

COLABORACIÓN ENTRE FUNDACIONES Y EL GOBIERNO

EVIDENCIAS DESDE MÉXICO



MÉXICO

PROYECTOS PRODUCTIVOS

Para más información:
dev.netfwd@oecd.org

www.oecd.org/site/netfwd



COLABORACIÓN ENTRE FUNDACIONES Y EL GOBIERNO EVIDENCIAS DESDE MÉXICO



Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE netFWD (2016), “Colaboración entre fundaciones
y el gobierno: Evidencias desde México”, Centro de
Desarrollo de la OCDE, París.

COLABORACIÓN ENTRE FUNDACIONES Y EL GOBIERNO EVIDENCIAS DESDE MÉXICO

El Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue establecido en 1962 y reúne a 27 países miembros de la Organización: Alemania, Bélgica, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japon, Luxemburgo, México, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Son también miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE los siguientes países: Brasil (desde marzo de 1994), India (febrero de 2001), Rumanía (octubre de 2004), Tailandia (marzo de 2005), Sudáfrica (mayo de 2006), Egipto y Vietnam (marzo de 2008), Colombia (julio de 2008), Indonesia (febrero de 2009), Costa Rica, Isla Mauricio, Marruecos y Perú (marzo de 2009), República Dominicana (noviembre de 2009), Senegal (febrero de 2011), Argentina y Cabo Verde (marzo de 2011), Panamá (julio de 2013), Costa de Marfil, Kazajistán y Túnez (enero de 2015), República Popular China (julio de 2015), Ghana y Uruguay (octubre de 2015). La Comisión de la Unión Europea también participa en las actividades del Centro.

El Centro de Desarrollo ocupa un lugar único al interior de la OCDE y en el seno de la comunidad internacional. El Centro provee una plataforma donde economías en desarrollo y emergentes interactúan en pie de igualdad con miembros OCDE para promover el intercambio de conocimiento y el aprendizaje entre pares en torno al desarrollo inclusivo y sostenible. El Centro combina el análisis multi-disciplinario con actividades de diálogo para ayudar a los gobiernos a formular soluciones innovadoras de política frente a los desafíos del desarrollo. Así, el Centro juega un rol fundamental en el compromiso de la OCDE con países no-miembros.

Para incrementar el impacto y la legitimidad de su trabajo, el Centro adopta una estrategia inclusiva y comprometida con una variedad de actores gubernamentales y no-gubernamentales. El Centro trabaja de cerca con expertos e instituciones de sus países miembros, establece alianzas con organizaciones internacionales y regionales relevantes y acoge diferentes redes del sector privado, *think-tanks* y fundaciones trabajando en el desarrollo. Los resultados de este trabajo son discutidos en reuniones de expertos de alto nivel, y son diseminados en numerosas publicaciones de alta calidad y artículos para la comunidad de investigación y de política.

Para una visión general de las actividades del Centro de Desarrollo, puede visitar www.oecd.org/dev

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE o del Centro de Desarrollo.

PREFACIO

Actualmente es imposible concebir la cooperación internacional sin reconocer el papel y contribución de la gran cantidad de actores clave que forman parte de la dinámica del desarrollo global.

Por ello, los gobiernos deben buscar el desarrollo inclusivo global desde una perspectiva integral, involucrando a todos los actores relevantes del desarrollo. Esta diversidad de actores, con diferentes capacidades, debe caminar hacia la consolidación de asociaciones multiactorales e inclusivas que busquen producir desarrollo efectivo, tal y como lo precisó el Consenso de Monterrey. Estas alianzas han probado ser un instrumento necesario para la implementación de la ambiciosa Agenda 2030 y sus Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). En concordancia, la agenda de acción de Addis Abeba confirma este requisito, reconociendo la relevancia de los flujos públicos y privados, nacionales e internacionales, para la implementación del nuevo paradigma de desarrollo.

El objeto de las Directrices para un compromiso filantrópico eficaz es apoyar a las organizaciones filantrópicas para mejorar sus resultados para el desarrollo, a través de la colaboración efectiva con diversos actores. Este es un esfuerzo impulsado por la Red Global de Fundaciones Trabajando para el Desarrollo (netFWD) de la OCDE, que además fue lanzado en el marco de la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), llevada a cabo en 2014 en la Ciudad de México como una iniciativa voluntaria.

México, desde la copresidencia de la AGCED, se ha comprometido a la promoción de asociaciones inclusivas y efectivas y el presente estudio es prueba de ello. Este estudio contribuye con un diagnóstico y recomendaciones específicas de cómo las directrices pueden implementarse para incrementar la colaboración entre fundaciones mexicanas y el gobierno federal con base en tres pilares: diálogo, intercambio de conocimientos y alianzas.

Para el tercer pilar, las alianzas, es vital considerar el creciente número de actores involucrados y la complejidad de sus interacciones. De la misma manera, las alianzas inclusivas son precisamente uno de los cuatro principios para el desarrollo efectivo, que guía el trabajo de la AGCED. La AGCED tiene como propósito erradicar la pobreza y no dejar a nadie atrás, mediante la cooperación eficaz al desarrollo, misma que se logrará dando seguimiento al progreso e implementación de los compromisos de Busan, a través de su marco de monitoreo constantemente en evolución.

Al desarrollar una amplia gama de actividades, los actores filantrópicos se han posicionado como agentes catalizadores del desarrollo. Además, la Alianza Global reconoce que éstos son clave para lograr una verdadera cooperación de impacto, con resultados duraderos y sustentables. En concordancia con ello, son incluidos como miembros de su Comité Directivo.

Por lo tanto, este estudio es un ejercicio enriquecedor que contribuye a cimentar el andamiaje para construir alianzas estratégicas entre el sector filantrópico y los gobiernos, mediante el análisis del caso de México.

Indudablemente las recomendaciones del estudio sientan las bases para una colaboración conjunta y efectiva de los actores filantrópicos y las agencias gubernamentales en el país, entre ellas la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), ampliando el espectro de actores claves con los que una agencia de cooperación del Sur debe coordinar una vinculación efectiva para el desarrollo. De igual forma, se reconoce que no solamente los gobiernos, sino todos los actores, incluidos los filantrópicos, deben coordinarse para la implementación de los ODS y asumir la responsabilidad que a cada uno le corresponde para lograr el desarrollo sustentable para todos.

Gina Casar
Directora Ejecutiva, AMEXCID

AGRADECIMIENTOS

En este estudio se presentan los resultados de una investigación sobre la colaboración entre las fundaciones mexicanas (FM) y la Administración Pública Federal (APF), que se llevó a cabo de abril a diciembre de 2015. El estudio ha sido elaborado de manera conjunta por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), y la Red Global de Fundaciones Trabajando para el Desarrollo (netFWD) de la OCDE.

Esta investigación fue conceptualizada y supervisada por Bathylle Missika, Jefa de la Unidad de Alianzas y Redes, en el Centro de Desarrollo de la OCDE, y Emilie Romon, Coordinadora de netFWD, en el marco de la implementación de las Directrices para un compromiso filantrópico eficaz (OECD netFWD et al., 2014), desarrolladas por netFWD, en distintos países. Fabiola Soto Narváez, Directora de Planeación Estratégica de AMEXCID, Lorena Cortés, Directora de Investigación del CEMEFI, y Brisa Ceccon Rocha, Asesora Técnica de GIZ, dirigieron los trabajos desde sus instituciones. La producción de este informe fue coordinada por Emilie Romon.

Nuestro especial agradecimiento va dirigido a los colaboradores de este informe, cuyo conocimiento, profesionalismo y experiencia han enriquecido significativamente este estudio. Por parte del Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil (CIESC) AC la colaboración fue coordinada por Jacqueline Butcher García-Colín y participó Rodrigo Villar Gómez, y por parte de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Unidad Lerma fue coordinada por Carlos Chávez Becker quien contó con el apoyo de Humberto Muñoz Grandé y Lucía Alva Caudillo. Los instrumentos que desarrollaron servirán para replicar y aplicar la misma metodología a otros países y contextos nacionales.

El presente informe se ha enriquecido, tanto en su fase de investigación como de redacción, con las contribuciones de diversos colaboradores pertenecientes a diferentes organizaciones, entre los que destacan Jorge Villalobos y Lourdes Sanz del CEMEFI; Diego Angelino, Lorena López Chacón y Eva-María Werner de GIZ; y Sacha Alanoca, Lorenzo Pavone y Ewelina Oblacewicz de la OCDE.

El Centro de Desarrollo de la OCDE también quiere manifestar su sincero agradecimiento a la AMEXCID y a GIZ, especialmente a Juan Manuel Valle y Gina Casar, antiguo y actual Directores Ejecutivos de la AMEXCID, así como a Luiz Ramalho y Lothar Rast antiguo y actual Directores del Proyecto de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID implementado por la GIZ, por su apoyo técnico y financiero para la realización de este estudio.

Nuestro agradecimiento también se dirige a la Unidad de Publicaciones y Medios de Comunicación del Centro de Desarrollo de la OCDE por su constante dedicación y eficaz trabajo en la producción de este informe y de sus materiales asociados. Un agradecimiento especial a la labor de Aida Buendía, Delphine Grandrieux y Vanda Legrandgérard.

Finalmente deseamos agradecer a los diversos colaboradores de fundaciones mexicanas y funcionarios públicos su participación a través de los diversos instrumentos aplicados para obtener la información que nos permitió contar con un diagnóstico y análisis detallado sobre la relación de ambos actores en la actualidad. Su apoyo fue fundamental para la realización de este estudio.

Índice

Acrónimos y abreviaturas	8
Resumen ejecutivo	9
Introducción	13
I. Los contornos del proyecto: Contexto, conceptos clave y metodología	17
1.1 El contexto de las FM	18
1.2 Conceptos clave y algunas definiciones teórico-metodológicas	20
1.3 Relaciones entre la APF, FM y las OSC	22
1.4 Aspectos metodológicos	22
1.5 Los proyectos productivos de generación de ingresos	23
II. Diagnóstico de la relación entre Fundaciones Mexicanas y Administración Pública Federal	27
2.1 Caracterización de las FM	28
2.2 Diagnóstico general de las relaciones entre las FM y la APF	29
2.3 Diagnóstico de acuerdo a las directrices de la OCDE	33
III. Recomendaciones	45
3.1 Reforzar los esfuerzos de coordinación entre fundaciones para promover el aprendizaje entre pares y facilitar las interacciones con la APF	46
3.2 Crear una plataforma de intercambio de información	49
3.3 Mejorar el marco normativo y reglamentario	51
3.4 Establecer una alianza multiactor para el trabajo relacionado con proyectos productivos	53
Conclusiones	57
Notas	59
Referencias	60
Anexos	
Anexo 1. Glosario	62
Anexo 2. Ejemplos de relación fundaciones y gobierno federal de acuerdo con las directrices OCDE	63
Anexo 3. Matriz de relación entre resultados del diagnóstico y recomendaciones	66
Anexo 4. Fortalezas y debilidades en la relación entre las fundaciones y el gobierno federal	68

Figura

1. Tipología de relaciones gobierno-fundaciones mexicanas	22
---	----

Gráficas

1. Origen de las fundaciones en México (porcentaje)	28
2. Número de fundaciones según presupuesto (porcentaje)	29
3. Distribución de la colaboración de la APF por tipo de fundaciones en 2014 (porcentaje de respuestas)	31
4. Retos de la colaboración APF - fundaciones (número de respuestas)	32
5. Beneficios del diálogo entre fundaciones y APF (porcentaje de respuestas)	33
6. Participación en espacios de cooperación y diálogo con la APF (porcentaje de respuestas de fundaciones)	34
7. Frecuencia del diálogo en 2014 (porcentaje de respuestas)	35
8. Intercambio de información más allá de lo establecido por ley (porcentaje de respuestas)	37
9. Actores institucionales con los que la APF intercambia información en 2014 (número de menciones)	37
10. Actores institucionales con los que las fundaciones intercambian información en 2014, además del GF (número de menciones)	37
11. Propósitos del intercambio de información (porcentaje de respuestas)	38
12. Uso gubernamental de la información generada por las fundaciones (porcentaje de respuestas)	39
13. Mecanismos de intercambio de información entre fundaciones y APF (porcentaje de respuestas)	40
14. Valoración de fundaciones sobre la información generada por la APF (porcentaje de respuestas)	41
15. Valoración de la APF sobre la información generada por las fundaciones (porcentaje de respuestas)	41
16. Principales características instrumentales de las alianzas entre fundaciones y APF (porcentaje de respuestas)	42
17. Recursos financieros y en especie según APF (porcentaje de respuestas)	43

Tablas

1. Directrices para un compromiso filantrópico eficaz	15
2. Resumen de las recomendaciones	46
3. Asociaciones de fundaciones de Brasil, Colombia y Argentina	47

Recuadros

1. PROSPERA: Territorios productivos	25
2. Las fundaciones en los proyectos productivos: La Fundación Walmart	26
3. Alianzas público-privadas	55

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ABP	Asociaciones de beneficencia pública
AC	Asociaciones civiles
AFE	Asociación de Fundaciones Empresariales
AGCED	Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APF	Administración Pública Federal
APPD	Alianza pública privada para el desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEMEFI	Centro Mexicano para la Filantropía
CIESC	Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil AC
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
EFC	Centro Europeo de Fundaciones
FM	Fundaciones mexicanas
FUMEC	Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia
Fundemex	Fundación del Empresariado Mexicano
GDFA	Grupo de Fundaciones y Empresas de Argentina
GF	Gobierno Federal
GIFE	Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas de Brasil
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo
IAP	Instituciones de asistencia privada
IBP	Instituciones de beneficencia pública
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
INAES	Instituto Nacional de la Economía Social
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
netFWD	Red Global de Fundaciones Trabajando para el Desarrollo de la OCDE
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCS	Programa de Coinversión Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
WINGS	Iniciativas Mundiales para el Apoyo de Donantes

RESUMEN EJECUTIVO

La colaboración entre gobiernos, sociedad civil y empresas es una estrategia que tiene cada día más peso en la agenda internacional para la solución de los problemas complejos que actualmente aquejan a nuestras sociedades. Es cada vez más claro que temas como el cambio climático, la persistencia de la pobreza, la creciente desigualdad, la exclusión social y otros grandes desafíos contemporáneos no podrán ser enfrentados por un sector de manera aislada. Ante esta realidad, resulta positivo constatar el crecimiento de iniciativas donde diversas formas de colaboración y coordinación social se ponen en acción para enfrentar las grandes problemáticas sociales. Sin embargo, a pesar de esos avances, es limitado el conocimiento que se tiene sobre estos fenómenos en diversos países. El presente estudio buscó contribuir a llenar este vacío en el campo de la colaboración entre las fundaciones y las agencias del Gobierno Federal (GF) en México.

El propósito del estudio fue elaborar un diagnóstico y generar recomendaciones sobre las Directrices para un compromiso filantrópico eficaz (OECD netFWD et al., 2014), basadas en tres pilares: diálogo, intercambio de información y construcción de alianzas. Las directrices fueron elaboradas, a través de un proceso de consulta participativo, por la Red Global de Fundaciones Trabajando para el Desarrollo de la OCDE (netFWD en inglés) en 2014, en colaboración con el Centro Europeo de Fundaciones (EFC en inglés), la Fundación Stars, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la organización Iniciativas Mundiales para el Apoyo de Donantes (WINGS en inglés) y la Fundación Rockefeller. Son directrices de carácter voluntario y no vinculante que buscan promover un mutuo reconocimiento y facilitar un diálogo entre gobiernos y fundaciones privadas para establecer marcos conducentes a la colaboración para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la elaboración de políticas públicas efectivas.

Los resultados y hallazgos se obtuvieron a partir de la aplicación de dos cuestionarios en línea a 46 enlaces gubernamentales con la sociedad civil que trabajan en las diversas áreas de la APF y a 81 miembros del equipo operativo de fundaciones que operan en México. Asimismo, para validar los resultados de los cuestionarios y profundizar en la información, se realizaron grupos focales y entrevistas en profundidad que incluyeron servidores públicos y directivos de fundaciones. Finalmente, se llevaron a cabo dos talleres con directivos de fundaciones y servidores públicos que tienen programas de apoyo a proyectos productivos. La cuestión de la generación de ingresos a través de proyectos productivos, echados a andar por poblaciones en situación de pobreza, se seleccionó como el tema central para el caso de México, dada la importancia que reviste actualmente este aspecto en la política pública. Esto es sobre todo por la larga experiencia acumulada por las fundaciones y por el gran potencial para ampliar la escala e impacto de este tipo de proyectos si se genera una mayor colaboración entre el gobierno y éstas.

Teniendo en cuenta que las fundaciones fueron un grupo fundamental para el análisis y que a diferencia de la mayor parte de América Latina, el concepto de fundación en México no hace referencia a una forma legal de organización, era importante establecer un concepto operativo para la investigación. En ese sentido, en el estudio se entendió por fundación las organizaciones sin fines de lucro que tienen recursos propios o un flujo continuo de recursos, sea por parte de una empresa, una familia o un grupo de donantes. La constitución de este tipo de organización en México se realiza bajo diferentes figuras legales, siendo las principales las asociaciones civiles (AC) y las instituciones de asistencia privada (IAP).

Del total de fundaciones que participaron en el estudio, aproximadamente la mitad (48%) tienen recursos provenientes del sector empresarial, ya sea de una sola empresa o un grupo empresarial

(fundaciones empresariales) o de grupos de empresas (fundaciones multiempresariales). Les siguieron en importancia las fundaciones comunitarias (17.1%), las fundaciones familiares (14.5%), las intermediarias (9.2%) y finalmente las de corte internacional (6.6%).

El diagnóstico mostró que las relaciones entre la Administración Pública Federal (APF) y las fundaciones son más extendidas de lo que suele considerarse. Ochenta por ciento de los servidores públicos manifestaron haber colaborado con una fundación en el último año y prácticamente todas las fundaciones que respondieron al cuestionario en línea, afirmaron tener relación o vínculos con alguna o algunas dependencias o entidades de la APF.

En general, los servidores públicos valoran positivamente el trabajo coordinado, y el aspecto positivo que enfatizan de la colaboración con las fundaciones es su capacidad de implementación de programas y políticas. La colaboración con las fundaciones para el diseño, control y evaluación de políticas es bastante menos valorada. Por el lado de las fundaciones, se valora igualmente la colaboración con el gobierno, pero lo que más valoran de esta colaboración es lograr contar con recursos para poder ampliar la escala de sus intervenciones. Es decir, ven al gobierno más como cofinanciador de proyectos que como aliado en el sentido más amplio del término.

Lo anterior explica que si bien existe una valoración positiva del potencial sobre las alianzas público-privadas, por parte de servidores públicos y de directivos de fundaciones, la mayor parte de estas alianzas son de corto plazo. Están basadas en contactos personales y se construyen como forma de recibir recursos por parte de las fundaciones o para implementar un programa gubernamental, es decir tienen un carácter mucho más pragmático que programático. Por otro lado, tanto las fundaciones como los servidores públicos, ven las mayores posibilidades para el desarrollo de las alianzas en los niveles estatales y municipales del gobierno.

A nivel institucional, existe un amplio número de mecanismos de diálogo donde pueden participar las fundaciones (foros, comités, consejos). El potencial para el diálogo en estos mecanismos es valorado positivamente por las fundaciones. Sin embargo, a pesar del reconocimiento del potencial de la colaboración en los diferentes espacios de diálogo, un porcentaje importante de fundaciones (18%) no ha participado nunca en ellos y las que lo han hecho, ha sido de manera poco frecuente.

En relación al intercambio de información, existe también un reconocimiento del potencial de esta estrategia para ampliar visiones y contextualizar problemas. Las fundaciones valoran la posibilidad de contar con información producida por las entidades de gobierno, en la medida en que éstas cuentan con diagnósticos y construyen mapas amplios en diversos ámbitos de la problemática social y los pueden interrelacionar. Los servidores públicos, por su lado, valoran la capacidad de las fundaciones de tener información más detallada y a un nivel de profundidad mayor de regiones remotas donde el GF y sus múltiples instituciones difícilmente llegan o lo hacen de manera muy esporádica o fragmentaria. Sin embargo, a pesar de la valoración del potencial del intercambio, un porcentaje alto (63% de las fundaciones y 43% de los servidores públicos) no han intercambiado nunca información.

Varios factores determinan que a pesar de la valoración positiva del potencial de la colaboración en el diálogo, el intercambio y en la formación de alianzas, estos mecanismos sean utilizados de manera limitada.

Entre los factores que limitan la colaboración están los siguientes:

- Existe un gran desconocimiento por parte de los servidores públicos de las características específicas de las fundaciones y de las fortalezas particulares que tienen en relación al conjunto de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

- La naturaleza de los espacios y mecanismos de diálogo es en general consultiva y no decisoria y los procesos suelen burocratizarse, de manera que no generan incentivos positivos para diálogos duraderos y constructivos.
- La carencia de plataformas para el intercambio de información, la dificultad para acceder a la información de las fundaciones y muchas veces la irrelevancia de la misma para las necesidades de los servidores públicos, conduce a generar procesos informales de información y a estrategias de petición directa a la entidad o fundación particular.
- La construcción de alianzas de largo plazo se dificulta por la imposibilidad de contar con presupuestos multianuales, por la compleja tramitología y por la constante rotación de los servidores públicos. La visión que tienen varias fundaciones del gobierno como proveedor de recursos financieros más que como potencial aliado, dificulta el establecimiento de procesos de creación y diseño conjuntos de iniciativas y estrategias entre fundaciones y la APF.

Teniendo en cuenta este diagnóstico y las sugerencias realizadas en los talleres por parte de directores de fundaciones y de servidores, se elaboraron cuatro grandes recomendaciones en el estudio. Cada una de las recomendaciones contiene propuestas de actividades específicas y sugerencias de los actores que pueden promoverlas. Las tres primeras recomendaciones son de carácter general y aplicables a la diversidad de temáticas que se abordan en las relaciones entre APF y las fundaciones. La cuarta recomendación está orientada a mejorar las relaciones entre ambos actores en el caso específico de las entidades gubernamentales y las fundaciones que dan impulso a los proyectos productivos. Estas recomendaciones se sintetizan en la siguiente tabla:

RECOMENDACIONES	QUIÉN
1. Reforzar los enlaces entre los esfuerzos existentes de coordinación entre fundaciones para promover el aprendizaje entre pares, y para facilitar las interacciones con la APF • Difundir programas exitosos para construir a partir de las lecciones aprendidas • Mapear los espacios de relacionamiento e informar sobre su funcionamiento • Armonizar el lenguaje para facilitar el intercambio de información • Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF • Crear grupos temáticos • Promover la inclusión progresiva de las propuestas de las fundaciones en las decisiones de la APF	Fundaciones
2. Crear una plataforma para el intercambio de información • Hacer un mapeo de programas de fundaciones y agencias gubernamentales • Fomentar el aprendizaje interinstitucional entre dependencias de gobierno • Institucionalizar mecanismos de intercambio de información, así como su uso adecuado por parte de ambos actores • Establecer alianzas y compartir los datos con organizaciones regionales y globales	Fundaciones y APF
3. Mejorar el marco normativo y reglamentario • Promover el establecimiento de presupuestos multianuales en la APF • Simplificar los convenios de colaboración entre fundaciones y dependencias de la APF • Establecer una mayor estabilidad en las reglas de operación • Institucionalizar acuerdos para garantizar su permanencia durante los cambios de administración • Profundizar el carácter decisorio de los espacios de diálogo	APF
4. Establecer una alianza multiactor para trabajar con proyectos productivos • Trabajar con el conjunto de la cadena de valor en torno a planes de desarrollo regional • Difundir programas y las lecciones aprendidas de estrategias de apoyo a proyectos productivos exitosos • Revisar objetivos e indicadores de los proyectos productivos apoyados por la APF • Establecer un mecanismo de evaluación participativo de la alianza, con el conjunto de actores participantes en ella	Fundaciones y APF

El desarrollo de estas recomendaciones generales y del conjunto de actividades propuestas para cada una de ellas, permitirá unir las fortalezas particulares de dos conjuntos de importantes actores del desarrollo, para de esa manera lograr más de lo que hace cada uno por su lado y generar sinergias que permitan enfrentar los grandes desafíos de México.

