



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración**

**Las organizaciones de la sociedad civil de salud.**  
**Eficacia, transparencia y rendición de cuentas**

**T e s i s**

Que para optar por el grado de:

**Doctor en Ciencias de la Administración**

Presenta:

**Miguel Ángel Godínez Gutiérrez**

Comité Tutor

**Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros**  
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

**Dra. Sandra Bustillos Durán**  
Instituto de Ciencias Sociales y Administración, UACJ

**Dr. Ulises Campbell Manjarrez**  
Instituto de Ciencias Sociales y Administración, UACJ

Ciudad de México, 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Ofrecimiento

*Las palabras nunca alcanzan  
cuando lo que hay que decir desborda el alma.*  
Julio Cortázar.

A los integrantes de mi comité tutorial, Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Dra. Sandra Bustillos Durán y Dr. Ulises Campbell Manjarrez, con agradecimiento por su valioso tiempo y por su decisiva guía para la elaboración de este trabajo.

A las Dras. Lucía Álvarez Enríquez, Yolanda Funes Cataño y Leire San José, con reconocimiento por su valiosa orientación y comentarios.

A Amalia y Daniel, por su amor y ejemplo.

A la memoria de mi hijo Manuel, sonrisa inmarcesible; de mi madre, quien me enseñó la práctica de la libertad; de mi abuela María Luisa, quien me enseñó que el tiempo es más precioso que el oro, y de mi abuelo Juan Manuel, quien me mostró el deslumbramiento de la imaginación.

A María Teresa Guarneros Maldonado, Estela Salas García, Alfonso Guerrero Martínez, Yessenia Jaqueline Díaz Valencia y Omar Araro Cano Rivera, estudiantes de la licenciatura UACM, con gratitud por su efectiva participación en la encuesta que contiene este trabajo.

A la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad.

A las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la salud.

## Índice

Resumen	4
Introducción	5
Planteamiento del problema	6
Preguntas de investigación	9
Hipótesis	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos	9
Metodología	10
Capítulo I. Marco teórico de las OSC de salud	11
1.1. Sociedad civil	11
1.2. Organizaciones de la sociedad civil	14
1.2.1. Conceptualización	14
1.2.2. Antecedentes de las OSC en México	17
1.2.3. Áreas de trabajo de las OSC	21
1.2.4. Marco legal de las OSC	25
1.3. Recapitulación	27
Capítulo II. Caracterización de las OSC de salud	28
2. 1. Salud	28
2.1.1. Salud y salud pública	28
2.1.2 Promoción de la salud	38
2.2. Resultados del sondeo de OSC de salud en la Ciudad de México	46
2.2.1. Descripción de variables de estructura	54
2.2.2. Descripción de variables de actividad	56
2.2.3. Descripción de variables de sustentabilidad	60
2.3. Propuesta de tipología	62
2.4. Recapitulación	65

Capítulo III. Eficiencia y eficacia organizacional de las OSC	69
3.1. Eficiencia y eficacia	69
3.2. Eficiencia y eficacia en las OSC	72
3.3. Transparencia, confianza y reputación	77
3.4. Rendición de cuentas	92
3.5. Corrupción	96
3.6. <i>Accountability</i> en las OSC	103
3.7. Recapitulación	106
Capítulo IV. Teoría de <i>stakeholders</i>	109
4.1. Conceptualización	109
4.2. <i>Stakeholders</i> en las OSC	114
4.3. Indicadores de transparencia y rendición de cuentas	118
4.4. Recapitulación	127
Conclusiones	129
Limitaciones de este trabajo y líneas de profundización	134
Bibliografía	135
Anexo 1	154

## Resumen

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son principalmente no lucrativas, por lo que su eficiencia y eficacia no pueden ser medidas por resultados como el rendimiento sobre inversiones o los ingresos —que son en general donativos—. En su mayoría son proveedoras de servicios, tienen un fin social y características y ciclos de vida diferentes a los de las empresas lucrativas. Las nociones de *eficiencia* (relación insumo-producto) y *eficacia* (relación entre lo realizado y lo planeado) tienen relevancia en el ámbito de estas organizaciones, debido a la escasez de los recursos y a su necesidad de transparencia para seguir obteniéndolos, así como informar puntualmente a los actores interesados y al público acerca del resultado de su gestión.

Estos términos han sido analizados por académicos, quienes han pasado de las tradicionales mediciones unidimensionales cuantitativas a propuestas multidimensionales, en las que cobran relevancia aspectos como el desempeño de los equipos de trabajo, el logro de metas, la captación y empleo de recursos, considerando al prestigio como el centro de la eficacia, por lo que es necesario hacer énfasis en la transparencia en su información y su rendición de cuentas.

## Introducción

Las mediciones de eficiencia y eficacia de las empresas lucrativas están relacionadas con valores como el rendimiento sobre la inversión y las ventas. No es así el caso de las Organizaciones de la Sociedad Civil, también llamadas Organizaciones No Gubernamentales y conocidas como organizaciones no lucrativas. ¿Cómo se miden en una OSC? En ellas la ganancia financiera no es un indicador válido, puesto que están planeadas a punto de equilibrio y los remanentes, en su caso, no son distribuibles entre los asociados y deben de reinvertirse, para continuar con los servicios que son su objeto social. Estas organizaciones en general se dedican a muy diversos asuntos, que van desde la gestión de políticas públicas hasta la prestación directa de servicios. Es por ello que tanto la medición de su eficiencia, como la de su eficacia e impacto se han complicado a lo largo del tiempo. Peter Drucker afirmó que cada una de ellas debe calcular sus indicadores de eficacia. En este trabajo, se propone la hipótesis de que hay indicadores de eficacia relacionados con la transparencia y rendición de cuentas que pueden ser comunes y que se presentan al final del trabajo.

Cuando inicié este proceso de investigación me acerqué al objeto de estudio con una visión administrativa que proveniente de mi experiencia profesional en OSC dedicadas a dar servicios de salud. En esta *voz de la experiencia* se asume que basta con tomar medidas internas que consisten en realizar cambios organizativos, procedimentales o alguna otra medida de carácter operativo para obtener mejoras en mediciones unidimensionales de eficacia, obtener recursos para continuar y mejorar la labor. Sin embargo, en la medida en que avanzaba en el estudio me di cuenta de que no basta tomar este tipo de acciones si no se tiene en cuenta con quién se está trabajando, hacia quiénes van dirigidas las actividades, quienes son los involucrados en las acciones de la organización.

El capítulo primero contiene una revisión de lo que como se han descrito estas organizaciones; su conceptualización, sus antecedentes en México, así como su marco legal. En el segundo capítulo se muestra una caracterización de

las OSC de salud en un sentido amplio, más allá de la atención médica, y una propuesta de tipología, realizada a partir de una encuesta a 350 OSC de salud que están inscritas en la Ciudad de México<sup>1</sup>, que muestra un panorama general de aspectos de estructura, actividad y sustentabilidad de estas organizaciones.

El tercer capítulo se constituye en una revisión de los conceptos de eficiencia y eficacia, tal como ha sido expuesta por los textos académicos, se da cuenta de la importancia del prestigio en el concepto de eficacia organizacional, prestigio que no debe estar basado en las relaciones públicas sino en la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, ya que estas organizaciones son muy sensibles a la opinión pública, que pueden dar al traste con su labor si hay una mala opinión acerca de ellas.

El capítulo cuarto contiene la teoría de *stakeholders*, su conceptualización y adaptación a la administración de las OSC, y se proponen variables relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas para la eficacia organizacional,

Así pues, este trabajo pretende mostrar una manera de medir la eficacia organizacional que pudiera asociarse con la eficacia social y la legitimidad de este tipo de organizaciones, más allá del prestigio. Esta propuesta beneficiaría directamente a las OSC, especialmente en sus posibilidades de obtención de recursos al generar una mayor confianza en los donadores, que son los principales fuentes de ingresos de las OSC

#### Planteamiento del problema

Los textos de Administración se ocupan, en su gran mayoría, de empresas lucrativas, por lo que es difícil encontrar un libro acerca de la gestión de las

---

<sup>1</sup> Debido a una reforma política, el 29 de enero de 2016 dejó de existir el Distrito Federal, para transformarse en una entidad autónoma dentro de la Federación con el nombre de Ciudad de México.



Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)<sup>2</sup>, y sobre las diferencias de éstas con aquéllas, por lo que para su estudio siempre hay que leer entre líneas y adaptar los conocimientos adquiridos. Estas diferencias se ejemplifican en su ciclo vital: Cuando el fin de una empresa es el lucro, la organización tiene la expectativa de permanecer para siempre. Las OSC tienen ciclos diferentes, y culminan, por lo que me ha tocado observar, cuando se ha cumplido el objetivo, se termina el financiamiento o cuando hay un cambio de intereses entre sus miembros. Otra característica es que en nuestro país existe legislación de apoyo a las OSC (Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil), que conllevan a acciones gubernamentales de fomento (Comisión de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil) entre las que están el acceso a incentivos públicos particulares, disfrutar de beneficios legales y recibir consultoría.

Consulté diversas tesis doctorales referidas a las OSC (listadas al final de este trabajo) desde diversos puntos de vista y atendiendo a distintos objetos de estudio impacto, organización, gestión del conocimiento, motivación de sus miembros, las causas de su cierre, participación en redes, mercadotecnia social. De entre las orientadas a la investigación de su administración y organización, destaco el trabajo de Patricia Thompson Gutiérrez (2006), quien es autora de un trabajo recepcional en el cual evalúa el perfil administrativo de las OSC con variables agrupadas en áreas de desempeño: marco jurídico, programas y control, formalización, evaluación y transparencia, planeación y órganos de gobierno. También propone la identificación de necesidades de capacitación.

---

<sup>2</sup> Existen muchos tipos de organizaciones civiles. En el contexto de este trabajo las OSC son organizaciones privadas, no gubernamentales, autónomas, no lucrativas, preponderantemente de servicios con un fin social o colectivo. Nacen de la necesidad de una colectividad rural o urbana, se constituyen para resolver algún problema común en asociación civil, sociedad cooperativa, fundación, entre otros. Volveré más adelante sobre este tema.

Los esquemas de organización de las OSC más grandes son más “profesionales”, y que la mayoría del resto son organismos sociales más bien pequeños, cuyos integrantes muestran un gran compromiso de trabajo y conocimiento de su objeto social; sin embargo, es evidente su desconocimiento de la teoría administrativa, por lo que cuentan con planteamientos organizativos empíricos deficientes, que repercuten en su eficiencia en el empleo de los recursos y la eficacia con la que realizan sus actividades. El concepto mismo de *eficiencia* y *eficacia* se presta a diferentes interpretaciones que van desde términos sencillos hasta dimensiones multivariantes que incluyen la reputación organizacional.

Es posible aportar desde las Ciencias Administrativas al mejoramiento de los esquemas de gestión de este fenómeno de actuación civil organizada, constituyente del Tercer sector, cuya vocación consiste en intervenir en algún problema social al que el gobierno preste poca o nula atención y que representa una creciente oportunidad de autoempleo. Hay que hacer una definición de campos de acción y una propuesta metodológica para medir el desempeño con variables clave.

Los campos de acción de las OSC corresponden a una variedad de temas que comprenden los servicios de atención médica, preventiva, curativa o rehabilitatoria; educativos, de asistencia social, de abogacía social, desarrollo humano y social, atención a grupos expuestos y género. Esto motiva el problema de definir un modelo universal de evaluación y monitoreo de su desempeño.

Para efectos de este trabajo, tomaré en cuenta sólo aquellas organizaciones de la sociedad civil de la Ciudad de México dedicadas a la salud en un sentido holístico, constituidas legalmente, que se orientan a la prestación de servicios de atención médica (preventiva, curativa y rehabilitatoria), y de promoción de la salud (educación para la salud, estilos de vida, determinantes sociales de la salud, desarrollo comunitario y cuidado del medio ambiente).

Más allá de la mera promoción de la imagen corporativa, la reputación de las OSC como indicador central de eficacia debe incluir transparencia y rendición de cuentas basada en una ética administrativa que permee su estructura -más allá de las relaciones públicas y el *marketing* ético-, reivindicando su concepto mismo de solidaridad; la decisión de ser claros en informar y con ello conseguir confianza y credibilidad, en la medida en que sus acciones sean verdaderamente solidarias y de calidad. Esta información no debe ser sólo cuantitativa, sino también cualitativa, en la que expliquen la obtención y empleo de los fondos, así como el volumen, pertinencia y calidad de los servicios que otorgan.

Me propongo definir indicadores de eficacia que incluyan los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

#### Preguntas de investigación

1. ¿Cuál es la caracterización de las OSC dedicadas a la salud, según sus particularidades de estructura y mecanismos de coordinación?
2. ¿Cuál es la tipología de las que se concentran en atender cuestiones de salud, en un sentido holístico?
3. ¿Qué indicadores de eficacia de las OSC de salud se relacionan con la transparencia y la rendición de cuentas?

#### Hipótesis

La transparencia y la rendición de cuentas deben considerarse elementos básicos para el diseño de indicadores de eficacia que sean comunes a organizaciones no lucrativas.

#### Objetivo general

Proponer indicadores de eficacia de las OSC de salud, en el marco de sus características de tamaño y complejidad.

### Objetivos específicos

1. Elaborar una tipología de las OSC dedicadas a la salud en el D. F., y aumentar el conocimiento acerca de ellas.
2. Justificar a la transparencia y rendición de cuentas como elementos de la eficacia organizacional.
3. Definir indicadores de eficacia comunes a las OSC de salud.

### Metodología

Se propone hacer un estudio exploratorio en dos momentos, para concluir con una propuesta metodológica:

1. A través del análisis de datos que resulte una encuesta a una muestra representativa de alrededor de 1 000 OSC de salud existentes en la Ciudad de México, a partir del Directorio de Organizaciones Civiles en el Distrito Federal por el Derecho a la Participación Ciudadana, elaborado en 2011 por la Secretaría de Desarrollo Social del GDF, y del análisis de información existente (administración interna, evaluaciones y otros documentos de la OSC).
2. Realizar una revisión bibliográfica profunda de los conceptos actuales de *eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas*.
3. Diseño y aplicación de un cuadro de indicadores que precise las concepciones de eficacia y su relación con la transparencia y rendición de cuentas.

## Capítulo I. Marco teórico de las OSC de salud

### 1.1. Sociedad civil

La noción de modernidad se asocia al florecimiento del racionalismo en oposición a las creencias religiosas. Es el origen de la conceptualización del binomio Estado-sociedad civil. Según Seligman (1992), el concepto de sociedad civil fue acuñado en los orígenes de la filosofía política por Ferguson, Smith y Hume. Serrano (1999) indica que su primera conceptualización rigurosa puede encontrarse en Hegel, quien desarrolló sus contenidos liberales y republicanos. Este concepto ha tenido aportaciones de Marx, Weber, Toqueville y Gramsci, y más recientemente Arato y Cohen, entre otros. Olvera (1999) define la sociedad civil como

una idea que ha sido retomada en los últimos años en dos frentes: por una gran variedad de movimientos contemporáneos, y por el movimiento intelectual cuyos orígenes se encuentran en un grupo de escritores que puede caracterizarse como posmarxista, [...] en Europa del este fue el eje de identidad de todos los actores que lucharon contra el socialismo autoritario, especialmente en Polonia y Checoslovaquia, y en América Latina esta noción permitió realizar una serie de invocaciones democráticas en oposición a los regímenes dictatoriales del cono sur. En los países desarrollados de Occidente, la idea de sociedad civil ha sido recuperada como mecanismo de identidad de una serie de movimientos sociales muy diversos (movimientos ecologista, feminista, pacifista), que han planteado la necesidad de ampliar las esferas de participación política de la sociedad, más allá de los ámbitos restringidos de la democracia formal.

También puede destacarse la participación de las comunidades afroamericanas en Estados Unidos en la década de los sesenta (Morris, 1984)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La Constitución de la República de Ecuador, de 2008 incluye, además de los tres poderes establecidos con anterioridad (legislativo, ejecutivo y judicial) las funciones del Estado electoral, realizada por el Consejo Nacional Electoral y el tribunal respectivo, y la de Transparencia y Control Social, representada por seis instituciones, entre las que se encuentra el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, integrado por miembros de la sociedad civil, electos mediante un concurso público de méritos y oposición, con veeduría e impugnación ciudadana.

Canto (1991) menciona a grandes rasgos lo que se entiende por *movimiento social*:

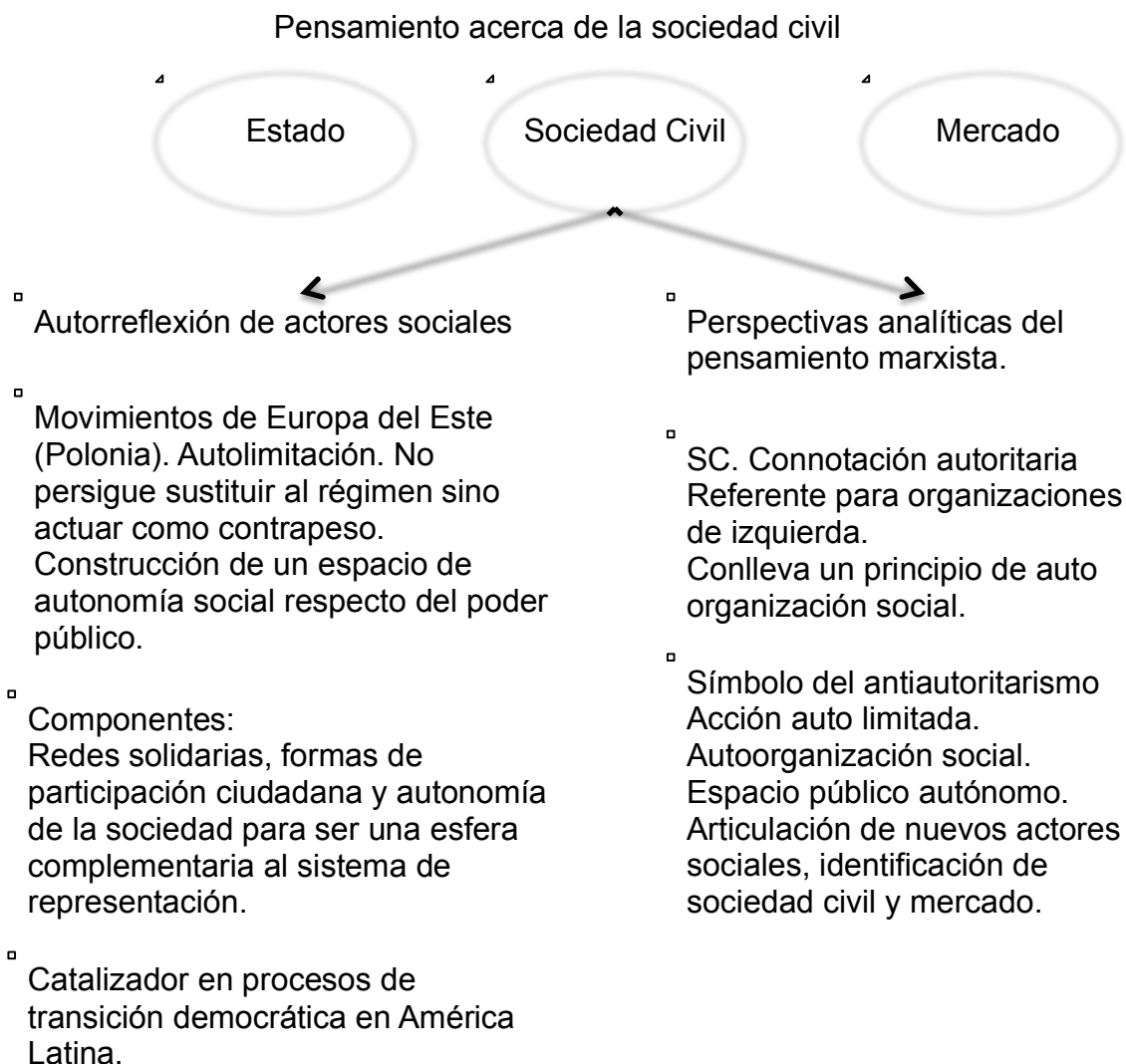
algunos de los rasgos de esta imagen se pueden expresar en términos de un fenómeno de acción colectiva, relativamente permanente, que al constituir espacios propios pasa a tener un sentimiento excluyente, que elabora su proyecto en función de sus actores específicos y, en consecuencia, no se trata de proyectos globalizantes para toda la sociedad; aunque estos proyectos tienden a transgredir la normatividad, interpelan al orden establecido, no obstante que frecuentemente incorporan elementos tradicionales: en algunos casos aparecen con un planteamiento anti-estatal, aunque la particularización de esta característica haría tal vez más propio referirlo como no-estatal; la naturaleza de sus demandas parece estar mucho más ligada a la vida cotidiana, lo que no obsta para que en la búsqueda de resolución de tales demandas aparezcan elementos de carácter utópico; suelen presentar formas organizativas bastante simples, junto con lo cual se puede constatar la presencia de solidaridades fuertes que cohesionan a los movimientos más allá de su éxito o derrota, lo cual a su vez parece ir conformando una actitud distinta hacia la vida.

Álvarez (2004) dice:

La preocupación de una idea contemporánea de sociedad civil se corresponde en los años ochenta con diversos fenómenos que en el plano político se experimentaban en el seno de numerosas sociedades de Oriente y Occidente: la pérdida de legitimidad de las democracias representativas, la crisis del socialismo real, la pérdida de centralidad del movimiento obrero como sujeto de la transformación social, la aparición en escena de nuevos actores sociales y políticos, y la expansión del asociacionismo ciudadano, entre otras.

Señala -con Olvera- que se distinguen tres esferas de la sociedad: la del Estado, la del mercado y la de la sociedad civil. Para la definición del significado de sociedad civil, define dos dimensiones, la teórica, que se da en el seno de perspectivas analíticas del pensamiento marxista, como símbolo del antiautoritarismo que conlleva un principio de autoorganización social, y la dimensión política, que parte de la autorreflexión de los mismos actores sociales, señaladamente a partir de los movimientos obreros de Polonia y también en el

surgimiento de movimientos sociales en procesos de transición democrática en América Latina.



Fuente: Elaboración propia a partir de Álvarez, L. (2004).

## 1.2. Las Organizaciones de la sociedad civil

### 1.2.1. Conceptualización

La sociedad civil se pone de manifiesto en la práctica en movimientos sociales y organizaciones (asociacionismo); estas últimas participantes de lo que

se ha llamado *economía social* o *sector no lucrativo*, para diferenciarlo del gubernamental y del mercado. A estas últimas se referirá este trabajo<sup>4</sup>.

Tirado (2010) propone que la reflexión sobre la asociación tiene que considerar el problema de las posibilidades de cooperación de los individuos a la acción colectiva para la producción de bienes públicos, aquellos de cuyo disfrute nadie puede ser excluido. A este respecto, cabe aclarar que hay bienes públicos que implican la exclusión si no se pagan impuestos, derechos o contribuciones.

Según un estudio reciente de la Universidad Johns Hopkins, el *Comparative Nonprofit sector project*, citado por Salamon (2000), el sector no lucrativo de México ocupaba el lugar 44 en el ámbito nivel mundial, con el 0.4% del PIB en 1995.

De acuerdo con un análisis comparativo de 36 países, incluido en este estudio efectuado por el Centro para el Estudio de la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, se presenta de la siguiente manera:

<b>Lugar</b>	<b>País</b>	<b>% del PIB</b>
1	Estados Unidos	1.85
2	Israel	1.34
3	Canadá	1.17
4	Argentina	1.09
5	España*	0.87
6	Irlanda	0.85
7	Reino Unido	0.84
8	Uganda	0.65
9	Hungría	0.63
10	Tanzania	0.61
44	México	0.04

Fuente: Salamon (2000)

---

<sup>4</sup> Para una mayor profundización en los distintos tipos de participación de la sociedad civil en México puede consultarse la publicación del Centro Mexicano de Filantropía et al (2011), *Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe analítico del índice CIVICUS de la sociedad civil 2010*.



Conforme a Giraldo (2008), la designación de *Nonprofit sector* o sector no lucrativo procede de la terminología utilizada por el *System of National Accounts* de Naciones Unidas de 1993, y también se usa en economía para definir a las organizaciones que no tienen como fin preponderante la generación de utilidades para sus propietarios. Diversos autores hacen notar que la definición de estas organizaciones se hace a partir de lo que no son (no lucrativas, no gubernamentales) en lugar de por lo que son.

De la Casa (2010) cita la *Carta de Principios de la Economía Social*, promovida por la Confederación Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), en la que se anotan los siguientes postulados de identidad:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital.
- Adhesión voluntaria y abierta.
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios).
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general.
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.
- Autonomía de gestión e independencia respecto a los poderes públicos.
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los mismos y del interés general.

Desde una perspectiva económica, indica Fuentes (2007) que los rasgos que delimitan y caracterizan el entorno de las organizaciones no lucrativas pueden resumirse en los siguientes:

- La finalidad de estas organizaciones, al contrario que las empresas de negocios, no es el lucro, sino alcanzar unas metas no económicas.
- Los beneficios, si los hubiera, no pueden ser distribuidos, sino que han de dedicarse a la consecución de los fines de la entidad.
- La procedencia de los recursos es muy diversa, con predominio de las subvenciones públicas; contribuciones y donaciones, procedentes de los socios, de empresas de negocios o del público en general y, en menor medida, de las prestaciones de servicios realizadas.
- La actividad económica que realizan es, fundamentalmente, desarrollada en el sector de los servicios, por lo que sus *outputs* son de carácter intangible.
- Las dificultades de medir el éxito alcanzado por las organizaciones, pues carecen de un indicador último como el resultado empresarial.

Willetts (1982) plantea la siguiente clasificación de acuerdo con el contenido de los intereses a defender de las OSC: a) grupos económico-empresariales; b) organizaciones religiosas; c) asociaciones (de) profesionales; d) asociaciones políticas; e) clubes de ocio; f) grupos culturales regionales; g) grupos de asociación cívica y h) organizaciones de solidaridad, cooperación, apoyo y ayuda al tercer mundo.

Álvarez (2004) distingue dos vertientes básicas; las organizaciones sociales y las organizaciones civiles no gubernamentales, todas ellas adscritas a campos muy diversos y, al retomar la tipología de Olvera (2001), la adapta al caso de la Ciudad de México y propone la siguiente tipología:

1. Asociaciones de carácter económico gremial,
2. Asociaciones de matriz religiosa,
3. Organizaciones civiles,
4. Organizaciones de tipo cultural,
5. Asociaciones privadas deportivas y recreacionales,
6. Asociaciones urbano-territoriales,

7. Organizaciones de comunidades indígenas y
8. Asociaciones de estudios y analistas políticos.

Desde la función que cumplen, los autores del documento *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México*, anotan cuatro de ellas:

1. Función prestadora de servicios. Que se proveen principalmente a la personas en estado de pobreza, vulnerabilidad y en situaciones de emergencia. Se trata de servicios de salud, albergue y alimentación, capacitación para el trabajo, orientación familiar, educación sexual y prevención de adicciones, entre otros.

2. Función de promotoras y defensoras de los derechos humanos. Combaten problemas sociales que generan en personas y comunidades aislamiento, fragmentación, desconfianza, discriminación, explotación y un bajo nivel de conciencia de los derechos ciudadanos, a través de realizar propuestas de modificación de leyes, prácticas y políticas públicas; denunciar y defender ciudadanos y comunidades afectadas en sus derechos; promover cultura y educación en materia de derechos humanos, y proveer la adopción nacional de la legislación internacional en la materia.

3. Función de creadoras de capital social. Promover lazos de cooperación, normas de reciprocidad y de solidaridad, para facilitar la auto-organización social.

4. Función de desarrollo económico. Impulsar iniciativas en el campo de la economía social, creando y asesorando cooperativas y empresas solidarias.

### 1.2.2. Antecedentes de las OSC en México

Los antecedentes de las actuales organizaciones sociales en México se remontan a la Colonia, periodo que se caracteriza por su vínculo con la Iglesia Católica y un enfoque asistencial, de beneficencia. Aguilar (2005), recoge las propuestas para el análisis histórico de las OSC de Verduzco (2003), Villalobos (1997) y de Valdez *et al.* (1997). En ellas hay el acuerdo de separar en tres etapas la evolución de estos organismos: Época colonial, Reforma liberal y Porfiriato, y de la Revolución al México contemporáneo. El propio Aguilar propone que en el siglo XX se dan tres grandes etapas: de la lucha armada a los años cincuenta; de esta década a 1985 y la tercera de 1985 a lo que denomina “gobierno de la alternancia”, refiriéndose al período presidencial de Vicente Fox.

Thompson (2008) refiere que hasta la década de 1960, la preeminencia del Estado en las labores asistenciales se hace presente, aun cuando en las cuatro el último tercio del siglo XX y los inicios del XXI se ve reducida en la medida que el esquema del Estado benefactor empieza a desmantelarse con la adopción del modelo económico neoliberal. Esto trae como una consecuencia el surgimiento de organizaciones civiles que asumen las funciones antes provistas por el Estado. Los nombres que empezaron a utilizarse y se han generalizado son, entre otros, *organizaciones no gubernamentales* (ONG), *organizaciones sociales*, *organizaciones no lucrativas*, *organizaciones del tercer sector*, o simplemente *tercer sector* u *organizaciones de la sociedad civil*.

Reygadas (2005), contextualiza la situación de las OSC en gobiernos priistas autoritarios y corporativistas, por lo que la presencia de las OSC han contribuido a generar espacios autónomos que inciden en algunas políticas públicas y en el avance de la democratización del país, pues “las organizaciones civiles formaron parte de las grandes luchas ciudadanas por dar a luz a una sociedad civil creativa y propositiva [...] nacieron de estrechos vínculos con movimientos sociales”, entre los que menciona las luchas sindicales ferrocarrileras y de médicos, así como las

estudiantiles de los años sesenta, entre otras; las movilizaciones a raíz de los sismos de 1985, las percepciones de fraude en las elecciones presidenciales de 1988 y la aparición del movimiento zapatista en Chiapas.

En el capítulo XXII de la publicación *Sociedad civil global*, que brinda un panorama mundial de las actividades filantrópicas organizadas por la sociedad civil, Verduzco (1999) menciona que “desde los años ochenta y bien entrada la década de los noventa, el sector no lucrativo ha comenzado a proliferar en México fuera de los límites de la Iglesia Católica y del Estado. Las crisis financieras experimentadas por el país durante las dos últimas décadas del siglo XX y las reformas económicas promulgadas para hacerles frente han provocado la reducción paulatina de muchos servicios sociales provistos por el Estado y un impresionante aumento de la necesidad de dichos servicios. Las organizaciones no lucrativas han entrado en escena no sólo para llenar estos vacíos existentes en relación a la prestación de servicios, sino también para exigir un lugar en la mesa sobre la que se deciden los programas y las políticas sociales”.

Es en este contexto de globalización, que va más allá del intercambio de productos y materias primas entre países, en el que las políticas neoliberales para las OSC han sido puestas en marcha a través del financiamiento condicionado de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM). Castillo (2009) anota que “las medidas del FMI en la relación con las OSC, parten del principio que hay que otorgarle recursos y enseñarlas a usarlos. Eso implica tres consecuencias fundamentalmente: a) restar funciones al Estado; b) distanciar la relación entre algunas organizaciones y comunidades de base y; c) condicionar el comportamiento de la sociedad civil vía financiamiento”.

Como lo muestran los cuadros siguientes, el surgimiento de las OSC inicia en el siglo XVII, y es hasta finales del siglo XX, específicamente las últimas dos décadas, cuando toma proporciones espectaculares de crecimiento. PI Murugó

(1998) apunta que “tres aspectos parecen haber influido en esta expansión en América Latina: la disminución directa del Estado en el campo del desarrollo social, el aumento de la pobreza y el incremento de la cooperación internacional. La distinta problemática y situación política y económica de cada país ha determinado los campos de acción e interés por los que se han orientado las distintas ONG”.

