

CENTRO DE CONTRALORÍA SOCIAL (CCS)
CIESAS

Propuesta 2007

1. Nombre de la organización: Alternativas y Capacidades A.C.

2. Información de contacto: Beatriz Campillo
Avenida Luis Cabrera 138-1
San Jerónimo Aculco
Magdalena Contreras
10400 México DF

3. Misión

Alternativas y Capacidades A.C. se constituyó en noviembre del 2002, con la misión de formar recursos humanos, investigar temas sociales y fortalecer a las instituciones y los actores dedicados al desarrollo y la política social.

4. Principales OBJETIVOS de la organización

- ✓ Impulsar la profesionalización de los recursos humanos, por medio de herramientas teóricas y experiencias prácticas que apoyen la adquisición de conocimientos sobre el desarrollo social.
- ✓ Fomentar la reflexión, la investigación y el diálogo sobre procesos y experiencias en el mejoramiento de las condiciones sociales, construyendo canales permanentes de divulgación de estos hallazgos.
- ✓ Procurar el mayor impacto de las Organizaciones de la Sociedad Civil, apoyándolas en sus estrategias, proyectos y vinculación con los sectores público y privado, y desarrollar capacidades para la incidencia en políticas públicas para reforzar su papel de interlocutores y su participación en el diálogo con el gobierno a favor del interés colectivo.

5. Nombre del proyecto

“El caso del Programa de Co-inversión Social del INDESOL: monitoreo a la operación de los mecanismos del PCS para documentar retrocesos hacia prácticas más discrecionales en el apoyo al sector de las OSC en México”

6. Tipo de proyecto

Experiencia

7. Descripción breve del proyecto

En el pasado reciente se crearon mecanismos institucionales para el acceso de OSCs a recursos públicos, evitando el uso político que se les dio en el pasado. Sin embargo, éstos están aún en proceso de construcción y frecuentemente pueden ser reversibles. El Programa de Coinversión Social (PCS) del INDESOL experimentó después de 2001 esfuerzos de reglamentación e institucionalización que mejoraron el acceso a fondos para proyectos

sociales para miles de OSCs independientes. Sin embargo, el cambio de gobierno reveló las limitaciones del marco regulatorio y la llegada de una nueva administración implicó una pérdida de experiencia y la vuelta a ciertos procesos discrecionales, gracias a la flexibilidad contenida en la propia regulación de las distintas etapas del proceso. Mediante el análisis de las Reglas de Operación del PCS y el monitoreo de su operación con información del SISI, con retroalimentación de un grupo de especialistas, se propone dar seguimiento a la normatividad y monitorear la operación de los mecanismos introducidos al PCS para documentar retrocesos hacia prácticas más discrecionales y opacas, y realizar propuestas de mejora. Las conclusiones y propuestas serán publicadas en un folleto y difundidas entre OSCs, funcionarios públicos y legisladores. Los resultados del seguimiento contribuirán como referencia para futuros monitoreos a otros programas públicos federales que ejercen gasto social a través de OSCs.

8. Problemática que se intenta solucionar.

En el pasado, la “variable política” fue el criterio más importante para la asignación de fondos públicos federales a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), así como para las alianzas entre éstas y el gobierno. La competencia electoral y el pluralismo político —en paralelo a cierta profesionalización de la política social, y el establecimiento de criterios técnicos en algunos programas sociales públicos— han llevado a construir mecanismos más institucionales para que OSCs accedan a recursos públicos, evitando su uso político, y participen en la formulación de políticas sociales. Aún cuando las reglas claras y transparentes de políticas de fomento y colaboración entre gobierno y OSCs, ayudan a construir capacidades dentro del Estado para definir objetivos sociales autónomos de intereses políticos, partidistas y gremiales, en la actualidad estos mecanismos imparciales — como el propio proceso de democratización— están aún en proceso de construcción, y frecuentemente son reversibles.