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, los grandes problemas globales como la pobreza, la desigualdad o la marginación afectan a porciones muy amplias de la población en el mundo. Durante el s. XX se buscaron soluciones a través de diversos proyectos de coordinación social y política, pero parece que ninguno de ellos alcanzó los resultados esperados ni pudo mantenerse a la altura de retos descomunales (Messner, 1999; Lechner, 1997). Los nuevos paradigmas de coordinación social apuntan al fortalecimiento de mecanismos colaborativos entre actores sistémicamente diferenciados, pero relevantes en las muy diversas áreas de la política pública y de la conflictividad social.

En las últimas décadas, actores provenientes de la sociedad civil, el mercado, la academia y otros ámbitos, han mostrado su potencia y fortaleza como organizaciones capaces de contribuir significativamente en la atención de la complicada problemática social contemporánea. Por ello, se privilegia la construcción de formas de colaboración entre esta creciente miríada de potenciales aliados nacionales y globales, lo cual podemos observar a través del progresivo interés tanto entre los diferentes países gobernados bajo regímenes democráticos, como por las diversas instituciones intergubernamentales. La iniciativa más destacable a nivel internacional es la adopción en 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), que proponen que el desarrollo sustentable sólo será posible con una activa colaboración y una agenda compartida, e incluso colocan a las alianzas multisectoriales como uno de los elementos esenciales para su materialización.

Con el objetivo de entender el avance de la colaboración entre algunos de estos diversos actores en México se desarrolló el presente estudio. Su objetivo es conocer y analizar el estado actual de las relaciones entre las fundaciones en México y la APF. La idea, con este proyecto, fue generar un diagnóstico y proponer recomendaciones que permitan dar pasos seguros en el fortalecimiento de esta relación con miras a potenciar el trabajo coordinado que estos actores pueden desempeñar en la promoción del desarrollo.

Antecedentes

Desde hace más de diez años, la comunidad internacional ha trabajado por una mayor coordinación e impacto de la cooperación internacional. Como resultado de estos esfuerzos surgió la AGCED, un foro de diálogo multiactor que promueve maximizar los resultados de la cooperación internacional para el desarrollo. Su principal objetivo es la implementación de los principios para la cooperación eficaz en diversos países, que fueron establecidos en cuatro conferencias internacionales sobre el tema (Roma 2003, París 2005, Accra 2008 y Busan 2011). Estos principios son: apropiación nacional, gestión enfocada a resultados, alianzas incluyentes para el desarrollo y mutua transparencia y rendición de cuentas.

En concordancia con lo anterior, México ha abanderado esta agenda y por ello auspició la Primera Reunión de Alto Nivel de la AGCED, que tuvo lugar en abril de 2014 en la Ciudad de México. Dicho evento reunió a cerca de 2 000 representantes de los diversos actores del desarrollo. Derivado de este encuentro, los Países Bajos, Malawi y México asumieron la copresidencia de esta Alianza.

En este contexto, México, a través de la AMEXCID, decidió pilotear las “Directrices para un compromiso filantrópico eficaz”, con la colaboración de la Red Global de Fundaciones Trabajando para el Desarrollo de la OCDE (netFWD), del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) y de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

Las directrices, de carácter voluntario y no vinculante, buscan promover un mutuo reconocimiento y facilitar un diálogo entre gobiernos y fundaciones privadas para establecer marcos conducentes a la colaboración. Demuestran el compromiso creciente de las fundaciones con el desarrollo y la reducción de la pobreza a través de la elaboración y la ejecución de actividades y programas. Entre ellos pueden destacarse la financiación, la coordinación y la contribución a la agenda de desarrollo global, así como su contribución en la elaboración de políticas públicas y su presencia en diversos foros de alto nivel establecidos dentro del marco de la cooperación al desarrollo.

netFWD llevó a cabo la elaboración de las directrices en 2014 (OECD netFWD et al., 2014), en colaboración con el Centro Europeo de Fundaciones (EFC en inglés), la Fundación Stars, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la organización Iniciativas Mundiales para el Apoyo de Donantes (WINGS en inglés) y la Fundación Rockefeller. Son el resultado de un proceso de consulta participativo para asegurar una redacción inclusiva, así como para recopilar información en cuanto a su relevancia.

La AGCED reconoció su valor en su Primera Reunión de Alto Nivel, y confirió la responsabilidad de su implementación a netFWD, tal como se lee en el comunicado final: “nos congratulamos de las Directrices (...) elaboradas junto con la Red de la OCDE *Foundations Working for Development*, e invitamos, en su caso, a un diálogo y a una colaboración continuos y plurales para fomentar su aplicación y su seguimiento” (AGCED, 2014).

Cabe mencionar que México es pionero en este estudio piloto, y la metodología desarrollada para este caso ha sido replicada en diversos países con el objetivo de hacer comparables las investigaciones en diferentes latitudes (India, Kenya, Myanmar, etc.). Es también importante señalar que los resultados descritos en este documento serán formalmente presentados durante la Segunda Reunión de Alto Nivel de la AGCED en Nairobi a finales de 2016.

Las Directrices para un compromiso filantrópico eficaz

Las directrices propuestas están divididas en tres dimensiones: diálogo, intercambio de información y construcción de alianzas (Tabla 1).

Tabla 1. Directrices para un compromiso filantrópico eficaz

DIÁLOGO	1. Diálogo multinivel y coordinación entre fundaciones, gobiernos y otros agentes de la cooperación al desarrollo 2. Diálogo y coordinación incluyente entre las fundaciones y los gobiernos 3. Diálogo para procesos de elaboración de políticas públicas y concepción de marcos de desarrollo 4. Establecimiento de diálogo entre comunidades 5. Creación de alianzas público-privadas
INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	1. Importancia de disponer de datos relevantes y precisos para apoyar la mejor toma de decisiones 2. Compartir conocimiento y experiencias con todos los sectores en un esfuerzo por mejorar la contribución eficaz de los actores que obran a favor del desarrollo 3. Incrementar la eficacia de los esfuerzos a través del trabajo en colaboración con otras fundaciones y gobiernos
ALIANZAS	1. Colaborar entre fundaciones a diferentes niveles y desde diferentes perspectivas 2. Crear alianzas para generar mayor impacto y apoyar la innovación 3. Empoderar a los socios locales y contribuir al desarrollo de un entorno más propicio para la filantropía para que los aliados locales puedan prosperar y operar de manera más eficaz 4. Iniciar y consolidar alianzas entre diferentes sectores para promover sinergias y capitalizar las ventajas comparativas de las organizaciones filantrópicas, el gobierno y los demás actores de la cooperación al desarrollo para así avanzar hacia una visión compartida de un mundo más inclusivo y sostenible

Lo relevante de este estudio y, en general del planteamiento de las directrices, radica en que habitualmente se piensa que las fundaciones mexicanas (FM) y la APF son mundos separados con lógicas muy distintas y distantes, que poco tienen que ver entre sí y que, por lo tanto, no existe prácticamente relación entre ellos. Verificar el grado de veracidad de este tipo de planteamientos fundamentó la realización del presente estudio.

Estructura del documento

El documento contempla tres apartados. El primero de ellos es la estructuración de un marco teórico que da fundamento conceptual al proyecto, una breve descripción de la metodología empleada para la realización de la investigación y una sintética descripción del marco contextual en el que se desarrolla la relación entre las fundaciones y el GF en México. El segundo, lo constituye un diagnóstico sobre la actualidad de la relación entre las fundaciones y el GF. Finalmente, en la tercera parte del documento, se detallan una serie de recomendaciones, para mejorar las relaciones existentes entre estos actores. Por último, hay un apartado de conclusiones en donde se resumen los principales hallazgos de la investigación.

I. LOS CONTORNOS DEL PROYECTO: CONTEXTO, CONCEPTOS CLAVE Y METODOLOGÍA

1.1 El contexto de las FM

Es posible decir que las fundaciones en México iniciaron teniendo por objetivo la caridad, principalmente impulsada desde la iglesia católica, herencia de costumbres de la colonia. A medida que el gobierno liberal del siglo XIX toma las riendas de la asistencia, estos esfuerzos se organizan en entidades legales para esas mismas causas. En este sentido, numerosas fundaciones conservaron la donación altruista y se fueron profesionalizando con el tiempo. En el transcurso del siglo XX muchas otras se han constituido para operar programas y para aportar recursos a individuos o a las OSC que concuerdan con su objeto social y misión, multiplicando sus espectros de atención y sus capacidades de intervención.

La profesionalización de las fundaciones, especialmente en el rubro de donación a causas definidas, es un hecho más reciente. Un ejemplo son las fundaciones empresariales que surgieron en los últimos veinte años y que han ido acrecentando su presencia a medida que las empresas las han considerado importantes para actuar como su brazo social. Mediante éstas las empresas participan en el mejoramiento de sus comunidades o complementan sus objetivos de responsabilidad social empresarial.

Lo importante es reconocer que el conglomerado de las fundaciones se ha convertido en un factor cada vez más activo y presente en el ámbito de la promoción del desarrollo en el país, defendiendo causas que consideran justas y que requieren la participación de diversos sujetos sociales, además de las autoridades legítimamente constituidas, para su atención y paulatina solución.

El contexto en el que actúan las fundaciones es complejo y está definido por una serie muy diversa de actores, instituciones, regulaciones y procesos que afectan e influyen de manera muy importante su actuar. Algunos ejemplos de ello son los siguientes:

Por un lado, la APF otorga apoyo a las OSC legalmente constituidas, entre las que se cuentan las fundaciones y otros actores. Dicho apoyo deriva del marco de la política de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que inició en el 2004. Desde programas gubernamentales, como el Programa de Coinversión Social (PCS), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que entrega fondos públicos a las OSC

“La corresponsabilidad que está presente en la coinversión debería permitir la canalización de recursos mutuos (públicos y privados) para proyectos de interés público en los que hay propósitos comunes. El gobierno debe conservar su función rectora y las OSC pueden participar libremente y no perder su autonomía.” (Director de un movimiento ciudadano, entrevistado el 26 de agosto del 2015)

para operar proyectos de promoción del desarrollo, hasta el registro y contabilización de estas organizaciones, son varias las políticas públicas a escala federal que se han abierto para potenciar algunos de los proyectos y programas que tienen las fundaciones. Lo problemático en este sentido es que no existe una distinción entre los tipos de actores que constituyen el mundo de las OSC legalmente constituidas. Además, los recursos que destina la APF para el sector social, sobre todo los

procedentes de programas con reglas de operación,¹ se dividen con frecuencia en montos muy pequeños que difícilmente pueden ser significativos para el tipo de proyectos que usualmente emprenden las fundaciones. En cambio, otras dependencias que reparten montos mucho más elevados de recursos para OSC, lo hacen sin reglas muy precisas y con pocos controles de fiscalización y transparencia.

Por otro lado, el contexto de las fundaciones está definido por la existencia de un número creciente de mecanismos y espacios de participación en los que interactúan y se relacionan OSC (en donde estarían potencialmente incluidas las FM e instancias diversas de la APF). A finales de 2015 el GF reportaba que existían alrededor de 400 mecanismos con estas características, de los cuales 153 eran consejos, 64 foros de consulta y el resto se dividía entre una veintena de otros tipos de mecanismos (Rodríguez, 2015). Menos de la mitad de éstos están previstos en reglas de operación y otros documentos normativos en las diversas dependencias de la APF, lo que implica todavía la necesidad de mejorar su calidad y hacer más transparentes sus actividades, desempeño y mecanismos de rendición de cuentas. El gobierno mexicano produce un reporte que describe las relaciones que existen entre las OSC - incluidas las fundaciones - y el gobierno federal (SEGOB, 2016).

“El diseño institucional (quién conforma los órganos de dirección, quién los selecciona y los procesos de selección) y las atribuciones de los consejos son esenciales para la existencia de una gobernanza democrática. Un ejemplo de avance en formas de gobernanza democrática es el del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), donde la Junta de Gobierno (el máximo órgano colegiado de dirección) es paritaria y está compuesta por 7 representantes del poder ejecutivo federal y 7 de la asamblea ciudadana consultiva (compuesta por representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica). Lo que allí se delibera no es mandato, pero 7 de sus integrantes son miembros formales de la Junta de Gobierno y representan la mitad de la Junta de Gobierno.” (Director de un movimiento ciudadano, entrevistado el 26 de agosto del 2015)

Finalmente, un tercer ámbito contextual en el que se desarrollan las actividades de las fundaciones es el tema del acceso a la información. Hoy en día, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en mayo de 2015, obliga a que prácticamente toda la información gubernamental sea pública y esté abierta para todos los ciudadanos. En este sentido, toda la información que requieran las fundaciones por parte del GF debería estar disponible. Así pues, recibir información del gobierno, más que un mecanismo, es el ejercicio de un derecho. A su vez, existe un marco normativo que obliga a las fundaciones y otras OSC a hacer pública cierta información institucional.

Lo interesante de este breve recuento es que, si bien existe un marco legal e institucional que rige de manera general la relación entre OSC (de manera global) y el GF, las fundaciones se han desarrollado en un ambiente crecientemente complejo y que cambia de manera muy constante y repentina conforme a decisiones gubernamentales. Temas como la rendición de cuentas, el tipo de acceso a fondos públicos, la hechura de la estadística gubernamental, la creación y fortalecimiento de espacios de intercambio y la cogestión multilaterales, entre muchos otros, son ámbitos que cuando se transforman, cambian de manera importante el contexto en el que las fundaciones se desarrollan. Estos cambios incluso llegan a modificar la forma en la que jurídicamente se asumen las OSC y, más particularmente, las fundaciones. Por ello a continuación se definen brevemente algunos conceptos clave, desde una perspectiva público-jurídica y para los efectos del presente proyecto.

1.2 Conceptos clave y algunas definiciones teórico-metodológicas

Fundaciones mexicanas

La sociedad civil es una red de relaciones entre sujetos que se reproducen de manera relativamente autónoma frente al Estado y al mercado. Los sujetos se clasifican en dos tipos (Hevia e Insunza, 2006):

- Actores individuales (ciudadanos) que participan por medios internos (peticiones, cartas, quejas en sistemas de información, revisión de páginas de Internet, etc.) y externos (plantones, medidas de presión, movilizaciones callejeras). Son ampliamente variables y participan sólo por activación, por casos específicos que los afectan directamente.
- Actores colectivos (sociedad civil organizada): aquí se incluyen las asociaciones civiles, académicas y otros grupos (de padres, de ejidatarios, de profesionistas, etc.) por medio de participación en actividades de cabildeo (lobby), en órganos colegiados y por sectores.

En el presente estudio, por actores colectivos se hace referencia a las OSC, entendidas de manera normativa en la tradición del tercer sector (Salamon y Sokolowski, 2004), como una serie de organizaciones formales e informales, registradas o no, privadas (en el sentido de no formar parte de la estructura institucional del Estado), que no distribuyen beneficios económicos entre sus miembros y directivos, que no tienen un propósito comercial, que no buscan el poder político o el dominio del Estado, autogobernadas y voluntarias (en el entendido de estar soportadas por personas que eligen apoyar sin que para ello medie una obligación contractual).

En este sentido, las OSC son diversas en sus propósitos, plurales en cuanto a sus medios y complejas en su funcionamiento. Como parte de estas organizaciones, se encuentra un tipo particular que conforma las fundaciones. Las fundaciones a nivel global fueron definidas como:

Entidades independientes no estatales que emplean sus recursos privados asociándose y canalizándolos dentro del financiamiento o la ejecución de programas propios a favor del progreso social, cultural, económico, ambiental, científico y otros propósitos caritativos de carácter público a nivel local, regional o internacional (OECD netFWD, 2014).²

El concepto de fundación en México, a diferencia de la mayor parte de América Latina, no hace referencia a una forma legal con la que se puede crear una entidad sin fines lucrativos, toda vez que las formas de constitución legal más comunes en México son las asociaciones civiles (AC) e instituciones de asistencia privada (IAP). En mucho menor cantidad, también existen en el país otras entidades legales sin fines de lucro denominadas instituciones de beneficencia pública (IBP), asociaciones de beneficencia pública (ABP) y sociedades civiles. En México, las entidades que llevan como nombre fundación son, usualmente, AC o IAP. Así, llevar el nombre de fundación no implica que sea una entidad donante, ni una organización con recursos propios. Puede ser una organización que busca recursos a través de la presentación de proyectos o de otros mecanismos de movilización de recursos. Por otro lado, hay muchas fundaciones que operan programas o son mixtas, es decir, operan y financian a terceros. Una tipología que las albergue a todas comprendería las fundaciones a) donantes, orientadas a otorgar recursos a otras organizaciones o causas; b) operativas, que cuentan con programas propios y los recursos se destinan a los propósitos de dichos programas; y c) mixtas, encaminadas a destinar parte de sus recursos a donar a otras entidades y otra parte para la operación de sus programas.

Siguiendo esta reflexión se puede entender a las fundaciones en México, como “Organizaciones sin fines de lucro que tienen recursos propios o un flujo continuo de recursos, sea por parte de una empresa, una familia o un grupo de donantes” (Butcher 2013).

La tipología de fundaciones que se construyó para la realización del presente estudio, tuvo también en cuenta los planteamientos tanto del CEMEFI como del Centro de Investigación y Estudios sobre Sociedad Civil (CIESC) AC, de WINGS y de Comunalia,³ quienes han ampliado el concepto de fundaciones, dando paso a una definición más precisa de los tipos de fundaciones existentes en México:⁴

1. Fundaciones familiares
2. Fundaciones empresariales
3. Fundaciones multiempresariales
4. Fundaciones comunitarias
5. Fundaciones intermediarias
6. Fundaciones internacionales en México

Administración Pública Federal

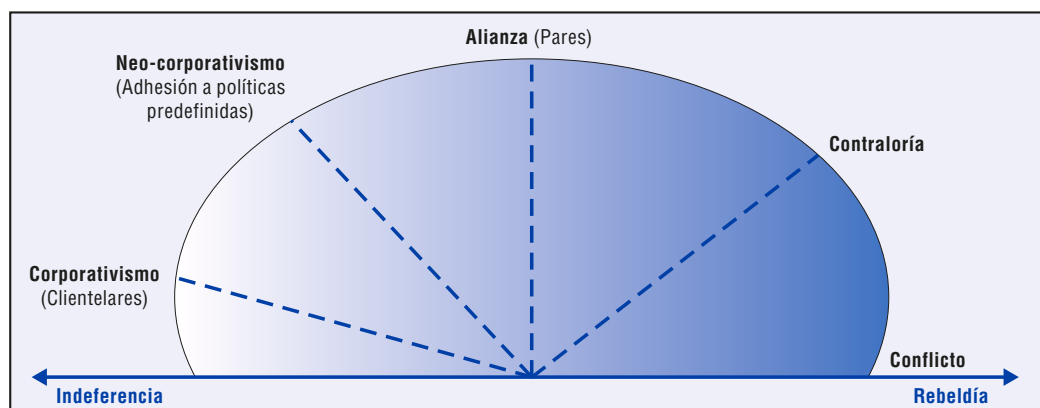
En su acepción más acotada y desde una aproximación funcional, la Administración Pública es un conjunto de instituciones jerárquicamente establecidas que dispone de medios para dirigir y ejecutar las leyes y las políticas de gobierno. Bajo esta definición existe la administración pública correspondiente al orden federal, estatal y municipal. Para efectos de este estudio nos concentraremos exclusivamente en la APF, considerada la materialización operativa del GF.

De conformidad con la Ley Orgánica de la APF, ésta está conformada por instituciones centralizadas y paraestatales. En el primer caso, la administración pública centralizada se integra por las dependencias o secretarías de Estado (y sus órganos desconcentrados) y por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal. La administración pública paraestatal la integran los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal (empresas productoras del Estado), las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos públicos. Para los propósitos de la presente investigación, solamente se han incluido las secretarías de Estado (dependencias) y algunos de sus órganos desconcentrados, particularmente aquellos con los cuales puede existir una mayor colaboración con fundaciones.

1.3 Relaciones entre la APF, FM y las OSC

Las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil se dan en un amplio abanico de posibilidades que van desde las más tersas hasta las más conflictivas. Al respecto, Anheier (2000) advierte que la relación entre ambos actores dependerá, entre otros factores, del tipo de régimen político y el paradigma dominante en la administración pública en turno. En este sentido, pueden presentarse relaciones que oscilan entre la indiferencia hasta la mayor de las tensiones. Así, encontramos formulaciones que van desde la indiferencia, el corporativismo, el neo-corporativismo, la alianza o la contraloría hasta llegar al conflicto (Figura 1); pudiendo coexistir más de una o todas en un mismo plano de relación. En algunos casos, las organizaciones fungen como mecanismos complementarios de las políticas públicas mediante la canalización organizada de las demandas sociales o el reclamo de determinados derechos, o bien presentándose como alternativa a la producción de bienes y servicios públicos. Este estudio se centra en las relaciones entre fundaciones y GF desde la lógica de la colaboración entre pares como el mecanismo más deseable.

Figura 1. **Tipología de relaciones gobierno-fundaciones mexicanas**



Fuente: Muñoz (2013)

Desde este debate, y para efectos de la presente investigación, aunque se observaron, analizaron y reconocieron una multiplicidad de relaciones entre las fundaciones y la APF, se puso especial énfasis en aquellas asociadas con las directrices diseñadas por la netFWD:⁵ diálogo, intercambio de información y construcción de alianzas.⁶

1.4 Aspectos metodológicos

El presente estudio es de carácter exploratorio y descriptivo y se basa en una interpretación de datos provenientes de fuentes primarias y secundarias de información. Los resultados y hallazgos se obtuvieron a partir de la aplicación de dos cuestionarios en línea, uno dirigido a 46 enlaces con la sociedad civil que trabajan en las diversas áreas de la APF y otro a 81 miembros del equipo operativo de fundaciones que operan en México. Para validar los resultados de los cuestionarios y profundizar en la información se realizaron grupos focales y diez entrevistas en profundidad que incluyeron servidores del GF y directivos de fundaciones. Finalmente, se llevaron a cabo dos talleres con directivos de fundaciones que realizan proyectos productivos y servidores públicos que tienen programas de esa naturaleza. En el primero participaron 6 directivos de fundaciones y 6 servidores públicos de diversas entidades y en el segundo taller 8 directivos de fundaciones y 11 servidores públicos.