### Organizaciones por siglo de fundación

Fundación	Organizaciones
Siglo XVII	4
Siglo XVIII	2
Siglo XIX	30
Siglo XX	5,498
Año 2000	60

Fuente: Clara Inés Charry S. (2002), a partir del Censo 2000 UAM-INDESOL

Según diversos investigadores, las OSC tienen su eclosión en nuestro país, y especialmente en la Ciudad de México, a partir de los sismos de septiembre de 1985, en que la capacidad de respuesta del Estado frente a la tragedia fue rebasada por las acciones de una espontánea actividad de miembros de la sociedad civil en el enfrentamiento del problema. En el cuadro siguiente se muestra un detalle del surgimiento de organizaciones de la Sociedad Civil en el siglo XX en México.

### Siglo XX: Organizaciones por década

Año de fundación	Organizaciones
1900-1908	11
1910-1919	6
1920-1929	7
1930-1939	32
1940-1949	60
1950-1959	174
1960-1969	254
1970-1979	574
1980-1989	1 208
1990-1999	3 172
2000	60
<b>Total</b>	<b>5 558</b>

Fuente: Clara Inés Charry S. (2002).

Según Charry (2002), de estas organizaciones, a principios de este siglo, el 32.6% se concentran en acciones de desarrollo humano, social, económico y cultural, el 17% a los derechos humanos, el 9.1% a la Salud, el 8.8% a la educación, el 8.7% a la economía y el 8.4% a la asistencia. Alrededor del 16.5% se ubican en la Ciudad de México. Esta autora también afirma que existe un bajo nivel de supervivencia de las organizaciones debido a la falta de recursos financieros o la incapacidad para generarlos, un bajo nivel de profesionalización, el logro de las metas, las divergencias entre los miembros y otras.

### **1.2.3. Áreas de trabajo de las OSC**

Para efectos de este trabajo es muy importante destacar la diversidad de actividades y áreas de trabajo que realizan las OSC. Las principales son educación, salud, servicios sociales, actividades recreativas, de derecho, culturales y otras. En un artículo de González *et al.* (2010), se recogen tres generaciones de ellas, conforme a sus estrategias de acción:

- Primera: remedian las necesidades más inmediatas de la población mediante acciones directas como distribución de comida y brigadas de salud; son las llamadas *asistencialistas*.

- Segunda: generan la autoestima y capacidad para que los miembros de la comunidad obtengan beneficios aun después de que se les dio la ayuda. Apoyan proyectos de desarrollo comunitario.

- Tercera: intentan crear una base nacional o regional para lograr la sustentabilidad del cambio en las comunidades. Interactúan con una mayor cantidad de organizaciones públicas y privadas que controlan los recursos y las políticas de desarrollo, lo cual ha hecho necesaria la vinculación con el gobierno.

La diversidad de las actividades a que se dedican las OSC ha dado lugar a numerosas tipologías, entre las que anoto las que siguen.

En 2003, la Organización de las Naciones Unidas definió una Clasificación Internacional de Organizaciones sin Fines de Lucro, con el fin de marcar una directriz adecuada a la estandarización de informes estadísticos que permitieran la comparación entre países.

<b>GRUPO 1: CULTURA Y OCIO</b>
1 100 Cultura y artes
1 200 Deportes
1 300 Otros entretenimientos y clubes sociales
<b>GRUPO 2: EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN</b>
2 100 Educación primaria y secundaria
2 200 Educación superior
2 300 Otra educación
2 400 Investigación
<b>GRUPO 3: SALUD</b>
3 100 Hospitales y rehabilitación
3 200 Hogares de ancianos
3 300 De intervención de crisis de salud mental
3 400 Otros servicios de salud
<b>GRUPO 4: SERVICIOS SOCIALES</b>
4 100 Servicios sociales
4 200 Emergencia y socorro
4 300 Apoyo en materia de ingresos y mantenimiento
<b>GRUPO 5: MEDIO AMBIENTE</b>
5 100 Medio ambiente
5 200 Protección de los animales
<b>GRUPO 6: DESARROLLO Y VIVIENDA</b>
6 100 Desarrollo económico, social y comunitaria
6 200 Vivienda
6 300 Empleo y formación
<b>GRUPO 7: LEY, ABOGACÍA Y POLÍTICA</b>
7 100 Organizaciones cívicas y de promoción



7 200 Leyes y servicios legales
7 300 Organizaciones políticas
GRUPO 8: INTERMEDIARIOS filantrópicas, PROMOCIÓN VOLUNTARIADO
GRUPO 9: INTERNATIONAL
GRUPO 10: RELIGIÓN
GRUPO 11: Las asociaciones empresariales y profesionales, sindicatos

Entre las clasificaciones nacionales, destaca la del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), que se refiere a su constitución, giro y universo de trabajo. Menciona que existen 22 825 instituciones filantrópicas, de las cuales 5 447 (el 24%) están constituidas en el Distrito Federal, siendo la Asociación Civil la forma más empleada (84%), siguiendo las Instituciones de asistencia privada (9.6%).

Por otra parte, este organismo muestra el análisis de 14,583 OSC en México, según su campo de acción:

<b>Campo de acción</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Arte y cultura	1,032	7.1%
Asistencia social y atención a desastres	4,399	30.2%
Deporte y recreación	116	0.8%
Derechos humanos y civiles	696	4.8%
Desarrollo social y económico	2,065	14.2%
Educación	2,053	14.1%
Filantropía y voluntariado	727	5.0%
Investigación	296	2.0%
Medio ambiente y protección animal	807	5.5%
Salud	2,392	16.4%
	<b>14,583</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Página web de CEMEFI, página de estadística.

Asimismo, debo mencionar que en la bibliografía investigada no existe una tipología de las organizaciones de la sociedad civil específicamente dedicadas a la salud. En este sentido, el trabajo por realizar aportará una descripción de sus características.

Conforme a la CEMEFI, citada por Aguilar (2012), el sector no lucrativo está integrado por cuatro tipos de organizaciones:

- a) Las religiosas.
- b) Las de autobeneficio (como las cámaras empresariales y los sindicatos).
- c) Partidos y organizaciones políticas.
- d) Instituciones de beneficios a terceros.

Este último tipo integra a tres grupos de organizaciones:

- a) Las fundaciones
- b) Las instituciones al servicio del sector
- c) Las asociaciones operativas.

En este último grupo, CEMEFI las clasifica en nueve conjuntos, según los temas que trabajan:

- a) De desarrollo
- b) De educación
- c) De salud
- d) De ecología
- e) De bienestar
- f) De ciencia y tecnología
- g) De cultura
- h) De derechos humanos
- i) Cívicas.

Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona, citado por Vernis (2004) clasificó así a las asociaciones que actúan en su territorio:

- a) Tiempo libre
- b) Cultura
- c) Comunicación
- d) Educación
- e) Deportes
- f) Sociedad
- g) Apoyo social
- h) Cooperación internacional
- i) Medio ambiente
- j) Economía social
- k) Salud.

#### **1.2.4. Marco legal de las OSC**

Respecto al marco legal de las OSC, además de los ordenamientos, civiles, fiscales, laborales y penales a que se sujetan las personas morales, incluye fundamentalmente a la Ley de Asistencia Social, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y la Ley General del Desarrollo Social. Asimismo, existe legislación específica para la materia que conforme su objeto social, que es muy diverso, como lo muestran las clasificaciones presentadas (entre otras, salud, educación, deporte, trabajo, derecho).

Por ser de interés en este trabajo para efectos de plantear en el siguiente capítulo una tipología de OSC relacionada con la salud, en el Anexo 1 se incluyen a la letra algunos artículos de la Ley de Asistencia Social y de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; especialmente los que definen campos de trabajo.

En el mencionado anexo incluyo los artículos 3, que define la asistencia social; el número 7, que define que los servicios de salud en materia de asistencia social pueden ser realizados por la Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado; el artículo 8, de la obligatoriedad de las instituciones prestadores de servicios ante esta ley; el artículo 9, que indica la creación de un directorio de instituciones de asistencia social que presten servicios de salud; el número 12, que describe lo que se entiende por servicios básicos de salud en materia de asistencia social, y el artículo 27, que indica que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el organismo con el que contará el Gobierno Federal que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y promover la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.

De la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, aparecen en el Anexo 1 los artículos 3, que define a las OSC, el 5, las que son objeto del fomento de esta ley y describe sus diferentes grupos de actividades; el artículo 6, acerca de los derechos de las OSC; el 7, en el que se establecen las condiciones para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal; el número 8, que prevé los casos en que las OSC no podrán recibir los apoyos y estímulos de referencia; el artículo 16, acerca de las funciones del Registro Federal de Organizaciones; el número 18, relativo a los requisitos de las OSC para ser inscritas en el Registro; el artículo 19, acerca de los supuestos de negación de registro; el número 20, plazos de aceptación en el Registro; el número 22 y el 23, relativo a la creación de un sistema de información; el 30 y el 31, las infracciones a la ley y sus sanciones, respectivamente.

Esta última ley, de 2011, representó un esfuerzo por incidir en la disminución del esquema corporativo que mantenían las OSC con el gobierno priista y su partido (Aguilar, 2006). Este desligamiento de las organizaciones con el poder, de

cualquier signo, es un campo de estudio fértil para revisar los efectos que ha tenido el mencionado ordenamiento legal.

### **1.3. Recapitulación**

En este primer capítulo se presenta una breve exposición del concepto de sociedad civil, y un panorama de las OSC, sus características básicas, las actividades que realizan, y el desarrollo de su crecimiento, especialmente en México.

Se trata de organizaciones legalmente constituidas que persiguen un fin social sin ánimos de lucro, con una gran diversidad en cuanto a su objeto. Su expansión se presenta especialmente en la segunda parte del siglo XX, aunque es a partir de 1980 que inician un gran crecimiento.

Las razones de su constitución pueden presentarse como la participación de la sociedad civil en tareas en que el gobierno ha dejado de participar; aunque además de la cobertura de estas necesidades, también se originan en movimientos sociales y para la reivindicación de derechos humanos y ciudadanos.

Puesto que este trabajo pone el énfasis en las OSC de salud, se presentan los campos de acción definidos por diversos académicos, así como instituciones nacionales e internacionales. El énfasis del marco legal también se concentra en esta búsqueda. Se observa que la categoría de *salud* es común a todos los giros definidos y que significa “servicios de atención médica”.

## **Capítulo II. Caracterización de las OSC de salud**

### **2.1. Salud.**

#### **2.1.1. Salud y salud pública**

Los constructos de lo que entendemos por *salud* han evolucionado de lo mágico-religioso a lo científico y de lo individual a lo colectivo. Etimológicamente, conforme a Gómez (1988), *salud* significa “estado en que un organismo funciona normalmente, sin enfermedad”, del latín *salutem*, acusativo de *salus* “salud, seguridad, estado intacto”; del indoeuropeo *sal-u*, “entero, intacto, íntegro”. De ahí que no haya propiamente una “historia de la salud”, sino de las enfermedades y su cura, de la Medicina, Ciencia de la Salud encargada de prevenir y combatir las enfermedades, así como de limitar sus daños. Se ha le ha dado al concepto un carácter biologicista. Las especialidades médicas, médico quirúrgicas y de laboratorio están organizadas conforme a aparatos del cuerpo (Gastroenterología, Cardiología, Neumología, Ginecología, etc.), a padecimientos (Traumatología, Infectología, Oncología, Rehabilitación, etc.), a grupos etarios (Geriatría, Pediatría), tecnologías (Análisis Clínicos, Medicina Nuclear, Radiodiagnóstico) y de carácter colectivo, como la Medicina Preventiva y la Salud Pública. Otras disciplinas relacionadas con el concepto *Salud* son la Epidemiología, la Salud en el trabajo, la Enfermería, la Fisioterapia, la Odontología, la Nutrición, la Psicología, la Veterinaria y otras.

La Medicina Preventiva está construida en torno al esquema la historia natural de la enfermedad de Leavell y Clark, que parte de la interacción de una triada ecológica: agente patógeno, huésped y medio ambiente, para producir una enfermedad, y definieron tres niveles de prevención: primario, secundario y terciario, desde un período prepatogénico hasta el rehabilitatorio.

### Niveles de prevención

	Niveles de prevención			
	Primario	Secundario		Terciario
<b>Período</b>	Prepatogénico.	Patogénico.		Resultado.
<b>Evolución</b>	Interacción de la triada ecológica.	Estadio presintomático	Estadio de enfermedad clínica.	
	Antes de la aparición de la enfermedad.	Reacción del huésped al estímulo provocado por los factores productores de enfermedad.		Recuperación, muerte, discapacidad y estado crónico.
<b>Acciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción de la Salud.</li> <li>• Protección específica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico oportuno</li> <li>• Pruebas de tamizaje.</li> <li>• Tratamiento clínico.</li> </ul>		Rehabilitación.

Fuente: Creación propia a partir de Leavell y Clark (1965).

En 1946, en la carta de constitución de la Organización Mundial de la Salud se definió que *salud* es “un completo estado de bienestar físico, psíquico y social y no solamente la ausencia de enfermedad”, esta concepción amplió el panorama al equipararla con el concepto de *bienestar* y otorgarle una dimensión social que trascendía lo médico -se trata de una definición “positiva” y no desde la enfermedad.

René Dubos (1975) declara que la definición más bien parece referirse a la de *felicidad* de la Edad de Oro, y que la salud “no es necesariamente un estado de fortaleza y bienestar, ni tener una vida prolongada. Estar sano no significa no padecer ninguna enfermedad, sino poder funcionar, hacer lo que se quiere y conseguir lo que se desea”, pues “la ausencia total de enfermedades y luchas es, en realidad, poco menos que incompatible con el proceso de la vida”, y postula que el ser humano tiende a adaptarse al medio ambiente que lo rodea, que hay que buscar los factores que afectan la salud también en el medio ambiente. De esta manera, como dice San Martín (1980), la ecología humana “demuestra que la salud y la enfermedad no constituyen simples estados opuestos sino diferentes

grados de adaptación del organismo al ambiente en que vive [...] Estos factores están contenidos en el ambiente natural, la herencia biológica, cultural y social, en los grupos sociales”.

En el ámbito colectivo, se identifica a la salud pública como la puesta en operación y coordinación de servicios de salud individuales y colectivos, cuya rectoría reside en el poder ejecutivo del Estado.

Vicente Navarro (2011) dice que la salud pública es en principio “la actividad encaminada a mejorar la salud de la población”, y refiere que es una noción que ha venido transformándose conforme a los cambios socio-políticos y que la definición de la OMS formó parte de los factores por los que se estableció el Estado de bienestar. Apunta también la ambigüedad de la referida definición estriba en la aparente universalidad en el consenso del significado de los conceptos de *salud*, *bienestar* y *población*, pues esta universalidad es apolítica y ahistórica, y evade el problema epistemológico del poder. Da como ejemplo que hasta hace algunos años la homosexualidad estaba considerada como una condición patológica en los textos de psiquiatría, y que con la redefinición de la sexualidad impulsada por grupos feministas se redefinió también el concepto de *homosexualidad* y que “la profesión psiquiátrica no lideró este cambio, antes al contrario, se opuso hasta que finalmente hubo de aceptarlo. Podemos ver cómo el contexto social determinó un cambio en la noción de salud y enfermedad”.

En Salud Pública laboran médicos, científicos, administradores, enfermeras, promotores de la salud, trabajadores sociales, ingenieros, antropólogos, informáticos; es multidisciplinaria. Por otro lado, participan los tres poderes de Gobierno, el Legislativo en las leyes, el Ejecutivo en la acción y el Judicial en interacción con el extenso marco legal que rige los servicios de salud.

De acuerdo con Frenk (1997), la salud es un “punto de encuentro en el que confluyen lo biológico y lo social, el individuo y la comunidad, lo público y lo



privado, el conocimiento y la acción. Además de su valor intrínseco, la salud es un medio para la realización personal y colectiva. Constituye, por lo tanto, un índice del éxito alcanzado por una sociedad y sus instituciones de gobierno en la búsqueda del bienestar que es, a fin de cuentas, el sentido último del desarrollo”.

Frenk expone que el término *salud pública* tiene significados ambiguos, y anota cinco principales: el que equipara el adjetivo *pública* con la acción gubernamental; el que incluye no sólo la participación del gobierno sino de la comunidad organizada; el que identifica la salud pública con los llamados servicios no personales de salud, esto es, los que se aplican al ambiente o a la colectividad; el cuarto, que añade al anterior servicios personales de carácter preventivo dirigidos a grupos específicos (como la atención materno-infantil); y un quinto significado, que consiste en considerar la expresión *problema de salud pública* como sinónimo de padecimientos de alta frecuencia o peligrosidad.

Rubén Darío Gómez (2002) precisa la polisemia de la noción de *salud pública* y postula los siguientes significados:

1. Como saber; esto es, como disciplina teórica, con las siguientes concepciones:

- La concepción medicalizada, que expande una imagen de salud construida alrededor del individuo enfermo y su riesgo personal, y cuyo corolario es la puesta en marcha de prácticas curativas centradas en el control de la patología clínica y basadas en tecnologías de tipo médico.
- Las corrientes holísticas y sociales que reafirman la relación entre las condiciones sociales y económicas y la experiencia en salud.
- Los enfoques liberales y neoliberales, que tienen una concepción de la salud desde la perspectiva del mercado.

2. Como quehacer: o sea la práctica social de los salubristas, servicios médicos, gestión de políticas públicas relacionadas con la calidad de vida, y como respuesta social organizada a las necesidades de promoción, protección, conservación, recuperación y rehabilitación de la salud.

3. Como realidad social. La salud pública es también un hecho social construido por experiencias; esto es, la valoración que una organización social hace de su experiencia vital.

En esta lista no se incluye la noción de la Salud como un derecho, que impacta en el planteamiento de políticas públicas, que derivan de los conceptos éticos en que son generadas. López Arellano (2010) dice: “Pensar la salud como derecho social restituye los principios de ciudadanía, reconoce que su garantía es esencialmente política y se basa en la satisfacción de necesidades más que en una lógica de mercado. Es decir, hacer realidad este derecho, requiere de cambios estructurales en las formas como se organiza la sociedad mexicana para producir, consumir y distribuir los bienes, satisfactores y beneficios producidos colectivamente y las posibilidades de articular proyectos de transformación, pasan por comprender, cuestionar y modificar las relaciones capitalistas de global subordinación mundial que amplían a todo el planeta su capacidad de explotar, despojar, excluir y exterminar”.

La OPS publicó en 2010 el documento *Salud pública de las Américas*, en el que expertos y académicos proponen una renovación conceptual y la determinación de las Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP): “El concepto de salud pública en el que se basa la definición de las FESP es el de la intervención colectiva, tanto del Estado como de la sociedad civil, orientada a proteger y mejorar la salud de las personas. Es una definición que va más allá de los servicios de salud no personales o de las intervenciones de carácter comunitario dirigidas a la población, e incluye también la responsabilidad de asegurar el acceso a los servicios y la calidad de la atención de la salud. Abarca,

asimismo, las acciones de fomento de la salud y de desarrollo del personal que trabaja en la salud pública. Así pues, no se refiere a la salud pública como una disciplina académica, sino como una práctica social de naturaleza interdisciplinaria. Se trata, por otro lado, de una conceptualización que va más allá de la noción de bienes públicos con externalidades positivas para la salud, ya que comprende bienes semiprivados o privados cuyas dimensiones hacen que su repercusión sobre la salud colectiva sea un factor importante”. A este respecto anoto las decisiones legisladas acerca de la publicidad de bebidas alcohólicas en los medios masivos de comunicación. Se trata de bienes privados cuya disminución en su consumo repercuten en la salud de la población.

Las FESP son consideradas como la puesta en práctica de esta noción de Salud Pública. Son entonces el “conjunto de actuaciones que deben ser realizadas con fines concretos, necesarios para la obtención del objetivo central, que es asimismo la finalidad de la salud pública, es decir, mejorar la salud de las poblaciones”. Las FESP establecidas son las siguientes:

1. Seguimiento, evaluación y análisis de la situación de salud.
2. Vigilancia de la salud pública, investigación y control de riesgos y daños en salud pública.
3. Promoción de la salud.
4. Participación de los ciudadanos en la salud.
5. Desarrollo de políticas y capacidad institucional de planificación y gestión en materia de salud pública.
6. Fortalecimiento de la capacidad institucional de regulación y fiscalización en materia de salud pública.
7. Evaluación y promoción del acceso equitativo a los servicios de salud necesarios.
8. Desarrollo de recursos humanos y capacitación en salud pública.
9. Garantía y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud individuales y colectivos.

10. Investigación en salud pública.

11. Reducción del impacto de las emergencias y desastres en la salud.

Cada una de las FESP contiene definiciones de acciones a realizar y evaluar. Por ser de interés para mi trabajo, registro las capacidades incluidas en dos FESP. La de Promoción de la salud y la de Participación de los ciudadanos en la salud.

### *FESP 3. Promoción de la Salud<sup>5</sup>*

#### *Definición:*

- *El fomento de los cambios en los modos de vida y en las condiciones del entorno para impulsar el desarrollo de una cultura de la salud.*
- *El fortalecimiento de las alianzas intersectoriales con el fin de hacer más eficaces las acciones de promoción.*
- *La evaluación del impacto en la salud de las políticas públicas.*
- *El desarrollo de acciones educativas<sup>6</sup> y de comunicación social dirigidas a promover condiciones, modos de vida, comportamientos y ambientes saludables.*
- *La reorientación de los servicios de salud con el fin de desarrollar unos modelos de atención que favorezcan la promoción de la salud.*

### *FESP 4: Participación de los ciudadanos en la salud*

#### *Definición:*

- *El refuerzo del poder de los ciudadanos para cambiar sus propios modos de vida y ser parte activa del proceso dirigido al desarrollo de comportamientos y*

---

<sup>5</sup> Nota en el original: “La función aborda la definición de aquellas capacidades que se requieren específicamente para desarrollar, desde la perspectiva de la Agencia Sanitaria Nacional, los componentes de la promoción de salud definidos en la Cartas de Ottawa y Bogotá reafirmados en la reciente Conferencia de México. Dado que se ha estimado necesario definir además una función esencial de participación social, se ha concentrado en esta última la definición de las capacidades que apuntan, en buena medida también, a la promoción de la salud”.

<sup>6</sup> Estas, se considera, planteadas en términos de multiculturalidad.

*ambientes saludables de manera que influyan en las decisiones que afecten a su salud y a su acceso a unos servicios adecuados de salud pública.*

*• La facilitación de la participación de la comunidad organizada en las decisiones y acciones relativas a los programas de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la salud, con el fin de mejorar el estado de salud de la población y la promoción de entornos que favorezcan la vida saludable.*

Asimismo, México participa de los compromisos de la Comisión sobre Determinantes de Salud de la ONU (OMS, 2009), la cual señala que se entienden por *determinantes sociales de la salud* “las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, y los sistemas establecidos para combatir las enfermedades. A su vez, esas circunstancias están configuradas por un conjunto más amplio de fuerzas: económicas, sociales, normativas y políticas”.

Los tres principios de acción de las *Recomendaciones generales de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud* son:

1. Mejorar las condiciones de vida.
2. Luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos.
3. Medir la magnitud del problema, evaluar las intervenciones, ampliar la base de conocimientos, dotarse de personal capacitado en materia de determinantes sociales de la salud y sensibilizar a la opinión pública.

En su informe final, esta comisión abunda en que “La mala salud de los pobres, el gradiente social de salud dentro de los países y las grandes desigualdades sanitarias entre los países están provocadas por una distribución desigual a nivel mundial y nacional del poder, de los ingresos, los bienes y los servicios y por las consiguientes injusticias que afectan a las condiciones de vida de la población en forma inmediata y visible (acceso a la atención sanitaria,

escolarización, educación, condiciones de trabajo y tiempo libre, vivienda, comunidades, pueblos o ciudades) y a la posibilidad de tener una vida próspera. Esa distribución desigual de experiencias perjudiciales para la salud, no es en ningún caso un fenómeno ‘natural’, sino resultado de una nefasta combinación de políticas y programas sociales deficientes, arreglos económicos injustos y una mala gestión política. Los determinantes estructurales y las condiciones de vida en su conjunto constituyen los determinantes sociales de la salud, que son la causa de la mayor parte de las desigualdades sanitarias entre los países y dentro de cada país” (Comisión de Determinantes de la Salud, 2009).

Asimismo, propone subsanar las desigualdades en una generación, al combatir la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos, pues “La inequidad de las condiciones de vida está determinada por estructuras y procesos sociales más profundos. La inequidad es sistemática, es el resultado de normas, políticas y prácticas sociales que toleran o incluso favorecen una distribución injusta del poder, la riqueza y otros recursos sociales, y del acceso a éstos”.

En este informe, la Comisión pide:

- *que la equidad sanitaria sea un criterio de evaluación de la actuación de los gobiernos;*
- *que se cree capacidad nacional para aplicar un régimen impositivo progresivo;*
- *que se cumplan los compromisos adquiridos aumentando la ayuda mundial hasta el 0,7% del PIB;*
- *que se evalúen las consecuencias de los principales acuerdos económicos mundiales, regionales y bilaterales en la equidad sanitaria;*
- *que se refuerce el liderazgo del sector público en la prestación de bienes y servicios básicos esenciales para la salud y en el control de artículos que dañan la salud;*

- *que se aprueben y apliquen leyes que promuevan la equidad de género;*
- *que se cree y se financie una unidad dedicada a la equidad de género;*
- *que la contribución económica del trabajo doméstico, la asistencia a otras personas y el trabajo voluntario se incluya en las cuentas nacionales;*
- *que se garantice la representación justa de todos los grupos de la sociedad en la toma de decisiones;*
- *que se permita que la sociedad civil pueda organizarse y actuar de forma que se promuevan y respeten los derechos políticos y sociales que afectan a la equidad sanitaria;*
- *que las Naciones Unidas hagan de la equidad social un objetivo fundamental de los programas de desarrollo mundial y utilicen un marco basado en indicadores de los determinantes sociales para medir los progresos realizados.*

Para una mayor profundidad e el análisis de la política económica en las determinantes de la salud, así como su reproducción y consecuencias, puede consultarse a Navarro, V. Comp. (2002 y 2004), quien expone las consecuencias negativas y costos sociales de las políticas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de la Salud y la UNICEF, así como perspectivas para el futuro.

La declaración conjunta de la ONU en septiembre de 2000, relacionada con la Salud Pública, es la de *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que comprende acuerdos en diversas materias, como La paz, la seguridad y el desarme, El desarrollo y erradicación de la pobreza, Protección del entorno común, Derechos humanos, Democracias y buen gobierno, Protección de personas vulnerables, Atención a las necesidades especiales de África y el Fortalecimiento de las Naciones Unidas. Estos propósitos incluyen metas para 2015, tales como la reducción a la mitad de la extrema pobreza, la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal.

Las conceptualizaciones del constructo Salud, individual y colectiva, son una amalgama de vertientes, todas de importancia. Está implícito el combate a las enfermedades y el valioso conocimiento médico de fisiología, anatomía y psique, así como el estudio de las interacciones con el medio ambiente físico. También la salud está contenida en su dimensión social, económica y cultural y sus implicaciones para la salud personal y pública. Ambas visiones paradigmáticas aportan a mejorar, mantener o recuperar la salud, además de aportar elementos de carácter bioético a la toma de decisiones de los gobiernos y sus agencias respecto de la salud; ya que, de acuerdo con Campbell (2007), “la bioética ha asumido la responsabilidad de confrontar los avances científicos y tecnológicos ante los valores necesarios no sólo a toda bioética sino a todo acto que se considere humano: la vida y la razón vistas como libertad y, por esto, como valor”.

### **2.1.2. Promoción de la salud**

Según Helena Restrepo (2001), Henry Sigerist es el primer autor en usar el término de *promoción de la salud* para referirse a las acciones basadas en la educación sanitaria y en las acciones del Estado para mejorar las condiciones de vida. Anteriormente existen evidencias de acciones de antiguas civilizaciones para mantener la salud, enmarcadas en la historia de la salud pública: Entre los griegos el culto a Hygea o Higia, hija de Asclepio, representada generalmente acompañada de una serpiente que bebía de la copa que la diosa sostenía en la mano (Royston, 1986); numen de la curación, la limpieza y la sanidad y de cuyo nombre deriva la palabra *higiene*, y a quien se reconocía como la “diosa del arte de estar sano, entendido éste como la moderación en el vivir, o ‘el orden natural de las cosas’”. En la Biblia existen recomendaciones higiénicas que se transformaron en normas religiosas hebreas; por ejemplo, en Deuteronomio, esta para conservar la “pureza del campamento”, dirigida a los soldados: “Llevarás en tu equipo una estaca, y cuando vayas a evacuar afuera, harás un hoyo con la estaca, te darás vuelta, y luego taparás tus excrementos”. Henry Sigerist (1998)



señala cinco hitos en la historia de la Salud Pública al comentar los libros *La higiene*, de Galeno (129-200) en el que la salud “es una situación de perfecto equilibrio, de armonía perfecta, pero distingue diferentes grados de salud”; el *Regimen sanitatis salernitanum* de la probable autoría del erudito médico Arnaldo de Villanova (circa 1240-1311), poema que “durante muchos siglos fue el tratado más popular sobre higiene personal” [...], que trata “acerca del sueño y la vigilia, el descanso y el ejercicio y particularmente de las cualidades y efectos de las comidas y bebidas, carnes, pescados, cereales, vegetales, frutas y licores”; el *Trattato della Vita Sobria*, de Luigi Cornaro (1467-1565), que proponía la moderación en todas las cosas (incluidas las *pasiones*) “come sólo lo necesario para mantener reunidas tu alma y tu cuerpo”; la obra en seis volúmenes *Sistema de una política médica integral* (*System einer vollständigen medizinischen Polizei*) de Johann Peter Frank (1745-1821), influyente pionero de la Salud Pública y la Medicina Social, quien alrededor de 1790 sostenía que “La política médica [...], es que promueve la salud de los seres humanos que viven en sociedad y de aquellos animales necesarios para colaborar en las tareas humanas y en las recreativas. En consecuencia, debemos fomentar el bienestar de la población a través de los medios que hagan posible a las personas gozar, jubilosamente y durante largos períodos, de las ventajas que la vida social puede ofrecerles [...], Es un arte que alimenta el bienestar corporal para que, sin sufrir un exceso de males físicos, los seres humanos puedan demorar lo más posible el momento fatal en que, por fin, deben morir”. El último de los hitos mencionados por Sigerist como origen de los cambios en los modelos de atención médica y salud pública es la revolución industrial, que generó cambios en el empleo, el transporte, la importación de alimentos, la sobrepoblación en las ciudades en condiciones de pobreza con salarios de hambre, horarios de trabajo extensos; el estudio de Federico Engels *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845); el *Reporte de la condición sanitaria de la clase obrera* (1842), de Edwin Chadwick; el *Cuadro del estado físico y moral de los obreros empleados en la manufactura de algodón, lana y seda* (1840), de Louis René Villermé, y los textos de Rudolf Virchow, quien sostenía en 1848 que “la medicina es una ciencia social” y que “la política no es

más que medicina en gran escala”. Estos textos, los avances científicos así como el desarrollo del movimiento obrero lograron que en 1864 en Rusia se establecieran servicios médicos estatales en los distritos rurales, ejemplo que fue seguido en otros países europeos o asiáticos, y la creación de un sistema de seguridad social en la Alemania de Bismark (1883) que incluía seguros de enfermedad, accidentes industriales, vejez e invalidez.