A partir de un estudio de 17 de los 80 programas públicos federales en 2006¹, se encontró que comenzaba a crearse un modelo de asignación de fondos públicos sustentado en la publicación de reglas de operación y principios de transparencia, a partir de convocatorias públicas, criterios técnicos y participación de dictaminadores externos y expertos en la selección de proyectos —dejando fuera de estas decisiones a los funcionarios para evitar uso político y favoritismo en la distribución de apoyos—, la publicación detallada de resultados, la exigencia de informes y comprobación de los recursos.

Dentro de esta tendencia, el Programa de Coinversión Social (PCS) sustentado en recursos del Ramo 20 para el combate a la pobreza se había convertido en referencia a nivel nacional. Este programa surgió en 1994 y combinó la lógica técnica y la clientelar desde sus primeros años. A partir de 2001, nuevos esfuerzos de reglamentación e institucionalización del programa mejoraron el acceso a fondos públicos a cientos de OSCs independientes para llevar a cabo proyectos de combate a la pobreza. Tan sólo en 2006, bajo el PCS se ejecutaron 1,130 proyectos de coinversión. La gran mayoría de éstos fue desarrollada por OSCs dentro del grupo que cuenta con CLUNI ante el Registro Federal, el cual reportó en 2007 más 5,200 organizaciones con posibilidad de recibir recursos de alguno de los programas públicos federales, incluyendo el PCS.²

¹ Mónica Tapia y Gisela Robles (2007): “Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las OSCs” en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (eds.): *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar y Wildrow Wilson Center.

² Secretaría de Desarrollo Social, *Informe anual de labores 2006*, México, Sedesol, p. 65.

No obstante, el cambio de gobierno reveló las limitaciones del marco regulatorio, el servicio civil de carrera no llegó a materializarse y la llegada de una nueva administración implicó una pérdida de experiencia y la vuelta a ciertos procesos discrecionales, gracias a la flexibilidad contenida en la propia regulación de las distintas etapas del proceso. Eventos como el retraso de meses en la evaluación de proyectos 2007, la publicación de tres versiones de resultados para una misma convocatoria, la integración de los comités de dictaminación fuera de la norma, decisiones unilaterales sin notificación y aplicación retroactiva de reglas, entre otros, han dejado ver el enorme margen de discrecionalidad que existe en las etapas de validación y evaluación de proyectos, y aún en la de dictaminación, sobre todo, en la creación de comités de dictaminación.

Durante la aplicación del PCS en 2007 ha quedado claro que hay una vaga definición de responsabilidades de la autoridad y también que no existen instancias para apelar y defenderse de las decisiones discrecionales de los funcionarios en turno. La débil aplicación (*enforcement*) de la normatividad del programa contiene riesgos de su consecuente erosión y desacreditación. No obstante, no existe un registro sistemático de la toma de decisiones ni de los mecanismos y lagunas normativas que pueden dar cuenta del estilo de gestión vigente y los propósitos que con ello se persigan.

Por estas razones, el PCS es un buen caso para dar seguimiento a la normatividad y monitorear la operación de los mecanismos introducidos; valorar el riesgo de retrocesos en los avances recientes, y aportar elementos para mejorar su institucionalización, en particular su imparcialidad, transparencia y adecuación a las condiciones de las OSCs. Los resultados del seguimiento pueden también contribuir como referencia para futuros seguimientos a otros programas públicos federales que ejercen gasto social a través de OSCs.

9. ¿Cuál es el perfil de la población que se verá beneficiada con este proyecto específico?

Se espera un impacto en el universo de más de 5,200 que cuentan con CLUNI ante el Registro Federal de OSCs y son susceptibles de recibir recursos de programas públicos federales, a través de propuestas de mejora a su contexto institucional y financiero. Este sector realiza numerosas actividades de asistencia y desarrollo cuyos beneficiarios son, en su gran mayoría, personas y grupos en situación de vulnerabilidad y riesgo. La institución que será monitoreada financió en 2006 1,130 proyectos sociales de OSCs, y para un número sustancial de estas organizaciones es su principal fuente de financiamiento.

