

# Cooperación entre municipios y tercer sector en políticas sociales: mitos y realidades

---

---

*Alejandro Navarro Arredondo\**

## *Resumen*

El objetivo del artículo es analizar las percepciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) acerca de sus interacciones con municipios en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. En la primera sección se abordan las dimensiones teóricas y contextuales sobre la relación entre el tercer sector y el gobierno. En la segunda se describe el marco legal para el funcionamiento de las OSC en el ámbito local. En la tercera, se analiza una encuesta diseñada a partir de las dimensiones planteadas. Por último, se formulan algunas conclusiones e interrogantes para el desarrollo de futuras investigaciones.

*Palabras clave:* cooperación, municipios, sociedad civil, políticas públicas, desarrollo social.

## *Abstract*

The aim of this paper is to analyze the perceptions of civil society organizations (CSO) about their interactions with municipalities in the design, implementation and evaluation of social policies. The first section deals with the theoretical and contextual dimensions of the relationship between the third sector and the government. The second part describes the legal framework for the operation of CSO in the local context. In the third, we analyze a survey designed from the dimensions raised. Finally, some conclusions and questions are formulated for future research.

*Key words:* cooperation, municipalities, civil society, public policy, social development.

Artículo recibido el 12-10-12

Artículo aceptado el 20-09-13

\* Investigador del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México [galex.navarro@gmail.com].

**E**n México hay un mayor involucramiento de actores privados en la política social. Son instituciones sin fines de lucro que actúan en la prestación de servicios como educación, salud, gestión ambiental, entre otros. Esta tendencia es resultado de un proceso de transferencia de actividades desde la órbita estatal a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), denominada tercerización.<sup>1</sup> Bajo una perspectiva de subsidiariedad, los actores gubernamentales apoyan las actividades de las OSC, lo que resulta en una situación de colaboración público-privada. Sin embargo, estas organizaciones conforman un conjunto heterogéneo de formas asociativas surgidas en distintas épocas y por diversos intereses, donde están integradas asociaciones religiosas, deportivas; de empresarios; juntas vecinales, etcétera. Su unificación se fundamenta en la idea de una tercera esfera de la sociedad, cuya capacidad organizativa compite con el mercado y el Estado.<sup>2</sup>

Atendiendo al surgimiento de esta “ola” de colaboración público-privada, el objetivo del presente documento es analizar la estructura de relaciones entre municipios mexicanos y OSC. Específicamente, interesa examinar las percepciones de éstas acerca de sus interacciones con gobiernos locales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. Para dar cuenta de dicho objetivo, en la primera sección del documento se abordan las dimensiones teóricas y contextuales sobre la relación entre OSC y gobierno. En la segunda se describe el marco legal para el funcionamiento de éstas en el ámbito local. En la tercera se procede al análisis de una encuesta diseñada a partir de las dimensiones planteadas. Por último, se formulan varias conclusiones e interrogantes para el desarrollo de futuras investigaciones.

#### MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL SOBRE LA RELACIÓN ENTRE OSC Y GOBIERNOS MUNICIPALES

Actualmente es poco sorprendente observar que las OSC realicen la prestación de servicios sociales. Pero aun así es pertinente preguntar: ¿por qué aparece una

<sup>1</sup> Michael Layton, “Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The enabling environment and its limitations”, *Norteamérica*, vol. 4, núm.1, 2009, pp. 87-112.

<sup>2</sup> Rafael Reygadas, *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998.

oferta privada –aunque sea no lucrativa– donde el Estado también interviene? Para algunos, la respuesta se vincula a procesos de reforma gubernamental. El debilitamiento del rol monopólico del Estado en la política social, dio pauta a que distintos agentes civiles se incorporaran en la definición e instrumentación de servicios sociales.<sup>3</sup> En esta perspectiva, las OSC se transforman en agentes prestadores de bienes sociales, facilitando la atención de nuevos riesgos para los que la esfera pública tiene escasa experiencia. Además, las autoridades les traspasan a dichas organizaciones recursos que posibilitan el cumplimiento de la misión encomendada.<sup>4</sup>

A partir de estos eventos, se inició una colaboración entre sociedad civil organizada y gobiernos locales, definiendo como principales áreas de concentración de las OSC a la educación, la salud y las actividades recreativas. Posteriormente, surgieron nuevas vinculaciones en ámbitos de acción muy diversos: la atención a niños en situación de calle, mujeres, ancianos, indígenas; e incluso en temas como salud reproductiva, derechos humanos y violencia intrafamiliar.<sup>5</sup> Dicho esto, puede afirmarse que la actividad de las OSC como proveedoras de servicios sociales tiende a ir acompañada de acciones gubernamentales. Lo anterior, a pesar de que las OSC intentan mantener márgenes de autonomía. Al respecto, pueden encontrarse ejemplos de OSC cuyo origen estuvo en un programa público, del cual se desprendieron o independizaron al carecer el Estado de recursos o voluntad política para continuarlo. Pero lo más frecuente es el caso de una OSC que, nacida como iniciativa expresamente no-estatal, evoluciona hacia un esquema de cooperación con el Estado. Este esquema de relación es cada vez más frecuente y plantea un par de preguntas de interés.

<sup>3</sup> Antoni Castells, “La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar”, documento de trabajo núm. 3 del Instituto de Economía de Barcelona, 2001.

<sup>4</sup> Esta explicación enfatiza que cuando la oferta de servicios sociales es ineficiente, insuficiente o de calidad diferente a la deseada por un grupo significativo de personas, se estimula activamente el crecimiento de las OSC. Pero también existe otra explicación en la que el surgimiento de OSC responde a determinados intereses religiosos, políticos o ideológicos, que motivan a las organizaciones a ofrecer servicios sociales con características que consideran valiosas, por ejemplo, una formación religiosa o con cierto conjunto de valores. Con frecuencia, ambos tipos de origen se combinan. Marcelo Leiras, “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional”, en Carlos Acuña y Ariana Vacchieri (comps.), *La incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007, pp. 17-65.

<sup>5</sup> Lester Salamon, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski, *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid, Fundación BBVA, 2001.

La primera es: ¿por qué habrían de convocar los actores gubernamentales a las OSC para colaborar en los servicios sociales? Al respecto, la necesidad, más que una comprensión clara de los beneficios y costos que vienen de relacionarse con las OSC, ha sido con mucho el resorte inicial de las experiencias de cooperación entre gobierno y sociedad civil. Por supuesto puede haber excepciones, pero es pertinente pensar en las circunstancias en las que los actores gubernamentales, al no contar con una red de distribución de beneficios sociales, han tenido que acudir a OSC con experiencia en el ramo, creando mecanismos de implementación descentralizada.

La segunda pregunta complementa a la primera: ¿por qué las OSC han accedido a cooperar con los actores gubernamentales? Aquí podría decirse que la mayor parte de ellas contaban en sus inicios con una agenda política de contenido cuestionador del *status quo*, y por lo tanto, los procesos de cooperación parecerían todo menos algo fácil de lograr. Sin embargo, una combinación de esfuerzos deliberados por parte del gobierno para hacerse merecedor de la confianza de las OSC con la oportunidad para que éstas expandieran su base de recursos e influencia, ha terminado por vencer resistencias en las organizaciones.

