

La libertad asociativa a nivel sub-nacional: Análisis del estado de Guanajuato

Carlos Cordourier

C. Cordourier.
Principal Blvd. Puente del Milenio #1001, Fracción del predio San Carlos, Fracciones de Los Aguirre, 37670 León de Los Aldama, Guanajuato.

M. Ramos.,V.Aguilera.,(eds.). Ciencias Administrativas y Sociales, Handbook -©ECORFAN- Valle de Santiago, Guanajuato, 2013.

Abstract

Based on the idea that freedom of association is a fundamental institutional guarantee of democracy (Dahl, 1993), this article examines the voluntary sector in the state of Guanajuato, Mexico. In particular, it gives a snapshot of civil society organizations (CSOs) registered in the Federal Register of the National Institute of Social Development, which are likely to receive public funds. The text provides an analysis of the composition of state public resources for the promotion of the activities of CSOs, the allocation process and the level of concentration.

This article seeks to contribute to the understanding of the characteristics and institutional environment of associations at sub-national level in Mexico through a case study.

22 Introducción

Este artículo busca caracterizar el asociacionismo en el estado de Guanajuato. En particular, indaga cuál es el marco normativo de la libertad de asociación y cuál es la composición del sector de organizaciones de la sociedad civil que se encuentran inscritas en el Registro Federal que establece la Ley federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las organizaciones de la sociedad civil (2004).

A fin de comprender cuál es la naturaleza de este sector de la sociedad civil organizada susceptible de recibir recursos públicos federales y estatales, en las siguientes secciones de este artículo trataremos ofrecer una descripción de su magnitud, su crecimiento a partir del periodo de transición política y las características de su financiamiento a nivel estatal.

Específicamente buscamos comprender las características de este sector asociativo, como una esfera de ejercicio de la libertad de asociación en el estado, e identificar el grado de solidez de su sostenibilidad.

La asociación: una conceptualización

La asociación es una forma particular que puede tomar la acción colectiva de las personas, cuyas características y funciones dependen del tipo de acción social en la que encuentren su fundamento. Abrevando de la teoría de la acción social de Max Weber, que busca explicar el significado de la conducta humana socialmente orientada de los individuos, Ricardo Tirado (2010) considera que existen “arreglos sociales del tipo *asociativo* que en principio son racionales, intencionales y elegidos, y arreglos sociales *comunitarios* que son más bien naturales, adscriptivos e involuntarios y tradicionales o emotivos” (Tirado, 2010: 16. Nuestro énfasis).

En virtud de esta división analítica (i.e., arreglos con adscripción *voluntaria* e *involuntaria* de sus participantes) y otra adicional referida a su forma de gobierno, dicho autor formula una tipología de cuatro formas de grupos: voluntarios con gobiernos verticales; voluntarios con gobiernos horizontales; involuntarios con gobiernos verticales; e involuntarios con gobiernos horizontales. A continuación se reproduce el esquema (o mapa) analítico propuesto a fin de delimitar el tipo de grupos al que nos referiremos a lo largo de este capítulo:

Tabla 22 Mapa de los arreglos sociales para la acción colectiva, Tirado (2010)

TIPO DE PARTICIPACIÓN	TIPO DE GOBIERNO	
	Vertical	Horizontal
	Casilla 1)	Casilla 2)
Involuntaria-emotiva o tradicional	a) Familia, Iglesias. Comunidad. Estado autoritario. b) Células y sectas de fanáticos radicales. Bandas de delincuentes. c) Corporaciones autoritarias.	Estado democrático Corporaciones democráticas
	Casilla 3)	Casilla 4)
Voluntaria-racional (fines o valores)	Organizaciones de trabajo: empresa privada; agencia gubernamental; empresa social	Camarilla. Asociación. Red. Movimiento social.

Fuente: Tirado (2010).

Siguiendo el esquema analítico anterior, al hablar de <asociaciones ciudadanas> nos referimos estrictamente a aquellas organizaciones cuya membresía es voluntaria (esto es, su ingreso y permanencia en ellas se encuentra libre de coacción) y su coordinación horizontal (esto es, la autoridad de la organización construye colectivamente decisiones partiendo de la igualdad de los socios).

Sin embargo, cabe hacer una aclaración relevante para los efectos del análisis de las organizaciones de la sociedad civil en la que se centra este estudio del asociacionismo a nivel sub-nacional. Si bien la *asociación*—entendida <típico-idealmente> como grupo voluntario, jerárquicamente horizontal—representa el arreglo social arquetípico de la esfera de la sociedad civil moderna, existen organizaciones autodefinidas como asociaciones ciudadanas cuyo funcionamiento y dirección dista de ser horizontal; es decir, estos grupos civiles carecen al interior de procesos definidos para la toma de decisiones en los que los integrantes participen en condiciones de igualdad. La manifestación organizacional más evidente de este tipo de funcionamiento no horizontal es la irrelevancia de las asambleas de socios y consejos directivos o patronatos en la definición de planes y estrategias para el cumplimiento de los fines para los que fue constituido el grupo (por ejemplo, la provisión de un bien público), o bien la desequilibrada composición de estos órganos de dirección, que incluyen personas y perfiles afines al líder (o lideresa) en turno, y que permiten la “verticalización” de la estructura jerárquica de la asociación que formalmente tendría que funcionar con base en procesos colectivos de toma de decisiones.

Lo anterior es explicable a la luz de tres circunstancias: la escasa institucionalidad que todavía priva en el sector asociativo del país; la débil proclividad de los ciudadanos a participar en arreglos sociales que, piensan, difícilmente pueden modificar la estructura institucional política y económica; y la que llamó Robert Michels ([1911] 2008) <ley de hierro de la oligarquía> (i.e., la propensión de las élites burocráticas a desplazar los fines para los que fue creada una organización para instaurar los propios).