10. ¿Cuál es la relevancia del proyecto?

Por el lado del gobierno, analizar la reglamentación y aplicación del PCS revelará el cumplimiento de las obligaciones de legalidad, imparcialidad y transparencia en la asignación de fondos públicos de la actual administración del Indesol frente a anteriores direcciones. Documentar y dar a conocer esto en distintas arenas institucionales –incluso el propio Indesol— fortalecerá la rendición de cuentas. En este respecto, identificamos dos riesgos centrales que este proyecto puede ayudar a reducir:

1. La vuelta a sistemas clientelares en la asignación de recursos públicos que aplica el INDESOL.
2. El destino de los fondos públicos que de ninguna manera deben desviarse del fin esencialmente social para el que han sido reservados.

En cuanto a las OSCs, documentar las condiciones de acceso a recursos públicos federales generará aportes al debate sobre el entorno institucional de las OSCs y su desempeño. En este respecto, los aprendizajes del seguimiento permitirán:

1. Contribuir al aprendizaje sobre los resultados de las políticas de fomento de OSCs del Estado mexicano;
2. Reconocer la relevancia de la asignación imparcial de fondos públicos, con base en criterios de profesionalización, para la legitimidad de las propias OSCs, y
3. Aportar elementos para que el sector haga exigibles sus derechos de participación efectiva en políticas públicas, especialmente en las políticas social y de fomento.

Por último, el caso del PCS es relevante por tratarse de un referente central como modelo de asignación de fondos públicos para grandes donantes privados y otras dependencias federales (otros programas de Sedesol, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP), Fondo Nacional para Empresas Sociales (FONAES), por mencionar algunos). Por ello, el desarrollo del proyecto constituye, en sí mismo, una experiencia importante con miras a generar un modelo de seguimiento de otros programas públicos federales que contemplan fondos públicos para OSCs y propuestas que contribuyan a avanzar el modelo de asignación de estos recursos en nuestro país.

El proyecto se relaciona directamente con la misión de Alternativas en varios aspectos. Primero, es un insumo para la investigación de política social, tanto porque involucra dos actores centrales del desarrollo (gobierno y OSCs) como porque el PCS aplica recursos del Ramo 20 de combate a la pobreza. Segundo, los mecanismos para asignación de fondos públicos intervienen en el fortalecimiento de las OSCs, en tanto les obligan a trabajar con profesionalismo (si se trata de mecanismos imparciales y transparentes) o establecen incentivos perversos (si están cruzados por criterios no profesionales o políticos). Por último, el Indesol es también un actor de la política social, cuya transparencia e institucionalidad se busca fortalecer con el proyecto.

11. Objetivos o metas del proyecto

- ✓ Realizar un seguimiento y monitoreo al Programa de Coinversión Social (PCS), manejado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y su operación.
- ✓ Desarrollar una agenda de propuestas de reforma al marco institucional del Programa de Coinversión Social para reducir la discrecionalidad y falta de transparencia.
- ✓ Difundir los resultados del seguimiento y las propuestas entre actores gubernamentales y OSCs.

12. Principales actividades a realizar (correlacionadas por objetivo).

Objetivo 1

- 1.1. Hacer un seguimiento de los cambios en el tiempo de las Reglas de Operación y normatividad del PCS, a fin de documentar los procedimientos involucrados en cada etapa de las convocatorias (convocatoria, recepción, validación, dictaminación, elegibilidad, firma de convenio, informes, comprobación, evaluación y sanciones) e identificar los cambios normativos en materia de transparencia e imparcialidad.

- 1.2. Monitorear la operación de las distintas etapas de una o más convocatorias del PCS en el sexenio anterior y en el actual, para identificar cambios y continuidades en la transparencia e imparcialidad de la implementación del PCS.
- 1.3. Producir un reporte del seguimiento a la transparencia e imparcialidad en la aplicación de fondos públicos del PCS.