Pero a decir de algunos, por limitada que haya sido la motivación de los gobiernos para abrirse a procesos de cooperación con OSC, o la de estas organizaciones para terminar por aceptar dicha apertura, ha iniciado una nueva institucionalidad de la política social. Lo que pudo verse en determinado momento como un fenómeno eventual se ha transformado en un cambio permanente en la configuración de actores involucrados en la política social.<sup>6</sup> Esta aseveración se confirma en los estudios sobre OSC a escala mundial, donde ha prevalecido la preocupación por la naturaleza y características específicas de sus relaciones con el Estado.<sup>7</sup> Por ejemplo, en un estudio realizado en 36 países, durante el periodo 1995-2000, se identificó que el tercer sector movilizó un total de 1.3 trillones de dólares para la prestación de servicios sociales. Asimismo, ocupó a 45 millones de trabajadores de tiempo completo y 132 millones de voluntarios. Pero a pesar de una mayor tendencia mundial en la participación de OSC en la cuestión social, México se ubicó en el último lugar en cuanto a población ocupada por este sector con un 0.4 por ciento.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Juan Carlos Navarro, "Community organizations and the delivery of social services", en Juan Carlos Navarro (ed.), *Community organizations in Latin America*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994, pp. 1-23.

<sup>7</sup> Ralph Kramer, *Voluntary Organizations in the Welfare State: On the Threshold of the 90s*, Londres, Centre for Voluntary Organizations, 1990.

<sup>8</sup> Lester Salamon, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler y Wojciech Sokolowski, *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid, Fundación BBVA, 2001, p. 521.

De acuerdo con el estudio anterior, México es considerado uno de los países con menor participación de OSC, sin embargo, según datos del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), en 2012 existían 15 393 organizaciones. Al respecto, 16% se crearon entre 1951 y 1980; 27% entre 1981 y 1990; y 56% de ellas fueron fundadas entre 1991 y 2010.<sup>9</sup> No obstante, este crecimiento se ha caracterizado por un bajo nivel de supervivencia de las OSC, el cual está relacionado con la falta de recursos financieros, así como con el bajo nivel de profesionalización de sus miembros.<sup>10</sup> Por esta situación de constante creación y desaparición de OSC, en México hay una gran dificultad para obtener datos precisos y actualizados sobre su número, distribución temática e impacto. El esfuerzo más sobresaliente es precisamente el RFOSC, de acuerdo con el cual, la distribución de las OSC en México es muy particular. Por ejemplo, el Distrito Federal ocupa el primer lugar con mayor número de OSC con 35.1%, seguido de Veracruz (5.1%), Oaxaca (4.6%), Jalisco (4.0%) y Chiapas (3.7%).

Por otra parte, el ámbito de influencia de las OSC, es decir los espacios territoriales que abarcan sus proyectos, presentan los siguientes porcentajes: internacional (6%), nacional (22%), estatal (16%) y municipal (40%).<sup>11</sup> Si juntamos los porcentajes de los niveles estatal y municipal, al menos una de cada dos organizaciones tienen incidencia directa en el ámbito local de gobierno. Por lo cual, es presumible que un gran número de éstas tengan relaciones de cooperación con los municipios. Por lo anterior, a continuación se realizará una revisión del marco legal en materia de fomento a las actividades de las OSC. Después, se procederá a interpretar los datos de una encuesta que ofrece información sobre la intensidad con la que estas organizaciones establecen relaciones de colaboración con municipios mexicanos.

#### EL MARCO LEGAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OSC EN EL ÁMBITO LOCAL

Las OSC se encuentran registradas bajo tres figuras legales: Institución de Asistencia Privada (IAP), Asociación Civil (AC) y Sociedad Civil (SC). El marco

<sup>9</sup> Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) [[www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf](http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf)], fecha de consulta: 14 de agosto de 2012.

<sup>10</sup> Mónica Tapia, "Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil en México", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*, México, Cámara de Diputados, 2006, pp. 111-122.

<sup>11</sup> RFOSC [[www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf](http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/CUADRO%201.pdf)].

legal federal prevé medidas que reglamentan su registro, la autorización de recepción de donaciones y la información acerca de sus actividades. Estos tipos de OSC deben contar con un consejo directivo y con estatutos que rijan su funcionamiento interno. Asimismo, dentro de las IAP se encuentran comprendidas las Asociaciones de Beneficencia Privada (ABP) y las Instituciones de Beneficencia Pública (IBP), que son fundadas a partir del patrimonio donado por un grupo de personas, por lo que la ley las define como entidades de utilidad pública y sólo pueden realizar actos de asistencia sin propósito de lucro.

A diferencia de las IAP, las figuras de Asociación Civil (AC) y de Sociedad Civil (SC) son grupos de personas que realizan actividades, que primordialmente son sin fines de lucro, pero tienen autonomía en cuanto a la organización y desempeño de su actividad. Para acceder a recursos de programas públicos deben observar ciertas reglas impuestas por la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual revisa sus informes anuales y su situación financiera. La regulación se orienta fundamentalmente a incentivar la formalización mediante su inscripción al RFOSC. Actualmente, estos tres tipos de OSC coexisten como un conjunto fragmentado en diferentes figuras jurídicas y fuentes de financiamiento. Además, el proceso de institucionalización que se vivió a nivel federal<sup>12</sup> no ha sido igual en el ámbito local, ello a pesar de que los municipios y los estados son las instancias más cercanas a la ciudadanía. Así, después de una revisión de leyes e iniciativas locales en la materia, se ha identificado que únicamente ocho entidades federativas cuentan con una ley específica (Cuadro 1).

Lo anterior se puede interpretar como un desinterés de las entidades federativas en el tema de incidencia de OSC pues no se han establecido normas legislativas en la materia. Por otra parte, uno de los aspectos más relevantes del análisis del marco normativo se refiere a las actividades objeto de fomento. Para que las OSC puedan estar inscritas en el RFOSC y acceder a recursos públicos, deben limitarse a las actividades que se señalan en la ley federal. Por esta razón, las actividades contempladas tanto en la ley federal como en las estatales nos dan una idea de las posibilidades que tienen las OSC de participar por recursos a través de los canales institucionales establecidos.

En el Cuadro 2 se describen las actividades objeto de fomento por parte de la ley federal, las cuales sirvieron como guía para el análisis comparado de las normatividades estatales.

<sup>12</sup> La aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, en 2003, amplió el marco de sus actividades, estableció organismos de interlocución y garantizó acceso a estímulos públicos.

CUADRO 1  
*Leyes de fomento a OSC en las entidades federativas del país*

Entidad	Ley	Fecha
Aguascalientes	Ley que Regula a las Organizaciones de la Sociedad Civil	15/11/2010
Baja California	Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social	02/03/2001
Distrito Federal	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	23/04/2000
Morelos	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	12/12/2007
Tamaulipas	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil	31/04/2007
Tlaxcala	Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales	08/09/2003
Veracruz	Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles	11/02/2002
Zacatecas	Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	14/07/2004

Fuente: elaboración propia con información de Secretaría de Gobernación, "Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil", México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 21.

En el Cuadro 2 se puede apreciar que las actividades de asistencia social, desarrollo comunitario, derechos humanos y desarrollo sustentable son las únicas que se encuentran en todas las leyes estatales. En segundo lugar se encuentran la asistencia jurídica, salud, educación, protección civil y apoyo a otras OSC. Posteriormente estarían las actividades cívicas, de equidad de género y el apoyo a grupos sociales con capacidades diferentes. Las actividades menos frecuentes en el ámbito estatal son apoyo a indígenas y las relacionadas con la economía popular. A pesar de las diferencias en las actividades que gozan de mayor fomento, es un hecho que la colaboración entre OSC y gobiernos locales (estados y municipios) en políticas sociales está contemplada en la legislación estatal.