Así, este tipo de organizaciones que operan en la esfera de la sociedad civil tienen como expresión más clara de la naturaleza de su autoridad la persistencia de liderazgos carismáticos que, con una concepción patrimonialista de las organizaciones civiles que fundan o de las que se apropian, inhiben la generación de nuevos liderazgos en el seno de la organización o inutilizan aquellos mecanismos provistos para la toma democrática de decisiones.¹⁴ El caso mexicano es sintomático, pues es frecuente encontrar organizaciones civiles que cuentan con direcciones ejecutivas que no sólo coinciden con las presidencias de los consejos (o patronatos), sino que puedan dirigir unilateral y verticalmente por décadas, propiamente una “empresa social.” La cual—si bien es capaz de promover efectivamente el ejercicio de derechos civiles, políticos o sociales, o asistir supletoriamente al gobierno en la garantía de ellos—carece de reglas institucionales que formen una voluntad colectiva a través de procesos democráticos en los que sus miembros tengan la capacidad de orientar programas y fines de la asociación en términos de igualdad.

En este artículo asumimos que las llamadas *organizaciones de la sociedad civil* (OSC) tienen un carácter voluntario-racional (con arreglo a fines o valores) y una estructura de la toma de decisiones que se mueve en un continuo de una escala que va de un gobierno relativamente vertical a un gobierno horizontal (ambas formas de la toma de decisiones son de hecho concebidas en términos típico-ideales). La incorporación al análisis a todas aquellas organizaciones formales voluntarias—independientemente de su forma de gobierno—nos permitirá centrarnos en el sector asociativo como un espacio civil donde se hace concreta la libertad de asociación y estudiarlo sistémicamente.

Asimismo, empleamos la nomenclatura <organizaciones de la sociedad civil> para usar la denominación que de hecho reciben estos arreglos ciudadanos voluntarios en el sistema legal del país de acuerdo con la *Ley federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil* (LFFOSC).¹⁵

Papel de las organizaciones de la sociedad civil en procesos de democratización

Además de ser una expresión concreta de la libertad de asociación, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan distintas funciones en el sistema social. La importancia y características de todas ellas varían en virtud de contextos sociales y regímenes políticos.

De manera que el ejercicio de este derecho, así como la magnitud, composición e impacto del sector asociativo cambia entre los distintos países (o incluso a nivel sub-nacional).

¹⁴ A pesar del déficit de estudios sobre los procesos de toma de decisiones en las organizaciones de la sociedad civil mexicanas, apuntado por Cristina Puga y Matilde Luna (2008), es posible afirmar que todavía persisten bajos niveles de institucionalización en el sector asociativo que afectan sus órganos de gobierno. En un estudio realizado en el año 2011 entre OSC que contaban con la Clave Única de Registro (Cluni), Juan Enrique Huerta Wong (2011) da cuenta de los siguientes datos: sólo en la tercera parte de las organizaciones participan los miembros de las organizaciones en el proceso de planeación estratégica, mientras que la participación de miembros del Consejo o Patronato es del 54%; asimismo, en más de la mitad de las organizaciones (55%) los integrantes de su Consejo se eligen a propuesta de sus propios integrantes y sólo en el 26% los Consejeros son propuestos por los miembros de la organización. En suma, las decisiones estratégicas de las organizaciones son tomadas por órganos directivos cuyos integrantes son propuestos por el propio órgano.

¹⁵ Asimismo es importante señalar que en México la legislación en materia civil establece diversas figuras legales de las organizaciones de los ciudadanos que no tienen fines de lucro, dependiendo de la entidad federativa, tales como “asociación civil” (AC), “institución de asistencia privada” (IAP) o institución de beneficencia privada (ABP)”. No obstante, la figura legal más común a nivel nacional la *asociación civil*.

A decir de Lester Salamon *et al.*, (2000) existen cinco grandes roles desempeñados sistémicamente por lo que llama el <sector no-lucrativo>¹⁶: *provisión de servicios* (principalmente en materia de salud, educación y cultura); *innovación social* (i.e., las organizaciones son capaces de concebir soluciones novedosas a problemas sociales debido a que operan de manera más flexible que los gobiernos); *advocacy* (i.e., promoción y gestión de causas ciudadanas y sociales); *desarrollo de liderazgos y expresión* (i.e., no sólo fomentan competencias para la gestión e implementación de proyectos entre sus miembros sino que sirven a éstos para expresar sus adhesiones ideológicas o valores); y *cohesión comunitaria y democratización* (i.e., fortalecen la confianza interpersonal y generan capital social que contribuye al mejor desempeño institucional).

Las anteriores funciones, cabe señalar, son adjudicadas en la literatura sociológica, no obstante su realización efectiva tendría que ser estudiada empíricamente a través de estudios de caso a nivel nacional y sub-nacional. Mucho más cuando—como mencionamos anteriormente—muchas organizaciones carecen mecanismos que promuevan la participación igualitaria de sus miembros en la toma de decisiones, inhibiendo así sus posibilidades de contribuir eficazmente al desarrollo social y la democracia. En este sentido, es posible hablar de la existencia de sectores asociativos relativamente disfuncionales, poblados mayoritariamente por <empresas sociales>, que no tienen el impacto o efectos deseables en procesos de cambio político democratizadores.

Asimismo, Salamon *et al.*, advierten sobre cinco vulnerabilidades o defectos potenciales: *particularismo* (i.e., provisión selectiva de beneficios de sus actividades en función de identidades ideológicas o socioculturales); *paternalismo* (i.e., propensión a desarrollar modelos de atención que generen o reproduzcan relaciones de dependencia entre organizaciones y beneficiarios); *amateurismo* (i.e., ausencia de métodos de intervención realmente eficaces); *insuficiencia de recursos*; y *escasa rendición de cuentas*.

En este sentido, es importante resaltar que si bien es cierto que el mecanismo de control del gobierno al que con mayor frecuencia se alude es la realización de elecciones periódicas, la sociedad civil también puede funcionar como un importante contrapeso cuando el régimen político abre, e institucionaliza apropiadamente, mecanismos de participación ciudadana y contraloría social. De tal manera que la ciudadanía y sus organizaciones voluntarias contribuyen de diversas maneras en el funcionamiento de las instituciones democráticas cuando logran: establecer una agenda de cambio que visibilice problemas sociales; proponer alternativas para su solución; evaluar el impacto de las políticas públicas; supervisar el ejercicio del poder de los funcionarios.

Asimismo, la sociedad civil cumple con un papel fundamental en la vida democrática de una comunidad al ofrecer espacios de participación a los ciudadanos(as) para que se involucren, mediante la acción colectiva, en la formación de bienes públicos.