Como se advirtió anteriormente, el concepto de fundación en México es confuso. Tanto las propias fundaciones como los servidores públicos no alcanzan a identificar las diferencias respecto de otros tipos de OSC. Este aspecto no es solamente relevante en términos de análisis sino que también constituyó un reto metodológico importante derivado de la escasa disponibilidad de información sobre el universo de fundaciones que dificultó la determinación de una muestra representativa para el estudio. Por ello, se recurrió a distintas fuentes, como la base de datos empleada por Villar et al. (2014), entre las cuales el directorio de fundaciones del CEMEFI, conformado por 248 registros, resultó el más completo (CEMEFI, 2010). A partir de este universo, se logró aplicar el cuestionario a 81 miembros del *staff* de diversas fundaciones, de un total de 229 cuestionarios que se enviaron, después de un proceso de depuración de diversas bases de datos de fundaciones, entre las que figura la propia del CEMEFI. Dicho número no constituye una muestra representativa en el sentido estadístico, pero sí ofrece información significativa de este sector particular de OSC en México.

En lo concerniente al GF se partió de un universo de 98 servidores públicos, definidos por sus propias dependencias como enlaces de la APF con la sociedad civil.⁷ A partir de esta delimitación, se determinó una muestra representativa de 79 servidores públicos (95% de confianza y 5% de margen de error) de los cuales únicamente 46 respondieron al cuestionario, situación que aporta ya información significativa sobre el tema de estudio.

Por último, se hizo una selección temática en la que se puso especial énfasis para llevar a cabo el análisis requerido con respecto a la relación entre las fundaciones y el GF. El tema seleccionado fue el de los proyectos productivos de generación de ingresos con poblaciones en situación de pobreza.

1.5 Los proyectos productivos de generación de ingresos

Los programas de emprendimiento, gracias a la orientación que actualmente les ha dado el GF, son un campo fértil para el trabajo en conjunto con muchas de las FM que desean orientar sus esfuerzos hacia la mejora de las condiciones de vida de su población objetivo. Ello, a la par del fuerte impulso que a escala nacional e internacional se ha dado al emprendimiento como mecanismo para que los individuos puedan salir de las condiciones de pobreza con opciones productivas autogeneradas, le hace una temática digna de ser observada en cuanto a la relación actual de las fundaciones con el GF.

Rol del Gobierno Federal en los proyectos productivos

Una de las prioridades actuales del GF en sus políticas sociales para combatir la pobreza es la inclusión económica, financiera y laboral a través del fomento y apoyo de proyectos productivos de generación de ingresos. Esta prioridad se ve plasmada en el principal programa social del gobierno, PROSPERA,⁸ cuyo objetivo es:

Articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad (SEGOB, 2014).

“PROSPERA sí vio que uno de los graves problemas de los proyectos productivos es el tema del mercado y se dieron cuenta que hay que dar mercado a los proyectos productivos a través de los empresarios.”
(Director de fundación, entrevistado el 15 de julio del 2015)

Para el cumplimiento de este objetivo, como queda plasmado en la misión de PROSPERA, el GF ha propuesto un enfoque de articulación y colaboración institucional entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y la iniciativa privada.

En PROSPERA, en el campo de la inclusión económica, se proponen varias líneas de trabajo:⁹

1. *Inclusión productiva.* El objetivo de esta línea es favorecer la generación de ingresos autónomos y sostenibles que le permita a la población en situación de pobreza salir de la pobreza y mantenerse fuera de ella por sus propios medios. Los beneficiarios de PROSPERA cuentan con apoyo para tener una fuente de ingresos y acceso prioritario a 15 programas productivos.

2. *Inclusión financiera.* Esta línea, a través de la Banca de Desarrollo, facilitará el acceso de los beneficiarios a diversos tipos de servicios financieros, tales como educación financiera, cuentas de ahorro, seguros de vida, crédito con tasas favorables.

3. *Inclusión laboral.* Esta línea tiene como objetivo incrementar el poder adquisitivo de las familias beneficiarias y fomentar políticas de capacitación y empleo que se traduzcan en mejores condiciones de bienestar social y que les permita insertarse favorablemente en el mercado laboral. Para su desarrollo, se proponen diferentes servicios de vinculación productiva, tales como: asesoría, orientación por conducto del Consejero Laboral y canalización a

“[...] La complementación de esfuerzos es importante para garantizar los diversos apoyos que requieren los productores. Por ejemplo, complementar el trabajo de INAES de capital semilla con los fondos de incubación que tiene PRONAFIM, o con los de IMJUVE que también tiene recursos para la incubación, permite que las agencias provean a los productores con las herramientas que tienen mejor afinadas. La iniciativa de Territorios Productivos dentro del programa PROSPERA busca esta complementación.”
(Servidor público, entrevistado el 6 de octubre del 2015)

“Ahora, dentro de los proyectos productivos, todos buscan la mejor calidad posible de los productos.

Muchas veces, estos proyectos pueden empezar de manera casual, por ayudar a un pequeño grupo de productores y crecen a dimensiones de las mermeladas y conservas de Teks, por ejemplo. Tampoco todas son historias de éxito, algunas no resultan.”
(Directora de fundación, entrevistada el 29 de junio del 2015)

vacantes. También se otorgan becas a jóvenes a través del programa Bécate para capacitación en la práctica laboral, capacitación mixta y capacitación para el autoempleo.

Las líneas de inclusión productiva y financiera son interdependientes pues no es posible el desarrollo de proyectos productivos sin acceso a servicios financieros. Pero la línea de inclusión laboral puede desarrollarse con alguna independencia de las otras dos y con actores institucionales y sociales diferentes. Teniendo en cuenta este razonamiento en la presente investigación se trabajó solamente con las líneas de inclusión productiva y financiera.

Recuadro 1. PROSPERA: Territorios productivos

Como ejemplo de una iniciativa dentro de PROSPERA que presenta un modelo de relación entre fundaciones y el gobierno está la iniciativa de “Territorios productivos”. Es una iniciativa orientada a encontrar alternativas de generación de ingresos con enfoque territorial. Está basada en un modelo desarrollado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) en donde los territorios seleccionados para la iniciativa son territorios cercanos a centros urbanos que permitan articular la oferta a sus mercados.

La iniciativa convoca a diferentes instancias y agencias gubernamentales. Entre otros, participa el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) de la Secretaría de Economía que tiene una bolsa de recursos para procesos de incubación. Como se necesitan expertos en el tema, cuentan con el apoyo de fundaciones como la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia (FUMEC), que tiene experiencia en el tema y modelos de incubación.

Rol de las fundaciones en los proyectos productivos de generación de ingresos

Los proyectos productivos de generación de ingresos son iniciativas de emprendedores que se organizan en OSC o en empresas y que tienen como objetivo generar ingresos autónomos y sostenibles a través de los procesos de comercialización y venta en algún tipo de mercado (PROSPERA, 2016).¹⁰ Estas iniciativas de generación de ingresos suelen tener algún elemento de asociatividad en alguna fase del ciclo, ya sea para la compra de insumos, la producción, el acceso a servicios financieros o la comercialización de productos. Los mercados a los que se orientan estas iniciativas son variados. Pueden ser mercados tradicionales, dinámicos, especializados, locales, regionales, nacionales, internacionales y pueden ser mercados de productos o de servicios. La selección de los mercados puede ir variando con el tiempo y con la capacidad de las organizaciones.

Para su desarrollo estas iniciativas requieren acceder a recursos financieros y no financieros y contar con un conjunto de capacidades como organizaciones o empresas, y de capacidades individuales en las personas que las conforman. Por esta razón, el apoyo a estas iniciativas suele conjugar la inclusión financiera, la asesoría técnica y los procesos de generación de capacidades colectivas. Esta cercanía con el mundo del mercado y el potencial que tienen las iniciativas para vincularse a la cadena de valor de las empresas, les hace ser un terreno fértil y de interés para la labor de las fundaciones, especialmente para las fundaciones empresariales. De acuerdo con la Fundación del Empresariado Mexicano (Fundemex), estos esfuerzos buscan promover el desarrollo humano, técnico, empresarial y tecnológico para crear y fortalecer empresas en las comunidades que permitan la vinculación con el mercado, la generación de riqueza y su redistribución equitativa hacia las bases. La promoción de estos emprendimientos con fines sociales puede trabajarse apoyando a las organizaciones o empresas que

“Muchas fundaciones en México han hecho cambios estratégicos importantes hacia este tipo de causas. No necesariamente tienen fundación algunas empresas que tocan el tema de proyectos productivos, sino que forma parte de su core business participar en ellos. Existen fundaciones que se han transformado hacia allí, muchas veces incluyendo esta actividad como una causa más que atender entre otras cosas que hacen estas fundaciones. Recordemos que esto también tiene que ver con las empresas de donde salen las fundaciones ya que ellas son las que toman las decisiones de a dónde quieren colocar sus donativos [...]”
(Directora de fundación, entrevistada el 29 de junio del 2015)

desarrollarán la iniciativa productiva, a las cadenas de valor entre las organizaciones con medianas y grandes empresas para aprovechar las ventajas de cada sector, o al conjunto del ecosistema que hace posible el buen desarrollo de estas iniciativas (organizaciones sociales, empresas, aceleradoras, fortalecedoras, entidades financieras, etc.).

Recuadro 2. Las fundaciones en los proyectos productivos: la Fundación Walmart

Walmart ha tomado una iniciativa para hacer eficientes los proyectos productivos en los que incursiona. Para ello, se ha acercado a otros grupos de empresas, entidades multilaterales y fundaciones en México para saber acerca de cómo surgieron proyectos que trabajan en desarrollo de cadenas de valor para armar una iniciativa de colaboración para la agricultura inclusiva.

En esta iniciativa:

- Participan fundaciones y empresas: Walmart, Nestlé, Danone, Toks, PepsiCo, Gigante, Bimbo.
- Se ha recibido el apoyo de: Fundación Ford (para plataforma NUP), GIZ y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Han intervenido recursos de Walmart.
- Se ha construido una plataforma electrónica para compartir información sobre productos demandados y oferta de productos (Plataforma NUP).
- Accenture elaboró un documento base de consulta basado en entrevistas a empresas, multiplicadores y productores y en donde se puntualizan las lecciones aprendidas.
- Ashoka invitó a un evento sobre agricultura inclusiva focalizado en la identificación del papel de un buen intermediario o multiplicador (las organizaciones que apoyan a los grupos de productores) y su lugar en el ecosistema. En este grupo participaron 15 multiplicadores.

Las principales lecciones aprendidas sobre el funcionamiento de esta iniciativa fueron que:

- Debe estar orientada a resultados claramente delimitados (p.ej. tener un suministro de proveedores más robusto).
- Debe agregar valor en donde cada uno de los participantes contribuye al objetivo principal y al desarrollo del resultado.
- Debe haber las personas clave trabajando con grupos pequeños, donde cada uno de los participantes tenga verdadera capacidad de decisión.
- Deben los participantes contribuir al objetivo propuesto e interesarse en apoyar el esfuerzo colectivo.

De esta forma, se obtuvo una visión general sobre el marco contextual y teórico-metodológico del proyecto. A continuación se realiza una revisión puntual sobre los hallazgos más importantes del diagnóstico de la relación entre las fundaciones y el GF.

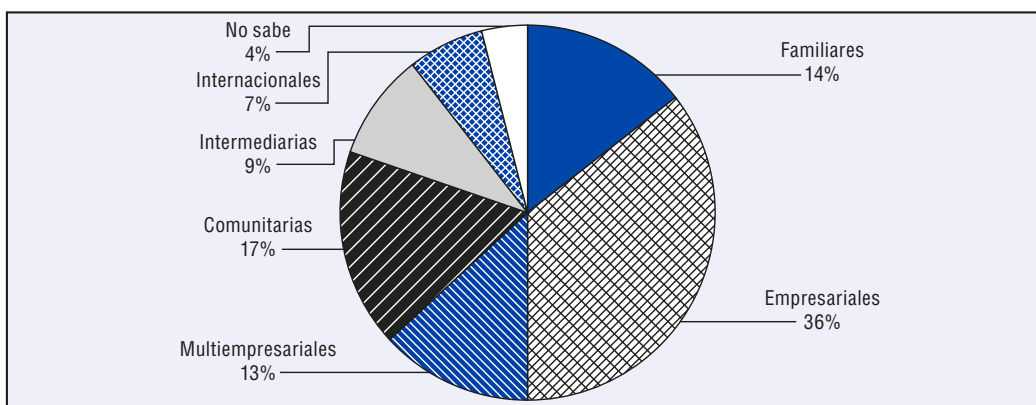
II. DIAGNÓSTICO DE LA RELACIÓN ENTRE FUNDACIONES MEXICANAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En esta sección se hace el diagnóstico de las relaciones entre las fundaciones y la APF, teniendo en cuenta los datos arrojados por las encuestas en línea y por los grupos focales. Inicialmente se establece una caracterización de las fundaciones. En un segundo momento se analizan de manera general las relaciones entre las fundaciones y la APF. El tercer apartado está dedicado al análisis de dichas relaciones, siguiendo las tres directrices de netFWD: diálogo, intercambio de información y construcción de alianzas.

2.1 Caracterización de las FM

En los resultados de la aplicación de los cuestionarios en línea, entre las fundaciones participantes se observó que la mayor parte de las fundaciones son de tipo empresarial (36%).¹¹ Esta participación aumenta al 48% si consideramos al grupo de fundaciones multiempresariales, es decir, aquellas formadas por grupos de empresas que les proveen de un patrimonio propio o recursos regulares. Al conjunto de fundaciones empresariales le siguen las comunitarias con un 17.1%. Más de la mitad de éstas cuentan con un fondo patrimonial. Las fundaciones familiares representaron el 14.5% de la muestra, seguidas de las intermediarias con un 9.2% y finalmente con un 6.6% las de corte internacional, esto es, aquellas que cuentan con recursos provenientes de fuentes extranjeras, tienen oficinas de representación en México y desempeñan algunas de sus tareas en territorio nacional. La Gráfica 1 da cuenta del origen de las fundaciones.

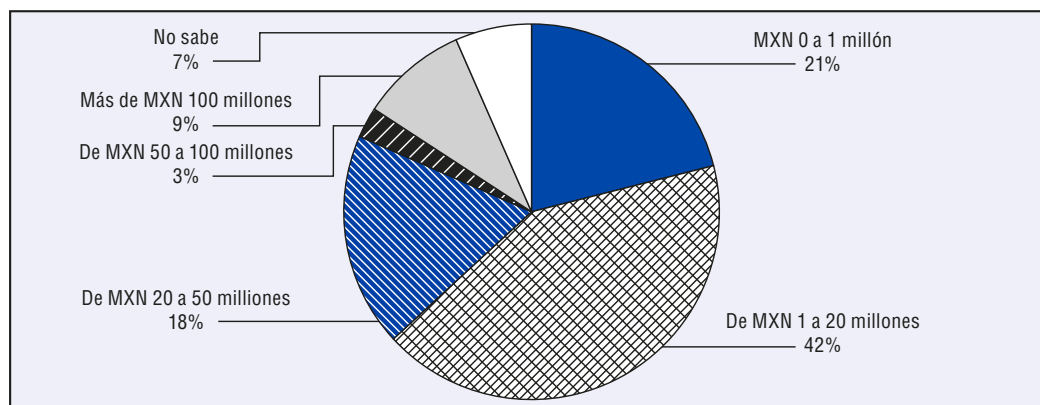
Gráfica 1. Origen de las fundaciones en México (porcentaje)¹²



Por otro lado, la encuesta mostró que el 62% de las fundaciones que participaron en el estudio cuentan con un fondo patrimonial. Más específicamente, esta característica está presente en el 100% de las fundaciones internacionales, en el 86% de las intermedias, en el 82% de las familiares, en el 62% de las comunitarias, en el 50% de las multiempresariales y en el 48% de las empresariales.¹³

En relación al monto de ingresos promedio anual se puede clasificar a las fundaciones de acuerdo a niveles de ingreso en donde en el rango entre 0 y 20 millones MXN (pesos mexicanos) anuales (de 0 a 1 190 000 USD –dólares estadounidenses)¹⁴ se ubican el 63% de las FM, mientras que en el rango de 20 hasta 100 millones MXN (de 1 190 000 USD a 5 950 000 USD), se encuentra el 30% de las fundaciones. Los datos desagregados nos permiten identificar que en el rango de 0 a 20 millones MXN se encuentran el 100% de las fundaciones intermediarias, el 92% de las comunitarias, el 73% de las familiares, el 67% de las empresariales y el 60% de las multiempresariales. En contraste, en el rango de fundaciones con recursos de 20 millones MXN en adelante se ubican el 100% de las internacionales y el 35% del conjunto de fundaciones empresariales y multiempresariales (Gráfica 2).

Gráfica 2. Número de fundaciones según presupuesto (porcentaje)



2.2 Diagnóstico general de las relaciones entre las FM y la APF

La relación entre las fundaciones y la APF se intensifica paulatinamente pero existe una gran oportunidad para profundizarla. Persiste, por ejemplo, un cierto nivel de desconocimiento y de confusión por parte del Gobierno respecto al sector filantrópico mexicano y, más en general, respecto al sector organizado de la sociedad civil. Los servidores públicos valoran especialmente a las fundaciones por su legitimidad y capacidad de implementación, mientras que las fundaciones buscan en primer lugar ampliar el impacto de sus acciones a través de la cofinanciación de programas con el GF. Los retos de la colaboración incluyen la diferencia en los tiempos presupuestales, la alta rotación de los servidores públicos, las dificultades para establecer relaciones de trabajo horizontal con la APF y la falta de instrumentos jurídicos adecuados.

Los datos de la presente investigación corroboran que la relación entre las fundaciones y las diversas entidades de la APF existe y que se trata de mundos complementarios, con lógicas en ocasiones coincidentes. Al respecto, prácticamente todas las fundaciones que respondieron al cuestionario en línea afirmaron tener relación o vínculos con alguna o algunas dependencias o entidades de la APF. Por su parte, el 80% de los servidores públicos encuestados expresaron haber colaborado con alguna fundación en 2014. Este proceso es producto de una creciente vinculación entre actores ubicados dentro y fuera del perímetro gubernamental y es una prueba más del proceso de complejización y especialización de las redes de relaciones de actores preocupados por lo público en México.

“Existe poco conocimiento de las fundaciones y existe la visión de las OSC como demandantes de subsidios o actores que priorizan la protesta a la propuesta (contestatarias).” (Servidor público, entrevistado el 6 de octubre del 2015)

En 2004, con la promulgación de la Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por las OSC, se estableció la elaboración de un informe anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados a favor de OSC que se acojan a esta ley. A partir de entonces, dicho informe se incluye como un apartado específico identificado como anexo del Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la APF a favor de OSC (Anexo de la Cuenta Pública). Bajo este mandato legal, el GF definió la figura de responsables de coordinación o enlaces designados por las dependencias, a fin de establecer mecanismos de colaboración e intercambio con las OSC, en las diversas

dependencias y entidades. Algunas organizaciones y particularmente fundaciones fueron invitadas a participar en el diseño y seguimiento de programas en varios ámbitos, como la lucha contra el hambre (Cruzada Nacional contra el Hambre) y el financiamiento productivo (con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano –SEDATU–), entre otros. Ello atestigua la actitud propositiva y cierto grado de interés en el abordaje y paulatina inserción de nuevos conceptos y nuevas figuras que resulten útiles en el tratamiento de las problemáticas públicas en México en algunas áreas de la APF. El GF también ha promovido la creación de espacios de vinculación y concertación (su relación más usual con el sector filantrópico mexicano) mediante mecanismos de diálogo, participación y coordinación en las últimas décadas. Esto se puede constatar tanto en los reportes del Anexo de la Cuenta Pública como en los resultados de nuestra encuesta, en donde el 30% de los servidores públicos eligieron esta opción como el primer tipo de apoyo otorgado a las fundaciones.

La relación de las fundaciones con el GF tiene diversas interpretaciones. Para algunas, hay entidades públicas con las que se ha establecido algún tipo de vínculo. Este es el caso, por ejemplo, de las instancias que conforman el sector del desarrollo social, con 27% de menciones por parte de las fundaciones, seguido del sector salud con 14% y del sector educación con 11%. Hay otras entidades, sin embargo, entre las que se percibe que prevalece un desconocimiento importante y es muy complicado establecer mecanismos de trabajo conjunto, según se pudo observar en los grupos focales. Lo interesante es que entre las mismas fundaciones, también hay muchos casos en los que se da una actitud poco abierta y flexible para el trabajo coordinado. En algunas de las fundaciones, hay limitantes en capacidades y disposición para impulsar el trabajo colaborativo con las diversas instituciones del GF. Peor aún, en ocasiones, se ve al GF, más que como un aliado, como proveedor de recursos (particularmente financieros) para la ampliación de las intervenciones sociales propias, según se pudo observar en el grupo focal con los miembros del personal de las fundaciones y en el cuestionario en línea, cuyos resultados muestran que el 26% de las fundaciones afirman colaborar actualmente o haber colaborado con el GF por razones de cofinanciamiento de sus proyectos. Este instrumentalismo deriva en una simplificación y minimización de las importantes posibilidades que puede ofrecer la APF en términos de escala, impacto, capacidades logísticas, tendido de redes e interconexión con aliados estratégicos dentro y fuera del territorio nacional, entre otras.

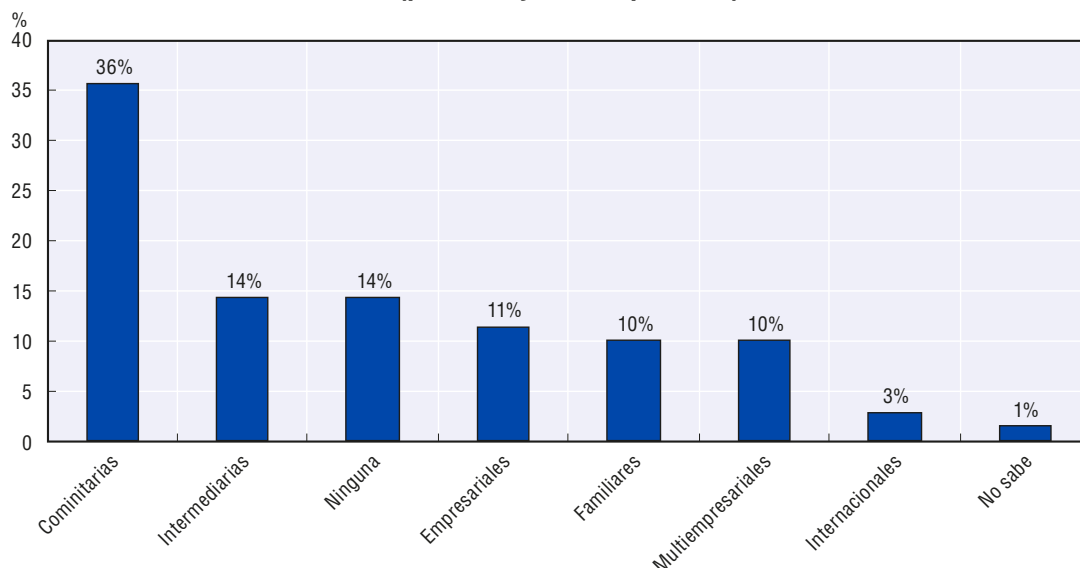
Conviene añadir que entre los servidores públicos parece prevalecer también una visión de colaboración con las fundaciones orientada a la implementación de programas y políticas. El 48% de los servidores públicos revelaron haberse vinculado con este propósito. Esta idea puede reforzarse si se compara con el 24% de servidores que eligieron el diseño como primer propósito y con el 14% que afirmó que el primer objetivo era la evaluación de políticas y programas. Así, es probable que las fundaciones representen para el GF importantes fuentes, no de recursos financieros, sino de legitimidad pública y capacidad de implementación de programas específicos. De hecho, solamente el 5% de los servidores públicos que respondieron la encuesta afirman haber recibido recursos de una fundación para programas públicos.