Al respecto, es necesario señalar que con base en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, a la administración pública federal le corresponde diseñar e implementar medidas, instrumentos de información, incentivos y apoyos económicos a favor de las OSC; además de promover su participación en los órganos de

CUADRO 2  
*Comparativo de las actividades de las OSC apoyadas por las leyes estatales*

Actividad	Aguascalientes	Baja California	Distrito Federal	Morelos	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Zacatecas
Asistencia social	x	x	x	x	x	x	x	x
Apoyo a la alimentación popular				x	x			x
Actividades cívicas	x		x	x	x		x	x
Asistencia jurídica	x	x		x	x	x	x	x
Apoyo a indígenas				x				x
Equidad de género	x	x		x	x			x
Atención a grupos sociales con capacidades diferentes	x	x		x	x			x
Cooperación para el desarrollo comunitario	x	x	x	x	x	x	x	x
Derechos humanos	x	x	x	x	x	x	x	x
Promoción del deporte	x			x	x			x
Atención de la salud y cuestiones sanitarias	x	x	x	x	x		x	x
Desarrollo sustentable	x	x	x	x	x	x	x	x
Fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	x	x	x	x	x	x	x	x
Acciones para mejorar la economía popular					x			x
Participación en acciones de protección civil	x	x	x	x	x		x	x
Fortalecimiento de OSC que realicen actividades de fomento	x	x	x	x	x		x	x

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Gobernación, "Marco legal estatal en materia de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil", México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 29.

consulta para la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas. Por su parte, las leyes estatales de fomento a OSC indican lo mismo pero referidas a la administración pública estatal, que junto con el municipio conforman el ámbito de gobierno local, cuya relación con las OSC es objeto de nuestro análisis.

Sin embargo, como observamos en los cuadros 1 y 2, sólo ocho leyes estatales de fomento reconocen el valor de la colaboración con las OSC, falta todavía que los otros 24 estados de la República, además de casi la totalidad de los municipios del país empiecen a ver a estas instituciones como actores de políticas públicas y desarrollen mecanismos normativos para otorgarles apoyos y estímulos que las fortalezcan. En los municipios es donde se encuentra el mayor déficit jurídico en la materia. Son escasos los municipios que tienen un Reglamento de Fomento para OSC, entre ellos se encuentran los ayuntamientos de Nuevo Laredo, León, Tijuana, Gómez Palacio y Durango.

Con el apoyo de estos reglamentos o invocando a la ley federal o estatal, los municipios invitan a OSC a participar en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales;<sup>13</sup> incluso canalizan recursos a estas organizaciones, pero no cuentan con mecanismos que reconozcan y definan consistentemente la naturaleza de la coordinación entre las OSC y ellos. El instrumento utilizado para formalizar alguna interacción es un convenio de colaboración (en donde pueden mediar o no recursos financieros), pero su firma depende de lo proactivas que sean las OSC en las gestiones que realicen y de la voluntad de los funcionarios municipales en turno para firmar dichos convenios.

Por lo anterior, con la simple revisión del marco normativo, federal y local, no es posible averiguar el tipo de colaboración que tienen las OSC con los gobiernos locales y cuál es la intensidad de ésta. No sabemos si las acciones que se emprenden con apoyo de OSC se limitan a la asignación de recursos o si éstas se vinculan a una gestión pública más articulada. Lo único claro es que algunos estados y municipios han tomado en cuenta a las OSC para que se conviertan en socios de sus programas. No obstante, el objetivo de este documento es obtener información sobre dicha cooperación, aunque referida, de aquí en adelante, exclusivamente a la cooperación entre OSC y municipios en programas sociales. Al respecto, en la siguiente sección se llevará a cabo la descripción de una encuesta levantada con dicho propósito y se contextualizarán los hallazgos empíricos.

#### LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PROCESOS DE COOPERACIÓN EN PROGRAMAS SOCIALES MUNICIPALES

El objetivo de esta sección es examinar las características e intensidad de la cooperación entre OSC y gobiernos municipales. Particularmente, interesa analizar las percepciones de éstas acerca de su interacción con municipios en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. Para ello se exponen los resultados de una encuesta realizada a 976 organizaciones sobre dicha interacción. Al respecto, las OSC tienden a cooperar con el Estado para atender segmentos de la población que poseen algún tipo de dificultad para generar acción colectiva. Sin embargo, el análisis de la cooperación entre gobierno y OSC es difícil porque presenta una gran complejidad en los roles de los actores involucrados. Dada esta complejidad, es necesario definir criterios

<sup>13</sup> Como ejemplo se presenta una convocatoria reciente que hace el municipio de León, Guanajuato a OSC [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5312154&fecha=29/08/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312154&fecha=29/08/2013)], fecha de consulta: 19 de septiembre de 2013.

de ordenamiento para comprender las experiencias de cooperación entre OSC y municipios mexicanos. En los párrafos siguientes se desarrollan los criterios para el análisis de la encuesta aplicada a las organizaciones de la sociedad civil.

#### *a) El perfil de la organización*

Para elaborar un diagnóstico que dé cuenta de la variedad de experiencias de articulación entre OSC y municipios, un primer criterio de análisis tiene que ver con el perfil de la organización que coopera con los gobiernos locales. Si bien existen diversas tipologías de organizaciones en función de sus diferentes objetivos, para este estudio se atendió a la clasificación que establece el marco normativo en la materia, es decir, se tomó en cuenta sólo a las organizaciones registradas bajo las figuras de IAP, ABP, IBP, AC y SC. Dentro del perfil de la organización también es importante conocer el alcance que tienen sus actividades, así como el ámbito territorial en el que se desempeñan. Finalmente, bajo este criterio de análisis también se consideraron factores como el área temática de la organización, el grupo de población que atiende, así como su presupuesto, personal y principales estrategias de trabajo.

#### *b) Los espacios de interacción con el sector público en general*

Otro criterio relevante es la revisión de las redes y mecanismos de coordinación que las OSC han abierto con el sector público. Éstas utilizan diversos mecanismos para incidir en la agenda de gobierno. Un primer tipo se refiere a la participación en instancias de coordinación convocadas por el propio sector público, donde se diseñan, ejecutan y evalúan políticas públicas. Un segundo tipo comprende la generación o articulación de redes con otras organizaciones sociales para la difusión y atención de problemas públicos. Bajo este criterio también es importante conocer el origen de los fondos de la organización, la modalidad a través de la cual los obtiene, con qué instituciones del sector público mantiene convenios y con quién participa en redes de colaboración público-privadas.

#### *c) La intensidad de la colaboración con municipios*

Un último criterio de análisis se refiere a la intensidad de la colaboración de OSC con municipios, la cual está condicionada por el ciclo de políticas públicas. Esto

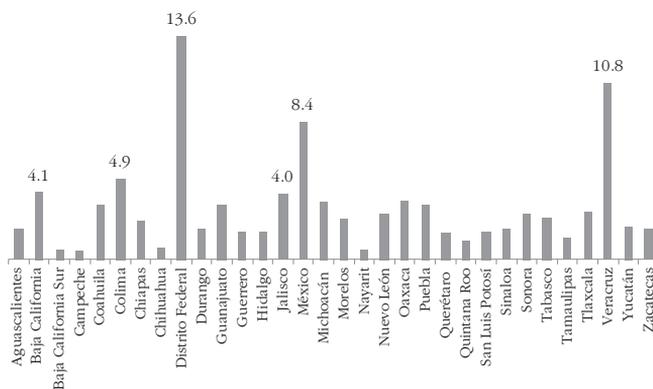
es, las estructuras de colaboración podrían asumir tres modalidades distintas, según su intervención se ubique en el momento de formulación de las políticas; de la implementación de las acciones, o de evaluación de las mismas.