Según Gómez (2004), el desarrollo teórico sistemático acerca de la promoción de la salud comenzó alrededor de 1946 con planteamientos de Milton Terris, quien la propuso como actividad de salud pública expresada en términos positivos y no sólo reparativos. Continúa diciendo que en 1974 la PS adquirió una presencia internacional debido a la publicación de un documento oficial del ministro de salud de Canadá, Marc Lalonde, en el que la propone como una estrategia y una política pública nacional.

La definición de la OMS acerca de la salud amplió el concepto mismo, aunque dejando de fuera la noción de salud como derecho, y lo ensanchó al reconocimiento de aspectos sociales y no sólo biológicos. El antecedente más cercano a los conceptos actuales de Promoción de la Salud se encuentran en la Conferencia Internacional de Promoción de la Salud, celebrada en Ottawa, Canadá en 1986, que fue suscrita por el gobierno de nuestro país. La *Carta de Ottawa*, postula:

El sector sanitario no puede por sí mismo proporcionar las condiciones previas ni asegurar las perspectivas favorables para la salud y, lo que es más, la promoción de la salud exige la acción coordinada de todos los implicados: los gobiernos, los sectores sanitarios y otros sectores sociales y económicos, las organizaciones benéficas, las autoridades locales, la industria y los medios de comunicación. Las gentes de todos los medios sociales están involucradas como individuos, familias y comunidades. A los grupos sociales y profesionales y al personal sanitario les corresponde especialmente asumir la responsabilidad de actuar como mediadores entre los intereses antagónicos y a favor de la salud.

También indica que las estrategias y acciones de promoción de la salud deben adaptarse a necesidades y posibilidades locales, y tomar en cuenta la diversidad de sistemas sociales, culturales y económicos.

La OPS define a la promoción de la salud como “el proceso que permite a las personas incrementar el control sobre los determinantes de la salud y, en consecuencia, mejorarla” (colectivamente), y que

la promoción de la salud constituye un proceso político y social global que abarca no solamente las acciones dirigidas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, sino también las dirigidas a modificar las condiciones sociales, ambientales y económicas, con el fin de mitigar su impacto en la salud pública e individual. [...], La participación es esencial para sostener la acción en materia de promoción de la salud.

Contempla cinco grandes áreas estratégicas:

1. Construir políticas públicas saludables.
2. Crear los entornos favorables (ambientes físicos, sociales, económicos, políticos, culturales).
3. Fortalecer la acción comunitaria.
4. Desarrollar aptitudes personales (estilos de vida).
5. Reorientar los servicios de salud.

J. Green, citado por Chapela (2007), identifica ocho valores centrales en la concepción de PS en Ottawa: “una manera ‘holística’ de mirar a la salud; compromiso con la salud como derecho humano fundamental; equidad; consideración de lo social, lo ambiental y lo personal como influencias de la salud; empoderamiento; participación; responsabilidad social; y trabajo en asociación con individuos, comunidades y organizaciones”.

Conforme a Perea (2009), luego de Ottawa, ha habido otras reuniones internacionales acerca del tema.

- Conferencia de Adelaida (Australia, 1998) sobre políticas públicas saludables.

- Conferencia de Sundsval (Suecia, 1991) en la que se estudió el tema de ambientes favorables para la salud en sus diferentes dimensiones: física, cultural, económica y política, e implica la participación de los grupos en los diferentes contextos.

- Conferencia y Declaración de Santa Fe de Bogotá (Colombia, 1992) sobre promoción de la salud y equidad.

- La Declaración de Yakarta (Indonesia, 1997), que plantea el tema de la pobreza y el de una mayor equidad en promoción de la salud.

- La V Conferencia Mundial de Promoción de la Salud (México, 2000), en la que se plantea que las políticas públicas deben orientarse a la solución de los problemas que originan las desigualdades socioeconómicas, establecer redes de seguridad y una atención sanitaria adecuada y sostenible e invertir en salud a edad temprana.

- La Carta de Bangkok (Tailandia, 2005), sobre la promoción de la salud en un mundo globalizado y establece retos, medidas y compromisos necesarios para abordar las determinantes de la salud.

En un libro de texto, Guzmán *et al.* (2012), se incluyen estas otras reuniones:

- A 20 años de Ottawa. Vancouver, 2007, Canadá.

- Llamado a la acción, Nairobi . 2009, Nairobi.

- Declaración del consenso de Galway. 2009, Irlanda.

Aunque no aparece en la lista anterior, es precursora la Declaración de Alma-Ata sobre Atención Primaria a la Salud, de la reunión realizada en 1978 en lo que actualmente es Kazajistán, pues aunque se trata de una conferencia internacional pionera en la descentración medicalizada de la salud, para lograr su meta de “Salud para todos en el año 2000”, planteó la promoción de la salud como una estrategia de extensión de cobertura de servicios de atención médica. Se le consideraba en ese documento como una labor técnica, una estrategia para cubrir

las necesidades de las poblaciones donde no había personal médico.

Considero de utilidad mostrar el cuadro siguiente que muestra las diferencias entre la Medicina Preventiva y la Promoción de la Salud.

**Diferencias entre la Medicina preventiva y la Promoción de la salud**

	<b>Medicina preventiva</b>	<b>Promoción de la salud</b>
<b>Objetivos</b>	En la prevención primaria, secundaria y terciaria se enfocan a reducir los factores de riesgo y las enfermedades y la protección específica de individuos y grupos.	Actuación sobre los determinantes de salud y creación de opciones saludables para la población.
<b>A quiénes se dirigen las acciones</b>	Prevención primaria: Personas y grupos de riesgo. Secundaria: individuos y grupos a riesgo y enfermos subclínicos sin manifestaciones de enfermedad. Terciaria: Enfermos a quienes se quiere prevenir complicaciones y muerte.	Población en general, grupos especiales y condicionantes relacionadas con la salud; en este sentido, se dirigen a sistemas múltiples, interdependientes y a procesos sociales, culturales y políticos que influyen en la calidad de vida y la salud de la población.
<b>Modelos con los que se implantan</b>	Prevención primaria: modelos de salud pública y medicina preventiva con énfasis en factores de riesgo. Secundaria: modelo de tamizaje o detección temprana en poblaciones de riesgo y las prácticas clínicas preventivas. Terciaria: prácticas clínicas preventivas basadas en evidencia clínica y los de rehabilitación.	Modelos sociopolíticos, ecológicos y socioculturales, cuyo alcance va hacia la interacción entre los individuos y grupos con su ambiente físico, social, cultural, económico y político.

	<b>Medicina preventiva</b>	<b>Promoción de la salud</b>
<b>Tipo y papel de los interventores</b>	Prevencción primaria: Similares con la Promoción de la salud. Secundaria y terciaria: pruebas de tamizaje procedimientos y manejos clínicos. En ambos casos se trata de interventores clínicos que buscan prevenir complicaciones y muerte, y su papel tiene que ver con su competencia técnica y científica.	Interventores políticos y sociales en programas amplios e integrales. No aplican procedimientos a individuos sino que su papel está dirigido a generar condiciones para que individuos y grupos desarrollen la capacidad de actuar, se empoderen y tomen decisiones positivas para su salud y el bienestar colectivo.
<b>Estrategias</b>	Prevencción primaria: similar a la Promoción de la Salud. Secundaria: pruebas discriminatorias en programas masivos y el diagnóstico precoz de enfermedades para evitar daños mayores. Terciaria: manejo clínico de enfermedades para el tratamiento, la readaptación y la rehabilitación.	Utiliza instrumentos como la educación, la información y la comunicación, el mercadeo social, el fortalecimiento de la participación comunitaria, el empoderamiento y la acción política para la formulación e implantación de políticas públicas saludables.

Fuente: creación propia a partir del capítulo 3 de *Promoción de la salud: Cómo construir una vida saludable*, de Helena Restrepo (2001).

En cuanto a las prácticas de la PS, Chapela (2007) propone que “hay una relación entre la tendencia de la práctica de la PS a cosificar a las personas (cliente, población) y la tendencia a enajenar su poder; por otro lado está la relación entre la tendencia a considerar a la persona como sujeto y la detentación y ejercicio de su poder. Esta relación entre consideración de la persona y ejercicio del poder permite identificar distintas prácticas de PS: mercantil organizada por el mercado, oficial, popular, empoderante, emancipatoria y ciudadana”.

Desde un modelo médico (biologicista y salubrista) las acciones de promoción de la salud son tales como la fluoración de la sal y el agua, programas estatales o nacionales que inciden en los estilos de vida, uso de medios masivos para difundir factores de riesgo, programas educativos con temas de salud y la búsqueda de equidad en el uso de servicios de atención médica. Por otra parte, desde un modelo alternativo (emancipatorio y holístico) la promoción de la salud trasciende el campo clínico tradicional y busca, a través del empoderamiento de la población, producir condiciones para modificar los determinantes sociales de la salud (económicos, culturales y políticos). Dos visiones, una individualizada o colectiva, principalmente desde la acción del Estado, y otra pública o privada, que toma en cuenta a la comunidad en que interviene y la incidencia en modificar los mencionados determinantes. Ambas visiones conviven en las acciones que se realizan por parte de los actores que intervienen.

Los campos de acción de las OSC de salud corresponden a una variedad de temas que comprenden los servicios de atención médica, preventiva, curativa o rehabilitatoria; educativos, de asistencia social, de abogacía social, desarrollo humano y social, atención a grupos expuestos y género. Esto motiva el problema de definir un modelo universal de evaluación y monitoreo de su desempeño.

La Ley General de Salud, en su artículo 110, señala: “La promoción de la salud tiene por objeto crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva”.

El artículo 111 de esta Ley incluye cinco actividades de promoción de la salud:

*I. Educación para la salud,*

*II. Nutrición,*

- III. Control de los efectos nocivos del ambiente en la salud,*
- IV. Salud ocupacional, y*
- V. Fomento sanitario.*

En cuanto a la educación para la salud, el artículo 112 señala que tiene por objeto:

*I. Fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;*

*II. Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y*

*III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, riesgos de la automedicación, prevención de la farmacodependencia, salud ocupacional, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención y rehabilitación de la invalidez y detección oportuna de enfermedades.*

## **2.2. Resultados del sondeo de OSC de salud en la Ciudad de México**

Realicé una encuesta telefónica y consulta en la página web de las OSC contenidas en el *Directorio de Organizaciones Civiles del Distrito Federal*, publicado por la Secretaría de Desarrollo Social del GDF en 2009, que contiene 922 entradas, con 585 OSC clasificadas en los 27 grupos. En la introducción del documento se menciona que “su creación forma parte del trabajo que realiza la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social para dar cabal cumplimiento a la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la sociedad civil que establece la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad (desde la Secretaría de Desarrollo Social) de integrar con la participación de las organizaciones, el



Registro de Organizaciones Civiles del Distrito Federal, así como un sistema de registro e información de las organizaciones civiles”. Cabe hacer notar que se menciona que el directorio no contiene todas las OSC registradas en la Ciudad de México y que se contempla su actualización para ser consultada en la página web de la mencionada Dirección General, lo que hice, observando que había 795 entradas; sin embargo, la base de análisis fue el directorio publicado en 2009, debido a que las actualizaciones al directorio no contenían una referencia de área temática de trabajo.

	<b>Total</b>
Total de entradas	922
Repetidas	337
	<b>585</b>

Se eliminó las entradas repetidas, que se deben a que las OSC realizan actividades que fueron clasificadas en más de un grupo; por ejemplo alguna que realizara actividades educativas con grupos indígenas, o de prevención de adicciones con adolescentes. El registro mayor fue de seis OSC que aparecieron en cinco apartados.

<b>Repetidas</b>	<b>OSC</b>	<b>Total de repeticiones</b>
2 veces	168	168
3 veces	50	100
4 veces	15	45
5 veces	6	24
<b>Suma</b>		<b>337</b>

Las OSC en el directorio son 585, y se presentan conforme a los grupos que contempla el documento, destacando los de Asistencia social y atención a grupos vulnerables, Salud integral a la población, Niños y niñas, Educación cívica y participación ciudadana y Educación, que alcanzan el 47% de 27 grupos.

<b>Núm.</b>	<b>Grupo</b>	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
1	Asistencia social y atención a grupos vulnerables	68	10	1	<b>79</b>	13.5%
2	Educación cívica y participación ciudadana	40			<b>40</b>	6.8%
3	Educación	25	2		<b>27</b>	4.6%
4	Salud Integral de la población	61	8		<b>69</b>	11.8%
5	Personas con discapacidad	24	2		<b>26</b>	4.4%
6	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial	12	1		<b>13</b>	2.2%
7	Desarrollo regional y comunitario	10	1		<b>11</b>	1.9%
8	Desastres naturales y protección civil	5			<b>5</b>	0.9%
9	Actividades recreativas y de deporte	8			<b>8</b>	1.4%
10	Cultura	23	1		<b>24</b>	4.1%
11	Fortalecimiento de instituciones y organizaciones civiles	17		1	<b>18</b>	3.1%
12	Protección, conservación del medio ambiente y restauración del equilibrio ecológico	12			<b>12</b>	2.1%
13	Acceso a la información pública y transparencia	3			<b>3</b>	0.5%
14	Medios de comunicación	6		2	<b>8</b>	1.4%
15	Combate a la violencia	27	2	3	<b>32</b>	5.5%
16	Derechos humanos	25			<b>25</b>	4.3%
17	Mujeres	38	2		<b>40</b>	6.8%
18	Hombres y masculinidad	3			<b>3</b>	0.5%
19	Niñas y Niños	55	6		<b>61</b>	10.4%
20	Adolescentes	6	1	1	<b>8</b>	1.4%
21	Indígenas	26	1		<b>27</b>	4.6%
22	Personas de la tercera edad	12	5		<b>17</b>	2.9%
23	Producción y comercio alternativo	1			<b>1</b>	0.2%
24	Trata y explotación de personas	1			<b>1</b>	0.2%
25	Mujeres y hombres jóvenes	19			<b>19</b>	3.2%
26	Diversidad sexual	3			<b>3</b>	0.5%
27	Fomento y promoción a la equidad de género	5			<b>5</b>	0.9%
	<b>Sumas</b>	<b>535</b>	<b>42</b>	<b>8</b>	<b>585</b>	<b>100.%</b>

De éstas, no se obtuvo información en 178, debido principalmente a que no contestaron el teléfono ni cuentan con página web, así como suspensión de actividades o datos erróneos en el directorio, y sólo cuatro negativas a responder el cuestionario.

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
No contestaron ni cuentan con página web	133	6		139	78%
Número telefónico fuera de servicio	5			5	3%
Número telefónico inexistente	22			22	12%
Se negaron a responder	3	1		4	2%
Suspensión de actividades	8			8	5%
<b>Sumas</b>	<b>170</b>	<b>7</b>		<b>178</b>	<b>100%</b>

Por otra parte, debido a que el propósito de este sondeo es proponer una tipología de las OSC que se dedican al campo de la salud, fueron excluidas del análisis 58 OSC, cuyas actividades no forman parte de la conceptualización de salud (escuelas de educación formal, y otras).

<b>Grupo</b>	<b>Total</b>
Escuelas de educación formal	42
Fortalecimiento de organizaciones civiles	15
<b>Suma</b>	<b>57</b>

Así, las 350 OSC seleccionadas para este sondeo resultaron ser mayoritariamente asociaciones civiles, con el 89%, y fueron seleccionadas con base en el marco teórico de los diferentes conceptos de salud y promoción de la salud.

Total de OSC en el directorio		<b>585</b>
No se obtuvo información	178	
No investigadas	57	<b>235</b>
OSC de salud		<b>350</b>

Como se ha establecido, las acciones de salud no son sólo las de atención médica, sino que pueden ser consideradas las clasificadas en diferentes rubros de la clasificación de este Directorio. El objetivo de este sondeo fue hacer un primer acercamiento al análisis de las OSC de salud más allá del mero renglón del directorio, definir grupos de actividad de salud y proponer una tipología de sus campos de acción que incluya la prestación de servicios de atención médica (preventiva, curativa y rehabilitatoria) y los de promoción de la salud.

Las 350 OSC seleccionadas para la encuesta resultaron ser mayoritariamente asociaciones civiles, con el 89%, y fueron seleccionadas con base en el marco teórico de los diferentes conceptos de salud y promoción de la salud.

	<b>Total</b>	<b>%</b>
Asociación Civil	310	89%
Institución de Asistencia Privada	34	10%
Sociedad Civil	6	2%
	<b>350</b>	<b>100%</b>

La fuente de información empleada se muestra en el cuadro siguiente:

<b>Vía</b>	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Telefónica	152	11	3	166	47.4%
Página web	158	23	3	184	52.6%
	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>

La CEMEFI publica que en 2009, fecha coincidente con la publicación de este directorio, había en el país 10 704 instituciones registradas, de las cuales 2 851 estaban radicadas en la Ciudad de México.

### Ficha técnica

Diseño muestral	No probabilístico, a partir de las OSC registradas en el Directorio de OSC elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social del DF
Universo representado	4,318 OSC registradas en el Distrito Federal.
Técnica	Mixta, telefónica y visita a página web
Tamaño de la muestra	Calculado: 296; Muestra disponible: 350
Momento estadístico	De febrero a diciembre de 2012
Nivel de confianza	97.5%

Fórmula empleada en el cálculo de la muestra:

$$n = \frac{Z^2 \sigma^2 N}{e^2 (N - 1) + Z^2 \sigma^2}$$

n = el tamaño de la muestra.

N = tamaño de la población.

$\sigma$  = Desviación estándar de la población.

Z = Valor obtenido mediante niveles de confianza.

e = Límite aceptable de error muestral.

Desarrollo

		<i>valores al cuadrado</i>
N	2851	
$\sigma$	0.5	0.25
Z=97.5%	2.24	5.0176
E	0.05	0.0025

Z <sup>2</sup> σ <sup>2</sup> N	3576.2944
e <sup>2</sup> (N-1)	10.7925
Z <sup>2</sup> σ <sup>2</sup>	1.2544
	12.0469
	297

Las variables investigadas en la encuesta fueron:

### **1. De estructura**

- 1.1. Forma legal de constitución
- 1.2. Antigüedad de constitución
- 1.3. Personal asalariado
- 1.4. Personal voluntario.

### **2. De actividad**

- 2.1. Objeto social
- 2.2. Principales postulados
- 2.3. Población atendida
- 2.4. Beneficiarios directos de sus servicios en un año
- 2.5. Áreas operativas
- 2.6. Programas y proyectos.
- 2.7. Alianzas y redes
- 2.8. Actividades sustantivas.

### **3. De sustentabilidad**

- 3.1. Fuentes de financiamiento
- 3.2. Transparencia.

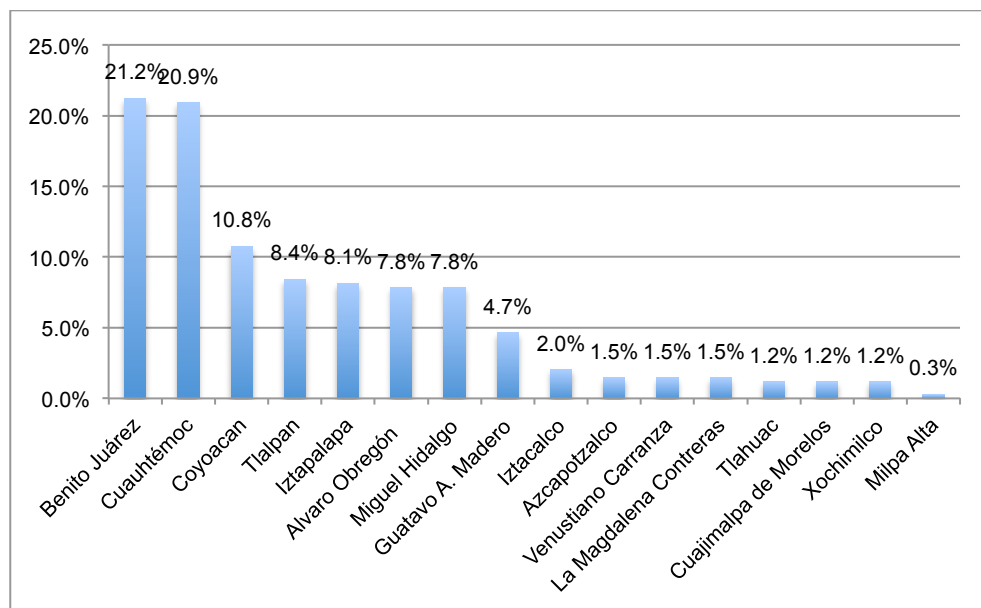
Por lo que respecta a los datos básicos de identificación (nombre, dirección y contacto), fueron tomados del directorio y verificados con la persona con quien se habló por teléfono, en su caso. La localización de las OSC por cada delegación política y zona del Distrito Federal, se presentan a continuación.

<b>Delegación política</b>	<b>OSC por delegación</b>	<b>Zona D. F.</b>	<b>%</b>	<b>%</b>
Azcapotzalco	5	<b>N</b>	1.4%	
Cuauhtémoc	72	<b>N</b>	20.6%	
Gustavo A. Madero	16	<b>N</b>	4.6%	26.6%

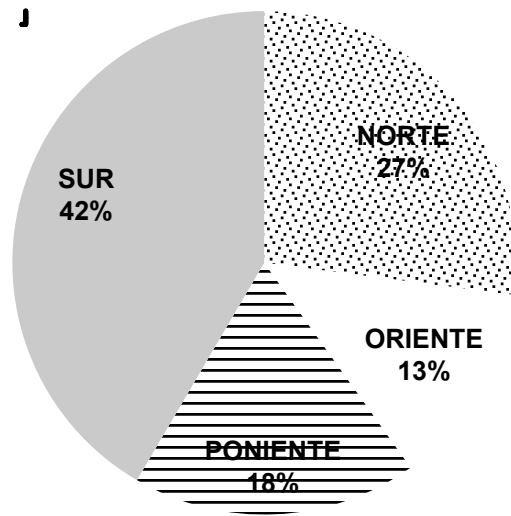
Delegación política	OSC por delegación	Zona D. F.	%	%
Iztacalco	7	O	2.0%	
Iztapalapa	28	O	8.0%	
Milpa Alta	1	O	0.3%	
Tláhuac	4	O	1.1%	
Venustiano Carranza	5	O	1.4%	12.9%
Álvaro Obregón	27	P	7.7%	
Cuajimalpa de Morelos	4	P	1.1%	
La Magdalena Contreras	5	P	1.4%	
Miguel Hidalgo	27	P	7.7%	18.0%
Benito Juárez	73	S	20.9%	
Coyoacán	37	S	10.6%	
Tlalpan	29	S	8.3%	
Xochimilco	4	S	1.1%	40.9%
No pertenecientes	6		1.7%	1.7%
	<b>350</b>		100.0%	100%

Fuente: Encuesta realizada.

Gráfica 1. OSC estudiadas por Delegación Política del D. F.



Gráfica 2. OSC por zona del D. F.



En seguida se muestran los resultados obtenidos en el resto de las variables.

### 2.2.1. Variables de estructura

#### 1.1. Forma legal de constitución.

¿Cómo está constituida la organización?

En su mayoría están constituidas como Asociación Civil (89%), como Instituciones de Asistencia Privada (10%), y en menor medida, Sociedades Civiles.

	Total	%
Asociación Civil	310	89%
Institución de Asistencia Privada	34	10%
Sociedad Civil	6	2%
	<b>350</b>	100%



## 1.2. Antigüedad de constitución.

¿En qué año se constituyó su organización?

El 91% de las OSC fueron fundadas después de 1980, lo que coincide con hallazgos previos realizados acerca de este tema presentados en el cuerpo de este trabajo.

	AC	IAP	SC	Total	%
1852-1969	14	3		17	9%
1980-1989	34	3		37	91%
1990-1999	62	12	1	75	
2000-2009	53	2		55	
<b>Subtotal</b>	<b>163</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>184</b>	<b>100%</b>
No contestaron	147	14	5	166	
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	

## 1.3. Personal asalariado.

¿Con cuánto personal asalariado cuentan?

Respondieron sólo el 27% de los encuestados (ninguna Sociedad Civil). Se encontró que el 92% de las asociaciones civiles y el 85% de las Instituciones de asistencia privada tienen menos de 24 personas asalariadas.

	AC	IAP	SC	Total	%
Contestó	83	13	0	96	27%
S/I	227	21	6	254	73%
	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>

Número de personas	AC		IAP	
0-4	24		5	
5-9	18		2	
10-14	23		2	
15-19	7		2	
20-24	4	92%		85%
25	1		1	
35	1		1	
40	1			
45	1			

Número de personas	AC		IAP	
50	1			
60	1			
194	1			
	<b>83</b>		<b>13</b>	

#### 1.4. Personal voluntario.

¿Cuentan con personal voluntario? ¿De ser así, cuántas personas participan?

El 28% de los encuestados respondió afirmativamente. No se obtuvo información de las sociedades civiles. El 56% de las asociaciones civiles y el 92% de las instituciones de asistencia privada cuentan con 24 voluntarios o menos. Destaca una OSC dedicada al entretenimiento de pacientes en hospitales, que cuenta con 800 voluntarios.

Número de voluntarios	AC	%	IAP	%
0-4	5	56%	0	92%
5-9	10		1	
10-14	15		4	
15-19	9		3	
20-24	9		4	
25-29	12	36%	0	
30-34	14		0	
35-39	5		1	
40	1		0	
45	1		0	
59	1		0	
70	1		0	
71	1		0	
98	1		0	
800	1		<b>0</b>	
	<b>86</b>		<b>13</b>	

## 2.2.2. Variables de actividad

### 2.1. Objeto social

Las OSC encuestadas que respondieron, o que cuentan con página web, definieron su objeto social.

### 2.2. Principales postulados.

¿Cuáles son los principales postulados de la organización?

Representan los valores institucionales. El 56% manifestó contar con ellos.

	AC	IAP	SC	Total
Expresaron postulados principales	172	22	2	<b>196</b>
	55 %	65 %	33 %	<b>56%</b>
S/I	138	12	4	<b>154</b>
	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>

### 2.3. Tipo de población atendida

¿Qué tipo de población atiende su organización? ¿Quiénes son sus beneficiarios?

El 71% de los encuestados precisó el tipo de usuarios que atiende, los cuales se diferencian por estar dirigidos a grupos específicos (jóvenes, niños y niñas, mujeres, indígenas, adultos mayores y población en general).

	AC	IAP	SC	Total
Contestaron	226	22	2	<b>250</b>
	73 %	65 %	33 %	71%
S/I	84	12	4	100
Total	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>

#### 2.4. Beneficiarios en un año de sus servicios directos.

¿Cuántas personas se benefician directamente de los servicios prestados en un año?

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>
Contestaron	85	13	0	98
	27 %	38 %		28%
S/I	225	21	6	252
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>

Respondieron el 27% de las asociaciones civiles y el 38% de las instituciones de asistencia privada. No se obtuvo información de las sociedades civiles. Las cantidades manifestadas de beneficiarios son las siguientes:

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>
Entre 3 y 50	28	5		<b>33</b>
Entre 50 y 100	18			<b>18</b>
Entre 100 y 150	4	2		<b>6</b>
Entre 150 y 200	5	2		<b>7</b>
Entre 200 y 300	4			<b>4</b>
Entre 300 y 400	11	1		<b>12</b>
Entre 400 y 1000	4			<b>4</b>
Entre 1 000 y 2 000	4	1		<b>5</b>
Entre 2 000 y 3 000	3	1		<b>4</b>
3 360	1			<b>1</b>
7 200		1		<b>1</b>
8 320	1			<b>1</b>
4 0000	1			<b>1</b>
5 5000	1			<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>98</b>

#### 2.5. Áreas operativas.

¿Su organización cuenta con áreas operativas?

El 54.6% manifestaron contar con áreas operativas, lo que no significa que el resto de las OSC carezca de ellas.

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>
<b>Cuentan con áreas operativas</b>	167	22	2	<b>191</b>
	53.9%	64.7%	33.3%	54.6%
	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>

## 2.6. Programas y proyectos

¿Su organización cuenta con programas y proyectos?

Respondieron el 53% de los encuestados y, de estos, el 80% declaró no contar con programas y proyectos diferenciados.

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>	
No	30	4	2	36	20%
Sí	131	17		148	80%
<b>Subtotal</b>	<b>161</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>184</b>	<b>100%</b>
	<b>52%</b>	<b>62%</b>	<b>33%</b>	<b>53%</b>	
S/I	149	13	4	166	
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	

Los programas están apegados al objeto social de las OSC, y confirman una gran diversidad de actividades e intenciones. Por ejemplo, una OSC dedicada a la prevención de adicciones manifiesta dos programas: de prevención escolar y de prevención en empresas, lo que realizan a través de conferencias, cursos y talleres; otra, del mismo corte, incluye la ciberadicción y presenta programas de prevención en escuelas, aplicación de exámenes toxicológicos en empresas, talleres de doce pasos, terapia individual y familiar a adictos y codependientes. Una OSC dedicada a la juventud presenta como objeto el diseño, implementación y ciudadanía de las políticas públicas sobre derechos sexuales; esta intención se refleja en programas específicos por tema. Otra de este mismo grupo de atención presenta programas educativos y de capacitación para la elaboración

de artesanías. OSC dedicadas a cuestiones de género con mujeres presentan programas tan diversos como Cultura Física, Danza, Gastronomía y Educación, y otra, con el mismo tipo de usuarios, presta servicios de detección, prevención y tratamiento de diversos problemas de salud, así como apoyo social, psicológico y legal.

## 2.7. Alianzas y redes.

¿Su organización pertenece a una red o forma parte de una alianza con otras instituciones?

Casi la mitad manifestó pertenecer a una red de apoyo o haber realizado alianzas. Estas se manifiestan en convenios con diversas organizaciones públicas y privadas para proveerse de recursos de los que carecen, como servicios de diagnóstico y tratamiento especializados y hospitalización; o bien, para coordinar acciones subordinadas en espacios comunes.

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
No	15	2	1	18	5%
Sí	153	19	1	173	49%
S/I	142	13	4	159	45%
	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	100%

## 2.8. Actividades sustantivas.

¿Cuáles son las actividades sustantivas que realiza su organización?

El 56% de los encuestados mencionó actividades sustantivas, que están acordes con el objeto social, los postulados y tipo de población atendida. De esta manera, son específicas por OSC y se manifiestan en actividades educativas, culturales, terapéuticas -médicas, odontológicas o psicológicas-, de capacitación, espectáculos artísticos, apoyo jurídico, elaboración y difusión de medios impresos, transporte público, investigación, alimentación. Muchas de ellas otorgando servicios o bienes (como becas y equipos para personas con capacidades

diferentes) y otras a través de cursos, seminarios, conferencias, foros y mesas redondas.

	AC	IAP	SC	Total
Contestaron	174	21	2	197
	56 %	62 %	25 %	56%
S/I	136	13	6	153
Total	310	34	8	350

### 2.2.3. Variables de sustentabilidad

#### 3.1. Fuentes de financiamiento.

¿Cuál es la fuente de financiamiento de su organización? ¿Cómo obtienen sus ingresos para operación?

El 70% obtienen sus ingresos de donativos, diferenciados de cuotas de recuperación cobradas por los servicios prestados, el apoyo gubernamental, el privado, las organizaciones de segundo piso, así como donaciones provenientes de organizaciones religiosas.