Objetivo 2

- 2.1. Integrar y mantener contacto con un grupo de especialistas que retroalimenten el proyecto y contribuyan a la generación de propuestas.
- 2.2. Presentar a este grupo, mediante consultas colectivas y bilaterales, los avances del proyecto y discutir propuestas.
- 2.3. Integrar en la agenda de propuestas ideas y sugerencias de los especialistas del grupo.

Objetivo 3

- 1.1. Crear una sección en la página WEB para informar de los avances y resultados del seguimiento y monitoreo a las OSCs, a fin de hacer conciencia sobre la necesidad de actuar frente a las prácticas irregulares, y lograr un aprendizaje colectivo.
- 1.2. Presentar los resultados y aprendizajes obtenidos a por lo menos 15 miembros de OSCs.
- 1.3. Presentar los resultados y aprendizajes obtenidos a 8 tomadores de decisiones, por ejemplo a miembros del Consejo Técnico Consultivo, la Comisión de Fomento, el Indesol, la Sedesol, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y las Comisiones de Desarrollo Social y Participación del Poder Legislativo.
- 1.4. Reportar el desarrollo del proyecto a financiador, y editar y publicar un folleto con conclusiones y propuestas derivadas del seguimiento y monitoreo.

13. ¿El proyecto forma parte (o es la continuación) de un programa más amplio de la organización?

El proyecto forma parte de la agenda sobre investigación e incidencia sobre el marco regulatorio y las políticas de fomento a las OSCs, en el que Alternativas ha trabajado desde 2004. La publicación propia de “Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las OSCs”, el artículo “Asignación y rendición de cuentas de los recursos públicos dirigidos a las OSCs” y el trabajo con el Grupo Promotor de la Agenda Fiscal han sido algunos resultados de esta línea de trabajo en la organización.

Adicionalmente, nos encontramos en proceso de gestión de financiamiento para investigar y documentar el PCS en tres aspectos adicionales, que ofrecerán un marco más amplio para identificar estado actual de la normatividad de OSCs relacionada con la asignación de fondos públicos federales: su reconstrucción y evolución histórica; un análisis sobre el modelo de coconversión en el que descansa el PCS, sus efectos sobre el perfil de proyectos y OSCs que concurren a las convocatorias, resultados del programa, así como una agenda de propuestas de mejora a su diseño. Se espera que estas investigaciones enriquezcan la agenda de propuestas de este proyecto. De realizarse, este proyecto que duraría 18 meses produciría 2 publicaciones adicionales, en la misma línea. Algunos aspectos de este proyecto se realizarían de manera conjunta, en particular la colaboración del comité de especialistas y el mecanismo de información periódica para OSCs.

14. Metodología para llevar a cabo el proyecto.

1. Recopilación de documentos oficiales (programa, informes, evaluación interna y externa) e instrumentos normativos de seguimiento.
 2. Identificación de la información operativa específica requerida en cada etapa (actas de recepción, validación, dictaminación, selección, evaluación; convenios de concertación, minutas de reuniones del Comité Técnico Administrativo, número, folios, fechas y organizaciones con proyectos recibidos, validados, dictaminados, evaluados, etc;)
 3. Solicitudes de información mediante el Sistema de Solicitudes de Información (SISI).
 4. Análisis normativo e institucional de los procedimientos contenidos en las distintas etapas de las convocatorias.
 5. Análisis y sistematización de la información obtenida, para documentar la implementación de las distintas etapas de las convocatorias.
 6. Consultas con miembros del grupo de especialistas.
 7. Comparativo entre procedimientos normativos y prácticas efectivas.
 8. Identificación de áreas de discrecionalidad y opacidad.
 9. Elaboración de reporte para discusión con expertos y generación de propuestas.
 10. Elaboración de reporte de resultados y propuestas derivados del seguimiento, monitoreo y consultas con grupo de especialistas.
 11. Creación de sección especializada en página WEB al final del proyecto.
 12. Presentación de resultados y propuestas a funcionarios públicos y miembros de OSCs.
 13. Entrega de reporte final y publicación y entrega de resultados y propuestas finales.
15. ¿Qué otros actores estarán involucrados en la implementación del proyecto? y ¿De qué manera se piensa involucrarlos?

Durante el proyecto, se lanzarán invitaciones periódicas a más de 500 OSCs de la mayor parte de las entidades de la República a consultar la página WEB de la organización donde se creará una sección especial, con información accesible, sobre el monitoreo y seguimiento al PCS.

También se espera involucrar directamente a un grupo de especialistas que consistiría en:

1. Un ex director del INDESOL.
 2. Al menos dos ex funcionarios del INDESOL.
 3. Al menos dos miembros de OSCs especializadas en temas de transparencia y/o de incidencia
 4. Un funcionario de un organismo internacional, interesado en temas de sociedad civil.
- Se ha comentado ya con varios de ellos el interés por participar en el proyecto.

Al final del proyecto, participarán funcionarios públicos y líderes de OSCs en las presentaciones de los resultados del seguimiento (véase sección C8. Actividades 3.2 y 3.3.).

16. Resultados esperados.

1. Un reporte final del proyecto.
2. Información para OSCs en la página WEB al final del proyecto.
3. Documento de resultados del seguimiento y monitoreo con agenda de propuestas.
4. Publicación de un folleto con resultados y agenda de propuestas.
5. Presentación de resultados a por lo menos 8 funcionarios y legisladores relacionados con el PCS y discusión.
6. Presentación de resultados a por lo menos 15 miembros de OSCs y discusión.

7. Entrega de folleto (en su defecto documento de conclusiones y propuestas) a por lo menos 30 funcionarios de las instituciones directamente relacionadas con el PCS y funcionarios o legisladores indirectamente relacionados.

17. Mecanismos de evaluación contemplados para los siguientes aspectos:

a. Actividades realizadas (proceso)

1. Actividad: seguimiento y monitoreo a la normatividad y aplicación del PCS.

Mecanismo a. evaluación por el grupo de expertos (ex funcionarios del Indesol, un organismo internacional y de OSCs) a través de un cuestionario.

Mecanismo b. Autoevaluación del equipo del proyecto.

2. Actividad: desarrollo de una agenda de propuestas para reducir la discrecionalidad y opacidad.

Mecanismo: evaluación por el grupo de expertos (ex funcionarios del Indesol, un organismo internacional y de OSCs) a través de un cuestionario.

3. Actividad: difusión de resultados de investigación y la agenda de propuestas a través de sección en página WEB, presentaciones de resultados a 15 OSCs y 8 funcionarios públicos, así como entrega de publicación a 30 tomadores de decisiones.

Mecanismo a: registro de OSCs que usen mecanismo de información.

Mecanismo c: registro de OSCs que asistan a presentación para OSCs y participación activa.

Mecanismo d: registro de funcionarios que asistan a presentación y participación activa.

Mecanismo e: registro de OSCs, funcionarios y actores que reciban publicación.

b. Impacto del proyecto (resultados)

4. Producto: un folleto publicado con conclusiones y agenda de propuestas

Mecanismo a: cuestionario a OSCs participantes en reunión

Mecanismo b: cuestionario a funcionarios públicos participantes en reunión.

5. Producto: un reporte final del proyecto entregado a tiempo.

Mecanismo: entrega de reporte final.

18. ¿Cuáles son los indicadores que medirán el logro de los resultados descritos?

EVALUACIÓN DE PROCESO

a. Cuantitativos

Actividad 1.

Un seguimiento legal y monitoreo operacional al PCS con identificación de áreas de discrecionalidad y opacidad.