Para recolectar la información se realizó un sondeo (encuesta electrónica) al universo de OSC inscritas en el RFOSC. Para ello, se obtuvo, con apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la base de datos de las 15 393 OSC registradas a mayo de 2012. Así, fue posible obtener las direcciones electrónicas de todas y cada una de las OSC, a las que se les envió un correo invitándolas a contestar la encuesta que estuvo en línea por 45 días, del 01 de julio al 15 de agosto de 2012; 976 organizaciones contestaron el cuestionario (ver anexo número 1). A continuación, se presentan los resultados de dicha encuesta agrupados en tres ejes temáticos que se corresponden con los criterios de análisis previamente explicados: *a)* el perfil de la organización; *b)* los espacios con el sector público en general; y *c)* la intensidad de colaboración con municipios.

#### EL PERFIL DE LA ORGANIZACIÓN

- *Distribución geográfica.* Al analizar la distribución geográfica de las OSC se observa que las entidades del Distrito Federal, Veracruz y Estado de México concentran 32.8% de las organizaciones que respondieron la encuesta, seguidas por Colima, Baja California y Jalisco que suman 13%. Esta distribución es más o menos congruente con el peso relativo de cada entidad federativa en cuanto al número de OSC registradas en el RFOSC (Gráfica 1).

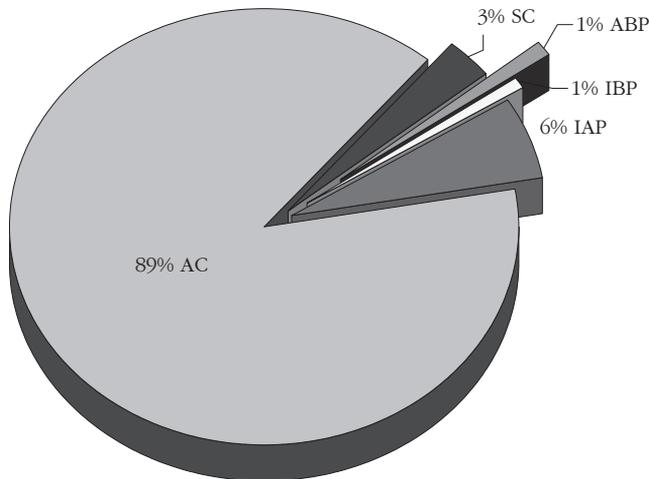
GRÁFICA 1  
*Distribución geográfica de las OSC  
 que respondieron la encuesta (porcentaje)*



Fuente: elaboración propia.

- *Forma organizativa.* En lo que respecta a su grado de formalización, es posible identificar que más del 97% de las organizaciones encuestadas se encuentran constituidas jurídicamente y la mayor parte de ellas son asociaciones civiles (AC = 89%), siguen en orden de importancia las instituciones de asistencia privada (IAP = 6%) y las sociedades civiles (SC = 3%). Con muy poca participación (cerca de 1% en cada caso) se encuentran las asociaciones de beneficencia privada (ABP) y las instituciones de beneficencia pública (IBP) (Gráfica 2).

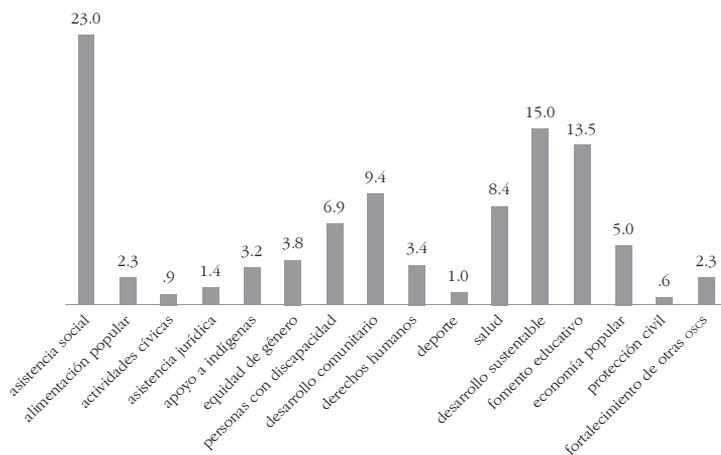
GRÁFICA 2  
Forma jurídica que adoptan las OSC encuestadas



Fuente: elaboración propia.

- *Área temática.* La principal temática que abordan las OSC encuestadas es la asistencia social (23%), seguida por desarrollo sustentable (15%), fomento educativo (13.5%) y desarrollo comunitario (9.4%). Por su parte, las temáticas menos significativas son: asistencia jurídica (1.4%), deporte (1%), actividades cívicas (0.9%) y protección civil (0.6%) (Gráfica 3). Estos contrastes guardan una correspondencia con las dificultades en el acceso y con la calidad de los servicios sociales. En cierto modo podría argumentarse que la aparición del tercer sector en servicios educativos y sociales puede ser interpretada como una respuesta a los déficits de eficiencia o equidad de la provisión pública. Sin embargo, llama la atención la predominancia del tema de desarrollo sustentable, sin duda, esta situación abre una línea de investigación futura.

GRÁFICA 3  
Principales áreas temáticas de las OSC encuestadas (porcentaje)



Fuente: elaboración propia.

- *Alcance de sus actividades y ámbito en el que trabajan.* El alcance de las actividades de las OSC encuestadas es generalmente nacional (387 organizaciones) o estatal (303), sólo algunas se circunscriben al nivel municipal/delegacional (161). Lo anterior proporciona evidencia de que sólo 16% de las OSC encuestadas refiere trabajar exclusivamente en el nivel municipal, una cifra mucho menor a la esperada según la revisión de la literatura. Sin embargo, como la pregunta de la encuesta era excluyente, es decir, sólo había forma de contestar una opción de alcance territorial, no podemos saber si estas OSC también tienen actividades en el ámbito estatal, nacional o internacional. Por ello, más adelante se especifica con mayor claridad la intensidad con la que las OSC colaboran con municipios. Por otra parte, la mayoría de las OSC encuestadas trabaja ya sea en el ámbito urbano (382) o rural (362), muy pocas atienden a la población de los contextos semiurbanos (157) (Cuadro 3).
- *Presupuesto y personal de las organizaciones.* Bajo un esquema de colaboración público-privada, muchas de las formas de trabajo y de organización de las OSC dependen, en gran medida, de los requerimientos técnicos que realizan las contrapartes públicas que solicitan su intervención. Por lo tanto, la estructura, el presupuesto y el personal de las OSC son de carácter adaptativo y contingencial a la demanda de servicios. Esto se traduce en que los *staffs* de la OSC se caracterizan por ser muy compactos. Asimismo,

CUADRO 3

*Alcance de sus actividades y ámbito en el que trabajan las OSC encuestadas*

¿Cuál es el alcance que tienen las actividades de su organización?	¿En qué ámbito trabaja principalmente su organización?				
	Urbano	Semiurbano	Rural	Mixto	Total
Internacional	48	19	41	17	125
Nacional	137	65	152	33	387
Estatal	109	47	132	15	303
Municipal/Delegacional	88	26	37	10	161
Total	382	157	362	75	976

Fuente: elaboración propia.

su sobrevivencia depende de la captura de la oferta de recursos públicos y/o privados para su gestión. Al respecto, casi 38% de las OSC encuestadas respondió que su presupuesto anual es menor o igual a 50 mil pesos. Otro 33% tiene un presupuesto anual entre 50 y 500 mil pesos. La proporción de organizaciones que gozan de recursos anuales superiores a 500 mil pesos es de alrededor de 28%, entre las cuales sólo 2.3% supera la cifra de 10 millones pesos.