Fuente de financiamiento	AC	IAP	SC	Total	%
Donativos	102	14		<b>116</b>	70%
Donativos y cuotas de recuperación	14	3		<b>17</b>	10%
Cuotas de recuperación	8	1		<b>9</b>	5%
Apoyo gubernamental	7	1		<b>8</b>	5%
Apoyo gubernamental y privado	4	1		<b>5</b>	3%
Organizaciones civiles donantes	4			<b>4</b>	2%
Donativos y venta de productos	2			<b>2</b>	1%
Apoyo privado		1		<b>1</b>	1%
Apoyos gubernamentales, privados, donativos y cuotas de recuperación.	1			<b>1</b>	1%
Contratos de servicio	1			<b>1</b>	1%
Organización religiosa y cuotas de recuperación	1			<b>1</b>	1%
Organización religiosa	1			<b>1</b>	1%
<b>Suma</b>	<b>145</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>166</b>	100%
No respondieron	165	13	6	<b>184</b>	
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	

### 3.2. Transparencia.

¿Presentan informes a beneficiarios, donantes y público en general?

¿Muestran estos resultados en su página web, en caso de contar con ella?

	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>
Contestaron	48	8	1	<b>57</b>
	15.5%	23.5%	16.7%	<b>16.3%</b>
<b>Total</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>

**Sólo el 16% respondieron afirmativamente** a esta pregunta, en número mayor proporcionalmente en las Instituciones de Asistencia Privada, mencionando a las declaraciones fiscales como muestra de transparencia. Sin embargo, sólo en 22 páginas web se encontró información financiera.

<b>Manifiestan su transparencia a través de</b>	<b>AC</b>	<b>IAP</b>	<b>SC</b>	<b>Total</b>
Declaraciones fiscales	2	1		<b>3</b>
En la página web	18	3	1	<b>22</b>
Informes a donantes	6	1		<b>7</b>
Informes comunitarios	2			<b>2</b>
No entendió el concepto de transparencia	14	2		<b>16</b>
Página web de informes deshabilitada	6	1		<b>7</b>
<b>Total general</b>	<b>48</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>57</b>
No contestó	262	26	5	<b>293</b>
<b>Total general</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>

### 2.3. Propuesta de tipología

Conforme a lo estudiado en el apartado de Salud, donde se establece que la noción de este término no se refiere exclusivamente a los servicios de atención médica o los de salud pública tradicionales; luego de revisar las diferentes clasificaciones emitidas por las diferentes normas nacionales e internacionales, así como por académicos que han estudiado el tema, y conforme a las actividades



planteadas por las OSC encuestadas, propongo los siguientes como tipos de campos de acción de las OSC dedicadas brindar servicios de salud:

1. Desarrollo humano. Grupos poblacionales por su composición etaria. Están incluidos los rubros de

- Niñas y Niños
- Mujeres y Hombres Jóvenes
- Personas de la tercera edad
- Adolescentes.

2. Grupos Vulnerados. Grupos poblacionales con desventajas sociales, económicas, culturales o políticas. Se incluye los renglones de

- Asistencia Social y Atención a Grupos Vulnerables
- Indígenas
- Personas con discapacidad.

3. Derechos humanos. Asuntos relativos a los derechos civiles.

- Combate a la Violencia
- Derechos Humanos
- Acceso a la Información Pública y Transparencia
- Trata y explotación de personas.

4. Género. Grupos poblacionales y su diversidad sexual.

- Mujeres
- Fomento y promoción a la equidad de género
- Diversidad sexual
- Hombres y masculinidad

5. Atención médica. Servicios personales de atención médica.

- Salud Integral de la Población
- Desastres Naturales y Protección Civil.

6. Desarrollo social. Desarrollo regional, comunitario y medioambiental, en el sentido del mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades específicas.

- Protección, conservación del medio ambiente y restauración del equilibrio ecológico
- Educación cívica y participación ciudadana
- Desarrollo regional y comunitario
- Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
- Medios de comunicación

7. Educación. Educación para la salud

- Actividades Recreativas y de Deporte
- Educación

En el siguiente cuadro se presentan estos tipos o campos de actividades de salud abarcando los grupos del directorio consultado:

Tipo	Grupo del Directorio GDF	AC	IAP	SC	Total	%	Total Tipo	%
<b>Desarrollo humano</b>	Niñas y Niños	41	6		47	13.4%	<b>83</b>	<b>23.7%</b>
	Mujeres y hombres jóvenes	15			15	4.3%		
	Personas de la tercera edad	10	5		15	4.3%		
	Adolescentes	4	1	1	6	1.7%		
<b>Grupos vulnerables</b>	Asistencia social y atención a grupos vulnerables	38	8		46	13.1%	<b>82</b>	<b>23.4%</b>
	Indígenas	25	1		26	7.4%		
	Personas con discapacidad	8	2		10	2.9%		
<b>Derechos humanos</b>	Combate a la violencia	23	2	3	28	8.0%	<b>54</b>	<b>15.4%</b>
	Derechos humanos	24			24	6.9%		
	Acceso a la información pública y transparencia	1			1	0.3%		
	Trata y explotación de personas	1			1	0.3%		
<b>Género</b>	Mujeres	35	2		37	10.6%	<b>46</b>	<b>13.1%</b>
	Fomento y promoción a la equidad de género	4			4	1.1%		
	Diversidad sexual	3			3	0.9%		
	Hombres y masculinidad	2			2	0.6%		
<b>Atención médica</b>	Salud integral de la población	32	4		36	10.3%	<b>38</b>	<b>10.9%</b>
	Desastres naturales y protección civil	2			2	0.6%		
<b>Desarrollo social</b>	Protección, conservación del medio ambiente y restauración del equilibrio ecológico	12			12	3.4%	<b>39</b>	<b>11.1%</b>
	Educación cívica y participación ciudadana	10			10	2.9%		
	Desarrollo regional y comunitario	5	1		6	1.7%		
	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial	5	1		6	1.7%		
	Medios de comunicación	3		2	5	1.4%		
<b>Educación</b>	Actividades recreativas y de deporte	4			4	1.1%	<b>8</b>	<b>2.3%</b>
	Educación	3	1		4	1.1%		
	<b>Sumas</b>	<b>310</b>	<b>34</b>	<b>6</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>

Nota: Sólo el 10% de las OSC de salud son de atención médica.

## 2.4. Recapitulación.

Este capítulo tiene el propósito de caracterizar las OSC de salud y proponer una tipología de sus campos de acción. Así, se integra de dos partes. En la

primera se exponen conceptos de salud, salud pública y promoción de la salud, y en la segunda se presentan los resultados obtenidos en una encuesta telefónica realizada a 350 OSC de salud.

La sección correspondiente a Salud, se anotan los diferentes conceptos en esta materia, desde los diversos puntos de vista desde donde se exponen. Así, existe una percepción biologicista, referida al equilibrio homeostático de organismos vivos; una ecologista, que suma a este equilibrio individual la influencia del medio ambiente; y una más que incluye variables sociales que determinan el estado de la salud.

Asimismo, se presenta la noción de salud pública con sus diferentes interpretaciones y significados: como quehacer, conjunto de actividades laborales realizadas por salubristas; como hecho social, y como saber, esto es como materia de estudio académico, con tres concepciones: la medicalizada, que propone la imagen de la salud construida en torno al individuo enfermo y su riesgo personal, para la realización de labores curativas de control de la patología clínica, apoyadas en tecnologías médicas; la concepción holística y social, que inciden en la influencia de los contextos sociales y económicos en la salud; y los enfoques liberales y neoliberales, que conciben a la salud como un bien de mercado.

Igualmente, se presentan análisis de la salud como derecho y en el contexto de definiciones de organismos internacionales que establecen de común acuerdo objetivos para mejorar la salud que van más allá del enfoque medicalizado.

Se exponen los conceptos de promoción de la salud, que van desde los provenientes de la medicina preventiva al enfoque emancipatorio. Estos conceptos han sido desarrollados también en conferencias internacionales *ad hoc* de expertos, en las que los gobiernos participantes asumen compromisos que toman las definiciones del significado mismo de promoción de la salud y sus funciones específicas. Queda expuesta la coexistencia de visiones y una tendencia

consensuada a la ampliación del concepto de salud al reconocimiento de las influencias económicas, sociales y culturales.

En la segunda parte del capítulo se presenta el resultado de una encuesta realizada a 350 OSC que se consideraron de salud al tener a la vista los más recientes conceptos, mismos que trascienden el de la mera atención médica. Se utilizó para este efecto un directorio de OSC publicado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal en 2011.

Se inquirió acerca de variables de tres aspectos fundamentales: de estructura (Forma legal de constitución, Antigüedad de constitución, Personal asalariado y Personal voluntario); de actividades (Objeto social, Principales postulados, Población atendida, Beneficiarios directos de sus servicios en un año, Áreas operativas, Programas y proyectos, Alianzas y redes, y Actividades sustantivas), y de sustentabilidad (Fuentes de financiamiento y Transparencia).

De los resultados que se muestran en este capítulo, en cuanto a su estructura, destaco el hecho de que el 89% están constituidas como asociación civil, el 91% se fundaron entre 1980 y 2009, y el 28% de las OSC cuentan con personal voluntario; por lo que toca a sus actividades, todas cuentan reconocen contar con un objeto social, el 56% registra valores institucionales, el 71% precisaron el tipo de usuarios que atiende, diferenciados en grupos específicos. También, la mayoría mencionaron contar con programas y proyectos preestablecidos, acordes con las actividades manifestadas. Por lo que toca a su sustentabilidad, el 70% de las OSC depende de donativos y sólo 5% mencionaron contar con apoyos gubernamentales en efectivo. En el rubro de transparencia, sólo el 16% respondieron que proporcionan informes a beneficiarios, donantes o público en general; sin embargo, debe matizarse que esta rendición de cuentas manifiesta se refleja sólo en el 6% de sus páginas web.

La clasificación del directorio contempla 27 incisos clasificatorios de campos de trabajo, lo que hace necesario proponer una tipología por campo de acción en salud, conforme a los conceptos estudiados, en siete grupos; a saber: Desarrollo humano (grupos poblacionales por su composición etaria; Grupos Vulnerados, Grupos poblacionales con desventajas sociales, económicas, culturales o políticas); Derechos humanos (asuntos relativos a los derechos civiles); Género (grupos poblacionales y su diversidad sexual); Atención médica; servicios personales de atención médica; Desarrollo social (desarrollo regional, comunitario y medioambiental), y Educación (educación para la salud). Así, se observa que sólo el 10% de las OSC estudiadas que se consideraban por el directorio como de salud se refieren a actividades de atención médica.

## Capítulo III. Eficacia organizacional de las OSC

### 3.1. Eficiencia y eficacia

Aunque este trabajo está enfocado al concepto de eficacia, incluyo el de eficiencia para diferenciarlo, pues se trata de dos nociones que, en general, se presentan juntas en los textos revisados.

Fernández-Ríos (1997) destaca que, en el contexto académico de la Administración, los conceptos de eficiencia, eficacia, efectividad, productividad, competitividad y excelencia, se han utilizado indistintamente, sin hacer una diferenciación expresa de acuerdo con la teoría organizacional dominante, conceptualizaciones entre lo que “en términos generales podemos llamar ‘éxito’”; hacer más con menos, lograr las metas organizacionales, así como un impacto en la sociedad.

El *Diccionario* de la Real Academia Española (2014) señala respecto de la palabra *eficacia*: “(Del lat. *efficacia*). 1. f. Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”, y así la hace sinónima de *efectividad*. De hecho, en idioma inglés se usa indistintamente.

Rico (2004) menciona que

uno de los problemas principales a la hora de hablar y definir la eficacia organizacional reside en la parca coincidencia de los criterios empleados para su evaluación por diferentes investigadores. Las principales aproximaciones al estudio de la eficacia resumidas por Cameron (1986): logro de objetivos, sistemas, constituyentes estratégicos y valores en competencia; ponen de manifiesto la dificultad para determinar los criterios a utilizar para su evaluación. Uno de los trabajos que más impacto ha tenido sobre la medida de la eficacia organizacional fue el desarrollado por Campbell (1977) que ofrecía un total de 29 criterios que posibilitasen su medida. Posteriormente estos criterios han servido para que de forma directa o indirecta se agrupasen en criterios de orden superior, para poder referir la medida de eficacia a 3, 4 ó 5 grandes áreas.

Por su parte, Daft (2010) señala: “**Eficiencia** se refiere a la cantidad de recursos utilizados para alcanzar las metas (objetivos) de la organización. Se basa en la cantidad de materias primas, dinero y empleados necesarios para lograr cierto nivel de producción. **Eficacia** es un término más amplio, que significa el grado en el que una organización alcanza sus metas”. Coincide con Drucker al afirmar que para lograr ser efectivas, las organizaciones necesitan metas claras y enfocadas, así como estrategias apropiadas.

Seguendo con Daft, propone que, al establecer metas y buscar la efectividad (o eficacia), los administradores equilibran las necesidades e intereses de grupos de interés.

<b>Grupos de interés</b>	<b>Expectativas</b>
Acreeedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sujeto de crédito.</li> <li>• Responsabilidad fiscal.</li> </ul>
Administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficiencia, eficacia.</li> </ul>
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes y servicios de alta calidad.</li> <li>• Servicios, valor.</li> </ul>
Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen ciudadano corporativo.</li> <li>• Contribución a los asuntos de la comunidad.</li> </ul>
Empleados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción.</li> <li>• Pago, supervisión.</li> </ul>
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obediencia a leyes y regulaciones.</li> <li>• Competencia justa.</li> </ul>
Propietarios y accionistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación financiera</li> </ul>
Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operaciones satisfactorias.</li> <li>• Ingreso de compras.</li> </ul>
Sindicato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago al trabajador.</li> <li>• Prestaciones.</li> </ul>

Fuente: creación propia a partir de un esquema de Daft (2010).

Asimismo, Daft refiere tres enfoques tradicionales de la efectividad, que incluyen a diferentes partes de la organización y miden indicadores en función de los insumos, la producción o actividades internas:

a) Indicadores de metas

- Rentabilidad. Ganancia después de gastos
- Participación en el mercado
- Crecimiento
- Responsabilidad social
- Calidad del producto o servicio.



b) Indicadores basados en recursos

- Posición de negociación. Habilidad para obtener recursos valiosos del entorno
- Habilidades de los tomadores de decisiones para percibir e interpretar el entorno
- Habilidad de utilización de recursos tangibles e intangibles (conocimientos, cultura corporativa)
- Habilidad de la organización para responder a los cambios del entorno.

c) Indicadores de proceso interno

- Cultura corporativa sólida y adaptable
- Eficiencia operativa
- Comunicación horizontal y vertical sin distorsiones
- Crecimiento y desarrollo de los empleados.

Agrega Daft el enfoque de *Balanced Scorecard*, que combina factores críticos que equilibran las medidas financieras con las operativas en estos criterios de efectividad:

<b>Factor</b>	<b>Criterio de efectividad</b>	<b>Ejemplos de medidas</b>
Financiero	¿Qué tanto contribuyen nuestras acciones a un mejor desempeño financiero?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Utilidad</li><li>• Rendimiento sobre la inversión</li></ul>
Proceso de negocios interno	¿Qué tanto valor agregan nuestros procesos laborales para los clientes y grupos de interés?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Velocidad para surtir la orden</li><li>• Costo por orden</li></ul>
Clientes	¿Qué tan bien damos servicio a nuestros clientes?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Satisfacción al cliente</li><li>• Lealtad del cliente</li></ul>
Aprendizaje y crecimiento	¿Qué tanto aprendemos, cambiamos y mejoramos?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejora continua de proceso</li><li>• Retención del empleado</li></ul>

Fuente: creación propia a partir de un esquema de Daft (2010).

### 3.2. Eficiencia y eficacia en las OSC

En cuanto a las OSC, Daft menciona que no tienen metas de rentabilidad, pero sí de prestación de servicios a niveles de gasto específicos. Asimismo, señala a las metas de crecimiento y volumen como indicadores de desempeño general.

Las instituciones no lucrativas, dice Peter Drucker (2010), tienden a no dar importancia al desempeño y los resultados, aunque estos valores sean más importantes en ellas que en un negocio. En un negocio, hay una *línea final* financiera. La utilidad o pérdida no son suficientes por sí mismas para juzgar el desempeño, pero por lo menos son algo concreto. Siguiendo a Drucker, cada ONL debe decidir cómo medir su desempeño y resultados más allá de una línea final que no significa lo mismo que en un negocio, crear una misión, visión y estándares, valores y compromisos, para fijar metas específicas de servicio.

Dada la diversidad de actividades de las OSC, para abordar estos conceptos no puede dependerse sólo de la información financiera. En las OSC, los remanentes, en caso de haberlos, habrán de reinvertirse en la institución; el renglón de Contribuciones del Estado de Actividades se refiere más bien a fondos y otros ingresos, en su mayoría donados, con los que subsisten, pues el monto de las entradas por cuotas de recuperación, o ventas no están pensados para cubrir los gastos de operación. No hay capital, sino patrimonio. La línea final no es un indicador fundamental.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en voz de Lusthaus (2002), luego de considerar que la medición del desempeño es una de las cuestiones más problemáticas en el campo de la teoría organizacional, define el desempeño de las OSC en términos de “efectividad (cumplimiento de la misión, *el grado en que una organización es capaz de cumplir sus metas*), eficiencia y relevancia permanente (hasta qué punto la organización se adapta a las condiciones cambiantes de su

entorno). El marco supone que ciertas fuerzas del contexto impulsan el desempeño: capacidad organizacional, fuerzas del ámbito externo y motivación interna”.

Por lo que toca a la efectividad de logro de su misión, el BID contempla los siguientes apartados de desempeño organizacional:

- *Efectividad de los programas principales (principales logros, niveles de aumento de la alfabetización, extensión de nuevos caminos, porcentaje de niñas que reciben educación, nuevos empleos, nivel de productividad de la investigación, nivel de salud de la comunidad; es decir, áreas directamente vinculadas con la misión y la función de la organización).*
- *Efectividad para satisfacer las expectativas de los clientes (clientes internos y externos atendidos, calidad de los servicios y productos).*
- *Efectividad para satisfacer las responsabilidades funcionales; por ejemplo, educación (cobertura, logros de los estudiantes).*
- *Efectividad para proporcionar servicios útiles (prestación de servicios a clientes y beneficiarios, comunidad de investigación, transferencia de tecnología).*

A continuación, respecto a la eficiencia, distingue las siguientes cuestiones:

- *Costo de productos y servicios; comparaciones de referencia, si es posible.*
- *Costo de suministro de servicios de gestión interna.*
- *Percepción de la eficiencia de procedimientos y flujos clave de trabajo.*
- *Uso óptimo de las asignaciones financieras.*
- *Productividad del personal (recambio, ausentismo, frutos de investigación).*

Para llevar a cabo esta evaluación de eficacia, se requiere que las organizaciones cuenten con indicadores. Sugieren los siguientes en caso de que la organización no los tengan:

- Cumplimiento de las metas
  - Número de clientes atendidos
  - Calidad de los servicios o productos
  - Acceso a los servicios y uso de los mismos
  - Generación y utilización de conocimientos
  - Cambios en la calidad de vida
  - Demanda de servicios o productos
  - Repetición de los programas de la organización por parte de los interesados directos
- Indicadores de crecimiento para cobertura de programas, servicios, clientes y fondos.

En cuanto a la evaluación de *eficiencia* (la proporción que refleja una comparación entre los resultados logrados y los costos sufragados para el cumplimiento de las metas), los autores proponen los siguientes indicadores:

- Costo por servicio o programa proporcionado
- Costos generales en relación con los costos totales del servicio o programa
- Productos por empleado
- Costo por cliente atendido
- Ausentismo del empleado y tasas de recambio de personal
- Tasas de terminación de programas
- Frecuencia de avería de los sistemas
- Puntualidad de la prestación de servicios.

Otros dos aspectos por medir para evaluar el desempeño de las OSC son la relevancia (definida como la capacidad de la organización para satisfacer las necesidades y conseguir el apoyo de sus beneficiarios en el pasado, el presente y el futuro), y la viabilidad financiera (capacidad de una organización de obtener los fondos necesarios para satisfacer sus requisitos funcionales a corto, mediano y largo plazo).

Entre los textos consultados a lo largo de mi vida profesional y en especial para este trabajo, destaco un artículo de Lecy (2011), quien hace una revisión de literatura, definiciones y tipos de estudio concernientes a la noción de efectividad en las OSC. En él concluye que existe un consenso en el sentido de que las mediciones unidimensionales de este concepto no son útiles y que las tendencias son a medir la efectividad desde las facetas de:

1. Logro de metas
2. Adquisición de recursos y
3. Reputación.

Lecy también observa que los textos revisados contienen contribuciones conceptuales y teóricas y que son escasos los estudios empíricos; que por otra parte, los estudios conceptuales revisados poco aportan al conocimiento pues los autores emplean diferentes definiciones (y en muchas ocasiones no plantean una) y exploran los conceptos desde distintos niveles de análisis, fragmentariamente y desde diversos campos de estudio. Los modelos que encontró en la literatura son el multidimensional, el de valores competitivos, el de contingencia, y el enfoque *balanced scorecard*. Cita un artículo de Cameron (1983) en el que éste concluye que “no puede haber un modelo universal de efectividad”, y otro de Hannan y Freeman (1977), quienes llamaban a abolir los estudios de efectividad en las ciencias organizacionales.

Describe también que existen dos intenciones diferentes al medir la efectividad de las organizaciones: jerarquizar un conjunto de ellas y comprender los procesos causales.

Propone, para generar sinergias interdisciplinarias, la organización del estudio de la efectividad de las OSC en cuatro grupos o “dominios”, y afirma que la efectividad no es la suma de las partes, sino todas ellas y las relaciones que guardan entre sí:

1. Gestión organizacional. Que implica conceptos de liderazgo, planteamiento estratégico y cultura organizacional.
2. Diseño y ejecución de programas. Logro de objetivos y metas, empleo de indicadores, pertinencia, medición de universos de trabajo, gasto y costo-beneficio.
3. Receptividad respecto del entorno. Congruencia con valores culturales, sociales y económicos de la comunidad que se sirve, influencia del sistema de donadores, obtención de fondos.
4. Redes y alianzas. Cultura de colaboración, sinergia del sector.

Lecy combina estos cuatro dominios con las tres facetas de medición usadas por los autores de la bibliografía revisada, con el objetivo de clarificar el diseño de estudios de efectividad en las OSC:



Fuente: Lecy, J. (2011).

### 3.3. Transparencia, confianza y reputación

Si se coloca a la reputación en el centro de la eficacia organizativa (*opinión o consideración en que se tiene a alguien o algo; prestigio o estima en que son tenidos alguien o algo*), significa que ésta depende de la opinión o conocimiento de los grupos de interés respecto de las OSC, para lo que es imprescindible la transparencia y la rendición de cuentas oportuna, relevante y veraz, aún tomando en cuenta que la información no es 100% confiable debido a la naturaleza de sus reglas.

Los conceptos de *transparencia*, rendición de cuentas, *corrupción* y *gobernanza* han sido estudiados profundamente en el ámbito del sector gubernamental, pues son públicos los fondos que emplea y es por lo tanto del interés público lo que se hace con ellos. Sin embargo, es de igual importancia en las OSC pues tienen acceso a fondos gubernamentales y su labor está dedicada a bienes públicos, como la salud y la educación, además de apelar a valores de solidaridad y filantropía para obtener también fondos privados, por lo que es necesario que clarifiquen su actividad y el destino de sus fondos, y obtener así legitimidad en sus acciones.

Esta certeza en la información es indispensable en organizaciones lucrativas para conocer los costos de producción y venta, fijar precios de venta y, en general, tomar decisiones. Asimismo, esta certeza en las OSC significa el conocimiento de los gastos y del monto de los costos y su estructura, de utilidad para su manejo económico. Igualmente, considero necesario este conocimiento en empresas públicas.

Gassó (2001) menciona que así como en la esfera mercantil la legitimidad se mide por la cuenta de resultados y el reparto de beneficios; en la esfera gubernamental se presenta en partidos políticos y gobiernos principalmente a través de la convocatoria periódica de elecciones, en la esfera de las OSC el principal factor de legitimidad es el nivel de confianza o credibilidad generado ante la sociedad. “En consecuencia –anota– el establecimiento de diversos mecanismos de transparencia en las ONG, es un elemento decisivo en la legitimidad y en la razón de ser de las ONG ante la sociedad. Dicho de otra manera, uno de principales retos de este sector en los próximos años es generar mecanismos de transparencia suficientes para que mantengan y aumenten su legitimidad y confianza ante la sociedad”, pues “Transparencia y legitimidad son dos caras de la misma moneda”. Enumera cinco factores que expresan el nivel de legitimidad de las OSC: a) la misión y los valores institucionales; b) el qué hacen y cómo lo hacen; c) las personas y la organización (honestidad, compromiso, la forma de relacionarse, el sentido de equipo, la ausencia de protagonismo; esto es, la coherencia de las personas con los valores de la organización; d) la base social de una organización: cuantos más donantes, colaboradores, personas voluntarias tiene una ONG, más legitimada está socialmente; y e) correlación entre reconocimiento y colaboración de las instituciones y su legitimidad.

En general, puede decirse que las OSC –constituidas como asociaciones civiles, instituciones e asistencia privada, sociedades civiles, fundaciones o patronatos– cumplen con sus obligaciones de información fiscal, enterando de este modo a las autoridades de la Hacienda pública, informes a entes



financiadores acerca de los resultados de su gestión. Sin embargo, existen otros actores interesados, como los empleados, usuarios de los servicios, voluntarios, donantes ocasionales, proveedores y otras OSC, para que esta información puntual incida en su reputación y conlleve la confianza que repercutirá en un planteamiento estratégico de eficacia para obtener recursos.

Según Herranz (2010) la transparencia ha pasado a formar parte del conjunto de valores que posibilitan que las organizaciones –con o sin fines de lucro actúen dentro de los parámetros de las buenas prácticas éticas. En palabras de Aznar (2005):

En los últimos años se ha producido una enorme cantidad de literatura en la que se reconoce el papel esencial que la ética puede en las organizaciones; la ética como actuación correcta, como proceder inteligente, como apuesta por la calidad, la lógica de servicio y el compromiso hacia el entorno. Y así entendida, la ética recompensa a quien la practica; o como lo han expresado los anglosajones: *ethics pays*.

Más que la mera promoción de la imagen corporativa, la transparencia en las OSC debe estar fundamentada en una ética administrativa que permee su estructura –más allá de las relaciones públicas y el *marketing ético*–,<sup>7</sup> en valores como la generosidad, la honestidad y la justicia, la decisión de ser claros en informar y con ello conseguir confianza y credibilidad, en la medida en que sus acciones sean verdaderamente solidarias y de calidad. Esta información no debe ser sólo cuantitativa, sino también cualitativa, en la que expliquen la obtención y empleo de los fondos, así como el volumen, pertinencia y calidad de los servicios que otorgan.

---

<sup>7</sup> Torres (2007) propone que “La aplicación de la ética en *marketing* debe focalizar en los problemas normales de gestión: fijación de precios, publicidad, prácticas coercitivas o conflictos de intereses; tanto a cuestiones operativas como administrativas. La ética en *marketing* debe ir más allá de su capacidad para producir una mayor rentabilidad o capacidad competitiva. Debe incluir la perspectiva del consumidor, comprender sus motivaciones, detectar las creencias más profundas como la relación entre el éxito y la posesión de bienes de consumo, y abrir estilos de vida universales e incluyentes”.

Según Trelles (2012), la reputación es un activo intangible que se construye con el tiempo y que es resultado de lo que hace la organización y de un proceso gradual de integración de ésta con sus públicos. Esto convierte a la reputación en un fenómeno multidimensional, como la eficiencia y la eficacia, que trasciende el antiguo concepto contable de *crédito mercantil*. De este modo, en un congreso europeo celebrado en 2014, referido a las maneras en que los países miembros de la Unión Europea superarían la crisis económica actual, Ioana (2014) señala que si bien la reputación se deriva de toda la acción organizacional, las empresas tienen diversos tipos de reputación que son captadas por los diferentes actores sociales que los conocen: el público tiene una percepción distinta de la de los accionistas y de la de los administradores.

En diciembre de 2005, la *INGO Accountability Charter* –iniciativa de OSC internacionales a favor de la transparencia– emitió la Carta de responsabilidades de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, cuyo objetivo dice:

La presente carta subraya nuestro compromiso común por la excelencia, la transparencia y la responsabilidad. Con el fin de poner de manifiesto dichos compromisos y utilizarlos como base de nuestro trabajo, queremos:

- Identificar y definir principios, políticas y prácticas comunes
- Incrementar la transparencia y la responsabilidad a nivel interno y externo
- Fomentar los contactos con nuestros grupos de interés
- Mejorar nuestro rendimiento y nuestra eficacia como organizaciones.

Desde 2006 se han sumado a esta carta decenas de las OSC internacionales más grandes (Marcuello, 2007). Entre sus principios se encuentran el respeto a los valores universales, la independencia, la defensa responsable de sus intereses, programas efectivos, no discriminación, transparencia, rendición de cuentas, misión y valores, auditoría, exactitud de las informaciones, buen gobierno, procedimientos y recaudación ética de fondos. El documento incluye una definición de los grupos de interés a los que responde:

- *Las personas, incluidas las generaciones futuras, cuyos derechos pretendemos proteger y promocionar.*
- *Los ecosistemas, incapaces de pronunciarse o de defenderse ellos mismos.*
- *Nuestros miembros y colaboradores.*
- *Nuestro personal y voluntarios.*
- *Organizaciones y personas que puedan aportar financiación, bienes o servicios.*
- *Organizaciones contrapartes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, con las que colaboramos.*
- *Entidades reguladoras, cuya aprobación es necesaria para nuestra fundación y nuestras actuaciones.*
- *Todas aquellas entidades y personas sobre cuyos programas, políticas o comportamientos queramos ejercer influencia.*
- *Los medios de comunicación.*
- *El público en general.*

Estos grupos de interés son los destinatarios de esa transparencia y rendición de cuentas. Debido a lo heterogéneo de actividades y propósitos de las OSC, éstas deberán mostrar un énfasis mayor en algunos de ellos. Por otra parte, también habrán de definir las áreas en las que esta transparencia debe hacerse efectiva.

Leat, D. (1990) establece cuatro áreas en las que una organización debe rendir cuentas: el uso mismo del dinero, la información fiscal, el seguimiento de los procedimientos y procesos adecuados conforme a su misión, el programa de trabajo y las prioridades de su trabajo. También hay que mencionar la dificultad de encontrar indicadores no unidimensionales para efectuar la medición de transparencia.

En su página web, el CEMEFI plantea diez indicadores de institucionalidad y transparencia con los que se pretende conocer si una OSC existe realmente y opera, si cumple con los requisitos legales mínimos, si cuenta con misión, visión y objetivos que orienten su servicio a las personas que sirve y si cuenta con la escritura y mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas. Se trata de un esfuerzo por establecer estándares comunes a todas las OSC y se constituyen como un *proceso institucional de autoevaluación y autorregulación voluntario, verificado y acreditado por el CEMEFI, a través de los documentos comprobatorios.*

Estos indicadores están ordenados en tres niveles: el básico, que incluye los primeros cinco; el medio, que corresponde a las OSC que cumplen con entre 6 y 8 indicadores, y el óptimo, para quienes alcanzan entre 9 y 10 indicadores.

### Indicadores de institucionalidad y transparencia del CEMEFI

INDICADOR Y DESCRIPCIÓN	REFERENCIA COMPROBATORIA
<b>1. Constitución legal ante notario público</b>	
Al constituirse formalmente ante notario público se especifica la personalidad jurídica, figura legal, objetivos y estatutos y la naturaleza privada, no lucrativa y de servicios a terceros de la institución.	Copia simple del Acta Constitutiva registrada ante Notario Público.
<b>2. Autorización de la SHCP como donataria</b>	
Carta-oficio otorgada pro la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reconociendo que la institución cumple con los requerimientos legales para recibir la exención de impuestos y la autorización como donataria autorizada.	Copia de la última publicación de la autorización de la SHCP en el Diario Oficial de la Federación.

