

Resumen del artículo

Entre la autonomía y la dependencia: los desafíos de la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en proyectos de desarrollo

Between autonomy and dependence: the challenges of cooperation between government and civil society on development projects

Marta Ochman

Escuela de Gobierno, Tecnológico de Monterrey, SNI II

mochman@itesm.mx

<http://www.orcid.org/0000-0002-6625-8106>

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana

Recibido: 25 de julio de 2017

Aceptado: 17 de enero de 2018

Este trabajo es producto de la investigación sobre el impacto de las reglas de financiamiento en la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) de implementar proyectos que impacten en el desarrollo de comunidades marginadas. El objetivo es poner en evidencia el impacto negativo que tienen las prácticas actuales sobre la efectividad del impacto, así como sobre la autonomía de las osc mexicanas. La investigación se desarrolló con método cualitativo (entrevistas semiestructuradas) y recupera la experiencia y las percepciones de los actores involucrados. Los principales problemas estructurales identificados son plazos cortos del financiamiento, el isomorfismo temático y esquemas de evaluación inadecuados para medir el impacto sobre el desarrollo. Los problemas coyunturales se centran en isomorfismo político y visión limitada de estrategias de desarrollo por parte de los decisores políticos.

Palabras clave:
empoderamiento
organizacional, sociedad civil

Keywords:

organizational empowerment,
civil society

Abstract

This paper discusses some of the results of a research project on the impact that funding rules have on the ability of Civil Society Organizations (CSOs) to implement projects that impact the development of marginalized communities. The main objective is to demonstrate the negative impact of current praxis on the performance and efficacy of Mexican CSOs and their autonomy. The study was conducted using a qualitative method (semi-structured interviews) to reconstruct the experiences and perceptions of the principle stakeholders involved. The main structural problems identified include short-term financing, thematic isomorphism, and evaluation schemes that are inadequate for measuring long-term impact on development. Short-term problems, meanwhile, focus on political isomorphism and policymakers' lack of any adequate understanding of how to best promote development.

Entre la autonomía y la dependencia: los desafíos de la colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil en proyectos de desarrollo

Between autonomy and dependence: the challenges of cooperation between government and civil society on development projects

Introducción

En los años noventa, en los países latinoamericanos de desarrollo medio, como México, se han redefinido las reglas de financiamiento al desarrollo. Por un lado, y bajo la presión del modelo neoliberal, el Estado transfirió a las organizaciones de la sociedad civil (osc) la gestión de los proyectos en comunidades marginadas; por el otro, el retiro de los fondos de la cooperación internacional al desarrollo aumentó la dependencia de las osc del financiamiento público. De ahí la importancia de reflexionar sobre las prácticas existentes detrás de las regulaciones normativas, que determinan tanto la efectividad de la labor de las osc como su carácter de organizaciones, por definición, autónomas frente a la coerción del gobierno.

En México, las relaciones entre el gobierno y las osc son definidas por la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, promulgada en 2004,¹ y que en su tiempo fue saludada por muchos como un marco regulatorio que permitiría “generar políticas públicas en donde las organizaciones y comunidades puedan tener voz y orientar en la formulación de decisiones que involucran a la población en el desarrollo local”.²

Sin embargo, una década después, la realidad demuestra que estas expectativas no se han cumplido,³ y las osc presionan por redefinir las rela-

- 1 La Ley fue revisada en 2011 y 2012, sin que se haya modificado su espíritu original. El texto, con las reformas señaladas, se puede consultar en: Ley Federal de Fomento a las actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>. Consultado: 23 de agosto de 2015.
- 2 Pablo Vargas González, “Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados”, *Espiral* xix, 53 (2012): 125-149.
- 3 Carlos Chávez Becker, Pablo González Ulloa y Gustavo Adolfo Venegas Maldonado Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. *Los caminos hacia una reforma de la LEFAROSC*. Instituto Belisario Domínguez (2016). Disponible en: http://ibd.senado.gob.mx/sites/default/files/Estudio_Final_Retos_y_Perspectivas_de_las_OSC.pdf. Consultado: 27 de diciembre de 2017.

ciones con el gobierno, y en particular las reglas que rigen la entrega y la fiscalización de los recursos. Hoy en día estas reglas limitan la autonomía de las organizaciones para definir las acciones que consideran prioritarias, así como las estrategias para atenderlas. Esta investigación tiene por objetivo recuperar la voz de las osc, para hacer visible un problema que tiene un impacto negativo tanto en los proyectos de impulso al desarrollo como en la autonomía de las organizaciones, característica fundamental de la sociedad civil.

Comenzaremos con una breve contextualización del problema del financiamiento público en México, para profundizar después en una aproximación teórica sobre el financiamiento al desarrollo, con el objetivo de identificar cuáles son las condiciones que debe cumplir el financiamiento —sea público o privado— para tener impacto en proyectos de desarrollo, de carácter distinto a los asistencialistas. No es nuestro objetivo argumentar que los proyectos orientados a fomentar el desarrollo deban tener prioridad frente a proyectos asistencialistas, ambos son necesarios y deben tener acceso al financiamiento público. Lo que demostraremos aquí es que ambos proyectos exigen reglas distintas del financiamiento, y que las normas actuales favorecen la labor de alivio inmediato a la pobreza, pero no responden a las necesidades de las organizaciones que aspiran a tener impacto significativo en el desarrollo sustentable. Después contrastaremos la teoría con la realidad que viven las organizaciones mexicanas que trabajan en comunidades marginadas.

Este documento forma parte de una investigación más amplia, cuyo objetivo fue evaluar el impacto de las reglas de financiamiento institucional sobre la capacidad de las osc de lograr resultados a largo plazo,⁴ pero nos centraremos aquí en las implicaciones para el financiamiento público.

Como ya hemos señalado, este documento retoma los hallazgos referentes al financiamiento otorgado por los distintos órdenes del gobierno mexicano, y presenta las percepciones de las osc. Consideramos que es indispensable retomar su experiencia para redefinir las políticas públicas que las regulan. Solamente así será posible fortalecer la autonomía de la

4 La investigación fue realizada como parte del proyecto “Enhancing Knowledge for Renewed Policies against Poverty”, financiado por la Comisión Europea en el marco del 7º Programa Marco (abril 2012-marzo 2017), grant agreement: 290752.

sociedad civil, al mismo tiempo que lograr un mayor impacto en problemas de marginación y exclusión.

Financiamiento público a las osc en México

En México, las relaciones entre las osc y el gobierno son un tema poco estudiado en el contexto del desarrollo. La mayoría de los estudios se ha centrado en el contexto político y el lugar de la sociedad civil en los procesos de democratización o lucha política. Este fenómeno se explica también por las tendencias en el flujo del financiamiento. Hasta los años noventa, México compartía con países en vías de desarrollo los esquemas en los cuales los flujos de dinero venían del Norte, y los análisis se centraban en tensiones en torno a la soberanía y los conflictos ideológicos. Desde finales de los años 90, países de desarrollo medio, como México, ya no reciben financiamiento de la cooperación internacional para el desarrollo, fenómeno que aumentó la dependencia de las osc del financiamiento nacional, tanto corporativo como gubernamental. Esta transición hacia fuentes nacionales coincidió, por un lado, con el contexto institucional del Consenso de Washington, por ende el énfasis en la efectividad y la eficiencia, y, por el otro, con el interés mediático por escándalos de corrupción o mal uso de dinero por parte de las osc,⁵ lo que presionó tanto a los donantes como a los receptores del financiamiento a enfatizar la necesidad de fiscalización y rendición de cuentas. Estas presiones se sintetizan en los Principios de Estambul,⁶ acordados como fundamento del Marco de Referencia Internacional sobre las osc como actoras del desarrollo. Este documento relaciona condiciones deseables, pero en la práctica difíciles de traducir en relaciones operativas entre las osc y sus financiadores, precisamente por la tensión entre la necesidad de autonomía e innovación, y la de efectividad, eficiencia y fiscalización.

En México, la norma principal que regula las relaciones entre las osc y el gobierno es la ya señalada Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; sin embargo, para la asignación

5 Margaret Gibelman y Sheldon R. Gelman, "A Loss of Credibility: Patterns of Wrongdoing Among Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 15, 4 (2004): 355-381.

6 Principios de Estambul (2010). Disponible en: <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principiosdeosc-estambul-final.pdf>. Consultado: 23 de febrero de 2013.

