparencia en el manejo y destino de los recursos.

En sus primeras dos relaciones, el desarrollo del TS está supeditado a la forma en que se ha instrumentalizado desde la lógica del poder político y a la dependencia

⁸ En el caso de México, la organización Pro Vida, constituye un caso ejemplar de desvío de fondos y recursos no relacionados con su trabajo. Véase www.fundar.org.mx/pdf/CasoProvida.pdf

financiera, dado el entorno poco propicio del sector que dificulta sus posibilidades de autofinanciamiento (Verduzco *et al.*, 2009),⁹ pudiendo desembocar en la pérdida de legitimidad social (Jerez y Revilla, 1998).¹⁰

En la última relación, por el contrario, los actores sociales tienen intereses, objetivos, incentivos, derechos, lógicas y recursos propios (incluidos los económicos), mantienen bases firmes de solidaridad con sus pares y un cuestionamiento y vigilancia permanente sobre la actuación de los otros dos poderes institucionales, entre otras virtudes.

Es en este marco de relaciones en que el TS adquiere su sentido, expresión e historicidad, en su búsqueda por ganar espacios de representación y legitimidad no sólo para autodescribirse analítica y conceptualmente, sino para contribuir al bienestar general. En pocas palabras, el TS busca transitar hacia una *interfaz cogestiva*.

44 Por otro lado, en la literatura no existe una definición única y generalizada de "incidencia de las OSC", pero se vislumbra su importancia en el sentido de que permite construir una ciudadanía con mayores capacidades de participación. De acuerdo con la Fundación SES (2004), la incidencia implica esfuerzos coordinados de beneficiarios e instituciones públicas que llevan a cambiar el paradigma social, es decir, la inclusión de los beneficiarios y su vinculación con entidades públicas (que podría catalogarse como de *interfaz comunicativa* y *mandataria*), a partir de la implementación de los proyectos de estas organizaciones, a partir de lo cual se modifican la visión, prácticas y valores de la sociedad, estableciéndose nuevas bases para una transformación social.

De acuerdo con esto, lograr una incidencia eficaz de las organizaciones civiles en México, exige procesos de vinculación e inclusión en las acciones de la sociedad civil tanto de los grupos atendidos como de las dependencias gubernamentales.

En el ámbito de las políticas públicas, Jenkins (2006) visualiza a la incidencia como aquellos intentos de influir sobre las decisiones institucionales en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados. En esta lógica, la incidencia puede interpretarse como la capacidad de las organizaciones civiles de influir en las decisiones y acciones tanto de los grupos vulnerables o comunidades que atienden, así como de las diferentes entidades gubernamentales con las que se vinculan para la implementación de sus proyectos a partir de las necesidades identificadas en la sociedad.

Para llevar a cabo lo anterior, la formulación y ejecución de los proyectos de las organizaciones civiles supone un proceso de seis etapas: identificación del problema social; incorporación del problema en la agenda de la organización; diseño del proyecto que contribuya en su solución; implementación del proyecto; monito-

⁹ De acuerdo con Ablanado (2009), se caracteriza por fuertes carencias de recursos materiales y financieros y constante rotación de recursos humanos, lo que limita el desarrollo institucional de la OSC, y evita la obtención de mayores recursos, implicando una dinámica perversa.

¹⁰ Entendido como un proceso a través del cual un objeto social, individual o colectivo, se acepta o interpreta como legítimo. Para Johnson *et al.* (2006) la legitimidad se construye al transitar por cuatro etapas: innovación, validación local, difusión y validación general.

reo, control y evaluación del mismo; y, en su caso, repetición.¹¹ Por consiguiente, en la medida en que las organizaciones trabajen de manera cercana con su población objetivo en cada etapa para tomar decisiones y acciones conjuntas, el potencial de impacto social de los proyectos aumentará.

En última instancia, la incidencia –a través de la operación de los proyectos de las OSC– propicia el empoderamiento de los ciudadanos como actores sociales. En otras palabras, fortalece la capacidad de éstos para proponer acciones en búsqueda de su propio bienestar, y para construir instituciones, formales o informales, más fuertes y responsables, permitiendo cumplir ciertos objetivos de manera eficiente y sistemática.¹²

La incidencia de las OSC puede verse reflejada en aspectos como:¹³ i) la calidad del involucramiento y la organización de los ciudadanos para vincularse con las OSC; ii) la fuerza de la relación con instituciones públicas; iii) la presencia de intereses excluidos en los procesos de toma de decisiones; iv) la rendición de cuentas hacia la sociedad; v) los valores, ideas y comportamientos que moldean roles y responsabilidades sociales que forman líderes para cada sector.

Para fortalecer lo anterior, Croce (2003) identifica cuatro niveles de incidencia:¹⁴ a) *Normativo*, cuando se influye en las normas, leyes, reglamentos y declaraciones, con alcance local o global; b) *Institucional*, que lleva a realizar modificaciones en las funciones institucionales; c) *Sociocultural*, el cual implica cambios en la visión social respecto a determinados temas o problemas y considera nuevos elementos de valoración para todo el grupo o comunidad, y d) *Subjetivo*, representado por cambios en las percepciones y actitudes individuales de los actores.

Con base en estas fundamentaciones, se espera que la implementación de aquellos proyectos financiados por el PCS pueda ejercer algún efecto en los cuatro niveles antes referidos. De ser así, los beneficiarios de las OSC modificarían sus percepciones y comportamientos en cuanto a la definición de los problemas sociales, y, en consecuencia, tendrían mayores capacidades para apropiarse de los proyectos para que en etapas posteriores puedan replicarlos.

Por último, en el contexto del país en el que los grupos vulnerables o determinadas comunidades –actores sociales– operan sin estructura, de forma fragmentada y aislada en el proceso de toma de decisiones, las OSC juegan un rol central para promover

¹¹ Para González y Garay (1999), la incidencia requiere ser interpretada como un proceso en la definición y ejecución de las políticas públicas, lo que implica la construcción del problema público; la incorporación del problema en la agenda; el diseño y formulación de una política pública; la implementación de una política; el monitoreo, evaluación y control de las políticas.

¹² Cabe señalar que el alcance de la incidencia está en función de las capacidades institucionales de este tipo de organizaciones y de los contextos sociales, políticos y económicos específicos de la población en la que intervienen; por lo que estos procesos pueden potenciarse a través de acciones públicas como las establecidas en el PCS.

¹³ La Fundación SES (2004) sugiere que la incidencia en políticas públicas puede analizarse a partir de cambios en estos aspectos.

¹⁴ Alberto Croce, “Actores Sociales y Políticas Públicas”, presentado en el Foro Sobre Incidencia en Políticas Públicas convocado por Ashoka, Buenos Aires, 2003.

la participación de estos grupos. Los proyectos con incidencia social de las OSC permitirían superar estas limitaciones estructurales. Por lo tanto, el papel de estas organizaciones es establecer fuertes vinculaciones con instituciones de todos los sectores sociales.

Con lo visto hasta aquí, la capacidad de incidencia de las OSC se presenta como un cambio de paradigma para enfrentar problemas sociales desde abajo, al implementar proyectos con valor agregado al ser asimilados de manera activa por sus beneficiarios. Así entendida, la incidencia significa un proceso mediante el cual no sólo se logran determinados objetivos, sino que durante la ejecución de los proyectos los actores de todos los sectores se reconocen a sí mismos con capacidades para generar propuestas que contribuyan a mejorar sus estándares de calidad de vida. En este sentido, ¿hasta qué punto el PCS logra cumplir con estos principios? Para dar respuesta a esta inquietud, conviene describir sus lineamientos y operación.

46

3. El Programa de Coinversión Social

El Programa de Coinversión Social se enfoca en apoyar a las OSC en relación con las necesidades sociales que éstas detectan como prioritarias de atención. Se le denomina de “coinversión” porque el gobierno financia los proyectos junto con la inversión de las OSC a través de recursos monetarios o en especie. Esta idea, además, considera la configuración de redes entre estos actores sociales para construir relaciones horizontales que favorezcan sus prácticas de operación (Sánchez, 2012).