<b>INDICADOR Y DESCRIPCIÓN</b>	<b>REFERENCIA COMPROBATORIA</b>
<b>3. Misión, Visión y Objetivos</b>	
La misión expresa el sentido último o razón de ser de la institución.	Documento público en el que se expresa la misión, visión y objetivos, asumidos por el Consejo Directivo o Patronato.
La visión es la descripción de lo que se desea lograr en términos de posicionamiento e impacto de la organización en el mediano y largo plazo.	
Los objetivos son los resultados que se proponen alcanzar a través de una serie de acciones definidas mediante un proceso de planeación y evaluación.	
<b>4. Domicilio y teléfono verificables</b>	Copia del último comprobante de domicilio a nombre de la organización (predial, agua, luz o contratos de arrendamiento o comodato) y copia del último recibo telefónico.
Lugar donde se ubica físicamente la oficina de la institución. Este indicador nos ayuda a asegurar y verificar la existencia física de la organización.	
<b>5. Informe anual de resultados y ejercicio de recursos</b>	Documento público en el que se informe sobre los resultados de su trabajo que incluya los estados financieros de la organización, dictaminados por auditores externos, de acuerdo a las disposiciones fiscales vigentes.
Consiste en un ejercicio de rendición de cuentas mediante el reporte de las actividades y resultados alcanzados por la organización. Permite conocer la relación costo-beneficio de los servicios que ofrece, así como el origen y destino de los recursos al incluir la información financiera de la organización y, en su caso, la dictaminación de la misma.	
<b>6. Consejo Directivo o Patronato diferente al equipo</b>	Lista de los miembros del

<b>profesional</b>	Consejo Directivo o Patronato y lista de los miembros del equipo operativo firmadas por el presidente del Consejo o Patronato, o por el Director.
El Consejo Directivo o Patronato, como instancia responsable del gobierno de la organización, debe estar integrado mayoritariamente por personas voluntarias distintas de los integrantes del equipo profesional. La clara distinción entre el órgano de gobierno y el equipo operativo se establece para evitar conflictos de intereses, asegurar la profesionalización del personal, cuidar la eficiencia y eficacia de la institución y establecer las políticas y mecanismos necesarios para la transparencia de la organización.	
<b>7. Personal profesional contratado en nómina</b>	
Tener miembros del personal contratado en nómina es cumplir con las obligaciones de ley, refleja el compromiso de la institución con el personal que labora en la organización al reconocer los derechos laborales y prestaciones que les otorga la ley (Seguro Social, Infonavit, etcétera).	Copia del último pago mensual patronal o de la constancia de alta al IMSS y al INFONAVIT.
<b>8. Colaboradores voluntarios en los programas</b>	
Se refiere a las personas comprometidas con la causa y con la organización que colaboran con el trabajo de la misma, sin recibir una remuneración financiera. Agregando valor a esa causa, con su aportación de tiempo y talento.	Lista de colaboradores voluntarios del año en curso, firmada por el presidente del Consejo, Patronato o por el director.
<b>9. Más de tres años de operación</b>	
La permanencia en el tiempo refleja compromiso y capacidad de respuesta a las necesidades y problemática que atiende en el entorno en que se ubica.	Copia de los estados financieros de los últimos tres años, dictaminados por auditores externos.

INDICADOR Y DESCRIPCIÓN	REFERENCIA COMPROBATORIA
<b>10. Más de tres fuentes distintas de ingresos</b>	
Para asegurar la sustentabilidad financiera de la organización es conveniente que sus recursos provengan de diferentes fuentes: cuota, servicios, donaciones privadas (de particulares, fundaciones, empresas), del gobierno, internacionales, etcétera.	Copia del Presupuesto anual del año en curso, indicando las diferentes fuentes de ingresos y sus porcentajes respectivos.

Fuente: CEMEFI, página web.

Como se observa, la mayoría de estos indicadores sólo pueden ser verificados por este ejercicio voluntario y auto regulatorio, o bien por medio de una auditoría.

La fundación española Lealtad, en su página web, presenta estos principios de transparencia y buenas prácticas, que son recomendaciones para las OSC, y contienen más que documentación requerida, acciones específicas.

### **1. Principio de Funcionamiento y Regulación del Órgano de Gobierno**

*El órgano de gobierno es el principal responsable de que la ONG cumpla con su misión y de la gestión eficiente de sus recursos.*

*El buen funcionamiento del órgano de gobierno en una ONG, al igual que en una empresa, revierte en toda la actividad de la misma. Gobernar una organización implica asistir a las reuniones, participar activamente en la toma de decisiones que afectan a la estrategia y funcionamiento de la ONG e involucrarse en los procesos de planificación y seguimiento de la actividad. Por otro lado, conocer qué personas forman parte del órgano de gobierno de la ONG contribuye a generar confianza de la sociedad en la organización.*

*Para garantizar un correcto funcionamiento del órgano de gobierno es necesario que este esté formado por un mínimo de miembros, que se reúnan*

*periódicamente, que se produzca una renovación periódica de sus cargos, y que cuente con mecanismos para asegurar su independencia en la toma de decisiones y evitar posibles conflictos de interés en su seno. Ello hace posible el control de la labor realizada por el propio órgano de gobierno.*

## **2. Principio de Claridad y Publicidad del Fin Social**

*Tener un fin social claro, fácilmente accesible al público y que identifique claramente la actividad y los beneficiarios de la ONG es vital para la captación de colaboradores, particulares e institucionales, y para la motivación de los trabajadores y voluntarios. Ello ayuda a la toma de decisiones estratégicas así como al diseño de los programas, y garantiza la coherencia entre las actividades previstas en Estatutos y las realmente ejecutadas.*

## **3. Principio de Planificación y Seguimiento de la Actividad**

*Una planificación de la actividad bien diseñada permite a la ONG anticipar posibles cambios en el entorno y adaptarse a nuevas situaciones. De igual forma, la existencia de sistemas internos de seguimiento y evaluación de la actividad, permiten la medición del impacto de los proyectos realizados. En ambos procesos resulta fundamental la implicación del órgano de gobierno de la ONG, así como en la definición de los criterios y procesos de selección de proyectos y de las entidades que colaborarán en su ejecución.*

*El seguimiento de una línea de trabajo específica indica la experiencia de la ONG en el ámbito de actuación y la zona geográfica en la que opera. Por otro lado, evita que puedan darse situaciones en las que se soliciten fondos para proyectos fuera del ámbito o zona de actuación de la ONG primando el voluntarismo sobre el uso eficiente de los mismos.*

## **4. Principio de Comunicación e Imagen Fiel en la Información**

*La comunicación recurrente de la ONG con la sociedad es fundamental para incrementar la confianza en la misma y ampliar y fidelizar su base social (socios,*



voluntarios, etc.). El detalle de la información facilitada al público y el hecho de que el mensaje que se transmita a la sociedad sea veraz y no induzca a error reflejan el talante transparente de la ONG.

En la era de las nuevas tecnologías es, además, imprescindible que la ONG cuente con una página Web con información completa y actualizada.

### **5. Principio de Transparencia en la Financiación**

Para mejorar el clima de confianza es importante que se conozcan los medios a través de los cuales se financia la ONG y qué entidades, públicas o privadas, están aportando fondos a sus actividades. Igualmente, es esencial que la ONG respete la identidad de los donantes individuales, ajustándose a lo que establece la Ley de Protección de Datos vigente.

En la relación con empresas y entidades privadas resulta fundamental que la ONG cuente con criterios de selección de colaboradores aprobados por su órgano de gobierno y que sean públicas las condiciones en las que cede el uso de su imagen.

### **6. Principio de Pluralidad en la Financiación**

Resulta necesario que la ONG cuente con fuentes de financiación diversificadas, que aseguren la independencia de la organización en la toma de decisiones, sin estar sujetas a las directrices que pueda marcar su principal financiador. Una financiación diversificada asegura la estabilidad y la continuidad de la ONG en el caso de que alguna de estas fuentes de financiación desaparezca. También, es importante que la ONG cuente con un mínimo de financiación privada, que refleje el respaldo de la sociedad y le permita cubrir unos mínimos gastos de estructura para la gestión de la organización.

## **7. Principio de Control en la Utilización de Fondos**

*Para mejorar la confianza es importante conocer el destino de los fondos de la ONG, concretamente cuánto se destina a proyectos, cuánto se gasta en la dirección y gestión de la ONG y cuánto en actividades de captación de fondos. Contar con una política de aprobación de gastos y con criterios de selección de proveedores aprobados por el órgano de gobierno de la entidad contribuirá al control del uso de los fondos.*

*La ONG debe elaborar un presupuesto de ingresos y gastos, ya que ésta es una herramienta de gestión fundamental y ayuda a que la planificación de actividades sea coherente con los recursos existentes. La posterior liquidación del presupuesto es de gran ayuda para detectar posibles desviaciones y analizar sus motivos.*

*Las inversiones financieras deben ajustarse a la política de inversión aprobada por el órgano de gobierno, ser prudentes y evitar poner en peligro los ingresos de la ONG. En cuanto a la participación en sociedades no cotizadas, la organización deberá demostrar que dicha participación contribuye de forma directa a la consecución de su misión, como por ejemplo la integración laboral de personas con discapacidad en el caso de las organizaciones que atienden a este colectivo y que han creado centros especiales de empleo.*

*En el caso de solicitar fondos para un fin concreto (emergencias, proyectos, programas de apadrinamiento, etc.) la ONG debe asegurar que esos fondos se han destinado al fin para el que fueron solicitados.*

*La organización no presentará una estructura financiera desequilibrada de forma continuada en los últimos tres años.*

## **8. Principio de Presentación de las Cuentas Anuales y Cumplimiento de las Obligaciones Legales**

*Las organizaciones no lucrativas tienen la obligación de rendir cuentas anualmente ante la administración pública. La ONG debe presentar sus cuentas anuales y memoria de actividades ante su registro o protectorado correspondiente. Las cuentas anuales, que se deben elaborar conforme al Plan General Contable de Entidades sin Fines Lucrativos, han de ser aprobados por el órgano de gobierno de la ONG. El hecho de someter las cuentas anuales a una auditoría externa permite que éstas sean verificadas por un experto independiente.*

*También es fundamental que la ONG esté al corriente de sus obligaciones fiscales ante la Administración Tributaria y la Seguridad Social.*

## **9. Principio de Promoción del Voluntariado**

*Uno de los principales indicadores del impacto social de una ONG es el número de voluntarios con los que cuenta. Son personas que viven el día a día de la organización y son los mejor posicionados para garantizar que las aportaciones altruistas que se realizan tanto de dinero como de tiempo, son invertidas en el fin social. Suponen, por ello, un control y una crítica positiva interna. Para que los voluntarios estén plenamente integrados en la organización es necesario que la ONG cuente con un plan concreto de actividades a desarrollar por los mismos, así como un plan de formación a disposición de los voluntarios para que éstos puedan llevar a cabo sus actividades con diligencia. También resulta fundamental contratar un seguro que cubra el riesgo de la participación de los voluntarios en las actividades de la ONG.*

La organización internacional latinoamericana *Rendir Cuentas* presenta en su página web un manual de autoevaluación sobre las prácticas de transparencia y rendición de cuentas propuestos por ella, fechado en 2012, que fue realizado en el marco de la Confederación Técnica Regional No Reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo *Programa para desarrollar la transparencia y*

*rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas.* Las partes del manual son Identificación de la organización, órganos de gobierno y control, la acción de la organización, información financiera del año anterior, relación con las políticas públicas, información sobre personal vinculado, y entrega proactiva de información a públicos interesados.

Otro esfuerzo de fijar parámetros a la eficacia y confiabilidad de las OSC es el realizado por Charity Navigator, cuyo objetivo, expuesto en su página web, es contar con un sistema de clasificación de 8 000 organizaciones de beneficencia en los Estados Unidos. Examina dos grandes áreas de actuación: la salud financiera y la transparencia informativa. Definen la rendición de cuentas como una obligación de estas organizaciones, pues

creemos que las organizaciones benéficas que son responsables y transparentes están más propensas a actuar con integridad y aprender de sus errores porque quieren que los donantes sepan que son dignas de confianza. En términos generales, las organizaciones benéficas que siguen las mejores prácticas en materia de gobierno, relaciones con los donantes y áreas relacionadas, son menos propensas a participar en actividades poco éticas o irresponsables. Por lo tanto, el riesgo de que las organizaciones harían un mal uso de las donaciones debe ser inferior a la de las organizaciones benéficas que no adoptan tales prácticas.

Las mediciones de carácter financiero incluyen los conceptos de proveniencia de los ingresos, gasto en programas, gasto administrativo, gasto para obtención de fondos, capital de trabajo y remanentes para crecimiento. En la dimensión de transparencia, presentan los siguientes indicadores:

<b>Medición</b>	<b>Deducción de puntos</b>
Menos de 5 miembros votantes independientes del consejo; o miembros independientes que no constituyen una mayoría de votación	15
Desvío de activos en los últimos dos años, sin una explicación satisfactoria	15
Desvío de material de los activos en los últimos dos años, con una explicación satisfactoria	7
Los estados financieros auditados no están preparados o revisados por un contador independiente	15
Los estados financieros auditados son preparados o revisados por un contador independiente, que no es seleccionado y supervisado por un comité interno	7
Préstamos hacia o desde los funcionarios u otras partes interesadas	4
La organización no archiva minutas de sus reuniones	4
Formas 990 del ISR no distribuidas a la junta antes de presentarse	4
No hay conflicto de la política de Interés	4
Ninguna política de vigilancia subrepticia ( <i>whistleblowing</i> )	4
Sin retención de registros y sin política para destrucción de archivos	4
No informa adecuadamente la retribución de ejecutivos en el formulario 990 (ISR)	4
No tiene un proceso de revisión y actualización de compensación a ejecutivos	4
No informa a miembros de la junta de los sueldos de los miembros del consejo	4

Fuente: Charity Navigator, página web.

Realizan también una evaluación del sitio web, con los siguientes criterios:

<b>Criterio</b>	<b>Deducciones de puntos</b>
No publicar los nombres de los miembros del Consejo en el sitio web	4
No publicar los nombres del personal directivo en la página web	3
No publicar últimos estados financieros auditados en el sitio web	4
No publicar última forma 990 (ISR) en la página web	3
Sin política de privacidad para donantes publicada	4
Sin opción de exclusión en la política de privacidad de donantes	3

Este sitio, según su página, recibió siete millones de visitas en 2014, de interesados en conocer el estatus de organizaciones a las que pretendían hacer una donación, pues en ella se publica la situación de estas de estos indicadores de confianza en ocho mil organizaciones conforme a los criterios expuestos.

### **3.4. Rendición de cuentas**

El concepto de rendición de cuentas, práctica clave de la vida democrática, ha sido desarrollado desde diversas ópticas, siendo el de O'Donnell (1998) uno que es citado por diversos textos. Propone un sistema de pesos y contrapesos que dan en una rendición de cuentas horizontal –por los contrapesos entre instituciones que se vigilan mutuamente, a la manera del principio básico del Control Interno– y vertical en el que por un lado los niveles jerárquicos y por el otro los ciudadanos, las organizaciones y empresas que exigen cuentas claras. Merino (2005) considera que esta visión puede llegar a convertirse en una pesadilla debido a que es imposible procesar en la práctica toda esta información, que puede llevar a esconder los datos valiosos.

Sandoval (2013), con una visión política y operativa, menciona que a pesar de que hace unos años México estaba a la vanguardia de la ingeniería institucional para la transparencia y la rendición de cuentas, en los hechos se ha convertido en un ejemplo de burocratización, sobrepolitización y anulación de la rendición de cuentas. Afirma que el rumbo que la transparencia y la rendición de cuentas tomen en nuestro país dependerá, en última instancia, del resultado de la creciente disputa entre tres concepciones de la transparencia: la perspectiva “burocrática”, la orientada hacia las “relaciones públicas” (estas dos primeras hegemónicas en nuestro país) y el proyecto de una transparencia “democrática-expansiva”. La perspectiva *burocrática* expresada como la “racionalización organizacional” de la administración pública para que tenga una dosis mínima de higiene burocrática. Esta concepción se funda en la idea de que la corrupción es un problema de servidores públicos. Define la concepción que visualiza la transparencia como instrumento para las *relaciones públicas* como el discurso que abusa del lenguaje con el objeto de lograr la legitimidad y estabilidad del gobierno y alcanzar la confianza de inversionistas y otros actores sociales. Por último, conceptualiza la perspectiva *democrática-expansiva* como entender la transparencia como un instrumento de acción colectiva diseñado para hacer efectiva la rendición de cuentas, combatir la corrupción y desarticular el sistema de impunidad y privilegios arraigado en México. El objetivo central de ese proyecto es servir como motor de cambio que impulse los avances normativos y políticos necesarios en el ámbito de la rendición de cuentas. Dice Sandoval que “en otras palabras, la lucha para dotar a la transparencia de un significado real ha sido un camino largo y sinuoso que requiere, en última instancia, de voluntad política y movilización social, no sólo de fórmulas técnicas, talleres, discursos o una mayor normatividad”.

Si extrapolamos este modelo del ámbito gubernamental al de las OSC, la perspectiva burocrática podría llamarse “legal”, pues representa las obligaciones de información y acciones según el esquema regulatorio; la de “relaciones públicas” a la visión de transparencia y rendición de cuentas como necesidad para

obtener certificaciones del sector y “buena imagen” mercadotécnica. La tercera perspectiva, la democrática expansiva, en el mismo sentido de derecho a saber resultados, actividades, criterios, políticas de las OSC, abiertas al público cuando los fondos tienen ese carácter y abierta a los actores interesados cuando los fondos son privados.

Joan Picas (2001) menciona que en el desarrollo de su investigación, en lo que respecta a la transparencia de cuentas y actividades, las OSC muestran reparos en mostrarlas a personas ajenas a ellas, temiendo que puedan fiscalizarlas, lo que no implica necesariamente fraudes ni incumplimientos, sino porque estas organizaciones no se han acabado de habituar a su dimensión pública.

Aguilar (2006) estima una franca minoría de casos de malos manejos y corrupción en las OSC mexicanas, aunque habla de un frecuente manejo discrecional de presupuestos, fuera de planes y presupuestos, debido a una respuesta a coyunturas o demandas urgentes y no necesariamente en cumplimiento de la misión institucional, y concluye que es necesario un manejo más profesional y transparente de los recursos utilizados, pues excepcionalmente se rinde cuenta de los estados financieros anuales al público, más allá de los donantes, que podría hacerse de manera física o por internet, lo que ayudaría a la autorregulación de las organizaciones del sector y generaría mayor confianza en la sociedad.

En 2009, el CEMEFI acreditó apenas 598 organizaciones, de 10 902 registros, con nivel óptimo de institucionalidad y transparencia, el 5.5%, de las cuales la cuarta parte están ubicadas en el Distrito Federal (León, 2013).

Guadarrama (2006) realizó un estudio entre las instituciones de asistencia privada del Estado de México con la intención de identificar las relaciones de fortaleza institucional y la regulación y encontró serias debilidades en la



elaboración de un modelo adecuado de rendición de cuentas de estos organismos, pues no consideran el valor de contribución de su voluntariado, ni registro de sus horas de trabajo, así como tampoco una expresión del valor de la atención a los grupos a que se dirigen sus esfuerzos.

La rendición de cuentas (*accountability*) implica controles y fiscalización de acciones y resultados, y no debe ser considerada como un acción voluntaria, sino un elemento básico obligatorio de la vida democrática, un acto de responsabilidad. Con Schedler (1999), se puede afirmar que “no es un derecho de petición sino un derecho a la crítica y al diálogo”. Concluye que la rendición de cuentas en política usualmente abarca tres dimensiones: información de decisiones, justificación y explicación de actos, y sanción, en su caso, para hacer valer el estado de derecho. En ellas el supervisor puede permanecer en la oscuridad y el agente de rendición de cuentas debe salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás. Esto es, se verifica la honradez supuesta a través de este rendimiento de cuentas que despeja cualquier duda al respecto.

Caba, María del Carmen, *et al.* (2011) realizó un estudio de la transparencia *on-line* de las OSC mexicanas y españolas a través de un índice de visibilidad de transparencia en la web, y encontró una escasa información en sus portales web, más bien referidos a los objetivos y valores de la organización, por lo que las define como de carácter descriptivo. Encontró que alrededor del 25% de Las OSC mexicanas incluidas en su estudio “no presentan página web, por lo que es preocupante que las ONG mexicanas no utilicen, al día de hoy, esta herramienta. Ante la escasa información divulgada cabe señalar que, a pesar de ser las ONG mexicanas los principales grupos de presión en la lucha contra la corrupción del país, muestran un bajo interés en justificar la gestión de los fondos recaudados por la organización”. A continuación hace un llamado a autoridades, organismos y a las OSC para realizar mayores esfuerzos que promuevan el uso de Internet como medio de divulgación de información.

Nieto (2005) concluye que la transparencia y la rendición de cuentas son un elemento sustancial del estado constitucional de derecho pues forma parte del conjunto de reglas mínimas de democracia. Como se ha dicho, estos conceptos se aplican a la actividad gubernamental; sin embargo, las OSC tienen un deber ético pues manejan bienes públicos, como la educación, la salud, el desarrollo, etc., y en muchos casos reciben fondos públicos, por lo que la responsabilidad de informar es también para los gobiernos aportantes. Gordon (2011), menciona que el hecho de que las OSC realicen diversas acciones de interés público, financiadas a menudo por fondos de organismos internacionales, de gobiernos o donantes privados, las coloca en posición de informar acerca de la utilización de esos fondos, así como las sospechas de corrupción en algunas de ellas han generado presiones para conseguir una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas y de resultados. Propone un primer acercamiento a variables que influyen en esta rendición de cuentas: variables externas (marco legal y acceso al financiamiento) y variables internas (el tamaño, la profesionalización, expresada en la mezcla voluntario/personal contratado) con un mecanismo de rendición de cuentas (la transparencia) y con las fuentes de financiamiento. Asimismo, menciona que Blaguescu (2004) identifica cuatro mecanismos centrales de la rendición de cuentas de las organizaciones:

- a) Mecanismos de transparencia. Informes financieros y administrativos
- b) Mecanismos participativos. Consultas periódicas o la inclusión de interesados en las juntas directivas de las OSC
- c) Mecanismos de evaluación. Monitoreo organizacional, sistemas de evaluación, evaluación externa y auditoría social
- d) Mecanismos de reclamo y compensación (reparación). Jurados, paneles independientes de revisión independientes y la figura del ombudsman.

Gordon (2011) concluye que el factor central que influye y modula la rendición de cuentas es el marco legal, que enfatiza aspectos administrativos, contables y financieros y hace pasar a segundo término mecanismos como la

participación de las partes interesadas, no prevé mecanismos de corrección intermedios sino sólo la sanción última, la cancelación del registro.

### **3.5. Corrupción**

La necesidad de transparencia y rendición de cuentas conlleva la idea de combatir la corrupción. Definirla resulta un ejercicio complejo pues “son tantos los comportamientos que encierra el concepto que a la hora de estar ante la autoridad judicial la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva. De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas” (Casar, 2015).

Acaso la definición académica más antigua es la de Nye (1967), quien afirmó que es el “mal uso de una posición pública para beneficio privado”. La Organización de las Naciones Unidas (2004) la define como un “comportamiento de los individuos y funcionarios públicos que se desvían de las responsabilidades establecidas y usan su posición de poder para satisfacer fines privados y asegurar sus propias ganancias”, concepto que coincide con el de Transparencia Internacional (2012): “mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”. Sin embargo, este problema no puede atribuirse sólo al sector gubernamental. Rose-Ackerman (2007) establece que para que exista un soborno se necesita quien lo reciba y quien lo pague, y que la falta de información dificulta documentar casos específicos de corrupción en el sector privado. Klitgaard (2008) afirma que “desde luego, el problema de la corrupción no es sólo gubernamental, y que puede ser encontrado en organizaciones no gubernamentales, en iglesias, y en universidades”. Casar (2015) propone una definición que contemple no sólo al sector público: “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano”. En un artículo reciente, Sandoval (2015a) analiza las diferentes definiciones de corrupción, en las que observa que la mayoría de los

estudios académicos referidos a ella se enfocan a la del sector público, ya sea como un fenómeno cultural o como una característica exclusiva de este sector y los gobiernos. Postula que en estas formulaciones predomina un enfoque vinculado a las “teorías de la modernización” que consideran que la corrupción es “resultado del subdesarrollo económico o de la falta de una cultura de la legalidad”, pues más allá del soborno o extorsión, de los supuestos orígenes “culturales” que se refieren a una supuesta cualidad intrínseca del ser humano, los mayores problemas surgen de la captura del Estado por intereses económicos rentistas y la estructura política piramidal de la corrupción institucionalizada, ampliados por la tendencia privatizadora de los asuntos públicos (como las subrogaciones, subcontrataciones, externalizaciones, flexibilidad de contrataciones y particularmente la aparición de las Asociaciones Público-Privadas). Así, propone que su estudio no debe seguir reduciéndose a casos de soborno o extorsión, con aproximaciones educativas, pedagógicas o de “transformación cultural”; sino que es necesario el desarrollo de una nueva perspectiva estructural que complemente el enfoque democrático-expansivo de la transparencia, y propone el Enfoque de la Corrupción Estructural (ECE), en el que ésta “no debe ser reducida a un enfoque normativo o legalista sino como una forma específica de dominación social”, en las que esta dominación puede emerger del ámbito público o privado. Así, con el propósito de divorciar la corrupción de las premisas antiestatistas y el vínculo con la teoría de la modernización, define la corrupción, considerada como un fenómeno estructural, así: “una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”.

Para detallar el ECE, parte del esquema de Klitgaard (1988), que conceptualiza que la corrupción = monopolio de la decisión pública + discrecionalidad - rendición de cuentas ( $C = MDP + D - RDC$ ). Afirmar que existen diversos prejuicios en esta fórmula, pues se considera a ese *monopolio de decisión* como un vicio exclusivo del Estado, ya que considera a la regulación

económica y sus elementos políticos como limitantes al funcionamiento de mercados perfectos –que no existen en la realidad–, y además, esta discrecionalidad no es una causa sino un efecto de la corrupción, que “sólo hace presente que el acto de corrupción se ha realizado”.

De esta manera, propone el ECE como Corrupción = Abuso de poder + Impunidad - Participación ciudadana. En él, el abuso de poder y los procesos de dominación subyacentes son el elemento clave. Así, aunque los servidores públicos participan en actos de corrupción, no debe excluirse de ellos a los actores del ámbito privado, pues en el enriquecimiento ilícito afecta las relaciones Estado-Sociedad, constituyendo a la corrupción como una forma específica de dominación social que puede surgir de las burocracias públicas y de las de las organizaciones semipúblicas, de mercado y privadas. Más que eliminar las “manzanas podridas de la canasta”, hay que observar las estructuras de la “canasta” misma. La corrupción es un acto doloso y criminal que proviene del ejercicio indebido de un poder, público o privado.

Un ejemplo de esto es enfatizado por Sandoval (2026), el caso de las asociaciones público-privadas (APP), novedosas herramientas de gobernanza con aparentes ventajas gerenciales y financieras, que actúan crecientemente en muchos países y a través de las cuales las funciones y responsabilidades públicas (carreteras, hospitales, prisiones y escuelas) han sido transferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y organizaciones de la sociedad civil, como una consecuencia de la políticas neoliberales, que Sandoval considera una doctrina política con repercusiones económicas. Así, se presentan limitaciones en la regulación, debidas a la separación conceptual entre lo supuestamente *público* y lo falazmente *privado*, que funciona como una armadura protectora del mercado y el clientelismo. “En el ámbito privado [...] la secrecía, no la transparencia, es el sello principal de la normatividad y los diseños normativos del derecho privado: el secreto fiscal, el secreto corporativo, los secretos tecnológicos, bancarios, etc., sirven hoy como escudos para mantener al sector privado a salvo de cualquier

ejercicio de fiscalización o vigilancia ciudadana”. La misma Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública sólo menciona que las entidades públicas deben entregar información a los ciudadanos, pero “una vez que los recursos públicos están en manos de una persona o entidad privada, esta obligación se desvanece. Así, por ejemplo, los ciudadanos no podrán acceder a información pública que les permita evaluar el manejo y funcionamiento diario de instituciones públicas como hospitales, escuelas, prisiones o autopistas”. Esta opacidad, considera, contribuye a proteger los intereses de los participantes más que a la creación de mercados más eficientes y a la captura del Estado. Ejemplo de esto son los esquemas de financiamiento por parte del estado de hasta el 100% de la inversión y comprometer los presupuestos públicos en contratos de hasta 50 años. En este artículo, Sandoval detalla la participación de contratistas cercanos al poder y miembros de la clase política en proyectos en los que no deberían participar, conforme a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), con lo que estos contratos implican aparentes actos de colusión y de conflictos de interés.

Laurell y Herrera (2015) hacen énfasis en que los contratos de APP (en hospitales, carreteras, centros penales, etc.) representan “la transferencia de una responsabilidad pública a una empresa privada, lo que los convierte en una novedosa forma de privatización dado que la ganancia que se genera a partir de la prestación o explotación de un insumo público se torna exclusivamente privada”. Por otra parte, allanan el camino para un endeudamiento “abiertamente opaco e inconstitucional”, pues comprometen montos presupuestales a futuro, evadiendo los techos de endeudamiento público y, además, con costos que son muy diferentes entre sí. Presentan el cuadro siguiente, realizado a partir de la información periodística oficial y de los contratos de hospitales regionales de alta especialidad (HRAE), autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público alrededor de 2009, con importe total de 24 mil millones de pesos, los cuales presentan diferencias significativas en los costos por cama (3.8 MDP en el hospital del Bajío y 8.89 MDP en el de Zumpango).

Características de los contratos de los HRAE  
(Millones de pesos)

Hospital Regional de Alta Especialidad	Número de camas	Monto del contrato	Costo de obra y equipamiento	Costo por cama	Costo con crédito del gobierno a 10 años	Costo excedente del contrato, sin costo de administración
Bajío	184	3 601	604	3.28	785	1 736
Bicentenario	100	4 725	805	8.05	1 047	2 261
Ixtapaluca	246	7 618	1 434	5.83	1 864	3 468
Zumpango	124	8 094	1 103	8.89	1 434	4 662

Fuente: Laurel, A., *et al.* (2015)

En cuanto a la actividad de estos hospitales, los autores de referencia anotan que se presentaron retrasos en la construcción y equipamiento, inaugurándose sin estar terminados. El HRAE del Bajío (inaugurado con seis meses de retraso en septiembre de 2011) sólo alcanzó el 47% de egresos programados; el de Zumpango brinda servicios de consulta externa de 17 de las 28 especialidades previstas, el de Ixtapaluca se inauguró en 2012, con un año de retraso, y abrió servicios de hospitalización hasta abril de 2013.

Por otra parte, destacan el arduo y lento trabajo que significa obtener información de estos proyectos, lo que sólo es posible a través de peticiones al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), debido a que se esgrime que existen cláusulas confidenciales y a que se alude a información que involucra a un particular, no obstante de que se trata de contratos realizados con recursos públicos.