En particular, a través de canales asociativos plurales, la sociedad civil organizada puede contribuir a la cohesión social cuando se encuentra suficientemente extendida una cultura política democrática.

¹⁶ Además del carácter *voluntario* de las organizaciones civiles, Lester Salamon y Helmut Anheier (1994) definen a dicho sector en función de los siguientes rasgos: *privado* (i.e., sus órganos de gobierno no forman parte del gobierno); *formal* (i.e., son organizaciones que cuentan con un grado de institucionalización); *autónomo* (i.e., generan sus propias reglas organizativas); *no lucrativo* (i.e., no se distribuyen ganancias entre sus socios o miembros sino que éstas son reinvertidas en su objeto social).

Libertad asociativa en los marcos normativos federal y estatal

La libertad de asociación se encuentra garantizada en el artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece el <deber negativo> del gobierno de no “coartar el derecho de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito”. Asimismo, los artículos 41 y 123 protegen el derecho fundamental de los ciudadanos para afiliarse a organizaciones políticas y sindicales. Estos ordenamientos materializan en el sistema legal mexicano el derecho humano de asociación establecido en el artículo 20 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Por lo que toca al <deber positivo> del gobierno mexicano relativo a la libertad de asociación, éste fue reconocido solamente después del período de alternancia política a nivel federal que permitió al país adentrarse a la fase de consolidación democrática y agotar su proceso de transición política de un régimen hegemónico a uno relativamente más abierto a la participación y la pluralidad. De esta manera, en el año 2004 se publicó la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (a partir de aquí, “Ley Federal de Fomento”), impulsada por más de 400 organizaciones civiles aglutinadas en dos redes: “Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia” y el “Foro de Apoyo Mutuo”.

Dicha Ley reconoce que las OSC son instituciones de “interés social” (Art. 1), cuyas actividades deben ser objeto de fomento por parte de la federación. Aunque el alcance de dicha Ley dista de las iniciativas originales promovidas por las redes de organizaciones, por primera vez el Estado mexicano reconoce la importancia de las funciones que cumple el sector asociativo.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado de Guanajuato reconoce el derecho de asociación de las personas al suscribir los derechos humanos enunciados por la Carta Magna federal. Sin embargo, únicamente se refiere de manera específica a la libertad de las personas para asociarse para tratar los *asuntos políticos* del estado (arts., 16 y 23). De manera que este derecho en otras materias está contemplado sólo oblicuamente en leyes secundarias, tales como la “Ley de Desarrollo Social para el Estado y los Municipios de Guanajuato” (2009), en adelante *Ley de Desarrollo*, y en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato¹⁷ (en adelante, *Ley Orgánica Municipal*). Así, aunque el estado reconoce su deber negativo de no prohibir la libre asociación de personas, la libertad asociativa es escasamente fomentada por el sistema normativo del estado porque se concibe a las organizaciones de la sociedad civil solamente como coadyuvantes en procesos de planeación del desarrollo y, de manera supuesta, en la ejecución y evaluación de las políticas públicas. Si bien la Ley Orgánica Municipal define a las asociaciones (que llama de habitantes) como “organismos de participación y colaboración en la gestión de demandas y propuestas de interés general” (art. 17) que deben ser promovidos por los ayuntamientos (inciso J de la fracción V del art. 69) no existe en la mayor parte de los mismos una política consistente con esa obligación o <deber positivo>.

La existencia y promoción del asociacionismo no representa un bien en sí mismo en el marco legislativo estatal. Muestra de lo anterior es que el estado de Guanajuato carece de un ordenamiento específico orientado a impulsar la cultura asociativa o las actividades de las organizaciones civiles. Acaso, la expresión más cercana a una perspectiva de fomento se encuentra enunciada en un par de artículos de la Ley de Desarrollo (2006):

¹⁷ De acuerdo con el artículo 100 de la Ley Orgánica Municipal, las organizaciones civiles deben integrar de manera mayoritaria los Consejos de Planeación de Desarrollo Municipal del Sistema Estatal de Planeación.

Artículo 33. El gobierno del estado y los ayuntamientos deberán promover la participación organizada amplia, plural y democrática de la población a través de figuras asociativas.

Artículo 34. El gobierno del estado y los ayuntamientos estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades.

La parquedad con la que el marco normativo estatal contempla fomentar positivamente la libertad de asociación no debería constituir *per se* un problema para garantizar efectivamente los derechos de los ciudadanos si a través de otros instrumentos—como el Plan de Gobierno y las políticas públicas derivadas de él—se articularan de manera integral objetivos, líneas estratégicas, acciones y metas dirigidas a fomentar efectivamente el ejercicio de este derecho humano. Sin embargo, en esta materia existe una evidente desconexión de los objetivos y las estrategias con políticas públicas específicas, por lo que las exiguas acciones emprendidas por el gobierno estatal son sólo actividades desordenadas e infructuosas.

Al respecto cabe hacer dos observaciones. La primera es que no existe un programa público específico en el orden estatal, sujeto a seguimiento y evaluación a través de indicadores, que dé coherencia a las acciones para que contribuyan al logro de una meta. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) ha carecido de una política pública específica orientada al objetivo planteado por el Plan: la consolidación y autosuficiencia de las OSC.

En cumplimiento del artículo 34 de la Ley de Desarrollo, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado han establecido los <Lineamientos para la aplicación de los recursos de la partida presupuestal 4450, programa A061, con cargo al ramo 29> (en adelante *Lineamientos*).¹⁸

Los cuales establecen los criterios para la ministración de los recursos públicos estatales a las organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con una convocatoria abierta de forma anual. La nitidez con la que las consideraciones que dan fundamento a los Lineamientos del programa expresa la función social atribuida a las OSC por parte del gobierno, consistente con el sesgo asistencial que expresamos anteriormente, es patente:

Uno de los principales objetivos de la actual administración pública estatal, es atender a las organizaciones sociales con fines no lucrativos, otorgando la ayuda necesaria en su importante labor de beneficio social en la atención y asistencia de los grupos marginados en el Estado, es por ello que se refrenda el compromiso de seguir apoyando a dichas organizaciones, a fin de que estas en cumplimiento de su objeto social, coadyuven con el Gobierno del Estado, en la asistencia y atención oportuna de los grupos más vulnerables de la sociedad (“Lineamientos” 24 de enero 2012.

¹⁸ Esta partida se refiere a las *Ayudas sociales (sic) a instituciones sin fines de lucro* y han sido aplicables para los ejercicios fiscales 2011 y 2012. Previamente, los recursos para dicho propósito provinieron de la Partida Presupuestal 4108.

Nuestras cursivas). Con una perspectiva tan acotada del carácter eminentemente suplementario que tienen las asociaciones ciudadanas, respecto a la función de los programas gubernamentales de política social, es previsible que el entorno legal vigente inhiba el ejercicio efectivo de la libertad de asociación. Por lo que la composición del sector asociativo en el estado y las perspectivas que tiene de crecimiento son limitadas.

No sólo ello, sino que elementos estructurales como la concentración geográfica de las escasas asociaciones ciudadanas, así como las características que tiene la movilización de sus recursos privados y públicos dan cuenta de una gran disfuncionalidad del sector asociativo en Guanajuato.

Las libertades asociativas de los ciudadanos del estado se encuentran en un estado de franco estancamiento. En las siguientes secciones de este artículo trataremos de caracterizar a dicho sector a fin de comprender la naturaleza de este análisis sub-nacional de la libertad asociativa. Para ello, se ofrece una descripción de la composición del sector en función de su clasificación y su financiamiento. Se trata de comprender su magnitud, como una esfera de ejercicio de la libertad asociativa en el estado, y el grado de solidez de su sostenibilidad.

Asociaciones susceptibles de recibir financiamiento público

Por lo que se refiere a los recursos públicos que reciben las OSC del estado de Guanajuato para la realización de sus actividades, a principios de 2013 el Directorio federal del Instituto Nacional de Desarrollo Social contaba con 587 organizaciones con domicilio legal en el estado. Sin embargo, cabe hacer la precisión de que no todas se encontraban activas.

A continuación presentamos una relación del total de OSC que cuentan con la Clave Única de Registro (Cluni) desglosadas por municipio (donde por lo menos existe una registrada) y estatus (activa/inactiva).

Tabla 22.1 OSC guanajuatenses por municipio, 2013

	Municipio	Activa	Inactiva	Total general
1	Abasolo	2	1	3
2	Acámbaro	8	2	10
3	Apaseo el Alto	6	1	7
4	Apaseo el Grande	3		3
5	Celaya	56	12	68
6	Comonfort		1	1
7	Cortazar	3		3
8	Dolores Hidalgo	8	2	10
9	Guanajuato	34	5	39
10	Huanímaro	1		1
11	Irapuato	50	12	62
12	León	180	29	209
13	Manuel Doblado	1		1
14	Moroleón	2	2	4
15	Ocampo	1	1	2

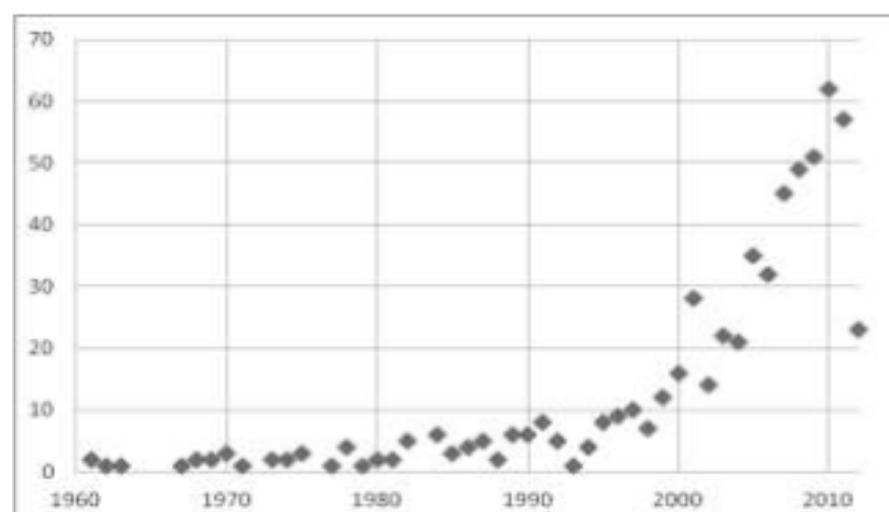
16	Pénjamo	7		7
17	Pueblo Nuevo	1		1
18	Purísima del Rincón	2	1	3
19	Romita		1	1
20	Salamanca	21	6	27
21	Salvatierra	6	3	9
22	San Diego de la Unión		1	1
23	San Felipe	2	1	3
24	San Francisco del Rincón	8	2	10
25	San José Iturbide	5	2	7
26	San Luis de la Paz	7	3	10
27	San Miguel de Allende	31	8	39
28	Santa Catarina	1		1
29	Santa Cruz de Juventino Rosas	7	1	8
30	Santiago Maravatío		4	4
31	Silao	5	2	7
32	Tarimoro	1		1
33	Tierra Blanca	4	1	5
34	Uriangato	2	1	3
35	Valle de Santiago	3	3	6
36	Victoria	1		1
37	Xichú	1		1
38	Yuriria	6	3	9
	Total general	476	111	587

Fuente: Sistema de Información del Registro Federal de las OSC

Es posible observar que un número importante de organizaciones se encuentra concentrada en las ciudades más grandes del estado, mientras que existen municipios que no cuentan con alguna organización activa a principios del año 2013. A fin de conocer la evolución de la constitución legal de las OSC guanajuatenses, analizamos cronológicamente los periodos en los que ha existido un crecimiento más notable, ver gráfico 22.

Del análisis efectuado es posible observar que durante la década de los noventa (periodo que coincide con el de la transición política a la democracia) empieza su expansión. Sin embargo, es propiamente entrado el siglo XXI cuando la tasa de crecimiento de constitución de nuevas asociaciones se acelera. Este aumento en el número de OSC es particularmente notable a partir del inicio de la consolidación democrática que se inaugura con la alternancia en el año 2000.

Gráfico 22 Número de OSC con Cluni de Guanajuato respecto al año de su constitución legal 1960-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información del Directorio del Registro Federal, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Recursos públicos estatales en Guanajuato: En cumplimiento del artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato que establece que el gobierno estatal así como los ayuntamientos “estimularán la organización de personas, familias y grupos sociales, destinando recursos públicos para promover proyectos productivos; identificar oportunidades de inversión y brindar capacitación, asistencia técnica y asesoría para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades”, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato emite una convocatoria anual para que las OSC del estado puedan solicitar apoyo para financiar sus proyectos.

La asignación de recursos públicos estatales para financiar a las OSC se encuentra reglamentada por los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450, Programa A061, con cargo al Ramo 29*. De acuerdo con la normatividad ahí establecida, el financiamiento deberá estar orientado al “fomento y fortalecimiento de actividades *prioritariamente* dirigidas a satisfacer necesidades de personas de escasos recursos o en condiciones de vulnerabilidad”¹⁹ (Art. 6, *nuestras cursivas*). De la formulación anterior, es claro que las organizaciones civiles dedicadas, por ejemplo, a actividades como la participación ciudadana en asuntos de interés público, la promoción y defensa de los derechos de los consumidores, la promoción del deporte, la participación en acciones de protección civil, la promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, la protección del ambiente, la flora y la fauna, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico puedan quedar excluidas de recibir recursos con cargo a la partida presupuestal 4450.²⁰

Lo cual es de alguna manera preocupante, pues en el circuito de donativos privados (i.e., el subsector de donatarias) hemos identificado que este tipo de organizaciones no están movilizand recursos. Asimismo, se deja desprotegido un amplio sector potencial de organizaciones en las que ciudadanos pueden participar para formular preferencias de políticas públicas a los gobiernos federal, estatal y municipales.

¹⁹ Los lineamientos también contemplan la posibilidad de usar los recursos públicos estatales para la remodelación o construcción de inmuebles usados por las OSC.

²⁰ Todas estas actividades, por ejemplo, se contemplan en la Ley Federal de Fomento.

De esta manera, de las cinco funciones identificadas por Lester Salamon (2000) que pueden cumplir las organizaciones civiles en un sistema social (i.e., provisión de servicios, innovación social, *advocacy*, desarrollo de liderazgos y expresión, y cohesión comunitaria y democratización), el gobierno del estado parece concentrar sus esfuerzos de fomento asociativo en una sola de ellas: provisión de servicios asistenciales. Y lo más preocupante de todo, como se ilustrará cuando se analice la manera en la que opera la asignación de recursos: bajo un esquema administrativo poco profesional y carente de criterios de impacto claros que puedan rendir a la ciudadanía cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

De la normatividad estatal en materia de financiamiento público a las organizaciones civiles se desprende que el gobierno confiere a este tipo de espacios asociativos, en el mejor de los casos, una función solamente supletoria de la política pública social.

No cabe en dicha visión el fomento a otro tipo de asociacionismo que promueva y garantice el ejercicio efectivo de la libertad de asociación, la cual constituye un prerequisite para la democratización de los regímenes a nivel nacional y subnacional.

Asimismo, las características de los Lineamientos aplicables para el otorgamiento de recursos públicos en el estado de Guanajuato es a todas luces inconveniente en cuanto a la conformación del *Comité de Selección de Apoyos*.

De acuerdo con el artículo 8, este órgano que analiza, evalúa y aprueba las solicitudes de las OSC se compone de los siguientes funcionarios: Secretario de Finanzas y Administración (funge como Presidente), Secretario de Desarrollo Social y Humano (funge como Secretario Técnico); Secretario particular del Gobernador del Estado (funge como Vocal); Director General del Sistema Estatal DIF (vocal) y Subsecretario de Desarrollo Social de la SEDESHU (funge como vocal).

Este diseño institucional no parece ser adecuado por contradecir fundamentos básicos de la operación de programas públicos bajo esquemas de gobernanza democrática; no obstante, el principal motivo de la irracionalidad del diseño del comité es que los funcionarios que lo integran— todos ellos bajo la autoridad directa del gobernador—no necesariamente tienen conocimiento especializado sobre la viabilidad e impacto de los proyectos de inversión social realizados por organizaciones civiles.

En este sentido, llama negativamente la atención la inclusión del secretario particular del gobernador en turno en un comité de selección que distribuye recursos públicos cuyo destino tendría que justificarse apropiadamente en función de criterios de efectividad, eficiencia (en términos de la relación costo-beneficio), transparencia y rendición de cuentas.

Una revisión a las solicitudes e informes presentados por las organizaciones que han recibido recursos en los años 2011 y 2012 muestra claramente que dicho comité no lleva a cabo una valoración seria y responsable de los “proyectos” que son financiados por el gobierno con recursos públicos.²¹

²¹ Solicitud de Información Pública a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, folio 14012 (fecha el 28 de febrero de 2013). La descripción de las solicitudes de apoyo de la mayoría de los proyectos que recibieron recursos por un millón de pesos o más contienen objetivos y metas mal planteados, así como indicadores, actividades, cronogramas y documentos inconsistentes.

Si bien, la normatividad contempla que el Comité puede auxiliarse de opiniones expertas este mecanismo que haría la asignación de recursos más profesional no es empleado por dicho órgano²², volviendo la distribución de los recursos públicos discrecional y abriendo la puerta al uso de dinero público como si fuera un peculio filantrópico propiedad del ejecutivo.²³

En este sentido, debe regularse y fiscalizarse adecuadamente el procedimiento para la asignación de recursos públicos para dar certeza a la ciudadanía de que los proyectos financiados son los que pueden tener un mayor impacto social.

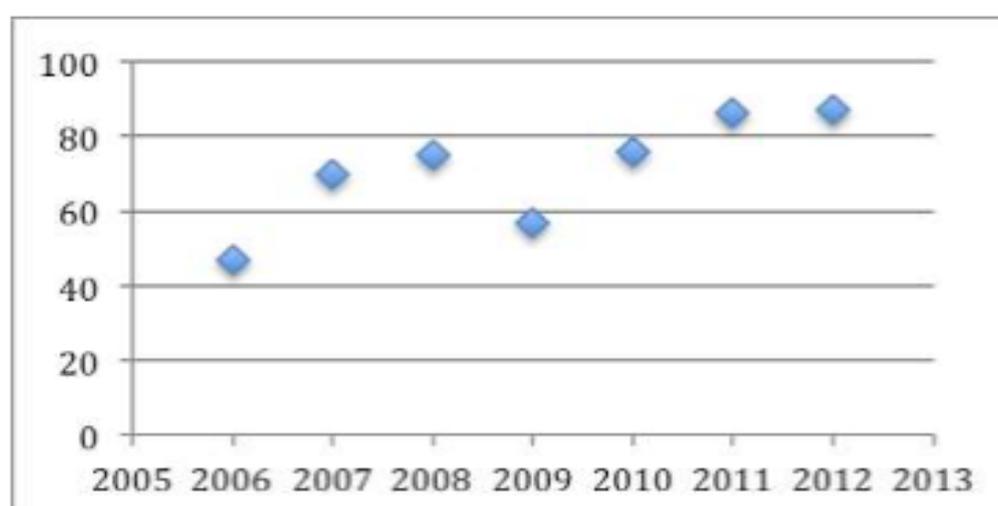
El gobierno federal, diversas entidades federativas, e incluso varios de los municipios del estado, han implementado, a través de programas sujetos a Reglas de Operación, mecanismos para la selección y evaluación de propuestas que disminuyen la posibilidad de discrecionalidad, opacidad, corrupción, y que generan condiciones para un uso más estratégico de los recursos públicos.

Ahora bien, en cuanto a dimensión del financiamiento público estatal hemos utilizado tres indicadores para evaluar su comportamiento a lo largo del periodo estudiado (2006-2012): el número de proyectos apoyados, el monto de los recursos transferidos a las organizaciones, y las características de su distribución.

Respecto al primer componente del análisis, el total de proyectos apoyados por el gobierno estatal ha crecido sostenidamente a lo largo de siete ejercicios fiscales; mientras que en el primero de ellos la Secretaría de Finanzas y Administración otorgó recursos a 47 proyectos, en el ejercicio 2012 el número total había alcanzado casi el doble (87), ver gráfica 9.

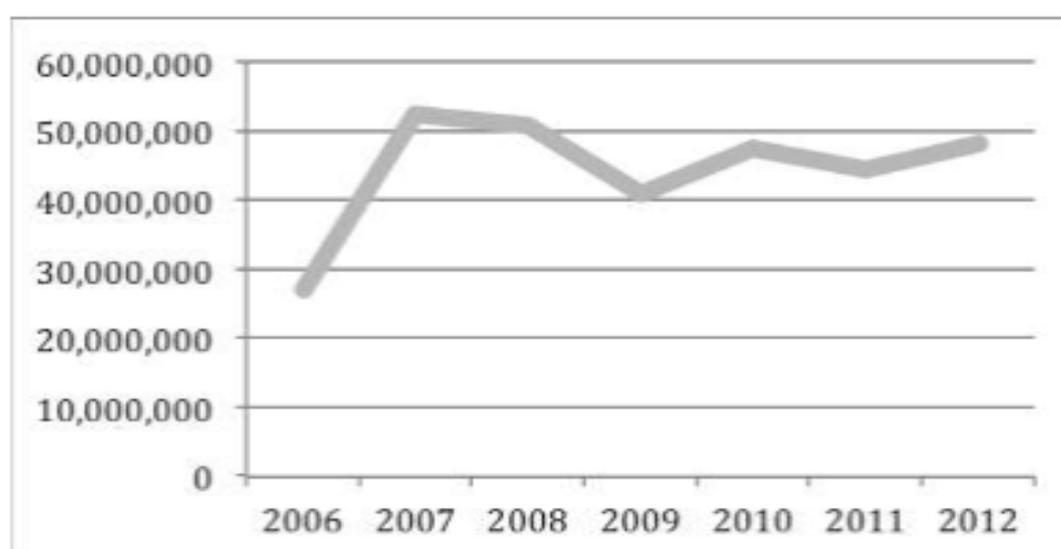
²² De acuerdo con una solicitud de información pública llevada a cabo en dicha materia (se preguntó el nombre de solicitudes de apoyo para los ejercicios 2011 y 2012 en las que se requirió una opinión técnica así como el nombre de los especialistas), la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la Información del Estado de Guanajuato menciona específicamente que “los proyectos o solicitudes de apoyo que ingresan, no requieren de opinión técnica para el otorgamiento del apoyo”.

²³ En una revisión de las solicitudes de apoyo recibidas por la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y de los informes respectivos, obtenidas mediante una solicitud de información a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, se ha observado una importante falta de profesionalización de la autoridad respecto a la asignación de dinero público a las OSC y la evaluación de su impacto. Sirva de ejemplo el caso de una organización que recibió el año 2011 la cantidad de 1,000,000 (un millón de pesos MN), cuya solicitud de apoyo contempla una sola actividad en su cronograma: “desarrollo de programa de asistencia alimentaria”, que atiende supuestamente el siguiente problema detectado: “[E]xiste un grado alto de desempleo en las zonas marginadas del municipio”. Al reportar sobre el destino de dicha cantidad que sobrepasa decenas de veces el apoyo recibido por otras OSC, la organización informa tan escuetamente como en su solicitud, que sus actividades vinculadas al proyecto fueron: “organización de grupos de 905 personas por cada uno del programa de asistencia alimentaria”, y como resultados obtenidos: “Se logró el bienestar de las familias así como la disminución de riesgos de desnutrición en adultos, menores, niños y mujeres favoreciéndoles a este núcleo su economía familiar.” Escandalosamente, con una solicitud y un reporte de esa naturaleza la organización volvió a recibir dinero público al año fiscal siguiente, por tercer año consecutivo.

Gráfico 22.1 Número de proyectos apoyados con cargo a la partida 4450, Guanajuato, 2006-2012

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

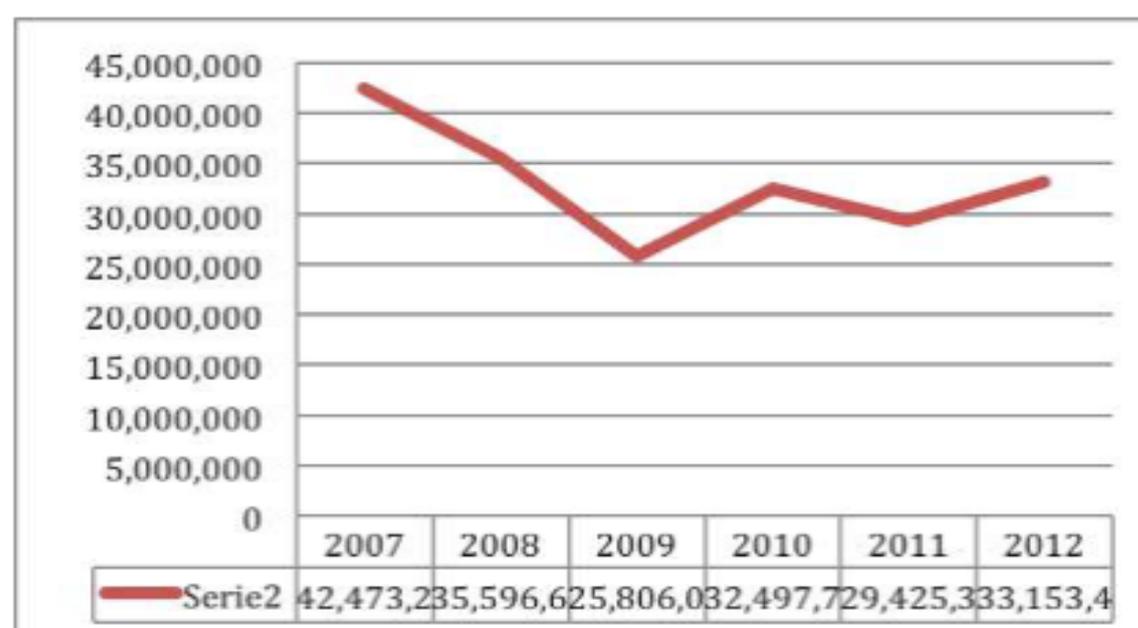
El crecimiento en el número de proyectos de las organizaciones que han recibido financiamiento público, sin embargo, no ha estado acompañado de un crecimiento proporcional en cuanto a la bolsa disponible. Así, una observación superficial respecto de la tendencia seguida, podría hacer pensar que existió un incremento nominal con tres caídas (ver gráfica 22.2): de \$27,018,944 destinados en el año 2006, el total de recursos alcanzó en 2012 la cantidad de \$48,153,441 pesos.

Gráfico 22.2 Recursos públicos con cargo a la partida 4450, 2006-2012

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

No obstante, al examinar con más detalle las transferencias de la partida 4450 la impresión anterior cambia. Así, la gráfica 11 ilustra el comportamiento del financiamiento público en el estado cuando se excluye el subsidio más alto (a la Fundación Teletón) y se toma de base el primer año en que dicho proyecto recibió recursos. Dicha gráfica ilustra el comportamiento del financiamiento público en el estado, cuando no se considera la transferencia anual a dicha asociación civil. Puede, entonces, observarse que el financiamiento público ha descendido en el estado de Guanajuato respecto al ejercicio 2007.

Gráfico 22.3 Financiamiento público estatal a OSC (sin subsidios a Fundación Teletón, A.C), 2007-2011



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Esta observación más detallada que permite conocer con mayor claridad las características del financiamiento público a las organizaciones guanajuatenses nos lleva a profundizar en el análisis de la distribución de los recursos.

Presentamos, entonces, una relación de apoyos que identifica los montos que se encuentran en los extremos (superior e inferior) del financiamiento público a fin de mostrar el rango de recursos que se distribuyen en la misma convocatoria del gobierno estatal. Se aprecia que la transferencia más alta para los distintos ejercicios fiscales en los que participa la Fundación Teletón, A.C., de hecho infla la partida objeto de análisis al representar casi una tercera parte del presupuesto del gobierno para apoyar a las organizaciones civiles del estado.

Tabla 22.2 Relación de Apoyos (mínimos y máximos) con recursos públicos

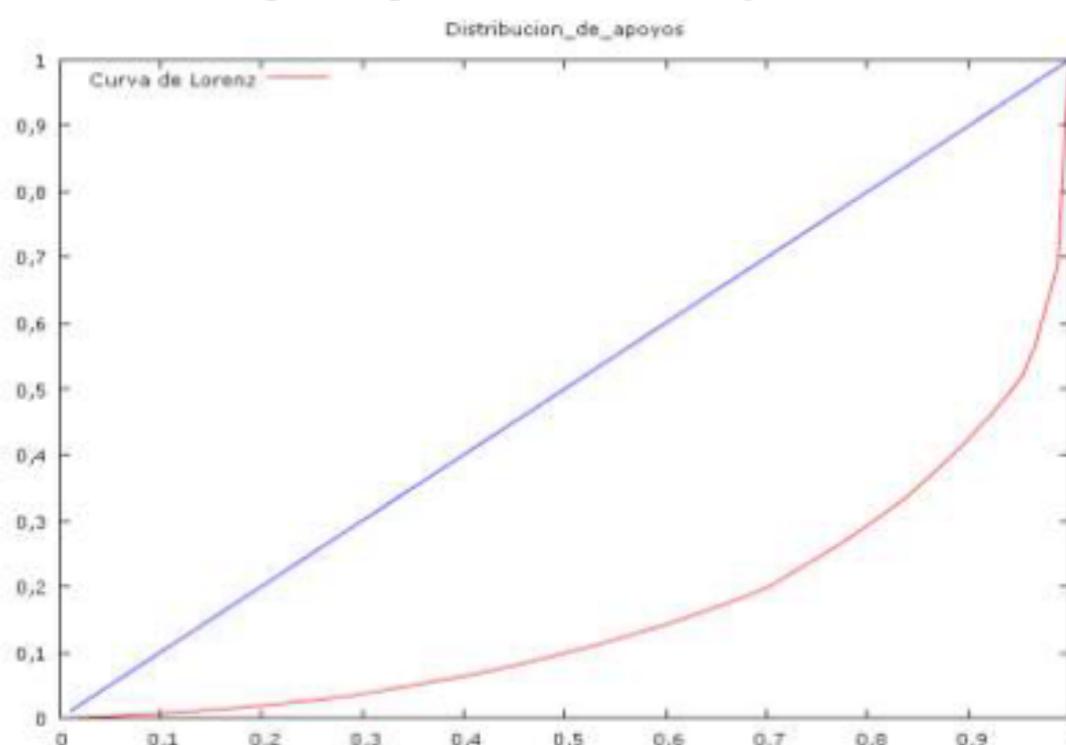
Año	Apoyo más alto	Apoyo más bajo
2006	2,000,000	17,894
2007	10,000,000 (Teletón)	34,884
2008	15,000,000 (Teletón)	29,318
2009	15,000,000 (Teletón)	30,000
2010	15,000,000 (Teletón)	30,000
2011	15,000,000 (Teletón)	34,650
2012	15,000,000 (Teletón)	30,000

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Prosiguiendo con el análisis de la distribución del financiamiento público estatal, se ilustra esta característica concentración de recursos mediante la <curva de Lorenz> estimada para el ejercicio fiscal 2012 (gráfica 22.3).

La cual revela que la mitad de las organizaciones del estado que reciben recursos lo hacen en una proporción de menor al 10% del presupuesto de la partida 4450, mientras que el 10% de las organizaciones civiles que más reciben dinero público concentran casi el 60% del total.

Gráfico 22.3 Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de recursos públicos estatales con cargo a la partida 4450, Guanajuato, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, México.

Esta alta concentración en el decil de asociaciones que más recibe recursos públicos alerta sobre la necesidad de establecer criterios racionales de asignación de subsidios y la evaluación de impacto a fin de que se rindan cuentas plenas del uso de dinero público para el financiamiento de las organizaciones del estado. Lo anterior es una obligación del gobierno del estado no sólo frente a otras organizaciones que no reciben recursos (o reciben recursos insuficientes), sino principalmente frente a la ciudadanía, que es la que mediante sus impuestos subsidia las actividades de las asociaciones.

22.1 Conclusiones

La consolidación democrática constituye un proceso de cambio político que fortifica el aparato institucional que hace efectivos los derechos y libertades de la ciudadanía. Al concebir a los ciudadanos como sujetos jurídicos iguales, el estado de derecho democrático establece las bases a nivel nacional y sub-nacional sobre las que es posible reducir las brechas que limitan el goce de libertades. Una de las libertades más trascendentes en procesos de democratización es la libertad asociativa; la cual constituye una condición necesaria hacia la ampliación de la participación y el debate público de las poliarquías.

Vista su importancia para la gestación y formulación de preferencias de los ciudadanos, la libre manifestación de estas y la posibilidad de garantizar que exista igualdad en el trato que reciben por parte del gobierno, el ejercicio efectivo de la libertad de asociación es un eje cardinal de la democratización de los regímenes.

A fin de indagar cuál es la condición del ejercicio de esta libertad a nivel sub-nacional, este artículo trató de explorar a través del análisis de un caso de estudio (Guanajuato), cuál es la composición y las características del sector asociativo voluntario en dicha entidad federativa, así como la magnitud de los recursos públicos federales y estatales que benefician a dicho sector.

Los hallazgos apuntan a que el aparato legal vigente, así como las políticas públicas de financiamiento carecen de una disposición que promueva condiciones para que el ejercicio de la libertad asociativa amplíe la participación, y el debate público en el estado. Del presente análisis se desprende que la única función atribuida por el gobierno a las organizaciones civiles se circunscribe a su papel como proveedoras de servicios asistenciales a la población vulnerable, lo cual inhibe el efectivo fomento a la asociacionismo de la ciudadanía guanajuatense.

Asimismo, el gobierno del estado carece de mecanismos operativos del programa de subsidios a las OSC que garanticen que el dinero público sea invertido eficaz y transparentemente. Por una parte, el Comité de Selección de Apoyos establecido por los *Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450* no ha mostrado suficiente competencia en el análisis de las propuestas, ignorando consistentemente criterios de impacto, eficiencia del gasto, coherencia de la intervención social y rendición de cuentas. Por otra parte, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano ha mostrado una incapacidad institucional importante para apoyar la capacitación de las organizaciones que reciben recursos públicos a fin de que estas puedan generar proyectos de inversión social coherentes en los que objetivos, actividades y metas se encuentren debidamente alineados para resolver una problemática identificada.

La política pública en el estado de Guanajuato orientada a crear condiciones favorables para el ejercicio de la libertad de asociación carece de coherencia y ha sido poco estratégica. De modo que se ha marginalizado el importante rol que puede tener dicha libertad en el proceso de democratización y en el propio desarrollo social.

22.2 Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Última Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de junio de 2012.

Constitución Política del Estado de Guanajuato (1917). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 7 de octubre de 2011.

Dahl, Robert A. (1993) *La poliarquía: participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.

Dahl, Robert A. (1996) "The Future of Democratic Theory", Working Paper, Center for Advanced Study in the Social Sciences, Madrid: Instituto Juan March.

Gobierno del Estado de Guanajuato, Plan de Gobierno del Estado 2006-2012, México.

Huerta Wong, Juan Enrique (2011). "Institucionalización, gobernanza y participación cívica en las OSC en Participación cívica y organizaciones de la sociedad civil (Carlos R. Cordourier Real, coord.). Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2006). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 04 de septiembre de 2009.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2004. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 25 de abril de 2012.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato (1997). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 12 de agosto de 2011.

O'Donnell, Guillermo (2001). "La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho". Ponencia presentada al Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, Enero 22-24, 2001, publicada en Revista Instituciones y Desarrollo, No. 8 y 9 (2001), pp. 43-82.

Puga C. y Luna M. (2008). Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo, México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Salamon, Lester y Anheier, Helmut (1994) *The Emerging Sector: An Overview*, Baltimore, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies.

Schumpeter, Joseph (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Routledge.

Secretaría de Finanzas y Administración, Gobierno del Estado de Guanajuato, Lineamientos para la Aplicación de los Recursos de la Partida Presupuestal 4450, Programa A061, con cargo al Ramo 29, 2012, Guanajuato, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria (SAT), "Reporte de Donatarias Autorizadas", 2009-2012, México.

Tirado, Ricardo (2010). "De la asociación: características y problemas" en *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones* (Matilde Luna y Cristina Puga, coords.), Barcelona: Anthropos-UNAM-IIIS.

Tiwana M. y Belay N. (2010). *Civil Society: The Clampdown is Real: Global Trends 2009-2010*. Civicus World Alliance.

Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Guanajuato, Respuestas a las solicitudes de acceso a la información, folios 13793 y 14012.