El Programa Nacional de Solidaridad de 1988 y la creación del Instituto Nacional de Solidaridad (Insol) en 1992, que operaría el entonces Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se convierten en los principales antecedentes del PCS. En 1993 se crea el Fondo de Coinversión Social (FCS), con una inversión de diez millones de pesos para 115 proyectos de OSC, a través de dos convocatorias: de concurso general y de promoción específica (Verduzco *et al.*, 2009). Para 2001, el Insol se transforma en el actual Indesol.

En la actualidad, el FCS se consolida como el Programa de Coinversión Social, y promueve la participación de tres tipos de actores: Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación. Su objetivo es contribuir al desarrollo del capital social¹⁵ desde la dimensión de co-

¹⁵ No hay una acepción totalmente aceptada del concepto “capital social”, pero la literatura lo asocia con el patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad, que se extienden progresivamente a toda la sociedad (CEPAL, 2007). Para mayores detalles de la noción del capital social, véase Bourdieu (1986), Coleman (1990), Putnam (1993), Woolcock (1998) y Arriagada (2003). En este trabajo el “capital social” se entiende tal como lo define el Programa de Coinversión Social en sus Reglas de Operación de 2012, el cual se refiere a: “(...) recursos sociales como la confianza, las normas, la reciprocidad y la solidaridad que contribuyen a incrementar el bienestar de la población”.

hesión social,¹⁶ a través del fortalecimiento de estos actores sociales y relacionar dichos objetivos con la política social (Diario Oficial, 2013).¹⁷

Los recursos para el programa provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación asignados al Indesol, el cual formula las Reglas de Operación que estipulan la forma en que se debe llevar a cabo cada proyecto, definiendo beneficiarios, apoyos, derechos, obligaciones y sanciones.

El procedimiento para que los actores sociales accedan a los apoyos económicos del PCS y sean evaluados por el Indesol se divide en seis etapas. La primera corresponde a la *publicación de la convocatoria y recepción de documentos*, para ello, el Instituto convoca anualmente a las posibles organizaciones participantes para el envío de sus propuestas. En cada convocatoria se establece el presupuesto y monto total al que se puede acceder por proyecto, así como el proceso y plazos de cada etapa. Esta fase es relativamente sencilla, ya que sólo se necesita contar con los papeles en regla.

En la segunda etapa, *validación y dictaminación*, a través de comisiones tripartitas (OSC, academia y gobierno) se revisan la viabilidad técnica, metodológica, financiera e impacto social, por lo que es esencial que los proyectos presentados describan objetivos, problemática, alternativas de solución, población objetivo, formas de evaluación, transparencia en resultados e impacto, así como la concordancia entre sus fases.

En la tercera etapa, se realiza el *ajuste de los proyectos seleccionados*, de acuerdo con las observaciones y cambios que las comisiones señalaron. Aquí se establece una relación de retroalimentación debido a la interacción entre las partes concurrentes.

El *convenio jurídico* corresponde a la cuarta etapa, la cual consiste en la firma del convenio en donde se explicitan las obligaciones y derechos de los actores sociales, y se establecen los tiempos de la entrega del informe parcial y final.

¹⁶ No existe consenso respecto a la definición de “cohesión social”. La mayoría de las interpretaciones hace referencia a aspectos como pertenencia, unión a un grupo, voluntad de participar y de compartir resultados. Por ejemplo, para Markus y Kirpitchenko (2007) la cohesión social incluye tres elementos: visión compartida, respecto a valores universales, respeto mutuo y aspiraciones comunes o identidad compartida por los miembros de un grupo; pertenencia a un grupo o comunidad, donde un grupo central o comunidad funciona adecuadamente basado en metas y responsabilidades compartidas, así como en una voluntad de cooperación con otros miembros; proceso, por lo que se percibe no como un resultado, sino como un proceso continuo sin fin de armonía social. La noción de “cohesión social” alude a una sociedad ideal bien amalgamada, con suficientes lazos de unión que les permite evitar conflictos y división. Se concibe como una vía de solución a problemas sociales, como exclusión y pobreza. En este sentido, la cohesión social puede entenderse como la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la marginación. Para la CEPAL (2007), la cohesión social se define como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan. Por último, el PCS no tiene una definición propia y explícita sobre cohesión social; no obstante, hace referencia a este último en cuanto a que “[...] se fomenta el grado de cohesión social al contribuir a la generación de capital social, mediante la promoción de interacción social, la inclusión en la toma de decisiones y la pertenencia de los actores sociales y su población [...]” (Diario Oficial, 2011).

¹⁷ En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el PCS se orienta a “Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación”.

La quinta etapa corresponde al *ejercicio de los recursos*, los cuales se entregan en dos partes: la primera ministración se deposita con la firma del convenio, y la segunda, una vez que se haya entregado el reporte parcial de actividades.

La última etapa refiere a que las OSC entregan el *informe final* e Indesol está obligado a dar seguimiento a los proyectos autorizados y realiza una *evaluación interna*.

Puede afirmarse entonces, que en las dos últimas etapas puede considerarse una *interfaz normativa*, dados los procedimientos establecidos, esto es, la relación muestra rasgos de participación social informativa (*interfaz de contribución*).

Por otro lado, la operación del PCS y sus efectos, tanto en relación con las OSC como en atención a la población objetivo, se encuentra sujeta a una serie de ventajas y desventajas, como se muestra en el siguiente Cuadro 1, lo que permite obtener una aproximación de la funcionalidad de este programa.

48

Cuadro 1
Ventajas y desventajas

Ventajas	Desventajas
Los beneficios de los proyectos muestran una mejor situación económica después de estar participando en algún proyecto perteneciente al PCS.	Actores sociales débiles y desarticulados para promover el desarrollo social de los grupos vulnerables.
El número de proyectos apoyados creció como resultado de la confianza generada alrededor del programa y mayor participación de las OSC.	La definición de la población potencial y objetivo del programa es cuestionable. Ambas se centran en los actores sociales y no propiamente en los grupos vulnerables, y no queda clara la justificación para apoyar a los actores sociales por sí mismos.
Generación de desarrollo social autónomo, más allá de los resultados tangibles.	El monto de los recursos públicos destinados a apoyar al TS no ha aumentado en la proporción que lo han hecho las OSC registradas.
El programa sirve para financiar, dar continuidad o mejorar programas relevantes de las OSC.	Los objetivos del programa son confusos y no permite que los recursos reflejen realmente resultados importantes para el desarrollo social.
Las OSC promueven la focalización de sus propuestas.	No se conoce el desmpeño y los resultados reales de los proyectos apoyados. La etapa de evaluación del PCS no cuenta con la posibilidad de implementar una exhaustiva evaluación de contenidos de los productos finales de los proyectos de investigación desarrollados. En la etapa de ajuste hay fallas de transparencia e imparcialidad.

Fuente: elaboración propia con base en Verduzco et al. (2004)

De manera general sobresale la necesidad de diseñar modelos de organización institucional que promuevan un mayor involucramiento y cercanía entre las OSC y el gobierno, a fin de fortalecer la retroalimentación en los procesos de implementación, seguimiento, evaluación y mejora en la toma de decisiones, y bajo esquemas de transparencia y rendición de cuentas, de modo que la relación incremente el grado de complementariedad y simetría. No obstante este ideal normativo, la relación entre Estado y OSC ha sido de un modo más concreto, como se describe en la sección siguiente.

4. Regularidades de la relación OSC-Estado: el caso del PCS

En este apartado se pretende identificar algunas regularidades de la relación entre las OSC y el Estado mexicano a través del PCS, así como su alcance. En la metodología de análisis se considera primero la base de OSC beneficiarias durante 2009-2012. Después, se identifican 235 organizaciones con relaciones de continuidad (al menos un proyecto en cada año). Como tercer paso, se selecciona aleatoriamente una muestra, con un error del 5%, un nivel de confianza del 95% y una probabilidad de ocurrencia entre 5 y 95%, respectivamente. Esto implica un total de 141 OSC en las que se centra la construcción y análisis de la Matriz de Incidencia que se propone más adelante.

