

ASIGNACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DIRIGIDOS A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL¹

Mónica Tapia y Gisela Robles

Introducción

Durante décadas predominó una lógica clientelar en las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Estado. Aquellas que apoyaban al partido dominante se beneficiaron accediendo a programas y recursos gubernamentales, mientras que las organizaciones independientes fueron excluidas y hostigadas. Ello explica que éstas desconfiaran de trabajar con apoyos públicos.

La democratización ha consistido en arreglos más institucionales entre el Estado y las OSC, mediante políticas explícitas de fomento y colaboración, con reglas claras, imparciales y transparentes. Ello hace posible construir actores estatales más autónomos ante intereses particulares (políticos, partidistas, gremiales) y ha permitido que las OSC accedan a recursos públicos, aunque aún prevalecen diferencias entre las dependencias y regiones del país.

Aunque la relación entre el Estado y las OSC no se reduce al acceso a los recursos públicos, éstas sí los requieren para su sustentabilidad financiera. En México, el financiamiento público de las OSC es cercano a 8.5% del total de sus recursos, mucho menor que en otros países.²

Avances

La aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC (LFOSC) fue un parteaguas para el sector (diciembre 2003). La LFOSC está limitada al ámbito federal, regula las actividades (más no a las OSC) y crea el Registro Federal de OSCs, coordinado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) de la Secretaría

¹ Esta investigación actualiza el documento "Retos institucionales del marco legal y financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil" (véase www.alternativasociales.org).

² García García, Sergio *et al.*, *Fondos federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil*, México, CEMEFI, 2003.

de Desarrollo Social (Sedesol). Reconoce a las OSC como entidades de interés social e interlocutoras del gobierno en la formulación e implementación de políticas públicas y establece que las dependencias federales deben fomentar esas actividades mediante el financiamiento público y otros apoyos.

Entre los derechos de OSC figuran 1) participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en órganos de consulta y mecanismos de contraloría social; 2) recibir apoyos y estímulos públicos; 3) gozar de incentivos fiscales; y 4) coadyuvar en la prestación de servicios públicos. Y entre sus obligaciones están: 1) inscribirse en el Registro; 2) constituir legalmente sus órganos de gobierno y representación; 3) seguir principios de contabilidad generalmente aceptados; 4) proporcionar la información requerida por las autoridades; 5) informar anualmente sobre su situación financiera, modificaciones constitutivas o participación en redes; y 6) no realizar actividades de proselitismo.³ Las OSC pueden ser sancionadas si: incumplen estas obligaciones; realizan proselitismo político, religioso, o actividades ya sea ajenas a su objeto social o de autobeneficio o beneficio mutuo; o si utilizan indebidamente recursos públicos.

Aunque la inscripción de las OSC al Registro es voluntaria, es requisito para acceder a recursos, estímulos y apoyos federales. El Registro Federal contiene información legal actualizada y abierta a la consulta en línea. Proporciona nombre, Clave Única de Inscripción al Registro (CLUNI), Registro Federal de Contribuyentes (RFC), si es donataria autorizada, figura jurídica, fecha de constitución legal, objeto social, domicilio legal, teléfonos, correo y página web, nombre de los representantes legales, redes a las que pertenece y ámbitos de acción. Aunque el Registro ofrece menos información sobre la oferta de apoyos y estímulos públicos, las dependencias federales están obligadas a difundir sus convocatorias en sus páginas web (IFAI y Sedesol).⁴

Para analizar los avances en la transparencia de la asignación de recursos a OSC, tomamos una muestra de 17 de los 80 programas de distintas dependencias federales.⁵ En 2005, estos 17 programas otorgaron \$361,316,839 a 928 OSCs con CLUNI; el monto de cada apoyo fluctuó entre \$200,000 y \$500,000. Los recursos se destinaron a: 1) proyectos temáticos y sectoriales, 2) estudios y proyectos técnicos, 3) fortalecimiento y equipamiento y 4) capacitación. Los sujetos de apoyo fueron: 1) organizaciones de

³ Secretaría de Desarrollo Social (2004): "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil". Diario Oficial de la Federación (DOF), 9 de febrero. Disponible en: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/LeydeFomentoOSC.pdf>

⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Secretaría de Desarrollo Social (2005): "Circular IFAI/SEDESOL 001/2005". México, 21 de abril de 2005 [Disponible en: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/circulares/ffai_indesol_001_2005.aspx]. p.i.

⁵ García García, Sergio et al., *op. cit.* Los programas son: "De la Calle...

servicios a terceros; 2) organizaciones de autobeneficio, beneficio mutuo o de miembros; 3) redes de organizaciones o grupos intermedios y 4) empresas formadas por socios.