Actividad 2.

Una agenda de propuestas con respaldo del grupo de expertos.

Actividad 3.

Número de visitas a la sección especial de la página WEB.

Número de comunicaciones y documentos subidos a la página WEB.

Número de miembros de OSCs asistentes a presentación.

Número de funcionarios públicos y actores políticos interesados asistentes a presentación.

Número de folletos entregados a OSCs, funcionarios públicos y actores políticos

b. Cualitativos

Actividad 1.

Claridad y verificabilidad de áreas de discrecionalidad y opacidad entre grupo de expertos.

Aprendizaje del equipo núcleo del proyecto.

Actividad 2.

Utilidad y viabilidad de las propuestas entre grupo de expertos.

Actividad 3.

Participación activa de miembros de OSCs asistentes a presentación

Participación activa de funcionarios públicos asistentes a presentación

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Actividad 4 (producto)

a. cuantitativos

Número de ejemplares publicados

b. Cualitativos

Utilidad de folleto para OSCs.

Utilidad de folleto para funcionarios públicos

Actividad 5 (producto)

Fecha de entrega de reporte final dentro de límite establecido por la convocatoria.

19. Riesgos que pueden obstaculizar la implementación del proyecto y soluciones para cada uno de ellos.

- ✓ Falta de disposición del INDESOL a entregar información y retraso del proyecto por recursos de revisión ante IFAI. Minimización: maximizar información solicitada y diversificar solicitudes.
- ✓ Falta de formalidad en los miembros del grupo de especialistas. Minimización: Invitar un número mayor de personas a participar, seguimiento a consultas y agendar reuniones con anticipación.
- ✓ Falta de interés/disponibilidad de funcionarios para participar en las presentaciones. Minimización: Generar un compromiso/interés previo, realizar convocatoria con tiempo, aún si no está terminado el seguimiento, e invitar un mayor número de funcionarios.
- ✓ Complejidad y dificultades técnicas para explicar a OSCs los cambios normativos y las propuestas, en la página WEB y en el folleto de difusión. Minimización: utilizar métodos didácticos y hacer algunos “pilotos” para lograr mensajes de comunicación más efectivos.
- ✓ Cambios mayores en el personal y las políticas del Indesol y Sedesol, que lleguen a afectar la entrega de información. Minimización: estar pendientes de estos cambios,

solicitar la información con mucha anticipación y tratar de adecuar el proyecto a procesos institucionales y legales.

20. ¿Cómo piensa difundir los resultados del proyecto?

- ✓ Mediante una sección en la página WEB abierta al público
- ✓ Presentación de resultados ante funcionarios públicos.
- ✓ Presentación de resultados ante OSCs.
- ✓ Envío de publicación a funcionarios públicos y legisladores indirectamente relacionados con el tema.
- ✓ El resto de los folletos publicados se entregará entre OSCs, en eventos públicos y talleres, por lo cual no necesariamente se habrán repartido todos dentro del periodo de ejecución.

En cuanto a los funcionarios públicos, se espera fortalecer la rendición de cuentas del programa y aportar propuestas de mejora al PCS. Se enviará un mensaje de que las organizaciones se encuentran vigilantes y se aportarán elementos para que los funcionarios comprendan las implicaciones de la discrecionalidad de la normatividad y la toma de decisiones.

Se espera que la difusión del proyecto entre OSCs ayude a que un mayor número de organizaciones se familiarice con el tema de fondos públicos y la manera en que la transparencia e imparcialidad de mecanismos impacta el sector. Asimismo, les ofrecerá mayores elementos para comprender con mayor claridad las obligaciones que adquieren y derechos que tienen, durante su participación en las convocatorias del PCS.

Además, los resultados del proyecto alimentarán la agenda de incidencia de las OSCs. En el mediano-largo plazo, se espera generar mejores condiciones institucionales para el acceso de OSCs a fondos públicos asignados con criterios profesionales.