La mayoría de las OSC con un presupuesto mayor a 50 mil pesos (70.6%) trabaja en el ámbito urbano y el alcance de sus actividades es nacional o internacional. Por el contrario, las OSC con un presupuesto menor a 50 mil pesos (29.4%) trabaja en el ámbito rural o semiurbano y el alcance de sus actividades es estatal o municipal. En cuanto al número de personas que trabajan en las OSC encuestadas, más del 86% de las organizaciones tiene de 1 a 10 personas en la conformación de sus equipos de trabajo. Un 8% tiene de 11 a 20 personas y sólo 5% tiene 21 o más personas. De hecho, las OSC encuestadas tienden a ser conformadas por 2 o 3 personas. Por ejemplo, 15.8% de las OSC están integradas por dos personas y 12.3% por tres personas. En total, 28.1% de las organizaciones tienen 2 o 3 personas en su *staff*. Ahora bien, en las organizaciones pequeñas, de 1 a 10 personas, no existen diferencias significativas en su composición relacionada con el género de sus integrantes, pues se integran casi por igual proporción de hombres que de mujeres, 51 y 49% respectivamente.

Sin embargo, en organizaciones más grandes los porcentajes de integrantes hombres disminuyen en detrimento de las mujeres, por ejemplo, en OSC de 11 a 20 personas, la proporción de hombres es cercana al 40% y la de mujeres es de 60%. Para OSC de 21 a 50 personas, estas proporciones cambian a 37% de hombres y 63% de mujeres; y así sucesivamente hasta llegar a un mayor predominio de las mujeres en la integración de OSC.

Cabe señalar que estos datos se refieren a los integrantes de las OSC que gozan de una remuneración salarial, ya que cuando se analiza el trabajo voluntario (sin contraprestación económica) casi todas las OSC declaran ser apoyadas por mujeres (87%) y muy pocas por hombres (13%).

- *Destinatarios de las acciones.* Otra manera de analizar el perfil de las organizaciones encuestadas es a partir de los destinatarios de sus acciones. La mayoría de ellas dirige sus acciones a la niñez, la familia y las mujeres. No importa que el alcance de las actividades de estas OSC sea municipal, estatal o nacional, pues en todos los casos se presenta la misma situación, es decir, se concentran preferentemente en niños, mujeres y familia en general. Pero también es posible verificar que hay otros grupos vulnerables que gozan de la preferencia de las organizaciones: las personas con discapacidad y los indígenas (Cuadro 4).

CUADRO 4

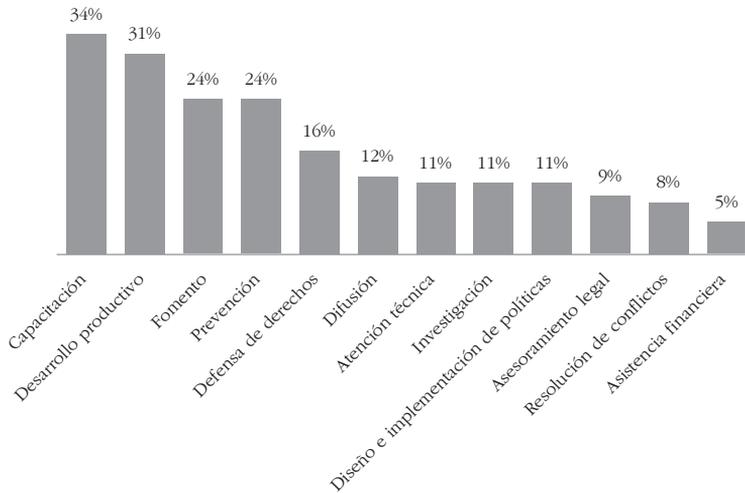
*Alcance de las actividades de las OSC encuestadas y grupos de la población que son beneficiados por dichas actividades*

¿A quiénes están orientadas principalmente las actividades que la organización realiza?	¿Cuál es el alcance que tienen las actividades de su organización?				Total
	Internacional	Nacional	Estatal	Municipal/ Delegacional	
Juventud	6	21	19	6	52
Niñez/adolescencia	18	40	36	34	128
Tercera edad	1	9	6	9	25
Familia	10	51	32	19	112
Hombres	0	7	4	0	11
Mujeres	8	38	34	13	93
Minorías sexuales	1	0	3	1	5
Docentes	0	2	0	0	2
Estudiantes	2	4	3	0	9
Trabajadores	0	4	1	1	6
Desocupados	0	2	0	0	2
Personas con discapacidad	4	17	21	13	55
Pobres/indigentes	4	8	6	6	24
Grupos étnicos	5	21	32	12	70
Refugiados/migrantes	2	1	0	1	4
Personas con VIH	2	4	3	1	10
Niños de la calle	0	2	1	0	3
Organismos gubernamentales	1	1	0	0	2
Otras OSC	1	13	7	2	23
Otros	4	18	12	6	40
Total	125	387	303	161	976

Fuente: elaboración propia.

- *Estrategia de trabajo.* Finalmente, en cuanto al perfil de las organizaciones, otra variable a analizar fue la estrategia que describe mejor el trabajo que hacen las OSC a favor de su población objetivo. Al respecto, 34% de éstas contestó que su principal estrategia de trabajo es la capacitación o educación; otro 31% señaló a las actividades de desarrollo productivo, 24% a las de fomento y 24% a las de prevención. Asimismo, la defensa de derechos es otra estrategia de trabajo importante entre las OSC encuestadas (16%). En el rubro que nos ocupa, el diseño o implementación de políticas públicas, sólo 11% de las OSC contestaron que la utilizan como estrategia de trabajo. Pero las estrategias que menos se utilizan son asesoría legal (9%), resolución de conflictos (8%) y asistencia financiera (5%) (Gráfica 4).

GRÁFICA 4  
Principal estrategia de trabajo de las OSC (porcentaje)



Nota: la suma de los porcentajes no es 100% porque las OSC podían marcar tres estrategias de trabajo.

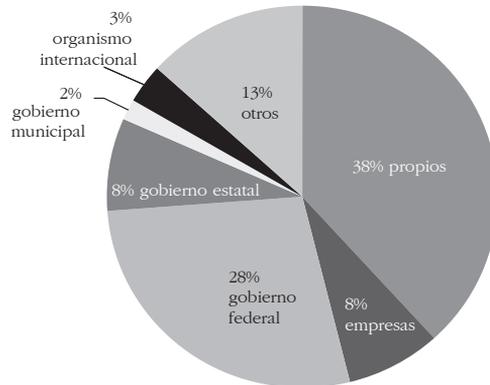
Fuente: elaboración propia.