En general, se puede hablar de una nueva institucionalidad, basada en la obligación de elaborar y publicar reglas de operación y establecer procedimientos transparentes e imparciales para asignar recursos públicos. Este modelo incluye:

- a. Difusión amplia y pública de convocatorias por internet e inserciones pagadas en diarios.
- b. Reglas y requisitos para presentar solicitudes.
- c. Criterios técnicos y participación de dictaminadores externos (excluyendo a funcionarios).
- d. Publicación de organizaciones apoyadas, proyectos y montos.
- e. Informes parciales, finales y comprobación de los recursos por las OSC.
- f. Sujetarse a auditorías y revisiones del Ejecutivo y el Congreso.
- g. Procedimientos externos de evaluación y publicación de resultados.

La combinación de reglas y mecanismos para acceder a la información sobre la operación de los programas permite conocer las decisiones en la asignación de recursos y da certidumbre al proceso. Sin embargo, en la convocatoria, selección y publicación de los proyectos apoyados, hay diferencias significativas entre programas. Más importante aún, muchos aspectos relevantes del proceso de selección sólo pueden conocerse mediante solicitudes de información, como muestran las siguientes tablas.

Tabla 1
Transparencia en procesos de convocatorias y selección de propuestas

Programa	Publican convocatoria en internet	Recursos públicos por asignar en 2006	Claridad en los requisitos para las solicitudes	Dictaminadores externos	Padrón de dictaminadores	Participan funcionarios de dependencia en dictaminación	Tiempo límite para dar a conocer apoyos	Publicación de montos y organizaciones apoyadas
De la Calle a la Vida	Sólo algunos comités estatales	No	Sí, tener aval y ser donataria autorizada	Sí*	No	Sí	Sí	Sólo organizaciones y montos por estado*
PROSAP	Sí	No	Sí	No	No	Sí*	Sí	Sólo organizaciones*
Convenios de Justicia y DH	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí*
Fondos Regionales- CDI	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí*
Habitat	Sí	No	Sí	No	No	Sí	No	No, sólo ciudades y montos asignados
Opciones Productivas	Sí	No	Sí	Sí*	No	Sí	Sí	Sí*
Cooperación Social	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*	No	Sí	Sí
FONAES	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Organizaciones y empresas apoyadas y monto total trimestral
FOMMUR	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
FINAFIM	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
PACMyC	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Noviembre de 2006	Sólo algunos estados y sólo algunos años*

(Continuación)

Programa	Publican convocatoria en Internet	Recursos públicos por asignar en 2006	Claridad en los requisitos para las solicitudes	Dictaminadores externos	Patrón de dictaminadores	Participan funcionarios de dependencia en dictaminación	Tiempo límite para dar a conocer apoyos	Publicación de montos y organizaciones apoyadas
Proyectos artísticos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí
Proyectos juveniles	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*	Sí	Sí	Sí
Pueblos Indígenas	Sí	No	Sí	Sí*	No	Sí	Sí	Sí
Equidad y Medio Ambiente	Sí	No	Sí	Sí*	No	Sí	Sí	Sí
APBP	Sí, pero asigna de 500 mil hasta 1 millón de pesos fuera de convocatoria	Sí*	Sí Ser donataria autorizada y estados financieros dictaminados	Sí hasta 500 mil *	No	Sí, de APBP hasta 1 millón de pesos. De la Secretaría de Salud más de 1 millón	Sí*	Sí*
GCDS-PEMEX	No	No	No	No	No	Sí*	No	Sí*

* En estos casos, existe la información pero no está en la página web de la dependencia, sino que es necesario solicitarla vía el SISI, cubriendo los costos respectivos.

Tabla 2
Transparencia en procesos de seguimiento, comprobación y evaluación

Programa	Firma de convenios	Requerimientos públicos de comprobación de recursos	Informes parciales requeridos	Informes finales requeridos	Realizan visitas	Realizan evaluaciones internas	Realizan evaluaciones externas y están disponibles en internet	Auditorías internas	Auditorías SFP	Auditoría por ASF	Lista pública de OSC incumplidas
De la Calle a la Vida	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, no en internet*	Sí*	Sí*	Sí*	No
Prosap	Sí	Sí	Trimestrales	Sí	No	Sí	Sí, no en internet *	Sí	Sí	Sí	No
Convenios de Justicia y DH	Sí	Sí*	Trimestrales	Sí	Sí	Sí	Sí, no en internet*	Sí	Sí	Sí	No
Fondos Regionales -CDI	Sí	Sí*	Mensuales	Sí	Sí	Sí	Sí, no en internet*	Sí	Sí	Sí	No
Hábitat	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí*	Sí*	Sí*	No
Opciones Productivas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*
Conversión Social	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*
Fonaes	Sí Contrato	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí, en internet	Sí, desde 2003	Sí	Sí Sólo fideicomisos	Sí Sólo fideicomisos	Sí*
Fommur	Sí	Sí Estados financieros	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*
Finafim	Sí	Sí Manual	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí*
PACMyC	Carta compromiso con carácter jurídico	No	Sí	Sí	Sí	Sí*	Sí*	Sí*	Sí*	Sí*	No