En la discusión entre los servidores públicos, se pudo observar que un tema fundamental es la incidencia en políticas públicas, que preocupa especialmente en la APF. Al respecto, es común encontrar cierta inclinación de los servidores públicos a ver a las fundaciones como órganos de consulta más que de decisión en temas de interés público.

“Por parte de las OSC, sólo se ven como entidades tenidas en cuenta para ser consultadas, pero no tenidas en cuenta para la toma de decisiones de políticas públicas.” (Servidor público, entrevistado el 6 de octubre del 2015)

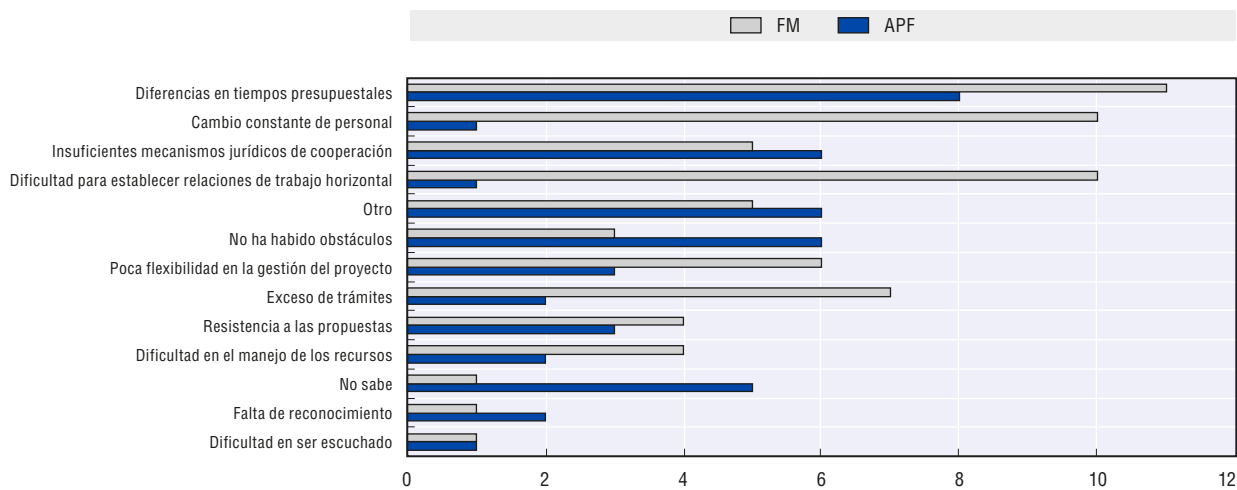
En cuanto a la colaboración, los datos indican que son las fundaciones comunitarias las que usualmente encuentran más constantes y mejores mecanismos de relación con el GF (Gráfica 3), debido a que con este tipo de fundaciones es más fácil establecer convenios puntuales para la implementación de programas o colaboraciones directas, fundamentalmente por su forma operativa y por su cercanía con la población, en la región en donde operan. La especificidad de los objetivos y normas operativas de los programas contribuye a la explicación de este fenómeno.

Gráfica 3. Distribución de la colaboración de la APF por tipo de fundaciones en 2014 (porcentaje de respuestas)



Existen retos y dificultades para establecer relaciones de largo plazo y con una mayor multiplicidad de actores. Como se puede ver en la Gráfica 4, los servidores públicos y las fundaciones coinciden en que la limitación más importante para la colaboración es la diferencia en los tiempos presupuestales que restringen la posibilidad de proponer iniciativas con una planeación multianual. El GF trabaja con presupuestos anuales mientras las fundaciones suelen comprometerse varios años en un programa o proyecto. La constante rotación de los servidores públicos y las dificultades para establecer relaciones de trabajo horizontal con la APF son los siguientes retos prioritarios para las fundaciones. Un cuarto reto, percibido tanto por las fundaciones como por los servidores públicos, es la dificultad normativa para contar con instrumentos jurídicos adecuados, lo suficientemente flexibles y expeditos, que faciliten la relación. En el caso de los servidores públicos, la dificultad para establecer relaciones horizontales de trabajo, la constante rotación de servidores públicos y el exceso de trámites no parecen ser las preocupaciones más significativas.

Gráfica 4. Retos de la colaboración APF - fundaciones (número de respuestas)



En los grupos focales se manifestó entre los servidores públicos una especie de resignación ante un escenario complejo que pareciera inmodificable y poca disposición a la búsqueda de alternativas que contribuyan a mejorar el entorno institucional. En cierta medida, se detectó una dosis de aversión al cambio. También se aprecia entre ellos una elevada dosis de temor para interpretar de manera más flexible las reglas expuestas en los documentos normativos de instituciones y programas, y en otros instrumentos jurídicos con los que opera el GF y hacer algo más de lo que está estipulado en la ley, por miedo a ser objeto de sanciones. En este caso particular, temas de transparencia y rendición de cuentas, parece que han generado, en algunas ocasiones, externalidades negativas en materia de innovación político-administrativa en la relación con las fundaciones y las OSC en México. La búsqueda de nuevos caminos y rutas en la APF implica inversión de tiempo y algunos otros recursos que están severamente limitados actualmente en la estructura federal del gobierno y que, de llevarse a cabo, recae directamente sobre los servidores públicos. Lo preocupante al respecto es que la situación no parece que vaya a cambiar, al menos, en el corto plazo, dados los recortes presupuestales que han ocurrido en 2016 y que se han anunciado para 2017, con la consiguiente compresión y ajuste de la estructura de la APF.

A partir de la información procedente de los grupos focales, se puede afirmar que la APF no está usualmente abierta al trabajo coordinado con fundaciones u otros actores de la sociedad civil, cuando éstos son los únicos interesados en una temática específica. El trabajo coordinado es posible cuando el tema ya está en la agenda de gobierno. Más aún, se observa que los procesos de captación de temas potenciales para su introducción en la agenda de gobierno están limitados o nulamente institucionalizados. En otras palabras, se puede afirmar que difícilmente, como producto de la interacción con las fundaciones un tema se incluirá en la agenda de gobierno, aspecto que reconocieron varias de las fundaciones presentes en el grupo focal respectivo.

2.3 Diagnóstico de acuerdo a las directrices de la OCDE

A continuación, se describen los hallazgos del diagnóstico de acuerdo a cada una de las directrices de la OCDE: diálogo, intercambio de información y construcción de alianzas.

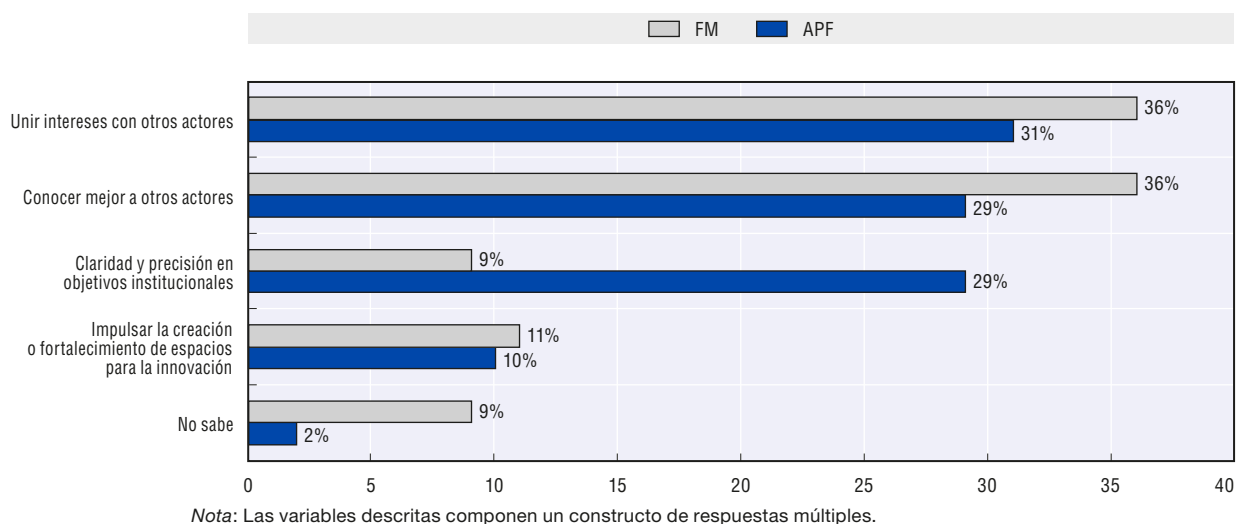
Diálogo

El diálogo gubernamental con las fundaciones y con otros actores del sector social organizado en México es una práctica que se ha hecho cada vez más recurrente. En el nuevo milenio se han propiciado espacios formales que aún presentan retos en cuanto a su institucionalización y soporte legal en toda la APF. A decir de los encuestados, existen espacios de diálogo materializados en alianzas formales y comités cuya participación es medianamente frecuente pero que han traído beneficios especialmente en el conocimiento y unión de intereses con su contraparte. En la siguiente sección se analizan, a partir de los datos de la encuesta, tres elementos fundamentales que requieren un diálogo institucionalizado: a) la identificación de beneficios de ese diálogo, b) la disposición de espacios y mecanismos para el diálogo y la cooperación, c) los obstáculos para el diálogo, y d) la frecuencia de participación en esos mecanismos de diálogo.

a) Beneficios del diálogo

La colaboración entre las fundaciones y la APF ocurre entre actores específicos y bajo proyectos muy claramente definidos en ambas caras de la moneda. Particularmente cuando se encuentran coincidencias en agendas, el diálogo es fructífero y conduce a acuerdos concretos y proyectos que se materializan de manera eficiente. Desde esta perspectiva, el diálogo es una herramienta útil e instrumentalmente valiosa para la colaboración, ya que arroja múltiples beneficios (Gráfica 5), como son la unión de intereses comunes, un conocimiento mutuo más profundo de los actores y la claridad de objetivos institucionales. Este último aspecto fue especialmente resaltado por los servidores públicos.

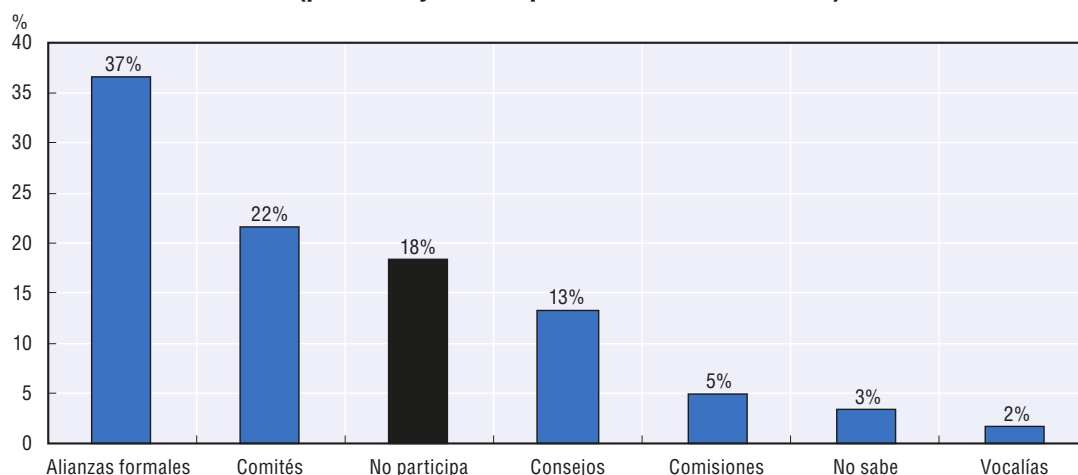
Gráfica 5. Beneficios del diálogo entre fundaciones y APF (porcentaje de respuestas)



b) Espacios de diálogo

Hoy en día en la APF se cuenta con diversos espacios de participación ciudadana (Gráfica 6) que adoptan mecanismos variados de operación y estructuración, como pueden ser foros, consejos, comités, comisiones, entre muchos otros. Para las fundaciones, más allá de las alianzas formales que se establecen bilateralmente con el gobierno, son los comités y consejos las instancias más utilizadas para entablar procesos de diálogo con la APF. No obstante, como se puede observar, el 18% de las fundaciones encuestadas indicaron que no participan en estos mecanismos de diálogo.

Gráfica 6. Participación en espacios de cooperación y diálogo con la APF (porcentaje de respuestas de fundaciones)



Además de estos espacios relativamente institucionalizados, existen otros que aparecen de manera coyuntural y que tienen como objetivo la resolución de problemáticas específicas, ejemplo de ello son las mesas de negociación. En ellos participan, por lo general, actores sociales más habituados a la lógica de la negociación política y a mecanismos de disrupción y resolución de conflictos, es decir, actores con una fisonomía y lógica operativa muy diferente a la que adoptan las fundaciones. Por ello, se observa que los primeros son espacios más adecuados para la participación de las fundaciones.

c) Obstáculos para el diálogo

Sin embargo, hasta ahora, la participación de las fundaciones es muy limitada, por las siguientes razones:

1. *Burocratización de procesos deliberativos y administrativos.* Los espacios comúnmente se burocratizan, es decir, se convierten en espacios complejos de participación en los que la inmersión en el entramado institucional resulta abrumadora. En la APF se reconoce que en el largo plazo estos espacios son deseables y la forma más adecuada de incorporación de la sociedad civil en el proceso de política pública.

“Predominan las relaciones bilaterales, no continuas y puntuales. En el tema de proyectos productivos necesitamos establecer mesas de diálogo en una conversación real y compartida”. (Director de fundación, entrevistado el 15 de junio del 2015)

Sin embargo, en el corto y mediano plazo son poco atractivos y con un alcance muy limitado, lo que puede incluso desincentivar la participación ciudadana, tal como se pudo comprobar en el grupo focal con servidores públicos. Se ha observado que los actores sociales se

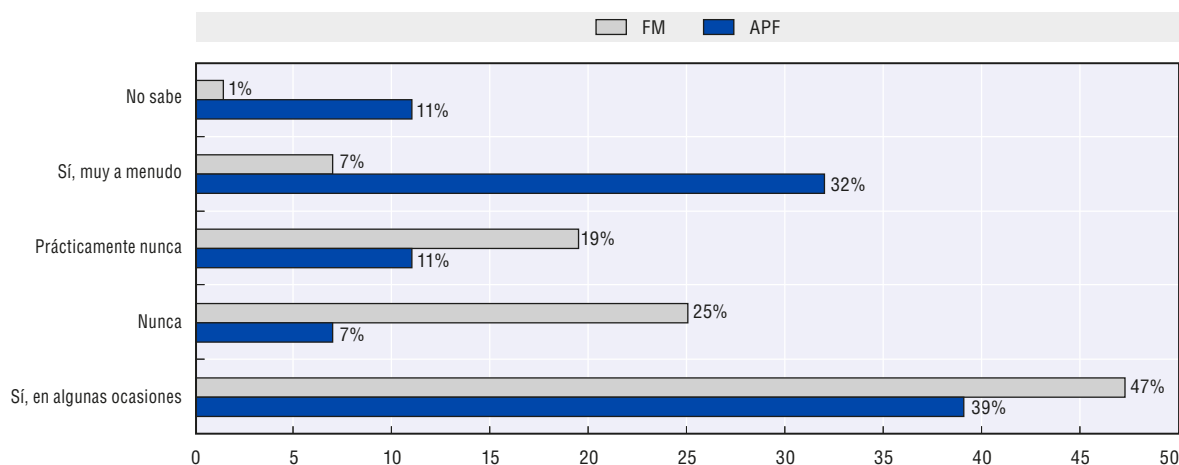
lamentan por la participación en tortuosos procesos deliberativos y administrativos que al final no redundan en resultados tangibles y que implican recursos y costos de transacción (humanos, materiales, financieros, o tiempo) de su parte.

2. *Espacio para deliberar, pero no necesariamente para decidir.* La naturaleza de estos espacios no es decisoria, lo que provoca expectativas fallidas o no cumplidas. Ello es así más aún cuando las autoridades ejecutivas no toman en cuenta las opiniones vertidas en estos espacios después de largas y complicadas deliberaciones. Prevalece una falta de entendimiento por parte de los actores de la sociedad civil, incluidas las fundaciones, sobre su carácter eminentemente consultivo. Es previsible que en el futuro estos espacios tomen paulatinamente un carácter más decisorio o tiendan a convertirse en mecanismos de cogobierno. Probablemente actores capacitados como algunas de las fundaciones tomarán lugares cada vez más preponderantes. Sin embargo, actualmente estos actores no tienen toda la relevancia en la promoción del diálogo multisectorial que podrían tener.
3. *Falta de conocimiento de la existencia de los espacios de diálogo.* El complejo entramado institucional existente en la APF y el bajo grado de comprensión que los actores filantrópicos tienen de él ralentiza el potencial de estos espacios de diálogo. Para los servidores públicos las fundaciones y otros actores de la sociedad civil fallan en el conocimiento y reconocimiento de espacios en los que su conocimiento y experiencia podrían ser insumos altamente valorados. Simplemente no se hacen presentes en ellos por desconocimiento. Es decir, las fundaciones usualmente no participan en los espacios institucionales e institucionalizados existentes para el diálogo multisectorial, según la interpretación de algunos servidores públicos, debido en buena medida a que no los conocen.

d) Frecuencia de participación en los mecanismos de diálogo

La institucionalidad del diálogo supone además de la existencia de los espacios correspondientes, cierta frecuencia en la participación en sus mecanismos. Las valoraciones de las fundaciones sobre las oportunidades de diálogo se encuentran divididas: mientras que el 7% afirma que hay “muy a menudo” diálogo, el 25% considera que “nunca” ocurre. En cambio, en la APF se ha buscado en las últimas décadas la promoción y ampliación de espacios de diálogo con actores sociales, como las fundaciones, razón por la cual probablemente los servidores públicos han participado más continuamente en ellos de manera reciente (Gráfica 7).

Gráfica 7. Frecuencia del diálogo en 2014 (porcentaje de respuestas)



Intercambio de información

El intercambio de información entre fundaciones y la APF se da principalmente por medios informales basados en las relaciones interpersonales de los colaboradores y los servidores públicos. No obstante, cuando el intercambio se da, sirve básicamente para dar visibilidad a las acciones de gobierno y para obtener apoyos o financiamiento a los programas de las fundaciones. Por ello, en términos generales, la relación se caracteriza por un bajo nivel de intercambio de información. Hasta donde se pudo corroborar, el intercambio no rutinario u obligatorio de información es la excepción a la regla.

Una primera explicación de esto es que desde cada ámbito se conoce de manera fragmentaria y con poca profundidad la información que se produce en ambos frentes. Las fundaciones sólo en raras ocasiones reportaron haber empleado la información que genera alguna de las instancias de la APF. En buena medida, esto se explica porque la complejidad y el volumen de información que produce la APF por momentos rebasa las capacidades de captación y análisis que tienen las fundaciones u otros actores sociales. En este caso, también juega un papel importante la falta de claridad y lógica con que se generan y operan algunos diseños institucionales.

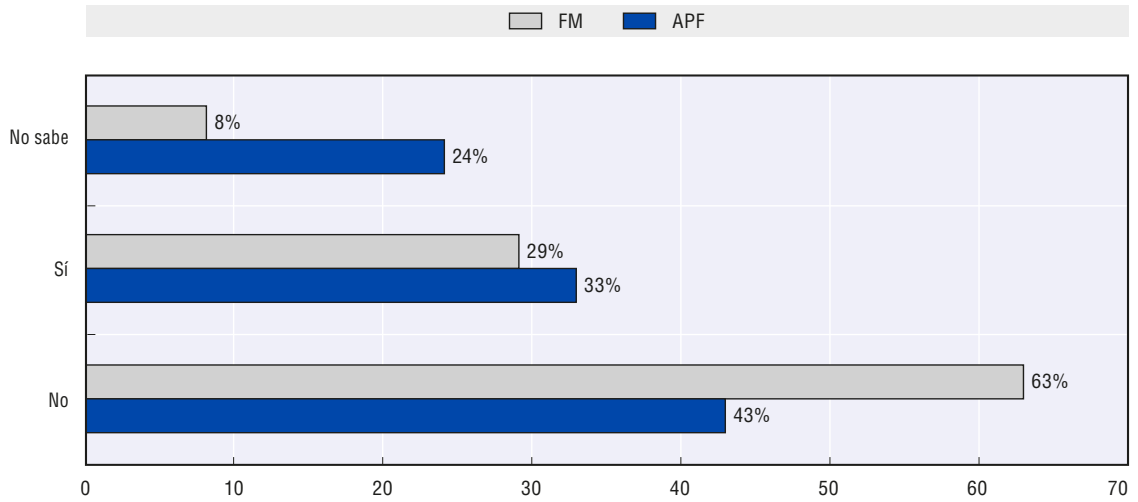
“Con estas empresas y fundaciones no tienen convenios de por medio, pero las relaciones funcionan bien. Se establecen espacios de diálogo y conversaciones continuas para intercambiar información, pero las relaciones llevan más un sello personal que uno institucional. No es tan fácil institucionalizar estos procesos. Siempre las relaciones llevan el sello de alguien.” (Servidor público, entrevistado el 16 de octubre del 2015)

En la ruta contraria, el diagnóstico resulta aún menos halagüeño, ya que el GF difícilmente emplea la información generada por las fundaciones. Entre las razones expuestas se encuentran las dificultades de acceso a la información en el 14% de los casos, así como las limitaciones en su fundamentación, deficiencias en su sistematización e irrelevancia de la información para los propósitos de su dependencia o entidad en el 7%. Adicionalmente, los grupos focales realizados con los representantes de la APF revelaron que esto ocurre también por la falta de conocimiento de la información producida y que aun cuando en algunas ocasiones ésta se llega a conocer, no resulta muy útil debido a que es demasiado específica, está extremadamente segmentada o no es técnicamente adecuada.

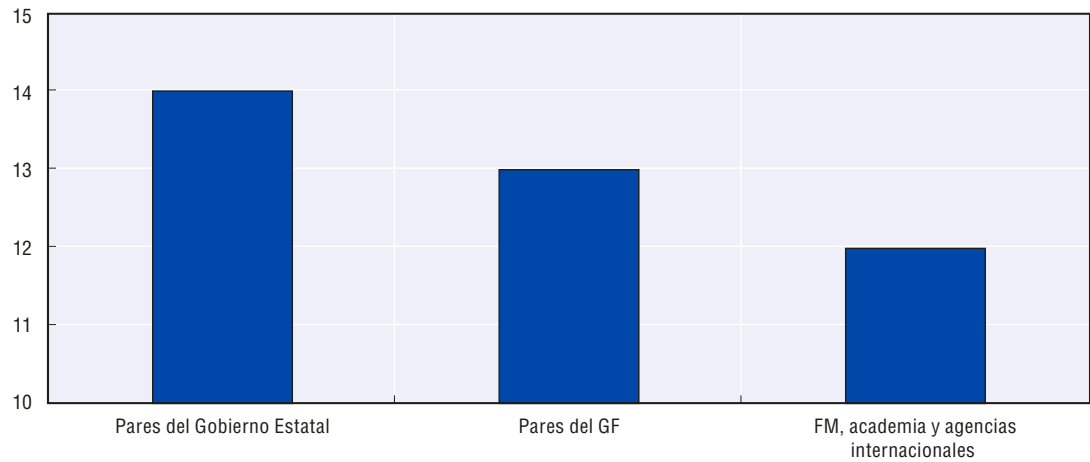
Los resultados obtenidos nos indican que para ambos actores compartir información no es una práctica común. Solamente el 29% y el 33% de las fundaciones y los servidores públicos, respectivamente, afirmaron intercambiar información más allá de lo establecido por ley. Destaca que la mayoría de las fundaciones (63%) y una buena parte de los servidores públicos (43%), no realizan estas prácticas (Gráfica 8). Por otra parte, se encontró que el 66% de las respuestas de las fundaciones indican que el 25% de la información que hicieron pública se concentró en informes de proyectos, el 22% en informes de actividades y el 19% en estados financieros.

Otro aspecto importante en esta materia es identificar con qué otros actores se intercambia información. En este sentido, si descartamos a las instancias del GF y local, los servidores públicos intercambian información con un grupo conformado por fundaciones, academia y agencias internacionales. Si hacemos este mismo ejercicio para las fundaciones, éstas intercambian información mayormente con empresas, lo cual puede también deberse a la mayor participación de las fundaciones empresariales y multiempresariales en el estudio que en conjunto representan el 49% de las fundaciones participantes (Gráficas 9 y 10).

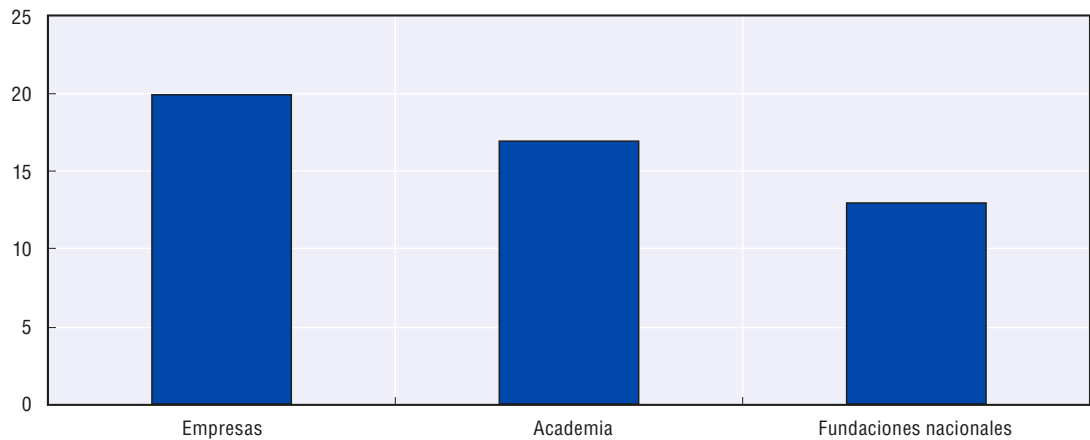
Gráfica 8. Intercambio de información más allá de lo establecido por ley (porcentaje de respuestas)



Gráfica 9. Actores institucionales con los que la APF intercambia información en 2014 (número de menciones)



Gráfica 10. Actores institucionales con los que las fundaciones intercambian información en 2014, además del GF (número de menciones)

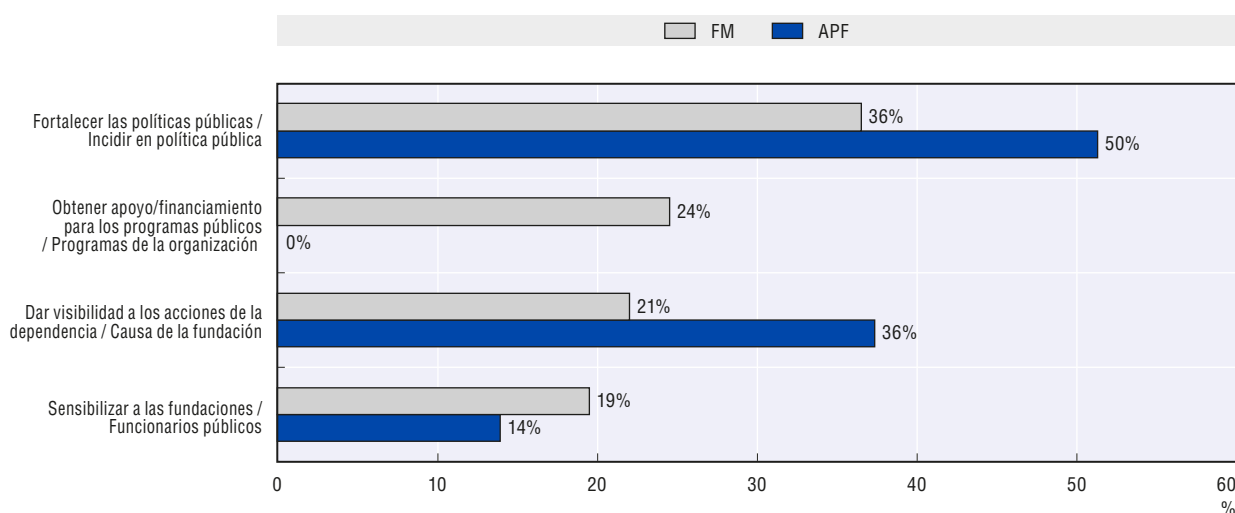


A continuación se presenta el análisis de los propósitos, mecanismos y características del intercambio de información.

a) Propósitos del intercambio de información

El intercambio de información es una posibilidad importante en el marco de un fortalecimiento de las relaciones entre las fundaciones y la APF. Desde ambos espacios, se reconoce en este proceso un importante potencial y un aspecto que podría ser útil para el fortalecimiento y la incidencia en políticas públicas, así como para visibilizar las acciones y programas de desarrollo tanto de la APF como de las fundaciones. La Gráfica 11 da una idea sobre la relevancia del intercambio de información entre ambos actores institucionales.

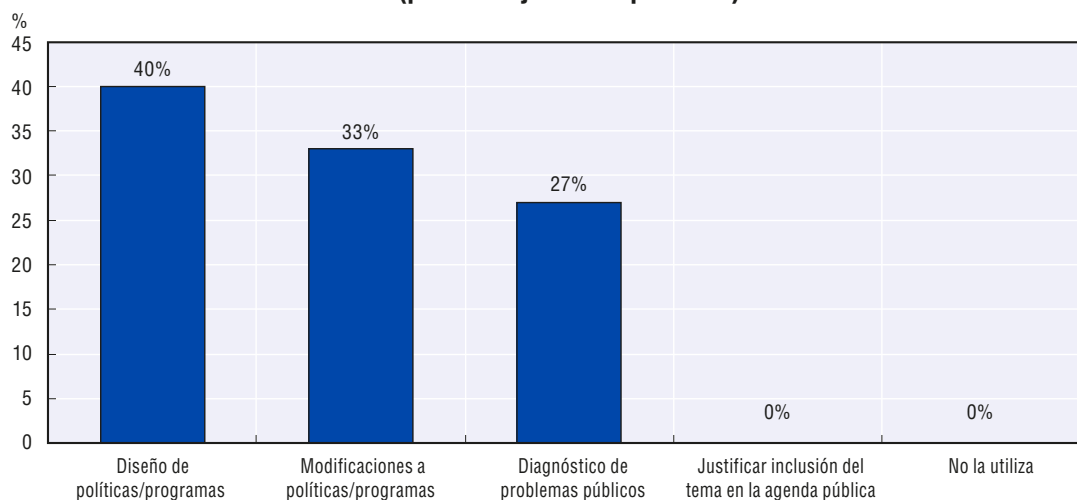
Gráfica 11. **Propósitos del intercambio de información (porcentaje de respuestas)**



Desde el ángulo de las fundaciones, la información que posee la APF es valiosa, en la medida en que el gobierno tiene diagnósticos y construye mapas amplios en diversos ámbitos de la problemática social y los interrelaciona. Lo anterior es valorado por las fundaciones, porque esta información les ayuda a focalizar y contextualizar sus propias intervenciones en sectores y áreas geográficas definidas y con poblaciones mucho más pequeñas y específicas, según se pudo observar en el grupo focal correspondiente.

Por el otro lado, las fundaciones y otras OSC pueden llegar a conocer a fondo y de manera mucho más cercana, espacios microsociales y contribuir al desarrollo de las capacidades de sus actores. En algunos casos las fundaciones constituyen verdaderamente testigos presenciales o “laboratorios sociales” en regiones remotas donde el GF y sus múltiples instituciones difícilmente llegan o lo hacen de manera muy esporádica o fragmentaria. En este sentido se encontró que la información generada por las fundaciones es utilizada por la APF como insumo para la elaboración de diagnósticos en el 27% de los casos, para la elaboración general de los programas en el 40% y para fundamentar cambios o modificaciones a las políticas públicas en el 33% (Gráfica 12).

Gráfica 12. Uso gubernamental de la información generada por las fundaciones (porcentaje de respuestas)



Fundaciones y APF se pueden apoyar mutuamente en la construcción de diagnósticos sobre la problemática social, en el impulso y mejora de la implementación de sus programas y proyectos o en su evaluación, gracias al intercambio de información especializada y estratégica, tal y como en cierta medida ocurre hoy en día, pero sólo en pequeña proporción. El 25% de las fundaciones intercambian información con la APF sobre temáticas y zonas geográficas en las que trabajan, investigaciones el 24%, presupuestos el 22%, evaluaciones de programas y proyectos el 20% y en menor medida, el 10% intercambia información sobre los miembros de su órgano de gobierno.

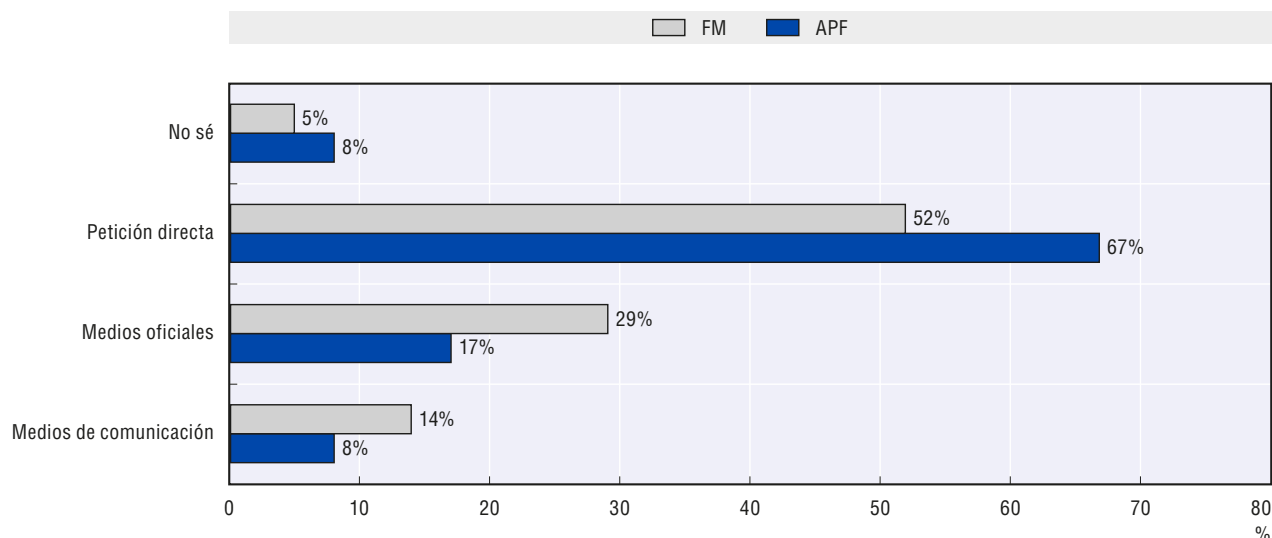
Para profundizar el intercambio de información, es importante que este tipo de interacción tenga una naturaleza eminentemente técnica y que esté motivada, principalmente, con el objetivo de crear conjuntamente intervenciones y mucho menos como un mecanismo para promocionar los proyectos y acciones propias.

Mecanismos de georreferenciación de poblaciones vulnerables, rutas logísticas, diagnósticos de especificidades culturales y sociales a nivel regional y local, particularidades topográficas, experiencias de atención exitosas, acompañamiento y monitoreo de proyectos y programas, evaluaciones de desempeño o impacto, entre otras, son el tipo de información que podría y debería fluir de manera mucho más abundante entre las fundaciones y la APF. Sin embargo, es precisamente el tipo de información que muy ocasionalmente han compartido mutuamente.

b) Mecanismos para el intercambio de información

Al igual que el diálogo, el intercambio de información precisa de mecanismos que le den vida. Los datos nos revelan que en la mayoría de las ocasiones en que ocurre este intercambio, se genera por medios informales a través de la petición directa según el 67% de los servidores públicos y el 52% del personal de las fundaciones. Por otra parte, en cifras totales, los mecanismos formales o institucionales más utilizados por ambos actores son los medios oficiales, seguido de los medios de comunicación (Gráfica 13).

Gráfica 13. Mecanismos de intercambio de información entre fundaciones y APF (porcentaje de respuestas)



Lo importante aquí, sin embargo, es la necesidad de ampliar el uso de procesos más institucionales de intercambio de información.

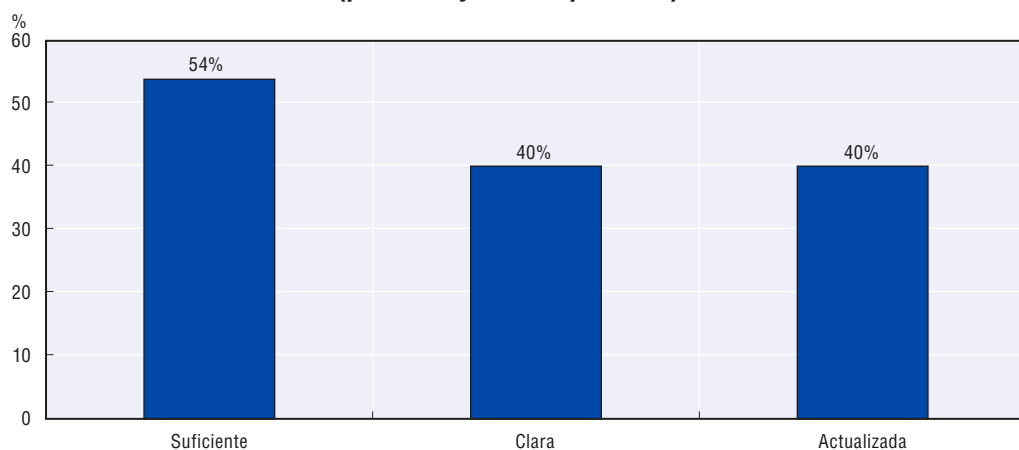
c) Características de la información

En términos de suficiencia, claridad y actualización, la información generada por las fundaciones es mejor valorada por su contraparte que la información proporcionada por la APF. Sin embargo, hay bajos niveles de respuesta para este reactivo, en particular cuando solamente el 12% de las fundaciones encuestadas y el 29% de los servidores públicos contestaron. De esta baja participación se desprenden, sin embargo, algunos datos interesantes como por ejemplo que el grupo de servidores del GF tendió a respuestas más homogéneas mientras que el grupo de fundaciones aportó respuestas más diversas.

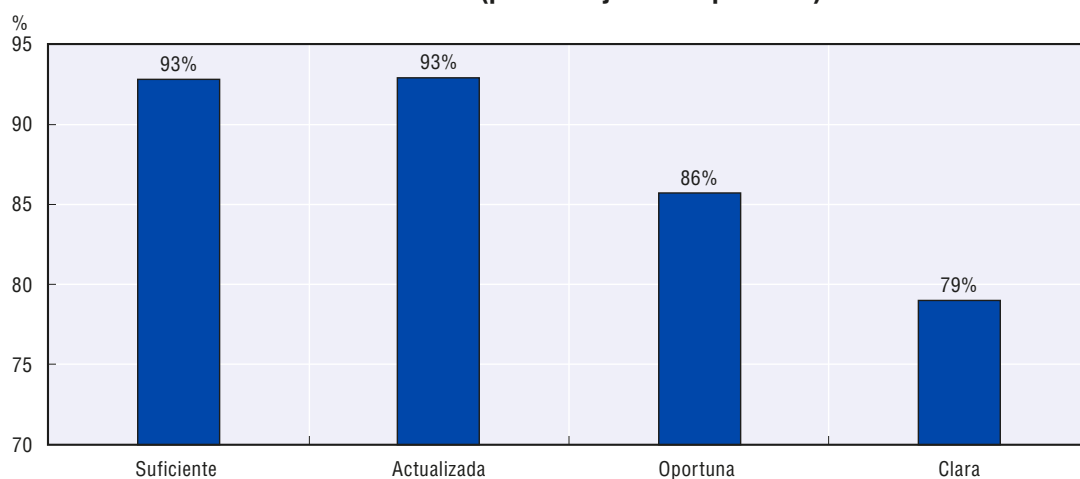
En lo que se refiere a las fundaciones se observa que para el 54%, la información generada por la APF es suficiente; pero en el 60% de las opiniones se encontró que dicha información no es clara ni está actualizada (Gráfica 14). En contraste, los servidores tienen mejores valoraciones respecto de la información que proviene de las fundaciones, toda vez que el 93% opina que es suficiente y está actualizada. En este sentido, el 79% y 86% de los servidores públicos señalan que es clara y oportuna, respectivamente (Gráfica 15).

Probablemente, la explicación más importante al respecto, es que en el GF existen mejores capacidades técnicas para la captación de información proveniente de otros actores y la que se produce en su misma estructura. En los grupos focales (particularmente en el de las fundaciones) se señaló que a menudo la información proveniente de la APF es de difícil acceso, debido a un tema de transparencia. Pero también en términos de su claridad en sentido técnico, ya que a veces es extremadamente compleja.

Gráfica 14. Valoración de fundaciones sobre la información generada por la APF (porcentaje de respuestas)



Gráfica 15. Valoración de la APF sobre la información generada por las fundaciones (porcentaje de respuestas)



Con todo, como producto del análisis que aquí se hace, es previsible que en el futuro aumente paulatinamente el grado de conocimiento de la información que cada uno de estos actores produce y que se confluya en este objetivo por una ruta que implique la estandarización de la información. Un ejemplo de ello, es la reciente aprobación de la Alianza para el Gobierno Abierto, que tiene como objetivo mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes en la APF, pero sobre todo, hacer más asequible la información generada por ésta para todo tipo de público.

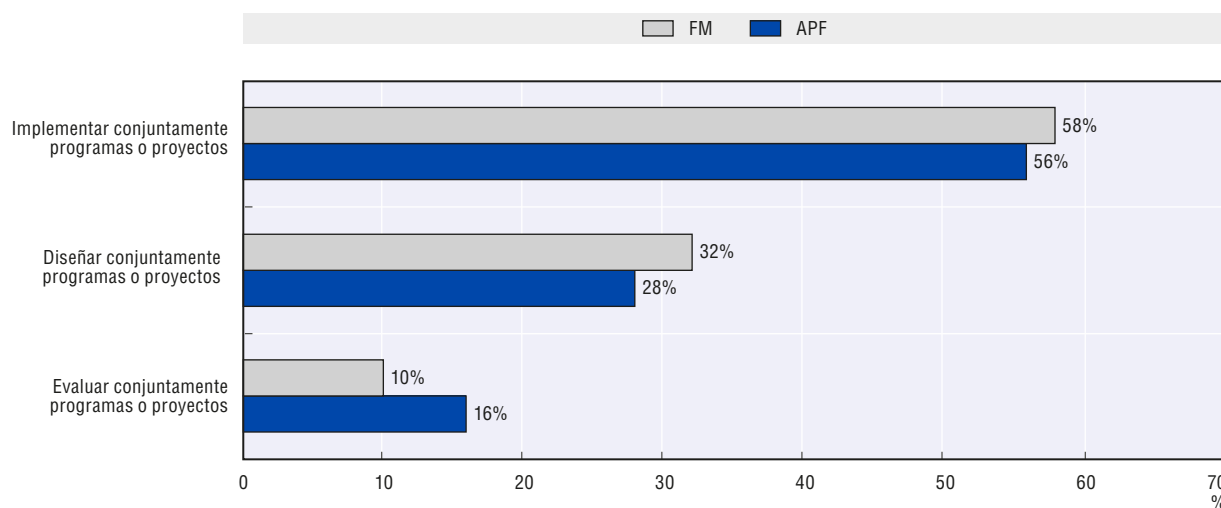
Construcción de alianzas

En esta sección se presenta el análisis sobre las características de las alianzas en México, y de los obstáculos y problemas que se enfrentan para su construcción y desarrollo.

a) Caracterización de las alianzas entre fundaciones y APF en México

Tanto para servidores públicos como para los miembros de los equipos operativos de las fundaciones hay una valoración positiva de las alianzas (79% de los encuestados), que son usualmente más formales y permiten intercambios más profundos. De esta manera, una alianza típica entre fundaciones y la APF en México se instituye formalmente mediante instrumentos jurídicos con el objetivo de implementar conjuntamente programas o proyectos específicos de corto plazo y en donde, en la mayoría de los casos, el GF participa con la disposición de recursos financieros o en especie. De lo anterior se advierte que si bien los actores institucionales de las alianzas se ven motivados para potenciar y mejorar las intervenciones que se hacen en poblaciones vulnerables, responden por lo general a objetivos más instrumentales de política pública, en donde la implementación conjunta de proyectos, seguida del diseño y la evaluación de programas y proyectos, respectivamente, conforman la secuencia de prioridades de estas alianzas (Gráfica 16).