La opinión de Ampudia (2015) es en el sentido de que los contratos de APP “implican la abdicación de las responsabilidades públicas y de las facultades del Estado y, por esa vía, ponen en peligro la soberanía nacional misma”. En su análisis de la LAPP, destaca de ella los siguientes puntos:

1. *Se antepone la figura del concurso a la de licitación, para flexibilizar la adjudicación de contratos; además, con ese*

*objeto, no existen elementos bien definidos para la evaluación de propuestas (lo que contaría el artículo 134 constitucional, que estipula que todo tipo de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra pública se llevará a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública).*

- 2. Se pretende facilitar las expropiaciones, con el fin de transferir los bienes al sector privado, incluso sustrayéndolos del inventario de bienes nacionales.*
- 3. Las gestiones que se realice por el sector privado sumarán costos a cargo del sector público, transfiriendo finalmente los bienes para el negocio privado.*
- 4. No existe referencia alguna a las limitaciones para la aceptación de inversión extranjera.*
- 5. Dentro de estos esquemas están ausentes los requisitos de desempeño la evaluación de operaciones las sanciones por deficiencias de la fiscalización de los recursos públicos.*

Por su parte, Witker (2015) afirma que la LAPP contempla que estos contratos no estén sometidos a controles y vigilancia presupuestaria establecidos por la LAASSP y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Otro aspecto estudiado por este autor es el que se refiere adquisición de deuda pública, pues como los contratos de APP se establecen entre cinco a 10 años, para incluir el pago las a los inversionistas privados dentro de los presupuestos públicos años siguientes.

En este sentido el rubro de pago de proyectos APP se considera un *gasto corriente* sobre el cual no se ejerce la misma vigilancia que si se tratara expresamente de un rubro de deuda pública. Es por ello que afirmamos que: 1) el hecho de que se considere a dichos pagos como gasto corriente implica que no exista un endeudamiento del sector público, y 2)



considerarlos como tal ha permitido a gobiernos e inversionistas eludir la vigilancia y los controles propios de la deuda pública ejercidos por los congresos.

El Estado, así, toma el papel de administrador de contratos establecidos con sector privado. Wiket dice que esta ley, junto con otras políticas públicas, son actos de dispraxis jurídica, en el sentido de que tienden a legalizar “todo comportamiento público en función de un interés privado, y la negación de cualquier otro interés de tipo nacional o social”.

Ante este escenario de opacidad, en otro artículo acerca de este mismo tema, Sandoval (2015b) expone que no existe justificación para tratar diferenciadamente a los proveedores privados de servicios públicos, de los contratistas públicos. “La transferencia de recursos públicos a manos privadas limita dramáticamente el alcance de los mecanismos mínimos de supervisión, transparencia y combate a la corrupción”, pues los proyectos de APP no están obligados “a sujetarse a los mismos controles de rendición de cuentas que existen sobre los proyectos presentados por el gobierno”.

Esto es que cuando el interés privado participa en el interés público no debe existir un divorcio con la ética pública, así como con los valores de eficiencia y eficacia, tradicionales en el sector privado, no están en pugna con la rendición de cuentas. Esta misma idea puede aplicarse a las OSC, aunque se traten de proyectos de carácter privado, por el hecho de proporcionar insumos públicos, como se ha dicho antes, tales como salud, educación y asistencia, entre otros.

### **3.6. *Accountability* en las OSC**

*Accountability* se traduce como “responsabilidad en los resultados”, hace referencia a la transparencia y rendición de cuentas de los organismos sociales privados. ¿Ante quiénes deben ser transparentes las OSC?

Schmitz (2012) reporta que las Organizaciones No Gubernamentales internacionales cada vez tienen una mayor exigencia de rendición de cuentas. Al realizar entrevistas con líderes de estas ONG encontraron su intención de hacerla más significativa e integrada, al escuchar más a sus *stakeholders*<sup>8</sup> además de a los donantes. Encontró que estas intenciones rara vez se ponen en práctica y los líderes de las ONG siguen concentrándose en los medios tradicionales, como la contabilidad financiera. Esto es particularmente cierto para organizaciones más pequeñas y refleja un entorno cada vez más competitivo delineado por agencias de rating y un enfoque en los indicadores financieros. Para pasar de las intenciones a los hechos, las ONG tienen que estar dispuestas a compartir información más significativa de su trabajo y resultados con las partes interesadas. La práctica de la transparencia que empodera a sus beneficiarios es fundamental para el aprendizaje organizacionales y para equilibrar las demandas de diferentes grupos de interés.

En un documento del Parlamento Europeo, Sgueo (2015) menciona que en parte debido al aumento de acceso al financiamiento público y a sus relaciones con los poderes públicos, las OSC están bajo presión para demostrar que utilizan los recursos que reciben de manera eficiente, responsable y transparente, por ejemplo, mediante la adopción de políticas en materia de transparencia fiscal, y su solvencia financiera. A esto habría que agregar otras formas de corrupción, como el corporativismo o clientelismo político.

Asimismo, menciona que el interés de la Unión Europea en la regulación de las OSC es reciente, y que el marco legal de las OSC incluye dos tipos de normas: las que regulan la adjudicación de contratos públicos y la concesión de subvenciones, y las que se enfocan en su transparencia y apertura. La segunda categoría se refleja en la *Transparency Initiative* (FTJ), Iniciativa de Transparencia

---

<sup>8</sup> La traducción de *stakeholder* al castellano es complicada, pues no hay una palabra que los describa con precisión. Por esta razón he decidido conservarla, pues además así se encuentra en la literatura académica. Se traduce como grupos de interés, o actores involucrados, que afectan o son afectados por la actividad de una organización.

Financiera, y el *Joint Transparency Register* (JTR), Registro de Transparencia en Común. El FTJ reúne toda la información de financiamiento de la UE en una sola base de datos y el JTR la producida por diferentes organizaciones (incluyendo las OSC) que se han interesado en el cabildeo de la UE, y que se inscriben voluntariamente (como en el caso del Registro de OSC mexicano, proveniente de la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil) y de los clubes de *accountability* que han proliferado en los países desarrollados, a los cuales es voluntaria la inscripción de OSC interesadas en elevar sus estándares de transparencia y diferenciarse de las “manzanas podridas” (Tremblay-Boire, J, (2016), quien agrega que su estudio de referencia sugiere que estos clubes “parecen débiles en términos de monitoreo y sanción, lo que implica que la mayoría de ellos no proveen de una fuerte señal en favor de la reputación de las OSC, que sea suficiente para diferenciar a las legítimas de las oportunistas”. Así, estas iniciativas voluntarias no ayudan a detectar casos de fraude o de malos manejos financieros, debido principalmente a que el carácter privado de las OSC las exime de someterse a los controles y normas que se aplican a las entidades del sector público, a las que las OSC se niegan a ser sometidas.

Gugerty y Pakash (2008) proponen que la *accountability* es un discurso narrativo, desde una perspectiva de ecología organizacional, en el que los registros contables y de actividades deben ser, por lo menos, verosímiles. Presentan un libro en el que, desde diversos puntos de vista, describen la composición de estos clubes, que han proliferado, según su texto, debido a los grandes escándalos internacionales, mismos que reducen la habilidad de las OSC para reunir fondos. De esta manera, estos clubes han proliferado en el mundo y consisten en instituciones reglamentadas que crean estándares de comportamiento, regulan su membresía y fuerzan la adherencia de sus miembros, algunas veces ofreciendo certificaciones o acreditaciones formales, acciones que no pueden tomar los usuarios, por ejemplo. Pueden tomar varias formas, tales como colectivos autorregulados, programas de acreditación de terceras partes o

programas financiados por empresas lucrativas. En nuestro país podemos considerar al Centro Mexicano de Filantropía entre éstos.

En un análisis internacional de estos clubes de autorregulación, Prakash y Gugerty (2010) y mencionan que debido a que presentan calidades diversas en relación con la información que solicitan, se requiere de esquemas analíticos que sean suficientes para diferenciar los clubes creíbles de las “lavadoras de caridad”,<sup>9</sup> y proponen que estas organizaciones aglutinantes, con un enfoque de arquitectura institucional, pueden ayudar a conocer su eficacia para reducir los problemas de obtención de fondos de las OSC.

La proliferación de estas organizaciones ha servido como un paliativo ante la tentación regulatoria gubernamental.

Los controles regulatorios “desde afuera” se han planteado desde hace alrededor de una década, pues de acuerdo con lo expresado por Kallas (2008) (Vicepresidente en 2008 de la Comisión Europea responsable de Asuntos públicos, auditoría y antifraude) en una conferencia ante el parlamento antes citado, sostiene que “la gente tiene el derecho de saber cómo se ha gastado su dinero, incluyendo el que manejan las OSC. En estos días, se ha destinado mucho dinero a ‘buenas causas’ a organizaciones de las que sabemos muy poco. Las causas nobles siempre merecen una mirada más cercana”. “Mis preguntas a las OSC –dice en 2005– son sencillas: ¿a quién representas?, ¿quién te sostiene? y ¿para qué?”. Las afirmaciones de Kallas son válidas respecto de los fondos públicos, y también de los privados. Estas preguntas pueden replantearse: ¿Quiénes son los grupos involucrados de las OSC? ¿A quién afectan con su actividad, quién las afecta? En el capítulo siguiente se propone la teoría de *stakeholders* para responder a estos cuestionamientos.

---

<sup>9</sup> *Charity washers* en el original.

### 3.7. Recapitulación

En este capítulo se anotan una serie de definiciones del concepto *eficacia*, en el que hay el consenso de que significa el nivel de logro de metas. Se trata de un objetivo primario del esfuerzo administrativo, junto con la eficiencia (relación insumo-producto). En las organizaciones lucrativas, se basa en la medición de rendimientos de los beneficios contables sobre la inversión y los ingresos, de lo que nace la pregunta de cómo medirla en el caso de organizaciones no lucrativas. Se sugieren dos aspectos relevantes; su relevancia (capacidad de la organización para satisfacer las necesidades y conseguir el apoyo de sus beneficiarios), y la viabilidad financiera (capacidad de obtener los fondos necesarios para satisfacer sus requisitos funcionales a corto, mediano y largo plazo).

Coincido con Lecy (2011), quien luego de una revisión de más de un centenar de artículos relativos, observa un consenso en que las mediciones unidimensionales no son útiles y que hay que poner atención en el logro de metas, adquisición de recursos y la reputación de la organización. Esto es, dejar atrás las medidas unidimensionales de eficacia.

Este último valor es propuesto en el centro de la eficacia organizativa; sin embargo, es necesario indagar los factores que conducen a la obtención de una buena reputación de las OSC, más allá del marketing ético que sea resultado de una labor de relaciones públicas. Debido a esto, los incisos que siguen son los relativos a la transparencia, rendición de cuentas y, en consecuencia, corrupción, pues para que esta reputación sea real debe estar basada en información abierta al público y a las partes interesadas. Estos conceptos han sido estudiados profundamente en el ámbito del sector gubernamental, debido a que los fondos que emplea son públicos y es del interés público lo que se hace con ellos. Se acentúa su importancia en las OSC pues tienen acceso a fondos gubernamentales y su labor está dedicada a bienes públicos, como la salud y la educación, además de invocar la solidaridad y filantropía para lograr fondos privados, por lo que es

necesario que clarifiquen su actividad y el destino de sus fondos para generar confianza y obtener así legitimidad en sus acciones y eficacia en la obtención de fondos. Es decir, no se trata sólo de una variable para la gestión, sino un asunto de ética institucional.

Se revisan los postulados de transparencia en organismos aglutinadores y observadores de OSC, nacionales e internacionales. Se observa que son un conjunto de propuestas de acción que incluyen los aspectos fiscales, pero que van más allá, hasta las reglas de observancia de una organización para estos fines. Por otra parte, la mayor parte de ellos sólo son verificables a través de una auditoría, y aún así permanecen sólo del conocimiento de los asociados y tomadores de decisiones.

Al revisar el concepto de corrupción, se trasciende el mero cohecho entre funcionarios menores y las explicaciones de carácter culturalistas, trascender las definiciones tradicionales, referidas mayormente al sector gubernamental, e incluir una propuesta de Sandoval (2015a), que la analiza como un fenómeno estructural y a la transparencia como un instrumento de acción colectiva diseñado para eliminar la opacidad, hacer efectiva la rendición de cuentas, combatir la corrupción y evitar la impunidad y privilegios, no sólo en el sector público, y más allá de las medidas de carácter legal que instituyen la transparencia y rendición de cuentas en las OSC.

El capítulo finaliza con una revisión del concepto de *accountability*, que significa responsabilidad ante los resultados. Se presentan casos como los clubes de OSC y la necesidad regulatoria nacional e internacional para garantizar una transparencia, rendición de cuentas y verosimilitud de los registros, que den como resultado un mayor conocimiento de los grupos de interés e involucrados en el financiamiento, gastos y resultados de las OSC, y especialmente a los donadores. Predomina la idea de que la práctica de la transparencia que empodera a sus beneficiarios y es fundamental para el aprendizaje organizacionales y para

equilibrar las demandas de diferentes grupos de interés, *stakeholders*, o sea todos aquellos actores que son afectados por las actividades de las OSC. En consecuencia, el siguiente capítulo se desarrolla la teoría de *stakeholders*, reciente marco conceptual de la práctica administrativa.

## Capítulo IV. Teoría de *stakeholders*

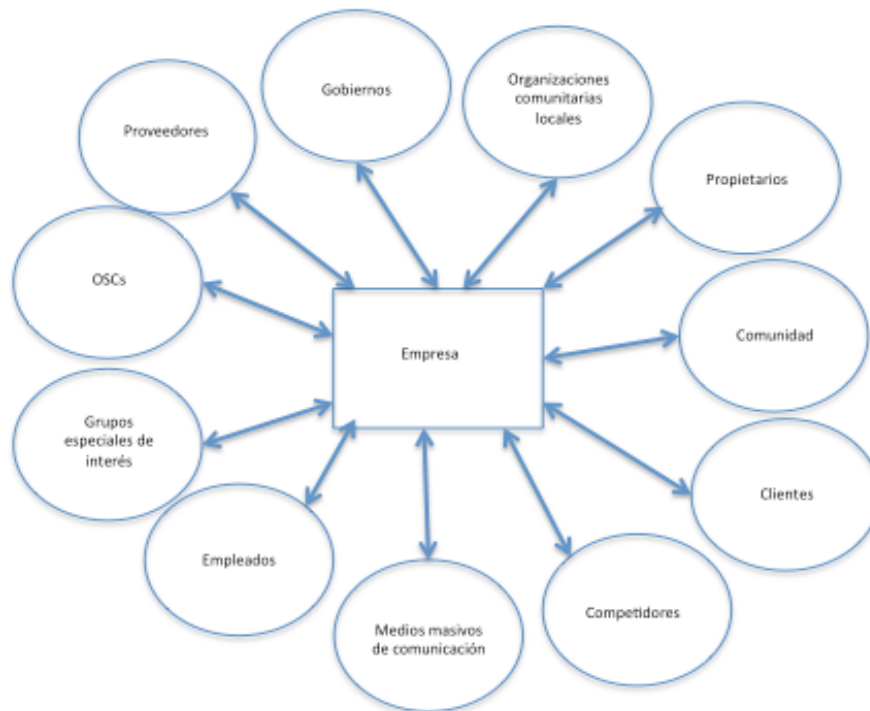
### 4.1. Conceptualización

Freeman (1984), creador de esta teoría, define a los *stakeholders* como los grupos o individuos que pueden afectar o ser afectados por el logro del propósito de una corporación. Entre estos incluye a los empleados, clientes, proveedores, accionistas, bancos, medioambientalistas, el gobierno y “otros grupos que puedan ayudar o dañar a la corporación”. El concepto de *stakeholders* proporciona una manera diferente de pensar la planeación estratégica, en la que se toma en cuenta que la responsabilidad del logro de los objetivos no depende solamente de los esfuerzos aislados de la organización, sino también de estos actores, y también indica que las empresas no deben responder sólo a sus propietarios, sino a todos los involucrados en su trabajo y resultados.

En la figura siguiente se muestra un esquema de posibilidades básicas de tipos de *stakeholders* en las actividades de una empresa. Freeman dice que entender este enfoque facilita comprender la administración en tiempos de turbulencia. Afirma que es necesario contar con teorías y modelos acerca de los *stakeholders* no tradicionales, así como la necesidad de contar con procesos organizacionales para que estos modelos funcionen. “Debemos entender nuestra estrategia para cada grupo y lograrla en términos reales”, y desarrollar incluso nuevas áreas para el contacto con ellos, de ser necesario.



## Esquema de *stakeholders* y la empresa



Fuente: tomado de Freeman, R.Edward (1984).

Freeman sostiene que la palabra *stakeholder* implica la idea de legitimidad, propia de la vida democrática, que apareció por primera vez en textos académicos de administración en un memorándum interno del Stanford Research Institute en 1963, y que ha permeado desde entonces en diversos temas administrativos, como la planeación corporativa, la teoría de sistemas aplicada a la administración, el concepto de *responsabilidad social de las empresas* y la teoría de la organización, para confluir en el proceso de planeación estratégica, que puede revisarse y renovarse a la luz del concepto de *stakeholders*. La legitimidad de los involucrados y sus demandas (de servicio, cambio, etc.) a la empresa estará a juicio de los administradores, quienes tienen la responsabilidad de destinar recursos y tiempo a estos grupos en función de lo apropiado que juzguen sus demandas.

En la esfera privada, Freeman propone tres niveles por entender en esta “administración de relaciones” con los involucrados: el nivel racional, definir quiénes son; el de los procesos organizacionales explícitos o implícitos y cómo estos se ajustan con el mapa de involucrados que se hace en el nivel racional, y finalmente, entender las negociaciones por emprender con ellos.

Para el primer nivel, propone la elaboración de un mapa de involucrados, que parta de definir quiénes son. La complejidad y profusión de este reconocimiento estará en función del tamaño de la empresa. Se muestra a continuación un ejemplo simplificado de este documento.

### Mapa de involucrados

<b>Propietarios</b> Socios Empleados	<b>Comunidad financiera</b> Analistas Bancos Casa de bolsa Banco Central	<b>Grupos de activistas</b> Medioambientalistas Grupos de salud y seguridad
<b>Proveedores</b> Proveedor x Proveedor y Proveedor z Etc.	<b>Gobierno</b> Congreso Cortes Dependencias Agencia 1 Etc.	<b>Grupos políticos</b> Partido 1 Partido 2 Movimientos
<b>Clientes</b> Segmento de clientes 1 Segmento de clientes 2 Segmento de clientes 3 Etc.	<b>Defensores de clientes</b> Organizaciones estatales de defensa del consumidor Organizaciones civiles de defensa del consumidor	<b>Sindicatos</b> Sindicato 1 Sindicato 2 Confederaciones de trabajadores
<b>Empleados</b> Segmento de empleados 1 Segmento de empleados 2 Etc.	<b>Asociaciones de empresarios</b> Cámaras nacionales Cámaras estatales	<b>Competidores</b> Competidor nacional 1 Competidor nacional 2 Competidor internacional 3

Fuente: elaboración propia a partir de Freeman, R. Edward (1984).

Desde luego, es necesario hacer el ejercicio de identificar los roles que desempeñan los involucrados, quienes en algún momento pudieran pertenecer a más de una categoría, como personas o como grupos, y de ese modo determinar los intereses que persiguen, así como su nivel de influencia.

En el ámbito de la administración pública, Medina (2009) habla acerca de los grupos de interés cuya pretensión es influir en la política gubernamental. Propone la existencia de dos categorías de estos grupos, “por un lado, aquellos cuya finalidad está estrechamente relacionada con la defensa de una postura económica y que, por lo general, pretenden su propio beneficio (grupos de interés económico especializado); y, por otro lado, los grupos de interés público (*public interest groups*) que promueven temas que preocupan a grandes colectivos – como, por ejemplo, los derechos humanos o el medio ambiente–” (organizaciones empresariales, sindicatos, grupos representativos de trabajadores independientes, grupos causales de interés ideológico social más que económico; esto es, que propagan una causa o un credo, y asociaciones políticas o grupos de interés intergubernamentales).

Medina recupera cinco motivaciones principales por las que presionar al Gobierno Mack (1997):

- Para obtener beneficios o apoyo no disponible en el sector privado
- Para obtener o retener una ventaja económica
- Para obtener el apoyo de un Gobierno que ha sido denegado por otro
- Para crear programas benéficos
- Para resolver problemas públicos de los que sólo los gobiernos pueden ocuparse.

Siguiendo con Freeman, en el nivel organizacional deben realizarse portafolios de procedimientos de acciones y planes estratégicos (de mercadotecnia, financieros, de personal y de producción) para involucrados

específicos, en los que se prevean los intereses de estos grupos, de mayor a menor influencia, para evitar consecuencias que pudieran hacer fracasar dichas acciones.

Para llevar a cabo negociaciones, Freeman recomienda buscar satisfacer las peticiones y necesidades de los involucrados conforme a una posición “ganar-ganar”. Para esto, emite estas sugerencias prácticas:

Diseñar e implementar procesos de comunicación con los involucrados

Negociar con los involucrados en aspectos críticos y búsqueda de acuerdos voluntarios

Entender las necesidades de los involucrados a través de herramientas de investigación mercadotécnica

Integrar mecanismos que trasciendan los límites de quien participa en su planeación estratégica

Anticiparse a las demandas de los involucrados, ser proactivos

Destinar recursos de manera congruente con los intereses de los involucrados

Pensar toda la gestión en términos de servir a los involucrados.

Más recientemente, Freeman (2010) hace una recapitulación de esta teoría y agrega que hay elementos éticos y de responsabilidad social de las empresas que han provocado una diversidad interpretativa; ha pasado de ser una nueva manera de entender los negocios a un modo más sofisticado de plantear la responsabilidad social corporativa, y que es necesaria la integración de estos dos puntos de vista para hacer efectivo su enfoque.

Jorge Enrique Ángel (2010) hace una aplicación teórica de la teoría de *stakeholders* para el manejo de proyectos de desarrollo socio-económicos en zonas rurales de Colombia, con el objeto de aportar una herramienta de análisis que resalta la necesidad de identificar, seleccionar y manejar a los *stakeholders*

como agentes determinantes en el éxito de estos proyectos, con lo que se observa la aplicabilidad de esta teoría en administración de proyectos.

#### **4.2. Stakeholders en las OSC**

En la presentación de su modelo multidimensional para evaluar la eficacia de organizaciones no lucrativas, en el que parte de principios sistémicos relativos a estructura, proceso y resultados, Sowa (2004) manifiesta que no incluyen en él la medición de las posibles percepciones de los interesados externos, salvo las de los clientes de la organización, pues las otras partes interesadas a menudo tienen percepciones muy diferentes que las de los empleados y clientes de una organización, en cuanto a lo que constituye tanto las prácticas efectivas como los resultados efectivos. Por lo tanto, debido a los diferentes valores que a menudo operan en las evaluaciones de las partes interesadas de la efectividad organizacional en comparación con los valores que operan dentro de la propia organización y dentro de los grupos de clientes que la organización sirve, creemos que es más útil para ver la evaluación de las partes interesadas de la eficacia organizacional como un proceso separado que debe ser tratado aparte de una evaluación de la eficacia, en función de la gestión y programas de una organización. De este modo, se trata de un trabajo de definiciones que se encuentra en marcha.

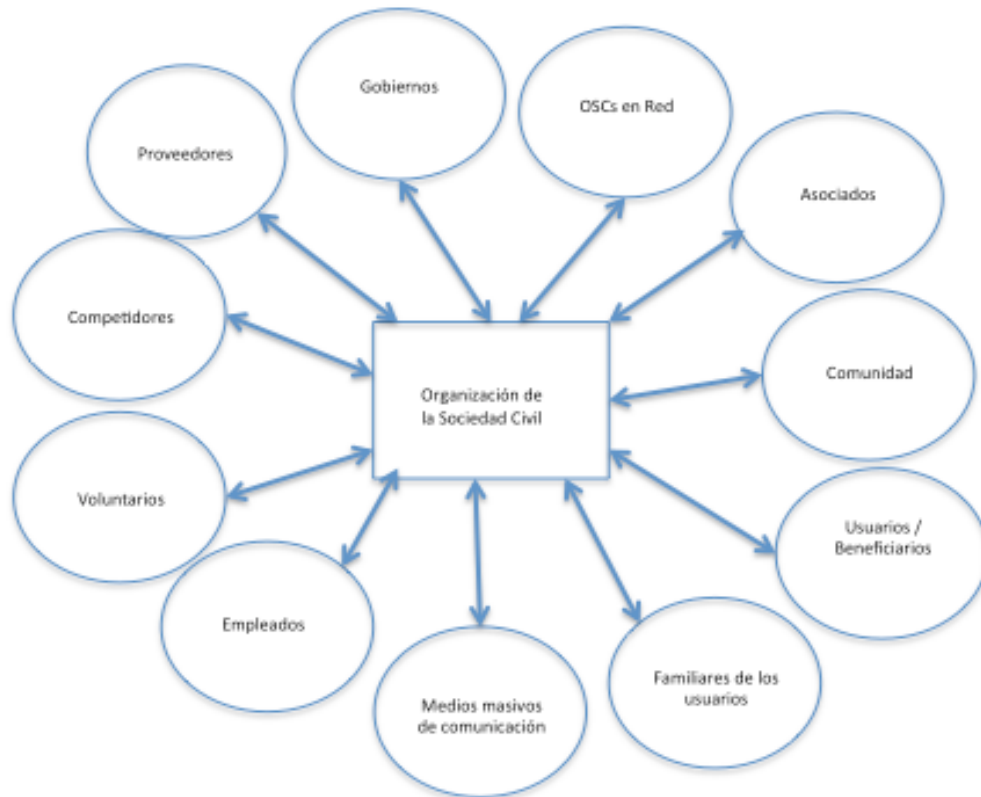
Burger y Owens (2010) analizan las diferencias entre el decir y el hacer de las OSC sudafricanas, ante imprecisiones en reportes financieros y de participación comunitaria a sus *stakeholders*. Encuentran que las OSC con relaciones antagónicas con el gobierno son más propensas a esconder información. Afirman que la sociedad tiene controles y equilibrios para que los errores y descuidos de los individuos y las organizaciones puedan ser identificadas y rectificadas. La transparencia puede ser vista como una condición previa para el funcionamiento efectivo de dichos controles y equilibrios. Sin información precisa y oportuna, los interesados no están en condiciones de

sostener a estas organizaciones. Por razones, por ejemplo, de lejanía, las relaciones de las OSC con sus interesados presentan asimetrías que dificultan al gobierno, a los donadores y beneficiarios conocer qué hacen y cómo. Propone que sean monitoreadas por terceros.

En un trabajo acerca de la eficiencia empresarial, Retolaza (2010) hace una adaptación de esta teoría a las empresas de inserción españolas –en general, no lucrativas–, a las que define como un instrumento para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Son iniciativas económicas que combinan la lógica empresarial con metodologías de inserción laboral, con la finalidad de que la persona participante se ubique laboralmente en la misma empresa, en una empresa ajena o en proyectos de autoempleo. Estas empresas tienen como destinatarios a desempleados de muy larga duración, jóvenes que no hayan terminado el período de escolaridad obligatoria y se encuentren desempleados, extoxicómanos en proceso de rehabilitación y otros colectivos, como los inmigrantes, entre otros.

En el caso de la OSC, la teoría de *stakeholders* puede aplicarse con prácticamente los mismos actores, para posteriormente clasificarlos en actores directos (que se encuentran en el entorno cercano a la OSC) e indirectos (los que están en lo que podríamos llamar medio ambiente). Entre los primeros estarían los usuarios, sus familiares, proveedores, empleados y voluntarios, y entre los segundos, los gobiernos, lo que contribuiría a medir la influencia de la OSC en ellos. Esto es, mientras más cercanos, mayor influencia en ellos. Puede considerarse también como el nivel de injerencia o de afectación a la OSC; mientras más lejos de ella, más rigidez en su relación (por ejemplo, las escasas posibilidades de incidir en la situación tributaria por parte de la organización). Este esquema, una vez desarrollado sería de utilidad para la planeación estratégica y en general para la administración de las OSC, pues la teoría de *stakeholders*, postula que hay que administrar y dedicar toda la gestión en función de ellos.

## Esquema de *stakeholders* y la OSC



Fuente: adaptado de Freeman, R. Edward (1984).

Saz, M. (2008) afirma que

en las ONL la clasificación de los grupos de interés muestra ciertas especificidades. No existen propietarios directos sino socios y patronos. Por otra parte, los empleados pueden estar remunerados o ser voluntarios, lo que influye en la disparidad de expectativas y motivaciones de unos y otros. Considerando los grupos de interés externos, las entidades pueden tener usuarios (que no pagan por el servicio) o clientes (que pagan parte o la totalidad del servicio prestado). Además, se constata como fundamental la influencia de los financiadores, así como la necesidad de coordinación con otras organizaciones (entidades públicas, empresas y otras ONL). Asimismo, las redes de vinculación —por ejemplo plataformas— en las que la organización participa pueden tener también una influencia decisiva. A estos aspectos se une la importancia de la comunidad local en la que se ubica la organización. Finalmente, la sociedad y público en general, junto con el medioambiente/generaciones futuras, pueden ser dos grupos silenciosos pero muy relevantes.

Para efectos del presente trabajo y con el objeto de presentar una propuesta metodológica que instrumentalice esta necesidad de transparencia para contribuir a la eficacia de las OSC, se puede plantear una adaptación de la teoría de *stakeholders* a los tipos y niveles de información que conduzcan a la transparencia. Estos tipos y niveles de información deben responder a la pregunta de qué le interesa saber a cada *stakeholder*, y para medir la manera de emitir esta información.

En cuanto al destino de la información, puede proponerse los siguientes grupos: fiscal, gubernamental, para OSC de segundo piso, para uso académico, para usuarios, la comunidad y la sociedad en general.

Otra clasificación es la relativa a los informes financieros, en que se especifique la procedencia y el destino de los recursos; los informes de actividades realizadas, en el cual se indique qué se hizo; los prospectivos, esto es lo que se espera.

Un asunto relativo a la información para la transparencia está en decidir las plataformas de divulgación que serán empleadas, que puede ser la propia página web para que la organización (dependiendo de sus posibilidades) no realice un gasto extra por publicar un anuario en papel. Surge la consideración de qué información incluir en estos reportes. Más adelante se proponen indicadores concretos, así como una delimitación.

En cuanto a la definición del nivel de interés del *stakeholder*, puede medirse por su relación con la OSC y su fuerza injerencista. Aunque la información debe ser pública si se trata de fondos públicos, a la luz de la legislación vigente, incluyendo la nueva Ley de transparencia.

Para lograr que las OSC cumplan con esta necesidad de información, habría los caminos coercitivo legal, o bien es sugerirlo para dar un puntaje que condujera



a una certificación de transparencia o índice de confiabilidad pudiera ser incorporado para ampliar los 10 puntos de transparencia que señala el CEMEFI y que redundara en una especie de garantía para los posibles donadores o requisito de las OSC para recibir fondos públicos. Esto es, llevar las cosas más allá de las relaciones públicas e instalarlas en un marco de transparencia.

### **4.3. Indicadores de transparencia y rendición de cuentas**

Un indicador es, según el Consejo Nacional de Evaluación (2013), “una herramienta cuantitativa o cualitativa que permite mostrar indicios o señales de una situación, actividad o resultado”. Están contruidos a partir de estadísticas o de otros hechos, opiniones e incluso de percepciones. Los hay principales y subordinados; deben ser específicos, ser susceptibles de medición y alcanzables. Deben estar también subordinados a una duración o a una fecha.