(Continuación)

Programa	Firma de convenios	Requerimientos públicos de comprobación de recursos	Informes parciales requeridos	Informes finales requeridos	Realizan visitas	Realizan evaluaciones internas	Realizan evaluaciones externas y están disponibles en internet	Auditorías internas	Auditorías SFP	Auditoría por ASF	Lista pública de OSC incumplidas
Proyectos artísticos	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	No
Proyectos juveniles	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	No
Pueblos Indígenas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	No
Equidad y Medio Ambiente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	Sí pero no han sido auditados*	No
APBP	Carta compromiso hasta 1 millón de pesos y convenio por más de 1 millón	Sí	Sí	Sí Semestrales	Sí*	No	No	Sí*	Sí*	Sí*	No
GCDS-PEMEX	No	No	Sí*	Sí*	No	No	No	Sí*	No	No	No

Fuente: Elaborado a partir de páginas electrónicas de las dependencias federales, junio y septiembre de 2006 y solicitudes de información.
 * En estos casos, existe la información pero no está en la página web de la dependencia, sino que es necesario solicitarla vía el SISI, cubriendo los costos respectivos.

Los vacíos de información dan cuenta de los pendientes de transparencia, además de la falta de procedimientos institucionales claros y homogéneos (reglas de operación y una definición jurídica común de OSC, en su mayoría) ausencia que propicia la asignación discrecional de recursos. Problemas similares fueron identificados en cuanto a las obligaciones que adquieren las OSC con respecto al uso, comprobación y auditoría de los recursos públicos. También se halló que las OSC tienen dificultades a la hora de cumplir con comprobaciones y auditorías de recursos públicos, debido a las múltiples exigencias que estos compromisos les plantean.

Limitaciones

El modelo de política federal ha reducido el margen discrecional del trato entre funcionarios públicos y organizaciones, pero persisten vacíos importantes. Uno es la definición implícita de OSC en la LFOSC, que no concuerda con la que utilizan muchos programas federales, en particular aquellos dirigidos a proyectos productivos de organizaciones de autobeneficio.

Las cláusulas establecidas en la inscripción del registro federal asocian a la OSC con las figuras jurídicas de Asociación Civil (AC) e Institución de Asistencia Privada (IAP). Dejan fuera a organizaciones productivas, cooperativas o agrarias, que distribuyen remanentes entre asociados. De ahí que la ley se haya aplicado inconsistentemente, dependiendo de la figura jurídica de cada organización. Si la organización es una AC debe solicitar la CLUNI si no lo es, entonces no enfrenta esta exigencia.

Posiblemente, la normatividad que se aplica más homogéneamente sea la del uso y comprobación de recursos y auditorías. Ello porque estas normas son dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Estas políticas se rigen por la misma normatividad que se aplica a funcionarios y entes públicos. Para las OSC, esto representa gastos administrativos y de control desproporcionados frente a los recursos recibidos.

Adicionalmente, las OSC están obligadas a reportar exclusivamente a la dependencia donante sobre el proyecto y los fondos recibidos; no informan a otros actores.⁶ Esto repercute en un escaso conocimiento, legitimidad y confianza en el sector por parte de la sociedad en general. Siguiendo el modelo norteamericano, se ha planteado que

⁶ Layton, Michael, "El marco fiscal para las OSCs". Ponencia en el Primer Coloquio sobre Transparencia Interna y Rendición de Cuentas de las OSC. México, 21 de junio 2005.

las declaraciones fiscales y el registro de donatarias autorizadas manejados por el SAT-SHCP pudieran convertirse en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, hasta la fecha las autoridades fiscales no compilan información suficiente, pública y consultable, para promover una rendición de cuentas abierta.

Por último, la transparencia de los recursos públicos destinados a OSC necesariamente lleva al tema de la transparencia y la rendición de cuentas de las propias OSC. Las que reciben recursos públicos han tenido que preguntarse si su naturaleza es pública o privada. Si una organización se define como privada, privilegiará la autonomía de sus actividades. Si se define como pública, podrán tener mayor legitimidad pero también deberá sujetarse a una mayor regulación y vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones.