



Universidad de Guanajuato
Campus Guanajuato

División de
Derecho, Política y Gobierno

Estudios Políticos

*Documento
de trabajo*

Libertad asociativa a nivel sub-nacional: Una
asignatura pendiente de la consolidación democrática
en México. Análisis del estado de Guanajuato.

No 7 Carlos Román Cordourier Real
Julio 2013





*Universidad de Guanajuato
Campus Guanajuato*

**División de
Derecho, Política y Gobierno**

Estudios Políticos

*Documento
de trabajo*

**Libertad asociativa a nivel sub-nacional: Una
asignatura pendiente de la consolidación democrática
en México. Análisis del estado de Guanajuato.**

No 7

**Carlos Román Cordourier Real
Julio 2013**



Los *Documentos de Trabajo* (DT) de la División de Derecho Política y Gobierno (DDPG) son textos de carácter científico en forma de artículo académico, ensayo, reseña (en compilación), revisión crítica (*literature review*) o notas metodológicas que difunden avances o resultados de los proyectos de investigación realizados por los investigadores(as) de tiempo completo de la DDPG. Los DT cuentan con un alto rigor académico que da cuenta de la calidad de la planta de investigadores de la DDPG.

División de Derecho, Política y Gobierno
Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato
Lascuráin de Retana No. 5, Zona Centro
Guanajuato, Guanajuato.
C.P. 36000
México

Página-e: <http://www.ddpg.ugto.mx/>

Contacto:

Serie Derecho: Dr. Julio César Kala (jckala@ugto.mx)
Tel. (01473) 7320006, ext. 4034

Serie Estudios Políticos: Dr. Carlos R. Cordourier Real (c_real@ugto.mx)
Tel. (01473) 7320006, ext. 4072

Colaboradora: María Josefina Ramírez Zúñiga (mj.ramirezzuñiga@ugto.mx)

Serie Gestión Pública: Dra. Vanessa Góngora Cervantes (vgongora@ugto.mx)
Tel. (01473) 7320006, ext. 4003

PRESENTACIÓN

Los *Documentos de Trabajo* de la División de Derecho, Política y Gobierno (DDPyG) de la Universidad de Guanajuato son textos en forma de artículos académicos que difunden avances y/o resultados de los proyectos de investigación realizados por las y los investigadores adscritos a la División.

Las tres series de los Documentos de Trabajo impulsan el conocimiento especializado en las distintas disciplinas que conforman la esfera académica de la DDPG a través de su divulgación entre una audiencia más amplia y plural.

Por medio de la producción de los documentos, se pretende ofrecer un canal de difusión de las investigaciones, estimular procesos de retroalimentación y crítica a los productos de investigación entre colegas y lectores del público en general, así como generar insumos para reforzar la docencia en los distintos programas que integran la División.

Libertad asociativa a nivel sub-nacional: Una asignatura pendiente de la consolidación democrática en México. Análisis del estado de Guanajuato.

Carlos Román Cordourier Real*

Resumen: *La consolidación de la democracia en México requiere ser analizada a nivel sub-nacional a fin de conocer en qué grado se han ampliado las oportunidades de la ciudadanía para la participación y el debate público. Partiendo de la idea de que la libertad de asociación constituye una garantía institucional fundamental de las democracias (Dahl, 1993), este análisis indaga cuáles son las condiciones del ejercicio efectivo de ese derecho mediante el análisis de un estudio de caso: el estado de Guanajuato, México. Este artículo busca contribuir a la comprensión de la naturaleza del régimen político mexicano posterior a la transición política a la democracia.*

Palabras clave: libertad de asociación, organizaciones sociales, democratización, consolidación democrática, Guanajuato (México).

Introducción

La teoría democrática de Robert Dahl constituye un sólido marco referencial para comprender procesos de cambio político democratizadores. Al distinguir entre la democracia, como un *sistema ideal*, y aquella multiplicidad de aproximaciones imperfectas a ese ideal, dicha teoría concibe la naturaleza de los regímenes políticos como dinámicos. Así, Dahl clasifica como *poliarquías* a los regímenes de inspiración y fundamento democrático que de forma progresiva buscan satisfacer expansivamente las preferencias de todos los ciudadanos. Las poliarquías son concebidas como regímenes que evolucionan hacia formas de organización política que amplían las oportunidades de participación y el debate público de la ciudadanía.

Por otra parte, aunque el objeto de estudio en el que Dahl está interesado en su libro *La poliarquía* (1993) se centra en los sistemas nacionales (Estados-nación), el propio autor reconoce que su análisis es aplicable a sistemas de organización política sub-nacional (e.g., municipios y provincias). De hecho, cuando existen desplazamientos de regímenes nacionales hegemónicos a regímenes nacionales más democráticos, es necesario profundizar en el estudio de lo que ocurre en otros niveles, pues a decir de Dahl “aun dentro de un país, las unidades subnacionales difieren entre sí por las oportunidades para el debate y la participación” (Dahl, 1993: 23).

* Profesor investigador de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato. Correo electrónico: <c_real@ugto.mx>

Abrevando de la teoría democrática de Robert Dahl, este capítulo busca entender el proceso de cambio político que se vive en el nivel sub-nacional en México a la luz de la ampliación de la libertad de asociación; la cual constituye una condición necesaria para ampliar los márgenes de participación y el debate público que hacen más democráticos a los regímenes. En particular, el análisis que se presenta a continuación centra su atención en un caso de estudio: el estado de Guanajuato. El propósito central consiste en identificar en qué magnitud las condiciones en las que los ciudadanos ejercen su libertad asociativa está abriendo cauce a oportunidades de mayor democratización en el estado y, consecuentemente, en el país.

La democratización como proceso

Robert Dahl distingue tres condiciones necesarias para que un régimen democrático garantice que la voz de la ciudadanía sea escuchada por las instituciones que formulan las políticas públicas. De acuerdo con su concepción de democracia este tipo de régimen tiene como propósito y fuente de legitimidad: responder a las preferencias de los ciudadanos(as) de manera inclusiva. Esto es, entre más vasta y eficaz sea la red de instituciones políticas que reciban y respondan preferencias de la ciudadanía, en condiciones de igualdad de oportunidades, más democratizado se encontrará el sistema de gobierno.

Las condiciones a las que hemos hecho referencia y que aseguran la democratización de los regímenes son las siguientes: los gobiernos deben garantizar a sus ciudadanos(as) la libertad para formular sus preferencias, la libertad de manifestar individual y colectivamente dichas preferencias entre partidarios y frente al gobierno, y los ciudadanos deben recibir del gobierno igualdad de trato, sin ser objeto de discriminación por el contenido u origen de sus preferencias. Estas condiciones se desdoblán en ocho cláusulas u oportunidades institucionales cuya existencia facilitan la oposición, el debate y la lucha política.

A continuación en el cuadro 1 se presenta la relación de las condiciones democratizadoras de regímenes hegemónicos y poliarquías con sus respectivos requisitos tal y como es planteado por la teoría democrática de Dahl (1993):

Cuadro 1

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
I. Formular las preferencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para la cosa pública. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de preferencias.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 5^a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Un examen de los requisitos establecidos por Dahl permite reconocer como un elemento central de procesos democratizadores a la <libertad de asociación>. La cual se encuentra presente en las tres condiciones necesarias establecidas por su teoría. La libertad de asociación, sin embargo, subyace, desde nuestra perspectiva, como un factor que refuerza la eficacia de otros requisitos. De ahí su importancia en los procesos de democratización.

En este sentido, la libertad de asociación se encuentra estrechamente vinculada con las siguientes cláusulas: libertad de expresión, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información e instituciones que

garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Respecto a la vinculación entre libertad de expresión y libertad asociativa, es posible señalar que las organizaciones civiles constituyen espacios a través de los cuales las personas pueden refinar y expresar sus preferencias. Las asociaciones no sólo ofrecen en sí mismas un foro para que los individuos manifiesten sus ideas, sometiénolas al examen crítico de otros ciudadanos y clarificando su sentido, sino que funcionan como canales de expresión orientados a la esfera pública. En sociedades en las que el sector asociativo está consolidado como un actor social y político la resonancia de las ideas expresadas a través de organizaciones civiles se multiplica. No basta que los ciudadanos puedan articular un discurso y manifestarlo públicamente, sino que se requiere de la existencia de canales propicios para la expresión y difusión de ideas, muchas de las cuales tienen un carácter crítico respecto a discursos hegemónicos.

Por otra parte, el derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo presupone la existencia de organizaciones políticas independientes del gobierno que sean capaces de organizar la acción colectiva entre partidarios de un conjunto de preferencias, lo cual no es factible sin la existencia de organizaciones de ciudadanos. La libertad de asociación es una condición necesaria para que el derecho político a presentarse a puestos de elección popular sea efectivo.

Asimismo, la diversidad de fuentes de información como requisito para que se dé la democracia depende en gran medida de la existencia de una red densa de asociaciones capaces de generarla y transmitirla. Es claro que la calidad de la información—en términos de veracidad, precisión y exhaustividad—se incrementa cuando existe un complejo plural de asociaciones difundiendo ideas, debatiéndolas, y buscando influir normativamente en la esfera pública. Por otra parte, si bien la dificultad para comprender los asuntos públicos en toda su complejidad se ha incrementado, como ha sido señalado por el propio Dahl en un texto que señala algunos desafíos para la comprensión teórica y empírica de las democracias modernas (Dahl 1996), las asociaciones son capaces de facilitar el procesamiento de la información y reducir sus costos de adquisición para los ciudadanos.

Finalmente, en cuanto a la presencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias, las asociaciones ciudadanas cumplen con diversas funciones. En primer lugar, a través de mecanismos de contraloría social este tipo de arreglos sociales son capaces de ejercer

funciones de vigilancia a las instituciones que definen las políticas públicas. Este tipo de monitoreo a los programas y planes gubernamentales busca reorientar la toma de decisiones cuando los agentes públicos se desvían de las preferencias preferidas por los votantes. En segundo lugar, el sector asociativo canaliza, procesa y da respuesta a las preferencias de los ciudadanos a través de la gestación e implementación de modelos de producción de bienes públicos. A través de los diagnósticos de preferencias y evaluación de impacto que hacen las propias organizaciones de sus programas es posible reducir los costos de transacción a los gobiernos si éstos deciden replicar modelos preferidos por los habitantes de un estado. Este tipo de función es de particular importancia en temas de desarrollo social, así como de fomento de derechos humanos—temas de vital importancia en los países latinoamericanos—pues las asociaciones tienen la capacidad de dar forma a una diversidad de modelos de atención en función de la pluralidad de preferencias de los ciudadanos.

Es así que el ejercicio efectivo de la libertad de asociación de los ciudadanos—traducido en la conformación de organizaciones de ciudadanos autónomas y sustentables—constituye un soporte fundamental o prerequisite de otras cláusulas necesarias para facilitar la participación, la oposición y el debate público de definen el grado de democratización de una poliarquía.

Por otra parte, en cuanto a las condiciones o factores que promueven el cambio político, Dahl considera que los regímenes en los que la participación y el debate público son limitados—i.e., regímenes hegemónicos y oligarquías competitivas—que progresan hacia arreglos políticamente más liberalizados y competitivos (poliárquicos) lo hacen porque los gobiernos estiman que el costo generado por la supresión de libertades excede el <precio de la tolerancia>. En este sentido, es pertinente subrayar que la acción colectiva de los ciudadanos es crucial para modificar la percepción del riesgo evaluado por la clase política que gobierna en los sistemas cerrados. El cálculo del gobierno para decidir abrir el régimen depende de la evaluación del precio de la tolerancia y el costo de la represión. Los movimientos sociales y asociaciones civiles, políticas, sindicales, gremiales, estudiantiles, campesinas, etc., contribuyen, desde nuestra perspectiva, a alterar de forma sustantiva la relación de costos, pues en determinadas condiciones su gestión informativa y capacidad organizativa pueden aumentar exponencialmente el precio de la represión. Tal fue el caso, por ejemplo, de los procesos de cambio político en Egipto y Túnez en el año 2012, cuyos gobiernos hegemónicos que terminaron por colapsarse estimaron que el precio de la represión era

muy alto y cedieron frente a la presión social, abriendo ciertos canales para la oposición y el debate.

Aunque el desenlace de dichos procesos de cambio político democratizadores es aún incierto, puede afirmarse que un retorno a regímenes autoritarios represivos, por lo menos en los dos países mencionados, es altamente improbable.¹ En cualquier caso, todo apunta a que el mayor desafío que enfrentarán las sociedades que vivieron la llamada “primavera Árabe” será el diseño de un régimen que asegure la estabilidad de los gobiernos, al tiempo que garantice un mínimo de libertades civiles y políticas, inexistentes en la etapa política anterior.

Respecto al caso del régimen mexicano, a mediados del año 2012 se efectuaron elecciones federales que han traído de vuelta al gobierno federal a aquel partido cuya hegemonía marcó la impronta del sistema político autoritario durante la mayor parte del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Previsiblemente, la pregunta corriente es si el retorno de este partido a la presidencia de la República representa una amenaza para la democratización. Para dar respuesta a dicha cuestión caben dos apuntes. El primero es que el grado de institucionalización democrática del régimen hace impracticable la restauración de la lógica autoritaria con la que operó el sistema el siglo pasado. En particular, la concentración de poder a través de facultades metaconstitucionales del ejecutivo, característica del régimen autoritario priista, se ha desarticulado. El titular del ejecutivo carece de mecanismos directos e incontestables (formales o informales) para determinar la actuación de los poderes legislativo y judicial, y de los gobiernos estatales y municipales. De modo que el régimen paulatinamente ha avanzado hacia un mayor equilibrio de poderes con instituciones relativamente funcionales que crean pesos y contrapesos, y socavan las tentaciones autoritarias.

El segundo apunte, más importante para nuestro propósito, es que en el país se ha constituido una masa crítica de ciudadanos, grupos de interés y asociaciones (políticas y cívicas) que, afectan de manera importante el cálculo del nuevo gobierno respecto a lo que llama Dahl el <precio de la represión>, haciendo improbable que deliberadamente se modifique el régimen competitivo que se ha instalado después de la

¹ De ello parece dar cuenta, por lo menos en Egipto, el proyecto de Constitución. Al respecto, Zaid Al-Ali, experto en diseño constitucional del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés), ha señalado: “the new text brings a number of improvements to the protection of certain rights and to the system of government and is not the catastrophe that many have been so determined to identify” (Al-Ali, 2013).

transición democrática. Sorteado el riesgo de un retorno al autoritarismo, el régimen político mexicano se encuentra en una fase de *consolidación democrática*.²

Sin embargo, este periodo, entendido como un proceso de profundización de las libertades civiles y políticas que efectivamente ejerce la ciudadanía, aunada a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, parece encontrarse estancado. Para comprender cuál es la naturaleza de su parálisis es pertinente referirnos a la concepción desarrollada por Guillermo O'Donnell sobre el "estado de derecho democrático".

Consciente de las limitaciones que tiene el paradigma schumpeteriano de democracia (Schumpeter 2003)—cuyo énfasis está puesto en la competencia electoral— para entender los procesos en los que se encuentran inmersos los países latinoamericanos, O'Donnell considera que además del aspecto procedimental es necesario incorporar a la teoría democrática una idea extensiva de igualdad jurídica de los ciudadanos.

De esta manera la concepción que propone O'Donnell afirma que existe un vínculo sustantivo entre la democracia y "ciertos aspectos de la igualdad entre los individuos que están considerados no sólo como meros individuos, sino como sujetos jurídicos (*legal persons*) y en consecuencia como ciudadanos" (O'Donnell, 2001: 5). En este sentido, en su calidad de miembros de una comunidad política democrática los ciudadanos, a quienes se les atribuye autonomía personal y responsabilidad sobre sus acciones, son portadores de derechos y obligaciones formalmente iguales. En este punto adquiere, entonces, centralidad la efectividad del *estado derecho* como garante de una ciudadanía plena (esto es, política y civil).

Por la importancia que tiene el sistema legal en la democracia como garante de la igualdad de los ciudadanos como sujetos jurídicos, Guillermo O'Donnell considera al *estado de derecho* como un aspecto de la teoría democrática que es necesario considerar al analizar la calidad de esta forma de régimen político. Así, señala que el sistema legal es democrático en tres sentidos.

² Para dar claridad al uso de dicho concepto, Andreas Schedler (1998, 2001, 2004) propone entenderla en dos sentidos (según el contexto empírico y la orientación normativa). El uso de la noción *consolidación democrática* en su <sentido negativo> alude a la etapa en la que persisten amenazas que ponen en riesgo la permanencia de la democracia electoral. Mientras que el <sentido positivo> puede emplearse para estudiar periodos en los que, clausurada la posibilidad de una vuelta al autoritarismo, se profundiza la democracia, a fin de conducir al régimen a un estadio subsecuente: la democracia liberal.

Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. Siempre que se cumplan estas tres condiciones, el estado no es tan sólo un estado gobernado por la ley; es un Estado Democrático de Derecho, o un “democratic legal state” (O’Donnell, 2001: 24).

El reconocimiento de la importancia que tienen un conjunto de libertades civiles y políticas en la democracia establece el fundamento y orientación del sistema legal. Un estado de derecho *democrático* no sólo salvaguarda los derechos de los individuos sino que alienta el ejercicio de las libertades entre los ciudadanos como sujetos jurídicos iguales. A decir del propio O’Donnell, los derechos políticos y civiles son el principal apoyo del pluralismo y la diversidad social.

¿Qué implicaciones tiene esta concepción del estado de derecho para las democracias latinoamericanas en las que privan condiciones de desigualdad extrema que dificultan el ejercicio de las libertades? Desde nuestra perspectiva, el sistema legal además de proteger efectivamente los derechos ciudadanos ha de establecer una infraestructura institucional orientada a la disminución de brechas en el ejercicio de libertades explicables a la luz de desigualdades socioeconómicas.

En particular, respecto a la libertad de asociación—prerrequisito de otras garantías institucionales (*vid supra*) que abren cauce a la participación, oposición y el debate público haciendo a los regímenes más democráticos—el estado de derecho tendría no sólo que proteger formalmente dicha libertad sino promover activamente el ejercicio del derecho de los ciudadanos a asociarse a fin de sean capaces de formular preferencias, manifestarlas y recibir igualdad de trato del gobierno en la ponderación de las mismas. En este sentido, la calidad de una democracia es posible pensarla como “la extensión en la que una poliarquía dada actualiza su potencial como un régimen político” (Altman *et al.*, 2002: 86).

Bajo esta perspectiva, la calidad de una democracia puede medirse en función de la existencia de un sistema legal que hace efectivos los derechos de los ciudadanos en condiciones de igualdad. Así, un régimen que se desplaza hacia formas más democráticas de relación entre gobernantes y ciudadanos buscaría a través de la legislación y las políticas públicas establecer un entorno adecuado para el surgimiento de asociaciones y su permanencia, y evitar un sesgo socioeconómico en la proclividad al asociacionismo.

A continuación se ofrece un marco conceptual para comprender la naturaleza de este tipo de espacios que hacen concreto el ejercicio de la libertad de asociación, y que constituyen campos de socialización de los individuos para la formulación y manifestación de preferencias. Condiciones que, de acuerdo con la perspectiva teórica empleada (Dahl, 1993), son requisitos básicos para la democratización de los regímenes.

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:

Cuadro 2. 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.	Estado democrático Corporaciones democráticas

	c) Corporaciones autoritarias.	
	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). Como señala Tirado, “en la asociación la autoridad emana del conjunto de todos los afiliados, de la base o de la asamblea <soberana> de miembros [...] la legitimidad de la autoridad asociativa emana de los socios” (Tirado, 2010: 27).

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.³ 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.

De esta manera, aunque un número importante de organizaciones de la sociedad civil cuenten con una fachada jurídico-legal que las viste como asociaciones ciudadanas—i.e., como grupos voluntarios con mecanismos de toma de decisiones horizontal, de acuerdo con la tipología propuesta (Tirado, 2010)—en la práctica operan con una lógica distinta.

En este capítulo 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

³ 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.

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).⁴

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). A decir de Lester Salamon *et al.*, (2000) existen cinco grandes roles desempeñados sistémicamente por lo que llama el <sector no-lucrativo>⁵: *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

⁴ 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*.

⁵ 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).

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*.

Por otra parte, de acuerdo con el reporte *The Future Role of Civil Society* (2013), auspiciado por el *World Economic Forum*, la sociedad civil y sus organizaciones pueden desempeñar roles como: vigilante, promotor de la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas; *advocate*, al concientizar sobre la existencia de problemas sociales que requieren impulsar cambios; proveedor de servicios (educativos, humanitarios, de salud, etc.); experto, generando conocimiento innovador y experiencia para dar forma a las políticas; incubador, al desarrollar soluciones en trayectos de gestación prolongada; representativa, al dar voz a sectores excluidos y sub-representados; promotor de la ciudadanía, al motivar el compromiso cívico y apoyar los derechos ciudadanos; promotor solidaridad, al impulsar valores universales; creador de estándares, al crear normas que dan influyen en agentes del mercado y públicos.

De esta revisión sumaria de las principales funciones atribuidas al sector asociativo es posible observar que la libertad de asociación se vincula estrechamente con las tres condiciones establecidas por Dahl para democratizar los regímenes políticos: la libertad para formular las preferencias, libertad para manifestarlas y el derecho de recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias. Un estado de derecho democrático, asumimos siguiendo a O'Donnell, es un sistema legal que hace efectivos los derechos de sujetos jurídicos iguales. De ahí que

sea importante el establecimiento de una infraestructura institucional capaz de garantizar que la ciudadanía ejerza materialmente sus derechos, y propicie una efectiva rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios.

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.

Contexto legal internacional de la libertad asociativa

El Informe *La defensa de la sociedad civil* (2012), publicado por el *Centro Internacional de Derecho no Lucrativo* (ICNL, por sus siglas en inglés) y la Secretaría del *Movimiento Mundial para la Democracia*, han propuesto siete principios del derecho internacional para proteger a las organizaciones de la sociedad civil de limitaciones que permitan su desarrollo: derecho de admisión (libertad de asociación), derecho a funcionar sin intromisiones estatales infundadas, derecho a la libre expresión, derecho a la comunicación y cooperación, derecho a la libertad de reunirse pacíficamente, derecho a buscar y obtener recursos, y el deber estatal de brindar protección.

De estos principios destacamos principalmente en el análisis que se realizará en apartados posteriores: la propia libertad de asociación, el derecho a buscar y obtener recursos y el deber estatal de brindar protección. La idea de centrarnos en estos

principios consiste en explorar en qué medida a nivel sub-nacional, en particular en el estado de Guanajuato, el gobierno está garantizando la *sostenibilidad* del sector asociativo, cuya fortaleza y funcionalidad es capaz de contribuir en el proceso de consolidación democrática al ser la libertad asociativa una precondition de las garantías institucionales previstas por Dahl.

Los obstáculos que encuentran los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil relativos a la afectación de dichos principios son: obstáculos de admisión y registro, y obstáculos a los recursos.

Es necesario en este punto, sin embargo, hacer una precisión respecto al ámbito competencial de las federaciones en materia de derechos humanos, como el derecho de asociación. Si bien es frecuente (aunque erróneo) que se atribuya al orden federal de manera exclusiva la obligación de promover, defender y garantizar los derechos humanos, existen diversos instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano en los que es patente que dicha responsabilidad es compartida con otros niveles de gobierno. Al respecto Miguel Carbonell señala que “las autoridades de todos los niveles no solamente deben respetar los derechos mediante conductas de abstención, sino que deben hacer todo lo que esté a su alcance para lograr la eficacia plena de los derechos, sin poder esgrimir ningún tipo de estructuración competencial (salvo el caso en que un precepto constitucional así lo establezca de forma clara y contundente) para dejar de tomar medidas a favor de los derechos” (Carbonell, 2011: 69). El fundamento jurídico de esta perspectiva se encuentra en el artículo 50 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas*, el cual menciona que las disposiciones del Pacto “serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.

En virtud de la precisión anterior, queda manifiesto que todos los órdenes de gobierno de un estado federal deben promover activamente el respeto de los derechos humanos, entre ellos el derecho objeto de nuestro análisis en este capítulo: la libertad asociativa. Al exponer su concepción amplia sobre el principio del derecho de admisión (o libertad asociativa), el Informe *La defensa de la sociedad civil* señala que el derecho internacional protege el derecho de los individuos a formar una organización como una entidad jurídica, en cuyo caso el sistema legal deber asegurarse que “el proceso sea realmente accesible, con procedimientos claros, expeditos apolíticos y de bajo costo” (IDSC-ICNL 2012: 5). De la misma forma, es necesario que el sistema registro o inscripción se rija por requisitos objetivos que impidan la toma de decisiones arbitrarias

de la autoridad para negar determinado estatus jurídico a las organizaciones.

Por otra parte, respecto al principio relativo al derecho de las organizaciones a buscar y obtener recursos, el Informe mencionado señala que entre las fuentes de financiamiento se encuentran las personas, las empresas, las fundaciones internacionales, los organismos multilaterales, y los gobiernos extranjeros, nacionales, y locales. Una composición variada de estas fuentes de financiamiento asegura la solidez del sector asociativo y propicia su sostenibilidad. El séptimo principio es fundamental pues se refiere al deber del sistema legal para “velar que el marco legislativo relativo a las libertades fundamentales y la sociedad civil sea propicio y por que se establezcan los mecanismos institucionales necesarios para garantizar los derechos reconocidos de todas las personas” (IDSC-ICNL, 2012: 7). En este respecto, un estado de derecho democrático tiene por tanto el <deber negativo> de no transgredir libertades que vulneren los derechos fundamentales de la ciudadanía, y el <deber positivo> de promover el ejercicio de ellas a través de una infraestructura jurídico-institucional que haga efectivos los derechos de los ciudadanos como personas iguales.

Si bien es cierto, por lo que toca a la libertad de asociación, que en la mayor parte de los regímenes democráticos el cumplimiento del deber negativo de no afectar el derecho de los ciudadanos a constituir libremente organizaciones civiles es generalmente satisfactorio, en algunos países existe un rezago importante en el deber positivo de propiciar—a través de un marco legal favorable—el ejercicio pleno del derecho de asociación. Este déficit es mucho mayor en sociedades con una baja cultura asociativa producto de la desigualdad social.

De acuerdo con el <índice de sociedad civil de *Civics* (CSI)>, en 40 países donde se elabora el estudio en promedio sólo el 8% de los informantes (miembros de organizaciones de la sociedad civil) considera que el entorno legal y político es favorable para la realización de sus actividades, mientras que cerca de la mitad (47%) considera que el entorno es limitante o muy restrictivo. Asimismo, el 58.8% de las organizaciones reportaron haber sufrido restricciones ilegítimas o ataques de las autoridades en el desempeño de sus actividades (Tiwana *et al.*, 2010). Lo anterior alerta sobre la necesidad de que el estado de derecho democrático efectivamente proteja y promueva la libertad asociativa a través de políticas públicas específicas en todos sus niveles de gobierno. Esto es, que los estados asuman plenamente su deber positivo respecto al derecho de asociación de los ciudadanos, vistos como sujetos jurídicamente iguales.

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 Guanajuato⁶ (en adelante, *Ley Orgánica Municipal*). Así, aunque el estado reconoce su deber negativo de no prohibir la libre

⁶ 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.

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):

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. A fin de ilustrar esta situación, se presenta siguiente objetivo del Plan de Gobierno del Estado de Guanajuato (2006-2012) con su respectiva estrategia:

Objetivo	Estrategia
<p>1.4 Fortalecer las capacidades autogestivas de la población, a través de la organización y participación social.</p> <p>1.4.1 Impulsar la consolidación y autosuficiencia de organismos de la sociedad civil (OSC) <i>preferentemente aquellas (sic) que atiendan grupos y familias en exclusión</i> (cursivas del autor).</p>	<p>E 1. Promover encuentros regionales y estatales de organismos estratégicos y de las OSC.</p> <p>E 2. Promoción de alianzas entre la academia y las OSC para la profesionalización de su trabajo.</p> <p>E 3. Promover y divulgar el trabajo de las OSC de Guanajuato para posicionar su labor entre fundaciones y organismos locales, nacionales e internacionales.</p> <p>E 4. Propiciar la inversión privada en proyectos estratégicos de las OSC.</p> <p>E 5. Generación y fortalecimiento de las redes sociales de servicios, promoción y desarrollo, con impulso a la participación ciudadana voluntaria.</p> <p>E 6. Impulso a las acciones de desarrollo social con OSC apoyadas con recursos públicos, con una relación recíproca, corresponsable, programada y ordenada.</p>

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.

Se trata, en suma, de un objetivo sin política pública, de una buena intención de la administración estatal. La segunda observación se refiere al sesgo del propio objetivo del Plan, el cual se enfoca a la consolidación de organizaciones que *preferentemente* realicen actividades asistenciales que beneficien a la población socialmente marginada (esto es, actividades suplementarias de atención a la personas vulnerables que el propio gobierno del estado está obligado a atender en un estado de derecho democrático). La expresión más contundente de esta predisposición se encuentra en el eje más importante de las acciones, planes y programas del gobierno: el financiamiento público.

Así, 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*).⁷ 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 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. 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 capítulo 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.

Composición del subsector de donatarias autorizadas: el circuito de los recursos privados

Un grupo esencial para comprender el asociativismo en el país es el de las llamadas <donatarias autorizadas>. Estas organizaciones son asociaciones sin fines de lucro (o

⁷ 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.

fideicomisos) que se encuentran facultadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para expedir recibos deducibles del Impuesto sobre la Renta, (ISR). Este conjunto de organizaciones constituye propiamente el circuito a través del cual se moviliza formalmente el financiamiento privado del sector asociativo en México. Las donatarias son asociaciones voluntarias que requieren renovar su estatus anualmente con el SAT a través del cumplimiento de determinadas obligaciones fiscales y de transparencia. El rigor con el que son fiscalizadas y sancionadas por la autoridad (mediante la revocación de su estatus) se explica porque se asume que la deducibilidad de los donativos que reciben representa un <costo fiscal> al gobierno. Es decir, los donativos privados que reciben (cuya deducibilidad no debe exceder del 7% de la utilidad fiscal del donante) pueden llegar a disminuir (marginalmente) las bases tributarias de los contribuyentes que sirven para calcular sus impuestos. De ahí que exista un incentivo por parte de la institución recaudadora para limitar y vigilar escrupulosamente el número de organizaciones autorizadas para expedir recibos deducibles de impuestos, y otro por parte del propio gobierno federal para limitar su número. Sirva la precisión anterior para despejar el infortunado mito popular de que existen muchas organizaciones no lucrativas que sólo sirven para que los contribuyentes evadan sus impuestos, bajo la supuesta complacencia de la autoridad.

De acuerdo con la normatividad fiscal, las actividades que son susceptibles de contar con dicha autorización son las siguientes: Asistenciales, Educativas, Científicas o Tecnológicas, Culturales, Becantes, Ecológicas, Especies en Protección y Peligro de Extinción, Apoyo Económico de Donatarias autorizadas, Obras o Servicios Públicos, Bibliotecas y Museos. En la tabla 1 se presenta el número de ellas y su variación porcentual en el periodo 2004-2012 para todo el país. Se toma como año base el ejercicio fiscal 2004 por ser el año en el que se aprobó la Ley de Fomento en la que se reconoce a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil como de <interés público>.

Tabla 1
Donatarias Autorizadas en México por Ejercicio Fiscal Anual
(2004-2012)

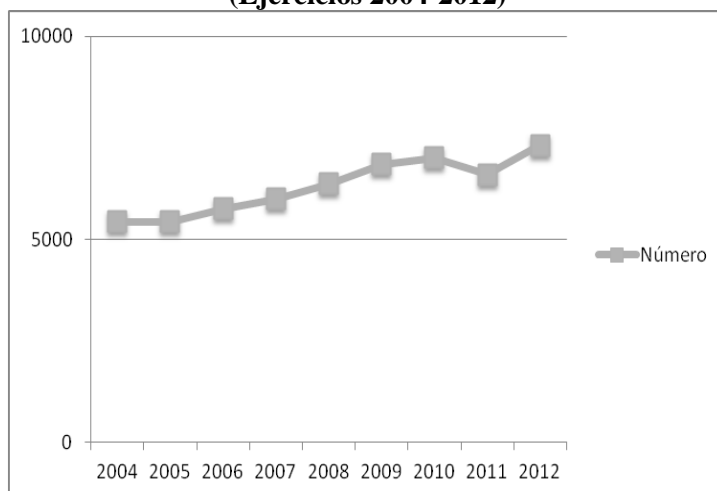
Ejercicio Fiscal	Donatarias Autorizadas	Variación porcentual % (crecimiento/decrecimiento)
2004	5,432	
2005	5,430	-0.04
2006	5,754	5.97

2007	5,996	4.21
2008	6,364	6.14
2009	6,853	7.68
2010	7,004	2.20
2011	6,589	-5.93
2012	7,320	11.09

Fuente: Servicio de Administración Tributaria, SAT,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

Al analizar la variación en el número de donatarias a lo largo del periodo estudiado, es posible identificar que ha existido un incremento relativo con dos caídas, una marginal (-0.04% para el ejercicio fiscal 2005) y otra sensible (-5.93% para el ejercicio 2011). Esta última caída es explicable a la luz de una serie de nuevos requerimientos introducidos por la autoridad fiscal⁸ como obligatorios para las donatarias y cuyo incumplimiento causó la revocación del estatus de cientos de ellas. Dicha omisión puede tener su origen en una baja institucionalización de las organizaciones que tiene como efecto una gestión administrativa ineficiente en el cumplimiento de obligaciones legales y fiscales básicas. La gráfica 1 muestra cómo ha evolucionado el crecimiento de las donatarias autorizadas en México desde el ejercicio fiscal 2004 al 2012, mostrando la vulnerabilidad de las organizaciones respecto a las disposiciones fiscales recientemente introducidas.

Gráfica 1
Evolución del número de donatarias autorizadas
(Ejercicios 2004-2012)



Fuente: Servicio de Administración Tributaria, SAT,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

⁸ Las nuevas disposiciones del SAT incluyeron la presentación de una ficha—mediante captura en un sistema electrónico—con información para garantizar la transparencia de los donativos recibidos, así como el uso y destino de los mismos, y la presentación de un <Informe Anual> de la continuidad de sus actividades.

En cuanto a las actividades que realizan estas 7,320 organizaciones no lucrativas, en función de su objeto social declarado, una mayoría significativa de ellas (casi dos terceras partes) realizan actividades consideradas como asistenciales. Después de este tipo de actividades, las educativas y culturales se posicionan como segundo y tercer rubro más frecuente en el subsector de donatarias. Ver tabla 2.

Tabla 2.

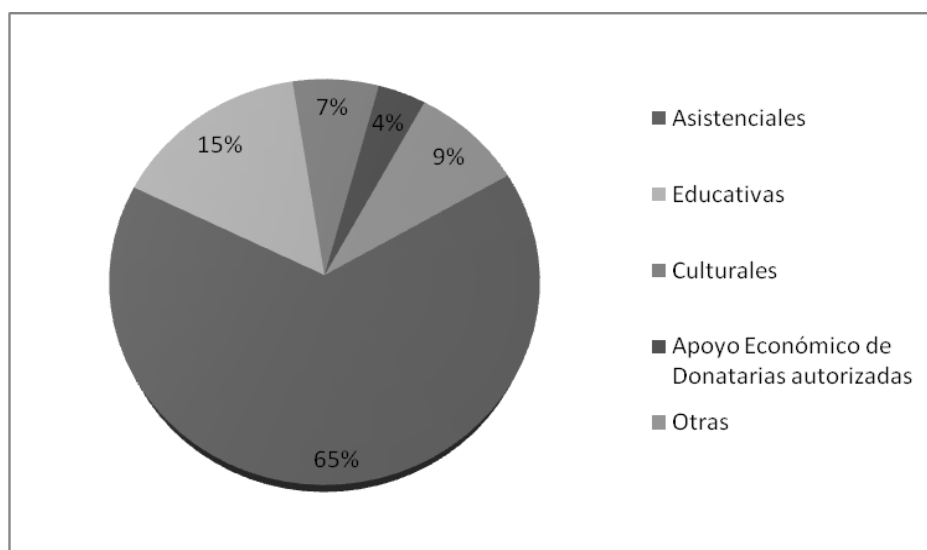
**Distribución de donatarias por tipo de actividad, nacional
(Ejercicio fiscal 2012)**

Tipo de Actividades Autorizadas	No. de Donatarias	Porcentaje relativo
Asistenciales	4,799	65.56%
Educativas	1,121	15.31%
Científicas o Tecnológicas	175	2.39%
Culturales	488	6.67%
Becantes	133	1.82%
Ecológicas	197	2.69%
Especies en Protección y Peligro de Extinción	7	0.10%
Apoyo Económico de Donatarias autorizadas	273	3.73%
Obras o Servicios Públicos	83	1.13%
Bibliotecas	13	0.18%
Museos	31	0.42%
Total	7,320	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

La gráfica 2 muestra de manera ostensiblemente la concentración de donatarias en el rubro de asistencia, por contraste con las organizaciones llamadas <de segundo piso> (es decir, fundaciones o fideicomisos orientados al financiamiento de las actividades y programas de asociaciones que realizan trabajo directamente con población beneficiaria).

Gráfica 2.
Distribución de donatarias por actividad
(Ejercicio fiscal 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria, SAT, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobierno Federal, México.

Por otra parte, respecto a la cuestión referente a la magnitud del sector; esto es, si alrededor de 7 mil organizaciones voluntarias privadas en el circuito formal son muchas o pocas, pensemos su número en relación con el tamaño de la población. Si en el país residen 112 millones 322 mil 757 personas (de acuerdo con cifras del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI), existen aproximadamente 6.5 organizaciones por cada 100 mil habitantes. Este número es lo que llamamos <densidad asociativa> del subsector de donatarias; es decir, el número de organizaciones facultadas para expedir recibos deducibles de impuestos relativo al tamaño de la población.

La densidad asociativa del país, sin embargo, dice poco sobre su distribución geográfica real a nivel sub-nacional. A continuación se presenta la distribución de organizaciones por entidad federativa, así como la densidad asociativa a fin de distinguir un rasgo característico del asociacionismo en México: concentración geográfica.

Tabla 3.
Número de donatarias por entidad federativa y densidad asociativa

Entidad Federativa	2012	Densidad asociativa
Aguascalientes	89	7.5
Baja California	232	7.4
Baja California Sur	42	6.6
Campeche	25	3.0
Coahuila	193	7.0
Colima	74	11.4
Chiapas	91	1.9
Chihuahua	344	10.1
Distrito Federal	2124	24.0
Durango	58	3.6
Guanajuato	253	4.6
Guerrero	46	1.4
Hidalgo	83	3.1
Jalisco	512	7.0
México	538	3.5
Michoacán	250	5.7
Morelos	125	7.0
Nayarit	21	1.9
Nuevo León	473	10.2
Oaxaca	121	3.2
Puebla	202	3.5
Querétaro	182	10.0
Quintana Roo	69	5.2
San Luis Potosí	116	4.5
Sinaloa	183	6.6
Sonora	218	8.2
Tabasco	41	1.8
Tamaulipas	128	3.9
Tlaxcala	32	2.7
Veracruz	271	3.5
Yucatán	151	7.7
Zacatecas	33	2.2
Total	7320	6.5

Fuente: Elaboración propia con base en información del Servicio de Administración Tributaria y el INEGI.

De los datos anteriores (ver tabla 3) se desprende que el Distrito Federal (DF) es la entidad con un mayor número de organizaciones, ponderando por el tamaño de la población: 24 organizaciones por cada 100 mil habitantes. Mientras que estados como Guerrero, Chiapas, Nayarit y Tabasco no cuentan con la décima parte de las asociaciones activas en el DF para el año fiscal 2012. Si bien nuestro caso de estudio, Guanajuato, no se encuentra dentro del grupo de entidades federativas con los niveles más bajos de asociativismo en este subsector, sí se encuentra debajo del promedio nacional al contar con 4.6 donatarias por cada 100 mil habitantes.

Las distribuciones relativas al número de donatarias por entidad federativa que expresan de manera nítida una alta concentración de organizaciones en la capital del país tienen una faceta más dramática en el momento de analizar desagregadamente la movilización de donativos reportados. A continuación presentamos una tabla que estima el promedio de donativos per cápita por entidad federativa para el ejercicio fiscal 2010⁹; la cual muestra contundentemente que la concentración geográfica de donatarias va aparejada de una concentración de recursos privados transferidos en este circuito formal de donativos, incluso mucho más extrema.

Tabla 4
Donativos per cápita (en especie y efectivo, nacionales y extranjeros) por entidad federativa y porcentaje de donatarias respecto al total
Ejercicio fiscal 2010

Entidad Federativa	No. de Donatarias 2010	Donativos per cápita (2010)
Aguascalientes	96	\$ 75.59
Baja California	203	\$ 161.42
Baja California Sur	37	\$ 8.80
Campeche	20	\$ 17.51
Coahuila	213	\$ 58.53
Colima	61	\$ 954.72
Chiapas	94	\$ 92.89
Chihuahua	322	\$ 16.33
Distrito Federal	2028	\$ 1,464.14
Durango	48	\$ 8.42
Guanajuato	247	\$ 66.07
Guerrero	46	\$ 12.37
Hidalgo	84	\$ 64.64
Jalisco	469	\$ 136.31
México	501	\$ 211.43

⁹ Los *Reportes de Donatarias Autorizadas* sistematizados por el SAT dan cuenta de información reportada por las donatarias el año anterior a su publicación, por lo que se refieren a donativos del año fiscal penúltimo anterior.

Michoacán	252	\$ 36.48
Morelos	118	\$ 95.64
Nayarit	28	\$ 21.33
Nuevo León	449	\$ 515.59
Oaxaca	115	\$ 48.78
Puebla	226	\$ 83.34
Querétaro	173	\$ 176.38
Quintana Roo	69	\$ 104.18
San Luis Potosí	120	\$ 36.74
Sinaloa	165	\$ 121.04
Sonora	215	\$ 110.60
Tabasco	39	\$ 10.69
Tamaulipas	139	\$ 32.71
Tlaxcala	35	\$ 5.51
Veracruz	216	\$ 36.27
Yucatán	147	\$ 90.07
Zacatecas	29	\$ 53.68
Total	7004	\$ 221.98

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012.

La magnitud de la concentración de donativos en el Distrito Federal puede dimensionarse apropiadamente al analizar la proporción de recursos movilizados respecto a la proporción de donatarias por entidad federativa. Así, aunque el DF tenía para ese ejercicio fiscal 57.96 veces más asociaciones que Tlaxcala (la entidad federativa que menos recursos moviliza per cápita) las donatarias con domicilio legal en la capital manejaron más de 265 veces de recursos que sus pares tlaxcaltecas. Por lo que se refiere a Guanajuato, la diferencia en cuanto a la movilización de recursos fue de 22.16 veces, aunque la proporción de donatarias en la que supera el DF a Guanajuato en dicho ejercicio alcanzó 8.21 veces.

A continuación (tabla 5) se presentan las distribuciones relativas de donativos por entidad federativa a fin de ilustrar cómo el DF concentra más de la mitad de los recursos movilizados. Asimismo, dicha entidad es la que cuenta con un diferencial mayor entre el porcentaje relativo de donatarias y la proporción de donativos (29.02% y 51.97% respectivamente). Si bien existen otros estados en los que la proporción de donativos manejados por las donatarias es superior a su participación relativa de organizaciones (Colima, Chiapas, Estado de México y Nuevo León), en ninguna de estas entidades federativas la diferencia es tan radical como en la capital del país: el DF no sólo concentra la mayor parte de donatarias en términos absolutos y relativos (respecto al tamaño de su población), sino que concentra abrumadoramente el flujo de recursos que se movilizan en el sector formal de donativos.

Tabla 5
Distribución relativa de donativos por entidad federativa
Ejercicio fiscal 2010

Entidad Federativa	Porcentaje relativo de donativos	Porcentaje de donatarias respecto al total
Aguascalientes	0.36%	1.22
Baja California	2.04%	3.17
Baja California Sur	0.02%	0.57
Campeche	0.06%	0.34
Coahuila	0.65%	2.64
Colima	2.49%	1.01
Chiapas	1.79%	1.24
Chihuahua	0.22%	4.70
Distrito Federal	51.97%	29.02
Durango	0.06%	0.79
Guanajuato	1.45%	3.46
Guerrero	0.17%	0.63
Hidalgo	0.69%	1.13
Jalisco	4.02%	6.99
México	12.87%	7.35
Michoacán	0.64%	3.42
Morelos	0.68%	1.71
Nayarit	0.09%	0.29
Nuevo León	9.62%	6.46
Oaxaca	0.74%	1.65
Puebla	1.93%	2.76
Querétaro	1.29%	2.49
Quintana Roo	0.55%	0.94
San Luis Potosí	0.38%	1.58
Sinaloa	1.34%	2.50
Sonora	1.18%	2.98
Tabasco	0.10%	0.56
Tamaulipas	0.43%	1.75
Tlaxcala	0.03%	0.44
Veracruz	1.11%	3.70
Yucatán	0.71%	2.06
Zacatecas	0.32%	0.45
Total	100%	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012.

Ahondando en el caso de Guanajuato, para el último año del que se tiene información (2010), las donatarias con domicilio fiscal en el estado movilizaron un total de 362 millones 493 mil pesos aproximadamente (ver tabla 6). Se presenta un desglose de dicho monto según el tipo de donativo (especie o efectivo) y según su fuente (nacional o extranjera). Como es posible observar en la siguiente tabla el componente más importante del total de los donativos proviene de los donativos en efectivo nacionales; los cuales representan más del 85% por ciento del total. Si a esta cantidad se suma la de donativos <en especie> nacionales se desprende que los donativos provenientes del extranjero tienen un papel minoritario, aunque no totalmente marginal, pues de cada 100 pesos de donativos reportados casi 7 tienen su origen en el extranjero.

Tabla 6.
Donativos recibidos por las donatarias autorizadas de Guanajuato
Ejercicio fiscal 2010

Donativos recibidos en efectivo			Donativos recibidos en especie			Total de donativos
Nacionales	Extranjeros	Subtotal	Nacionales	Extranjeros	Subtotal	
\$308,485,944	\$24,502,753	\$332,988,697	\$27,760,761	\$1,744,410	\$29,505,171	\$362,493,868

Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012

Asimismo, el tipo de donatarias guanajuatenses que movilizaron más recursos fueron las asistenciales (64.97%), seguidas por las educativas (13.85%). Destacamos el hecho de que existen actividades que no reportan donativo alguno tales como las becantes y ecológicas. Esto alerta sobre la virtual inexistencia, por lo menos a través del circuito formal, de este tipo de organizaciones trabajando en estas importantes áreas de intervención. Para documentar el déficit de organizaciones de la sociedad civil incidiendo en algunos campos en apartados posteriores se dará cuenta de cuál es la situación cuando en una sección posterior nos referamos a las organizaciones que reciben subsidios federales y estatales.

Tabla 7.
Distribución de donativos totales por tipo de donataria, Guanajuato
(Ejercicio fiscal 2010)

Actividad de la donataria	Monto por tipo de donataria	Porcentaje relativo
Asistenciales	\$235,505,335	64.97%
Educativas	\$50,196,536	13.85%
Apoyo económico a otras donatarias autorizadas	\$11,748,261	3.24%
Investigación científica	\$74,000	0.02%
Culturales	\$37,651,531	10.39%
Becantes		
Ecológicas		
Obras o servicios públicos		
Propietarias de museos privados con acceso al público en general	\$350,000	0.10%
Propietarias de bibliotecas privadas con acceso al público en general	\$26,968,205	7.44%
Total	\$362,493,868	100.00%

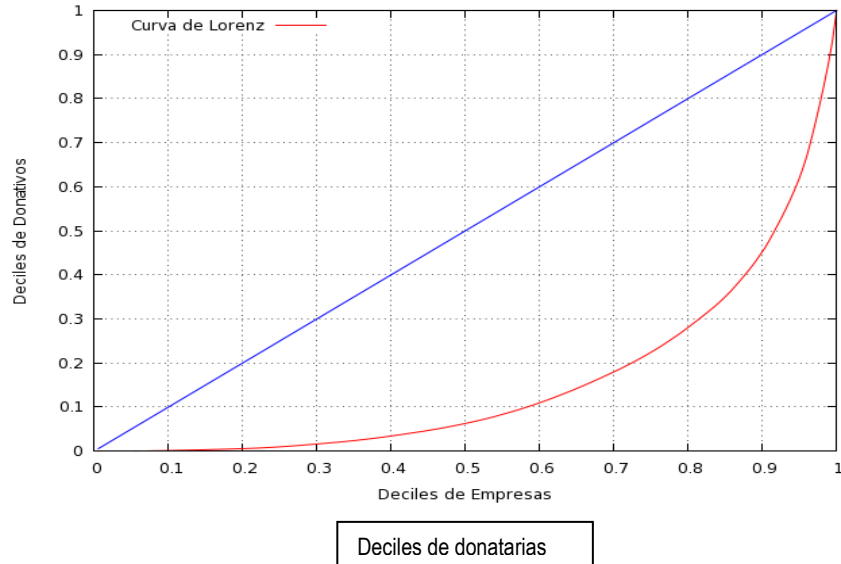
Fuente: Elaboración propia con base en el *Reporte de Donatarias Autorizadas*, 2012

Por lo que respecta a la forma en la que se encuentran distribuidos esos recursos en el universo de donatarias guanajuatenses, realizamos un análisis de su concentración para el ejercicio fiscal 2010. Se trata de observar, al dividir por deciles a las organizaciones, qué tan proporcionalmente se distribuyen los donativos. Para ello, utilizamos como herramienta de análisis la <curva de Lorenz>. Como se puede observar en la gráfica, una distribución estrictamente proporcional está representada por la línea azul: el 10 % donativos corresponde al 10% de donatarias, 20% de donativos al 20% de donatarias y así sucesivamente. La línea roja (i.e., la curva de Lorenz) representa su distribución real. Una línea roja que, apartándose de la línea azul, crece desproporcionalmente mientras nos desplazamos a lo largo del eje de los deciles de donatarias indica una alta concentración de los donativos. Tal es el caso de la curva de Lorenz estimada para las donatarias guanajuatenses. Como se puede observar en la gráfica, alrededor del 60% de las donatarias del estado movilizaron escasamente el 10% de los donativos. Mientras que el decil de las donatarias que más donativos recibieron lo hicieron en más del 55% sobre el total de los recursos (el 90% concentra en contraparte el 45%).

Gráfica 3

Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de donativos

Donatarias de Guanajuato Ejercicio fiscal 2010

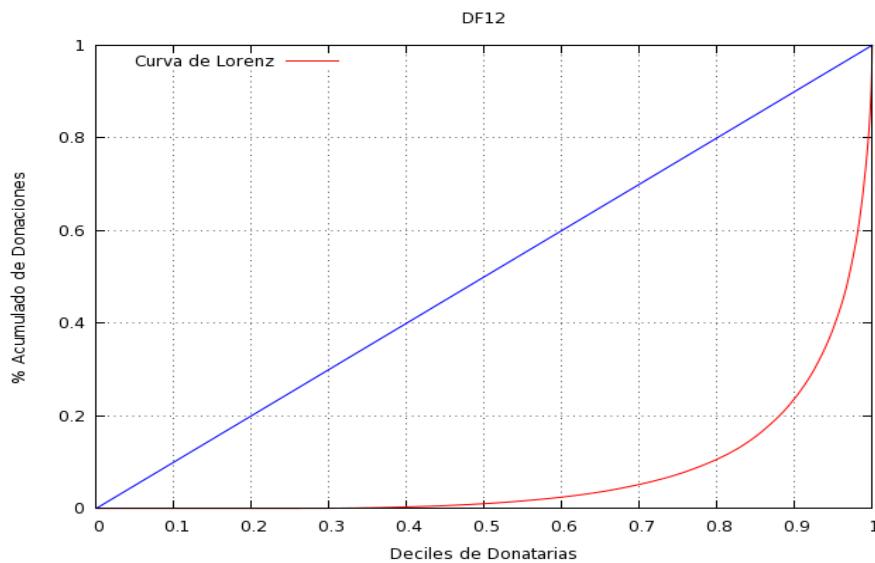


Esta alta concentración de recursos en pocas donatarias que se presenta en el estado de Guanajuato no es, sin embargo, atípica. De hecho, al analizar el caso del DF, la entidad con mayor densidad asociativa del país, la concentración es incluso mayor. Escandalosamente mayor. Se ha estimado la curva de Lorenz para dicho caso, así como el coeficiente de Gini a fin de ilustrar el grado de concentración de los recursos en las organizaciones.

Gráfica 4.

Curva de Lorenz de la desigualdad de la distribución de donativos

Donatarias del Distrito Federal Ejercicio fiscal 2010



Tal y como se ilustra en la gráfica anterior, el 90% de las donatarias de la capital del país movilizan apenas alrededor del 20% del total de los donativos reportados en el circuito formal, mientras que el decil de donatarias que más recursos mueve concentra alrededor del 75% del total de donativos (efectivo y especie, nacionales y extranjeros). Esta altísima concentración es ilustrada claramente a través del cálculo del coeficiente de Gini. Hemos estimado dicho coeficiente que convencionalmente mide la desigualdad de ingreso en un rango que va del 0 (total igualdad) al 1 (total desigualdad), y el resultado es de 0.85. La interpretación de este indicador no deja lugar a dudas: la distribución del total de donativos está altamente concentrada en un pequeño sector de organizaciones, mientras que un número importante de organizaciones tiene una presencia marginal o bien ficticia en el universo formal de donativos privados en México.

Estos hallazgos definen con claridad los rasgos distintivos del subsector de las donatarias en México; esto es, del circuito de donativos privados formales: se trata, resumidamente, de un sector minúsculo (si se considera el tamaño de la población mexicana), compuesto mayoritariamente por asociaciones voluntarias asistenciales, centralizado relativamente en el Distrito Federal y con una alta concentración de recursos en pocas donatarias.

Análisis de asociaciones susceptibles de recibir financiamiento público federal

Por lo que se refiere a los recursos públicos federales 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 8
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

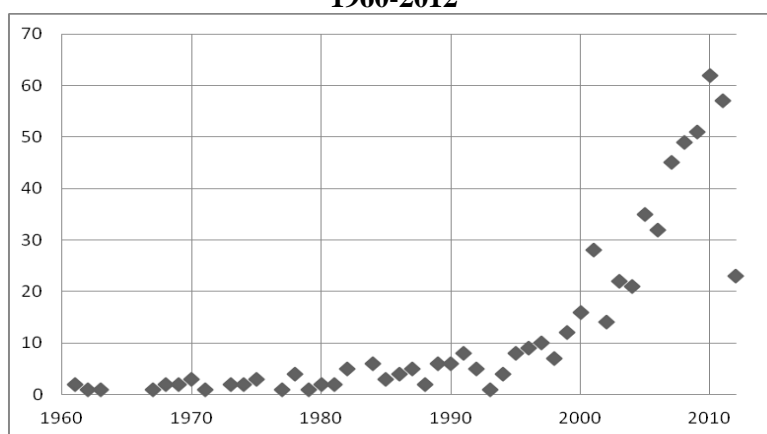
7	Cortazar	3		3
8	Dolores Hidalgo	8	2	10
9	Guanajuato	34	5	39
10	Huanímaro	1		1
11	Irapuato	50	12	62
12	León	180	29	209
13	Manuel Doblado	1		1
14	Moroleón	2	2	4
15	Ocampo	1	1	2
16	Pénjamo	7		7
17	Pueblo Nuevo	1		1
18	Purísima del Rincón	2	1	3
19	Romita		1	1
20	Salamanca	21	6	27
21	Salvatierra	6	3	9
22	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 concentrado en la capital 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 gráfica 5.

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.

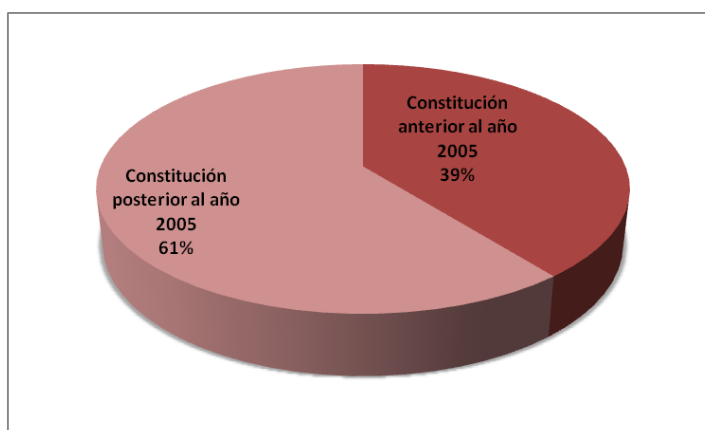
Gráfica 5
Número de OSC con Cluni de Guanajuato respecto al año de su constitución legal 1960-2012



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

Asimismo, para conocer si la promulgación de la Ley de Fomento pudo haber influido en la creación de nuevas organizaciones, analizamos qué porcentaje de las que se encuentran activas fueron constituidas legalmente antes y después del año 2005 (esto es, al año siguiente de que fue promulgada la ley).

Gráfica 6.
Porcentaje de OSC de Guanajuato (activas) constituidas legalmente antes y después del año 2005



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

Del análisis efectuado se desprende que del total de organizaciones activas en el estado de Guanajuato más del 60% fueron constituidas después de promulgada la Ley de Fomento. A reserva de profundizar en el estudio de la génesis del asociativismo a nivel subnacional, los datos anteriores apuntan a que la transición democrática y la propia Ley de Fomento parecen estar asociadas a cierto crecimiento del asociativismo en el estado.

Por otra parte, ponderando en función de la densidad demográfica, el estado de Guanajuato se encuentra, sin embargo, debajo del promedio nacional tanto en términos brutos como relativos al considerar el tamaño de la población (el promedio nacional es 15.59 OSC por cada 100,000 habitantes). Lo cual alerta sobre la necesidad de trabajar para el crecimiento del sector no lucrativo guanajuatense susceptible de recibir recursos federales y poder superar la densidad actual de 9.4 organizaciones con Cluni por cada 100,000 habitantes en el estado.

En cuanto a los recursos públicos federales orientados a promover las actividades de las organizaciones en cumplimiento de la Ley de Fomento, a continuación se presenta una relación de apoyos y montos económicos reportados por las dependencias y entidades de la administración pública federal (actualizado al ejercicio fiscal 2011), ver tabla 9. Este reporte derivado de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, que agrupa el total de apoyos recibidos por las organizaciones con Cluni de todo el país, sin embargo, incluye una cantidad importante de subsidios canalizados por el gobierno a través de distintos mecanismos (e.g., Fondo de Apoyo a la Micro, Mediana y Pequeña Empresa; Programa Nacional para las Empresas en Solidaridad; Comisión Nacional del Deporte (CONADE); Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario; Instituto Mexicano de la Juventud; Consejo Nacional para la Cultura y la Artes; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, etcétera) que son contabilizados como <apoyos> que fomentan las actividades de organizaciones civiles, a pesar de que los receptores realizan propiamente actividades de autobeneficio.

Tabla 9
Apoyos otorgados a las OSC con Cluni por las Dependencias de la Administración Pública Federal (2007-211)

Año	No. Apoyos	Monto
2007	3,078	\$2,201,282,340
2008	3,838	\$4,842,004,109

2009	3,625	\$3,199,205,283
2010	6,028	\$4,350,397,799
2011	5,316	\$4,565,365,343

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los informes Anuales de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos otorgados por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal a favor de Organizaciones de la Sociedad Civil correspondientes a 2007-2011.

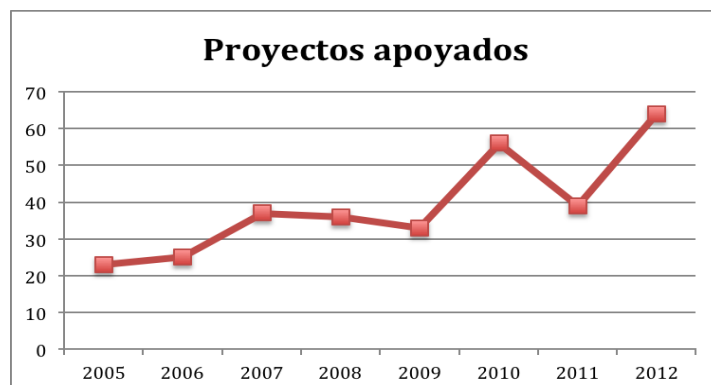
La inclusión de tan amplia gama de subsidios (<apoyos>, según los informes anuales de la administración pública federal) provoca confusión respecto al flujo efectivo de recursos públicos que están llegando a las asociaciones voluntarias que el espíritu de la Ley de fomento se buscó incentivar. Así, por ejemplo, de acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para el ejercicio 2011, la Secretaría de Educación Pública distribuyó el 31.7% del total de recursos de fomento, seguida de la Secretaría de Economía (19.3%). La Secretaría de Desarrollo Social, principal artífice de la política de fomento al asociacionismo, por su parte, distribuyó apenas el 13.6% de estímulos y apoyos.

Para no sobredimensionar el flujo de recursos públicos federales se ha analizado el programa más focalizado del gobierno federal que otorga subsidios al sector no lucrativo del país, el Programa de Coinversión Social (PCS)—operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Este programa que convoca anualmente a las organizaciones para recibir recursos públicos está sujeto a Reglas de Operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación que establecen los criterios, objetivos y población a la que va dirigido el programa (i.e., “actores sociales que realizan actividades para promover la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de capital social”).

En particular, respecto al financiamiento público federal que reciben las OSC del estado de Guanajuato, a lo largo del periodo 2005-2012, es posible observar una tendencia creciente del número de proyectos que reciben algún apoyo económico federal (a pesar de un par de caídas, la más fuerte ocurrida en el ejercicio 2011).

Gráfica 7

Proyectos que han recibido apoyo económico del Programa de Coinversión Social (PCS). Organizaciones Guanajuatenses que cuentan con la Cluni, 2005-2012.

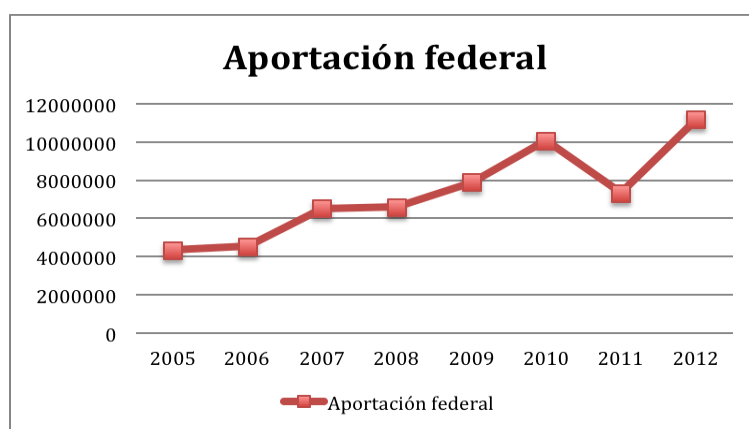


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Este crecimiento constante en el número de apoyos recibidos por las OSC guanajuatenses tiene su expresión directa en los montos de aportaciones de recursos públicos. De manera que en el año 2005 el número de proyectos apoyados en el estado de Guanajuato por parte del Programa de Coinversión Social (PCS) fue de 23 con una inversión federal de 4 millones 325 mil 251 pesos, mientras que en el ejercicio 2012 el número de proyectos apoyados alcanzó 64 con un monto de 11 millones 147 mil 943 pesos.

Gráfica 8

Montos de apoyos del Programa de Coinversión Social (PCS) a organizaciones guanajuatenses que cuentan con la Cluni 2005-2012



Como es posible observar en la información presentada, los recursos públicos federales movilizados en Guanajuato del Programa de Coinversión Social han tenido un crecimiento de casi tres veces en el periodo estudiado 2005-2012, aparejado de un mayor número de proyectos apoyados. Si se considera que a principios del año 2012 existían 589 organizaciones en el estado, es posible señalar que ese ejercicio fiscal, en promedio, cerca del 10% recibió un subsidio federal a través del PCS. Parte de la explicación del crecimiento de los recursos públicos se encuentra en la existencia de convenios entre el Indesol y ciertos gobiernos municipales como San Miguel de Allende, Salamanca, Irapuato y León, de acuerdo con los cuales existe una contrapartida de los ayuntamientos a fin de consolidar una bolsa que se concursaba de acuerdo con reglas de operación acordadas con el gobierno federal. Sin embargo, este modelo de coinversión que podría ser replicado exitosamente se circunscribe únicamente a los municipios más poblados del estado. Cabe señalar que la mayor parte de los ayuntamientos de los municipios del estado han sido negligentes respecto al mandato de la Ley Orgánica Municipal (LOM) para promover las asociaciones ciudadanas voluntarias (inciso J de la fracción V del art. 69).

Así, una inspección más detallada de la distribución de los recursos permite identificar un problema de concentración en las organizaciones ubicadas en las zonas urbanas del estado de Guanajuato. Dicho en otras palabras, muy pocos recursos llegan a los municipios con los índices más altos de marginación del estado. La explicación es simple: no existen organizaciones susceptibles de recibir recursos federales en los municipios con índices de rezago social más altos, o si existen no se encuentran activas. Hay un déficit de asociaciones voluntarias formales e institucionalizadas en las regiones que más requieren de inversión social. Asimismo, una política pública orientada a garantizar y promover la libertad de asociación de sujetos jurídicos iguales tendría que establecer un entorno jurídico-legal que efectivamente creará condiciones equitativas para la creación de este tipo de espacios asociativos en las zonas donde estructuralmente el clima es adverso para el asociativismo. El proceso de consolidación de la democracia a nivel sub-nacional requiere que el sistema legal establezca condiciones equitativas para que independientemente de la localidad en la que habitan los ciudadanos, éstos puedan crear espacios asociativos voluntarios y sostenibles (mediante ingresos autogenerados, privados y públicos) que canalicen y formen sus preferencias, ampliando así las oportunidades de participación y el debate público.

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”¹⁰ (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 4450.¹¹ 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. De esta manera, de las cinco funciones identificadas por Lester Salamon (2000) que pueden cumplir las organizaciones civiles

¹⁰ Los lineamientos también contemplan la posibilidad de usar los recursos públicos estatales para la remodelación o construcción de inmuebles usados por las OSC.

¹¹ Todas estas actividades, por ejemplo, se contemplan en la Ley Federal de Fomento.

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 asociativismo que promueva y garantice el ejercicio efectivo de la libertad de asociación, la cual como hemos apuntado en secciones anteriores constituye un prerrequisito para la democratización de los regímenes a nivel nacional y subnacional.

Desde dicha perspectiva, entonces, la función social que se atribuye a las OSC tiene un carácter meramente asistencial. Si bien, las actividades de este tipo de asociaciones solidarias sin duda requieren ser apoyadas, un estado de derecho democrático tendría que contemplar paralelamente la existencia de políticas públicas favorables al asociativismo en otras materias, entre ellas destacan, por ejemplo, la participación ciudadana, la formación cívica, la contraloría social, la rendición de cuentas, los derechos humanos y el medio ambiente.

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.¹²

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 órgano¹³, 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.¹⁴ 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.

¹² Solicitud de Información Pública a la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, folio 14012 (fecha del 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.

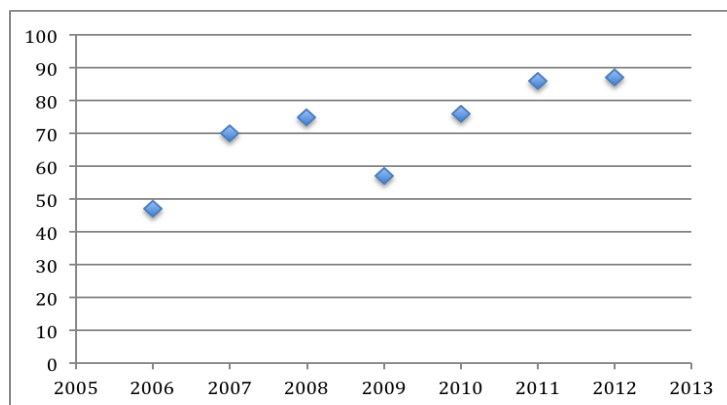
¹³ De acuerdo con una solicitud de información pública llevada a cabo en dicha materia (se preguntó el nombre de solicitudes de apoyo para los ejercicios 2011 y 2012 en las que se requirió una opinión técnica así como el nombre de los especialistas), la Coordinación General de la Unidad de Acceso a la 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”.

¹⁴ 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.

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.

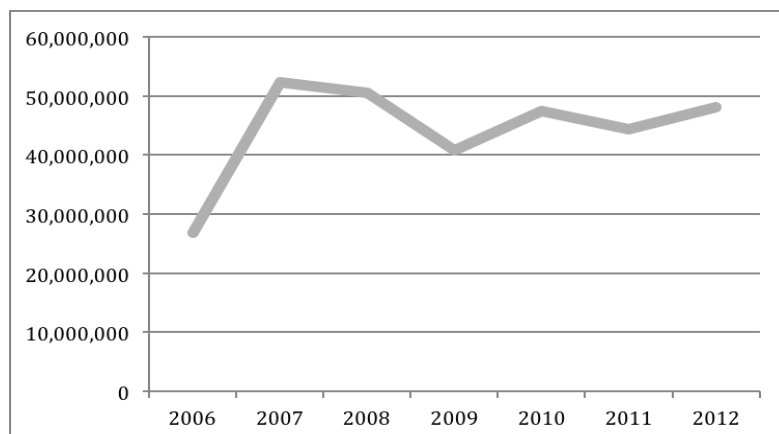
Gráfica 9
Número de proyectos apoyados con cargo a la partida 4450, Guanajuato, 2006-2012



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 10): de \$27,018,944 destinados en el año 2006, el total de recursos alcanzó en 2012 la cantidad de \$48,153,441 pesos.

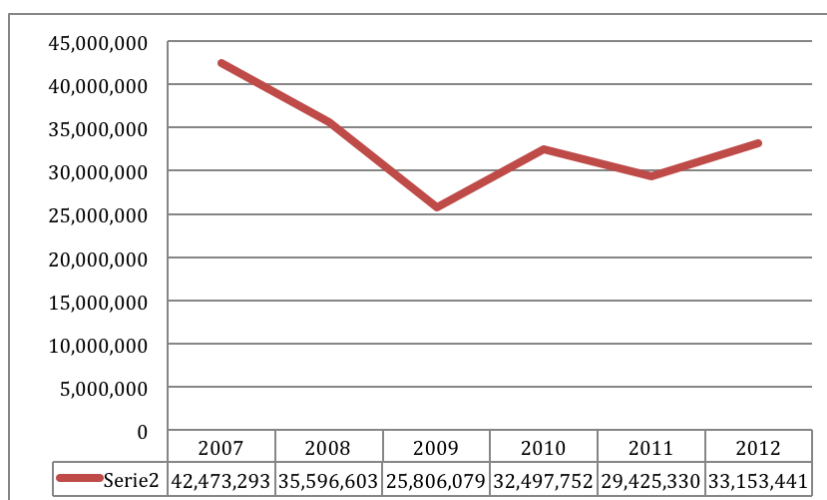
Gráfica 10
Recursos públicos con cargo a la partida 4450, 2006-2012



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.

Gráfica 11
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.

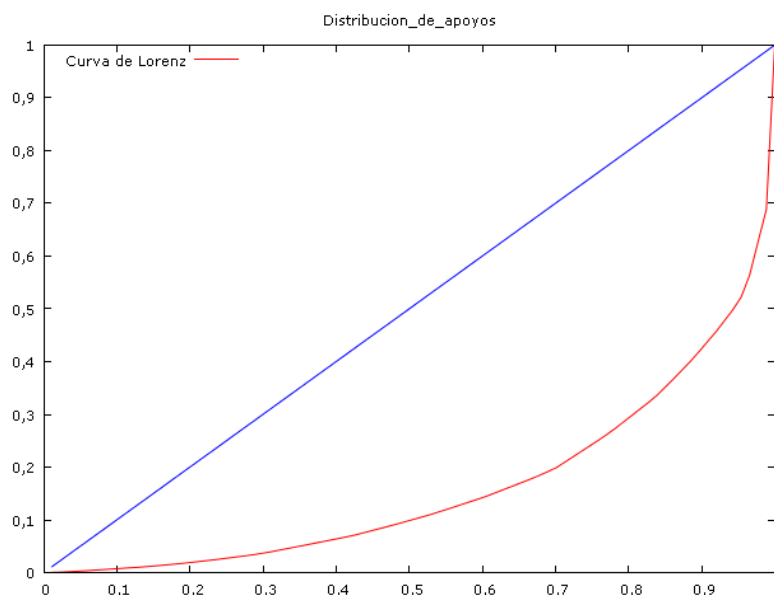
Tabla 10
Relación de Apoyos (mínimos y máximos) con recursos públicos.

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 12), 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.

Gráfica 12
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.

Finalmente, presentamos la relación de recursos otorgados por la partida 4450 desagregados por municipio para los últimos dos ejercicios fiscales (2011-2012). La cual muestra cómo se distribuyó el financiamiento de acuerdo con el domicilio legal de la organización civil beneficiaria (tabla 11). Como es posible observar, sólo organizaciones civiles de 17 municipios del estado de Guanajuato (36.95%) contaron con recursos públicos con cargo a dicha partida, siendo los municipios más poblados del estado (León, Irapuato, Salamanca, Celaya y Guanajuato) los que concentraron alrededor del 83% del total del presupuesto ejercido.

Tabla 11
Distribución de recursos públicos estatales con cargo a la partida 4450 por municipio del domicilio legal de la OSC

Municipio	Año	Total
Abasolo	2012	\$ 206,800
Total Abasolo		\$ 206,800
Acámbaro	2011	\$ 1,750,000
	2012	\$ 2,250,000
Total Acámbaro		\$ 4,000,000
Celaya	2011	\$ 751,022
	2012	\$ 1,580,000
Total Celaya		\$ 2,331,022
Cortazar	2011	\$ 300,000
Total Cortazar		\$ 300,000
Dolores Hidalgo	2011	\$ 200,000
	2012	\$ 546,000
Total Dolores Hidalgo		\$ 746,000
Guanajuato	2011	\$ 1,190,000
	2012	\$ 313,978
Total Guanajuato		\$ 1,503,978
Irapuato	2011	\$ 19,365,800
	2012	\$ 5,050,383
Total Irapuato		\$ 24,416,183
León	2011	\$ 12,138,508
	2012	\$ 28,567,409
Total León		\$ 40,705,917
Pénjamo	2012	\$ 100,000
Total Pénjamo		\$ 100,000
Purísima del Rincón	2011	\$ 1,185,000
	2012	\$ 568,913
Total Purísima del Rincón		\$ 1,753,913
Salamanca	2011	\$ 2,750,000
	2012	\$ 3,670,000
Total Salamanca		\$ 6,420,000
Salvatierra	2012	\$ 294,480
Total Salvatierra		\$ 294,480
San Francisco del Rincón	2011	\$ 1,100,000
	2012	\$ 800,000
Total San Francisco del Rincón		\$ 1,900,000

San Miguel de Allende	2011	\$ 850,000
	2012	\$ 3,355,478
Total San Miguel de Allende		\$ 4,205,478
Silao	2011	\$ 50,000
Total Silao		\$ 50,000
Uriangato	2011	\$ 995,000
	2012	\$ 600,000
Total Uriangato		\$ 1,595,000
Yuriria	2012	\$ 250,000
Total Yuriria		\$ 250,000
Total general		\$ 90,778,771

Si bien resulta lógico que dichos municipios movilicen una parte importante de recursos en función de la densidad asociativa existente, preocupa el hecho que la propia convocatoria a las OSC del gobierno del estado no incorpore criterios de equidad a fin estimular el asociativismo en las localidades del estado que cuentan menos organizaciones. La existencia de vertientes en la convocatoria cuyo objetivo sea la germinación de espacios asociativos en los lugares donde se carece de asociaciones tendría que ser una prioridad para el gobierno del estado. Las organizaciones civiles no solamente son aliados imprescindibles en una efectiva política de desarrollo social, sino que son la expresión más concreta de que la libertad asociativa se está ejerciendo de manera concreta por los ciudadanos, concebidos éstos como sujetos jurídicos iguales capaces de formular y expresar sus preferencias, contribuyendo así con la democratización del régimen.

Conclusión

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 capítulo 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.

Referencias

- Altman, D. y Pérez Liñán A. (2002). “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries” en *Democratization*, Vol.9, No.2, pp.85–100.
- Carbonell, Miguel (2011). “Las obligaciones del Estado en el artículo 1ro de la Constitución Mexicana” en *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma* (Pedro Salazar y Miguel Carbonell, coords.), México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 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.
- 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.
- Tiwana M. y Belay N. (2010). *Civil Society: The Clampdown is Real: Global Trends 2009-2010*. Civicus World Alliance.
- 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.
- Schedler, Andreas (1998). “What Is Democratic Consolidation?”, *Journal of Democracy*, 9/2, pp. 91-107.
- Schedler, Andreas (2001). “Measuring Democratic Consolidation,” *Studies in Comparative and International Development*, 36/1, pp. 61–87.
- Schedler, Andreas (2004). “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas” (trad. Laura Manríquez), *Estudios Sociológicos*, 22/64, pp. 25–52.
- Schumpeter, Joseph (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Routledge.
- 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.

Referencias legales y documentos oficiales.

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.

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.

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

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

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.

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.

Colección Documentos de Trabajo de la División de Derecho Política y Gobierno

Serie Derecho

No. 1	Propuesta de reglamentación del servicio público de panteones para el municipio de Guanajuato.	Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera
No. 2	El defensor del pueblo como instrumento para afianzar el derecho y la democracia. Algunas reflexiones.	Manuel Vidaurri Aréchiga
No. 3	El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas: una aproximación desde los derechos humanos.	José Jesús Soriano Flores

Serie Estudios Políticos

No. 1	T.H. Marshall y las discusiones contemporáneas sobre ciudadanía, cohesión social y democracia.	Jean Eddy Saint Paul
No. 2	Modelo conceptual para la generación de indicadores de participación cívica en organizaciones de la sociedad civil.	Carlos R. Cordourier Real
No. 3	Revisión del concepto de juventud y su relación con el mundo de la política.	Jesús Aguilar López
No. 4	Las asociaciones en la democracias ¿Todas o algunas?	Ma. Aidé Hernández García
No. 5	Contradictions and double standards in the American “Democratic Mission” The case of the United Nations Convention on the Law of the Sea.	Daniel Añorve Añorve
No. 6	Participación electoral y niveles de criminalidad a nivel municipal en el Estado de Guanajuato: Elecciones 2012	Ricardo R. Gómez Vilchis
No. 7	Libertad asociativa a nivel sub-nacional: una asignatura pendiente de la consolidación democrática en México. Análisis del Estado de Guanajuato.	Carlos R. Cordourier Real

Serie Gestión Pública

No. 1	Participación de la sociedad civil en el Proceso de políticas públicas.	Fernando Patrón Sánchez
No. 2	Organizaciones de la sociedad civil y promoción de la equidad de género.	Vanessa Góngora Cervantes



Universidad
de Guanajuato

Serie Estudios Políticos
Informes: (01473) 732 0006
Extensión 4072
www.ddps.ugto.mx