La evaluación del desempeño de las OSC es tocado por Cadena (2010) desde la perspectiva de las condiciones de su entorno. En una primera aproximación, considera que “el entorno es todo aquello que está fuera de los límites de la asociación; es decir, todo lo que no forma parte de la asociación. Esta definición, aunque rudimentaria,<sup>10</sup> muestra claramente que es imprescindible una noción de *límite* o *frontera* para la asociación”. Los actores de este entorno son internos (empleados, administración, voluntarios) y externos. La extensión y profundidad de la evaluación dependerá de quién la solicite, con lo que las evaluaciones “constituyen un medio para la acción con consecuencias internas y en el entorno”, pues están ligadas al ejercicio del poder, de la toma de decisiones. La segunda aproximación de este autor es pensar a las asociaciones insertas en medios sistémicos específicos que la influyen y en los que influye, y la tercera, a considerar que “desde el punto de vista de las asociaciones existe un entorno general y otro específico”, pues “no están en contacto con todo el entorno todo el

---

<sup>10</sup> Debido acaso a que el entorno es contextual, y así, cada parte es parte del todo

tiempo, sino que mantienen relaciones regulares solamente con ciertas partes del mismo y que su importancia es variable en el tiempo”.<sup>11</sup>

Los indicadores, pues, de evaluación o monitoreo, se utilizan en administración como elementos de control, para vigilar que algunos procesos y resultados vayan realizándose conforme a lo planeado. En nuestro caso, vamos a proponer indicadores de transparencia de la relación de una OSC con sus *stakeholders* y responden a la hipótesis de que si bien no hay indicadores que sean comunes a todas las organizaciones, debido a sus diferencias de complejidad, tamaño y antigüedad, se observa que en la variable de información estas diferencias no son tan grandes y por lo tanto pueden proponerse, pues consisten en la comunicación de programas, resultados, estados financieros (estado de posición financiera, estado de actividades, estado de cambios en la situación financiera y un informe detallado de actividades), directorios de trabajo, la planeación (misión visión objetivos institucionales), los presupuestos y los procedimientos de pago. Mención aparte merecería el sitio web, instrumento comunicativo imprescindible, que debe contener, además de las características de la organización, una página de transparencia en la que se presente la información contable descrita.

Por lo que respecta a los estados financieros (estado de posición financiera, estado de actividades, estado de cambios en la situación financiera y un informe detallado de actividades), estos deben ser presentados por programa, proyecto o zona geográfica y también el consolidado. Para efectos del detalle de los ingresos, incluirá las donaciones más importantes, siempre y cuando lo permita la política de privacidad de información. El detalle de egresos deberá incluir el gasto directamente realizado en la operación, así como el peso del costo de la administración, e incluir los sueldos grupales de los funcionarios. Estos indicadores de transparencia se añan a otros indicadores de eficacia. Para dar

---

<sup>11</sup> Un ejemplo práctico de hacer esta evaluación de desempeño lo constituye Puga, C. y Luna, M. (2012). *Protocolo de evaluación de asociaciones*. México: Instituto de investigaciones Sociales de la UNAM y El Colegio Mexiquense, A. C.

una imagen global de eficacia social deberá de agregarse indicadores de eficiencia y de impacto, como la cobertura. Pueden utilizarse además encuestas a *stakeholders*, que sirven para determinar periódicamente sus expectativas respecto de la organización. No sólo deben ser transparentes las agencias gubernamentales, sino también las privadas.

En un artículo ya citado, Lacy habla de cuatro dominios de actividades que son los programas, las metas, los recursos y el entorno y también de tres mediciones de efectividad que son la gestión, las redes de alianzas y la reputación, que viene a ser consecuencia de la combinación de estas variables y se constituye en la expresión de la eficacia organizativa. Daft, también citado, propone cuatro dominios para medir la eficacia organizativa; el financiero, el de proceso interno, el de clientes y el de aprendizaje y crecimiento.

Por otra parte, se han mencionado y comparado los indicadores o principios de institucionalidad y transparencia emitidos por la CEMEFI, la organización total y los principios de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad y los indicadores de *Charity Navigator*. Todos ellos relacionados con la idea de las “buenas prácticas” y ausentes en la regulación actual.

En este trabajo, para efectos de transparencia se proponen tres dimensiones: la financiera, la comunitaria y la de proceso interno, siempre en relación con las expectativas de los *stakeholders* de la OSC.

En los cuadros que siguen, los indicadores están presentados por *stakeholder*, y muestran sus expectativas de información, el nombre del indicador, una breve descripción y el medio por el cual se deben dar a conocer estos documentos. En la dimensión financiera se incluye a los asociados, las OSC de segundo piso, a los donantes, a otros financiadores y a los gobiernos. La dimensión comunitaria contiene a los usuarios y a las OSC en red o interesadas debido a la naturaleza del giro o comunidad específica atendida. En la dimensión

de proceso interno se presenta a los empleados, a los voluntarios, a la administración y a los proveedores y acreedores. Todos ellos asociados a la legitimidad de la organización; esto es, su eficacia social.

## Tablas de variables de transparencia por *stakeholder*

### Dimensión financiera

Ubicación	Stakeholder	Expectativas de información	Indicador		Medio
			Nombre	Descripción	
Interno	Asociados	Uso de recursos	Información contable	Estado de posición financiera	Informe escrito. Página web. Medios masivos
				Estado de actividades	
				Estado de cambios en la situación financiera	
		Cumplimiento de metas	Información estadística	Información estadística y narrativa	
		Sustentabilidad	Presupuestos	Presupuesto general y específico por proyecto	
Externo	OSC de segundo piso Donantes Otros financiadores	Uso de recursos	Información contable	Estado de posición financiera	Informe escrito Página web Medios masivos
				Estado de actividades	
				Estado de cambios en la situación financiera	
		Cumplimiento de metas	Información estadística	Información estadística y narrativa	
		Sustentabilidad	Presupuestos	Presupuesto general y específico por proyecto	
		Deducibilidad tributaria	Donataria autorizada	Registro de donataria autorizada	
Externo	Gobiernos	Apego legal	Declaraciones fiscales	Declaraciones fiscales	

## Dimensión comunitaria

Ubicación	Stakeholder	Expectativas	Indicador		Medio	
			Nombre	Descripción		
Externos	Usuarios	Servicio de calidad	Los servicios otorgados deben proporcionarse con la mayor calidad a juicio del usuario.	Manuales de organización y procedimientos	Publicación de la Misión, Visión y valores institucionales en lugares visibles y en la página web	
		Procedimientos sencillos	Los procedimientos deben ser sencillos			
		Accesibilidad	El acceso a los servicios debe ser independiente de las capacidades físicas y cognitivas de los usuarios			
		Equidad	El servicio debe proporcionarse sin distinciones, con respeto a las diferencias étnicas, religiosas, políticas o de preferencia sexual.			
	Uso de recursos	Información contable	Estado de posición financiera	Estado de actividades	Informe escrito Página web Medios masivos	
						Estado de cambios en la situación financiera
		Volumen de servicios	Información estadística	Información estadística y narrativa		

Ubicación	Stakeholder	Expectativas	Indicador		Medio
			Nombre	Descripción	
Externos	OSC en red o interesadas	Servicio de calidad	Los servicios otorgados deben proporcionarse con la mayor calidad a juicio del usuario	Manuales de organización y procedimientos	Publicación de la Misión, Visión y valores institucionales en lugares visibles y en la página web
		Procedimientos sencillos	Los procedimientos deben ser sencillos		
		Accesibilidad	El acceso a los servicios debe ser independiente de las capacidades físicas y cognitivas de los usuarios		
		Equidad	El servicio debe proporcionarse sin distinciones, con respeto a las diferencias étnicas, religiosas, políticas o de preferencia sexual		
	Uso de recursos	Información contable	Estado de posición financiera	Informe escrito Página web Medios masivos	
			Estado de actividades		
			Estado de cambios en la situación financiera		
	Volumen de servicios	Información estadística	Información estadística y narrativa		

## Dimensión de proceso interno

Ubicación	Stakeholder	Expectativas	Indicador		Medio
			Nombre	Descripción	
Interno	Empleados	Procedimientos	Los procedimientos deben ser sencillos	Manual de procedimientos	Publicación de manuales, revisión periódica
		Pago adecuado	A trabajo igual, pago equivalente	Manuales de personal contratado	
		Desarrollo	Oportunidad de desarrollo humano y profesional		
		Supervisión	Supervisión coadyuvante		
	Uso de recursos	Información contable	Estado de posición financiera	Informe escrito Página web Medios masivos	
			Estado de actividades		
			Estado de cambios en la situación financiera		
	Cumplimiento de metas	Información estadística	Información estadística y narrativa		
Interno	Voluntarios	Procedimientos	Los procedimientos deben ser sencillos	Manual de procedimientos	Publicación de manuales, revisión periódica
		Reconocimiento	A trabajo igual, pago equivalente	Manuales de personal voluntario	
		Desarrollo	Oportunidad de desarrollo humano y profesional		
		Supervisión	Supervisión coadyuvante		
	Uso de recursos	Información contable	Estado de posición financiera	Informe escrito Página web Medios masivos	
			Estado de actividades		
			Estado de cambios en la situación financiera		
	Cumplimiento de metas	Información estadística	Información estadística y narrativa		



Ubicación	Stakeholder	Expectativas	Indicador		Medio
			Nombre	Descripción	
Interno	Administración	Uso de recursos	Políticas de personal	Selección, reclutamiento, contratación, capacitación y desarrollo	Manuales de políticas y procedimientos
			Políticas de compra de equipos e insumos	Catálogos de insumos y equipos, catálogo de proveedores, tamaño de almacenes, cantidad económica de pedido.	Manuales de políticas y procedimientos
			Políticas de contratación de servicios	Catálogos de servicios requeridos, catálogo de proveedores, bitácoras de uso de equipos.	Manuales de políticas y procedimientos
Externo	Proveedores	Operaciones satisfactorias	Procedimientos transparentes de compra	Apego a políticas de compra y pago	Manual de Compras
		Ingresos por compras			

#### 4.4. Recapitulación

En este último capítulo se responde a la pregunta de a quien deben informar las OSC; esto es, con quién deben ser transparentes, ante quién deben rendir cuentas y de qué información se trata. El capítulo inicia con la conceptualización de la teoría de los *stakeholders*, quienes son los grupos o individuos que pueden ser afectados por el trabajo para cumplir los propósitos de una organización. Están incluidos los actores que están dentro o alrededor de la organización, en su entorno o en el medio ambiente. Esta teoría presenta una manera de concebir la planeación estratégica en la que se toman a estos actores más allá de los esfuerzos aislados de la organización. Freeman, formador de esta teoría, sostiene

que la palabra *stakeholder* implica la de legitimidad tanto de la organización como de los involucrados. En los mapas de involucrados que se presentan se puede observar a los propietarios, empleados, clientes, la comunidad financiera, los grupos de activistas, los sindicatos. El estar en contacto con estos involucrados puede contribuir a mejorar o adecuar los servicios y a plantear una responsabilidad social corporativa.

En las OSC, como cualquier organización lucrativa o no, existen también estos *stakeholders*. La transparencia es vista como una condición previa para el funcionamiento de los controles y equilibrios que, afirman algunos académicos, tiene la sociedad. Esta transparencia presentaría la posibilidad de que los donadores, el gobierno y los beneficiarios, por principio, monitoreen la eficacia de la organización como terceros involucrados. Por lo tanto, en el caso de las OSC se trata básicamente con los mismos actores, que son los interesados en esta transparencia.

Se proponen indicadores de transparencia en tres dimensiones: la financiera, la comunitaria y la de proceso interno. Se consideran, entre otros, como grupos de *stakeholders*, el gubernamental, las OSC de segundo piso, para uso académico, los usuarios, la administración, empleados y voluntarios, y la sociedad en general. La información que se propone transparentar es la relativa a los informes financieros, los de actividades realizadas, el directorio de trabajo, el corpus de la planeación, los presupuestos y los procedimientos de cobro y pago. Estos indicadores están asociados a la legitimidad de la organización; esto es, a su eficacia social. Cada organización deberá elegir la plataforma de divulgación que esté alcance, y la página web se presenta como una posibilidad para dar a conocer los resultados de la gestión.

Se propone que estos indicadores pudieran ser incluidos en la legislación, o bien sugerirlos para puntuar una certificación transparencia, incorporados para ampliar los 10 puntos de transparencia de la CEMEFI.

Estos indicadores de transparencia responden a la hipótesis de que, si bien no hay indicadores comunes a todas las OSC, debido a sus diferencias de complejidad, tamaño, antigüedad y objeto social, en la variable de información estas diferencias no son tan grandes y, por tanto, pueden ser comunes a todas ellas.

## Conclusiones

Las OSC pertenecen a una esfera diferente de la gubernamental y la de mercado y desarrollan principalmente actividades de servicios. Han tenido un crecimiento significativo a partir de 1980. Su finalidad es alcanzar metas no lucrativas, obtienen sus ingresos preponderantemente de donativos y están planeadas a punto de equilibrio, por lo que existe dificultad para medir su desempeño a través exclusivamente de información financiera. Las razones de su constitución puede presentarse como la participación de la sociedad civil en tareas en que el gobierno ha dejado de participar; aunque además de la cobertura de estas necesidades, también se originan en movimientos sociales y para la reivindicación de derechos humanos y ciudadanos.

Este trabajo pone el énfasis en las OSC de salud, por lo que se presentan los campos de acción definidos por diversos académicos, así como instituciones nacionales e internacionales. El énfasis del marco legal también se concentra en esta búsqueda. Se observa que la categoría de *salud* es común a todos los giros definidos y que significa “servicios de atención médica”.

Se presenta el resultado de una encuesta realizada a 350 OSC que se consideraron de salud al tener a la vista los más recientes conceptos, mismos que trascienden el de la mera atención médica. Se utilizó para este efecto un directorio de OSC publicado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal en 2011. Se inquirió acerca de variables de tres aspectos fundamentales: de estructura (Forma legal de constitución, Antigüedad de constitución, Personal asalariado y Personal voluntario); de actividades (Objeto social, Principales postulados, Población atendida, Beneficiarios directos de sus servicios en un año, Áreas operativas, Programas y proyectos, Alianzas y redes, y Actividades sustantivas), y de sustentabilidad (Fuentes de financiamiento y Transparencia).

Entre los resultados destacables de esta encuesta se encuentran, en cuanto a su estructura, el 89% están constituidas como asociación civil, el 91% se fundaron entre 1980 y 2009, y el 28% de las OSC cuentan con personal voluntario; por lo que toca a sus actividades, todas cuentan reconocen contar con un objeto social, el 56% registra valores institucionales, el 71% precisaron el tipo de usuarios que atiende, diferenciados en grupos específicos. También, la mayoría mencionaron contar con programas y proyectos preestablecidos, acordes con las actividades manifestadas. Por lo que toca a su sustentabilidad, el 70% de las OSC depende de donativos y sólo 5% mencionaron contar con apoyos gubernamentales en efectivo. En el rubro de transparencia, sólo el 16% respondieron que proporcionan informes a beneficiarios, donantes o público en general; sin embargo, debe matizarse que esta rendición de cuentas manifiesta se refleja sólo en el 6% de sus páginas web.

Los campos de acción de las OSC de salud, en razón a los conceptos actuales de *salud*, *salud pública* y *promoción de la salud*, corresponden a una variedad de temas que comprenden una multiplicidad de servicios, lo que origina el problema de definir un solo modelo universal de evaluación y monitoreo de su desempeño, así como la necesidad de proponer una tipología de campos de acción. Se proponen siete grupos; a saber: Desarrollo humano (grupos poblacionales por su composición etaria); Grupos vulnerados (grupos poblacionales con desventajas sociales, económicas, culturales o políticas); Derechos humanos (asuntos relativos a los derechos civiles); Género (comunidades y su diversidad sexual); Atención médica (servicios personales de atención médica); Desarrollo social (Desarrollo regional, comunitario y medioambiental), y Educación (educación para la salud).

Aunque hay un acuerdo tradicional en que la eficacia se refiere al cumplimiento de metas y la efectividad al efecto en los usuarios (y también como sinónimo de eficacia), en las OSC Se sugieren dos aspectos relevantes; su relevancia (capacidad de la organización para satisfacer las necesidades y

conseguir el apoyo de sus beneficiarios), y la viabilidad financiera (capacidad de obtener los fondos necesarios para satisfacer sus requisitos funcionales en el corto, el mediano y el largo plazos). Entre las variables para discernir el concepto de eficacia y su aplicación en estudios empíricos se encuentran el cumplimiento de las metas; universo de trabajo y cobertura, accesibilidad, demanda, cambios en la calidad de vida.

Cada vez más, los investigadores se alejan en sus planteamientos de mediciones unidimensionales y cuantitativos para plantear esquemas de análisis multivariables, aunque es mucho mayor el número de artículos teóricos que empíricos. Estos análisis incluyen las facetas de logro de metas, adquisición de recursos y de la reputación, originada en la confianza de usuarios y donadores. Conuerdo con la propuesta de Lecy de considerar los “dominios” de gestión organizacional, diseño y ejecución de programas, receptividad respecto del entorno, y sus redes y alianzas. El prestigio de la organización está en el centro y debe ser resultado de la gestión.

Así, más allá de la mera promoción de la imagen corporativa, la reputación de las OSC como indicador central de eficacia debe incluir a una transparencia y rendición de cuentas, basada en una ética administrativa que permee su estructura —más allá de las relaciones públicas y el marketing ético—, y reivindique la invocación de la solidaridad con que las OSC realizan sus actividades; la decisión de ser claros en informar y con ello conseguir confianza y credibilidad, en la medida en que sus acciones sean verdaderamente solidarias y de calidad. Esta información no debe ser sólo cuantitativa, sino también cualitativa, en la que exponga la obtención y empleo de los fondos, así como el volumen, pertinencia y calidad de los servicios que otorgan y los procesos de trabajo.

Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas han sido estudiados en el ámbito del sector gubernamental, debido a que los fondos que emplea son públicos y es del interés público lo que se hace con ellos. Se acentúa su

importancia en las OSC pues tienen acceso a fondos gubernamentales y su labor está dedicada a bienes públicos, como la salud y la educación, además de invocar la solidaridad y filantropía para lograr fondos privados, por lo que es necesario que clarifiquen su actividad y el destino de sus fondos para generar confianza y obtener así legitimidad en sus acciones y eficacia en la obtención de fondos. Es decir, no se trata sólo de una variable para la gestión, sino un asunto de ética institucional.

Es posible definir indicadores de eficacia organizativa comunes a las OSC y en general a las organizaciones no lucrativas si se toma como base para la administración a los *stakeholders* y, en cuanto a la información, los ejes de transparencia y rendición de cuentas. Predomina la idea de que la práctica de la transparencia que empodera a sus beneficiarios es fundamental para el aprendizaje organizacionales y para equilibrar las demandas de diferentes grupos de interés —*stakeholders*—, o sea todos aquellos actores que son afectados por las actividades de las OSC. Esta transparencia presentaría la posibilidad de que los donadores, el gobierno y los beneficiarios, por principio, monitoreen la eficacia de la organización como terceros involucrados. Por lo tanto, en el caso de las OSC se trata básicamente con los mismos actores, que son los interesados en esta transparencia.

Se proponen indicadores de transparencia comunes a toda OSC, con el objeto de que los donadores, el gobierno, y los beneficiarios, por principio, puedan monitorear la eficacia de la organización como grupos de interés involucrados. Estos indicadores de transparencia se proponen en tres dimensiones: la financiera, la comunitaria y la de proceso interno. Se consideran, entre otros, como grupos de *stakeholders*, el gubernamental, las OSC de segundo piso, para uso académico, los usuarios, la administración, empleados y voluntarios, y la sociedad en general. La información que se propone transparentar es la relativa a los informes financieros, los de actividades realizadas, el directorio de trabajo, el corpus de la planeación, los presupuestos y los procedimientos de cobro y pago.

Estos indicadores están asociados a la legitimidad de la organización, esto es, a su eficacia social. Cada organización deberá elegir la plataforma de divulgación que esté alcance, y la página web se presenta como una posibilidad para dar a conocer los resultados de la gestión.

### **Limitaciones y líneas de profundización**

Es necesario seguir profundizando en el estudio del monitoreo y evaluación de eficacia, eficiencia y efectividad de las OSC, con la intención de aportar a la comprensión del destino de sus esfuerzos de una manera racional y completa, y para lograr una mayor transparencia en su gestión, lo que redundará en asegurar su susceptibilidad de recibir donaciones y mejorar su sustentabilidad.

Profundizar en la propuesta de indicadores cualitativos. Es necesaria una reflexión más profunda que asocie la gestión y operación de las OSC en su marco ético, considerando los conceptos de marketing ético, responsabilidad social y ética institucional.

Es preciso revisar a profundidad las regulaciones y prácticas alrededor de la transparencia y rendición de cuentas de las OSC nacionales e internacionales, y la participación ciudadana en su monitoreo y evaluación. Asimismo, revisar el funcionamiento de los clubes voluntarios de OSC que existen en países desarrollados, así como su monitoreo y aplicación en México.



## Bibliografía

- Aguilar, R. (2006) *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos*. (Tesis doctoral). Universidad Iberoamericana, México, D. F. Recuperado de [http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014753/014753\\_00.pdf](http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014753/014753_00.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2012). *La sociedad civil en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez Enríquez, L. (2004) *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.
- Ampudia, V. (2015). Anticonstitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. En Sandoval (2015).
- Ángel P., J. (2010). Manejo de *stakeholders* como estrategia para la administración de proyectos de desarrollo en territorios rurales. *Agronomía Colombiana*, 28(3), 491-499. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/agc/v28n3/v28n3a16>
- Aznar, H. (2005). Los códigos deontológicos de la comunicación institucional. En Bel Mallén, J. I. (coord.): *Comunicar para crear valor. La dirección en comunicación en las organizaciones*, pp. 221-244, Pamplona, Eunsa. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538187>
- Blagescu, M. (2004). *What makes global organizations accountable? Reassessing the Global Accountability Framework*. Papel 101. Londres: One World Trust. Recuperado de: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC17913.pdf>
- Burger, R. y Owens, T. (2010). Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data. *Elsevier. World Development*. Vol. 38, No. 9, pp. 1263–1277, Recuperado de: [http://www.bwpi.manchester.ac.uk/medialibrary/publications/working\\_papers/bwpi-wp-17112.pdf](http://www.bwpi.manchester.ac.uk/medialibrary/publications/working_papers/bwpi-wp-17112.pdf)
- Caba, M. del C., et al. (2011). “Una oportunidad de mayor legitimidad de las ONG a través de la transparencia *on-line*. Experiencia de las ONG españolas y

- mexicanas”, en *Contaduría y Administración* Núm. 234, mayo-agosto 2011: 55-77.
- Cadena, J. (2010). “Desempeño de las asociaciones y condiciones del entorno”, en Luna, Matilde y Puga, Cristina, Coords. (2010). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. México. Anthropos/Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. Cuadernos A. Temas de innovación social, 32.
- Cameron, K. (1986). *A study of organizational effectiveness and its predictors*. *Management Science*, 32, 87-112. Citado por Rico, R., et al. (2004). “Teorías Implícitas, Diseño Organizacional y Eficacia”, en *Revista Interamericana de Psicología / Interamerican Journal of Psychology*, Vol. 38, Núm. 1 pp. 121-130.
- Cameron, K., y Whetten, D. (1983). “Some Conclusions about Organizational Effectiveness”, en *Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Methods*, ed. K. S. Cameron and D. A. Whetten. New York: Academic Press, 261-77.
- Campbell, K. S (1977). On the nature of organizational effectiveness. En P. S. Goodman & J. M. Pennings (Eds.), *New perspectives on organizational effectiveness* (pp.13-55). San Francisco, USA: Jossey-Bass. Citado por Rico, Ramón, et al.
- Campbell, U. y Álvarez, J. A. (2007), Coords. *Bioética en la frontera*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Ciudad Juárez.
- Casar, M. A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) e Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).
- Castillo, N. (2009). *Adaptaciones y resistencias de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez (1980-2004)*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <http://www.uacj.mx/ICSA/sociales/dcs/Documents/Docs2011/Tesiteca/Ne mesio.pdf>

- Chapela, M. del C. (2007). "Una definición de salud para promover la salud", en Martínez, C. (coord.). *Seis miradas sobre la salud y sus relaciones con el mundo social*. UAM. México, 2007.
- Charry Sánchez, C. (2002). "Geoestadística de las ONG's", en *México hoy. Revista Polis* No. 2, 185-204. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20021/pr/pr8.pdf>
- Canto, M y Muro, V. (coord.) (1991). *El estudio de los movimientos sociales: teoría y método*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Departamento de Política y Cultura. Recuperado de: [http://bidi.xoc.uam.mx/tabla\\_contenido\\_libro.php?id\\_libro=172](http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_libro.php?id_libro=172)
- Carta de Principios de la Economía Social*. Citada por De la Casa, José María Herranz (2010). En *La comunicación y la transparencia en las Organizaciones No Lucrativas. Memoria para optar al grado de doctor*. (Tesis). Madrid. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/11539/1/T29229.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación. *Manual para el Diseño y la Construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México, septiembre de 2013. Recuperado de: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORE S.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORE S.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo. Registro oficial 449 del 20 de octubre de 2008, última modificación del 13 de julio de 2011. Recuperado de: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Daft, R. (2010). *Teoría y diseño organizacional*. Méico: Cengage Learning Editores.
- Darío Gómez, R. (2002). "La noción de salud pública: consecuencia de la polisemia", en *Revista de la facultad Nacional de Salud Pública*, enero-

- junio, vol. 20, número 1. Colombia: Universidad de Antioquia. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/120/12020109.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2004). "Evaluación de la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud: Factores que deben considerarse", en *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, enero-junio, vol 22, núm. 1. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Drucker, P. (2010). *Managing the non-profit organization: Practices and principles*. New York: HarperCollins e-books.
- Dubos, R. (1975). *El espejismo de la salud*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Ríos, M., et al. (1997). *Eficacia organizacional: Concepto, desarrollo y evaluación*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Freeman, R. E., et al. (2010). *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston, MA.: Pitman.
- Frenk, J. (1997). *La salud de la población. Hacia una nueva salud pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fuentes, J. (2007). "Las organizaciones no lucrativas: necesidades de los usuarios de la información financiera", en *Revista Española del Tercer Sector* / no. 6, mayo-agosto 2007. Recuperado de: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/6/>
- Gassó, J. (2001). "Legitimidad y transparencia en las ONG", en *La transparencia de la solidaridad* (2001). Madrid: Comunidad de Madrid y Fundación Lealtad. Recuperado de <http://www.fundacionlealtad.org/intranet/uploads/publicaciones/la%20transparencia%20de%20la%20solidaridad.pdf>
- Giraldo, E. (2008). *Sistemas de gestión de calidad en organizaciones no gubernamentales para el desarrollo*. (Tesis). Universidad Carlos II de Madrid, Recuperado de: <http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/5097>
- González Vázquez, T., et al. (2010). "La capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil para mejorar la calidad de vida de los adultos mayores: un

- estudio cualitativo en zonas urbanas empobrecidas de México”, en *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 6(2):181-194, Mayo-Agosto, 2010. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/731/73115020005.pdf>
- Gordon, S. (2011). “Transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones civiles de México”, en *Revista Mexicana de Sociología* 73, núm.2 (abril-junio, 2011), México: 199-229.
- Guadarrama, G. (2006). “Capacidades de rendición de cuentas en las instituciones de asistencia privada en el Estado de México”, en En Hernández, A. (coord.) *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y estado mexicanos*. México: Instituto Federal de acceso a la Información Pública y Centro Mexicano de Filantropía.
- Guzmán, L., et al. (2012). *Introducción a la Promoción de la Salud*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Hannan, M, y Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. (1977) *The American Journal of Sociology*.. Recuperado de: [https://www2.bc.edu/candace-jones/mb851/Apr9/HannanFreeman\\_AJS\\_1977.pdf](https://www2.bc.edu/candace-jones/mb851/Apr9/HannanFreeman_AJS_1977.pdf)
- Herranz, J. M. (2010). *La comunicación y la transparencia en organizaciones no lucrativas* (Tesis). Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperada de: <http://eprints.ucm.es/11539/>
- Heyman, D. (2011). *Nonprofit management 101: A complete and practical guide for leaders and professionals*. New York: Jossey-Bass. Versión Kindle.
- Incide Social, A. C. Varios autores. *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México. Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social*, Incide Social, A. C. México, 2007.
- Ioana I. (2014). “How can a good reputation create value for a company?”, en *International conference monetary, banking and financial issues in central and eastern EU member countries: How can central and eastern EU members overcome the current economic crisis?* Conferencia internacional celebrada en Iași – Rumania, Del 10 al 12 de abril de 2014. Recuperado

- de: [http://www.mbf-eu.info/Files/d40873bc-4cb3-4d54-90f4-1c45d5b1fd3a/Paper\\_IRINA.pdf](http://www.mbf-eu.info/Files/d40873bc-4cb3-4d54-90f4-1c45d5b1fd3a/Paper_IRINA.pdf)
- Kallas, S. (2008). *Non-Governmental Organisations. What is at stake?* Audiencia pública ante el Parlamento Europeo acerca de las OSC. Bruselas, 16 de septiembre de 2008. Recuperado de: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-08-427\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-427_en.htm)
- Klittgard, R. (1988). *Controlling corruption*. Estados Unidos: Berkeley University of California Press. Citado por Sandoval (2015a).
- \_\_\_\_\_ (1988). *A Holistic Approach to the Fight against Corruption*. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. Bali, Indonesia. January 29, 2008. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/HolisticapproachKlittgard.pdf>
- Laurell, A. y Herrera, J. (2015) “Claves para entender los contratos de asociación público-privada”. En Sandoval (2015).
- Leat, D. (1990). “*Voluntary organizations and accountability: theory and practice*”, en Anheier, H. y Seibel, W. (eds.): *The third sector comparative studies of nonprofit organizations*. (pp. 141-153). Berlín, Walter de Gruyter, 1990. Recuperado de: [http://books.google.com.mx/books?id=M3Jw9XqsOxYC&printsec=frontcover&hl=es&vq=%22Voluntary+Organisations+and+Accountability%22&source=gbp\\_citations\\_module\\_r&cad=3#v=onepage&q=%22Voluntary%20Organisations%20and%20Accountability%22&f=false](http://books.google.com.mx/books?id=M3Jw9XqsOxYC&printsec=frontcover&hl=es&vq=%22Voluntary+Organisations+and+Accountability%22&source=gbp_citations_module_r&cad=3#v=onepage&q=%22Voluntary%20Organisations%20and%20Accountability%22&f=false)
- Leavell, H. y Clark, G. Los niveles de aplicación de la medicina preventiva. En *Preventive medicine for the doctor in his community*, 3ª ed. 1965. Recuperado de: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/spi/fundamentos/hne.pdf>
- Lecy, J., et al. (2011). “*Mapping research traditions: assessing the effectiveness of non-governmental and non-for-profit organizations*”, en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23 (2), 434-

- 457 (2012). Recuperado de:  
[http://www1.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/moynihan/tngo/NGOEffectivenessLitReview\\_Haley\\_12-15-09.pdf](http://www1.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/moynihan/tngo/NGOEffectivenessLitReview_Haley_12-15-09.pdf)
- León P. A. y Calvillo M. (2013). "Caracterización de las organizaciones de la sociedad civil que promueven el desarrollo social", en *Veredas* 27, año 14. UAM Xochimilco, páginas 69-90. Recuperado de:  
[http://bidi.xoc.uam.mx/resumen\\_articulo.php?id=9424&archivo=12-652-9424nik.pdf&titulo\\_articulo=Caracterización%20de%20las%20organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil%20que%20promueven%20el%20desarrollo%20social](http://bidi.xoc.uam.mx/resumen_articulo.php?id=9424&archivo=12-652-9424nik.pdf&titulo_articulo=Caracterización%20de%20las%20organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil%20que%20promueven%20el%20desarrollo%20social)
- López Arellano, O., *et al.* (2010). Crisis, condiciones de vida y salud en México. Nuevos retos para la política social. En *Medicina Social*, Vol. 5, núm. 2. Recuperado de:  
<http://www.medicinasocial.info/index.php/medicinasocial/article/view/434/878>
- Lusthaus, C., *et al.* (2002). *Evaluación organizacional. Marco para mejorar el desempeño*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Mack, C. (1997). *Business, Politics, and the Practice of Government Relations*, Wesport: Quorum Books. Cotado por Medina, I. (2009).
- Marcuello, C. (2007). Responsabilidad social y organizaciones no lucrativas. En *Economías*, Núm.65, 2º cuatrimestre. Recuperado de:  
<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2533618.pdf>
- Medina, I. (2009). *¿Cómo medir la influencia de grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo)*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials. Universitat Autònoma de Barcelona. Recuperado de  
<http://www.icps.cat/archivos/workingpapers/wp279.pdf?noga=1>
- Merino, M. (coord.) (2005). Introducción. *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI-CIDE.
- Morris, A. (1984). *The origins of the civil rights movement*. New York: Free Press.

- Navarro, V. (2002) Comp. *The Political Economy of Social Inequalities: Consequences For Health and Quality of Life*. New York: Baywood.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Concepto actual de Salud Pública*. Recuperado de: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/spi/fundamentos/navarro.pdf>
- Navarro, V. y Muntaner, C. (Ed.) (2004). *Political and Economic Determinants of Population Health and Well-Being: Controversies and Developments*. New York: Baywood.
- Nieto, S. (2005). "Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática", en Cienfuegos, David y López, Miguel (Coordinadores) *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Nye, J. S. (1967) "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", en *American Political Science Review* 61 (2): 417-427. Citado por Morris, Stephen D. "Corruption in Latin America: an empirical overview" *SECOLAS ANNALS* 36 (2004): 74-92. En <http://www.elauditor.info/files/50a6dd3b05b17.pdf>
- O'Donnell, H. (1998). *Horizontal Accountability, and New Polyarchies*, Kellogg Institute for International Studies. Working Paper No. 253. Abril 1998. En <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf>
- Olvera, A. (Comp.) (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*. Toluca. Colegio Mexiquense, A. C. Recuperado de: <http://www2.cmq.edu.mx/libreria/index.php/publicaciones/distribucion-gratuita/doc-del-tercer-sector/item/61-organizaciones-de-la-sociedad-civil-breve-marco-teorico>



\_\_\_\_\_ (2001). “Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto”. *Cuadernos de la sociedad civil uno*, México: Universidad Veracruzana.

Organización de las Naciones Unidas (2003). *Manual sobre las instituciones sin fines de lucro en el Sistema de Cuentas Nacionales*. Naciones Unidas, Nueva York, 2003. P. 28.

\_\_\_\_\_ (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>

Organización Mundial de la Salud (1946). *Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Official Records of the World Health Organization, N° 2, p. 100), y entró en vigor el 7 de abril de 1948. La definición no ha sido modificada desde 1948. Recuperado de: <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>

\_\_\_\_\_ (1986). *Carta de Ottawa. Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud*. Ottawa, Canadá. Recuperado de: <http://www.paho.org/spanish/HPP/OttawaCharterSp.pdf>

\_\_\_\_\_ (2009). *Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. Resumen analítico del informe final*. Recuperado de: [http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO\\_IER\\_CSDH\\_08.1\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2008/WHO_IER_CSDH_08.1_spa.pdf)

\_\_\_\_\_ (2009). *Determinantes de la Salud. Conceptos clave* Recuperado de: [http://www.who.int/social\\_determinants/thecommission/finalreport/key\\_concepts/es/index.html](http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/key_concepts/es/index.html)

\_\_\_\_\_ (1998). *Promoción de la salud, glosario*. Ginebra, 1998.

Organización Panamericana de la Salud. (2002). *La Salud Pública en las Américas. Nuevos conceptos, análisis del desempeño y bases para la acción*. Washington: OPS.

Perea, R. (Dir.) (2009). *Promoción y educación para la salud. Tendencias innovadoras*. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, 2009. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=397644>

- PI Murugó, A. (1998). Breve panorama de las organizaciones no gubernamentales y sus retos. En *Este país*, núm 86. Junio de 1998. Recuperado de: [http://estepais.com/inicio/historicos/87/10\\_ensayo\\_breve\\_pi.pdf](http://estepais.com/inicio/historicos/87/10_ensayo_breve_pi.pdf)
- Picas Contreras, J. (2001). *El papel de las Organizaciones No Gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*. (Tesis). Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/2445/35192>
- Prakash, A. Y Gugerty, M. (2010). Trust but verify? Voluntary regulation programs en the nonprofit sector. En *Regulation and Governance*. Issue 1. Pp. 22-47. Marzo de 2010. Blackwell Publishing Asia. Doi:10.1111/j.1748-2009.01067.x
- Restrepo, H. et al. (2001). *Promoción de la salud: cómo construir una vida saludable*. Bogotá: Editorial Médica.
- Retolaza A., J. (2010). *Factores estratégicos de éxito en las empresas de inserción*. (Tesis). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco.
- Reygadas, R. (2005). Paradigmas de las organizaciones civiles y su financiamiento. *Anuario de investigación 2004*. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México, 2005. Pp. 452-471.
- Rico, R. et al. (2004). Teorías Implícitas, Diseño Organizacional y Eficacia. *Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology-2004*, Vol. 38, Núm. 1 pp. 121-130.
- Rose-Ackerman, S. (2007). Measuring Private Sector Corruption, *U4 Brief 2007*. Chr. Michelsen Institute, no. 5. Anti-Corruption Resource Center. Recuperado en: <http://www.u4.no/publications/measuring-private-sector-corruption/>
- Salamon, et al. (2000). "Social Origins of Civil Society: An Overview." *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, No. 38. Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Recuperado de: [145](http://adm-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

cf.com/jhu/pdfs/CNP\_Working\_Papers/CNP\_WP38\_Social\_Origins\_2000.pdf

- San Martín, H. (1980). *Salud y enfermedad. Ecología humana. Medicina preventiva y social*. México: La prensa médica mexicana.
- Sandoval, I. (2013). Hacia un proyecto “democrático-expansivo” de transparencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LVIII, núm. 219. Septiembre-diciembre de 2013. pp. 103-134.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2015). *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia.
- \_\_\_\_\_ (2015a). Enfoque de la corrupción "estructural": poder, impunidad y voz ciudadana. México: *Revista mexicana de sociología*. Vol. 77, núm. 4 octubre - diciembre 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015b). Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas. En Sandoval, I. (2015).
- \_\_\_\_\_ (2016) Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas. *Gestión y Política Pública*. Volumen XXV, No. 2, Segundo Semestre de 2016. Centro de Investigación y Docencia Económica. ISSN 1405-1079.
- Saz Gil, M. (2008). “Introducción a la gestión Stakeholder en las organizaciones no lucrativas. Una aproximación a través del estudio de casos”, en *Estudios de Economía Aplicada*. Vol 26-1. Págs 191-214.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI. Una versión anterior de este texto se publicó en 1999 bajo el título *Conceptualizing Accountability, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999), pp. 13-28.
- Schmitz, H., *et al.* (2012). “Accountability of Transnational NGOs: Aspirations vs. Practice”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 2012 41: 1175

originally published online 29/12/2011.  
<http://nvs.sagepub.com/content/41/6/1175>

- Seligman, A. (1992). *"The idea of civil society, Princeton U. Press, Princeton, 1992"*. Citado por Olvera Rivera, A. (2000), en *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector*. Toluca. Colegio Mexiquense, A. C.
- Serrano, E. (1999). *Modernidad y Sociedad Civil*, Citado por Olvera Rivera, Alberto J. (2000).
- Sgueo, G. (2015). Financial accountability of civil society organisations. Improving operation with EU institutions. *EPRS, European Parliamentary Research Service. Members' Research Service*. May 2015. Recuperado de: [https://www.academia.edu/12371325/Financial\\_Accountability\\_of\\_Civil\\_Society\\_Organizations\\_-\\_Improving\\_Cooperation\\_with\\_EU\\_Institutions](https://www.academia.edu/12371325/Financial_Accountability_of_Civil_Society_Organizations_-_Improving_Cooperation_with_EU_Institutions)
- Sigerist, H. (1998). *Hitos en la historia de la salud pública*. México: Siglo XXI editores.
- Sowa, J. et al. (2004) *"No Longer Unmeasurable? A Multidimensional Integrated Model of Nonprofit Organizational Effectiveness"*, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 33, no. 4, diciembre de 2004 711-728. DOI: 10.1177/0899764004269146. Recuperado de: [https://www.academia.edu/4557047/No\\_Longer\\_Unmeasurable\\_A\\_Multidimensional\\_Integrated\\_Model\\_of\\_Nonprofit\\_Organizational\\_Effectiveness](https://www.academia.edu/4557047/No_Longer_Unmeasurable_A_Multidimensional_Integrated_Model_of_Nonprofit_Organizational_Effectiveness)
- Thompson P. (2006). *Organizaciones de la sociedad civil del estado de Chihuahua, un acercamiento desde la perspectiva administrativa*. (Tesis). México: Facultad de Contaduría y Administración, UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2008). "Impacto social de una organización de la sociedad civil: Centro de desarrollo alternativo indígena, A.C.", en *Revista Nueva Antropología*, Vol. XXI, Núm. 69, julio-diciembre, 2008, pp. 129-154 Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tirado, R. (2010). De la asociación: características y problemas. En Luna Matilde y Puga, Cristina (2010) *Nuevas perspectivas para el estudio de las*

- asociaciones*. Anthropos/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Cuadernos A. Temas de innovación social, 32. México.
- Torres, F. (2007). *Cuestiones éticas en el marketing*. Ponencia en el VIII Congreso Nacional e Internacional de Administración “Management: Visión Prospectiva”. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 25 y 26 de abril de 2007. Recuperado en [ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/DTCS/article/download/718/1326](http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/DTCS/article/download/718/1326)
- Transparency International (2012). *Transparency and accountability in development: where do we stand?* Transparency International. Noviembre 20, 2012. Recuperado de: [www.transparency.org/news/feature/transparency\\_and\\_accountability\\_in\\_development\\_where\\_do\\_we\\_stand](http://www.transparency.org/news/feature/transparency_and_accountability_in_development_where_do_we_stand)
- Trelles, I. (2012). “Comunicación Organizacional. Selección de lecturas. La Habana”: Ed. Félix Varela, en Molina López, M. (2012) *La reputación organizacional: un diferenciador por excelencia. Contribuciones a la Economía*, febrero 2012. Recuperado de: <http://www.eumed.net/ce/2012/miml.html>
- Tremblay-Boire, J., et al. (2016) Regulation by reputation: Monitoring and sanctioning in Nonprofit Accountability Clubs. Public Administration Review. DOI: 10.1111/puar.12539.
- United Nations Office On Drugs And Crime (2004). *The Global Program against Corruption*. Viena: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf>
- Valdez, C. y Hernández, C. (1997). *Estado actual y perspectiva de la investigación sobre la filantropía en México*. México: CEMEFI.
- Verduzco G., et al. “Capítulo XXII, México”, en Global Civil Society. *Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Baltimore, 1999. Recuperado de: <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>

- Verduzco, G. (1997). Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México. México: El Colegio de México-CEMEFI, p. 41.
- Vernis, A., et al. (2004) *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona, Deusto.
- Villalobos, J. (1997). *Las organizaciones de la sociedad civil en México: Visión general*. CEMEFI. México, 1997, p. 10.
- Willetts, P. (1982), *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relations of Issueoriented Non-Governmental Organizations*, F., Printer, Londres, 1982. Citado por PI I Murugó, (1998).

### **Páginas web consultadas**

- Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Estadística, página web.  
<http://directorio.cemefi.org//Estadisticas/frmoOrganizacionesPorCampoAcción.aspx>
- CEMEFI, Estadística, página web.  
<http://directorio.cemefi.org//Estadisticas/frmoOrganizacionesPorEstado.aspx>
- CEMEFI. Indicadores de institucionalidad y transparencia.  
<http://www.cemefi.org/proyectos/indicadores-de-institucionalidad-y-transparencia.html>
- Charity Navigator. Página web <http://www.charitynavigator.org>
- Fundación Lealtad. Principios de transparencia y buenas prácticas. En <http://www.fundacionlealtad.org/web/jsp/informateycolaboraong/informateparadonar/principios.jsp>
- INGO Accountability Charter, <http://www.ingoaccountabilitycharter.org/wpcms/wp-content/uploads/ingo-accountability-charter-esp.pdf>
- Portal de la Comisión de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/index.aspx>

Rendir cuentas: Iniciativa regional de la sociedad civil. 2012. En: <http://rendircuentas.org/AplicacionRendirCuentas/pages/ManualAutoEvaluacion.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social del GDF. Directorio de Organizaciones Civiles en el Distrito Federal por el Derecho a la Participación Ciudadana. En [http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio\\_osc.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/pdf/directorio_osc.pdf)

### **Otras fuentes**

Gómez de Silva, Guido. *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1988.

La Biblia de Jerusalén, México, Porrúa, "Sepan cuántos...", núm. 500, 1989.

Ley de Asistencia Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004. Última reforma publicada DOF 19-12-2014

Ley de Asociaciones Público Privadas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012. Última reforma publicada el 18 de diciembre de 2015.

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Ordenamiento Vigente, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de diciembre de 1998.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Última reforma publicada DOF 08-06-2012.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Última Reforma DOF 05-08-2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>

Ley General del Desarrollo Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Última reforma publicada DOF 07-11-2013

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.  
Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010.

Ley General de Salud. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Texto vigente. Últimas reformas publicadas el 7 de junio de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>

Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*, Madrid. 2014.

Royston Pike, Edgar. *Diccionario de religiones*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

#### **Otra bibliografía consultada**

Aguilar, R. (2012). *La sociedad civil en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Allen, S. Et al. (2003). *Life and health insurance marketing*. Atlanta: LOMA.

Barbosa, M. 2012. *Entidades no lucrativas*. México: Instituto Mexicano de contadores públicos.

Barker, M., et al. (2014). *Marketing para medios sociales. Un planteamiento estratégico*. Querétaro: Cengage Learning Editores.

Bell, J. et al. (2010). *Nonprofit sustainability. Making strategic decisions for financial viability*. San Francisco: Jossey-Bass. Versión kindle.

Bowie, N. y Werhane, P. (2005). *Management ethics*. Oxford: Blackwell publishing. Versión kindle.

Bray, I. (2013). *Effective fundraising for nonprofits: real world strategies that work*. Berkeley: Nolo. Versión Kindle.

Caldera, D. (2013). *Organizaciones de la sociedad civil y fortalecimiento. Análisis y propuestas para el estado de Guanajuato*. México: Fontamara.

Castro, R. *Teoría social y Salud*. México: Centro regional de investigaciones Multidisciplinarias. UNAM.



- CEMEFI, et al. (2011) *Una fotografía de la Sociedad Civil en México. Informe analítico del índice CIVICUS de la sociedad civil 2010*. México. Centro Mexicano de Filantropía e Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A. C. Recuperado en: <http://www.gesoc.org.mx/site/wp-content/uploads/2011/08/civicus.pdf>
- Chapela, M. (2013). *Promoción de la salud y emancipación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ed. 2007. *Autonomía, profesionalización, control y transparencia. Memorias del segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos*. México: CDHDF.
- Cooper, D. y Schindler, P. (2006). *Business Research Methods*. Singapur: McGraw-Hill.
- Fau, M. (2015) *¿Qué es la corrupción?* Colección de resúmenes universitarios núm.369. Versión Kindle.
- Gallardo, A. (coord.) (1995). *El proceso de cambio y las organizaciones*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- García, N. (coord.) (2004). *Salud comunitaria y promoción de la salud*. México: Universidad de la Ciudad de México.
- Garrido, J. (2007). *El lado oscuro de las ONG*. Barcelona: Editorial Arcopress.
- Gugerty, M. Y Prakash, A. (2010) *Voluntary regulation of NGOs and Nonprofits. An accountability Club Framework*. New York: Cambridge University Press.
- Kanter, B. Y Paine K. (2012). *Measuring the networked nonprofit*. Versión Kindle. New York: John Wiley & Sons. ISBN-13: 978-0470547977
- Kotler, P. Y Lee, N. (2007). *Marketing en el sector público. Todas las claves para su mejora*. Madrid: Pearson Educación.
- La Piana, D. Y Gowdy, H. (2012). *The nonprofit bussiness plan: The leader's guide to creating a successul bussiness model*. New York: Turner Publishing Company.
- Lara, G. (2011). *Gestión de empresas sociales*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Leal, G. (2007). *Algunos actores y temas en la arena de la salud*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Loeza, L. (2008). *Organizaciones civiles. Identidades de una élite dirigente*. México: Centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades, UNAM.
- Méndez, J. (1993). *Dinámica social de las organizaciones*. México: McGraw-Hill interamericana. Tercera ed.
- Merino, M. (2010). *Ética pública*. México: Siglo XXI Editores.
- Mestre, J. (2014). *La refundación de la democracia. La ética como alternativa a la corrupción*. Barcelona: Ediciones Escarena.
- Mezones, F. Ed. (2006) *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*. Guatemala: Magna Terra editores.
- Millán, R. (2008). *Complejidad social. Nuevo orden en la sociedad mexicana*. México: Instituto de investigaciones sociales, UNAM: Miguel Ángel Porrúa.
- Mintzberg, H, Al. 2010. *Safari a la estrategia*. Buenos Aires: Ediciones Granica.
- Orozco-Felgueres, C. (2010). *Normatividad legal y fiscal de las instituciones no lucrativas en México*. México: Dofiscal.
- Pérez, J., Fol, R. (2015) *Manual práctico de sociedades y asociaciones civiles*. México: Tax Editores Unidos.
- Pérez, L. (2004). *Marketing social. Teoría y práctica*. México: Pearson Educación.
- Pliago, F. (coord.) (2001). *Panorama de las organizaciones no gubernamentales en la Ciudad de México, encuesta 1997*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Puga, C. y Luna M. (coord.) (2008). *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*. México: Instituto de investigaciones sociales, UNAM.
- Ramírez, B. (coord). (2005). *Ética y administración. Hacia un análisis transdisciplinario*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rodríguez, J. 2002. *Administración de pequeñas y medianas empresas*. México: Thomson.
- Ruiz de Chávez, S., et al. (1996). *Las sociedades civiles en el derecho mexicano*. México: Porrúa.

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia acceso a la información pública y protección de datos personales de la suprema corte de justicia de la nación*. México: SCJN.
- Transparencia internacional 2007. *Informe global de la corrupción 2006. Corrupción y salud*. Washington: transparencia internacional Y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Treviño, A. (2012). *Subjetividad y ciudad*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Vázquez, G. (2012) *El viraje neoliberal de la política social y este es la búsqueda de alternativas en América Latina*. México: Universidad autónoma de la Ciudad de México.
- Vernis, A. (2004). *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Deusto.

# Anexo 1

Articulado selecto de la Ley General del Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, de interés para estudiar la definición legal de campos de acción de las mismas.

## **Ley de Asistencia Social**

*Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entiende por Asistencia Social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.*

*Artículo 7. Los servicios de salud en materia de asistencia social que presten la Federación, los Estados, los Municipios y los sectores social y privado, forman parte del Sistema Nacional de Salud, a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada.*

*Los que se presten en los Estados por los gobiernos locales y por los sectores social y privado, formarán parte de los sistemas estatales de salud en lo relativo a su régimen local. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Salud corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, con base en las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto expida la Secretaría de Salud o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.*

*Artículo 8. En los términos del artículo anterior, los servicios de salud en materia de asistencia social que se presten como servicios públicos a la población, por las instituciones de seguridad social y los de carácter social y privado, se seguirán rigiendo por los ordenamientos específicos que les son aplicables y supletoriamente por la presente Ley.*

*Artículo 9. Que señala las atribuciones de la SSA, fracción VIII dice Coordinar un Sistema Nacional de Información en materia de asistencia social en colaboración con el INEGI; y la fracción XIII, que dice: “Coordinar, integrar y sistematizar un Directorio Nacional de Instituciones públicas y privadas de asistencia social”, y en la XIII.*

*Artículo 12. Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los siguientes:*

*I. Los señalados en el Artículo 168 de la Ley General de Salud:*

*a) La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por condiciones de discapacidad, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;*

*b) La atención en establecimientos especializados a menores y adultos mayores en estado de abandono o desamparo y personas con discapacidad sin recursos;*

*c) La promoción del bienestar del adulto mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;*

*d) El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;*

*e) La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores y personas con discapacidad sin recursos;*

*f) La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;*

*g) La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;*

*h) El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, e*

*i) La prestación de servicios funerarios.*

*II. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar;*

*III. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la representación jurídica y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social;*

*IV. El fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de la niñez a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental;*

*V. La colaboración o auxilio a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez;*

*VI. La atención a niños, niñas y adolescentes en riesgo de fármaco dependencia, fármaco dependientes o susceptibles de incurrir en hábitos y conductas antisociales y delictivas;*

*VII. La cooperación con instituciones de procuración e impartición de justicia en la protección de los sujetos susceptibles de recibir servicios de asistencia social.*

*Artículo 27. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es el Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, a que se refiere el Artículo 172 de la Ley General de Salud, que dice: “ El Gobierno Federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos la promoción de la asistencia social, prestación de servicios en ese campo y la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables. Dicho organismo promoverá la interrelación sistemática de acciones que en el campo de la asistencia social lleven a cabo las instituciones públicas.*

## **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil**

Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

*I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;*

*II. Apoyo a la alimentación popular;*

*III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;*

*IV. Asistencia jurídica;*

*V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;*

*VI. Promoción de la equidad de género;*

*VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;*

*VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;*

*IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;*

*X. Promoción del deporte;*

*XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;*

*XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;*

*XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;*

*XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;*

*XV. Participación en acciones de protección civil;*

*XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;*

*XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;*

*XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y*

*XIX. Las que determinen otras leyes.*

*Artículo 6. Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:*

*I. Inscribirse en el Registro,<sup>12</sup>*

*II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;*

*III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;*

*IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;*

*V. Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;*

*VI. Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en la materia;*

---

<sup>12</sup> Registro. Se refiere al Registro Federal de Organizaciones en el que se inscriban las organizaciones de la sociedad civil que sean objeto de fomento.



*VII. Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;*

*IX. Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;*

*XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y*

*XII. Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.*

*Artículo 7. Para acceder a los apoyos y estímulos que otorgue la Administración Pública Federal, dirigidos al fomento de las actividades que esta ley establece, las organizaciones de la sociedad civil tienen, además de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes obligaciones:*

*I. Estar inscritas en el Registro;*

*II. Haber constituido en forma legal, sus órganos de dirección y de representación;*

*III. Contar con un sistema de contabilidad de acuerdo con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados;*

*IV. Proporcionar la información que les sea requerida por autoridad competente sobre sus fines, estatutos, programas, actividades, beneficiarios, fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras o de ambas, patrimonio, operación administrativa y financiera, y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban;*

*V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con*

*finde de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades;*

*VI. Notificar al Registro de las modificaciones a su acta constitutiva, así como los cambios en sus órganos de gobierno, dirección y representación en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la modificación respectiva;*

*VII. Inscribir en el Registro la denominación de las Redes de las que forme parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas;*

*VIII. En caso de disolución, transmitir los bienes que haya adquirido con apoyos y estímulos públicos, a otra u otras organizaciones que realicen actividades objeto de fomento y que estén inscritas en el Registro. La organización que se disuelva tendrá la facultad de elegir a quién transmitirá dichos bienes;*

*IX. Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social;*

*X. Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes;*

*XI. No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral;*

*XII. No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y*

*XIII. Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios.*

*Artículo 8. Las organizaciones de la sociedad civil no podrán recibir los apoyos y estímulos públicos previstos en esta ley cuando incurran en alguno de los siguientes supuestos:*

*I. Exista entre sus directivos y los servidores públicos, encargados de otorgar o autorizar los apoyos y estímulos públicos, relaciones de interés o nexos de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado, o sean cónyuges, y*

*II. Contraten, con recursos públicos, a personas con nexos de parentesco con los directivos de la organización, ya sea por consanguinidad o afinidad hasta en cuarto grado.*

*Artículo 9. Las organizaciones de la sociedad civil que con los fines de fomento que esta ley establece, reciban apoyos y estímulos públicos, deberán sujetarse a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables en la materia.*

*Las organizaciones que obtengan recursos económicos de terceros o del extranjero, deberán llevar a cabo las operaciones correspondientes conforme a las disposiciones fiscales vigentes en el territorio nacional o, cuando así proceda, con base en los tratados y acuerdos internacionales de los que el país sea parte.*

*Artículo 16. El Registro tendrá las funciones siguientes:*

*I. Inscribir a las organizaciones que soliciten el registro, siempre que cumplan con los requisitos que establece esta ley;*

*II. Otorgar a las organizaciones inscritas la constancia de registro;*

*III. Establecer un Sistema de Información que identifique, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de esta ley, las actividades que las organizaciones de la sociedad civil realicen, así como los requisitos a que se refiere el artículo 18, con el objeto de garantizar que las dependencias y entidades cuenten con los elementos necesarios para dar cumplimiento a la misma;*

*IV. Ofrecer a las dependencias, entidades y a la ciudadanía en general, elementos de información que les ayuden a verificar el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta ley por parte de las organizaciones y, en su caso, solicitar a la Comisión la imposición de las sanciones correspondientes;*

*V. Mantener actualizada la información relativa a las organizaciones a que se refiere esta ley;*

*VI. Conservar constancias del proceso de registro respecto de aquellos casos en los que la inscripción de alguna organización haya sido objeto de rechazo, suspensión o cancelación, en los términos de esta ley;*

*VII. Permitir, conforme a las disposiciones legales vigentes, el acceso a la información que el Registro tenga;*

*VIII. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que le correspondan y que estén establecidas en la presente ley;*

*IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente, la existencia de actos o hechos que puedan ser constitutivos de delito;*

*X. Llevar el registro de las sanciones que imponga la Comisión a las organizaciones de la sociedad civil, y*

*XI. Los demás que establezca el Reglamento de esta ley y otras disposiciones legales.*

*Artículo 18. Para ser inscritas en el Registro, las organizaciones deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

*I. Presentar una solicitud de registro;*

*II. Exhibir su acta constitutiva en la que conste que tienen por objeto social, realizar alguna de las actividades consideradas objeto de fomento, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 de esta ley;*

*III. Prever en su acta constitutiva o en sus estatutos vigentes, que destinarán los apoyos y estímulos públicos que reciban, al cumplimiento de su objeto social;*

*IV. Estipular en su acta constitutiva o en sus estatutos, que no distribuirán entre sus asociados remanentes de los apoyos y estímulos públicos que reciban y que en caso de disolución, transmitirán los bienes obtenidos con dichos apoyos y estímulos, a otra u otras organizaciones cuya inscripción en el Registro se encuentre vigente, de acuerdo con lo previsto en la fracción VIII del artículo 7 de esta ley;*

*V. Señalar su domicilio legal;*

*VI. Informar al Registro la denominación de las Redes de las que formen parte, así como cuando deje de pertenecer a las mismas, y*

*VII. Presentar copia simple del testimonio notarial que acredite la personalidad y ciudadanía de su representante legal.*

*Artículo 19. El Registro deberá negar la inscripción a las organizaciones que quisieran acogerse a esta ley sólo cuando:*

*I. No acredite que su objeto social consiste en realizar alguna de las actividades señaladas en el artículo 5 de esta ley;*

*II. Exista evidencia de que no realiza cuando menos alguna actividad listada en el artículo 5 de la presente ley;*

*III. La documentación exhibida presente alguna irregularidad, y*

*IV. Exista constancia de que haya cometido infracciones graves o reiteradas a esta ley u otras disposiciones jurídicas en el desarrollo de sus actividades.*

*Artículo 20. El Registro resolverá sobre la procedencia de la inscripción en un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir de que reciba la solicitud.*

*En caso de que existan insuficiencias en la información que consta en la solicitud, deberá abstenerse de inscribir a la organización y le notificará dicha circunstancia otorgándole un plazo de treinta días hábiles para que las subsane. Vencido el plazo, si no lo hiciera, se desechará la solicitud.*

*Artículo 22. El Sistema de Información del Registro funcionará mediante una base de datos distribuida y compartida entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relacionadas con las actividades señaladas en el artículo 5.*

*Artículo 23. En el Registro se concentrará toda la información que forme parte o se derive del trámite y gestión respecto de la inscripción de las organizaciones en el mismo. Dicha información incluirá todas las acciones de fomento que las dependencias o entidades emprendan con relación a las organizaciones registradas.*

*Artículo 30. Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere y que se acojan a ella:*

*I. Realizar actividades de autobeneficio o de beneficio mutuo;*

*II. Distribuir remanentes financieros o materiales provenientes de los apoyos o estímulos públicos entre sus integrantes;*

*III. Aplicar los apoyos y estímulos públicos federales que reciban a fines distintos para los que fueron autorizados;*

*IV. Una vez recibidos los apoyos y estímulos públicos, dejar de realizar la actividad o actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;*

*V. Realizar cualquier tipo de actividad que pudiera generar resultados que impliquen proselitismo político, a favor o en contra, de algún partido o candidato a cargo de elección popular;*

*VI. Llevar a cabo proselitismo de índole religioso;*

*VII. Realizar actividades ajenas a su objeto social;*

*VIII. No destinar sus bienes, recursos, intereses y productos a los fines y actividades para los que fueron constituidas;*

*IX. Abstenerse de entregar los informes que les solicite la dependencia o entidad competente que les haya otorgado o autorizado el uso de apoyos y estímulos públicos federales;*

*X. No mantener a disposición de las autoridades competentes, y del público en general, la información de las actividades que realicen con la aplicación de los apoyos y estímulos públicos que hubiesen utilizado;*

*XI. Omitir información o incluir datos falsos en los informes;*

*XII. No informar al Registro dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de la decisión respectiva, sobre cualquier modificación a su acta constitutiva o estatutos, o sobre cualquier cambio relevante en la información proporcionada al solicitar su inscripción en el mismo, y*

*XIII. No cumplir con cualquier otra obligación que le corresponda en los términos de la presente ley.*

*Artículo 31. Cuando una organización de la sociedad civil con registro vigente cometa alguna de las infracciones a que hace referencia el artículo anterior, la Comisión, a través de la Secretaría Técnica, impondrá a la organización, según sea el caso, las siguientes sanciones:*

*I. Apercibimiento: en el caso de que la organización haya incurrido por primera vez en alguna de las conductas que constituyen infracciones conforme a*

*lo dispuesto por el artículo anterior, se le apercibirá para que, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, contados a partir de la notificación respectiva, subsane la irregularidad;*

*II. Multa: en caso de no cumplir con el apercibimiento en el término a que se refiere la fracción anterior o en los casos de incumplimiento de los supuestos a que se refieren las infracciones VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo 30 de esta ley; se multará hasta por el equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;*

*III. Suspensión: por un año de su inscripción en el Registro, contado a partir de la notificación, en el caso de reincidencia con respecto a la violación de una obligación establecida por esta ley, que hubiere dado origen ya a una multa a la organización, y*

*IV. Cancelación definitiva de su inscripción en el Registro: en el caso de infracción reiterada o causa grave. Se considera infracción reiterada el que una misma organización que hubiese sido previamente suspendida, se hiciera acreedora a una nueva suspensión, sin importar cuáles hayan sido las disposiciones de esta ley cuya observancia hubiere violado. Se considera como causa grave incurrir en cualquiera de los supuestos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, V y VI del artículo 30 de la presente ley.*

*Las sanciones a que se refiere este artículo, se aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que haya lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.*

*En caso de que una organización sea sancionada con suspensión o cancelación definitiva de la inscripción, la Comisión, por conducto de la Secretaría Técnica, deberá dar aviso, dentro de los quince días hábiles posteriores a la notificación de la sanción, a la autoridad fiscal correspondiente, a efecto de que ésta conozca y resuelva de acuerdo con la normatividad vigente, respecto de los beneficios fiscales que se hubiesen otorgado en el marco de esta ley.*