Gráfica 16. Principales características instrumentales de las alianzas entre fundaciones y APF (porcentaje de respuestas)

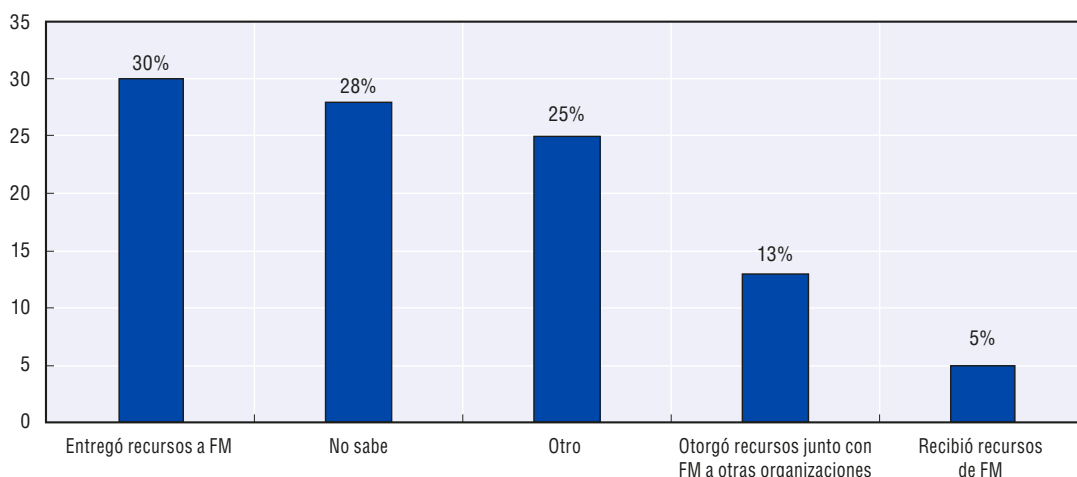


En términos de temporalidad, en su conjunto, la mayoría de las fundaciones y los servidores públicos consideran que las alianzas son de corto plazo, mientras que solamente el 32% de ellos las identifican como estratégicas o de largo plazo, esto es orientadas al establecimiento de programas o proyectos.

Por otro lado, el 80% de los encuestados (fundaciones y servidores públicos) consideran que predominan las alianzas de tipo formal, esto es constituidas por medio de un convenio firmado por ambas partes, con una estructura que la gobierna y con definiciones claras en cuanto a funciones, responsabilidades y tiempos. Para el resto, esto es el 20%, las alianzas son por lo general informales para las cuales no se precisan convenios. Los servidores públicos no ven en las fundaciones un actor importante en cuanto a financiamiento se refiere, desde esta perspectiva no le resultan actores relevantes. Existen distintos tipos de alianzas en donde la naturaleza de los recursos intercambiados además de los simbólicos pueden ser tanto financieros como en especie. Según el 30% de los servidores públicos, el flujo de recursos va de la APF hacia las

fundaciones, mientras que solamente el 5% de los encuestados afirmó que su dependencia recibía recursos provenientes de fundaciones. Al respecto es interesante resaltar que el 28% de los servidores públicos dijeron desconocer si su dependencia o entidad tenía algún intercambio de recursos con las fundaciones (Gráfica 17).

Gráfica 17. Recursos financieros y en especie según APF (porcentaje de respuestas)



b) Obstáculos y problemas en la construcción de alianzas

La construcción de alianzas entre las fundaciones y la APF es un proceso creciente pero relativamente poco utilizado en la actualidad en México. Tal como ocurre en las temáticas anteriores, al menos idealmente, el proceso de construcción de alianzas entre ambos actores se percibe como un mecanismo que permite potenciar y mejorar las intervenciones que se hacen en poblaciones vulnerables en materia de promoción del desarrollo. La construcción de alianzas multiplica las capacidades institucionales, permite la mejora en los procesos de detección de poblaciones objetivo y potencial, ayuda a especificar las metas de la intervención, la focalización territorial, el reconocimiento de las herramientas y metodologías más adecuadas, la selección de los mecanismos de ejecución más eficientes y una evaluación en doble o tercera vía que gana en calidad y grados de objetividad.

El proceso de construcción de alianzas incluye varias fases: primero, el reconocimiento de una temática o de un problema específico en el que ambos actores tengan un interés prioritario confluyente. Posteriormente, la localización (particularmente de las fundaciones) y contacto con los actores relevantes. Más adelante, comprende el proceso de acuerdo y estipulación del proyecto común, además de la formalización de los instrumentos jurídicos correspondientes. Finalmente, está el proceso de ejecución del proyecto colaborativo y la evaluación del impacto en las poblaciones beneficiarias. Para su materialización hay obstáculos importantes que limitan enormemente su uso en la actualidad. En los grupos de enfoque se detectaron algunos de ellos, los cuales se enumeran a continuación:

1. Por cuestiones normativas, la construcción de alianzas con instituciones privadas (tanto fundaciones como otros actores de la sociedad civil mexicana o incluso con empresas privadas) es muy complicada. La tramitología es sumamente compleja y difícil y hace a los actores, gubernamentales y no gubernamentales, pensar dos veces la posibilidad de iniciar un proceso de este tipo.

2. Además de los procesos administrativos, el marco jurídico en general está permeado por la desconfianza, lo cual deriva en rigurosos, y a veces excesivos, controles financieros y de cumplimiento de las metas estipuladas, con lo cual se encarecen los costos de la cooperación.
3. También, hay un reconocimiento explícito por parte de los servidores públicos de que los principales aliados para el aterrizaje de los programas y acciones impulsados a nivel central son los estados y los municipios. Lo problemático en este caso es que para las fundaciones, los servidores públicos a nivel local, en muchos casos son muy informales y sus acciones están orientadas continuamente por la rentabilidad electoral.

“Hay un peligro en los puestos de gobierno, en donde hay demasiados cambios por la política. No hay criterios técnicos justos para cambiar a las personas en los puestos públicos. No hay que quitar a los operadores de campo, los que están en centro no ven la importancia de que estas personas sigan en esos puestos. La burocracia se volvió prescindible, y no siempre lo es. Son los que hacen muchas veces el puente y que la gente reconozca en la administración pública a alguien del gobierno.” (Servidor público, entrevistado el 16 de octubre del 2015)

El problema de la constante movilidad de los servidores públicos en sus cargos es otro de los principales factores localizados que complica la construcción de alianzas, así como la continuidad y formalización de las interacciones y sinergias. El aprendizaje y la renovación de la voluntad y compromiso del nuevo servidor público con la alianza construida previamente, son procesos difíciles que implican la inversión de recursos y que no necesariamente culminan favorablemente.

“La demanda de la institución donde trabajo es por convocatoria, a manera de asegurarle presupuesto y oportunidad. Pero la dinámica de los presupuestos hace que a veces se salga con convocatorias extemporáneas o que los recursos lleguen cuando no es el mejor tiempo agrícola. Lo que se ha hecho es trabajarlas con el tiempo suficiente para que el recurso sea oportuno. Cuando se elige la manera de repartir el recurso, se planea, queda acotado y bien. De esa manera la posibilidad de que haya resultados es mejor.” (Servidor público, entrevistado el 16 de octubre del 2015)

Dicha situación ocurre particularmente con alianzas de más largo plazo y costosos proyectos de inversión.

Se detectó también la dificultad para establecer acuerdos o alianzas multianuales debido al sistema presupuestario y fiscal con que opera el GF. Para las fundaciones, esta problemática limita mucho la construcción de alianzas a más largo plazo, ya que comúnmente sus proyectos e iniciativas contemplan plazos mayores a un año y lograr contratos multianuales con el GF sigue siendo un proceso administrativo extremadamente complicado. Además, los propios tiempos presupuestarios y financieros de la APF en la operación con base anual también dificultan la construcción de alianzas con las fundaciones, debido a que la entrega en tiempo de los recursos de contratos y convenios ocurre rara vez de acuerdo con

lo estipulado. Por supuesto, estos problemas afectan a los procesos de planeación de las fundaciones y de otros actores sociales que construyen alianzas con la APF. Es común, a decir de las fundaciones, que ellas mismas se vean obligadas a financiar los proyectos conjuntos y posteriormente se les reembolsan los recursos invertidos.

III. RECOMENDACIONES

En esta sección se proponen un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar el diálogo, el intercambio de información y las alianzas entre las FM y la APF. Las recomendaciones provienen del conjunto de las estrategias metodológicas que formaron parte de este trabajo. Por un lado, se tomó en cuenta el diagnóstico analizado en la sección anterior y por otro las recomendaciones surgidas en los grupos focales y entrevistas con los servidores públicos de entidades gubernamentales y con los directores de fundaciones. De especial importancia en la elaboración de estas recomendaciones fueron los dos talleres específicos en torno a los proyectos productivos de generación de ingresos, pues uno de los objetivos de dichos talleres era la producción y validación de sugerencias para mejorar las relaciones entre la APF y las fundaciones que atienden esta problemática.

Se presentan cuatro grandes recomendaciones, cada una con propuestas específicas y sugerencias de los actores que pueden promoverlas. Las tres primeras recomendaciones son de carácter general y aplicables a la diversidad de temáticas que se abordan en las relaciones entre APF y fundaciones. La cuarta recomendación está orientada a mejorar las relaciones entre ambos actores en el caso específico del impulso de los proyectos productivos.

La Tabla 2 presenta un resumen de las recomendaciones, cuya explicación se desarrolla a lo largo de la sección.

Tabla 2. Resumen de las recomendaciones

RECOMENDACIONES	QUIÉN
1. Reforzar los enlaces entre los esfuerzos existentes de coordinación entre fundaciones para promover el aprendizaje entre pares, y para facilitar las interacciones con la APF • Difundir programas exitosos para construir a partir de las lecciones aprendidas • Mapear los espacios de relacionamiento e informar sobre su funcionamiento • Armonizar el lenguaje para facilitar el intercambio de información • Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF • Crear grupos temáticos • Promover la inclusión progresiva de las propuestas de las fundaciones en las decisiones de la APF	Fundaciones
2. Crear una plataforma para el intercambio de información • Hacer un mapeo de programas de fundaciones y agencias gubernamentales • Fomentar el aprendizaje interinstitucional entre dependencias de gobierno • Institucionalizar mecanismos de intercambio de información así como su uso adecuado por parte de ambos actores • Establecer alianzas y compartir los datos con organizaciones regionales y globales	Fundaciones y APF
3. Mejorar el marco normativo y reglamentario • Promover el establecimiento de presupuestos multianuales en la APF • Simplificar los convenios de colaboración entre fundaciones y dependencias de la APF • Establecer una mayor estabilidad en las reglas de operación • Institucionalizar acuerdos para garantizar su permanencia durante los cambios de administración • Profundizar el carácter decisorio de los espacios de diálogo	APF
4. Establecer una alianza multiactor para trabajar con proyectos productivos • Trabajar con el conjunto de la cadena de valor en torno a planes de desarrollo regional • Difundir programas y las lecciones aprendidas de estrategias de apoyo a proyectos productivos exitosos • Revisar los objetivos e indicadores de los proyectos productivos apoyados por la APF • Establecer un mecanismo de evaluación participativo de la alianza, con el conjunto de actores participantes en ella	Fundaciones y APF

3.1 Reforzar los esfuerzos de coordinación entre fundaciones para promover el aprendizaje entre pares y facilitar las interacciones con la APF

Un importante paso para facilitar el diálogo, el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre fundaciones es reforzar los enlaces y sinergias en los espacios informales de coordinación que ya existen. Ello, no sólo facilitaría el intercambio y aprendizaje a partir de los programas de las fundaciones, sino que permitiría fomentar el desarrollo de iniciativas y proyectos conjuntos,

el establecimiento de una agenda propia y la realización de propuestas de acción en temas prioritarios con el gobierno. Idealmente, un grupo podría surgir de esta coordinación y convertirse en un mecanismo con representatividad y legitimidad para establecer diálogos y acuerdos con el gobierno y con otros actores.

Para avanzar en esta recomendación se podría tener como ejemplo los varios esfuerzos que se han iniciado en México para facilitar la coordinación entre fundaciones, tales como el Foro de Donantes e Inversionistas Sociales creado y promovido por CEMEFI, la Alianza de Fundaciones Comunitarias (Comunalia), el nodo mexicano de RedEAmérica y el grupo que reúne las fundaciones internacionales. Representantes de cada grupo se podrían reunir para hablar sobre sus prioridades respectivas, proponer las orientaciones generales, invitar a otras fundaciones, diseñar las actividades principales y promover su desarrollo.

Existen en América Latina diversas asociaciones de fundaciones que pueden servir de referente para la colaboración entre FM. Entre estas asociaciones se destacan la Asociación de Fundaciones Empresariales de Colombia (AFE), el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas de Brasil (GIFE) y el Grupo de Fundaciones y Empresas de Argentina (GDPE) (Tabla 3). Estas asociaciones tienen funciones de promoción y difusión de las actividades de sus miembros, proveen información sobre el sector, capacitan y apoyan a sus miembros, fomentan la colaboración entre miembros y con otros actores clave, establecen mecanismos de interlocución con el gobierno y generan espacios de aprendizaje entre pares y de gestión del conocimiento (Villar, 2015: 137-139).

Tabla 3. Asociaciones de fundaciones de Brasil, Colombia y Argentina

	Brasil	Colombia	Argentina
Nombre	Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE)	Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE)	Grupo de Fundaciones y Empresas (GDPE)
Año de creación	1995	2008	1995
Tipo y número de miembros	Asociados: 130 • Institutos y fundaciones empresariales: 58% • Empresas: 13% • Institutos y fundaciones comunitarias: 3% • Institutos y fundaciones familiares: 8% • Institutos y fundaciones independientes: 18%	Miembros: 60 • Empresariales y multiempresariales: 71.6% • Familiares: 23.3% • Independientes: 5%	Socios: 33 • Fundaciones empresariales: 55% • Fundaciones independientes: 18% • Empresas: 27%

Fuente: Villar, 2015: 139.

Entre las tareas a realizar en estos espacios de interacción de fundaciones, se pueden señalar las siguientes:

- **Difundir programas exitosos de colaboración entre las fundaciones y con el gobierno, para construir a partir de lecciones aprendidas**

Las fundaciones pueden aprender sobre las estrategias de colaboración entre ellas y con el gobierno, a partir de la documentación de casos de colaboración. Para esto es importante identificar y sistematizar programas realizados en conjunto por varias fundaciones o proyectos implementados en colaboración, así como analizar los factores de éxito y resultados de los mismos. El desarrollo de esta tarea y su difusión posterior motivará futuras iniciativas de colaboración, las cuales contarán con orientaciones más claras para su desarrollo.

Para este aprendizaje y difusión se pueden fomentar diferentes formatos de diálogo y aprendizaje presenciales como foros, congresos, paneles, coloquios, blogs, etc. Igualmente, se puede explorar la creación de espacios virtuales para la interacción. La publicación de los resultados de los eventos de aprendizaje, junto con casos, manuales y guías surgidas a partir de las lecciones aprendidas facilitará el diseño de nuevas iniciativas de colaboración.

- **Mapear los espacios de relacionamiento e informar sobre su funcionamiento**

Junto a la difusión de los programas exitosos de colaboración, es importante analizar los espacios de relacionamiento en los que dialogan e intercambian información las fundaciones y la APF. Conocer los criterios de invitación, las dinámicas de interacción, sus logros y retos y en general las lecciones aprendidas para su buen funcionamiento sería una información de mucha utilidad para mejorar estos espacios en el futuro.

Por otro lado, en la perspectiva de difundir las lecciones aprendidas sería de gran valor elaborar diferentes productos de comunicación (videos, documentos, guías, etc.) sobre los mecanismos de relacionamiento y los factores claves para su buen funcionamiento.

- **Armonizar el lenguaje para facilitar el intercambio de información**

Es posible fomentar el intercambio de información por medio de la construcción de formatos claros para servidores públicos y fundaciones en donde el lenguaje se equipare y los términos utilizados sean los mismos. Por ejemplo, generar acuerdos sobre conceptos como entidades filantrópicas, fundaciones, alianzas, tipos de recursos, contrapartidas, etc. sería de gran utilidad. El desarrollo de un lenguaje compartido y un entendimiento de términos es fundamental para avanzar en el intercambio de información. Una asociación de fundaciones o un ente coordinador podría jugar un papel importante en esta armonización de términos.

- **Establecer un programa de capacitación continua para servidores públicos del GF y las fundaciones**

Teniendo en cuenta que se requiere promover una nueva cultura de la colaboración entre fundaciones y agencias del GF, sería importante crear un programa de capacitación que pueda impartirse continuamente a los servidores públicos y a los equipos de las fundaciones. Este programa debería contemplar aspectos como: importancia de la colaboración y formación de alianzas público-privadas para el desarrollo del país, diferentes tipos de colaboración entre fundaciones y la administración pública, casos exitosos de colaboración, factores claves para las iniciativas de colaboración, mecanismos y procedimientos para la creación de alianzas y evaluación de la colaboración, entre otros.

El programa podría contar con recursos públicos y con recursos de las mismas fundaciones y ser gestionado por la asociación de fundaciones.

- **Establecer grupos temáticos**

De acuerdo a las prioridades establecidas, se pueden crear grupos para trabajar en temas específicos, lo cual permite que los participantes contribuyan de forma activa en las áreas en las que tienen mayor interés y conocimiento. Un ejemplo puede ser el trabajo de intercambio de experiencias sobre cómo utilizar la información pública y, a su vez, cómo presentar la información elaborada por las propias fundaciones para que sea de interés para los programas públicos.

Desde el año 2008 el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) ha desarrollado la Cuenta Satélite de Instituciones sin Fines de Lucro que busca medir el peso del tercer sector en la economía nacional como proporción del PIB. Esta medición, impulsada desde la sociedad civil, es apoyada por un comité técnico de fundaciones y otras OSC, para asesorar al INEGI en el entendimiento del universo que pretenden analizar así como en traducir la información técnica para que la misma sea accesible al público de las organizaciones.

- **Promover la inclusión progresiva de las propuestas de las fundaciones en las decisiones de la APF**

La existencia de un espacio de coordinación de fundaciones permitirá en el futuro que sus miembros desarrollen propuestas para generar un ambiente más favorable para su desarrollo y fortalecimiento, así como para la creación de condiciones adecuadas para el trabajo colaborativo con el gobierno. El contar con propuestas bien elaboradas y con un ambiente de confianza entre las fundaciones y la APF permitiría promover la inclusión progresiva de las propuestas de las fundaciones en las decisiones de la APF.

3.2 Crear una plataforma de intercambio de información

Actualmente no existe en México un mecanismo que permita consultar de manera ágil los programas de las fundaciones y de la APF. Hacer un mapeo de programas, temas y territorios en los que trabajan las fundaciones y de políticas y programas federales, y crear un mecanismo para poder compartir dicha información, sería algo que contribuiría a un mejor conocimiento mutuo del quehacer de ambos actores.

Existen algunas plataformas que servirían de base para la creación del mecanismo propuesto. Fondos a la Vista, una iniciativa de Alternativas y Capacidades, contiene información financiera y temática producida por el gobierno (Sistema de Administración Tributaria –SAT– e Instituto Nacional de Desarrollo Social –INDESOL), pero no sobre las relaciones que las fundaciones tienen con el gobierno (ver www.fondosalavista.mx). En ese sentido, fomentar un espacio que en tiempo real presente información sobre los diversos mecanismos de interacción del GF con las fundaciones en particular añadiría un valor a la relación y permitiría a otros actores ser conscientes de la importancia y la posibilidad de interacción entre los actores.

Existen algunas iniciativas a nivel de América Latina que podrían servir de referencia para el diseño de la plataforma. En Colombia, la AFE cuenta con la Plataforma Estratégica de Gestión de Proyectos, lanzada a finales de 2014. En esta plataforma se puede encontrar información relevante de los proyectos de cada una de las fundaciones (área geográfica, enfoques de atención, poblaciones y áreas temáticas de los proyectos). Los proyectos que se visualizan allí se comparten con el Mapa Social que promueve el Gobierno Nacional que contiene las inversiones sociales privadas y públicas en los diversos municipios del país.¹⁵ Recientemente CEMEFI lanzó la Plataforma de Inversión Social (Pladis), la cual busca ser una ventana de proyectos entre organizaciones que cuentan con los Indicadores de Institucionalidad y Transparencia de esta institución y las Empresas Socialmente Responsables que buscan instituciones con las cuales generar alianzas.

En Argentina el GDFE lanzó en 2014, el Mapa Georeferencial de la Inversión Social Privada, que permite hacer consultas sobre los programas de las fundaciones por temas, subtemas, montos, localización geográfica, iniciativa, tipo de entidad y población destinataria. Los resultados se visualizan en un mapa con distintos íconos para facilitar la lectura y análisis.¹⁶

En cualquiera de estos casos, no hay una clara intencionalidad de vinculación gubernamental. La plataforma de intercambio de información podría ser una tarea que se desarrolle conjuntamente entre los esfuerzos de coordinación entre fundaciones con alguna dependencia, como la Secretaría de Desarrollo Social o con el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL). Además de la creación de la plataforma se propone realizar las siguientes tareas que además de complementar la interacción entre los actores ayudaría a alimentar este sistema.

- **Hacer un mapeo de programas de fundaciones y agencias gubernamentales**

Para hacer un mapeo lo más completo posible de los programas y proyectos de las fundaciones, así como de las agencias gubernamentales, se requiere crear incentivos para que ambos aporten información sobre sus programas. Un factor importante para generar interés en aportar información es la elaboración de un sistema de búsquedas a nivel municipal e incluso a nivel de colonias para el caso de las grandes ciudades, pues esto permite que tanto las instituciones gubernamentales y las fundaciones como los ciudadanos del municipio puedan identificar quién está trabajando en las diferentes áreas sociales y que se promuevan las alianzas y sinergias entre los actores.

- **Fomentar el aprendizaje interinstitucional entre dependencias de gobierno**

Así como el aprendizaje entre las fundaciones es importante para avanzar en el conocimiento de lo que funciona y lo que no funciona en sus intervenciones, igualmente lo es el aprendizaje entre las dependencias del gobierno que tienen a su cargo programas sociales. Las lecciones que se puedan derivar de este aprendizaje contribuirán al mejor diseño de sus propios programas y los de otras dependencias.

Es pertinente que la propia APF proponga actividades de capacitación entre servidores públicos en contacto con la sociedad civil, durante las cuales se puedan plantear este tipo de experiencias. Es igualmente importante que este aprendizaje se considere desde la jerarquía burocrática, pues de nada sirve que el servidor público operativo esté capacitado e informado si esto no permea en los tomadores de decisión dentro de su dependencia.

- **Institucionalizar mecanismos de intercambio de información, así como su uso adecuado por parte de ambos actores**

Para dejar de lado peticiones directas entre servidores públicos y personal de las fundaciones, es importante establecer procesos permanentes y regulares de intercambio de información que conduzcan a la institucionalización de las relaciones mutuas. Este intercambio de información no se limita a la promoción de experiencias propias, sino que se orienta al objetivo de co-crear intervenciones y por tanto debe ser un proceso más permanente y más regular, dejando atrás paulatinamente la petición directa y puntual entre servidores públicos y personal de las fundaciones.

Más allá del intercambio de información, un tema muy importante en el que se puede promover el intercambio de experiencias es en el uso adecuado de la información emitida por las dependencias del GF. Lo idóneo es que las fundaciones cuenten con personal experto y familiarizado con la información producida por el GF teniendo así la posibilidad de un diálogo más profesionalizado, incrementando la posibilidad de llegar a alianzas.

De manera similar, para el caso del GF, es necesario que se familiaricen con la información producida por las fundaciones, entendiendo que ésta generalmente está mucho más acotada y focalizada que la que produce el GF. Aun así, cabe recordar que las acciones de las fundaciones y de otras instituciones de la sociedad civil se pueden considerar como “laboratorios sociales” de programas y proyectos a escala privada que, de ser exitosos, pueden posteriormente ser buenos pilotos para programas públicos de mayor envergadura.