## LOS ESPACIOS CON EL SECTOR PÚBLICO EN GENERAL

- *Origen de los fondos de las organizaciones.* El análisis de las siguientes preguntas busca identificar los mecanismos de coordinación de las OSC con los actores públicos. Por ello, una de las primeras preguntas que se abordó dentro de esta sección de la encuesta estuvo relacionada con el origen de los fondos que éstas utilizan. Sobre este punto es importante

hacer notar que 38% trabajan con recursos propios, por lo que en este rubro no recurren al apoyo del sector público. Sin embargo, 28% de ellas señalan que el gobierno federal financia sus actividades; para 8% son los gobiernos estatales y para 2% son los gobiernos municipales. Este último dato es muy importante para el objetivo de este estudio, pues indica que es poca la proporción de OSC que reciben ayuda de municipios mexicanos. En lugar de obtener apoyo financiero del sector público, subsisten con recursos propios (13%) o depende de empresas privadas (8%) y organismos internacionales (3%) (Gráfica 5).

GRÁFICA 5  
Origen de los fondos de las OSC



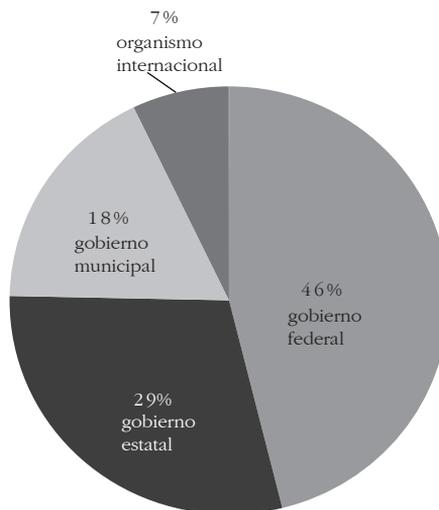
Fuente: elaboración propia.

- Modalidad a través de la cual obtienen los fondos.* Relacionada con la pregunta anterior, es importante saber cómo obtienen los recursos necesarios para operar. La mayoría lo hace a través de la asignación directa (41%), seguida de la presentación de proyectos (31%), la licitación (20%) y la convocatoria pública (7%). Pocas lo hacen mediante solicitud directa (6%) y concurso (2%). Atendiendo tanto al origen de los recursos como a la modalidad a través de la cual los obtienen, se pueden establecer conjeturas importantes. Por ejemplo, algunas de ellas sufragan por sí solas la prestación de los servicios sociales; en cambio, otras dependen por completo del apoyo gubernamental para hacerlo. Estas variaciones pueden considerarse indicadores de la fortaleza o debilidad de la capacidad institucional instalada en las organizaciones de la sociedad civil. Las que son dependientes del soporte económico estatal podrían reflejar una institucionalidad más precaria. En cambio, las que han sostenido la

prestación de servicios independientemente del financiamiento gubernamental parecen sugerir la existencia de una mayor capacidad institucional. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que muchas organizaciones recurren al financiamiento gubernamental no por falta de recursos sino porque aprovechan la situación de convenio que tienen con sus contrapartes estatales, misma que está asociada claramente a una prestación económica por parte del gobierno. Para explicar estas variaciones parece razonable prestar atención al establecimiento de convenios con los actores públicos.

- *Instituciones con las que las OSC mantienen convenios y/o acuerdos de trabajo formales.* Para muchas OSC comenzar a brindar servicios sociales representa un cambio significativo en su lógica de funcionamiento, pues en algunos casos, la prestación de dichos servicios es precedida por la firma de convenios con sus contrapartes públicas. Esos convenios más la obtención de retribuciones monetarias por los servicios genera mayor estabilidad a las organizaciones, pero al mismo tiempo puede limitar considerablemente su autonomía. Al respecto, 46% de las OSC encuestadas han firmado convenios con el gobierno federal, 29% con gobiernos estatales y sólo 18% con gobiernos municipales. También algunas lo han hecho con organismos internacionales (7%) (Gráfica 6).

GRÁFICA 6  
*Instituciones con las que las OSC mantienen convenios  
y/o acuerdos de trabajo formales*

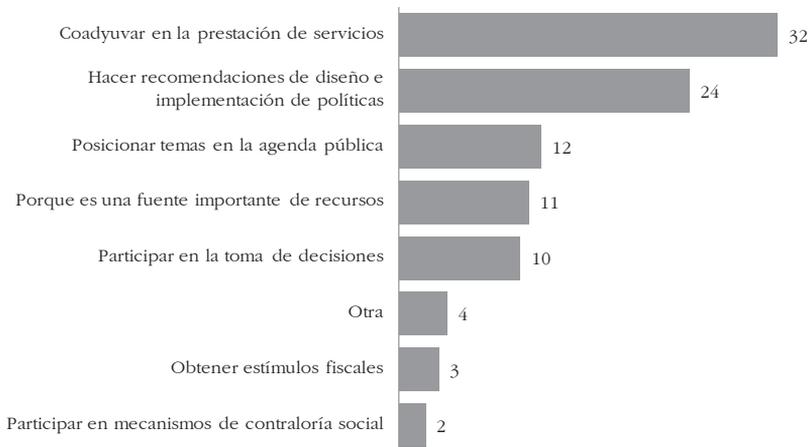


Fuente: elaboración propia.

- *Instituciones con las que se comunican las OSC regularmente.* La prestación de servicios sociales mediante diferentes tipos de arreglos (convenios o acuerdos) entre instituciones públicas y OSC supone el establecimiento de una coordinación entre ambos actores. Las características de dicha coordinación pueden registrar cambios considerables en función de múltiples variables. Sin embargo, parece evidente que, al menos teóricamente, la prestación de servicios sociales a través de OSC debería ir acompañada de interacciones cada vez más frecuentes entre actores privados y sus contrapartes públicas. Al respecto, 66% de las OSC encuestadas declaró mantener comunicación regularmente con el gobierno federal. Por su parte, 55% de ellas lo hace con los gobiernos estatales y 40% con los gobiernos municipales. Es evidente entonces que el principal interlocutor público de las OSC en México es el gobierno federal. Conocer la percepción de éstas respecto a si esas interacciones se han consolidado en alguna instancia de articulación como una red o asociación público-privada puede ofrecer algunas pistas para avanzar en la construcción de una imagen más general respecto de las relaciones entre el Estado y las OSC. Sin embargo, sólo 47% de las organizaciones encuestadas respondió que forma parte de una instancia de articulación, y más aún, dicha red es generalmente privada, es decir, está integrada por puras OSC o los actores públicos tiene una participación mínima en ellas.
- *Frecuencia con la que las OSC reciben información del sector público.* Otro aspecto central de las interacciones entre el sector público y las OSC radica en la capacidad del primero para cumplir un rol de fomento y apoyo a las segundas. Entre las organizaciones encuestadas para este estudio, las opiniones están claramente divididas respecto a la frecuencia con la que han recibido información de las dependencias o entidades del sector público. La gran mayoría (38.6%) manifestó que algunas veces reciben información del gobierno para el fomento de sus actividades, 23.8% consideró que casi siempre reciben dicha información y 18.2% la recibe siempre. Sin embargo, hay un grupo importante que declaró que casi nunca (12.2%) o nunca (7.2%) reciben información por parte del sector público. Lo anterior abona evidencia en contra de las expectativas que suelen construirse cuando existe la prestación de un servicio social por parte de una OSC, pues surge la idea de que el sector público debe mantener cierto nivel de involucramiento con dicho servicio, prestando apoyo y cooperación a su contraparte, más allá de las prestaciones económicas acordadas. Pero como se puede observar, en este aspecto específico, tres quintas partes de las OSC sostiene que es poca o nula la frecuencia con la que recibe información de apoyo y asesoramiento de sus contrapartes estatales.