Los resultados arrojaron que el número total de proyectos del PCS creció en 15% de 2009 a 2012, mientras que los recursos federales lo hicieron en 20%, lo que llevó a que el monto otorgado promedio pasara de 208.6 a 217.1 mil pesos, para representar un incremento de 4.1%.

Se puede afirmar entonces que el aumento del número de apoyos refleja la mayor confianza de las OSC en el PCS como una alternativa para la ejecución de sus proyectos, tal como lo señalan Verduzco *et al.* (2009). Estos resultados sugerirían, además, una estrecha relación entre el Estado y las OSC durante este periodo.

Sin embargo, aunque este incremento es importante, hay que considerar que las demandas sociales no han disminuido en el mismo periodo, especialmente aquellas relacionadas con seguridad social, rezago educativo y alimentación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), los indicadores de carencia por acceso a los dos primeros servicios registraron crecimientos negativos de 4.2 y 3.3, respectivamente, mientras que la carencia por acceso a alimentación creció 17% (Coneval, 2012).

En este contexto, la dinámica en las condiciones sociales y el limitado monto asignado al programa y, de éste a las OSC, han contribuido a una relación circunscrita al fomento de ciertas actividades, como se establece en el objetivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Por consiguiente, el alcance de las acciones de las OSC apoyadas por el PCS queda supeditado a una relación de carácter *fiscalizadora*, creada por esta misma ley (*interfaz de transferencia*). Dicho de otra manera, esta ley promueve determinadas actividades y restringe otras, pero deja de impulsar a las organizaciones mismas.¹⁸

¹⁸ María Angélica Luna Parra, titular de INDESOL. Segunda Mesa de Opinión Pública sobre Ley Federal de Fomento a las Acciones Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, convocada por la Comisión de Relaciones Exteriores y Organizaciones No Gubernamentales del Senado de la República en marzo del 2013.

De la información del cuadro, se observa un aumento en la concentración de los proyectos y montos en 2012. En este año, entre las categorías *desarrollo y vivienda*, *servicios sociales* y *salud* representaron 74.3 y 74.7% en montos y proyectos, respectivamente, en comparación al 2009, cuando significaron 68.8 y 68.6% cada uno. Asimismo, se observa un apoyo promedio de todas las categorías de 217 mil pesos en 2012, mostrando una tendencia de corto plazo positiva. En este mismo año, las categorías de *enseñanza e investigación*, *cultura y recreación* y *desarrollo y vivienda* fueron las de mayor financiamiento promedio y de tasas de cambio. En contraste, las de *derecho*, *promoción y política* y *servicios sociales* registraron en promedio una reducción de 20 mil pesos en el apoyo.

El análisis anterior refleja una relativa incongruencia en el interés del Indesol, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por alcanzar objetivos en materia de reducción de brechas sociales, económicas y culturales, así como de garantía de derechos ciudadanos, enmarcados en los ejes de igualdad de oportunidades y democracia efectiva. En este sentido, Salazar indica que la promoción a las acciones de las OSC ha sido traducida en la práctica en acciones primarias de control fiscal y administrativo, relegando a las actividades concretas de las OSC a una importancia secundaria.²⁰

Por consiguiente, este escenario se traduce en una relación *fiscalizadora* del Estado con las OSC, que tiende a coartar no sólo los proyectos del PCS, sino a restringir el espacio de institucionalización y desarrollo autónomo del Tercer Sector mexicano en su conjunto.

Por otro lado, Verduzco *et al.* (2009) afirman que el PCS contribuye a financiar, mejorar programas y dar continuidad a los proyectos de las OSC, reflejándose en la capacidad de incidencia de estas organizaciones. Así, en todo el periodo citado se financiaron 3,302 OSC en 6,886 proyectos distribuidos en 40 convocatorias distintas, tanto a nivel central como estatal.²¹

No obstante lo anterior, los recursos federales asignados a las OSC son escasos y limitan también el margen de acción de estas últimas.²² En 2012, 14.5% de los apoyos económicos federales se ejecutaron por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), sobre todo a través del Indesol, responsable del 44% de estos recursos. La escasez de recursos del PCS se contextualiza aún más al considerar que Indesol es la entidad de mayor vinculación con las OSC, a tal grado que el programa de coinversión es el principal referente financiero a estas organizaciones.

²⁰ Ana María Salazar. Mesa 2. Marco Jurídico Normativo en el Foro "Retos y perspectivas de las políticas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil. Balance a dos años de gobierno", Convocado por Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C., México 20 y 21 de octubre de 2008, en <http://www.causasciudadanas.org/>.

²¹ Se excluyeron 26 organizaciones que fueron apoyadas, pero que en el Padrón de Beneficiarios aún no se les asignaba monto económico para el apoyo.

²² En 2012, 66 Entidades y/o Unidades Responsables de la Administración Pública Federal otorgaron apoyos y estímulos (económicos o no) a OSC a través de 315 programas y/o acciones de fomento.

El monto de los recursos públicos destinados a apoyar a las organizaciones formales no ha aumentado en la proporción en que éstas lo han hecho. En 2009, había 8,916 OSC con Clave Única de Inscripción (CLUNI), y para 2012, estaban inscritas 19,826 organizaciones, lo que representa un crecimiento en términos brutos del 122%. Este cambio se enmarca en un contexto en donde el número de organizaciones fluctúa, entre otras razones, porque muchas desaparecen o cambian de figura jurídica. Pese a ello, de acuerdo con el Centro Mexicano para la Filantropía, A. C. (CEMEFI), la dinámica en la creación de OSC es tal que casi la mitad de las organizaciones con CLUNI durante 2001-2006 eran de reciente creación (CEMEFI, 2007).

52 En contraste, los recursos económicos destinados a las OSC mediante el PCS, apenas crecieron 20%. Se añade así un factor de explicación a lo que se ha señalado en este trabajo y por distintas evaluaciones externas al programa respecto a que los apoyos económicos otorgados a las OSC son reducidos (Verduzco *et al.*, 2009).

Por otra parte, las bases para la mejora de los programas de atención de las OSC se encuentran en dos instrumentos del Indesol: uno, mediante los reportes de las organizaciones, lo que permite registrar las actividades, experiencias, aprendizajes, logros y resultados de las acciones ejecutadas; y el otro, a través de la evaluación de los proyectos que el Instituto realiza con base en tres elementos: cumplimiento, transparencia y fortalecimiento. En consecuencia, en la medida en que estas organizaciones consideren ambos instrumentos, las opciones de ejecución exitosa aumentan.

Considerando la continuidad del PCS, se tiene que en total se emitieron 78 convocatorias en todo el periodo; menos de la mitad de los temas se mantuvieron en los cuatro años de estudio.²³ Asimismo, 27% de los temas convocados se realizaron en uno solo.²⁴

Esta fluctuación en las convocatorias en función del tema prioritario en la agenda de desarrollo, lleva a que las OSC que no necesariamente trabajan o se vinculan indirectamente con los temas, y que se caracterizan por limitados recursos y cierta trayectoria en la implementación de proyectos, busquen alternativas para no dejar sin apoyo a sus beneficiarios. Así, enfrentan dos opciones extremas: ajustar el objetivo social de su organización a cambio de competir por recursos monetarios del PCS, o bien, buscar otras fuentes de financiamiento respetando dicho objetivo.

En cualquier caso, esta situación ha llevado a crear un ambiente de incertidumbre y de presión laboral en las OSC que termina por afectar la confianza e imagen de las mismas ante la sociedad, y limitar el impacto de sus proyectos y proceso de institucionalización.

La información del Cuadro 3 resume las relaciones de continuidad (OSC con al menos un proyecto en cada año del periodo).

²³ Se excluyeron 26 organizaciones que fueron apoyadas, pero que en el Padrón de Beneficiarios aún no se les asignaba monto económico para el apoyo.

²⁴ En 2012, 66 Entidades y/o Unidades Responsables de la Administración Pública Federal otorgaron apoyos y estímulos (económicos o no) a OSC a través de 315 programas y/o acciones de fomento.

Cuadro 3
OSC con proyectos PCS en cuatro años (clasificación ICNPO), 2009-2012

Ámbito	Total		Porcentaje	
	Monto	Proyectos	Monto	Proyectos
Ambiente	2,627,400	11	0.919	0.898
Cultura y recreación	2,913,115	13	1.019	1.061
Derecho, promoción y política	46,461,821	192	16.246	15.673
Desarrollo y vivienda	92,719,949	380	32.422	31.020
Enseñanza e investigación	23,923,958	97	8.366	7.918
Salud	62,493,735	281	21.852	22.939
Servicios sociales	54,842,731	251	19.177	20.490
Total	285,982,709	1,225	100.0	100.0

53

Fuente: elaboración propia con datos del Indesol (2009,2010,2011 y 2012). Véase http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Coconversion_Social

Se aprecia que el monto total de los apoyos económicos a las OSC con relaciones de continuidad representa una quinta parte del total financiado. Es decir, el PCS invirtió 20 centavos de cada peso del programa en este tipo de organizaciones, lo que sugiere una relación con mayor grado de coordinación y probable efectividad.

Al respecto, algunos autores señalan al *capital social* de las OSC como posible factor de explicación, basado en la alta formación de los miembros de estas organizaciones y en las capacidades de sus líderes, lo que les permiten participar de manera sistemática en el programa (Palma *et al.*, 2012). No obstante, sólo 7.1% de todas las OSC ejecutaron este tipo de proyectos.²⁵ Además, estas organizaciones participaron con 17.8% de los proyectos del PCS, lo que sugiere una concentración de los recursos al recibir 23 mil pesos más en promedio que las OSC “no recurrentes”.

Esta situación reflejaría, entonces, los esfuerzos gubernamentales por asignar recursos para aquellas organizaciones con programas en áreas de mayor relevancia para la sociedad, basados en la capacidad de incidencia de estos actores, contribuyendo así a la legitimación del sector y de la relación entre el Estado y OSC.²⁶

²⁵ Al respecto, sobresalen dos características distintivas de estas OSC. Primero, parecen tener una trayectoria consolidada en el área; en promedio tienen una edad de 19.8 años, lo que en principio implica cierto grado de profesionalización e institucionalización. Segundo, emplean herramientas de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) para difundir actividades y resultados, hacerse llegar de voluntarios y recursos y acercarse con beneficiarios. Asimismo, 71% dispone de página web, 20% perfil en Facebook, y 9% mantiene un blog.

²⁶ En este sentido, siete convocatorias concentran 82% de los recursos asignados a este grupo en el periodo: promoción general, promoción y fortalecimiento del desarrollo social, asistencia social y atención a grupos vulnerables, equidad de género, desarrollo regional sustentable, desarrollo rural y vertiente de investigación

Desde el enfoque de la clasificación funcional, el tipo de proyecto apoyado para las OSC con relaciones de continuidad también parece estar en correspondencia con el desarrollo social. Así, las OSC en las áreas de desarrollo y vivienda, salud y derecho, promoción y política son las que mayor apoyo económico reciben.

No obstante, mediante esta concentración el Estado podría estar estableciendo relaciones clientelares y de control de objetivos a través de la propia LFFAROSC, propiciando desconfianza en el sector.

En este contexto, el capital social adquiere mayor relevancia como mecanismo para que las OSC puedan alcanzar sus objetivos y trascender en la sociedad ante la escasez de recursos y la percepción no favorable del sector (ICNL, 2012).

De manera adicional, se pueden considerar las relaciones de continuidad a partir de los proyectos de OSC recurrentes que se implementan en al menos dos años. El Cuadro 4, muestra que sólo 6.3% de los proyectos se llevan a la práctica más de una vez. El monto de los recursos asignados a proyectos recurrentes representa 12.3% del total destinado a financiar este grupo de organizaciones. Destaca el hecho que los proyectos que se ejecutan más de una vez registran montos medios elevados; más de dos veces la cantidad promedio del total.

54

Cuadro 4
Proyectos recurrentes de OSC con relaciones de continuidad (4 años)

CIOSFL	Número	Monto	Monto promedio	[1]	[2]
Ambiente	1	316,200	316,200	9.1	12.0
Cultura y recreación	1	299,500	299,500	7.7	10.3
Derecho, promoción y política	12	5,545,079	462,090	6.3	11.9
Desarrollo y vivienda	12	5,879,472	489,956	3.2	6.3
Enseñanza e investigación	5	2,532,500	506,500	5.2	10.6
Salud	32	14,786,449	462,077	11.4	23.7
Servicios sociales	14	5,920,402	422,886	5.6	10.8
Total	77	35,279,602	422,744	6.3	12.3

[1]: participación del número de proyectos recurrentes en el total de proyectos en el periodo.

[2]: participación del monto de proyectos recurrentes en el total de proyectos

Fuente: elaboración propia con datos de Indesol (2009, 2010, 2011 y 2012). Véase http://www.indeso.gob.mx/es/web_indesol/Coinversion_Social

Además, se observa que la categoría de “salud” es en la que se repiten más proyectos –seguida por la de “servicios sociales” – y la que emplea una quinta parte de los montos en los proyectos de continuidad. Asimismo, en “salud” se implementaron dos proyectos en tres años, y es la única categoría donde un proyecto se ejecutó en todo el periodo. De este modo, los proyectos de continuidad pueden contribuir a focalizar esfuerzos, propiciando un mayor nivel de especialización, incidencia, institucionalización e impacto social.

En este sentido, la relación que propicia el Estado parece tomar el carácter de complementariedad, debido al grado de focalización de los proyectos al atender problemáticas puntuales en las que los recursos del Estado son limitados; por ejemplo, la atención psicológica con especialidad en adicciones, o la detección del cáncer de mama en zonas marginadas. De este modo, puede afirmarse que la relación es tipo *interfaz cogestiva*. Asimismo, de acuerdo con Verdusco, et al. (2009), dado que la cobertura, entendida como el número de usuarios de los proyectos del PCS, es menor a la que se pretende, la especialización en temas del desarrollo social a través de proyectos de continuidad actuaría en este sentido, si bien a un ritmo lento debido a la cantidad de OSC, proyectos y recursos federales asignables.

Para poder sistematizar lo hasta aquí expuesto, en el siguiente apartado se expone la Matriz de Incidencias, a fin de obtener un apreciación más cercana a estas consideraciones.

55

5. Matriz de incidencias²⁷

Se considera que las OSC con proyectos apoyados en los cuatro años del estudio son las de mayor capacidad de elaboración e implementación de proyectos reflejadas en relaciones de continuidad, por lo que el análisis se centra en ellas a partir de dos dimensiones definidas por el Indesol (2011): *a) incidencia social*, referida a las acciones implementadas por las OSC para que los beneficiarios se apropien del proyecto y participen en la atención de la problemática señalada;²⁸ y *b) incidencia geográfica*, la cual brinda un panorama general de los vínculos que las OSC generan con otras dependencias del gobierno como parte de su modelo de atención a la población objetivo y/o para fomentar el impacto de sus acciones apoyadas por el PCS.²⁹

La interacción de estas dos dimensiones permite entender la magnitud de la relación Estado-OSC potenciada por el PCS. Esto significa que las organizaciones civiles se vinculan directamente con Indesol, pero durante el proceso de implementación de los proyectos también interactúan con otros organismos del Estado, lo que favorece la capacidad de impacto. Al mismo tiempo, en la ejecución de las actividades y con la intención de cumplir con sus objetivos, establecen diversos contactos de diferente magnitud o alcance con sus usuarios. Por lo tanto, desde este ángulo se

²⁷ Cabe señalar que este trabajo busca contribuir a sistematizar las dimensiones de incidencia social y geográfica que plantea el PCS, a través de la propuesta de esta matriz. No obstante, es pertinente llevar a cabo una evaluación con más detalle sobre estas correspondencias para una investigación posterior. Aquí, por el momento, se plantean los primeros criterios.

²⁸ Véase varios ejemplares de "Aprendizajes y experiencias de proyectos apoyados por el PCS 2011".

²⁹ Indesol (2011) considera la incidencia geográfica como la relación entre OSC con otras OSC, redes, dependencias de gobierno y otros organismos nacionales o internacionales; sin embargo, dado que la forma de vincularse con cada una de éstas es muy diferente y depende más del proyecto específico a implementar, se considera únicamente la relación entre OSC y gobierno lo que, además, está en línea con el objetivo de este trabajo.

puede considerar a las OSC con elevada incidencia geográfica y social como las de mayor capacidad de impacto, entendido como un cambio deseado y sostenido en el tiempo que contribuye a resolver una problemática determinada.

Una manera de representar esta idea es mediante la *Matriz de incidencias* que incluye estas dimensiones con dos niveles de interacción de las organizaciones (baja o nula y media o alta). El criterio de clasificación para las OSC, proviene del reporte de *Aprendizajes y Experiencias de las OSC al Indesol*. Respecto a la incidencia geográfica se considera nula o baja si para la implementación del proyecto se relaciona con cinco o menos dependencias gubernamentales de cualquier nivel de la administración pública; en contraste, se cataloga como alta o media a partir de una vinculación con más de cinco.

56 Respecto a la incidencia social, se considera el alcance de la relación, esto es, si de alguna manera los usuarios de los proyectos se apropian del mismo. Para ello, se evaluó de manera individual el reporte de cada proyecto en donde las OSC señalan explícitamente algún tipo de relación con los beneficiarios. El espectro de apropiación va desde el extremo de simples participantes, pasando por una contribución activa, participación en actividades de difusión, conversión de beneficiarios en voluntarios, hasta llegar al máximo grado de involucramiento que implica replicar por ellos mismos el proyecto o parte de éste. Así, la clasificación considera criterios cuantitativos y cualitativos.

La relevancia de estos dos criterios y su interacción se basa en la idea de que en la medida en que las OSC implementen proyectos que involucren a un mayor número de entidades de gobierno, al tiempo que propicien una participación activa de los usuarios directos e indirectos, el nivel de confianza (capital social), compromiso y responsabilidad de los actores implicados aumenta más que proporcionalmente y, en consecuencia, el alcance de los proyectos del PCS se potencia, reflejándose en los impactos sociales.

Para la construcción de la matriz se partió de un universo de 235 OSC con relaciones de continuidad en el PCS. Sin embargo, la metodología se aplica a una muestra representativa de 141 organizaciones. Los resultados se muestran en la Matriz 1. En ésta se aprecia una distribución desigual de las organizaciones; 60% de los proyectos en el PCS tienen una incidencia social media o alta y una incidencia geográfica baja o nula (85 OSC); 14% presentan una incidencia social baja o nula y, de manera simultánea, una incidencia geográfica baja o nula; 28% registran incidencias media o alta. El resto de las organizaciones se asocia de manera mediana o fuerte con otras dependencias gubernamentales, pero con baja apropiación del proyecto por parte de los usuarios.

De este modo, la mayoría de las organizaciones civiles en la muestra parece tener un nivel de interacción con los usuarios suficiente para que éstos participen activamente y contribuyan así a su empoderamiento. Pese a ello, las relaciones del PCS con otras dependencias gubernamentales son menores: del total de las OSC con ma-

yor interacción con los usuarios, sólo 32 mantienen un número elevado de relaciones con el gobierno. Si se combina este resultado con las restantes cuatro OSC que tienen media o alta asociación con el Estado (aunque baja incidencia social), puede suponerse entonces que la mayoría de las organizaciones requiere sólo vincularse medianamente con entidades de gobierno para la implementación exitosa de sus proyectos.

Por el contrario, una moderada o nula interacción OSC-Estado, implicaría menores barreras (costos de transacción) para estas organizaciones, liberando recursos para concentrarse en su objeto social. En consecuencia, los proyectos de las organizaciones en el casillero inferior-izquierdo se encuentran en una posición que puede considerarse como avanzada para propiciar un desarrollo autónomo de mediano y largo plazos.

Respecto a las OSC en el cuadrante superior izquierdo, con bajas o nulas incidencias, 25% no reportaron relacionarse con alguna dependencia y otro 25% apenas estableció lazos con alguna. En conjunto, mantuvieron contacto con 12 dependencias distintas, principalmente con las de actuación municipal. Los proyectos se concentran en el ámbito de servicios sociales y derecho, promoción y política. En general, se caracterizan por no tener beneficiarios directos. Las actividades se resumen en talleres y asistencia social, lo que implica cierto nivel de interlocución. Esto permite que los usuarios comenten sus necesidades y problemas. Dado que los proyectos se concentran en servicio social, hay un bajo nivel de empoderamiento de los usuarios, a pesar de promoverse la participación. Bajo la lógica planteada, este tipo de organizaciones puede considerarse en una situación precaria para propiciar el desarrollo social.

Las OSC en el cuadrante superior-derecho, con baja o nula incidencia social y altas relaciones con el gobierno, se caracteriza por mantener 63 vínculos en conjunto con alguna dependencia gubernamental, con un valor mínimo de siete y máximo de 37, con ocho tipos de entidades distintas. Dado el bajo número de organizaciones clasificadas aquí, no es posible señalar un tipo de proyecto que sobresalga en alguna temática. No obstante, se aprecia una limitada relación con los usuarios en difusión, acercamiento y formación de operadores (como es el caso del observatorio de derechos). Además, dada esta relativa baja conexión con la comunidad, parece existir sólo una capacidad potencial para fomentar el desarrollo, siempre que se avance en el proceso de empoderamiento.

Al considerar el cuadrante inferior-derecho, se aprecian que 32 OSC se agrupan en salud y servicios sociales, lo cual representa 59% de los proyectos. La elevada interacción se manifiesta porque en el proceso de implementación se relacionan con más de 30 entidades, para dar así 289 vínculos formales en total. Destacan, además de las secretarías federales y estatales de los ayuntamientos, congresos locales y un sin número de entidades de la Administración Pública Federal, las relaciones con universidades públicas, el sistema DIF, hospitales, Agencias del Ministerio Público, distintos Fideicomisos Federales, el Registro Civil y el Ejército Mexicano. Esta am-

Matriz 1
Incidencias de los Proyectos PCS

		Incidencia Geográfica	
		Baja o Nula	Media o alta
Incidencia Social	Baja o nula	ACCEDDE Desarrollo Local, A.C. Actores Payasos, ACTPAYS, A.C. Asociación de Salud y Bienestar Social de la Mujer y su Familia, A.C. Asociación para el Desarrollo Integral, A.C. Bomberos y Paramédicos Voluntarios de la Región Centro del Estado de Querétaro, A.C. Casa de Descanso para Ancianos Matilde Roubroy de Villanueva, I.B.P. Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Victoria, O.P., A.C. Centro de Solidaridad Juvenil, A.C. Centro de Vinculación para el Desarrollo Sustentable, A.C. Ciudad de los Niños de Aguascalientes, A.C. Colectivo Mujer y Utopía, A.C. Colectivo Sergay de Aguascalientes, A.C. Comunidad Metropolitana, A.C. Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C. El Colegio Mexiquense, A.C. Fundación Damitzí, A.C. Gamerifa. Unidos para el Progreso de Tlaxcala, A.C. Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C. Las Rosas Rojas, I.A.P. Servicios del Pueblo Mixe, A.C.	Asociación Sonorense para la Salud Reproductiva, A.C. Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local, A.C. Comunidad Universitaria del Golfo Centro, A.C. Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C.

Continuación
Incidencias de los Proyectos PCS

Incidencia Social	Incidencia Geográfica				Media o alta
	Media o alta	Baja o Nula	Alta	Media o alta	
	Asilo de Ancianos A.C.	Micaela Ortiz Ruiz, A.C.	Fundación Alternativas para el Desarrollo, A.C.	Desarrollo, A.C.	Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos, A.C.
	Asociación Cívica, A.C.	Fundación Dar, I.A.P.	Fundación de Apoyo Infantil Quintana Roo, I.A.P.		Caritas Colima, I.A.P.
	Asociación Civil Amiga del Niño Colimense, I.A.P.	Fundación de Apoyo Integral a la Niñez, A.C.	Fundación de Asistencia Social y Ayuda Humanitaria, A.C.		Casa de Fe Victoria, A.C.
	Asociación Gilberto De Cancún, A.C.	Fundación Hospitalares Civiles de Guadalajara, A.C.	Fundación para el Desarrollo del Tercer Sector, A.C.		Centro de Comunidad, A.C.
	Asociación Pro Parálitico Cerebral, A.C.	Fundación Raymond Bell, I.A.P.	Fundación Renacer, I.A.P.		Centro de Neurodiagnóstico y Neuroterapia, I.A.P.
	Asociación Pro Personas con Parálisis Cerebral Fresnillo, A.C.	Fundación Salud por Michoacán, A.C.	Fundación Samantha Carolina Quintero Armenta, I.A.P.		Centro de Orientación y Protección a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, A.C.
	Biota Consultores, S.C.	Fundación Sihuá, A.C.	Generación Tercer Milenio Tlaxcala, A.C.		Centros de Fortalecimiento de Organizaciones Civiles, A.C.
	Bomberos Amigos, I.A.P.	Grupo de Recuperación Total Reto San Luis Potosí, A.C.	Grupo de Educación Popular con Mujeres, A.C.		Centros de Prevención Comunitaria Reintegra, I.A.P.
	Bosque Modelo para el Desarrollo Sustentable de la Región de la Mariposa Monarca, A.C.	Grupo de Trabajo para el Desarrollo de la Niñez, A.C.	Grupo Reto Querétaro, I.A.P.		Colectivo Istame, A.C.
	Calmeac: Asociación Indígena Popular de Estudio y Capacitación para Desarrollo, Cultura e Historia, A.C.	Hogar del Niño, A.C.			Comité de Promoción Social del Valle del Yaqui, A.C.
	Caríttas Mazatlán, I.A.P.				Con Nosotros, A.C.
	Casa Ajusco, A.C.				Corazón de la Tierra, A.C.
	Casa Amiga, Centro de Crisis, A.C.				Defensa Jurídica y Educación para Mujeres, S.C.
	Casa de la Mujer Indígena Maseualisuiat Kali, A.C.				Étnica, I.A.P.
	Centro Caritativo para Atención de Enfermos de Sida, A.C.				Faunativa, A.C.
	Centro de Acopio para la Tarahumara, A.C.				Fortaleza, Centro de Atención Integral a la Mujer, I.A.P.
	Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C.				Fronteras Unidas Pro Salud, A.C.
	Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A.C.				Fundación de Servicio Social de Apizaco, A.C.
	Centro de Capacitación y Asistencia Social, A.C.				Fundación Doctor Hernández Zurita, I.B.P.

Continuación
Incidencias de los Proyectos PCS

		Incidencia Geográfica		
		Baja o Nula	Media o alta	
Incidencia Social	Media o alta	Centro de Encuentros y Diálogos, A.C. Centro de Estudios Ambientales Agroecológicos e Investigación, A.C. Centro de Estudios para el Desarrollo y Equidad, S.C. Centro de Estudios y Desarrollo por la Equidad y Diversidad en las Relaciones de Género, A.C. Centro de Investigaciones y Desarrollo de Proyectos Sociales, Educativos y de Salud, A.C. Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. Centro Operacional para el Fortalecimiento de Inicativas Sociales, A.C. Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C. Club de Leones de Saltillo, A.C. Colectividad Razonatura, A.C. Construyendo Una Mejor Comunidad, A.C. Cuautamazaco, A.C. Desarrollo Ambiental y Comunitario, A.C. Desarrollo Integral de la Juventud Oaxaqueña, A.C. Desarrollo Juvenil del Norte, A.C. Desarrollo y Consultoría Apícola, S.C. Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios, Equipo Pueblo, A.C. Diálogos para el Desarrollo y la Equidad Social, A.C. Drogadictos Anónimos, A.C.	Hogar Nuestra Buena Madre, A.C. Hospital Guadalupeño, A.C. Hospitales de la Tarahumara, A.C. Incubaempresas, A.C. Instituto Nuevo Amanecer, A.B.P. Investigación, Desarrollo, Educación y Acciones Sustentables, A.C. Jóvenes Emprendedores Horizonte 2000, A.C. Juntos por Hidalgo, A.C. Mano a Mano, A.C. Mujeres Al Alba, A.C. Mujeres al Timón, A.C. Patronato del Centro Estatal de Cancerología de Coahuila, I.A.P. Promoción y Fomento para el Desarrollo Social, A.C. Pronatura Sur, A.C. Servicio Desarrollo y Paz, A.C. Umbral Comunicación Participativa, A.C. Unión de Pensionados y Jubilados y Adultos Mayores, A.C. Vida Digna Potosina, A.C. Voluntariado Hraeb, A.C.	Fundación León, A.C. Fundación Mexicana del Riñón, A.C. Gendes, A.C. Impulso Familiar, A.C. Más Dulce que la Miel, A.C. Mujer ZModem, A.C. Nuevos Códices Compañía, A.C. Padres de Hijos Autistas de Durango, A.C. Sin Violencia, A.C. Vini Racane, A.C. Voluntarias Vicentinas, Albergue la Esperanza, I.A.P. Voluntarios en Equipo Trabajando por la Superación con Amor, A.C. Yolla Niñas de la Calle, A.C.

Continuación
Incidencias de los Proyectos PCS

		Baja o Nula	Media o alta
Incidencia Social		Ehui Rehabilitación Integral, A.C. Enlace Rural Regional, A.C. Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C. Entornos Educativos, A.C. Familia y Niños Buckner México, A.C.	Voluntarias Virentinas de Colima, I.A.P. Xulaltequiel, A.C. Yoliti, A.C. Zícara Apoya a la Mujer, A.C.

Fuente: elaboración propia con datos de Indesol (2009, 2010, 2011 y 2012).
 Véase http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Conversion_Social.

plia gama de organizaciones contribuye para que las OSC logren un nivel de arraigo o apropiación relativamente alto.

Al respecto, se distinguen distintas maneras de relacionarse con la población objetivo. En general, se construyen redes y se da un acercamiento con las comunidades, de donde provienen varios proyectos y el motivo que los impulsa. La atención es directa por lo que los beneficiarios se vinculan con propuestas hacia las OSC y realizan tareas propias de éstas. Algunas comunidades participan en procesos de información y ejecución, construcción y desarrollo del proyecto. Suelen presentarse reuniones periódicas con familias como una forma de transmitir el conocimiento, intercambiar información y realizar evaluaciones. Surgen procesos de capacitación, difusión y promoción derivados de la participación activa. La capacitación es de acuerdo con las necesidades específicas.

62 Además, los usuarios parecen ir más allá de la promoción, para convertirse en verdaderos replicadores del programa. Una práctica común es que los usuarios se integren a las OSC como voluntarios. En particular, las mujeres son capacitadas como promotoras. Cuando se trata de proyectos productivos, que buscan el desarrollo humano y sustentabilidad familiar, se contribuye a cambiar el panorama de los usuarios y los hace participativos. En algunos casos, las comunidades solicitan se les dé continuidad. En proyectos de salud, la apropiación se expresa en el compromiso por el autocuidado. Tienden a generar participación, compromiso social y arraigo. Se construyen sistemas de integración, confianza, cooperación y solidaridad mediante responsabilidad en tareas. Se crea capital social y colaboración amplia. De esta manera, los altos niveles de incidencias suponen mayores capacidades de estas organizaciones para favorecer el desarrollo autónomo.

Finalmente, 85 OSC se vinculan fuertemente con la población que atienden, pero el nivel de relación con el gobierno es menor. En total, se registraron 156 vínculos con 29 tipos distintos de entidades, menos de dos por organización. Las entidades relacionadas que sobresalen son radiodifusoras, la Cámara de Diputados, el Bancomext, Ceresos Femeniles y la Beneficencia Pública.

Los proyectos se concentran en desarrollo y vivienda, y salud, respectivamente con 37 y 30% del total. El nivel de interrelación con usuarios que, en algunos casos, conlleva una participación activa, permite su empoderamiento además de la difusión del proyecto. En otros casos, el proyecto se limita a la atención de usuarios, principalmente a personas de la tercera edad. No obstante, en términos generales los usuarios son protagonistas y generadores de soluciones, incluso se emplean traductores locales para propiciar que los beneficiarios desarrollen actividades del proyecto. La intervención se adapta a las necesidades de cada población, lo que implica la elaboración de proyectos de forma conjunta. Aún más, sin el apoyo económico del PCS, se ha dado continuidad a ciertos proyectos.

Un aspecto sobresaliente es el acompañamiento cercano, el diálogo constante, el intercambio de conocimientos y el diseño conjunto de planes y metodolo-

gías que estimulan la retroalimentación y apropiación de herramientas y materiales. Los proyectos productivos y de capacitación suelen distinguirse de los demás, pues proporcionan asistencia técnica e infraestructura para que los usuarios atiendan los problemas por ellos mismos. Se promueve que los proyectos productivos sean de carácter autónomo y que las obras sean usadas y administradas por los usuarios. En ciertos casos, los beneficiarios instalan y mantienen los sistemas para el proyecto. Asimismo, algunos integrantes de las OSC son beneficiarios que viven en la comunidad, favoreciendo una relación y mayor conocimiento de la región.

En resumen, este tipo de proyectos promueve la organización social mediante la interacción con el PCS. Se crea cierto nivel de corresponsabilidad, confianza, credibilidad y capital social. Las actividades son percibidas y valoradas por los usuarios como propias. Se tejen redes de apoyo y se gestionan recursos. Se construyen acuerdos y se emprenden alianzas.

Derivado de lo anterior, se propone la clasificación de OSC en función de las incidencias social y geográfica. La Matriz 2 presenta la tipología de incidencia de cuatro categorías. Primero, las OSC *Trascendentales* con incidencia media o alta, las cuales se caracterizan por una relación cerca con otras dependencias gubernamentales que les permiten mejorar el alcance de sus acciones. Dada la relativa alta capacidad de negociación de las OSC que les lleva a influir en las decisiones, puede suponerse una interfaz del tipo *comunicativa y cogestiva*. Al mismo tiempo, presentan una elevada interacción social a través de fuertes vínculos que potencian la capacidad de impacto, de arraigo y de institucionalización. La cercanía entre las partes permite ampliar el capital social tanto de las OSC como de la propia población objetivo. Todo lo cual implicaría una alta capacidad de impacto.

Segundo, se consideran OSC *débiles* a aquellas con bajas o nulas incidencias, ya que muestran baja interacción con la comunidad o grupo de atención que limita el arraigo en la comunidad y la capacidad de impacto. Los escasos vínculos con los usuarios impiden la apropiación y replicabilidad sistemática de los proyectos y, por consiguiente, la institucionalización y la formación de capital social se perciben en un bajo nivel. Al mismo tiempo, la debilidad se refleja en la relación lejana con dependencias gubernamentales, la cual obstaculiza potenciar sus proyectos. Esta forma de vincularse se caracteriza además por procesos de comunicación y políticos condicionados al Estado, por lo que se cataloga como de *interfaz de contribución y de transferencia*. Como resultado, su contribución al desarrollo social es comparativamente baja.

En la tercera categoría se consideran las OSC *avanzadas*. En este caso, la alta interacción social les permite que sus proyectos contribuyan a un mayor impacto sostenido. El fuerte arraigo y vínculos con la comunidad son capacidades de las OSC para crear capital social. El alto nivel de apropiación de los proyectos en los usuarios lleva a que éstos sean replicados, por lo que las organizaciones tienden a institucionalizarse ante la población objetivo. En contraste, mantienen una relación

comparativamente lejana con otras dependencias gubernamentales restándoles capacidad de impacto al realizar las actividades de sus proyectos constreñidas a las relaciones fuera del ámbito gubernamental. Al respecto, parecen mantener un bajo poder de negociación con el gobierno que implica una relación asimétrica y, por tanto, establecer *interfaces de contribución y de transferencia*. No obstante, en el balance, parece que la capacidad de las OSC de impacto es media.

Matriz 2
Incidencias Geográfica y Social de los proyectos PCS

	Incidencias Geográfica		
Incidencia Social	Interacción	Baja o Nula	Media o alta
	Baja o Nula	Débiles	En Crecimiento
	Media o Alta	Avanzadas	Trascendentales

Fuente: elaboración propia

Finalmente, la categoría cuatro agrupa a las OSC *en crecimiento* desde el enfoque de incidencias. Por un lado, las relaciones con dependencias gubernamentales, además del Indesol, eliminan obstáculos para que las acciones tengan mayor alcance, caracterizándose por *interfaces comunicativa y cogestiva*. Por el contrario, la baja interacción con la población objetivo restringe la capacidad de impacto con poco arraigo, así como bajos niveles de institucionalización. Al mismo tiempo, la percepción de confianza de la población objetivo es limitada, llevando un bajo nivel de creación de capital social. La potencialidad de estas organizaciones se explica por el hecho que han establecido bases para contribuir al desarrollo social a través de la vinculación con el Estado, pero aún tienen que acercarse más con la población objetivo para incrementar dicho impacto.

De este modo, la relación entre OSC y el Indesol potencia o sienta las bases para que éstas se vinculen no sólo con otros organismos gubernamentales, sino que en el proceso de implementación de los proyectos se acerquen a la comunidad o grupo que atienden, de tal modo que se logre en el mediano y largo plazos un mayor nivel de confianza y de participación ciudadana –apropiación de los proyectos–, creando reglas formales e informales, así como el fortalecimiento de estructuras sociales y organizacionales. En consecuencia, el mayor impacto de las organizaciones financiadas por el PCS, depende más de proyectos que fomenten de manera sistemática la participación solidaria de los grupos de atención, es decir, el éxito del PCS se explicaría por acciones generadoras de capital y cohesión social.

6. Reflexiones y conclusiones

En este trabajo se mostró que para que las Organizaciones de la Sociedad Civil contribuyan al proceso de desarrollo social en México, se requiere de las relaciones con el

Estado y, particularmente al contexto generado con el Programa de Coinversión Social. En este sentido, el Tercer Sector adquiere su razón de ser, funcionalidad y legitimidad en las diversas interacciones que mantiene con la sociedad, consigo mismo, con el mercado y con el Estado, estas últimas generadas en las interfaces socioestatal.

Si bien el Estado mexicano fomenta esfuerzos de *gobernanza* con las OSC bajo esquemas de corresponsabilidad para la implementación de políticas y programas compensatorios y de atención a grupos sociales vulnerables, estas relaciones no están claramente delimitadas, sino que dependen de distintos factores como la heterogeneidad de las organizaciones, de los arreglos institucionales, de la capacidad de incidencia de los actores sociales, etc. No obstante, siguiendo a Isunza y Hevia (2006), esta realidad empírica parece sugerir que la relación, en términos generales, se circunscribe a una *interfaz de transferencia*.