- **Establecer alianzas y compartir los datos con organizaciones regionales y globales**

Existen diversas organizaciones y redes regionales y globales que tienen información importante para México y que se podrían alimentar de la información que se produzca en México. Algunas de esas redes, como RedEAmérica, orientada al desarrollo de comunidades

El Programa de Coinversión Social, operado por el INDESOL, por ejemplo, ha logrado institucionalizar un proceso muy sólido de dictaminación de proyectos de OSC para ser financiados con recursos públicos.

sostenibles, o Reduca, orientada al tema de la educación, tienen miembros en México, lo cual facilitará el trabajo colaborativo. Otras organizaciones como el Foundation Center de Estados Unidos han colaborado en iniciativas en México, como Fondos a la Vista, y posiblemente estarán interesados en continuar con el apoyo a entidades mexicanas. A nivel global, la alianza con WINGS, la iniciativa global de asociaciones y entidades de apoyo a donantes, y la OCDE contribuiría a la generación de información que pueda analizarse en el contexto internacional. WINGS está

desarrollando un proyecto para contar con información de calidad que sea comparable entre países, el Data Charter, en el cual participa el CEMEFI. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE se está esforzando para captar cada vez con mayor efectividad los flujos filantrópicos para el desarrollo, para completar sus estadísticas gubernamentales.

3.3 Mejorar el marco normativo y reglamentario

Para generar un mejor ambiente para la colaboración entre fundaciones con la APF es importante fortalecer el marco normativo y reglamentario actual. Esta es una tarea de las mismas agencias de gobierno, pero las propuestas que de manera coordinada realicen las fundaciones serán de gran importancia. Algunas ideas para estos cambios normativos son las siguientes:

- **Promover el establecimiento de presupuestos multianuales en la APF**

La falta de presupuestos multianuales y especialmente la tardanza con la que los presupuestos anuales se transfieren, genera dificultades para el establecimiento de alianzas de largo plazo y para el trabajo conjunto entre fundaciones y la APF. El lograr tener presupuestos multianuales que garanticen continuidad y desembolsos oportunos contribuiría de manera importante a facilitar la colaboración. Al respecto es necesario trabajar con el poder legislativo para disminuir el rezago en la entrega de recursos federales a los programas que atienden a las OSC.

La OCDE ha propuesto al gobierno mexicano considerar los presupuestos multianuales como estrategia para llevar adelante los programas a mediano y largo plazo. Esta propuesta se alinea con la visión de la OCDE en torno a la eficiencia y eficacia de la multianualidad presupuestal (OCDE, 2009).

La multianualidad en estricto sentido es compleja en México, si bien existen otros mecanismos que pueden ser promovidos para tener cierta seguridad sobre el presupuesto anual de las organizaciones. De cualquier manera, la multianualidad es un tema pendiente no sólo en este ámbito sino en muchos más espacios de la APF.¹⁷

- **Simplificar los convenios de colaboración entre fundaciones y dependencias de la APF**

Existen experiencias de colaboración entre fundaciones y agencias de la APF en diversos temas y bajo diversos esquemas de convenios. Sería importante que las diferentes agencias gubernamentales pudieran compartir y analizar los formatos de convenio, aprender sobre las mejores formas de realizarlos y socializar las propuestas más adecuadas y sencillas para la elaboración de futuros convenios.¹⁸

- **Establecer una mayor estabilidad en las reglas de operación y que todo apoyo a la sociedad civil organizada sea a través de programas con reglas de operación**

Las reglas de operación propuestas por la APF en sus numerosos programas para la promoción del desarrollo determinan de manera importante el tipo de relacionamiento y el alcance de la colaboración entre el gobierno y las fundaciones. Estas reglas son muy variadas entre las diferentes agencias, pero tienen en común el cambio continuo por parte de la administración pública y su complejización año tras año. Estos cambios permanentes dificultan la planeación de largo plazo por parte de las fundaciones y desincentivan la colaboración. Tener reglas de operación más estables y elaboradas a partir de un buen análisis de lo que ha funcionado bien para la APF y para las fundaciones contribuiría a facilitar la colaboración y a la generación de alianzas público-privadas. Además, existe un buen número de apoyos públicos entregados a las organizaciones sociales que no se rigen bajo reglas de operación, lo cual da pie a acciones propicias a menos transparencia y rendición de cuentas.

Esta tarea con las reglas de operación pasa por el análisis conjunto de las mismas por parte de las diversas agencias del GF y por la generación de propuestas de cambio por parte de fundaciones que hayan tenido experiencia directa con las mismas. Las fundaciones que participen en el espacio de coordinación podrán hacer un análisis de este tema y proponer los ajustes pertinentes.

- **Institucionalizar acuerdos para garantizar su permanencia durante los cambios de administración**

Varias iniciativas de colaboración exitosas han terminado por la rotación de las personas encargadas de las dependencias gubernamentales. La institucionalización de acuerdos y el establecimiento de convenios de largo plazo permitirá que la colaboración no dependa solamente de la voluntad de los servidores públicos en turno, sino que se conciba como un proceso institucional de relación y de trabajo colaborativo entre la administración pública y las fundaciones, sin importar las personas que lo establecen.

- **Profundizar en el carácter decisorio de los espacios de diálogo**

Es recomendable avanzar en el uso de los espacios institucionales de diálogo creados por la APF. Los foros, comités, consejos, encuentros y cualquiera de las otras más de veinte alternativas de mecanismos de diálogo existentes el día de hoy, cuentan con la participación de algunas fundaciones. Sin embargo, dado que en la mayoría de los casos estos espacios tienen un carácter consultivo que suele no derivar en decisiones de política pública, existen pocos incentivos para una participación mayor. Conviene avanzar en la perspectiva de hacer que estos espacios adquieran paulatinamente un mayor peso decisorio en la gestión de algunos de los asuntos públicos.

Para avanzar en esta tarea hay varios caminos complementarios. Por parte de la APF, la Unidad de Desarrollo Político y Fomento Cívico de la Secretaría de Gobernación se encuentra elaborando junto con el PNUD un análisis sobre los espacios de diálogo en las dependencias federales en los que pueden participar las OSC, especificando el objetivo de estos espacios, así como los mecanismos para la participación de las organizaciones.

Las fundaciones de manera coordinada podrían elaborar un mapa de la participación de éstas en los mecanismos de diálogo institucionalizados para conocer los alcances de su participación.

Paralelamente, se puede buscar la colaboración de la Red Iberoamericana de Gobiernos para la Vinculación con la Sociedad Civil a fin de conocer los diversos mecanismos institucionales de diálogo existentes en los diversos países que conforman la red y recuperar las lecciones aprendidas que pudieran ser aplicadas a México.

A partir de estos mapas, y teniendo en cuenta el estudio del PNUD realizado al respecto, se podría elaborar una estrategia de participación en aquellos espacios que se consideren estratégicos, sea por su vinculación temática con fundaciones o bien porque se trata de espacios transversales que permiten una incidencia mayor por parte de las fundaciones en la agenda social gubernamental. Con esta misma información se podrían elaborar propuestas para profundizar en el papel decisorio de los espacios más relevantes.

3.4 Establecer una alianza multiactor para el trabajo relacionado con proyectos productivos

Por la importancia que tienen los proyectos productivos en la agenda gubernamental y por la experiencia acumulada en este campo por parte de las fundaciones, éste es un tema en el cual se puede avanzar en el establecimiento de alianzas entre las fundaciones y la APF.

A nivel de la APF, existen alrededor de 40 programas orientados al apoyo de proyectos productivos de generación de ingresos de poblaciones vulnerables. El intercambio de experiencias y de lecciones aprendidas entre estos programas es muy bajo, por lo cual las lecciones aprendidas y las buenas prácticas tienen muy poca difusión a nivel de estas agencias.

Por otro lado, a nivel de las relaciones entre fundaciones y la APF existe una mayor relación y colaboración entre aquellas que trabajan en el campo de los proyectos productivos, en comparación con otros campos. Sin embargo, la mayor parte de estas relaciones se establecen de forma bilateral y en algunos casos de manera oportunista.

La mayor parte de alianzas se realizan actualmente entre una dependencia gubernamental y una fundación. Esto es así pues en general los servidores públicos priorizan la implementación de las políticas como objetivo de la alianza, mientras que las fundaciones priorizan la consecución de recursos en el establecimiento de la colaboración. Es deseable que las alianzas rebasen el carácter puramente instrumental que en muchas ocasiones se establecen entre ambos actores y pensar en asociaciones donde conjuntamente se diseñen las iniciativas y los objetivos de la colaboración.

También se debe buscar que las alianzas sean de más largo plazo y tengan como propósito aumentar la escala e impacto. La colaboración entre varias fundaciones y agencias del gobierno contribuiría a este propósito en tanto permite generar sinergias, complementar fortalezas y acelerar el aprendizaje colectivo sobre temas de importancia para el país.

Por lo tanto, se propone impulsar, como parte de esta iniciativa, una alianza de largo plazo, con múltiples actores y que diseñada conjuntamente por ellos contribuirá a generar ejemplos que se difundan entre fundaciones y la APF.

De manera concreta, AMEXCID, conjuntamente con dos o tres representantes del sector fundacional (por ejemplo, Fundación Walmart, Fundemex, Fundación PepsiCo) y de servidores públicos con experiencia en el tema y en el trabajo colaborativo con fundaciones (por ejemplo el Instituto Nacional del Emprendedor –INADEM–, el Instituto Nacional de la Economía Social –INAES–, PROSPERA) podrían crear una alianza piloto para trabajar en un tema específico que consideraran prioritario. Esto implicaría reunirse para identificar sinergias entre sus estrategias respectivas, probablemente crear un comité directivo, establecer objetivos comunes y repartirse las responsabilidades.

Esta alianza piloto igualmente podría desarrollar algunas de las tareas que se proponen a continuación.

- **Trabajar con el conjunto de la cadena de valor en torno a planes de desarrollo regional**

El apoyo a los proyectos de generación de ingresos en los programas de la APF se ha realizado básicamente a través de subsidios y asistencia técnica para mejorar la producción. Sin embargo, como lo han mostrado diversas iniciativas de negocios inclusivos, el éxito y la sostenibilidad de las iniciativas productivas requiere trabajar con el conjunto de la cadena de valor (proveeduría de bienes y servicios, producción, comercialización, etc.) por lo cual es importante tener un enfoque sistémico de apoyo y no limitarse a contribuciones puntuales (GIZ, 2015: 1-3). Es conveniente crear agendas sectoriales conectadas con las apuestas sectoriales del país y con planes de desarrollo regional y local que permitan trabajar con este enfoque sistémico y con la articulación de diversos actores (empresas, inversionistas, gobierno, asociaciones de pequeños productores en torno a los proyectos productivos) (GIZ, 2015: 91).

- **Difundir programas y las lecciones aprendidas de estrategias de apoyo a proyectos productivos exitosos**

En México hay algunas iniciativas que han trabajado con un enfoque sistémico y con el conjunto de la cadena de valor. Por ejemplo, en el campo de la agricultura sostenible Walmart y Ashoka han impulsado dos eventos donde se han establecido acuerdos y orientaciones de trabajo para integrar a los pequeños productores en cadenas de valor de importantes empresas, desarrollar modelos de producción más eficientes y plataformas comerciales que generen mayor escala y mejoren los ingresos de los pequeños productores. También se ha propuesto la creación de una plataforma que sistematice la información y facilite la vinculación de diversos actores (Expok, 2015).

Por otro lado, la agencia alemana GIZ ha producido un importante documento sobre los negocios inclusivos en México y Colombia donde analiza los actores, los ecosistemas y los modelos de negocio utilizados, y propone, a partir de casos exitosos, una serie importante de recomendaciones para promoverlos (GIZ, 2015).

Tener en cuenta las lecciones aprendidas y las recomendaciones es fundamental para transformar la práctica de subsidio permanente a los productores en programas de construcción de capacidades, asesoría técnica y apoyo financiero para que los productores puedan participar activamente en una lógica productiva y adaptarse a las exigencias del mercado y de los procesos de comercialización. El análisis conjunto del ecosistema institucional para los proyectos de generación de ingresos (programas federales y estatales, entidades donantes, instituciones de apoyo técnico, fortalecedoras, comercializadores, intermediarios, empresas, proveedoras y compradoras, etc.) contribuiría de manera importante al rediseño de los programas.

- **Revisar los objetivos e indicadores de los proyectos productivos apoyados por la APF**

Actualmente los incentivos para los servidores públicos están puestos para que el presupuesto se ejerza pero no para invertir en proyectos orientados a resultados y en la generación de las capacidades necesarias para la sostenibilidad de los emprendimientos económicos. Los indicadores de evaluación y los criterios de fiscalización se centran en desembolsos financieros o en actividades realizadas, más que en resultados y en sostenibilidad de las iniciativas productivas. Es importante revisar conjuntamente entre servidores públicos y directivos de fundaciones, los objetivos y los indicadores utilizados para evaluar los programas gubernamentales de apoyo a proyectos productivos, pues estos indicadores pueden generar incentivos perversos para el trabajo de largo plazo y la sostenibilidad de las iniciativas de generación de ingresos. Transformar los criterios de fiscalización también contribuiría a crear opciones de apoyo más creativas para los servidores públicos y más orientadas a la generación de alternativas productivas sostenibles.

- **Establecer un mecanismo de evaluación participativo de la alianza, con el conjunto de actores participantes en ella**

Desarrollar evaluaciones participativas de los proyectos productivos, en las cuales se involucre a los diversos actores presentes en la cadena de valor, puede ser un mecanismo de aprendizaje importante para extraer lecciones para el apoyo de futuros proyectos.

Recuadro 3. Alianzas públicas-privadas

“Nosotros estamos convencidos de que no puede lograrse ningún cambio sistémico si no hay coparticipación del sector gubernamental con el no gubernamental. Y eso es lo que define de alguna manera lo que debe ser una alianza pública privada para el desarrollo (APPD). Una coparticipación no solamente en inversión, sino en misión, en visión, en responsabilidades, en compromiso y también en fondeo. Para nosotros en Un Kilo de Ayuda no se va a lograr un entregable – y en nuestro caso el entregable más importante es erradicar la desnutrición infantil – si no hay una coparticipación pública privada” (Palabras del Director de un Kilo de Ayuda, en Promotora Social México y Fundación CIDEAL, 2013: 83).

CONCLUSIONES

Este trabajo ha permitido mostrar algunos de los avances existentes en México en materia de mecanismos de diálogo, información y establecimiento de alianzas entre las fundaciones y las diferentes agencias de la APF. Si bien es cierto que se encontraron más mecanismos de colaboración e intercambio de lo que al inicio del trabajo se esperaba, también es cierto que hay un largo camino por recorrer para desarrollar el potencial de la colaboración entre fundaciones y gobiernos.

Por un lado, es importante reconocer que la relación entre ambos actores es intensa y se fortalece día con día. Hay un cierto grado de reconocimiento sobre la labor que hacen las fundaciones por parte del GF y, a su vez, las primeras buscan crecientemente ampliar el impacto de sus intervenciones y programas apoyándose cada vez más en el segundo. Esto ha derivado en una más amplia participación en espacios de diálogo, un mayor intercambio de información y la búsqueda de cada vez más alianzas estratégicas entre ambos. Por otro lado, lo problemático es que prima un desconocimiento amplio entre cada uno de estos actores, los insuficientes lazos colaborativos que se han creado son muy pragmáticos y directos y prevalece una rigidez burocrática-administrativa en la APF, que complica muchas veces la intensificación de la relación entre ambos actores. Esto provoca que el diálogo entre ellos sea superficial, que el intercambio de información sea muy errático y poco sistemático y que las alianzas sean coyunturales y de corto plazo.

Por ello, si bien es de reconocer que la colaboración entre las fundaciones y el GF es prometedora en términos del trabajo coordinado en la promoción del desarrollo en México, su potencial todavía es muy amplio. Esta relación presenta muy importantes ventanas de oportunidad y de mejora.

Tomando en cuenta lo anterior, se observa que existe una gran oportunidad de avanzar en el reconocimiento mutuo y en el entendimiento del aporte que podrían tener para el desarrollo del país si se incrementara, profesionalizara e institucionalizara la colaboración entre fundaciones y las agencias del GF. Para esto se propusieron cuatro grandes recomendaciones:

1. Reforzar los esfuerzos de coordinación entre fundaciones para promover el aprendizaje entre pares y para facilitar las interacciones con la APF
2. Crear una plataforma para el intercambio de información
3. Mejorar el marco normativo y reglamentario
4. Establecer una alianza multiactor para trabajar con proyectos productivos

Se piensa que estas recomendaciones generales y el conjunto de actividades que de ellas se desprenden pueden ser insumos útiles que podrían contribuir a sumar y potenciar el alcance de los esfuerzos de dos conjuntos de importantes actores del desarrollo. De esa manera se generarían las sinergias necesarias para enfrentar algunos de los grandes desafíos y problemáticas sociales de México.

El caso de México aquí desarrollado es una experiencia piloto de alcance nacional que puede ofrecer algunas enseñanzas para aquellos países que tengan especial interés en conocer las relaciones existentes entre los gobiernos y sus instituciones filantrópicas, particularmente las fundaciones. Esta investigación tiene también un alcance internacional, dado que la metodología con que fue desarrollada se hizo pensando en que pudiera ser utilizada en ámbitos diversos y diferentes contextos nacionales. Aplicar dicha metodología en una variedad de países permitirá el intercambio de aprendizajes, la comparación de experiencias y exponenciar la posibilidad de ayudar a otras naciones a trabajar de mejor manera con su sector filantrópico nacional.

Notas

1. Las reglas de operación son el conjunto de disposiciones que especifican la forma de operar de un programa: objetivos, población, beneficiarios, tipos de apoyo, derechos, obligaciones y sanciones, procedimientos para la ejecución y para la evaluación, etc.
2. OECD Network of Foundations Working for Development (Red de Fundaciones de la OCDE Trabajando para el Desarrollo), en <http://www.oecd.org/site/netfwd/>.
3. Comunalía es una red de fundaciones comunitarias que inició sus operaciones en el año 2010.
4. En el Glosario (Anexo 1) se puede encontrar una definición precisa de cada una de estas categorías.
5. En el Glosario (Anexo 1) se encuentran las definiciones operativas precisas de estos tres conceptos, las cuales se emplearon para el diseño de la investigación y la ejecución del proyecto.
6. En el Anexo 2 se presentan tres casos que permiten ejemplificar cada una de las directrices en las relaciones entre las fundaciones y el GF.
7. Las dependencias federales reportan a través de estos enlaces acciones de fomento a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en el Anexo del Informe Anual de las Acciones de Fomento y de los Apoyos y Estímulos Otorgados por Dependencias y Entidades de la APF a favor de OSC, que anualmente entrega el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión.
8. www.prospera.gob.mx.
9. PROSPERA mantiene otras líneas de trabajo como salud, educación e inclusión social. No se analizan en este documento porque no corresponden a los temas seleccionados.
10. El estar orientados al mercado significa que no son iniciativas de autoconsumo y que se espera que los procesos de producción y comercialización se guíen por la demanda del tipo de mercado seleccionado para la venta de los productos.
11. Villar et al. (2014) advierten la existencia de 131 organizaciones de este tipo en el país, de las cuales el 64% fueron creadas por alguna de las 500 empresas más importantes de México.
12. Todas las gráficas mostradas en este apartado son elaboración propia.
13. Estos datos son consistentes con la investigación de Villar et al. (2014), en donde se afirma que el 60% de las fundaciones empresariales cuenta con un fondo patrimonial.
14. Tipo de cambio de pesos por dólar americano 16.80 a 4 de diciembre de 2015.
15. <http://afecolombia.org/es-es/LasFundaciones>
16. <http://www.gdfedatos.org.ar/mapa/>
17. El tema de la multianualidad presupuestal no es sencillo de resolver puesto que implica el compromiso de diversas fuerzas políticas y una estabilidad fiscal que en estos momentos no posee el país. En sectores tan estratégicos como el educativo, la seguridad y el agroindustrial se han propuesto presupuestos multianuales sin que hasta ahora sean tangibles. Actualmente sólo existe esta multianualidad para obras de infraestructura y los demás programas se han resuelto por medio de fideicomisos. En México, de acuerdo a la Ley de Responsabilidad Hacendaria, el presupuesto federal se determina de forma anual. La única forma tangible de lograr la multianualidad es modificando esta ley, pero ello implica contar con una estabilidad fiscal.
18. Es posible considerar algunos ejemplos como los acuerdos de trabajo establecidos entre Fundación Gonzalo Río Arronte y el GF, pues la colaboración entre ambos actores ha logrado trascender cambios administrativos y de gobierno.

Referencias

- AGCED (2014), *Comunicado de la Reunión de Alto Nivel de México*, 16 de abril de 2014. Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo: Orientarse Hacia una Agenda del Desarrollo Incluyente Post-2015, disponible en http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2014/07/SPA_Final-ConsensusMexicoHLMCommunique.pdf.
- Anheier, H. (2000), "Dimensions of the Third Sector: Comparative Perspectives on Structure and Change", *Working paper series* Queensland University of Technology, Program on Nonprofit Corporations, No. 89.
- Butcher García-Colín, J. (coord.) (2013), *Generosidad en México: fuentes, cauces y destinos*, Porrúa, México.
- CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía) (2010), *Fundaciones y entidades donantes en México*, CEMEFI, México.
- Expok (2015), *Promueven la creación de modelos inclusivos que apoyen a pequeños productores agrícolas*, 24 de junio, disponible en: <http://www.expoknews.com/promueven-la-creacion-de-modelos-inclusivos-que-apoyen-a-pequenos-productores-agricolas/>, consultado en octubre de 2016.
- Fundación Corona y Banco Mundial (2002), *"Creación y consolidación de alianzas: Elementos metodológicos para el trabajo en alianza entre el sector público, el sector privado y las organizaciones civiles"*, Fundación Corona, Bogotá.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) GmbH (2015), *Negocios inclusivos en México y Colombia. Una mirada a los actores, los ecosistemas y los modelos de negocio*, México.
- Hevia, F. y E. Isunza Vera (2006), *Relaciones sociedad civil—Estado en México: Un ensayo de interpretación*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, CIESAS, México.
- Lechner, N. (1997), "Las tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, No. 61, CEPAL, Chile, pp. 7-17.
- Messner, D. (1999), "Del Estado céntrico a la 'sociedad de redes'. Nuevas exigencias a la coordinación social", en N. Lechner et al. (coords.), *Reforma del Estado y Coordinación Social*, México: Plaza y Valdés e IIS-UNAM, México, pp. 77-121.
- Muñoz, H. (2013), *Entramado Entrampado institucional de las organizaciones de la sociedad civil en México*, CEMEFI, México.
- OECD Network of Foundations Working for Development de la OCDE (OECD netFWD), European Foundation Centre (EFC), Fundación Stars, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS), Fundación Rockefeller (2014), *Líneas directrices para una acción filantrópica más eficaz*, <http://www.oecd.org/site/netfwd/theguidelinesforeffectivephilanthropicengagementepes.htm>, consultado en septiembre de 2016.
- OCDE (2009), *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075962-es>.
- Promotora Social México y Fundación CIDEAL (2013), *Alianzas público privadas para el desarrollo en México. Una apuesta para el futuro*, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108754/Alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo-en-MX.pdf>, consultado en octubre de 2016.
- PROSPERA (2016), "Componente Prospera Vinculación", disponible en <https://www.gob.mx/prospera/documentos/componente-prospera-vinculacion>, consultado en septiembre de 2016.
- Rodríguez, F. (2015), *"Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2015"*, presentación realizada en el marco de la Reunión de Responsables de Coordinación de la Administración Pública Federal en relación al Compromiso de Gobierno CG-090 "Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada", llevada a cabo el 26 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo532.pdf>, consultado en julio de 2016.
- Salamon, L. y W. Wojciech (2004), *Global Civil Society: An Overview, Volume II*, Kumarian Press, Boomfield, CT.
- SEGOB (2016), *Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2015*, México. <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=26y>.

- SEGOB (2014), "DECRETO por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social", Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014.
- Villar, R. (2015), *Recursos privados para la transformación social. Filantropía e inversión social privada en América Latina hoy*, Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE) de Colombia, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Grupo de Fundaciones y Empresas (GDPE) de Argentina, Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) de Brasil, Fundación Avina y Avina Américas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS), Colombia.
- Villa, R.; J. Butcher; L. Gandini y S. Sordo (2014), *Fundaciones empresariales en México: un estudio exploratorio*. Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), Centro de Investigaciones y Estudios sobre Sociedad Civil, AC (CIESC), Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM), México.
- WINGS (Worldwide Initiative for Grantmaker Support) (2015), *Glossary*, disponible en: <http://www.wingsweb.org/?page=glossary>, consultado en septiembre de 2015.

ANEXO 1. GLOSARIO

Alianza: “Una relación abierta y horizontal establecida entre socios activos cuya fortaleza radica en los aportes distintos pero complementarios que cada uno hace para alcanzar un propósito común acordado por todos” (Fundación Corona y Banco Mundial, 2002). Por relaciones abiertas y horizontales se hace referencia a relaciones estructuradas con criterios de igualdad y a reglas de juego convenidas entre los socios o aliados, usualmente establecidas en mecanismos contractuales definidos de manera previa y oficialmente.

Diálogo: Acercamiento o contacto institucionalizado o informal donde se posibilita que los actores intercambien opiniones y perspectivas sobre una realidad o propósito específico a través de la consulta, comités, comisiones, consejos, juntas, foros, testigos sociales, entre otros.

Fundaciones familiares: Entidades que realizan donaciones a partir de los rendimientos de un patrimonio familiar enajenado para este objeto o de donaciones que realiza una familia de forma regular para apoyar determinados programas, instituciones o causas. Su consejo directivo o patronato está conformado principalmente por los miembros de la familia.

Fundaciones empresariales: Organizaciones privadas sin fines de lucro, orientadas al beneficio público, establecidas por una empresa, constituidas como entidades legalmente independientes, pero con estrechos vínculos con la empresa a nivel estratégico, financiero y del gobierno mismo de la fundación (Villar et al. 2014).

Fundaciones multiempresariales: Aquellas formadas por grupos de empresas que les proveen de un patrimonio propio o recursos regulares.

Fundaciones comunitarias: Organizaciones colectivas, autónomas y sin fines de lucro, formadas por un grupo de individuos y orientadas al desarrollo de una comunidad o región delimitada geográficamente.

Fundaciones intermediarias: Están constituidas para administrar fondos provenientes de entidades públicas y privadas, establecen criterios para el otorgamiento de los recursos y dan seguimiento a la operación de los programas que apoyan (CEMEFI, 2010).

Fundaciones internacionales en México: Cuentan con un patrimonio proveniente de fuentes extranjeras, pero tienen oficinas de representación en México y programas estratégicos. Es decir que no se incluye a las fundaciones que trabajan desde una sede en el extranjero y que tienen proyectos en México.

Intercambio de información: El flujo de información no rutinario u obligatorio que normalmente ocurre entre la APF y las fundaciones, es decir, más allá de los datos o información que por ley están obligados a compartir. Surge a partir de las capacidades para enviar, recibir y utilizar información entre las fundaciones y la APF respecto de diversos aspectos, tal es el caso de presupuestos, datos contables, personal, modelos de incidencia, metodologías, prácticas, evaluaciones, indicadores e investigaciones, entre otros.

Proyectos productivos: Los proyectos productivos de generación de ingresos son iniciativas de emprendedores que se organizan en OSC o en empresas y que tienen como objetivo el generar ingresos “autónomos y sostenibles” a través de los procesos de comercialización y venta en algún tipo de mercado (PROSPERA, 2016). El estar orientados al mercado significa que no son iniciativas de autoconsumo y que se espera que los procesos de producción y comercialización se guíen por la demanda del tipo de mercado seleccionado para la venta de los productos.

ANEXO 2. EJEMPLOS DE RELACIÓN FUNDACIONES Y GOBIERNO FEDERAL DE ACUERDO CON LAS DIRECTRICES OCDE

A continuación se presentan tres casos que permiten ejemplificar lo que se entiende en el presente reporte de investigación cuando se habla de acciones coordinadas en términos de las relaciones entre las fundaciones y el GF:

Diálogo Fundación PepsiCo

La Fundación PepsiCo ha participado en una variedad de proyectos con el GF. Uno de ellos es resultado de una iniciativa del Foro Económico Mundial para trabajar con productores agrícolas en situación de pobreza. La iniciativa invitó a empresas y gobierno para generar diálogos y estimuló la formación de alianzas para impulsar programas productivos.

Objetivo: Utilizar la sinergia del diálogo entre los grupos que participaron en la iniciativa compuestos por empresas y productores agrícolas para crear nuevas asociaciones civiles buscando consolidar la relación con la secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Para cada uno de estos grupos, se crearon espacios de diálogo donde se generaron alternativas para la producción y comercialización de sus productos.

Forma de Trabajo: Plantear metas y objetivos claros además de establecer los compromisos de cada uno de los participantes.

Colaboradores: El gobierno ha contribuido de manera importante a crear sinergias entre los grupos y diferentes actores de la cadena productiva y la Fundación ha apoyado a las organizaciones civiles para que tengan la capacidad en la implementación de los proyectos y para mejorar su productividad.

Resultados: Se demuestra el valor de la colaboración. Existen muchas posibilidades de trabajo conjunto y oportunidades del gobierno para apoyar o colaborar en proyectos pilotos. Cuando estos proyectos toman la dimensión que los gobiernos requieren, los volúmenes tienen el potencial de crecer de manera exponencial. La evaluación de impacto de diversos pilotos, junto con la sistematización de los procesos son elementos claves para la generación de conocimiento por parte de las fundaciones y constituyen un potencial importante que podría ser aprovechado por el gobierno. Cuando se conocen a fondo los procesos de gobierno y cómo se abordan sus estructuras de relación es más factible lograr resultados contundentes entre OSC y gobierno.

Alianzas

Fundación Haciendas del Mundo Maya (FHMM)

El proyecto de hoteles boutique de Starwoods Hotels and Resorts, en la Península de Yucatán, inició en los primeros años de la década de los noventa con la adquisición, rescate y rehabilitación de las haciendas henequeneras, para desarrollar un proyecto hotelero orientado por un modelo de turismo sustentable. Con este modelo se generó el compromiso de promover el desarrollo de las comunidades a través del apoyo y la creación de nuevas fuentes de trabajo formales, microempresas comunitarias que han fortalecido la economía local, y diversas acciones comunitarias.

En el 2002, a raíz del panorama desolador que dejó el huracán Isidoro a su paso por la Península de Yucatán, se refuerza el compromiso social asumido en la región y el grupo crea la Fundación Haciendas del Mundo Maya, AC (FHMM).

Objetivo: Su misión es generar en las comunidades rurales mayas de alto valor patrimonial y cultural de la Península de Yucatán, un desarrollo microregional sustentable, que permita elevar la calidad y las condiciones de vida de sus habitantes, a través del desarrollo cultural y turístico, con la participación de la población como promotores de sus propios proyectos de bienestar social.

Forma de trabajo: Se trabajó con materiales originales provenientes de la zona, con la ayuda de los pobladores que aportaron no sólo la mano de obra, sino su conocimiento en materiales y formas de construcción, y posteriormente fueron capacitados para brindar los servicios de hotelería. La población joven, que en muchos casos emigraba por falta de oportunidades, se incorporó al proyecto y familias enteras regresaron a vivir en sus comunidades

Partiendo de las iniciativas de cada comunidad, se promueve la participación de los habitantes de las comunidades en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo sustentables en las siguientes áreas: 1) Salud, 2) Desarrollo personal y familiar, 3) Educación, 4) Rehabilitación de vivienda, 5) Medio ambiente, 6) Proyectos productivos y 7) Infraestructura comunitaria.

Colaboradores: Para el desarrollo de sus proyectos la FHMM ha trabajado en colaboración con los gobiernos locales y estatales de Campeche y Yucatán, fundaciones empresariales y empresas como Fomento Cultural y Fomento Social Banamex, Fundación Merced, Fundemex, Peñoles, Cemex, Kellogg Foundation y Fundación Walmart, entre otras. También cuenta con el apoyo de centros de investigación y universidades de la región.

Resultados: Este esfuerzo abrió el camino para que hoy cerca del 90% de los empleos generados por las Haciendas los ocupen habitantes de sus comunidades.

A través de sus programas la FHMM ha creado y fortalecido organizaciones comunitarias y comités ciudadanos, ha promovido nuevos liderazgos y generado capacidades individuales y colectivas que permiten una mayor participación ciudadana en la orientación de los destinos de sus localidades.

Alianzas **Alianza México por Haití**

El 12 de enero de 2010 se registró una catástrofe humanitaria de muy graves dimensiones en Haití; un terremoto de 7 grados en la escala de Richter devastó al país caribeño, dejando 316 000 personas muertas, 350 000 heridas, y alrededor de 1.5 millones de habitantes sin hogar.

Ante las consecuencias del desastre, la comunidad internacional se movilizó para brindar auxilio a los pobladores de la nación más pobre de América Latina. México tomó un papel de liderazgo en los trabajos de socorro, estableciendo un puente aéreo y marítimo que permitió transportar poco más de 15 000 toneladas de ayuda donada por el gobierno y la sociedad mexicana. Tras las tareas de rescate y ayuda humanitaria inició el despliegue de programas y proyectos de mediano y largo plazo que, más allá de la emergencia, han procurado incidir en el desarrollo sustentable de Haití.

Objetivo: Desarrollar proyectos de infraestructura básica en Haití.

Inversión: 5.5 millones USD (dólares estadounidenses).

Forma de trabajo: Los gobiernos de ambos países convinieron centrar esfuerzos de cooperación en cuatro sectores primordiales: educación, salud, agricultura y desarrollo socioeconómico.

De manera adicional a estos esfuerzos se impulsaron fórmulas novedosas de colaboración público-privada, como la denominada Alianza México por Haití, constituida en noviembre de 2010 con el objetivo de desarrollar proyectos de infraestructura básica en el país caribeño.

Colaboradores: Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, ahora Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), así como siete organizaciones privadas: Fomento Social Banamex (FSB), Fundación BBVA Bancomer, Fundación Chrysler, Fundación Cuervo, Fundación Televisa, Fundación Azteca y Unidos por Ellos.

Resultados:

1. La Escuela de Oficios México-Haití-Nuestros Pequeños Hermanos que, ubicada en la localidad de Tabarre, brindará educación técnica a poco más de 8 000 alumnos.
2. El Centro de Apoyo Integral México-Haití-Mensajeros de la Paz, también localizado en Tabarre, que ofrecerá servicios de educación, albergue y medicina a 500 niños e indirectamente a 4 000 personas del área.
3. El Centro Educativo-Orfanato México-Haití-Mission Haiti, en Duverger, en el Departamento de Nippes.
4. El Centro Educativo Rural México-Haití-Petit Boucan, en Gressier, en el Departamento Oeste, que junto con el de Mission Haiti, beneficiará a alrededor de 400 niños.
5. La Clínica de Atención Primaria México-Haití-Fond des Blancs, ubicada en el Departamento del Sur, que brindará servicios de medicina general, odontología, laboratorio y farmacia.

Se estima que las obras, en su conjunto, benefician a 1 630 000 personas en Haití. De ellas, la mayoría serán menores en estado de orfandad. De este modo, mediante la aportación de obras de infraestructura básica y la renovación de apoyos en muy distintos ámbitos de la cooperación técnica, México ratificó su histórica solidaridad con la causa latinoamericana y caribeña, en aras de un desarrollo sustentable que complementa los esfuerzos del Estado haitiano para recuperar su capacidad de progreso.

Es de destacar que la Alianza México por Haití, se ha convertido en un hito en la conformación de alianzas público-privadas (APP) para el desarrollo, la experiencia de conjuntar los esfuerzos gubernamentales y del sector filantrópico en México comprueba que la vinculación estratégica entre actores potencia, apalanca y cataliza los esfuerzos oficiales en materia de desarrollo.

ANEXO 3. MATRIZ DE RELACIÓN ENTRE RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

A continuación se presenta una matriz que relaciona las observaciones obtenidas a través del diagnóstico realizado con las recomendaciones que presentamos. No fue posible desarrollar una recomendación por cada observación puesto que muchos elementos van más allá de la relación de las fundaciones con el GF y es materia de otro tipo de recomendaciones mucho más profundas en torno a la dinámica y estructura de la APF, pero en este cuadro se hacen notar dichas ventanas de oportunidad.

Directriz	Diagnóstico	Recomendación
General	Prevalece un desconocimiento importante entre ambos actores sobre los propósitos, funciones y limitantes de cada uno.	Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF. Armonizar el lenguaje para facilitar el intercambio de información. Hacer un mapeo de programas de fundaciones y agencias gubernamentales.
	En algunas de las fundaciones, hay limitantes en capacidades y disposición para impulsar el trabajo colaborativo con el GF.	Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF.
	Algunas FM ven al GF exclusivamente como proveedor de recursos (particularmente financieros).	Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF.
	La diferencia en los tiempos presupuestales restringe la posibilidad de proponer iniciativas con una planeación multianual.	Promover el establecimiento de presupuestos multianuales en la APF. Institucionalizar acuerdos para garantizar su permanencia durante los cambios de administración.
	Dificultad normativa para contar con instrumentos jurídicos adecuados, lo suficientemente flexibles y expeditos, que faciliten la relación.	Simplificar los convenios de colaboración entre fundaciones y dependencias de la APF. Establecer una mayor estabilidad en las reglas de operación. Institucionalizar acuerdos para garantizar su permanencia durante los cambios de administración.
	Entre los servidores públicos existe una resignación ante un escenario rígido que no da cabida para interpretar de manera flexible la normatividad.	Este tema trasciende la relación entre fundaciones y APF, sin embargo, se recomienda que las fundaciones tengan en cuenta las limitantes administrativas y legales de los servidores públicos y, en ese tenor, desarrollen propuestas tangibles y acotadas a las capacidades de éstos y las dependencias.
Diálogo	Hay una constante movilidad de los servidores públicos en sus cargos.	Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF. Fomentar el aprendizaje interinstitucional entre dependencias de gobierno.
	Los espacios de diálogo son poco flexibles y con mucho rigor técnico y protocolario, lo que en el corto y mediano plazo los hace poco atractivos y con alcances muy limitados y puede desincentivar la participación.	Este punto va más allá de la relación entre fundaciones y APF pues está directamente ligado con la normatividad gubernamental. Sin embargo, proponemos que en la medida de sus posibilidades, los servidores públicos consideren espacios de diálogo que sean diseñados con la intención de hacer atractiva la participación.
	La naturaleza de los espacios de diálogo no es decisoria, lo que provoca expectativas fallidas o no cumplidas.	Profundizar el carácter decisorio de los espacios de diálogo.
	Falta de conocimiento de la existencia de los espacios de diálogo.	Mapear los espacios de relacionamiento e informar sobre su funcionamiento.
	Falta de frecuencia y constancia en los espacios de diálogo.	Este punto va más allá de la relación entre fundaciones y APF pues está directamente ligado con la normatividad gubernamental. Sin embargo, proponemos que instancias como la Comisión de Fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil coordinen y monitoreen los espacios de diálogo existentes y propongan calendarios de actividades que sean conocidos por los actores interesados.

Directriz	Diagnóstico	Recomendación
Intercambio de información	La información que se produce en ambos frentes se conoce de manera fragmentaria y con poca profundidad.	Crear una plataforma para el intercambio de información. Establecer alianzas y compartir los datos con organizaciones regionales y globales.
	La complejidad y el volumen de información que produce la APF rebasa las capacidades de captación y análisis que tienen la mayoría de las fundaciones.	Institucionalizar mecanismos de intercambio de información, así como su uso adecuado por parte de ambos actores.
	La información generada por la APF es de difícil acceso, no es clara y no está actualizada.	Institucionalizar mecanismos de intercambio de información, así como su uso adecuado por parte de ambos actores.
	El GF difícilmente emplea la información generada por las fundaciones debido a las dificultades de acceso a la información, las limitaciones en su fundamentación, deficiencias en su sistematización e irrelevancia para los propósitos de su dependencia o entidad.	Institucionalizar mecanismos de intercambio de información, así como su uso adecuado por parte de ambos actores.
	Hay una falta de conocimiento de la información producida por las fundaciones y la información puede resultar demasiado focalizada y segmentada.	Crear una plataforma para el intercambio de información. Establecer un programa de capacitación continua para fundaciones y servidores públicos de la APF.
Alianzas	Las alianzas son mayormente de corto plazo, para proyectos específicos o actividades muy puntuales.	Institucionalizar acuerdos para garantizar la permanencia de las alianzas durante los cambios de administración.
	Los servidores públicos desconocen si su dependencia o entidad tenía algún intercambio de recursos con las fundaciones.	Esta problemática rebasa los elementos de trabajo entre fundaciones y GF puesto que está relacionada con las prácticas burocráticas de las instituciones de gobierno. Sin embargo, recomendamos que particularmente en las áreas que colaboran directamente con la sociedad civil, se fomente una cultura de diálogo dentro de la propia dependencia para que los servidores públicos a nivel operativo conozcan la vinculación que existe con OSC y las características de dicha vinculación.
	Por cuestiones normativas, la construcción de alianzas con instituciones privadas es muy complicada.	Simplificar los convenios de colaboración entre fundaciones y dependencias de la APF.
	En las alianzas existentes los controles financieros y de cumplimiento de las metas estipuladas son rigurosos, y a veces excesivos.	Institucionalizar acuerdos para garantizar su permanencia durante los cambios de administración. Promover el establecimiento de presupuestos multianuales en la APF.
	Existe dificultad para establecer acuerdos o alianzas multianuales debido al sistema presupuestario y fiscal anual con que opera el GF.	Promover el establecimiento de presupuestos multianuales en la APF.

ANEXO 4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA RELACIÓN ENTRE LAS FUNDACIONES Y EL GOBIERNO FEDERAL

Se presenta una síntesis de las principales fortalezas y debilidades localizadas en las relaciones entre las fundaciones y el GF. Las mismas han sido consideradas para la elaboración y sistematización de una serie de recomendaciones presentadas en la sección III, para el fortalecimiento e institucionalización de la relación entre estos actores clave en la promoción del desarrollo.

	General	Diálogo	Intercambio de información	Generación de alianzas
Fortalezas	La relación FM-GF se intensifica, el 80% de los servidores públicos encuestados expresaron haber colaborado con alguna fundación en los últimos doce meses.	Existen espacios y mecanismos materializados en foros, consejos, comités, comisiones, entre otros.	Las FM consideran que la información que posee la APF es valiosa, en la medida en que el gobierno provee diagnósticos y construye mapas amplios en diversos ámbitos de la problemática social	Las FM y la APF tienen una valoración positiva de las alianzas (79% de los encuestados)
	Los servidores públicos valoran a las FM por su legitimidad y capacidad de implementación.	Para las FM y los servidores públicos los espacios de diálogo han traído beneficios, especialmente en el conocimiento y unión de intereses con su contraparte.	Las FM usan información de la APF para la elaboración de diagnósticos y programas y para fundamentar cambios o modificaciones de las políticas públicas.	Las alianzas son vistas por ambos grupos como mecanismos más formales que permiten intercambios más profundos.
	Las FM buscan ampliar el impacto de sus acciones a través de la cofinanciación de sus programas por parte del GF.	Los servidores públicos consideran que estos espacios son deseables y la forma más adecuada de incorporación de la sociedad civil en el proceso de política pública	Recientemente se aprobó la Alianza para el Gobierno Abierto impulsado por el Presidente de la República que tiene como objetivo mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existentes en la APF.	Predominan las alianzas formales caracterizadas por estar constituidas por medio de un convenio firmado por ambas partes, con una estructura que las gobierna y con definiciones en cuanto a funciones, responsabilidades y tiempos.
Debilidades	Hay desconocimiento por parte de la APF sobre el subsector particular de las FM.	La participación en espacios de diálogo es medianamente frecuente, sólo 18% de las FM encuestadas indicaron que no participan en estos mecanismos de diálogo.	La relación se caracteriza por un bajo nivel de intercambio de información. Entre el 29 % y 33% afirmaron intercambiar información más allá de lo establecido por ley.	Los servidores públicos no ven en las FM un actor importante en cuanto a financiamiento se refiere. Solamente el 5% de los servidores públicos encuestados afirmó que su dependencia recibía recursos provenientes de las FM.
	Las FM ven al GF, más que como un aliado, como proveedor de recursos (particularmente financieros), lo que minimiza las posibilidades que puede ofrecer la APF en términos de escala, impacto, capacidades logísticas, tendido de redes de interconexión con aliados estratégicos dentro y fuera del territorio nacional.	Los espacios o mecanismos comúnmente se burocratizan, se convierten en espacios complejos de participación en los que la inmersión en el entramado institucional resulta a veces abrumadora.	El Gobierno Federal sólo ocasionalmente emplea información generada por las FM debido al desconocimiento de la información, dificultades de acceso a la misma y limitaciones en su fundamentación y sistematización, así como a la irrelevancia de la información para los propósitos de su dependencia o entidad.	La construcción de alianzas es complicada, su tramitología es compleja, además de que la constante rotación de los servidores públicos en sus cargos y la imposibilidad de acuerdos multianuales limita la construcción de alianzas.
	La APF no está usualmente abierta al trabajo coordinado con las FM, cuando éstos son los únicos interesados en una temática específica. El trabajo coordinado es posible cuando el tema ya está en la agenda del gobierno.	La naturaleza de estos espacios básicamente consultiva y por tanto no es decisoria, lo que provoca expectativas fallidas o no cumplidas.	El intercambio de información se genera por medios informales a través de la petición directa según el 67% de los servidores públicos y el 52% del personal de las FM.	Los servidores públicos reconocen que antes que cualquier otro actor, son los estados y los municipios los principales aliados para el aterrizaje de los programas y acciones. Sin embargo, para las FM estos actores en muchos casos son muy informales y sus acciones están orientadas continuamente por la rentabilidad electoral.

Para más información:
dev.netfwd@oecd.org

www.oecd.org/site/netfwd