Al analizar globalmente las materias motivo de los contactos entre las partes, se constata que más de la tercera parte de las OSC se refieren a coadyuvar en la prestación de los servicios sociales (32%). Por otra parte, poco más de un quinto de las organizaciones encuestadas (24%) manifiestan que los contactos son para hacer recomendaciones de diseño e implementación de políticas públicas. Otro segmento importante de OSC considera necesario mantener vínculos con el sector público para posicionar sus temas en la agenda (12%). Solamente una pequeña parte lo hace por aspectos económicos (11%) o para participar en la toma de decisiones (10%) (Gráfica 7).

Gráfica 7  
*Razón por la que las OSC establecen vínculos con el sector público (porcentaje)*



Fuente: elaboración propia.

## LA INTENSIDAD DE COLABORACIÓN CON MUNICIPIOS

Reconociendo que pueden existir distintos tipos de relación entre las OSC y el sector público en general, el objetivo central en esta investigación es definir con mayor claridad las interacciones de estas organizaciones con municipios mexicanos. Por lo anterior, las siguientes preguntas buscan profundizar en dicha colaboración, en particular, en el diseño e implementación de políticas sociales. Este objetivo obliga, en primer término, a determinar si existen contactos entre sociedad civil y gobierno local. Así, la pregunta que sirvió de filtro en la tercera sección de la encuesta aplicada a OSC fue *¿Su organización colabora actualmente con algún gobierno municipal?* En caso afirmativo, las

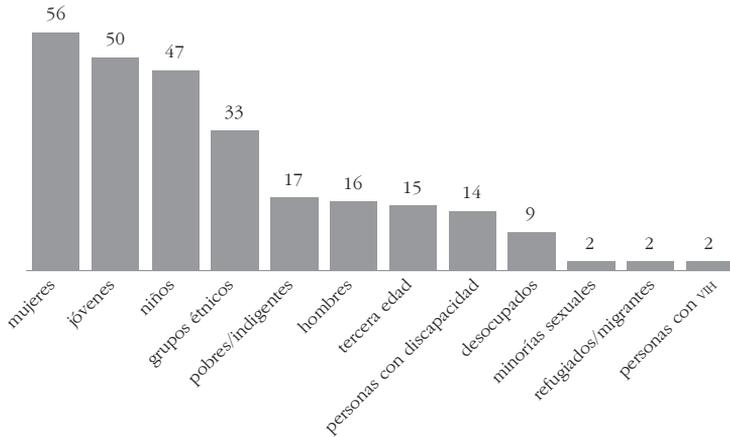
OSC podían seguir contestando el cuestionario, de lo contrario, éste finalizaba. Cabe señalar que sólo 34.26% (334 de 976) de las OSC analizadas colabora con municipios mexicanos.

En otras palabras, más del 60% de las organizaciones consultadas no colaboran con los gobiernos locales y ello es coincidente con el bajo porcentaje de convenios firmados entre OSC y municipios, así como con la escasa frecuencia con la que se comunican ambas partes. Este panorama abrumadoramente negativo sobre la colaboración entre OSC y municipios mexicanos debe complementarse con el hecho de que sólo 243 de las 334 organizaciones que mantienen dicha colaboración han lanzado alguna iniciativa (proyecto o programa) de manera conjunta con el gobierno municipal. Y también hay que considerar que sólo 184 de esas 243 iniciativas son en realidad un servicio social. Del análisis anterior se desprende que, contrario a lo que la literatura especializada asevera, las OSC estudiadas tienen una débil vinculación con los municipios mexicanos en la prestación de servicios sociales.

- *Estado de las iniciativas de colaboración entre OSC-municipios mexicanos y grupos sociales que más se han beneficiado con ellas.* A pesar de todo, existen algunas experiencias de OSC que colaboran con municipios para la prestación de servicios sociales, mismas que surgen de instancias convocadas por el municipio y donde se diseñan, ejecutan y evalúan políticas públicas. Por ello, es importante observar el estado de esas experiencias de colaboración. Sobre el particular, 39% de ellas está en proceso de diseño o planeación; 41% se están implementando y 20% ya se han ejecutado. Respecto de los grupos de población que más se han beneficiado con estas experiencias de colaboración entre OSC y municipios se encuentran las mujeres (56 experiencias), los jóvenes (50), los niños (47), así como los grupos étnicos (33). Otros grupos vulnerables no han podido beneficiarse tanto de la colaboración público-privada en servicios sociales, tales como las minorías sexuales, los migrantes y las personas con VIH, pues todos ellos sólo han sido beneficiados con dos experiencias de colaboración (Gráfica 8).
- *Impacto que las iniciativas de colaboración público-privada han tenido en el acceso de las OSC a financiamiento público.* En términos generales, las opiniones de las OSC sobre el impacto de la colaboración con municipios en su acceso al financiamiento están completamente divididas. Cerca del 40% califica de poco impacto a la colaboración público-privada. De igual forma, 27% de OSC opinan que no tiene nada de impacto y sólo 32% considera que sí existe mucho impacto. El hecho de que la mayor parte de las OSC refieran que hay poco o nulo impacto de la colaboración con

GRÁFICA 8

*Grupos sociales que más se han beneficiado de las iniciativas de colaboración entre OSC-municipios mexicanos (iniciativas)*



Fuente: elaboración propia.

municipios en aspectos presupuestales tiene una correspondencia con el porcentaje de recursos que reciben de su contraparte municipal (sólo 2% de las OSC son financiadas con recursos municipales) (Gráfica 5). Lo cual es lógico si se tiene presente que la mayor cantidad de recursos públicos que reciben las OSC provienen del gobierno federal (28%, Gráfica 5). Para abonar más evidencia sobre este tema véase el Cuadro 5.

CUADRO 5

*Porcentaje de recursos que reciben las OSC para proyectos sociales y que provienen del municipio*

Rangos	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
0%	49.4	49.4
1-24%	33.4	82.8
25-49%	10.8	93.6
50-74%	3.5	97.1
75-100%	2.9	100.0
Total	100.0	

Fuente: elaboración propia.

En el Cuadro 5 podemos observar que 49.4% de las OSC que colaboran con municipios no reciben ningún apoyo económico para proyectos sociales por parte de éstos. Sólo 51.6% de las OSC sí obtiene dichos recursos, pero en diferentes porcentajes; 33.4% recibe de los municipios menos de una cuarta parte de los recursos que emplea para proyectos sociales; 10.8% recibe menos de la mitad de recursos empleados y sólo 4.6% recibe más de la mitad de los recursos empleados en proyectos sociales por parte de los municipios. En pocas palabras, sólo un grupo privilegiado de OSC cuenta con el apoyo económico de los municipios para el diseño, ejecución o evaluación de políticas sociales.

- *Tipo de interacción entre el gobierno local y las OSC.* Existen diferentes procesos de interacción entre el gobierno local y las OSC, por ejemplo, la participación en la toma de decisiones públicas, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas. También está la participación en la gestión de programas o servicios públicos, que da lugar a formas de colaboración de OSC sólo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Además de estos tipos de interacción basados en la asociación, se encuentran los mecanismos de control social o de evaluación de políticas públicas. Por lo anterior, es importante averiguar qué tipo de interacción predomina entre los municipios mexicanos y las organizaciones de la sociedad civil.

En la Gráfica 9 podemos observar que la interacción más frecuente entre municipios mexicanos y OSC es colaborar en esquemas de coinversión para la implementación de proyectos sociales (31.4%); seguida del trabajo conjunto en la gestión políticas públicas (29.2%); legitimar sus acciones (9.1%); así como establecer canales de diálogo para captar la opinión de las OSC en la toma de decisiones (8.5%). En síntesis, es más importante para los municipios mexicanos establecer interacción con las OSC para la implementación de políticas sociales que para su diseño o formulación. También se observa que es importante para el municipio mexicano legitimar sus acciones a la vista de las OSC. Ello pone de manifiesto la importancia de la dinámica de trabajo de las organizaciones, pues ésta muchas veces es apoyada por los sectores populares. Finalmente, se recurre poco a la interacción entre el gobierno local y OSC para evitar el subejercicio del presupuesto, realizar proselitismo electoral o para cooptar a las organizaciones con fines políticos.

GRÁFICA 9  
*Tipo de interacción entre el gobierno local y las OSC (porcentaje)*



Fuente: elaboración propia.

- *Importancia de la colaboración entre OSC y gobierno municipal para el diseño o implementación de políticas sociales.* Para profundizar el análisis desarrollado, la encuesta presentó a las organizaciones una pregunta para calificar la importancia de la colaboración con el municipio en el diseño o implementación de políticas sociales. En una situación paradójica, la mayoría (88%) de las OSC califica como muy importante dicha colaboración y sólo algunas la consideran poco o nada importante. En otras palabras, en la percepción de las OSC predomina un criterio de asociatividad y complementariedad. Sin embargo, algunos factores o condiciones inciden en que no se produzca un tipo de asociación público-privada más cooperativa entre municipios y OSC. La búsqueda de estos factores representa una línea de investigación futura para profundizar en el tema.
- *Frecuencia de la interacción municipios-OSC en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo.* Las OSC pueden considerar diferentes formas de colaborar con el municipio. Por ejemplo, pueden trabajar en forma mancomunada, coordinando las acciones y ejecutándolas. Aquí, la participación de las OSC ocurre para ejecutar determinados programas o proyectos, lo cual puede tener la desventaja de subordinarse a programas predefinidos, muchas veces sin participación de la sociedad civil. Sin embargo, las OSC también pueden colaborar con el municipio desde

la definición de los planes de trabajo, lo cual les permite un abordaje completamente diferente al esquema anterior, pues tienen mayor margen de maniobra para influir en las prioridades y características de las políticas públicas. Finalmente, otra forma de interacción entre OSC y municipios radica en la capacidad de las primeras para cumplir un rol de monitoreo y evaluación sobre la calidad de los servicios sociales ofrecidos por este ámbito de gobierno. Las diferencias de la colaboración entre OSC y municipios en las etapas del ciclo de políticas públicas son mínimas, pero se puede observar en el Cuadro 6 que las OSC participan más en la ejecución o implementación de políticas públicas y en la elaboración del plan municipal de desarrollo. En contraste, tienen menor incidencia en el diseño y en la evaluación de políticas públicas: la participación de las OSC en todo el ciclo de políticas públicas es limitada.

CUADRO 6  
*¿Con qué frecuencia su organización es invitada por el gobierno municipal para participar en...? (porcentaje)*

Frecuencia	Diseño de políticas públicas	Ejecución o implementación de políticas públicas	Evaluación de políticas públicas	Elaboración del plan municipal de desarrollo
Siempre	4.5	4.8	3.3	5.1
Casi siempre	11.0	8.1	5.5	8.9
Algunas veces	36.3	34.5	27.9	25.3
Casi nunca	19.9	21.6	24.5	17.9
Nunca	28.3	30.9	38.8	42.9

Fuente: elaboración propia.

#### COMENTARIOS FINALES

El sector público comenzó a confiar sus funciones tradicionales a grupos voluntarios, filantrópicos, asociaciones profesionales, entre otras. Estas organizaciones, más allá de su origen y trayectoria, tienden a adquirir un nuevo estatus público, en la medida que se les reconoce como actores con capacidad de encargarse de la provisión de bienes sociales, posibilitando así la consolidación del llamado tercer sector. Sobre este tema surgen una serie de preguntas, entre las que figuran: ¿por qué habrían de convocar los actores gubernamentales a las OSC para colaborar en los servicios sociales?, y ¿por qué éstas han accedido a cooperar con los actores gubernamentales? Las respuestas a tales interrogantes conformaron el eje central de análisis en

este documento. Particularmente, se intentó ubicar dichas respuestas en el contexto de la relación entre OSC y municipios mexicanos. Así, la estrategia de trabajo se diseñó para obtener las percepciones de las OSC respecto a sus interacciones con contrapartes municipales en el marco de procesos de prestación de servicios sociales.

En este sentido, una mirada panorámica a las respuestas recogidas en el marco de este estudio indica claramente que no existe una colaboración estrecha entre OSC y municipios mexicanos en el diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. Varios de los hallazgos identificados en la encuesta que sirvió de sustento a este artículo permiten sostener que la incorporación de OSC en el proceso de formación de políticas sociales es más un mito que una realidad, por ejemplo:

- Sólo 16% de las OSC encuestadas refiere que el alcance de sus actividades se circunscribe al nivel municipal de gobierno.
- Únicamente 8% de éstas señalan que los gobiernos municipales financian sus actividades.
- Menos de 18% de las OSC encuestadas ha firmado convenios con gobiernos municipales.
- Sólo 34.26% (334 de 976) de las OSC analizadas colabora con municipios mexicanos.
- Tanto en el diseño como en la evaluación de políticas sociales, la participación de las OSC es muy limitada.

Sea en el terreno de la salud, de la educación, infraestructura urbana o rural, o en casi cualquier otro, no se observa una verdadera participación de las OSC. Para estimular el desarrollo de una política social más asociativa, se requiere mejorar la capacidad de negociación tanto de OSC como municipios. Asimismo, se necesita llevar a cabo esfuerzos deliberados para sensibilizar a los funcionarios públicos acerca de la naturaleza y el rol de estas organizaciones, todavía extrañas para ellos. O bien, se pueden incentivar programas públicos en los que se produzca una intensa participación de OSC. En cualquier caso, las percepciones de las OSC consultadas revelan la existencia de barreras en sus interacciones con el municipio mexicano. Esta situación y otras más identificadas en este estudio dejan abiertas algunas preguntas de investigación que merecen subrayarse:

- En primer lugar, deja abierta la posibilidad de utilizar la evidencia recogida en esta oportunidad para desarrollar una línea base que permita monitorear los cambios y continuidades que se produzcan en este campo. Sobre todo porque la participación de las OSC en las distintas fases de la prestación

de servicios sociales –diseño, implementación, evaluación– pueden registrar cambios en el futuro.

- En segundo lugar, es necesario desarrollar nuevos estudios que permitan aislar y ponderar adecuadamente los factores que puedan estar obstaculizando una mayor interacción entre municipios y organizaciones de la sociedad civil.
- Por último, es necesario desarrollar más y mejor investigación para dar cuenta de la relación que tienen estos procesos de interacción entre municipios y OSC en aspectos tan diversos como la satisfacción de los beneficiarios o los impactos de la tercerización en la calidad de los servicios sociales.