La relación entre Estado-OSC mostró distintas facetas dependiendo de la etapa del PCS. En general, como se señaló, esta relación parece caracterizarse por ser de retroalimentación, normativa, directiva, fiscalizadora e incluso, fluctuante, dado el número y temas de las convocatorias, afectando los niveles de confianza y el proceso de institucionalización de las OSC, lo cual, en última instancia, limita el impacto del Tercer Sector.

En este sentido, el PCS representa la instancia coordinadora de estas interacciones al apoyar a las OSC orientadas a satisfacer demandas sociales que éstas detectan como prioritarias debido a la utilidad social que las distingue. Pese a ello, la relación se da en un ambiente de apoyos económicos limitados que se rezagan frente a las necesidades de la sociedad. En el periodo descrito, el apoyo promedio del PCS fue aproximadamente de 17 mil pesos mensuales, a todas luces insuficiente para contribuir de manera consistente con el desarrollo social.

Asimismo, los apoyos financieros del PCS parecen orientarse hacia aquellas OSC con mayores capacidades organizacionales y de implementación (una quinta parte se destinan a OSC recurrentes), lo que les permite ejecutar proyectos en forma continua, basados en la capacidad de incidencia social y geográfica. Esto se traduce en organizaciones con relaciones de continuidad que implementan al menos un proyecto en cada año del periodo señalado.

Los recursos del PCS destinados a este tipo de organizaciones fueron significativamente mayores. El monto promedio mensual ha sido de casi 20 mil pesos, tal vez a consecuencia del carácter focalizado de los proyectos. En este tipo de relaciones parece existir un mayor grado de coordinación, complementariedad y efectividad. Desde esta óptica, se entienden a las OSC con elevadas incidencias como las de mayor capacidad de impacto social.

De manera adicional, se construyó la *Matriz de incidencias* que sistematiza la interacción de las incidencias social y geográfica, dimensiones que el Indesol exige a las OSC describan en sus reportes. La matriz consideró tanto el nivel de involucramiento con otras dependencias gubernamentales como la participación

activa de los beneficiarios, permitiendo, en última instancia, considerar el impacto social de las OSC con relaciones de continuidad.

La matriz incluyó cuatro categorías de OSC: *débiles*, con bajas o nulas incidencias e impacto bajo; *en crecimiento*, con incidencia geográfica medias o alta pero con incidencia social baja o nula que lleva a una potencial capacidad de impacto; *avanzadas*, con media o alta interacción social y bajo o nulo vinculación con el gobierno que se refleja en un impacto social medio; y, *trascendentales*, con incidencias medias o altas y capacidad alta de impacto.

Estas últimas se caracterizaron por establecer fuertes lazos con la comunidad para crear capital social y niveles de institucionalización avanzados derivado de la apropiación del proyecto por la población objetivo. De manera simultánea, los vínculos establecidos con otras dependencias gubernamentales para implementar los proyectos PCS fueron elevados, permitiendo optimizar recursos para alcanzar su objeto social.

Así, en términos generales, la relación se sintetizó en una falta de compromiso verdadero del Estado por establecer un modelo para el desarrollo de las OSC, limitándose el impacto de los proyectos de la sociedad civil. El modelo debe procurar una mayor retroalimentación en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación para que la complementariedad y simetría defina la relación. De este modo, ante la escasez de recursos, el capital social de las OSC se convierte, sin duda, en pieza esencial para trascender.

Asimismo, para incrementar el impacto social, las OSC deben tratar de fortalecer su capacidad de incidencia. Para ello es pertinente establecer estrategias hacia una mejor articulación y asociación con otros organismos, así como para crear redes e interdependencia entre OSC y grupos de atención.

Bibliografía

- Ablanedo, I. (2009), "Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana", United States Agency of International Development, Washington, D.C.
- Alzugaray, C. y Chaguaceda, A. (2010), "Cuba: Los restos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Fronesis. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 17(2), pp. 201-215.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 174.
- CONEVAL (2012), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2012*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 246 pp., México.
- Diario Oficial de la Federación* (2013), consultado el 25 de febrero de 2013, tercera sección, pp. 2-22.
- Diestre, D. y Viggiano, M. (2009), *La profesionalización en las Organizaciones de la Sociedad Civil*, IX Congreso Anual de Investigación Sobre el Tercer Sector en México CEMEFI, México D.F.
- González, I. y Garay, C. (1999), *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*, II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Santiago de Chile.
- Hevia de la Jara, F. (2009), *Institucionalidad de la participación y organizaciones civiles en Brasil: articulaciones horizontales y verticales*, Documento del XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, 12 al 16 de julio, Santiago de Chile.
- ICNL (2012), *Valoración del impacto de la agenda de reforma fiscal en las organizaciones de la sociedad civil mexicana*, International Center for Not-for-Profit Law, pp. 47.
- Indesol (2009, 2010, 2011, 2012), *Aprendizajes y experiencias de proyectos apoyados*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.

- Isunza, E. (2006), "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en Isunza, E. y Olvera, A. (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y sociedad civil*, CIESAS-UV-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Isunza, E. y Hevia, F. (2006), "Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación", *Cuadernos para la Democratización*, núm. 4, CIESAS-UV, Xalapa.
- Jenkins, C. (2006), "Nonprofit organizations and policy advocacy" en Powell, W. y Steinberg, R. (eds.), *The nonprofit sector: A research handbook*, Yale University Press, pp. 672.
- Jerez, A. y Revilla, M. (1998), "El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico", *Sociedade em Debate*, Pelotas, 4(1), pp. 3-22.
- Jegers, M. (2009), "Corporate governance in nonprofit organizations", *Nonprofit Management and Leadership*, 20(2), pp. 134-164.
- Johnson, C., Dowd, T, y Ridgeway, C. (2006), "Legitimacy as social process", *Annual Review of Sociology*, 32(1), pp. 53-78.
- Markus, A. y Kirpitchenko, L. (2007), "Conceptualising social cohesion", en Jupp, J. y Nieuwenhuysen, J. (eds), *Social Cohesion in Australia*, Cambridge University Press, pp. 21-32.
- Marsal, (2009), *¿Tercer Sector o Sociedad Civil? ¿ONG u OSC? Un debate inconcluso con consecuencias prácticas*, VII Conferencia Regional de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR) para América Latina y el Caribe, México, D.F.
- Morales, F. J. (2009), "Sociedad civil y gobierno en México", en *Este País*, julio, México.
- Palma, I., Alva, K., Orozco, M. y León, A. (2012), *Capital social y organizaciones de la sociedad civil*, BISAC, pp. 109, México.
- Pestoff, V. (1999), *Beyond the market and state: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*, Ashgate, Aldershot, USA, United Publisher Services Ltd.

Powell, W. y Steinberg, R. (eds.), *The nonprofit sector: A research handbook*, Yale University Press, pp. 672.

Roitter, M. (2004), "El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil", en Mato, D. (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 17-32, Venezuela.

Salamon, L. y Anheier, H. (1999), *The emerging sector revisited: A summary, revised estimates*, Center for Civil Society Studies, USA.

Sánchez, G. (2012), "Actores no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo", en *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, Instituto Mora, pp. 137-159.

Sedesol, (2011), *Nota sobre población potencial y objetivo*, Dirección General de Análisis y Prospectiva, México.

Smith, D. (1991), "Four sectors or five? Retaining the member-benefit sector", *Non-profit and Voluntary-Sector Quarterly*, 20(2), pp. 137-150.

Verduzco, M. (2001), "La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en la relación entre lo público y lo privado", *Estudios Sociológicos*, 29(1), pp. 27-48.

Verduzco, M., Trujillo, J. y Tapia, M. (2009), *Fondos públicos para organizaciones de la sociedad civil, Análisis del programa de coinversión social*, Alternativas y Capacidades A.C., México, pp. 175.

Página de internet

Fuentes, M. (2013), "El tercer sector y el desarrollo", en *Excélsior*, consultada el 2 de julio, en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excel-sior/item/307-el-tercer-sector-y-el-desarrollo.html>