7 María Isabel Verduzco, *Financiamiento del gobierno federal para Organizaciones de la Sociedad Civil: ¿Cómo se asignan los apoyos económicos? Alternativas y capacidades*, W.K. Kellogg Foundation, México (2015). Disponible en: http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/publicacion_file/Financiamiento%20finalOK_0.pdf. (Consultado el 28 de diciembre de 2017)

8 Chávez, González y Maldonado, *Retos, perspectivas y horizontes...*; Verduzco, *Financiamiento del gobierno...*

9 Chávez, González y Maldonado, *Retos, perspectivas y horizontes...*, 28.

10 Verduzco *Financiamiento del gobierno...*, 18-19.

de recursos las dependencias deben seguir otras disposiciones legales y administrativas, de las cuales la más importante es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada en 2006.⁷

Para acceder al financiamiento público, la Ley de Fomento define como requisitos ser una organización legalmente constituida, sin fines de lucro ni actividades de proselitismo religioso o político electoral. Las organizaciones deben realizar alguna de las diecisiete actividades contenida en la Ley, y presentar anualmente un informe sobre sus actividades y su situación financiera. Además, deben contar con la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las OSC (CLUNI) y en el registro a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Los recursos que las dependencias públicas destinan al fomento de las actividades de las OSC pueden catalogarse como donativos o como subsidios. Estos últimos están normalmente regulados por las reglas de operación establecidas en convocatorias públicas; en contraste, los donativos se rigen por lineamientos muy generales, que abren puerta a la asignación más discrecional de los recursos.⁸

En cuanto a la disponibilidad de los recursos, es importante señalar que la Ley de Fomento no establece un monto mínimo de asignación de recursos con respecto al PIB, por lo que estos varían; sin embargo, se identifican dos tendencias generales:

- 1) Los recursos públicos son limitados. El estudio de Chávez y colegas⁹ considera que en el año 2015, el 18.7% de los recursos provino del gobierno, frente al 74.9% de donantes privados nacionales y el 6.4% de donantes extranjeros. Citando un estudio de la Universidad de John Hopkins, Verduzco¹⁰ señala que las OSC mexicanas deben autogenerar el 85% de sus ingresos. Si para las organizaciones mexicanas el financiamiento público representa el 8.5% de sus ingresos, para las OSC latinoamericanas este porcentaje se ubica en el 15.5%, mientras que el promedio de todos los países incluidos en el estudio es de 40.1%.

- 2) Existe cada vez mayor concentración de los recursos en pocas organizaciones. Mientras que en el año 2006 se apoyó el 59% de las organizaciones inscritas en el registro, en el año 2013 fue solamente el 11%. En el año 2009, el 47% de los recursos se destinó al 3% de las organizaciones, mientras que la mitad de las organizaciones apoyadas recibió solo el 17% del presupuesto total. La misma tendencia se observó en los años siguientes, donde el 73% de las osc recibió apoyo menor a 500 mil pesos, mientras que unas 100 organizaciones obtuvieron apoyos de aproximadamente 6 millones.¹¹

El problema se agrava considerando que la Ley de Fomento considera como apoyo a las osc los recursos entregados a las organizaciones de carácter paragubernamental (GONGOS). Son organizaciones constituidas como asociaciones civiles; sin embargo sus órganos de gobierno son constituidos exclusiva o mayoritariamente por funcionarios públicos o personas designadas por estos. Son creadas por el gobierno para administrar los programas vinculados con el sector público y dependen exclusivamente del financiamiento público. Distintos autores cifran el desvío de recursos a los GONGOS entre el 30% y el 40%.¹²

Otra forma de analizar el apoyo público a la actividad de las osc es la política fiscal, que puede reducir la carga impositiva a las osc y otorgar beneficios fiscales a los contribuyentes privados. Sin embargo, aquí también “las osc continúan enfrentándose a un marco fiscal que limita su sostenibilidad, su profesionalización y en general, la realización de sus actividades”.¹³ No existe una alineación entre la Ley de Fomento y las disposiciones hacendarias, el SAT favorece las actividades asistencialistas y los requisitos para ser una donataria autorizada implican carga administrativa y grado de especialización técnica que pocas organizaciones pueden soportar.¹⁴

Finalmente, otros problemas identificados por los estudios citados comprenden falta de coordinación entre distintas dependencias, lo que conlleva la multiplicidad de registros y requisitos; falta de financiamiento a gastos operativos, sumada a un calendario reducido e impuntualidad en la entrega de los recursos o manejo discrecional de los recursos (asigna-

11 Verduzco, *Financiamiento del gobierno...*, 27-28.

12 Chávez, González y Maldonado, *Retos, perspectivas y horizontes...*, 31; Verduzco, *Financiamiento del gobierno...*, 31-33.

13 Chávez, González y Maldonado, *Retos, perspectivas y horizontes...*, 18.

14 Chávez, González y Maldonado, *Retos, perspectivas y horizontes...*, 18-19; Verduzco, *Financiamiento del gobierno...*, 17-18.

ción sin convocatorias públicas o comités dictaminadores integrados solo por funcionarios).

Financiando el desarrollo: factores de riesgo y predictores de éxito

Como hemos señalado, el Consenso de Washington ha definido los principios generales del financiamiento a las osc, privilegiando los criterios de efectividad a corto plazo y eficiencia económica por encima de los posibles impactos sociales a largo plazo. La creciente competencia por los recursos también ha impactado negativamente en la capacidad de las organizaciones de negociar las condiciones del financiamiento, lo que disminuye también la autonomía de estas. En este apartado analizaremos tales tensiones, que serán también la estructura analítica para presentar los resultados del trabajo de campo.

Es innegable que, tratándose de recursos públicos, el Estado debe asegurar la gestión responsable del financiamiento, de ahí la necesidad de evaluar el impacto de los proyectos financiados. Este es un reto importante cuando hablamos de conceptos tan complejos como desarrollo.¹⁵ Los financiadores privilegian una visión positivista o lineal del problema, como un fenómeno delimitado geográfica, ecológica, administrativa y técnicamente, por ende posible de definir y de medir. La técnica preferida por los donantes, incluyendo a los gobiernos, es el marco lógico, que aparentemente identifica “lo que falta” o “lo que debe ser eliminado” como impedimento al desarrollo y diseña un proceso lineal de *insumos y resultados*, ignorando en el análisis factores históricos y sociológicos profundos. En consecuencia, la ausencia del desarrollo se interpreta como déficit de capital, de conocimiento o de tecnología en regiones determinadas, lo cual se resuelve suministrándolos a través de entrega de bienes o actividades de capacitación. En este enfoque se olvida que los problemas humanos —incluyendo la ausencia del desarrollo— se han formado a través de periodos y, por lógica, es imposible resolverlos en periodos cortos. Como resultado, los esquemas de evaluación privilegian la fiscalización de recursos, técnicas cuantitativas sobre las cualitativas, y además, establecen esquemas de evaluación a corto

- 15 Stephen D. Biggs y Arthur D. Neame, “Negotiating Room to Maneuver. Reflections Concerning NGO Autonomy and Accountability within the New Policy Agenda”; Alan Fowler, “Assessing NGO Performance. Difficulties. Dilemmas, and a Way Ahead”, en *Beyond the Magic Bullet. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, Michael Edwards y David Hulme (ed.), United States: Kumarian Press, Save the Children, 1996; Bruce Glasrud, “The Muddle of Outcome Measurement”, *Nonprofit World*, 19, 6 (2001): 35-37; Roger C. Riddell, “Evaluating NGO Development Interventions”, en *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, David Lewis (ed.), London: Earthscan Publications Ltd, 1999; Adil Najam, “Financing Sustainable Development: Crises of Legitimacy”, *Progress in Development Studies*, 2, 2 (2002): 153-160; Alnoor Ebrahim, “Information Struggles: The Role of Information in the Reproduction of NGO-Funder Relationships”, en *Nonprofit and Voluntary sector Quarterly*, 31 (2002): 84-114; “Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34, 1 (2005): 56-87.

plazo. Adicionalmente, hay que reconocer que cualquier evaluación tiene un costo, lo cual se traduce en el dilema de destinar recursos a la acción directa o a la evaluación del impacto. Mientras más compleja es la evaluación, más costosa en términos de tiempo, recurso humano y dinero. En cuanto a la evaluación, entonces, hay que considerar lo siguiente:

- 1) En el caso de problemas complejos, mientras más perfecto es el resultado, más cuestionamientos debe despertar. No hay una receta simple, el impacto podrá notarse a largo plazo y el éxito depende de factores no siempre atribuibles a las organizaciones.
- 2) El costo de una evaluación siempre es mayor para las organizaciones pequeñas que para las consolidadas y con recursos humanos más amplios. Mientras más compleja es la evaluación, mayor es el costo, que puede ser incluso imposible de asumir por las osc pequeñas o incipientes.
- 3) Las prioridades de los financiadores y de los beneficiarios de los proyectos pueden ser distintos. La calidad del trabajo de una organización de la sociedad civil es inseparable de la calidad de sus relaciones con los beneficiarios. De ahí que la evaluación debe considerar el punto de vista de las comunidades en las que trabajan. Además de los resultados, debe evaluar los procesos y la pertinencia social de los proyectos implementados.
- 4) La evaluación no sirve solamente para determinar la efectividad o la eficiencia; para las osc, igual que para las políticas públicas, la evaluación es una herramienta poderosa para otorgar o quitar la legitimidad, por ende el acceso futuro a recursos. Esta implicación simbólica promueve la cultura de éxito, maquillar los resultados, ocultar los errores, lo cual —como veremos más adelante— inhibe la creatividad y la innovación. A escala más inmediata, una evaluación autocomplaciente cierra la posibilidad de mejora continua.
- 5) Una buena evaluación legítima no solamente a las organizaciones, sino también a los financiadores; de ahí que existe la preferencia por proyectos de gran impacto cuantitativo. Los estudios demues-

tran que para el desarrollo es más efectiva la disponibilidad de relativamente pocos recursos para proyectos pequeños, que de gran cantidad de recursos para proyectos grandes.

Como hemos señalado, las estrategias de evaluación tienen un impacto significativo sobre la capacidad de innovación. La sociedad civil siempre ha sido vista como un espacio de libertad y creatividad, donde se generan ideas antihegemónicas, que permiten el cambio social. Como también hemos señalado, el problema del desarrollo está en el centro de políticas públicas y estrategias internacionales desde finales de la Segunda Guerra Mundial, sin que se haya logrado avance significativo. De ahí que es importante que las reglas de financiamiento promuevan la capacidad de las osc de innovar, tanto en las estrategias aplicadas como en la interpretación de las causas del problema. Las condiciones que promueven la capacidad de innovar en las osc son:

- 1) La estabilidad legal y financiera de las organizaciones: la lucha cotidiana por mera sobrevivencia impide destinar recursos humanos y económicos a la búsqueda de nuevas soluciones.
- 2) Apoyo a actividades que promueven la disseminación del conocimiento, discusión de prácticas, su documentación y difusión en redes.
- 3) Tolerancia al error: la presión por demostrar el éxito impulsa a las organizaciones a emplear las soluciones ya probadas, con poco margen de error. La innovación implica un proceso de prueba y error; el aprendizaje organizacional es imposible sin la libertad de aprender de los errores.¹⁶

Finalmente, un fenómeno negativo para la innovación en general, y para encontrar estrategias más adecuadas a promover el desarrollo, es el isomorfismo: un proceso de homogeneización de conductas y normas que rigen a las organizaciones. Particularmente para las relaciones entre el gobierno y las osc, Forni y Vergilio¹⁷ identifican tres tipos de isomorfismo:

16 David L. Brown, "Social Learning in South-North Coalitions: Constructing Knowledge Systems Across Social Chasms", en *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, David Lewis (ed.), London: Earthscan Publications Ltd., 1999; Elena Rodríguez Blanco, Ignasi Carreras y Maria Sureda, *Innovar para el cambio social*. Barcelona: Instituto de Innovación Social, ESADE Universidad Ramón Llull, PwC., 2012.

17 Pablo Forni y Lucimeire Vergilio Leite, "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico", *Sociologías*, 8, 16 (2006): 216-249.

1. El político: cuando las organizaciones se adaptan a partidos o políticos en función y crean estructuras clientelares. Esto sucede ante todo cuando los recursos son asignados con discrecionalidad.
2. El jurídico: implica que las osc se adaptan a leyes vigentes o condiciones que imponen las reglas de registro para tener acceso a recursos. La falta de flexibilidad de las categorías de clasificación, por ejemplo, implica que es difícil adecuarse a cambios del contexto o nuevas interpretaciones sociales de los problemas antiguos.
3. El temático: el acceso a los recursos es más fácil para las osc que se dedican a temas del interés mediático, de organizaciones internacionales o de programas preferenciales del gobierno en curso.

Al respecto, Smillie¹⁸ y Hulme y Edwards¹⁹ afirman que las osc se vuelven cada vez más parecidas a las instituciones que administran el financiamiento, siguen las modas y tendencias predominantes y, particularmente para acceder al financiamiento público, siguen reglas de “profesionalización” que no son propias de las osc sino de un gobierno eficiente.

De ahí la importancia del empoderamiento, definido de manera general como un proceso a través del cual las personas, organizaciones y comunidades logran dominio sobre los asuntos que las afectan.²⁰ Para el tema del desarrollo es particularmente útil el concepto del empoderamiento organizacional, que provee redes de apoyo mutuo y desarrolla en sus miembros las habilidades para competir efectivamente por los recursos, factores necesarios para lograr un cambio. En este sentido, el empoderamiento organizacional crea las estructuras y facilita los procesos de participación en la toma de decisiones, así como en actividades que transforman el contexto inmediato, creando el sentimiento del valor propio y la confianza en que el cambio social es posible.

El empoderamiento organizacional tiene también otra faceta, que permite aproximarnos no solamente a las formas de relacionarse con las comunidades donde las osc trabajan, sino también a las relaciones que estas mantienen con su financiadores, dado que es un planteamiento que distingue entre las organizaciones empoderadas y empoderantes.²¹ Las organizaciones

18 Ian Smillie, Ian, “Painting Canadian Roses Red”, en *Beyond the Magic Bullet. NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, Michael Edwards, y David Hulme (ed.), Estados Unidos. Kumarian Press, Save the Children, 1996.

19 David Hulme y Michael Edwards, “NGO’s, States and Donors: an Overview”, en *NGO’s, States and Donors*. London: Palgrave, Save the Children, 1997.

20 Marc A. Zimmerman, “Psychological Empowerment: Issues and Illustrations”, *American Journal of Community Psychology*, 23, 5 (1995): 581-599; N. Andrew Peterson y Marc A. Zimmerman, “Beyond the Individual: Toward a Nomological Network of Organizational Empowerment”, *American Journal of Community Psychology*, 34, ½ (2004): 129-145.

21 Marc A. Zimmerman, “Empowerment Theory. Psychological, Organizational and Community Level of Analysis”, en *Handbook of Community Psychology*, Julian Rappaport y Edward Seidman (ed.), Nueva York: Kluwer Academic/ Plenum Publishers, 2000; Peterson y Zimmerman, “Beyond the Individual: Toward a Nomological Network of Organizational Empowerment”.

empoderadas son las que tienen la capacidad de interactuar efectivamente con el entorno político y social, de manera que influyen en las decisiones públicas y en el debate general sobre los temas de su interés, no solamente ofrecen alternativas a las políticas públicas, sino incluso deciden sobre la agenda. Las organizaciones empoderantes tienen menor interés en la influencia política, y centran su actuar en ofrecer a sus miembros las redes de apoyo y las oportunidades de participar directamente en los procesos internos de la organización. El ideal sería una organización empoderada y empoderante a la vez; sin embargo, a mayor influencia política y labor de cabildeo, mayor presión a limitar los procesos participativos e involucrar a los especialistas. Para nuestro tema es una distinción importante, porque ambos tipos de organizaciones son indispensables para lograr el empoderamiento individual y comunitario, pero —como veremos— las dificultades y barreras que encuentran en acceso a fuentes de financiamiento no son las mismas.

Resumiendo lo hasta aquí planteado, la capacidad de las osc de tener un impacto significativo sobre el desarrollo local no depende solo de su acceso al financiamiento, sino también de su capacidad de innovación, que a su vez está determinada por el grado de autonomía que tienen ante el Estado para definir el problema y sus estrategias para atenderlo. ¿Cuál es la realidad que viven las organizaciones mexicanas? Las reglas del financiamiento público, ¿promueven el empoderamiento organizacional o buscan el control sobre las organizaciones?

Apuntes metodológicos

La investigación comparte la perspectiva fenomenológica de las ciencias sociales, que considera vital la importancia de la percepción y la subjetividad en el estudio y la comprensión de lo social. Desde esta perspectiva, la producción del conocimiento exige aproximarnos a los fenómenos sociales desde las experiencias y los puntos de vista de los actores sociales que viven una realidad, un problema, así como entender los significados que

estos actores asignan a sus acciones. De ahí que el estudio fue realizado con la metodología cualitativa, propia del enfoque fenomenológico, metodología que permite aproximarnos a personas reales, que viven situaciones y problemas estudiados, en su propio contexto.²²

El primer paso fue identificar —mediante la revisión bibliográfica— la categoría analítica que nos permite observar empíricamente la relación compleja entre las OSC y el poder público. Esta categoría es *empoderamiento organizacional*, que se define como un proceso constante e intencional, que permite a las organizaciones lograr un mejor control sobre los asuntos que las afectan, a través del mayor acceso a los recursos, la adquisición de nuevas habilidades y la mejora del estatus en la sociedad.²³

Una vez definida la categoría analítica, la hemos traducido en indicadores directamente observables, que fueron base para diseñar las entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas se llevaron a cabo entre septiembre y diciembre de 2014 en nueve organizaciones, las cuales fueron seleccionadas por el procedimiento de *bola de nieve*. Es importante señalar que muchas organizaciones no estuvieron dispuestas a hablar sobre sus procesos de fondeo, hecho que demuestra alto nivel de desconfianza. No obstante, el conjunto de las organizaciones incluidas en este estudio se aproxima a la diversidad de las OSC mexicanas. Por un lado tenemos a Oxfam México, la Guay México e IPAS México, capítulos mexicanos de organizaciones internacionales; Oxfam con colaboración consolidada con el gobierno federal y algunos gobiernos estatales; Guay México apenas incursionando en colaboración con el sector público, y alta dependencia del financiamiento privado, así como mucha experiencia en la autogeneración de los recursos. IPAS, por su parte, representa a organizaciones que buscan los recursos principalmente en el extranjero, por considerar el esquema del financiamiento público en México demasiado oneroso e inefectivo. La Fundación Comunitaria del Bajío y Fondo para la Paz representan a organizaciones mexicanas intermedias exitosas en proyectos de desarrollo a mediano y largo plazos; la Fundación, exitosa en captación de recursos de donantes extranjeros y con capacidad de acceder al financiamiento público, y el Fondo con financiamiento prin-

22 Simón Pedro Izcará Palacios, *Manual de investigación cualitativa*, México: Fontamara, Universidad Autónoma de Tamaulipas, FOMIX (2014), 11-14.

23 Douglas Perkins y Marc Zimmerman, "Empowerment Theory, Research, and Application", *American Journal of Community Psychology*, 23, 5 (1995): 569-579; C. J. Kroeker, "Individual, Organizational, and Societal Empowerment: A Study of the Processes in a Nicaraguan Agricultural Cooperative", *American Journal of Community Psychology* 23, 5 (1995): 749-764.

principalmente privado nacional. *Servicios Educativos del Bajío* es una organización pequeña, pero dirigida por profesionales, que depende del financiamiento público, al mismo tiempo que enfrenta problemas para ser competitiva en las convocatorias. Finalmente, hemos entrevistado a *Las Gaviotas*, *Ángeles de Amor* y *Red de Mujeres de Bajío*, organizaciones comunitarias; en el caso de *Red de Mujeres*, con trayectoria de más de veinte años, todas altamente dependientes del financiamiento público, y cuyo perfil es también muy interesante porque representan la ambigüedad entre el beneficio público y el mutuo.²⁴ También hemos podido entrevistar a un funcionario público responsable de la articulación entre el gobierno y las osc en el estado. Todas las entrevistas fueron grabadas, transcritas y codificadas.

¿Protagonistas o implementadores?: visión desde las osc

Como hemos señalado, desde hace décadas predomina la visión positivista y tecnológica del desarrollo como un proceso lineal y relativamente simple de proveer elementos faltantes (educación, vivienda, alimentos, microcréditos, por ejemplo) y remover los obstáculos (desnutrición, ignorancia, violencia, por ejemplo). Es una visión que las organizaciones entrevistadas no comparten: para ellas, el desarrollo es un proceso complejo de transformación social. Sin embargo, perciben que no existen recursos para iniciativas de transformación, solo para un cúmulo de pequeños proyectos asistencialistas. La pregunta de Pamela sobre el futuro refleja este estado de ánimo:

Para el contexto mexicano y el contexto de los países emergentes, yo sí me pregunto ¿hacia dónde vamos? y ¿Qué va a pasar con las organizaciones que hacemos este tipo de trabajo de transformaciones sociales? Porque la cooperación internacional se está retirando. Y veo que la movilización de fondos, a nivel interno, sí es algo que se está desarrollando, pero yo lo veo más con enfoques mucho más tradicionales asistencialistas y no apostando a temas de transformaciones sociales.²⁵

24 Para revisar el debate, ver: Chávez, González y Maldonado, *Retos, perspectivas y horizontes...*; Verduzco *Financiamiento del gobierno...*; Jorge Villalobos Grzybowicz (coord.) *Recursos públicos federales para apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil*. Centro Mexicano para la Filantropía, INDESOL, México (2007). Disponible en: <http://organizacionesciviles.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Fortalecimiento%20OSC/RPFApoyarOSC-Mexico.pdf>. Consultado: 28 de diciembre de 2017.

25 Pamela Orgeldinger, responsable del área de Desarrollo de Incidencia de Oxfam México. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 24 de septiembre de 2014 en la Ciudad de México

Esta angustia es secundada por el planteamiento de Adriana (Fundación Comunitaria del Bajío):

Entonces ese es otro tema: ¿cómo fortaleces organizaciones dedicadas al desarrollo? No que la asistencia no sea importante para el desarrollo (trabajamos en eso también), pero lo que quiero decir es: no puede estar en la misma naturaleza, financiado, pensado o visualizado, un tema de desarrollo que el de asistencia.²⁶

¿Cómo visualizan estas organizaciones las diferencias entre los proyectos de desarrollo y los asistencialistas? Julián lo sintetiza en la diferencia entre proyectos y programas. Los proyectos son “cuestiones puntuales”, itinerantes, con la mecánica de “llegar, planear, ejecutar proyectos y salir de allí, y no había seguimiento”²⁷. Los programas de desarrollo comienzan con una planeación participativa, creación de una estructura local, que permita a la comunidad ir desarrollando sus propios proyectos:

En cada comunidad se establece una estructura, organización comunitaria, en la que hay un comité de planeación. Aparte, cuando se realizan las dinámicas de planeación participativa se priorizan los temas que cada comunidad considera son sus principales problemas, y para cada problema se nombra una comisión que se encargaría de trabajar este tema en alternativas para mitigar o solucionar el problema; y aparte, las promotoras.²⁸

La organización guía y asesora a la comunidad en promedio entre cinco y diez años, asegurando durante todo este tiempo un financiamiento estable, pero con la intención de construir capacidades propias y no crear lazos de dependencia:

Cada vez más quisiéramos que los recursos dependieran menos de la gestión que hace Fondo y mucho más de la gestión que pueda hacer la misma población, porque es parte del desarrollo de capacidades que estamos

26 Adriana Cortés Jiménez, fundadora y directora de Acción Comunitaria del Bajío. Entrevista realizada por Ana Villafuerte, el 22 de octubre de 2014 en Irapuato, Guanajuato

27 Julián Posso, encargado del área de Desarrollo Comunitario de Fondo para la Paz. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 1 de octubre de 2014 en la Ciudad de México

28 Julián Posso, Fondo para la Paz...

29 Magaly Jáuregui, gerente del área de Desarrollo Comunitario de Fondo para la Paz. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 20 de octubre de 2014 en la Ciudad de México

30 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

buscando generar. Lo más importante del trabajo de Fondo para la Paz es el fortalecimiento del capital social y las cuestiones relacionadas con la gestión de su propio desarrollo. (...) De hecho este año, hubo proyectos en los que lo que hicimos fue ayudar a la gente para que los generara, revisarlos y demás, para luego acompañarlos a que los presentaran. Lo cual es una chamba enorme y no es en términos económicos sostenible para la organización porque una vez aprobado el proyecto, el dinero se le entrega a la población y ellos ejecutan; nosotros los seguimos acompañando pero no hay financiamiento para la gente que los está acompañado. Sin embargo son de las acciones que sabemos que se tienen que hacer si queremos alcanzar el cometido final.²⁹

En esta lógica, la prioridad no es la cobertura o la cantidad de personas atendidas, sino la calidad del proceso de transformación, que implica trabajo a fondo con un número limitado de comunidades o personas. En la experiencia de Adriana, por ejemplo, el diagnóstico que se hace en una comunidad, se traduce en una convocatoria que puede tener amplia respuesta. Sin embargo, ya cuando se presenta el plan de trabajo, el número de personas interesadas en asumir la carga puede bajar a unas 30 o 50, y según avanza el trabajo, la exigencia de tiempo implica que se quedan trabajando con unas 20 personas, número que no se ve atractivo en un reporte final.³⁰

Como podemos observar, e integrando lo planteado en el apartado conceptual, para implementar los programas de desarrollo las organizaciones necesitan, ante todo, tener la seguridad de un financiamiento sostenido durante periodos largos, y que permita financiar no solo la implementación de los proyectos particulares, sino también las etapas de diseño, evaluación y seguimiento. En este contexto, la percepción es que el financiamiento público es el que menos se ajusta a estas necesidades:

Ellos quieren resultados a corto plazo, quieren después de proyectos de seis meses ver a, b, c, d. (...) Los cambios transformacionales no se logran en

tres o en seis meses. En seis meses puedes cambiar la vida de unos cuantos individuos por un tiempo determinado (tal vez, no sé). Incluso también por la duración del proyecto, pero para lograr los cambios más transformacionales, sí son proyectos más a largo plazo.³¹

Pues la preocupación para mí es que estamos entrando ahorita en procesos de coinversión con el gobierno y los tiempos son muy, muy cortos para la implementación. Estamos hablando de un proyecto de cinco meses... quieren que acabemos con la pobreza en cinco meses, o sea es mentira ¿no? Puedes hacer alguna iniciativa, un evento, no sé... Pero realmente tener un proyecto serio con ellos es muy difícil.³²

31 Pamela Orgeldinger, Oxfam México...

32 Anna Hellszajn, directora de generación de Ingresos de Oxfam México. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 3 de septiembre de 2014 en la Ciudad de México

Las organizaciones entienden que el gobierno también está sometido al proceso de rendición de cuentas y ejercicios financieros de un año; sin embargo, consideran necesario encontrar esquemas que permitan asegurar un financiamiento a mediano plazo, con evaluaciones parciales para asegurar la efectividad y el cumplimiento:

Entonces se acaba el financiamiento, entregas tu reporte y ya no pasó nada. Esa es otra debilidad muy grande que tenemos, que no hay posibilidades seguras de que podamos presentar proyectos a largo plazo. Entonces (...) que tú le pudieras decir: aquí está el trabajo de cinco años, la primera etapa la vamos a hacer de uno a tres años, la mediana es a cuatro y la de largo plazo es a cinco; yo para el primer año, es este y este nivel y yo me comprometo a contrapartidas de esta y esta otra pero porque te comprometes a llevarlo por cinco años. ¡Eso no lo tenemos! Y los procesos son muy largos...³³

33 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

Adicionalmente a periodos cortos del financiamiento, todos los entrevistados coinciden en que los recursos se entregan con retrasos significativos, que impiden una administración eficiente de los recursos entregados:

Aquí tenemos problemas, (...) por ejemplo el INDESOL. El INDESOL debe ir con el año fiscal aunque no entrega los recursos tan rápido, entonces le debemos

34 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

entregar el reporte a fin del año, ¡aunque los recursos nos acaban de llegar haces tres semanas! (...) En eso sí, en el caso de INDESOL, ahí casi siempre, como que va desfasada la inversión (...) pero no concluir en la fecha que ellos han estipulado es imposible.³⁴

Otra barrera que enfrentan las organizaciones, sobre todo más pequeñas, son trámites que perciben como onerosos y poco flexibles:

35 María Elena Collado, asociado de Programas, IPAS México. Entrevista realizada por Ingrid Sada, el 9 de septiembre de 2014 en la Ciudad de México

En INDESOL (...) la propuesta es bastante complicada, son formatos y formatos que llenar. (...) además no era tanto el dinero y nos llevaba mucho tiempo, el seguimiento también es demasiado cansado. Una vez que te dan el dinero, es muy quisquilloso el seguimiento y tienes que anexar mucha papelearía para comprobar lo que hiciste, son muchos requisitos y (...) el tiempo que inviertes en la elaboración de las convocatorias es excesivo, además de que te piden cosas absurdas, deberían basarse más en lo que es el proyecto, deberían simplificar los formatos y avocarse en lo que se va a hacer, de qué va a servir, porque muchas veces es muy repetitivo lo que se pregunta.³⁵

36 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

(Aplicar) toma mucho tiempo. ¡La verdad es que toma mucho tiempo! Nosotros accedamos a recursos con INDESOL, entonces, hay que ir a firmar tres veces... hay que tomar dinero de la bolsa de la institución para ir a firmar hasta México. Cosas de este tipo...³⁶

37 José Francisco Hernández Aguilar, director de Articulación con las OSC de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Gobierno del Estado de Guanajuato. Entrevista realizada por Marta Ochman y Ana Villafuerte, el 12 de septiembre de 2014 en Guanajuato, Guanajuato

Hasta ahora, la única estrategia para atender este reclamo ha sido capacitar a las organizaciones para que puedan cumplir con estos trámites. Francisco, quien es un funcionario muy comprometido con su responsabilidad de articular las actividades del gobierno local con las osc, ha formado un equipo para identificar las dificultades más comunes y diseñar un sistema “que sea fácil, rápido, entendible (...) porque a lo mejor muchas organizaciones no participan por no saber, entonces queremos hacer también esa parte en cuanto a que todos tengan oportunidad”.³⁷ Pero para las organizaciones comunitarias, que trabajan en regiones apartadas, las difi-

cultades se inician con carencia de documentos legales, costos acumulados de copias y traslados, así como acceso a la red:

Es muy sencillo el trámite, efectivamente, pero ahora hay que ir a la dependencia a entregar el formato de recibido y después de eso hay que hacer la gestión, se entrega con la titular, pero ella nos manda con su alterno y allí es donde tenemos que estar picando piedra para meterlo. Hay otros programas como son de SAGARPA y SEDESOL que tienen una norma y allí sí es complicado porque tienes que tener todos los documentos legales. (...) Nosotros pretendemos decirle al gobierno que nos facilite las reglas de operación, hay productores que no tienen una copia de la credencial de elector porque en donde ellos están, no tienen esos servicios. En mi trabajo, al desplazarme a una comunidad llevo mi impresora porque sé que no va a haber; trato de facilitarle las cosas ya que al no contar con este tipo de servicios, no entran a los proyectos. (...) Para ingresar documentación, hay que subirla a Internet y por acá no hay acceso, y se tienen que desplazar en donde esté, muchos se desplazan mínimo 20-30 minutos y si quiero subir al sistema 2000 personas, me llevo más de quince días. El trámite tal vez no sea tan sencillo como se pueda ver. Está para comunidades con otros niveles económicos.³⁸

Otros problemas que las organizaciones perciben como un obstáculo grave para procesos de desarrollo es poca flexibilidad en la administración del proyecto. Recordemos que las organizaciones trabajan en contextos de marginación, de ahí que la complejidad que enfrentan frecuentemente les exige hacer ajustes o cambios, para los que necesitan pedir autorizaciones:

Aquí el peso que se gasta, el peso que se tiene que comprobar y tiene que ser efectivamente con factura que tiene que ser de acuerdo a los rubros que hicieron el presupuesto, porque se presenta en el presupuesto veinte mil pesos para semillas, si nosotros no compramos los veinte mil pesos de semillas entonces tenemos que devolver la diferencia aunque nosotros lo hayamos ocupado para el mismo proyecto.³⁹

38 Representante de COPADER (pidió anonimato), Las Gaviotas (Mujeres por el Desarrollo Bienestar Familiar de Cuau-tepec). Entrevista realizada por Marta Ochman, el 7 de noviembre de 2014 en Cuau-tepec, Guerrero

39 María López, encargada de aspectos fiscales de Servicios Educativos del Bajío. Entrevista realizada por Ana Villafuerte, el 26 de septiembre de 2014 en Guanajuato, Guanajuato

Esta flexibilidad también es importante a la hora de evaluar la pertinencia de los proyectos que se presentan a las convocatorias. Francisco, por ejemplo, espontáneamente presenta un caso de lo que considera un proyecto modelo para acceder al financiamiento público:

Un caso muy concreto fue el Banco de Alimentos, que tiene diez años funcionando. Empezó dando alimento a dos mil gentes; en la actualidad da a 40 mil, pero quiere brincar a 150 mil. ¿Entonces qué necesita? Pues ampliar su bodega, una camioneta que los ayude a mover las despensas a comunidades lejanas. El gobierno del Estado, a través de la convocatoria, apoya al Banco con la compra de una camioneta, bajan recursos del SEDESOL federal por ejemplo, para construir la parte que falta y queda como muy claro; porque los cuarenta mil que están recibiendo alimento semanal pues tienen nombre, apellido, domicilio y puede constatar uno la entrega del alimento.⁴⁰

40 José Francisco Hernández Aguilar, Articulación con las OSC, Gobierno del Estado de Guanajuato...

Desde su trinchera de promover el desarrollo en comunidades marginadas, Adriana ve como más urgente el tema de la depresión:

El tema de la depresión en (...) las zonas rurales es tremendo y no atendido por nadie. Eso es una cosa impresionante lo que está sucediendo. (...) y parte de esto viene a ver cómo creas un espíritu de alegría en los niños, en las comunidades, un espíritu de empezarse a reconocerse como personas y sus habilidades; y para eso estamos fortaleciendo mucho el tema del patrimonio intangible, lo que es el arte. Entonces estamos llevando cuestiones de clases de pintura, de danza, de cerámica... Voy con un área de gobierno y el funcionario con el que acudo me dice: ¿cómo que estás pidiendo dinero para guitarras?, ¿Qué tú no trabajas por la pobreza? Entonces, no es fácil encontrar el recurso para este proyecto, lo estamos encontrando en sector empresarial y con fondos individuales.⁴¹

41 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

De hecho Francisco, como funcionario y como persona, entiende que “hay otras áreas muy interesantes de oportunidad, de fomento al arte y la

cultura”, pero también simpatiza con la resistencia de sus colegas “acostumbrados a que nos pidan literas, una cocina, un boiler y cuando nos llega algo diferente, lo primero que haces es resistirte, porque ¿cómo lo mido, cómo lo evalúo?”, y ya depende de cada uno si está “abierto al diálogo, a escuchar, que nos platicuen cómo lo podemos ver, sin violentar los criterios de acceso, de evaluación y más bien, cómo adecuarlos”.⁴²

Además, de estas barreras fundamentales para promover el desarrollo, las organizaciones identifican varios problemas menores, relacionados con frecuentes cambios en procesos, cuando “cada administración y cada quien pone sus reglas”,⁴³ “cada dependencia tiene sus formatos” y “unos requisitos pero espantosos (...) que si tú recibías un financiamiento del Instituto Nacional de las Mujeres no podías recibir ningún financiamiento de cualquier otra dependencia del gobierno federal aunque el proyecto fuera distinto”.⁴⁴ También existe la percepción que el gobierno está interesado en aumentar el número de organizaciones que se presentan a las convocatorias, como si mayor cantidad de solicitantes fuera indicador para medir la vitalidad de la sociedad civil organizada, cuando la realidad es que solo aumenta la competencia por recursos escasos:

Desde la política, yo no digo que sea maquiavélica, pero definitivamente estamos en una situación de competencia. El indicador ahí es el número de organizaciones en crecimiento. Por ejemplo, INDESOL, ¿cuántos proyectos recibe? Vas a ver que cada vez son más y no hay fuentes de financiamiento. Y ellos lo informan, así: “Este año recibimos 2,500 pero financiamos 200”. (...) Yo creo que las políticas públicas te limitan, te ponen en situaciones de competencia y te exigen muchas cuestiones técnicas y tecnológicas que no son forzosamente indicadores de promoción social, sino al revés.⁴⁵

Paradójicamente, las organizaciones consideran que la evaluación de los proyectos es lo más simple, dado que las agencias del gobierno no piden una evaluación del impacto sobre el desarrollo, sino una documentación simple de que el dinero fue gastado según lo presupuestado. Sin

42 José Francisco Hernández Aguilar, Articulación con las OSC, Gobierno del Estado de Guanajuato...

43 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

44 Evelyn Siquin, fundadora y directora de Red de Mujeres del Bajío. Entrevista realizada por Marta Ochman y Ana Villafuerte, el 9 de septiembre de 2014 en Celaya, Guanajuato

45 Evelyn Siquin, Red de Mujeres del Bajío...

embargo, la mayoría de las organizaciones lleva doble proceso de evaluación: el informe de comprobación de actividades realizadas y del dinero gastado, y un proceso de evaluación cualitativa, que permite a la organización documentar impactos a largo plazo y procesos más complejos de transformación social:

Sí, nosotros tenemos por cada estrategia, nuestros indicadores y de ahí nos regimos. Por ejemplo, cómo ves que si el niño ya está tocando la guitarra o que ya se metió al fútbol, mejoró calificaciones, mejoró su actitud ante la familia, esto nosotros lo tenemos. Por eso te digo que, cuando hablas de desarrollo local, hablas de cosas realmente muy locales; y entonces si tú dices: ya metí el proyecto productivo o ya desde hace un año se abrió, ¿cambió la familia?, ¿realmente cambió la familia o nada más se fueron más hijos a Estados Unidos a pesar de que ya se abrió el negocio?, ¿siguen emigrando?, o el negocio ¿realmente logró que por lo menos uno de los hijos no se fuera? que los jóvenes se queden en su comunidad, terminaron la prepa. (...) Entonces nosotros sí podemos constatar (...) el cambio en la vida de la gente.⁴⁶

46 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

Sin embargo, estos procesos de evaluación no pueden ser financiados dentro de los proyectos puntuales, precisamente porque rebasan los plazos tan cortos, insignificantes para un proceso de desarrollo:

La parte de evaluación, por ejemplo (...) tampoco es tan fácil encontrar financiamientos para que las osc puedan generar su propio sistema de monitoreo y evaluación. (...) Yo creo que sería bueno que promovieran estos sistemas de inversión, para que se generen estos sistemas. El generar un sistema te lleva a documentarte, a llevar mejor tu metodología, a definir tus metas y tus indicadores. Para llegar a tu sistema de monitoreo y evaluación tú tuviste que haber hecho todo lo importante atrás, pero te requiere de recursos porque hay que contar con gente -aunque sea de manera temporal- para que ayude desarrollar es).⁴⁷

47 Magaly Jáuregui, Fondo para la Paz...

Muchos de los problemas aquí mencionados —atrasos en la entrega de los recursos, la necesidad de evaluaciones a largo plazo, sostenibilidad de los mecanismos de seguimiento y monitoreo— no serían problemas tan urgentes si las organizaciones tuvieran recursos suficientes para poder sostener la organización, no solo implementar los proyectos. Las exigencias de eficiencia, así como los escándalos de corrupción en algunas osc, han impulsado la tendencia a financiar únicamente los proyectos, y han llevado a las organizaciones a una lucha cotidiana por sobrevivir, “de cómo pagas el salario del contador, cómo pagas la renta”,⁴⁸ “cómo dar continuidad a los programas, los proyectos, porque todo viene etiquetado por seis meses, ocho meses, un año que te dan (...) y entonces para nosotros es muy difícil dar continuidad a largo plazo”.⁴⁹ Varias organizaciones señalan paradojas en financiamiento cuyo resultado es que pueden comprar las camionetas para el trabajo de campo, pero no pueden pagar gasolina o su mantenimiento,⁵⁰ o les ofrecen financiamiento para construir una casa-centro comunitario, pero tienen miedo de aceptarlo porque después no tendrían dinero para sostenerla.⁵¹

Un problema muy particular es el de los sueldos:

Es que cada vez, con los financiamientos, hay menos posibilidades de financiar a la organización. ¡Eso es increíble!, ¡Es como si viviéramos de qué! Entonces ya el porcentaje para la institución es impresionante. Los sueldos, para que te financien para un sueldo pues, ¡no existen!, digo ¡Así de fácil! Tú pides y registras un proyecto y el dinero va para el proyecto; pero entonces yo insisto: ¡Si no hay institución, pues no hay proyecto!⁵²

Francisco⁵³ reconoce que es un clamor de las organizaciones que el financiamiento cubra los sueldos de los que trabajan en la organización, y que la única forma es contrato por honorarios, lo cual genera precariedad laboral, problema que no puede ser ajeno a la acción del Estado. Este problema es efecto de la tensión entre la expectativa de que los integrantes de las osc trabajen motivados por el altruismo, y la exigencia de profesio-

48 Anna Helszajn, Oxfam México...

49 Martha Fox, encargada del área de Desarrollo Institucional y miembro del Consejo Directivo de Servicios Educativos del Bajío. Entrevista realizada por Ana Villafuerte, el 26 de septiembre de 2014 en Guanajuato, Guanajuato

50 Martha Fox, Servicios Educativos del Bajío...

51 Gloria Gutiérrez García, fundadora y presidenta de Ángeles de Amor. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 17 de octubre de 2014 en San Cristóbal, Chiapas

52 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

53 Adriana Cortés Jiménez, Acción Comunitaria del Bajío...

nalización. Como plantean los autores del estudio sobre las condiciones laborales en las osc en México:

- 54 Cristina Girardo y Prudencio Mochi, “Las organizaciones de la sociedad civil en México: modalidades del trabajo y el empleo en la prestación de servicios de proximidad y/o relacionales”, *Economía, Sociedad y Territorio*, XII, 39 (2012): 337

Una peculiaridad que las distingue de los demás sectores son los ideales y la motivación de las personas que integran tales organizaciones, pues constituyen prerequisites indispensables para ingresar al sector. Sin embargo, estos ideales ya no son suficientes para garantizar de manera eficiente el éxito y la continuidad de las osc. La experiencia demuestra que las organizaciones necesitan contar con el valor agregado en términos de competencias concretas.⁵⁴

El perfil profesional que los autores elaboran para los *agentes de desarrollo social* es por lo demás complejo, y exige una formación sólida:

- 55 Cristina Girardo y Prudencio Mochi, “Las organizaciones de la sociedad civil en México...”, 347-348

El agente de desarrollo social es un operador, dotado de competencias para promover el desarrollo de la colectividad, para actuar en el campo de la administración pública, en las osc, en universidades, lo mismo que en empresas del sector privado suscritas bajo el principio de corresponsabilidad social empresarial.

Debe ser capaz de promover la construcción de vínculos entre sujetos e iniciativas, de analizar el contexto socioeconómico y cultural; de gestionar y evaluar proyectos que favorecen procesos de cooperación nacional e internacional; de diseñar políticas públicas y de utilizar los instrumentos normativos vigentes. Es, también, un facilitador del desarrollo con equidad de género.⁵⁵

Es difícil pensar, entonces, que las osc puedan atraer el talento —y todavía más importante, retener este talento— para asegurar la calidad y la continuidad de los proyectos. Además, las condiciones laborales son asunto de derechos laborales, que el Estado debe proteger, al mismo tiempo que la condición misma de sostenibilidad organizacional.

Hemos señalado que la estabilidad administrativa y laboral —poder rebasar el nivel de mera supervivencia— es también condición fundamen-

tal para asegurar la innovación y el aprendizaje organizacional. Rodríguez y colegas, por ejemplo, afirman que:

en las organizaciones, además de las personas innovadoras se necesita establecer clima organizacional que permita desarrollar la creatividad, procesos para ponerla en práctica, fomentar, premiar, reconocer y evaluar nuevas ideas, así como desarrollar mecanismos para su implementación, actividades que no pueden ser incluidas en proyectos puntuales, porque se relacionan con la organización misma, aunque indirectamente benefician también a las comunidades con las que las organizaciones trabajan.⁵⁶

El problema de innovación está relacionado también con el fenómeno del isomorfismo, un proceso de homogeneización de normas y conductas de las osc en respuesta a presiones institucionales, de las cuales el acceso al financiamiento indudablemente es la más fuerte. Hay dos factores principales que empujan el isomorfismo: el ajuste a los temas prioritarios de la agenda pública y las exigencias de profesionalización.

Es comprensible que en sus lineamientos de financiamiento el gobierno vea a las osc como socias que facilitan lograr sus metas y dar mayor visibilidad a sus programas prioritarios. Sin embargo, subordinar la agenda de las osc a la gubernamental no solo inhibe la innovación, también atenta contra la autonomía y empobrece las estrategias de promover el desarrollo. María, por ejemplo, reconoce que “cuando publicaron los objetivos de la *Cruzada contra el hambre* uno no puede estar en contra, sino al contrario, nos parece que los objetivos están bien formulados”, pero también considera que desde el punto de vista de su organización había algunas exclusiones en cuanto al territorio, y que era muy importante “trabajar no solamente en municipios en donde está la *Cruzada*”⁵⁷. José perdió la esperanza de poder acceder al financiamiento público, porque “en las reglas de operación del gobierno hay determinados grupos de la población a la que se les da más apoyo en determinado tiempo”, y en Chiapas el financiamiento se concentra en población indígena.⁵⁸ “Invitamos a una delegada

56 Elena Rodríguez Blanco, Ignasi Carreras y Maria Sureda. *Innovar para el cambio social*, 119

57 María de los Ángeles Cruz Hernández, gerente de la coinversión de Oxfam, México. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 10 de septiembre de 2014 en la Ciudad de México

58 José Sánchez Castillo, coordinador general de Ángeles de Amor. Entrevista realizada por Marta Ochman, el 17 de octubre de 2014 en San Cristóbal, Chiapas

que nos felicitó por nuestros proyectos; sin embargo, no recibimos una respuesta benéfica de parte de ella ni del gobierno”, y el rechazo José lo atribuye a que sus proyectos no se focalizan en población indígena. Ante esta circunstancia, las organizaciones ajustan discursivamente sus proyectos a la agenda del gobierno. Por ejemplo, Diana cuenta cómo logró financiamiento público de proyectos productivos para las mujeres, pero no con el argumento de equidad de género, sino “porque nos unimos a un movimiento que se llama los afrodescendientes, que le han estado dando cobertura. Metimos cinco proyectos por allí y fueron aprobados cuatro”.⁵⁹

Sin embargo, la aspiración de las organizaciones es no solamente aceptar que “estamos en la realidad de que ellos tienen el dinero y nosotros lo queremos (...) y no tenemos el lujo de decir: ‘no estamos de acuerdo, pero nos quedamos con su dinero’”;⁶⁰ las osc quieren ser socias en establecer la agenda, en discutir en conjunto los objetivos y los contenidos programáticos:

Entonces creo que sí hay que tener una confianza sana en tus socios, porque son tus socios, con los que estás trabajando; y creo que es importante, más allá de establecer una relación de fiscalización, establecer una relación donde se hable de los contenidos programáticos y cómo incluso, entre donante y receptor, podemos trabajar en torno a esos objetivos conjuntos. (...) a nosotros nos pareció interesante el entendimiento de que vamos por un objetivo común y que al final ellos tienen un rol, nosotros tenemos un rol, pero que el de ellos puede ser más que solamente dar el dinero. Creo que este es el reto.⁶¹

El otro factor que promueve el isomorfismo también está relacionado con el criterio de la eficiencia: para asegurar la gestión eficiente del recurso público, el gobierno privilegia las organizaciones ya consolidadas; es decir: con experiencia, profesionalizadas y con cobertura amplia. Puede ser una estrategia muy razonable para evitar financiar “a muchas organizaciones patito que de eso viven”,⁶² pero Evelyn, desde su experiencia de

59 Diana Hernández Garibo, representante de Las Gaviotas (Mujeres por el Desarrollo Bienestar Familiar de Cuauhtepac). Entrevista realizada por Marta Ochman, el 7 de noviembre de 2014 en Cuauhtepac, Guerrero

60 Anna Helszajn, Oxfam México...

61 Pamela Orgeldinger, Oxfam México...

62 Martha Fox, Servicios Educativos del Bajío...

años trabajando en organizaciones comunitarias, considera que las políticas van más allá de favorecer la profesionalización, y quieren disciplinar a la sociedad civil, imponer la lógica de empresa social. Evelyn afirma:

No hay una voluntad política de apoyo más que a organizaciones muy grandes y de perfil empresarial y de lógica bancaria, punto. Eso es la política. O sea, todas la chiquitas, todas las que realmente... o ni siquiera chiquitas. No es nada más una cuestión de tamaño, las organizaciones que tienen el objetivo de promoción social, no le interesan. Cada día está peor. Si tú ves las reformas políticas, te das cuenta.⁶³

63 Evelyn Sinquin, Red de Mujeres del Bajío...

Incluso las organizaciones consolidadas y profesionalizadas, como Oxfam o Fondo para la Paz, que son beneficiadas con estas reglas de financiamiento, reconocen los riesgos de isomorfismo y tienen mecanismos que les permiten apoyar y proteger a las organizaciones comunitarias, asumiendo parte de los requisitos.

Yo me pongo a ver si para "Fondo para la Paz" que (...) tiene un nivel intermedio —diría yo con ciertos respaldos y ciertos vínculos— y se nos hace a veces complicado; no quiero pensar entonces cómo están llevando estos procesos organizaciones más pequeñas que nosotros. Algunas pueden ser muy buenas, pero porque a lo mejor es un solo proyecto o una sola línea de trabajo; lo cual hace que se pierda un poco que pueda crecer y llegar a más personas. Pero a lo mejor si hubiese esta búsqueda para abordar problemáticas de desarrollo y la desigualdad en México, pues a lo mejor podríamos trabajar con esas organizaciones. Hay que invertirle a esas organizaciones para que lleguen al siguiente nivel porque si no, se pierde uno en la operación todo el tiempo.⁶⁴

64 Magaly Jáuregui, Fondo para la Paz...

Todos los actores coinciden en que estas dificultades, presentes desde hace años, se han acrecentado con la última reforma fiscal, que “no abona mucho al tema de fomento, me parece que lejos de abonar, está disminu-

65 José Francisco Hernández Aguilar, Articulación con las OSC, Gobierno del Estado de Guanajuato...

yendo, estas reglas fiscales, estos desincentivos fiscales”.⁶⁵ El primer reclamo es que la reforma favorece las empresas sociales por encima de las osc:

Hablando de la reforma fiscal, no hizo más que molestar a las organizaciones civiles. (...) Nos cobran impuestos por todo, te obligan a estar al día; si no estás al día te retiran los recibos deducibles, por lo que no te puedes atrasar con los impuestos. Para mí todas la nuevas leyes que hay no nos benefician. Sí hay beneficios para las supuestas empresas socialmente responsables pero para las organizaciones no hay nada. (...) Estamos tratando de hacer una s.c. (...) es un respaldo fiscal solamente, sobre todo para ayudarnos con los impuestos, porque llegan muy elevados, entonces ¿qué podemos hacer? Lo primero que hicimos fue decirle al contador que nos dijeran cómo hacerle para la disminución de impuestos, fue cuando nos dijeron que hiciéramos una s.c. para ayudarnos con los impuestos, que en realidad es lo más pesado que tenemos ahorita.⁶⁶

66 Martha Fox, Servicios Educativos del Bajío...

Otro problema que afecta a organizaciones de base comunitaria es que la reforma ha cerrado a las organizaciones las posibilidades de involucrar a los miembros de las comunidades en su labor, dado que su objetivo no es hacer más efectiva la labor del desarrollo, sino cerrar posibles vías de lavado de dinero. Si antes las mujeres preparaban los alimentos para los talleres, ahora es imposible, porque no pueden emitir facturas electrónicas.⁶⁷ Los costos de asistir a las reuniones, que son “comprobantes chiquitos de boletos de la combi, obviamente no cumplen los requisitos fiscales (...) no se les pueden pagar como apoyo”.⁶⁸ Los talleristas, que antes eran personas de la misma comunidad, que han pasado por las mismas dificultades y tenían una gran capacidad de motivación, ya no lo pueden ser, porque antes “firmaban un recibo, se les daba mil pesos, mil doscientos pesos mensuales y firmaban un recibo”, ahora “la gente tiene que abrir la cuenta. Imagínate las mujeres rurales, no tienen cuenta (...) firma electrónica (...) el año que entra, aunque presente un proyecto muy bonito, no van a querer participar”.⁶⁹ Y lo que más duele es la desconfianza:

67 José Sánchez Castillo, Ángeles de Amor...

68 Evelyn Sinquin, Red de Mujeres del Bajío...

69 Evelyn Sinquin, Red de Mujeres del Bajío...

(Quisiera) un tipo de relación que no fuese de desconfianza *a priori*. (...) Que todas las organizaciones civiles estamos ahí para lavar el dinero de los narcos, que es una concepción bastante extendida, entonces siempre te tienes que ganar al interlocutor comprobándole que sí haces bien las cosas porque *a priori* hay sospecha. Eso es horrible, pero eso ¿cómo lo dices y cómo lo demuestras? yo lo puedo decir a la persona que tengo enfrente, pero a nivel de sistema ¿cómo lo enfrentas?⁷⁰

70 Evelyn Sinquin, Red de Mujeres del Bajío...

Finalmente, un problema que sigue dificultando la labor, sobre todo de organizaciones pequeñas que dependen del financiamiento público para su supervivencia, es la corrupción y el uso discrecional de recursos públicos. Las osc reconocen que su labor puede ser usada para legitimar a los políticos, para que “se saquen la foto”, igual que lo hacen las empresas para demostrar que son socialmente responsables. Pero les duele que esto conlleva también un desperdicio del dinero invertido, por falta de interés y de seguimiento:

Esos huertos no supe cómo obtuvieron el recurso, pero se lo dan a gente muy allegada al gobierno, a las dependencias estatales. Ellos con que justifiquen el gasto..., a ellos no les interesa si siguen capacitando. Ese dinero fue tirado a la basura porque el gobierno estatal de aquí le da a las amistades, ya que lo que quieren es justificar el recurso, a ellos no les interesa realmente si siguen produciendo o no. (...) No hay interés por parte de gobierno, porque si pusiera gente capaz, gente calificada, viviríamos mejor. Y aquí lo que les interesa es el dinero. Lo comenté con un Secretario de Desarrollo Rural, le pregunté qué proyectos tenía y cómo le iba a hacer, a lo que me contestó que no sabía y lo que le importaba solo era el dinero. No tienen una visión.⁷¹

71 COPADER, Las Gaviotas...

Varias organizaciones han hablado de casos de corrupción abierta, cuando “el recurso no llegó al productor (...) llegó para una persona que encumbra para una posición política, a él se le dieron los 2,000 paquetes

y al productor no se le dio. Si él quiere, se lo va a dar, si no, no. Se mueve con conveniencia”.⁷² Y no es caso aislado:

72 COPADER, Las Gaviotas...

Las convocatorias cada vez más tienen trabas, hay más corrupción, si no das algo, no te dejan seguir. Pero vamos cincuenta-cincuenta y eso no es justo. La corrupción se ha notado más cuando la gente baja los recursos del gobierno, te estoy hablando que de un millón, tres millones.⁷³

73 Martha Fox, Servicios Educativos del Bajío...

Para que un presidente municipal te reciba y le enseñes el proyecto destinado a la ciudad es sumamente difícil. A los grandes municipios les estamos metiendo la idea de la industrialización de la basura (...) nos preguntan qué necesitamos, les decimos que necesitamos el terreno solamente, ya que la inversión la traen los inversionistas y todavía nos preguntan cuánto les va a tocar a ellos de eso. A lo que contestamos que no les va a tocar nada..., y allí, nos han rebotado.⁷⁴

74 COPADER, Las Gaviotas...

A pesar de ello, todas las organizaciones que buscan promover el desarrollo ven en el municipio una gran oportunidad de aumentar el impacto y de asegurar la continuidad de los proyectos.

Tendríamos que estar viendo a las asociaciones de municipios, yo creo que el municipalismo tendríamos que verlo de otra manera y poder también recogerlos como actores que están gobernando directamente la población más cercana y que han desarrollado muchas capacidades. A mí me ha tocado estar en las reuniones que luego hacen conjuntamente y plantean eso, que son un poder soberano, que tienen autonomía de decisión, que tienen presupuesto, pero que no los vemos como actores para dialogar.⁷⁵

75 María de los Ángeles Cruz Hernández, Oxfam México...

Francisco, desde su visión de funcionario público, comparte de manera entusiasta esta visión de cooperación, una alianza que puede potenciar tanto el impacto de las osc como el de la acción pública:

Si tu objeto social es la cuestión de la violencia contra la mujer, hombre, pues la Procuraduría General de Justicia del Estado tal vez pueda coinvertir en capacitación contigo o ya tenga en específico programas que te ayuden a subsanar tus gastos de operación. (...) Tenemos instalaciones, tenemos edificios, tenemos recurso material abundante. O sea, asociación civil: ¡Utilízanos! No nada más son nueve personas las que estamos, son dos mil, cinco mil funcionarios que estamos a tu disposición. Conoce primero el gobierno, ve qué programas existen, que no los vayamos a duplicar, pero utiliza todo el recurso porque tú eres un instrumento para llegar a grupos vulnerables; eres un vehículo, eres una vía, no eres el último fin. Entonces ¡súmate!, o nos sumamos⁷⁶

76 José Francisco Hernández Aguilar, Articulación con las OSC, Gobierno del Estado de Guanajuato...

Como podemos apreciar, las entrevistas en gran medida confirman los problemas que hemos identificado en la reseña contextual sobre el financiamiento público en México. Dos son los temas que sobresalen: la discrecionalidad en la asignación de los recursos y la regulación fiscal, dirigida a promover la labor asistencialista más que la de desarrollo. Las organizaciones con trayectoria de más de una década reconocen que es cada vez más difícil acceder a los recursos, se necesitan cada vez mayores recursos humanos y organizacionales. Incluso las organizaciones grandes reconocen que las regulaciones no consideran las exigencias administrativas de una osc, y favorecen condiciones de precariedad e incertidumbre, que inhiben la capacidad de las organizaciones de negociar las condiciones del fondeo.

Conclusiones

Retomando el marco conceptual del empoderamiento organizacional, debemos reconocer que la gran mayoría de las osc mexicanas no están empoderadas frente al gobierno como fuente de financiamiento. Aunque todas las organizaciones reconocen que existen barreras importantes en cuanto a programas de desarrollo (plazos cortos, atraso en entrega, evaluación inadecuada y prácticas de corrupción), solamente Oxfam tiene una estrategia de moldear las relaciones de manera que sea posible integrar las pre-

ocupaciones de ambos actores. En el caso de otras organizaciones que han logrado implementar sus programas de manera autónoma, la estrategia fue volverse hacia financiadores corporativos y dejar de lado el financiamiento público como opción secundaria, sin intentar modificar su marco normativo o discutir las prácticas. Es muy preocupante que prácticamente todas las organizaciones denuncian relaciones clientelares o de corrupción abierta a escala local (no a escala federal), pero tampoco han hecho públicas estas denuncias. Algunas han rechazado entrar en complicidad, perdiendo así la posibilidad de financiar sus proyectos, pero no han demostrado la capacidad de unir fuerzas para modificar este entorno.

Es particularmente preocupante el hecho de que las organizaciones comunitarias, con muy alto potencial de empoderar a sus miembros, son las menos empoderadas, tanto ante financiadores públicos como ante privados, de manera que viven en situación de crisis permanente. Hasta ahora, la única solución es buscar alianzas con organizaciones grandes, que actúan como paraguas y asumen parte de procesos administrativos, tanto para participar en las convocatorias como para rendir cuentas ante los donantes.

Todas las organizaciones expresan su interés en participar en una discusión, un debate, no solo sobre las reglas de financiamiento, sino también sobre las estrategias más efectivas de promover el desarrollo; sin embargo, reconocen que no disponen de medios económicos para organizar y sostener esta acción. Otra vez, la única experiencia de este tipo fue registrada por Oxfam México:

Hubo una iniciativa que murió (justo por falta de financiamiento) pero que estábamos nosotros coordinando, con más de cuarenta organizaciones en México en torno a la Ley de Fomento, las exigencias para recibir financiamiento público. Se avanzó un poco y después se cayó porque era un proyecto en red, muy caro para muchos actores y nadie quiso asumir el costo y financiarlo; y se quedó ahí parado por falta de capacidad financier.⁷⁷

77 Pamela Orgeldinger, Oxfam México...

La limitada capacidad de modificar el predominante enfoque tecnológico hacia el problema de subdesarrollo impacta también en la capacidad de innovar. Las organizaciones grandes e intermedias realizan algunas actividades de aprendizaje organizacional (documentación y evaluación de prácticas), pero estas se financian con recursos de contribuyentes individuales (no etiquetados) o de empresas. Los programas de fortalecimiento organizacional financiados con recursos públicos se limitan a capacitación en trámites o tecnologías necesarias para acceder a recursos públicos; en este sentido, reflejan una visión muy limitada de fortalecimiento organizacional, que no busca ni empoderamiento ni innovación, solo mayor destreza en procesos administrativos de rutina.

En este contexto, es muy importante que el gobierno se convierta en socio y promotor del empoderamiento. Su actuar no debe limitarse a ofrecer y fiscalizar los recursos económicos, sino debe ampliarse a fomentar un debate sobre las mejores estrategias de promover el desarrollo desde la sociedad civil organizada, un debate financiado y apoyado con recursos públicos, que nazca y se desarrolle bajo amparo del poder legislativo, el que mejor refleja la pluralidad política e ideológica de la sociedad mexicana.

Para promover la innovación es muy importante contrarrestar el creciente isomorfismo político y temático. Un debate amplio sobre las estrategias innovadoras y el fortalecimiento de transparencia a escala local son vías adecuadas para disminuir la presión hacia las osc de seguir replicando programas de poco impacto. En este sentido, es necesario erradicar la corrupción y fortalecer los municipios como interlocutor principal de las osc. Una cooperación sólida entre los actores privados y los públicos, incluyendo las instituciones de educación superior, tendría un impacto muy positivo sobre el empoderamiento organizacional, pero también sobre el comunitario, abriendo así vías de potenciar el impacto de recursos financieros en el desarrollo local. En palabras de Francisco:

el área de oportunidad es participar con este proceso de capacitación y de fortalecimiento de las organizaciones de la mano con las universidades, de

78 José Francisco Hernández
Aguilar, Articulación con las
OSC, Gobierno del Estado de
Guanajuato...

la iniciativa privada, tomando en cuenta el poder legislativo, potencializan-
do los gobiernos locales y a la sociedad en general.⁷⁸

Indudablemente, existe la voluntad por parte de las osc de fortalecer
una relación con el gobierno que rebase el vínculo de financiador–cliente,
y se convierta en la relación de socios preocupados por, y ocupados en,
ampliar el acceso de todos los mexicanos al desarrollo social.