

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**Tesina para obtener el título de Licenciado  
en Ciencia Política y Administración Pública:**

**El Programa de Coinversión Social  
como impulsor del desarrollo social a través del  
apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil**

**Moisés Alberto Rodríguez Curiel**  
**No. de cuenta: 9550528-0**  
**Ciencia Política y Administración Pública**



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.

## **Dedicatoria y agradecimientos**

Son muchas personas las que me acompañaron en el camino de mi formación académica y profesional. Familia y amigos han estado a mi lado en estos años. A todos los tengo en altísimo aprecio.

Comenzaré con mis agradecimientos. Mamá, papá: son ustedes quienes merecen mi mayor agradecimiento, su cariño, su guía, su confianza son fortaleza para mí. Karina: tu apoyo es insustituible. Omar: tu solidaridad y compañerismo en estos años me han ayudado a crecer en el plano profesional y humano, gracias amigo. Manuel Quijano: gracias por su apoyo en el último tramo. A los profesores por los que siempre tendré claro que es gran honor estudiar en la Universidad Nacional Autónoma de México: gracias. Deseo mencionar a algunos de ellos con la certeza de que haré omisiones importantes de manera no intencional: Luis F. Aguilar, Víctor Alarcón, Jorge Castañeda, Ariel Kleiman, Octavio Rodríguez Araujo, Jorge Turner, Ricardo Uvalle.

Dedico este trabajo a Mavi, Mayo, Raúl, Carlos, Mónica, mis hermanos. A Isabel, mi otra madre. A Diego y su hermano(a), motivación mía. A Karina, mi princesa. A Albertina, Víctor y Alejandra, mi familia. A Luis Jiménez, Carlos Reyes y Omar Rodríguez, mis hermanos en el alma. A Mirella, Luisa, Lis, Mauricio, Adrián, Miguel Ángel, amigos en el tiempo. A Jorge: juntos festejaremos en el cielo. A aquellos que me han brindado su amistad y de quienes he aprendido mucho: Ricardo Bucio, Sergio García, Alejandra Lamont, Daniel Ponce, Erica Cuesta, Marisol Rodríguez, Guillermo Ibarra, Elideth Cabrera, Jesús Rodríguez, Karyna García, Jessica Baños, Enrique Díaz, Claudia Debler, Víctor López, Karina Sánchez, Ricardo Bussey, Griselda García, Claudia García, Cesar Morán, Jaen Velasco, José Luis Romo, Alfredo Popoca, Leobardo Gómez, Maricarmen Herrera, Alfredo González, Maricarmen Robledo, Fausto González. Muchas personas muy importantes para mí no son mencionadas en este espacio. Su paso en mi vida construyó mi persona.

Por sobre todas las cosas, gracias Jesús: por ti y para ti.

Has o no hagas, no hay intentos.

## Contenido

Presentación	6
Hipótesis	11
1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México	12
1.1. La naturaleza de las Organizaciones de la Sociedad Civil	12
1.1.1. Presencia de las OSC en México y en el mundo	18
1.2. Breve historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México	22
1.3. Retos y relaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México	28
1.3.1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal	34
1.4. Leyes dirigidas a las Organizaciones de la Sociedad Civil	36
1.4.1. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil	37
1.4.2. Las Leyes estatales dirigidas a Organizaciones de la Sociedad Civil	38
1.4.3. Leyes Federales que contemplan a las Organizaciones de la Sociedad Civil	40
2. El Programa de Coinversión Social	43
2.1. Historia del Programa de Coinversión Social	43
2.2. Descripción del Programa de Coinversión Social	48
2.3. Bases normativas del Programa de Coinversión Social	58
2.3.1. El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006	59
2.3.2. Las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social	61

2.3.3. Nuevos marcos legales: La Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	70
2.4. El Programa de Coinversión Social en la administración 2000-2006: Periodo de transformaciones	71
3. Análisis de los resultados del Programa de Coinversión Social 2001 a 2004, a nivel entidades de con base en índices relacionados a la población objetivo	73
3.1. Metodología	73
3.2. Índices a utilizar	78
3.2.1. El Índice de Pobreza Humana (IPH)	78
3.2.2. El Índice de Ingreso (II)	78
3.2.3. El Índice de Marginación (IM)	79
3.2.4. El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	81
3.2.5. El Índice de Empoderamiento de Género (IEG)	81
3.2.6. El Índice de Desarrollo Humano (IDH)	82
3.2.7. Índice de Refinado de Desarrollo (IRD)	83
3.3. Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2001	84
3.4. Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2002	90
3.5. Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2003	97
3.6. Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2004	104
4. Conclusiones y recomendaciones	110
Anexo 1	119

Anexo 2	121
Anexo 3	122
Anexo 4	123
Anexo 5	124
Anexo 6	125
Anexo 7	126
Anexo 8	127
Anexo 9	128
Abreviaturas	129
Índice de cuadros y figuras	131
Fuentes	132

## Presentación

El presente trabajo busca verificar en qué medida el Programa de Coinversión Social ha favorecido a su población objetivo, esto es aquella en situación de pobreza, exclusión, marginación y desigualdad por género, a través del apoyo a proyectos de agentes externos, especialmente de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Consecuentemente la línea conductora de este trabajo es el Programa de Coinversión Social (PCS) y su impacto social. Sin embargo se abordará de manera substancial la historia, la realidad actual y importancia sociológica de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México.

El primer capítulo de este trabajo lleva por nombre “Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”. Es importante decir que además de las OSC, hoy día el PCS puede brindar apoyo también a instituciones académicas y a municipios. Entonces ¿porqué se dedica un capítulo del estudio a las OSC siendo que el PCS apoya actualmente a tres tipos de agentes? Primero, porque el PCS encuentra su origen en la demanda de recursos del gobierno por parte de estas Organizaciones para sus actividades de promoción del desarrollo; segundo y a partir de lo anterior, porque el PCS constituye un instrumento importante de participación de la sociedad civil en las acciones de desarrollo social<sup>1</sup>; tercero y ahora independientemente de lo dicho, por la importancia sociopolítica de las OSC como representantes esenciales del sector social y cuarto, por la razón práctica de que las OSC son las depositarias de la gran mayoría de los recursos del PCS. Se puede asegurar que para entender la esencia y el espíritu del PCS es necesario conocer, por lo menos en lo general, la historia y la realidad de las OSC en México.

---

<sup>1</sup> En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social convocada por la ONU (Copenhague 1995) los mandatarios participantes, México entre ellos, plasmaron como primera característica de un entorno propicio para el desarrollo social la “Amplia participación e intervención de la Sociedad Civil en la formulación y aplicación de decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de nuestras sociedades” (Rolando Cordera, Leonardo Lomelí y Rosa Elena Montes, coordinadores. La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague. UNAM, Indesol e Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México D.F., 2003).



Al centrar este estudio en el PCS se entenderá a las OSC como aquéllas que cumplen las características específicas para poder recibir el apoyo del Programa, esto es organizaciones con una constitución legal; sin fines de lucro; de actividades de desarrollo social; con requisitos fiscales vigentes; sin proselitismos hacia partidos políticos, sindicatos o religiones, y sin tener entre sus filas a funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de cualquier nivel de gobierno<sup>2</sup>. Estas características toman en cuenta concepciones teóricas de lo que son las OSC, pero responden más a una lógica normativa propia de la APF (Administración Pública Federal).

En el capítulo “2. El Programa de Coinversión Social” se encontrará un análisis del PCS en cuatro aspectos: historia breve, descripción, bases normativas y momento actual del Programa. A manera de preámbulo para esta introducción se comenta que el PCS es un Programa del Gobierno Federal de impulso al desarrollo social, cuyos recursos provienen del Ramo 20 Desarrollo Social, y es operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su objetivo general para 2004 es: “Impulsar la corresponsabilidad con los actores sociales para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos, promoviendo una distribución equitativa de los recursos, de las oportunidades y, en general, de los beneficios del Programa, entre hombres y mujeres”<sup>3</sup>.

Como ya se mencionó, el Programa se dirige a tres tipos de agentes: OSC, Instituciones Académicas de Educación Superior e Investigación (IAESI) y Municipios, y su esencia está en que opera bajo el esquema financiero de *coinversión*, que consiste en la suma de recursos federales con los recursos de los

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social para el Ejercicio Fiscal 2004 a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social, publicadas el 12 de marzo de 2004.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 2004.

agentes participantes en torno a proyectos de desarrollo social propuestos por ellos. El esquema de coinversión atiende el principio de *corresponsabilidad* plasmado en el Programa Nacional de Desarrollo Social: una estrategia Contigo<sup>4</sup>, el cual implica, entre otras cosas, participación social en el desarrollo social.

El mecanismo operativo del PCS se basa en convocatorias públicas que definen, entre otros, los montos máximos de apoyo a los proyectos, los porcentajes de aportación financiera que se deberán observar, las características de los proyectos a apoyar, los requerimientos a los agentes participantes y los tiempos de presentación de proyectos y de publicación de resultados. Una vez que las OSC atienden las convocatorias e ingresan sus proyectos, estos pasan por los procesos de validación (de aspectos jurídicos y normativos, a cargo del INDESOL y las Delegaciones de la SEDESOL en los estados) y de dictaminación (a cargo de Comisiones Dictaminadoras conformadas por personas externas al INDESOL). Es en la dictaminación donde se determina a cuáles proyectos se apoyará. Hecho eso, se realizan gestiones para la entrega de los recursos a las Organizaciones (con Convenios de por medio como instrumento jurídico). Las OSC ejecutan los proyectos, ejercen los recursos y rinden cuentas de ello a INDESOL o las Delegaciones de la Sedesol, según sea el caso, para que sean evaluados los resultados. Es importante mencionar que en algunas convocatorias del PCS se suman recursos de gobiernos estatales y de organismos internacionales o nacionales para el apoyo a los proyectos participantes<sup>5</sup>.

Si bien las Reglas de Operación del PCS, atendiendo al Decreto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, establecen que año con año se le debe realizar una evaluación externa por parte de alguna institución académica y de investigación u organismo especializado, también es verdad que estas evaluaciones se han

---

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo.

<sup>5</sup> En el 2004 el gobierno de Guadalajara, Jalisco, aportó recursos para el apoyo a los proyectos de la Convocatoria General que incidieran en el Municipio. Esta ha sido la primera vez que un Municipio aporta recursos al Programa para el apoyo a proyectos.

enfocado en los procesos operativos del Programa, en los excesos o los vacíos de su normatividad y en los resultados cuantitativos de manera recopilatoria más que analítica.

Tal es precisamente el objetivo que persigue el Capítulo “3. Análisis de los resultados del Programa de Coinversión Social 2001 a 2004, a nivel entidades de con base en índices relacionados a la población objetivo”. En este apartado, para acercarnos a conocer el impacto social del Programa, se contrastarán los resultados del mismo a nivel entidades con índices referentes a la población beneficiaria del Programa: la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social. Los índices seleccionados para este ejercicio serán los elaborados por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y por el CONAPO (Consejo Nacional de Población).

Se parte de la idea de que el PCS constituye un instrumento importante de fomento a la participación de las OSC en las acciones de desarrollo social, porque atiende en buena medida la gran necesidad de financiamiento que generalmente tienen las OSC en México para que su participación social sea viable<sup>6</sup>. Sin embargo poco se ha dicho sobre los resultados del Programa en términos de medición de su impacto social con criterios basados en índices oficiales reconocidos y que sean comparables bajo los mismos estándares en otras latitudes.

Es importante mencionar que no se busca hacer una evaluación integral del PCS. Una evaluación integral consideraría no sólo resultados cuantitativos del Programa y su contraste con índices definidos de pobreza y desarrollo, sino también aspectos cualitativos sobre la calidad de vida de la población beneficiaria de los proyectos apoyados, así como un análisis estadístico más específico, a nivel Municipios y

---

<sup>6</sup> El estudio “Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil” elaborado por CEMEFI señala en sus conclusiones que en 2003 las principales fuentes de financiamiento a proyectos de desarrollo social ejecutados por OSC fueron el Programa de Coinversión Social, BANOBRAS, PEMEX y la Lotería Nacional. Asimismo señala que la relación operativa de las alianzas gobierno – OSC se han transformado en los últimos años con la asignación de recursos federales mediada por criterios abiertos, transparentes y profesionales, tendencia encabezada por el Inmujeres y el Programa de Coinversión Social.

comunidades, indicando los resultados obtenidos a través de cada una de las convocatorias del Programa. Tal evaluación también supondría un análisis profundo de la normatividad y los procesos operativos del Programa y sus consecuencias en los resultados del ejercicio de los recursos. Tampoco se pretende hacer esclarecimientos sobre los conceptos de desarrollo social, desarrollo humano, pobreza, marginación, exclusión, desigualdad por género, vulnerabilidad social ni de sociedad civil o similares. La definición de ellos supondría una investigación que no es objetivo de este trabajo. Sin embargo, en este trabajo sí se revisarán y adoptarán las concepciones generales que dan lugar a los índices a utilizar en el análisis del impacto social del PCS. De igual manera, no se abundará en los mecanismos de participación sociedad civil-gobierno, sino que el estudio se enfocará en un Programa federal que ilustra al mecanismo de la coinversión en proyectos de desarrollo social entre el Gobierno Federal y las OSC, sabiendo que existen otros mecanismos de cooperación como la contraloría social, los consejos consultivos, la consulta abierta en temas y políticas específicas y la contratación para prestar servicios públicos.

Así, el objetivo general de este trabajo es verificar en qué medida el Programa de Coinversión Social (PCS) ha favorecido el desarrollo social de la población mexicana en situación de pobreza, exclusión, marginación y desigualdad por género a través del apoyo financiero a proyectos propuestos y ejecutados por OSC, durante la administración federal 2000-2006.

Como objetivos específicos se plantean los siguientes:

- a. Obtener información que permita evaluar el impacto del PCS a nivel entidades en términos del beneficio a la población en pobreza, exclusión, marginación y desigualdad por género, a través del apoyo a proyectos propuestos y ejecutados por las OSC.
- b. Exponer la trascendencia sociopolítica de las OSC en México, y por tanto la importancia de que el gobierno fomente sus actividades de desarrollo.

- c. Realizar recomendaciones de índole normativa, operativa y estratégica al PCS en aras de fortalecerlo como instrumento de promoción del desarrollo social con la participación de la sociedad civil.

El trabajo está estructurado en cuatro apartados. El primero de ellos contiene un panorama general sobre la naturaleza, la historia y el contexto actual de las OSC en México. El segundo apartado es una descripción del PCS que abarca su historia y el marco normativo en el que desarrolla. En este segundo apartado se podrá entender la naturaleza y espíritu del PCS, y con ello el porqué del énfasis del estudio en las OSC. El tercer apartado busca analizar el impacto a nivel entidades del PCS en la población objetivo del Programa mediante el contraste de sus resultados (inversión y beneficiarios) con índices de pobreza y desarrollo de CONAPO y del PNUD. El cuarto y último apartado es la compilación de las conclusiones del estudio, de las cuales derivan algunas recomendaciones para la planeación estratégica del PCS.

## **Hipótesis**

Si bien el Programa de Coinversión Social es un instrumento importante de la política social, sus resultados tienen poca congruencia en torno al beneficio hacia su población objetivo. Esto se puede dar debido a factores fuera del control de la institución a cargo del Programa y a una planeación dirigida hacia temas colaterales (no necesariamente relacionados de manera directa) a las situaciones de pobreza, exclusión, marginación y desigualdad por género (las características de la población objetivo del Programa de Coinversión Social para 2004, año de realización del estudio).

## 1. Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

### 1.1 La naturaleza de las Organizaciones de la Sociedad Civil

En sentido amplio, el concepto de sociedad civil comprende el universo de ciudadanos que forman parte de la población no inmersa en el plano gubernamental. Sin embargo, explica Larry Diamond que el concepto de sociedad civil implica más aún: es el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal. El concepto de sociedad civil es, por tanto, distinto al de “la sociedad” en general porque involucra a ciudadanos actuando colectivamente en esferas públicas para expresar sus intereses e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades del mismo Estado. Así entendida, la sociedad civil es una entidad intermediaria entre el espacio privado, aquél referido al de los valores e intereses particulares (incluido el plano de los dogmas) y el plano de lo gubernamental.

Algunas personas se refieren a la sociedad civil como el “tercer sector” del Estado, a lado de los sectores público (esfera gubernamental) y privado (la esfera de las actividades lucrativas). “La sociedad civil es un ámbito diferente a los gobiernos y las empresas, pero mantiene relación con ellos. Es el sector que desde espacios privados, no lucrativos, propone acciones e intereses públicos”<sup>1</sup>. La sociedad civil se deslinda, pues, de la sociedad política y de la sociedad económica. También se deslinda de la sociedad militar y de la sociedad religiosa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Fernández, R.C., “Privado y público a la vez: el tercer sector en América Latina” en *Ciudadanos en construcción de la sociedad mundial*, Cívicus, México, 1994.

<sup>2</sup> Arredondo Ramírez, Vicente. “Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada” en la revista *Sociedad Civil: Análisis y debates* no. Vol. II. 1997

Afirma Norberto Bobbio que “La sociedad civil es la esfera de relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder, que caracteriza a las organizaciones gubernamentales”<sup>3</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 25, referente al desarrollo nacional, reconoce al *sector social* a lado de los sectores público y privado<sup>4</sup>. Por sector social se entiende a aquél compuesto por la amplísima gama de organizaciones e instituciones que representan a grupos de intereses económicos, sociales y culturales. Esto incluye, entre otros: Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)<sup>5</sup>, sindicatos, asociaciones profesionales, sociedades culturales, cámaras de comercio, grupos estudiantiles, clubes deportivos y grupos comunitarios informales.

Luis F. Aguilar Villanueva señala que las OSC no representan a todo el conjunto de actores que conforman a la Sociedad Civil, sin embargo, sí son su segmento de vanguardia, más tenaz, congruente y vital<sup>6</sup>. En síntesis las OSC son los grupos de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público (tradicionalmente monopolizado por el Estado), en busca del bien común, sin ánimo de lucro y sin buscar el poder político ni la adhesión a partidos políticos. Tal participación de la Sociedad Civil no es sino el resultado de una evolución histórica en México del papel de la ciudadanía respecto a la búsqueda de su propio bienestar,

---

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

<sup>4</sup> En su séptimo párrafo, dicho Artículo constitucional da ejemplos de los tipos de actores que conforman al sector social (si bien deja abierta la oportunidad de incluir a otras organizaciones sociales): ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores. Cabe aclarar que el sentido de este párrafo es el impulso a aquellas organizaciones de naturaleza económica que por su esencia no se pueden considerar parte de los sectores público o privado.

<sup>5</sup> Las OSC son tradicionalmente conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El término de ONG tiene su origen en la Organización de las Naciones Unidas, al reconocer a aquellos participantes sin representación de sus países de origen. Sin embargo el término ONG no será utilizado en este trabajo porque, como afirma Laura Hurtado, si decimos que ONG quiere decir “Organización No Gubernamental” habremos definido la sigla, pero no al objeto al que se hace referencia, que es un conglomerado de grupos plurales, que constituyen una realidad múltiple, compleja y difícilmente clasificable. Ciertamente no se puede definir algo a partir de lo que no es.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. “Sociedad Civil y Política Social” en la revista El Mercado de Valores. México 1998.

luchando contra el monopolio gubernamental de "lo público", y respecto a su relación con el poder político, que ha pasado por etapas de no reconocimiento, menosprecio, enemistad, rechazo y suspicacia para llegar al actual reconocimiento legal y espectro de cooperación en temas de interés común.

Los postulados de Habermas ayudan a reconocer la distinción de la sociedad civil. Él habla de tres "sociedades" en el conjunto del Estado: la sociedad política, aquella asociada a los asuntos del acceso y el ejercicio del poder, constituida por el Parlamento, el Gobierno, y el sistema de partidos; la sociedad económica que tiene que ver con las relaciones de derecho privado y por tanto está conformada por las empresas, los sindicatos, las asociaciones patronales y los actores vinculados a la operación del mercado; y la sociedad civil que se puede entender como un conjunto de instituciones o de movimientos sociales que están relacionados al control social.

La corriente de pensamiento de las decisiones racionales propone definir a la sociedad civil como el conjunto de ciudadanos organizados como tales para actuar en el campo de lo público, en busca de un bien común (que surge como la colección de intereses particulares), sin ánimo de lucro personal, sin buscar el poder político ni la adhesión institucional a un partido. Por su lado, la visión historicista ubica a la sociedad civil como movimientos sociales que participan o luchan por la ampliación de sus libertades y derechos, avanzando progresivamente (conciente o no concientemente) en la construcción social<sup>7</sup>.

Para entender el fenómeno de las Organizaciones de la Sociedad Civil resultan enriquecedoras las aportaciones de Mancur Olson, reconocido economista de la Universidad de Maryland. En contra de las explicaciones sobre la organización de los individuos en torno a intereses comunes, Olson planteó y demostró que grandes grupos humanos nunca consiguen organizarse voluntariamente para perseguir

---

<sup>7</sup> Olvera Rivera, Alberto J. "El concepto de la sociedad civil en una perspectiva habermasiana" en la revista Sociedad Civil, Análisis y Debates núm. 1 vol. I. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. otoño 1996.



intereses comunes, sino que las personas actúan racionalmente y por tanto su toma de decisiones va siempre en función de su interés personal. Pero excepcionalmente, dice Olson, hay motivaciones altruistas, por ejemplo el patriotismo. Olson mismo plantea dos excepciones a la regla general de que la acción colectiva no es un fenómeno que se dé fácilmente. Una es que la acción colectiva puede lograrse en grupos pequeños. La otra es que cuando se aplica algún modo de coerción, lo que él llama “incentivos selectivos”, la acción colectiva es factible incluso en grupos numerosos. Pero antes de que sea posible alguna forma de acción colectiva, los grupos deben formarse en torno a la comunidad de intereses personales de sus miembros. La asociación se facilita cuando el objetivo de sus miembros es muy puntual o claro. Pero cuando los objetivos son vagos o divergentes, la organización no se logra o es muy inestable y la acción colectiva es imposible.

Si, como dice Olson, la acción colectiva se facilita cuando hay de por medio intereses de varias personas de manera coincidente y cuando esos intereses son claros, se puede entender que el concepto de sociedad civil tenga un carácter identitario de un ámbito social que tiene diversas formas de manifestarse: movimientos obreros, campesinos, indígenas, de género, anti-discriminación, instituciones de asistencia y de educación, etcétera. Varios autores y organismos consideran incluso a las agrupaciones culturales, las deportivas y las religiosas dentro de la gama de la sociedad civil, pero este argumento es poco sostenible por la ausencia de vocación en estas agrupaciones por intervenir en las esferas públicas. Norberto Bobbio identifica de manera diferente a la *sociedad religiosa* (Bobbio también llega a hacer referencia a la *sociedad militar*, distinta a la sociedad política). Varios autores y organismos consideran también como parte de la sociedad civil a las asociaciones obreras (como los sindicatos), las profesionales y las patronales, pero éstas se engloban de manera más precisa como grupos de interés en el ámbito económico (la sociedad económica diría Habermas).

Entre las formas que adquiere la sociedad civil se encuentran, por supuesto, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) <sup>8</sup>, las cuales por su nombre genérico pueden ser entendidas como todas aquéllas que institucionalizan de una u otra manera a los movimientos sociales (de derechos humanos, derechos laborales, equidad de género, derechos sociales, medio ambiente, apoyo a discapacitados, combate a la pobreza, culturas indígenas, etcétera).

Jean Cohen y Andrew Arato señalan que los movimientos e instituciones de la sociedad civil pueden localizarse tanto en la esfera privada como en la pública y estar vinculados al mercado y al Estado como puntos de contacto entre los subsistemas y la sociedad misma, contacto basado en la comunicación. Desde esta perspectiva y siguiendo la línea de pensamiento de Habermas, la sociedad civil tiene dos formas de ser vista: por un lado como el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, sociales, económicos y políticos, propiciando en este sentido la asociación de los ciudadanos; por el otro lado como el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios, valores y demandas sociales, y que vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya conseguidos. Se observa así un doble planteamiento de la sociedad civil: el institucional, definido en la estructura de los derechos; y el activo, el transformador, el de movimientos sociales (sin confundir estos movimientos con un revolucionarismo marxista, ya que aunque buscan contrarrestar los vicios y des-virtudes del capitalismo las luchas de la sociedad civil no están casadas con los grandes planteamientos paradigmáticos del Estado).

En un plano más práctico, la Universidad Johns Hopkins se refiere al conjunto de las OSC como el sector no lucrativo, y comprende a aquéllas organizaciones que como tales cuentan con personalidad jurídica privada, que no reparten dividendos (no son lucrativas), que son autónomas y que cuentan con la participación de voluntarios.

---

<sup>8</sup> Brito Velásquez, Enrique. "Sociedad Civil en México: Análisis y debates" en la revista *Sociedad Civil: Análisis y debates* no. Vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. 1997

Al hablar de OSC en esta investigación se hace referencia a organizaciones que: a) están fuera del aparato gubernamental a pesar de referirse a asuntos públicos o colectivos, b) se apegan al marco legal correspondiente a su ubicación espacio-temporal, c) no reparten ganancias o beneficios entre sus miembros a pesar de que cuentan con personalidad jurídica privada, y d) las personas son libres de pertenecer o no a ellas. Tales consideraciones hacen que este tipo de organizaciones hayan recibido nombres genéricos que pueden resultar insuficientes para definir a estas organizaciones, como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones Civiles, Organizaciones No Lucrativas u Organizaciones de Voluntariado<sup>9</sup>.

En este trabajo se considera que para la legitimidad de un gobierno es importante fomentar a las OSC por las aportaciones que éstas hacen a la vida democrática del Estado, algunas de ellas claramente identificadas por Larry Diamond. Además de aportar a la construcción social, en el día a día las OSC delimitan el poder y el control estatal sobre la sociedad al trabajar desde el ámbito no gubernamental en aspectos de interés público; limitan el poder de los gobiernos ya que muchas OSC vigilan sus potenciales abusos y violaciones a la ley y los someten al escrutinio público; las OSC son una alternativa diferente y alejada de los partidos políticos para la participación política de los ciudadanos, lo cual promueve que éstos reconozcan sus derechos y sus obligaciones con el Estado; las OSC, al trabajar en la pluralidad, son un espacio para el desarrollo de otros atributos democráticos como la tolerancia, la moderación, la voluntad de compromiso y el respeto a las posiciones opuestas; en el mismo sentido de la pluralidad y la diversidad de las OSC, éstas pueden mitigar las polaridades del conflicto político; las OSC brindan oportunidades para la participación e influencia en los distintos niveles de gobierno; las OSC reclutan y entrenan de manera conciente o no a nuevos líderes políticos que carecen de las percepciones negativas de la opinión pública hacia los partidos políticos y los gobiernos; muchas

---

<sup>9</sup> Brito Velásquez, Enrique. "Sociedad Civil en México: Análisis y debates" en la revista Sociedad Civil: Análisis y debates no. Vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. 1997

OSC tienen propósitos explícitos de construcción de democracia (más allá de la formación de liderazgos políticos), como el monitoreo electoral, búsqueda de reformas legales y judiciales y avance en las libertades individuales y los derechos de minorías; las OSC conforman canales para el flujo de información que ayuda a los ciudadanos en el logro y defensa de sus intereses y valores; varias OSC crean y difunden nuevas ideas para las reformas del Estado, las cuales tendrán mayor viabilidad si emanan de una sociedad civil que está informada y que puede participar; la libertad de asociación, esto es, poder formar parte de una o más OSC libremente proporciona a los ciudadanos respeto por el Estado y un compromiso positivo hacia él; la organización de los ciudadanos multiplica sus capacidades para modificar su entorno en términos de sus propios intereses, independientemente de lo que haga o deje de hacer el Estado, lo cual aligera la carga de expectativa sobre el Estado mismo, disminuyendo así intereses políticos.

En el plano del abatimiento de la pobreza, la aportación de las OSC es también fundamental, ya que aportan esquemas de funcionamiento flexibles, económicos (con mayor rentabilidad social), con el capital social del que generalmente carecen los gobiernos y con una visión holística de alto sentido humanitario.

### **1.1.1 Presencia y ámbitos de acción de las OSC en México y en el mundo**

A nivel mundial, durante las últimas dos décadas han proliferado las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como manifestaciones sociales ante la crisis del Estado: el cuestionamiento a las políticas tradicionales del estado de bienestar, la decepción por el fracaso gubernamental en los países en desarrollo, el colapso del socialismo y la degradación ambiental. Lo que algunos llaman la revolución asociativa mundial se explica también gracias al desarrollo de las comunicaciones y a la expansión de la clase media académica, preparada, que no ha tenido cabida en la sociedad política o económica y que se quiere hacer oír. Otra causal es el rechazo al Consenso de Washington que en una visión simplista parece sostener que los problemas de las sociedades en desarrollo se pueden solucionar con la apertura de los mercados. En

este sentido las OSC se imponen como un punto medio y flexible para una sociedad no estatizada ni de mercado, sino una sociedad generadora de capital social<sup>10</sup>.

Para conocer la magnitud del fenómeno de las OSC en México resulta muy útil revisar los resultados de un ambicioso estudio comparativo de la Universidad Johns Hopkins de Israel de de 1999 sobre lo que llama el sector no lucrativo. El estudio comprendió a veintidós países (nueve de Europa Occidental, cuatro de Europa Central, cinco de América Latina –entre ellos México- y cuatro de países desarrollados), considerando como sector no lucrativo a aquel conformado por organizaciones con personalidad jurídica privada, sin fines de lucro, autónomas y con participación de voluntarios, básicamente lo que en este estudio entendemos como OSC. Los resultados fueron resumidos en cinco puntos:

1. El sector no lucrativo es una importante fuerza económica ya que mueve 1.1 billones de dólares al año, que es el 4.6% del PIB de los países estudiados. En términos de empleos, el sector no lucrativo supera a algunos sectores productivos como los servicios públicos, la industria textil, la industria papelera, las artes gráficas, el sector químico; y genera casi los mismos empleos que los sectores de transportes y comunicaciones.
2. El sector varía de tamaño de un lugar a otro, siendo mayor en los países desarrollados: El promedio del porcentaje del empleo remunerado en el sector no lucrativo en los países estudiados es de 4.8%. Arriba de esa media están, en orden de preponderancia Holanda, Irlanda, Bélgica, Israel, Estados Unidos, Australia, Reino Unido, Francia y Alemania. México está en último lugar de los veintidós países con el 0.4%. En este punto el estudio hace dos anotaciones interesantes: uno, la preponderancia de Estados Unidos como semillero de las

---

<sup>10</sup> En lo que respecta a capital social, por tratarse de un tipo de capital a lado del capital financiero, el humano, el material y el natural, se entiende que es un activo con un valor y que se refleja en beneficios para quien disfruta de él. El capital social es en sí el beneficio latente inserto en las relaciones de confianza y reciprocidad entre personas o grupos de personas. El capital social se manifiesta, por ejemplo, cuando una persona ayuda a otra a la que le tiene confianza y simpatía a que acceda a un empleo. En tal caso, la persona que accedió al empleo utilizó (conciente o inconcientemente) el capital social que tiene respecto a la persona que le ayudó. A nivel comunitario, el capital social es un activo muy importante para la viabilidad de las políticas y los programas públicos: de ahí que la tendencia de descentralizar el gasto público y la toma de decisiones públicas sea hoy una característica de los gobiernos modernos. Los postulados de Robert Putnam son en este sentido los más representativos y desarrollados (si bien adscritos a la literatura estadounidense relacionada al tema).

actividades no lucrativas es un mito, y dos, no se observa una relación entre el tamaño de los sistemas públicos de protección social y el sector no lucrativo en los países estudiados. Se podría pensar que en los países con buenos sistemas públicos de protección social el sector no lucrativo es mayor, ya que una población con sus necesidades satisfechas está en mayores condiciones de ayudar a otros, pero el estudio no observa que esto sea necesariamente así.

3. En el sector no lucrativo a nivel mundial predomina la prestación de servicios de bienestar social: Dos terceras partes del empleo del sector no lucrativo se centra en los campos de la educación con 30%, la sanidad con 20% y los servicios sociales con 18% (juntos dan el 68%). Sin embargo, los ámbitos de acción de las OSC varía mucho por países y por regiones: En América Latina predomina por mucho la educación (44%), seguida de la sanidad, las asociaciones profesionales , la cultura y esparcimiento y los servicios sociales, todas éstas con porcentajes de entre el 10 y el 12%; en Europa Occidental predominan la educación y los servicios sociales (28 y 27% respectivamente); en Europa Central predomina la cultura y esparcimiento (35%), y en los otros países desarrollados predomina la sanidad y la educación (35% y 29% respectivamente). Así, se distinguen cinco modelos de estructura del sector en los países estudiados:
  - a. Predominio de la educación (aquí se encuentra México)
  - b. Predominio de la sanidad
  - c. Predominio de los servicios sociales
  - d. Predominio de las actividades culturales y recreativas
  - e. Modelo equilibrado
4. La mayoría de los ingresos de las OSC proceden del sector público y de pagos por servicios. Aquí el estudio se centró en tres fuentes de ingreso: sector público, cuotas por servicios y la filantropía. En los países estudiados, el 49% de los ingresos de las OSC provienen de cuotas por servicios, el 40% del sector público y el 11% de la filantropía. Sin embargo esta distribución varía mucho de país a país. En ningún país el sector de las OSC está financiado principalmente por las instituciones filantrópicas. Por otro lado, el tipo de fuentes de ingreso de las OSC varía mucho entre las áreas de trabajo: Las áreas en que predomina el

financiamiento por cuotas son las asociaciones profesionales, cultura y esparcimiento, desarrollo, intermediarios filantrópicos, medio ambiente y organizaciones cívicas; las áreas donde predomina el financiamiento del sector público son sanidad, educación y servicios sociales; y el área donde predomina el financiamiento de la filantropía es la ayuda internacional.

5. El sector no lucrativo es un importante generador de empleo: De 1990 a 1995 el empleo en el sector aumentó 24% en los ocho países de los que se obtuvo esta información. En ese mismo periodo el empleo en esos países creció sólo el 8%. El mayor crecimiento del empleo en el sector se dio en los ámbitos de sanidad y de servicios sociales, lo que hace pensar que muchas OSC se forman debido a una percepción de la población de que necesita allegarse al bienestar social por sus propios medios. El crecimiento del empleo en los ámbitos de sanidad y de servicios sociales por un lado, y el crecimiento del financiamiento por cuotas por el otro habla de una posible *mercantilización* del sector<sup>11</sup>. Otra conclusión de la Johns Hopkins fue que las donaciones particulares han crecido muy poco.

## 1.2 Breve historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México

En cada país las OSC han tenido una evolución histórica íntimamente ligada a las realidades sociopolíticas imperantes. En los países de Europa Occidental, por ejemplo, no se puede entender el desarrollo de las organizaciones de servicios sociales y las ambientalistas sin voltear a ver los contextos de guerra y destrucción que vivieron durante la primera mitad del siglo XX; de igual manera en Europa Central y del Este el predominio de las organizaciones de esparcimiento y cultura debe mirarse tomando en cuenta que hasta final de la década de los ochenta estas latitudes vivieron al cobijo de la gran potencia soviética, cuyo aparato gubernamental acaparaba la prestación de todo servicio social (de hecho la existencia de las organizaciones de esparcimiento y cultura fue la excepción en cuanto a la libertad de los ciudadanos de actuar independientemente al gobierno); y en Israel, el

---

<sup>11</sup> El propio estudio de la Johns Hopkins aclara que no se puede decir que esta *mercantilización del sector* sea una tendencia porque hay datos de sólo ocho países, y de esos, en tres no se observó la tendencia: Israel, Hungría y Reino Unido. Donde más se acentuó la tendencia fue en EUA, Francia y Alemania.

fortalecimiento de las organizaciones culturales y de ayuda humanitaria responde a los ataques y persecuciones que los judíos sufrieron en la Segunda Guerra Mundial y a su enfrentamiento con Palestina encrudecido en los años recientes.

En Latinoamérica el origen de las OSC responde a una imposición de las instituciones similares de Europa y Estados Unidos, sin que mediara el aprendizaje social y la conciencia política proclive al reconocimiento de la pluralidad y de la autonomía que sí hubo en esas latitudes. Como consecuencia, en América Latina la sociedad civil afronta no sólo los retos esenciales (garantizar el goce de los derechos sociales, la lucha por la democracia, la oposición a los excesos de la industrialización y al progreso a costa del medio ambiente y de los derechos humanos), sino que además debe abocarse a la construcción de ciudadanía para hacer efectivos los derechos que admite y protege el orden legal, combatiendo toda manifestación de exclusión social.

Enfocándonos al caso de México, se pueden distinguir tres grandes periodos históricos sobre la evolución de la sociedad civil previos a la actualidad:

- a. *La época de la colonia* en la que, si bien gobernaba la corona española, la Iglesia Católica ejercía poder e influencia casi totales en la población<sup>12</sup>. Por tanto las organizaciones civiles lo eran no porque emanaran de una sociedad conciente, sino porque eran más bien de origen religioso para brindar asistencia social, salud y educación al tiempo de evangelizar a sus beneficiarios. La propia Iglesia y el virreinato desalentaron la creación de organizaciones sociales seculares.
- b. *El siglo XIX*, cuyo contexto fue la completa separación del Estado y la Iglesia como uno de los puntos supremos en la definición de la nación mexicana,

---

<sup>12</sup> Se habla de *población* y no de *sociedad* porque para la época colonial no se puede considerar la existencia de una sociedad mexicana, ya que aún no se configuraba un Estado mexicano como tal. El proceso de formación de los Estados Unidos Mexicanos inició con la guerra de Independencia de la Nueva España respecto a la corona española de 1810-1821 (su resultado fue una Constitución propia para México, la de 1824), y tuvo su actual consolidación con la Constitución de 1917, resultante del proceso de la Revolución Mexicana. Para varios actores sociales y políticos hoy día la configuración del Estado mexicano basada en la Constitución de 1917 es inadecuada para la realidad sociopolítica actual, por lo que pugnan por una Reforma del Estado cuyo problema es precisamente definir el Estado que se quiere y el procedimiento para tener los consensos necesarios. Un tema obligado de esta Reforma pendiente son las Organizaciones de la Sociedad Civil.



proceso iniciado con la guerra de Independencia y consolidado por el Presidente Benito Juárez en el periodo de la Reforma. El divorcio Estado-Iglesia llevó al gobierno a prohibir toda actividad de la Iglesia Católica que fuera más allá del culto religioso, expropiando las propiedades de la Iglesia relacionadas a la impartición de educación y de servicios sociales, que eran una especie de manifestación de la organización civil en México. La Iglesia no recobró fuerzas para mantener las propiedades de este tipo que no llegó a expropiar el Gobierno, pero la solidaridad de la población se hizo manifiesta con el surgimiento de nuevas organizaciones laicas, especialmente las de ayuda mutua aunque también las hubo de tipo asistencial.

- c. *El periodo post-revolucionario*, en el que se presentó una situación de prosperidad entre 1940 y 1965 que permitió al Gobierno-partido que se había instaurado ejercer un control casi totalitario que daba poca cabida a aquellas organizaciones independientes del aparato gubernamental. Las conductas que se habían combatido de la Iglesia ahora se veían repetidas en el Gobierno que desalentaba la conformación de agrupaciones autónomas y voluntarias. La forma de participar e incidir en las políticas era a través de las organizaciones corporativas, ya fueran obreras o campesinas, o bien a través del partido en el poder (el PRI, Partido Revolucionario Institucional) y sus formas de organización y comités regionales de distintos niveles de incidencia. Ciertamente en este periodo el Gobierno permitió la existencia de algunas de las organizaciones laicas y de ayuda mutua surgidas en el siglo XIX, pero teniendo hacia ellas un recelo originado por la idea sin sustento de que constituían una amenaza al sistema político por ofrecer alternativas de atención a necesidades sociales. Estas escasas organizaciones lograban poca influencia, impacto y visibilidad.

Como continuación a este planteamiento histórico se habla de una etapa de transformaciones sociopolíticas en torno a la sociedad civil mexicana que para varias personas abarca de la década de los sesenta a la de los noventa. Sólo se abordarán algunos de los eventos quizás más representativos de esta etapa, marcada sin duda por muchos más de los que se mencionan a continuación.

La relación sociedad-Gobierno se vio marcada el 02 de octubre de 1968 al consumarse la matanza de estudiantes y demás personas por el Ejército en la Ciudad de México. La manifestación estudiantil, acompañada de ciertos sectores de trabajadores, era resultado de la ya de por sí notoria desaprobación a la conducción del país y de la economía nacional. Cuando se ejecutó la hecatombe la reprobación popular se convirtió en divorcio total de esa sociedad mexicana con su Gobierno. Como consecuencia vino la polarización de posiciones que ocasionó radicalismos en ambas partes.

En la década de los setenta el Gobierno Federal implementó reformas políticas y económicas que en lugar de lograr sus cometidos de desarrollo trajeron crisis e inestabilidad económica. Claramente el Gobierno se encontraba en un trance de transformación paradigmática, pasando de las ideologías proteccionistas y las políticas de un Estado benefactor a las ideologías y políticas de un Estado neoliberal. Añádase a ellos la carga económica y política de las prácticas de corrupción en todos los niveles del Gobierno. La sociedad fue siempre la que cargó con las consecuencias, inconformándose aún más con el Gobierno.

El terremoto de septiembre de 1985 en la Ciudad de México, además de la catástrofe, puso de manifiesto cuestiones importantes: que el Gobierno no estaba en condiciones de afrontar por sí solo una crisis de magnitudes como la del sismo; que la sociedad contaba con el capital social necesario para ayudarse a sí misma de manera solidaria y organizada, y que habiendo un fin común y específico, la sociedad y el Gobierno eran capaces de cooperar. Varias organizaciones que tuvieron su origen en las acciones de emergencia de 1985 hoy día continúan operando en otros campos de la sociedad civil. Siete años más tarde, en 1992, Guadalajara, Jalisco, con la explosión de tubería de gas en las calles de la ciudad, vivió su propia experiencia de catástrofe y surgimiento de una sociedad civil fortalecida.

En el contexto político, 1988 significó un hito para el fortalecimiento de la sociedad civil. Las recientes elecciones estatales en Chihuahua, México, que habían dado a un partido de oposición por vez primera el acceso al poder<sup>13</sup>, daban a la sociedad mexicana la sensación de que para la elección presidencial de 1988 había la posibilidad real de separar al PRI (Partido Revolucionario Institucional) del Gobierno Federal. El resultado de la elección finalmente favoreció al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, pero varias organizaciones políticas y ciudadanas que habían hecho coalición en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se fortalecieron ante lo que reclamaron como el gran fraude electoral. Varias de ellas conformaron lo que hoy es el PRD (Partido de la Revolución Democrática) y varias otras que continuaron en el campo de la sociedad civil recomenzaron a reclamar el espacio público de la propia sociedad. Estas organizaciones hoy día se ocupan especialmente en las causas de la educación cívica, la promoción de la participación ciudadana y la defensa de los derechos humanos.

Ya en la década de los noventa la situación social y política del país parecía aceptable: la clase media se encontraba en una situación económica despreocupada y la población en situación de pobreza recibía grandes obras de infraestructura y capacitación para generar su propio desarrollo por parte de Solidaridad (que más que un programa, era el emblema del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari). Si bien el Gobierno no era la respuesta a todo, sí parecía tener una estrategia para sumar los activos de la sociedad y del propio Gobierno, lo que restaba trascendencia y posicionamiento a las OSC que estaban fuera de estos esquemas. Sin embargo el primero de enero de 1994 apareció públicamente en Chiapas el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) declarándole la guerra al Gobierno mexicano por parte de los excluidos del desarrollo descrito y los oprimidos durante los últimos siglos. Al desatarse las hostilidades la sociedad civil mexicana se levantó para reclamar el cese al fuego, el diálogo entre las partes y justicia para todos, especialmente para quienes la estaban exigiendo. El movimiento del EZLN también

---

<sup>13</sup> En esa ocasión ganó la elección a gobernador del Estado el candidato del PAN (Partido Acción Nacional), tras la impugnación masiva a los resultados iniciales de la elección que favorecían al candidato del PRI.

fue tomado por la sociedad civil como un llamado a actuar a favor de la población en las regiones más pobres del estado y del país, y como un llamado a la defensa y el rescate de las culturas indígenas, de manera que surgieron nuevas OSC en torno a estos temas. Si bien al principio no fueron muchas las OSC que se sumaron a la causa del EZLN, en 1998 el movimiento zapatista emprendió el viaje hacia la Ciudad de México pasando por varias otras para ganarse el apoyo de la sociedad y de sus organizaciones, objetivo alcanzado en buena medida.

Simultáneamente al fenómeno zapatista, como consecuencia de la crisis económica de 1994 y 1995 surgieron otras manifestaciones de la sociedad civil organizada en la autodefensa jurídica de los miles de ciudadanos endeudados con la banca.

En el año 2000, cuando Vicente Fox Quesada era ya el candidato electo a la Presidencia de la República, su equipo de transición convocó a las OSC a foros de diálogo para dar conocer su agenda y delinear con ellas las acciones necesarias para la interlocución y la articulación. Se manifestó una voluntad política de apertura hacia las OSC, materializada posteriormente con el aumento de recursos federales para el apoyo a las actividades de las OSC y la consolidación de canales institucionales para la participación de las mismas en materia de políticas públicas<sup>14</sup>.

En la misma década de los noventa, como colofón del periodo de transformaciones, cuatro organizaciones (dos de las cuales ya representaban a redes de organizaciones) se unieron para impulsar una Ley Federal que hiciera el reconocimiento legal definitivo a las OSC como tales y que institucionalizara las relaciones de fomento del Gobierno Federal hacia ellas. Tras años de sumar apoyos de otras organizaciones, de buscar ser escuchadas por los partidos políticos y de dialogar con el Poder Legislativo, en diciembre de 2003 fue aprobada la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

---

<sup>14</sup> Aquí es justo señalar que ya desde el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se habían creado Consejos Consultivos Ciudadanos al interior de algunas Secretarías de Estado, conformados por distinguidos representantes de la iniciativa privada, la academia y las OSC.

(LFFAROSC) por el Congreso de la Unión (sin votos en contra y promulgada en febrero de 2004 por el Presidente de la República<sup>15</sup>.

Con la promulgación de la LFFAROSC se podría pensar en la culminación del periodo de las transformaciones y el inicio de otro respecto a las OSC mexicanas, tal vez el periodo del reconocimiento y la articulación. No obstante caben las reservas en este sentido ya que, por un lado, la voluntad política de apertura hacia las OSC puede ser un rasgo característico del actual Gobierno Federal pero no de los subsecuentes, y por el otro, es probable que algunas OSC no compartan el espíritu de la LFFAROSC y la perciban como un nuevo instrumento de regulación más que de fomento, careciendo de disposición hacia esta Ley.

Sobre el universo y las tipologías de las OSC en México no hay datos definitivos. Para llegar a ello debe haber primero consenso sobre el concepto de sociedad civil y cuáles son sus Organizaciones. La magnitud del universo de OSC dependerá de la cantidad de variables que se consideren en la definición de las mismas. Lo recomendable sería considerar el mayor número de variables a fin de poder obtener padrones de OSC *ad hoc* a la concepción que se desee adoptar sobre las mismas Organizaciones. Al asunto de la indefinición agréguese la dificultad técnica de levantar un censo sobre OSC a nivel nacional. En México varias instituciones manejan algún directorio o padrón de Organizaciones a nivel nacional, siendo los más destacados el de FAM (Foro de Apoyo Mutuo) que incluye a 6 000 OSC, el de CEMEFI (Centro Mexicano para la Filantropía) que incluye a 7 100, el de la Secretaría de Gobernación con 1 300 y el de INDESOL, llamado SIOS o Sistema de Información de Organizaciones Sociales, que abarca a unas 4 100.

Para catalogar a las OSC Vicente Arredondo, analista experto en temas sobre la sociedad civil y de religión, hizo una propuesta metodológica importante que consiste en clasificarlas con base en las siguientes variables: jurídico- legal, temporalidad,

---

<sup>15</sup> Sobre esta Ley se hablará en el Capítulo 3 de este trabajo. En el mismo apartado se mencionará a las cuatro organizaciones impulsoras de la Ley de las que se ha hecho referencia.

forma de gobernarse, propósitos, población con la que trabajan, forma de trabajar, ámbito de influencia<sup>16</sup> (Anexo 1). Si bien esta propuesta metodológica ha tenido buen recibimiento, hay algunas proposiciones de incluir otras variables como el nivel de participación de los miembros de la Organización en la toma de decisiones, o si las acciones de la Organización se centran en la vida cotidiana o tienen implicaciones políticas, o los factores de institucionalidad de las Organizaciones<sup>17</sup>. La realidad es que una clasificación con esta especificidad no se ha implementado en México por la ausencia de información confiable, que podría devenir de un censo especialmente diseñado para ello.

### **1.3 Retos y relaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México**

De acuerdo al estudio sobre el sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, en México las OSC son una fuerza económica pequeña pero en desarrollo. De los países de América Latina abarcados en el estudio, México es el que tiene el sector no lucrativo más pequeño relativamente, ya que moviliza una cantidad de recursos que representa el 0.5% del PIB nacional y emplea de manera remunerada a no más de cien mil personas<sup>18</sup>. Sin embargo el estudio resalta el tamaño del voluntariado en México, ya que el 10% de la población asegura aportar algún tiempo a las OSC.

---

<sup>16</sup> Arredondo Ramírez, Vicente. "Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada" en la revista Sociedad Civil: Análisis y debates no. Vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. 1997.

<sup>17</sup> Se entiende por "factores de institucionalidad" de las OSC a aquellos que no son obligatorios para ellas, pero que favorecen su sostenibilidad y potencian sus actividades. Ejemplos de estos factores son el ser donatarias, pertenecer a redes o recibir sistemáticamente apoyos de otras instancias.

<sup>18</sup> Es importante hacer notar que aunque los resultados del estudio fueron presentados en 1999, las conclusiones específicas sobre México respecto a estadísticas económicas y laborales del sector no lucrativo, corresponden a 1995, año al que correspondía la información disponible para la Universidad Johns Hopkins y que se basa en los censos del INEGI. En este sentido se debe tomar en cuenta que en los últimos años varias OSC mexicanas, especialmente de asistencia social, han implementado innovadoras estrategias de mercadotecnia social para allegarse del apoyo filantrópico "no tradicional" por parte de empresas y de personas de condición económica alta, sino también de empresas pequeñas y de personas de situaciones económicas no necesariamente altas. Es probable que estos factores hayan modificado sustancialmente la balanza respecto a las fuentes de financiamiento de las OSC en México en los años recientes.

Sobre las problemáticas del sector en México, difícilmente se puede hablar de una situación dada para la generalidad de las OSC. Los retos de unas no los tienen otras y viceversa; hay algunas con una fortaleza institucional notable y hay aquéllas cuya situación definitivamente las mantiene en la frontera entre existir y dejar de existir. Sin embargo sí se pueden identificar en la actualidad cuatro desafíos definitivamente trascendentes para las OSC mexicanas: financiamiento escaso, capital humano no profesionalizado, baja incidencia en políticas públicas y relaciones con otros actores sociales sin continuidad y sin modelos de articulación o cooperación.

Quizás la mayor de estas problemáticas sea el financiamiento escaso, ya que los recursos económicos son premisa para la viabilidad de las actividades y proyectos de las OSC y pocas son las que se salvan de la escasez de recursos. Esta situación se entiende en cierta medida si por definición las OSC no tienen fines de lucro. Sin embargo tal argumento es poco válido, ya que frecuentemente se confunde el “no lucro” con el hecho de allegarse de recursos financieros para la recuperación de los costos de llevar a cabo las actividades de las Organizaciones, e incluso excedentes para invertir en su crecimiento<sup>19</sup>. Por otro lado en México no hay en la población una cultura de la filantropía constante y de alto impacto, sino expresiones temporales de solidaridad ya sea ante el desastre de otros mexicanos o ante el llamado de las grandes campañas mediáticas de apoyo a instituciones de asistencia<sup>20</sup>. El estudio de la Johns Hopkins señala que en México la gran mayoría de los ingresos de las OSC

---

<sup>19</sup> Se entiende al lucro como la repartición de las ganancias o rendimientos por la venta de productos o la prestación de servicios. Cabe esta aclaración porque hay OSC que desarrollan actividades productivas y/o de comercialización, pero con el fin de que las ganancias que se generen se inviertan en otras actividades sociales o en el apoyo a la subsistencia de los miembros de la organización. Tal es el caso de varias Sociedades Civiles (S.C.) (no todas) de las Sociedades de Producción Rural (S.P.R.), Sociedades de Solidaridad Social (S.S.S.) entre otras. También se debe mencionar que hay casos en que la forma en que manejan sus recursos algunas OSC da la percepción de que se trata de instituciones lucrativas. Tal es el caso de varias Instituciones de Educación Superior constituidas como Asociaciones Civiles, sin embargo sus estatutos las obligan a invertir sus ingresos financieros en el logro de su fin u objeto social, que puede ser la difusión del conocimiento u obras sociales diversas, con lo que se deja de considerar que hay fines de lucro.

<sup>20</sup> Sobre estas campañas existe la opinión de que éstas, más que fortalecer la filantropía de la población la entorpecen en el sentido de que, por un lado, limitan la filantropía a la mera donación de dinero y no a la aportación de tiempo a manera de voluntariado; por otro lado, no profundizan en una cultura de inclusión social de las personas que atienden las instituciones que recibirán los recursos (niños con discapacidades, ancianos, etcétera); y porque desarrollan grandes estrategias mediáticas y de mercadotecnia para el apoyo a una o unas pocas instituciones, sin proponer el apoyo a otras OSC de fines y actividades similares o de otros campos del desarrollo humano y social pero que no se desenvuelven en medios influyentes.

proviene de las cuotas y pagos por servicios (el 74.7%), luego de la filantropía (17.9%) y por último del sector público (7.5%). Es importante contrastar estos porcentajes: como promedio en los veintidós países del estudio, las OSC reciben del sector público el 40.1% de sus ingresos y el 10.5% de la filantropía<sup>21</sup>. En otras palabras, en México las OSC reciben poco impulso económico del Gobierno, las empresas y los particulares, por lo que están obligadas a auto-mantenerse y depender de sus habilidades de procuración de financiamiento, las cuales en la mayoría de los casos no son las óptimas.

Si bien las OSC tienen como mayor activo su capital social, solidaridad, entusiasmo y cercanía con la población que atienden, esto frecuentemente no resulta suficiente para allegarse de mayores recursos por un lado y para extender sus beneficios a más personas o lugares por el otro. Es común que el gran bagaje de experiencia con el que cuentan las OSC se quede limitado al lugar y los grupos de personas en los que se iniciaron (o peor aún, que disminuya su impacto) en virtud de que los responsables de las Organizaciones no tuvieron las capacidades requeridas para sistematizar, potenciar, exportar y obtener financiamiento para tales experiencias. La profesionalización de los cuadros de líderes y de voluntarios de las OSC es hoy un reto que han asumido algunas de ellas para sí mismas y para el fortalecimiento institucional de otras<sup>22</sup>.

Sobre la incidencia de las OSC en las políticas públicas se debe decir que en los años recientes se han abierto espacios importantes de participación social en el Gobierno Federal. Sin embargo pareciera que estas formas de participación y cooperación no cuentan con una integralidad o planeación estratégica y de alto impacto con visión de Estado. Por ejemplo, en la mayoría de los Consejos Consultivos Ciudadanos en los que están representadas las OSC, éstas tienen siempre el derecho a observar, a veces tienen el derecho de voz y casi nunca tienen

---

<sup>21</sup> Salomón, Lester; Anheier, Helmut K; List, Regina; Toepler, Stefan; Sokolowski, S. Wojciech y colaboradores. La sociedad Civil global, Las dimensiones del sector no lucrativo. Fundación BBVA. Bilbao, España. 2001.

<sup>22</sup> No se debe caer en el error de considerar como “profesionalización” la simple adaptación (seguramente forzada) de prácticas empresariales en la vida institucional de las OSC.



el derecho de voto; los programas que ofrecen financiamiento a OSC lo hacen atendiendo a los objetivos de cada dependencia, lo cual por sí mismo no es criticable, pero de manera no coordinada y menos con una visión de la compleja realidad del sector social; las oportunidades para que las OSC participen como observadoras objetivas y evaluadoras del ejercicio gubernamental se presentan más de manera espontánea que sistemática, y en muchas ocasiones se dificulta la participación de las OSC en las etapas de implementación y evaluación de las políticas públicas por carecer de los elementos técnicos y profesionales para hacerlo de manera confiable (otra manifestación del problema de la profesionalización).

El panorama es diverso en lo que toca a las relaciones de las OSC con otros actores sociales. La heterogeneidad de las OSC y de las instituciones del Gobierno Federal no permite hacer una descripción única de la relación Gobierno Federal-OSC. Sin embargo se sabe que históricamente los tratos han sido de desconfianza y alejamiento, o bien de menosprecio e indiferencia en el mejor de los casos; sin embargo el panorama se ha venido transformando (más adelante se abundará en el asunto de las relaciones Gobierno-OSC). Respecto a los Gobiernos estatales las relaciones también son heterogéneas, sumándose como factor de complejidad la diferenciación entre los partidos políticos que gobiernan a cada estado e incluso los grupos políticos y de interés locales que pueden o no circunscribirse a los partidos.

Con el Poder Legislativo las relaciones habían sido prácticamente nulas, sin embargo la reconfiguración del Congreso de la Unión de 1997, año en que el PRI dejó de ser mayoría, transformó la situación. Por un lado se observó que el nuevo balance de las fuerzas políticas generó interés en los partidos hacia otros actores sociales, y por el otro, que miembros de algunas OSC accedieron al Poder Legislativo; los dos factores facilitaron la apertura del diálogo Poder Legislativo-OSC.

Abundando en las relaciones de las OSC con los partidos políticos, éstas se caracterizaron en general por el desinterés mutuo, aunque en ocasiones los partidos dudaban del carácter filantrópico de las OSC y las percibían como competencia en

cuanto al reclutamiento de adeptos, mientras que por su lado las OSC concebían a los partidos como causas ilegítimas de las demandas sociales y como entes corruptas y manipuladoras de la voluntad popular que buscan el poder por el poder y no el poder para servir.

Respecto a la academia, algunas OSC ya llevan tiempo colaborando con algunas universidades para el desarrollo de investigaciones específicas. Aún más, actualmente algunas OSC han conformado sus propias áreas o centros de investigación con estrechos vínculos de colaboración con la academia.

Con el sector privado la relación ha sido más fructífera y sistemática. El apoyo a OSC asistenciales por parte de empresas cuyos cuerpos directivos son de inspiración filantrópica o cristiana es una práctica añeja que ha ido en aumento en cuanto a recursos para las Organizaciones y al número de empresas donantes. Por otro lado algunas OSC y redes de OSC han impulsado el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que se instituye como un medio consistente de visiones compartidas las empresas y las OSC<sup>23</sup>.

Respecto a los organismos internacionales y multilaterales el balance de la relación es positivo pero poco productivo en México. De entrada la ONU fue el primer organismo en reconocer a las denominadas ONG (Organizaciones No Gubernamentales) en aquellos participantes sin representación de sus países de origen. De este reconocimiento emanaron programas y políticas internacionales de apoyo y cooperación entre las ONG y los órganos de la ONU y otras instancias, incluyendo Gobiernos nacionales y fundaciones internacionales. Sin embargo el Gobierno de México, debido a la relación que guardaba con las OSC, por mucho tiempo no incentivó su participación en estos esquemas. Esta situación ha cambiado y el Gobierno hoy no parece ser un obstáculo para las OSC, sin embargo como

---

<sup>23</sup> La RSE es definida por el CEMEFI como "la conciencia del compromiso y la acción de mejora continua medida y consistente, que hace posible a la empresa ser más competitiva, cumpliendo con las expectativas de todos sus participantes en particular y de la sociedad en lo general, respetando la dignidad de la persona, las comunidades en que opera y su entorno". Explica el CEMEFI que en la práctica es un conjunto integral de políticas, prácticas y programas de integridad ética y de compromiso hacia la sociedad, el medio ambiente y los actores internos y externos de la vida de la empresa, y que deben ser incentivadas por los mandos superiores.

actualmente no existe un modelo amplio y generalizado de cooperación entre los organismos multilaterales, los Gobiernos de otros países o fundaciones internacionales por un lado y las OSC mexicanas por el otro<sup>24</sup>.

Con base en este análisis se puede señalar que los retos actuales para las OSC mexicanas son, uno, fomentar sus capacidades de actuación, lo cual implica la profesionalización de sus cuadros y el fortalecimiento institucional en general de las propias Organizaciones; dos, sentar las bases para una cooperación institucionalizada entre las OSC y el Gobierno, garantizando la autonomía de las primeras y estableciendo las reglas del juego para ambos; tres, fortalecer la participación de las OSC en las diferentes fases de las políticas públicas, desde la planeación hasta la evaluación, haciendo énfasis en la implementación; y cuatro, esforzarse en difundir una cultura de la filantropía en México que promueva aún más la solidaridad y el voluntariado y que conlleve a menores dificultades económicas para las OSC.

### **1.3.1 Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal**

La vía natural de la interacción entre la sociedad civil y el poder político son el Parlamento y el sistema de partidos, ya que son estas instancias los canales institucionales para reconocer y reglamentar en torno a las necesidades sociales. Sin embargo en América Latina se ha vivido una exclusión de facto de la sociedad civil en estas áreas, por lo que sus relaciones con el poder adquieren varias facetas.

Como ya se dijo, las relaciones Gobierno-OSC en México son heterogéneas porque ambos actores son ellos mismos heterogéneos, lo cual hace necesario que se establezca una base normativa al respecto. Sin embargo las tensas relaciones históricas y los cuestionamientos y recriminaciones mutuas han dificultado que se

---

<sup>24</sup> Es obligado señalar que generalmente el apoyo de las instituciones trasnacionales a las OSC se condiciona a la observación de una agenda impuesta que puede o no coincidir con los planes de las OSC locales.

instituya esta base normativa. Los motivos no son menores: el totalitarismo del sistema político-gubernamental post-revolucionario excluyó a las OSC opositoras o simplemente ajenas al régimen; el monopolio de ese Gobierno de la atención social y su búsqueda de legitimidad hacía que viera a las OSC como enemigas, por lo que las menospreciaba, las obstaculizaba, las controlaba y en ciertos casos las toleraba; el modelo económico proteccionista del mercado interno fue la gran oportunidad del Gobierno para introducirse de lleno en las relaciones económicas desde los sindicatos y las instituciones gubernamentales reguladoras de la economía; la resistencia de este régimen a su democratización y a la pluralidad hizo que se multiplicaran Organizaciones civiles con distintas visiones, muchas de las cuales intensificaban, justificada o injustificadamente, el clima de suspicacia y disconformidad; y como cierre con broche de oro, el levantamiento del EZLN en Chiapas condujo a una ruptura total de un buen número de OSC con el Gobierno, lo sumado a la alianza de algunas OSC mexicanas con sus contrapartes extranjeras logró el enfado gubernamental sustentado en el principio de la soberanía nacional<sup>25</sup>.

También se puede hablar de buenas relaciones entre dependencias del Gobierno enfocadas a los asuntos sociales y las OSC de carácter humanitario, aquellas que promueven el goce de los derechos sociales a través su actuar en los campos de la asistencia, educación, salud, promoción comunitaria y la mutualidad popular. Un factor en este sentido fue que la democratización del régimen desde la década de los noventa y la liberalización de la economía, hicieron que disminuyera la rentabilidad de los vínculos en lo particular entre el Gobierno por un lado y empresas, gremios, vecindarios y comunidades por el otro. El panorama por sí mismo hizo que nacieran nuevas OSC de conciencia social altruista en respuesta al empobrecimiento creciente, no peleadas con el Gobierno pero tampoco dispuestas al control político.

---

<sup>25</sup> Otra recriminación del Gobierno federal fue la paradoja de que un movimiento armado se instauraba como estandarte de varias OSC, poniendo en duda su carácter de *civiles* y su legitimidad por su aparente suma a una postura política definida y adversa al Gobierno.

Como se puede observar, los enfrentamientos entre el Gobierno y las OSC se dieron básicamente en el campo político, teniendo como actores del Gobierno por lo general a las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores (SEGOB y SRE), y por el lado de las OSC a las impulsoras de la democracia y de los derechos humanos; mientras que las relaciones cordiales y de colaboración se han dado en el campo de lo social, con las Secretarías de Desarrollo Social y de Educación (SEDESOL y SEP) por el lado gubernamental, y las OSC asistenciales y de desarrollo por el lado de la sociedad civil. No obstante esta ambivalencia, regularmente son los enfrentamientos entre ambos sectores los que llaman la atención de los medios, encrespando el ambiente de suspicacias y acusaciones<sup>26</sup>.

Con todo esto no se deben olvidar los casos de relaciones individuales entre dependencias gubernamentales y OSC, que más allá de ser cordiales o recriminatorias, se pueden calificar como de complicidad, cooptación y corrupción, en las que van insertos intereses particulares negociados a espaldas de la sociedad y la legalidad.

Más recientemente se ha venido desarrollando una nueva forma de relaciones Gobierno-OSC, eje de estudio de este trabajo. Se trata del fomento y promoción del Gobierno a los programas y proyectos de las OSC, procurando una generalización y potenciación de lo que se logra y se aprende en los proyectos micro de las Organizaciones. Una implementación excesiva de esta política contiene dos posibles riesgos: la “administrativización” de los movimientos sociales como signo de un debilitamiento de la sociopolítica, y el surgimiento de nuevas formas de favoritismos del Gobierno hacia ciertas Organizaciones o redes en particular<sup>27</sup>. En México estos riesgos se perciben lejanos, porque primero tendría que darse una generalización del

---

<sup>26</sup> Un trabajo que profundiza sobre las relaciones entre el gobierno y las OSC y del que se han retomado muchas de las ideas expresadas en este apartado es: Aguilar Villanueva, Luis F. “Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano” en la revista Sociedad Civil, Análisis y Debates núm. 1 vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. otoño 1997.

<sup>27</sup> En este tipo de relaciones se podría llegar a encontrar el Programa de Coinversión Social, objeto de estudio del presente trabajo.

fomento a las OSC como práctica gubernamental; sin embargo, mirando la experiencia mexicana, sí existe un riesgo real y latente de nuevos clientelismos y corporativismos, de nuevas formas de privatización de las funciones estatales y de sujeción de las OSC a los lineamientos del mercado (ya que son entes con personalidad privada, aunque tengan fines de interés social).

#### **1.4 Leyes dirigidas a las Organizaciones de la Sociedad Civil**

En los años recientes las OSC han despertado el interés del sector público, específicamente los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como en algunas entidades. En los discursos actuales de los gobiernos y las legislaturas, hay referencias a las OSC como medio para la participación social en el marco de la legalidad, como un potencial aliado del Gobierno en el logro de sus objetivos, como imanes para la inversión social y financiera, como agentes de formación de capital humano para el desarrollo, como agentes con elementos para la contraloría social, como promotoras de la atención a problemas ausentes de las agendas políticas, como constructoras de capital y cohesión social, como actores con la confianza de la gente y con la experiencia para trabajar con ella y como generadoras de modelos de intervención social.

Al interés del sector público se ha sumado en varias entidades la demanda por parte de las OSC de reconocimiento jurídico y un marco legal que sustente la obligación del Estado de fomentar sus actividades de desarrollo y que reduzca las posibilidades de que existan y se fomente a OSC que existan únicamente en el papel.

Como resultado, hoy día cinco entidades cuentan con una Ley dirigida a las OSC: Baja California, el Distrito Federal, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; y en 2004 se decretó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Con excepción de la de Tlaxcala, estas Leyes no son de carácter regulatorio sino que son de fomento. La diferencia es importante ya que una Ley que regula es una Ley que obliga a una de las partes en función de algún

beneficio para el Estado en su conjunto, y una Ley de fomento se dirige al beneficio de un sector social o poblacional en específico.

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

En noviembre de 2003, el Senado de la República aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (a partir de aquí será llamada por sus siglas LFFAROSC) con 99 votos a favor, cero en contra y sin abstenciones; al mes siguiente, en diciembre, la Ley fue aprobada en la Cámara de Diputados con 443 votos a favor, cero en contra y 7 abstenciones, y en febrero de 2004 fue decretada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

La LFFAROSC es el resultado del trabajo de consensos y cabildeos de cuatro OSC representativas mexicanas, dos de las cuales constituyen en sí redes de OSC: el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y Fundación Miguel Alemán. Esta Ley es el reconocimiento legal a las actividades de las OSC como de interés público y, en consecuencia, obliga al Gobierno Federal a fomentar dichas actividades. Esta Ley, más que una definición de qué son las Organizaciones de la Sociedad Civil, determina que sus características son que están legalmente constituidas, que realicen alguna de las actividades objeto de fomento y que no persigan fines de lucro o proselitismo político o religioso. La Ley aclara que también se considera a aquellas Organizaciones que constituyan los capítulos nacionales de organismos internacionales, si cumplen las características mencionadas.

En el apartado “2. El Programa de Coinversión Social” se abundará en torno a los mecanismos de coordinación y los cuerpos operativos y responsables que establece la LFFAROSC. Se hará así porque tales disposiciones tendrán una incidencia directa en la planeación y la operación del Programa a partir de 2005.

#### 1.4.2 Las Leyes estatales Dirigidas a Organizaciones de la Sociedad Civil

La primera entidad federativa en contar con una Ley dirigida específicamente a las OSC fue el Distrito Federal. En mayo del año 2000 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal<sup>28</sup>. El objeto de esta Ley es el fomento a las actividades explícitamente de desarrollo social realizadas por las OSC en el D.F. La forma de referirse a las OSC en esta Ley es *Organizaciones Civiles* y se refiere a aquéllas con actividades de desarrollo social que se realicen en el DF; sin ánimo de lucro; en beneficio de terceros; con sentido de corresponsabilidad y transparencia; sin fines confesionales o político partidistas; bajo principios de solidaridad, filantropía y asistencia social; y constituidas legalmente.

Una dificultad operacional sobre estas características es la demostración, por un lado, del sentido de corresponsabilidad y la transparencia, y por el otro, de solidaridad, filantropía y asistencia social. Las demás características sí son demostrables a través de las Actas Constitutivas de las Organizaciones. De cualquier manera, en la práctica esta Ley no es aplicada por carecer de reglamento u algún ordenamiento similar.

En marzo de 2001 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California<sup>29</sup>. Si bien el nombre de esta Ley se refiere al fomento a las actividades de bienestar y desarrollo social, su contenido claramente está dirigido a las OSC, denominadas ahí como “Organizaciones No Gubernamentales”. Esta Ley tampoco hace una definición de qué son estas organizaciones, sino que determina que se dirige a aquéllas en cuyo objeto se observe el estímulo a las formas de

---

<sup>28</sup> Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000.

<sup>29</sup> Periódico Oficial del Estado de Baja California no. 9, 2 de marzo de 2001, Tomo CVIII.



organización social tendientes a promover el bienestar y el desarrollo social, y que promuevan la participación ciudadana en políticas de bienestar y desarrollo social del estado de Baja California y sus municipios.

Más tarde, en febrero de 2002 se publicó la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el estado de Veracruz-Llave<sup>30</sup>, con las mismas características que la del D.F.: el énfasis está en las actividades de desarrollo social, se definen las mismas características para las que también denomina “Organizaciones Civiles”. A diferencia del caso del D.F., la Ley de Veracruz si cuenta con su Reglamento.

En septiembre de 2003 se publicó la Ley que Regula el Otorgamiento de Recursos Públicos a las Organizaciones Sociales del estado de Tlaxcala<sup>31</sup>. Esta Ley también se enfoca en las actividades de desarrollo y bienestar social, pero a diferencia de todas las anteriores, incluyendo la LFFAROSC, no tiene carácter de fomento sino de regulación. La Ley se refiere a las organizaciones como “Organizaciones Sociales”, dando mayor margen de inclusión de organismos para su regulación, aunque las define prácticamente igual que la Ley del D.F. En el sentido de la regulación, saltan a la vista dos disposiciones de esta Ley: primero, que faculta al Consejo Estatal de Organizaciones Sociales a emitir recomendaciones respecto a la administración, dirección y operación sobre las solicitudes y proyectos de las OSC (el Consejo está conformado por un Presidente y un Secretario Técnico designados por el Ejecutivo estatal, un vocal designado por el Legislativo y dos consejeros propietarios y dos suplentes designados por insaculación que determinen el Presidente y el Secretario Técnico), y segundo, que entre los requisitos para que las OSC reciban su constancia de registro está que exhiban el padrón de sus beneficiarios con nombre, municipio, localidad y clave de credencial de elector.

---

<sup>30</sup> Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 11 de febrero de 2002.

<sup>31</sup> Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 8 de septiembre de 2003.

Por último en enero de 2004, días antes de que se decretara la LFFAROSC, entró en vigor la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en el estado de Zacatecas y sus Municipios<sup>32</sup>. Similar a la Federal, la Ley de Zacatecas carece aún de reglamento o normativa que permita su puesta en práctica.

### **1.4.3 Leyes Federales que contemplan a las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Hoy son varias las Leyes Federales que de una u otra forma contemplan la participación de las OSC, obligan a su fomento o simplemente hacen referencia a su papel en torno al asunto que legislan. Algunas de de estas leyes son las siguientes:

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley de Asistencia Social
- Ley General de Salud
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley General de Protección Civil
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores
- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
- Ley Federal del Mar
- Ley Federal del Trabajo
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- Ley General de Población

---

<sup>32</sup> Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, 29 de enero de 2004.

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Como se puede apreciar, las OSC están contempladas en la mayoría de los temas y ámbitos legislados en torno al desarrollo social y humano. Particularmente en las primeras cinco de las leyes enlistadas se le da a las OSC un papel muy importante. Por ejemplo, la Ley General de Salud establece un Sistema Nacional de Salud constituido por “las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto Federal como local, y *las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud*, así como por los mecanismos y acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud”<sup>33</sup> (las cursivas son modificación de esta tesis). De manera similar, la Ley de Asistencia Social también establece la conformación de un Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social que incluya a toda la infraestructura del DIF a nivel nacional así como a las instituciones privadas de asistencia social legalmente constituidas. Ciertamente existe la crítica de que esta Ley sobre-regula lo ya establecido tanto en la LFFAROSC como en la Ley General de Salud<sup>34</sup>.

El caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) es particular: su Artículo 12 dice: “Los sujetos obligados (las dependencias de la APF) deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos”. Así redactado, ni el artículo ni la ley toda contempla la obligación de las OSC de informar sobre los recursos federales que les sean asignados. Sin embargo actualmente hay en la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma a varios artículos de la LFTAIP, entre ellos el 12, con la finalidad de extender las obligaciones de transparencia para considerar no sólo los montos asignados vía subsidios a los particulares y las OSC, sino también sobre otros

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación, 2 de junio de 2004.

<sup>34</sup> Incluso en la Ley General de Salud se define que los tipos de servicio de salud son: de atención médica, de salud pública y de *asistencia social*.

mecanismos legales e institucionales por medio de los cuales se reciban, utilicen y administren fondos públicos, como las coinversiones.

En la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se faculta a las OSC para presentar reclamaciones o quejas en torno a la discriminación. La Ley General de Desarrollo Social será abordada con mayor especificidad en el punto “2.3.3 Nuevos marcos legales: La Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” de este trabajo.

## **2. El Programa de Coinversión Social**

En la década de los noventa se intensificó el cambio de las realidades sociopolíticas por la transición democrática, siendo una de sus manifestaciones el surgimiento de una sociedad civil más activa y con nuevos espacios para su participación en los programas de desarrollo en los ámbitos regional y local, lo cual redundó en una relación dinámica entre el Gobierno y las OSC.

Paralelamente se ha intensificado el proceso de descentralización de las políticas públicas, como otra faceta de la nueva sociopolítica, aumentando la eficiencia y la eficacia del gasto social debido a que, primero, propicia un mejor conocimiento de las realidades locales y sus problemáticas; segundo, reduce los costos de transacción de la acción pública y favorece el aprovechamiento del potencial productivo local, la aptitud del territorio y el capital social de las comunidades, y tercero, estimula la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo. Es en este marco histórico en el que se inserta el Programa de Coinversión Social (PCS).

### **2.1 Historia del Programa de Coinversión Social**

Cuando se constituyó la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) en 1992 se estableció en ella la Unidad de Concertación Social como instancia de relación permanente con las OSC, con el objeto de institucionalizar la atención a las mismas<sup>1</sup>. En abril de 1993, la Unidad de Concertación Social organizó el Primer Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales, al que asistieron unas 250 organizaciones, las cuales propusieron la inclusión del concepto de productividad social en las políticas públicas, con miras de dar cabida a los proyectos de las organizaciones en beneficio de terceros en la planeación y los programas federales. La demanda básica de las OSC era la existencia de apoyos económicos por parte

---

<sup>1</sup> En el lenguaje institucional de la SEDESOL de entonces a las OSC se las denominaba ONG.

del Gobierno Federal específicamente para dichos proyectos. Los motivos no eran menores: sin financiamiento no son viables las acciones y la vida misma de las OSC que hacen aportes al desarrollo social; la demanda de financiamiento gubernamental por parte de las OSC supera por mucho la oferta (a nivel estatal y federal, y en algunas entidades ni siquiera existe tal oferta); algunos Gobiernos Estatales ofrecen financiamiento bajo la modalidad de donativos con enfoque exclusivamente asistencial.

Ese mismo año de 1993, como consecuencia del Primer Encuentro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales se constituyó el *I Fondo de Coinversión Social* (FCS) que sería operado por la Unidad de Concertación Social. El Fondo era la semilla financiera desde la cual se podían materializar las acciones de la sociedad enmarcadas en el contexto de la estrategia de Solidaridad<sup>2</sup>. La mecánica de operación consistió en la emisión de una convocatoria pública en un diario de circulación nacional en la que se señalaban las bases de participación; asimismo se integró un jurado calificador conformado por representantes de OSC y personal de la propia SEDESOL. Sin embargo el Fondo no contó con reglas de operación propias que regularan su operación y por ende el otorgamiento de los apoyos, sino que se regía por el Manual Único de Operación del Ramo 26 Combate a la Pobreza, condición que se mantuvo hasta 1998. Ese primer año del FCS participaron 669 proyectos y resultaron apoyados 109 con un monto federal total de algo más de 6.7 millones de pesos.

Dada la demanda del Fondo, en 1994 la SEDESOL convocó al *II Fondo de Coinversión Social*, que a diferencia del primero se operó de manera descentralizada en los estados desde las Delegaciones Estatales de la SEDESOL (hoy denominadas

---

<sup>2</sup> En Solidaridad lo que se hacía, en términos muy generales, era organizar a la población en condiciones de pobreza en células caracterizadas básicamente por compartir el territorio y, por lo tanto, sus condiciones de pobreza. A estas células se las capacitaba desde el Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL) para que, aprovechando su capital social, estuvieran en posibilidades de organizarse para dialogar sobre sus necesidades, definir acciones específicas para atender esas necesidades y ejecutarlas. Esas acciones se convertían en proyectos que lógicamente necesitaban apoyo financiero para ser echados a andar, y esa necesidad es la que vino a cubrir el Fondo de Coinversión Social (FCS).

Delegaciones *Federales* de la SEDESOL en los Estados). La operación en el Distrito Federal siguió en manos de la Unidad de Concertación Social de la SEDESOL, que ese año fue trasladada al Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), órgano administrativo desconcentrado de la SEDESOL. También en 1994, de manera simultánea se conformaron los llamados Consejos Técnicos Estatales de ONG, determinados por las propias Organizaciones. Estos agentes se establecieron como el interlocutor representativo de las Organizaciones ante la SEDESOL y una de sus funciones era la de participar en las denominadas Comisiones Dictaminadoras del los proyectos participantes en el FCS<sup>3</sup>.

Para la administración 1995-2000 del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León el FCS se fortaleció no sólo por su creciente demanda y la consecuente asignación de mayores recursos federales, sino también por un contexto en el que por vez primera se mencionaba como imperativo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a la participación de la sociedad civil organizada en las acciones de desarrollo social. De acuerdo al PND 1995-2000 la relevancia de la participación ciudadana en las acciones de combate a la pobreza radicaba en el proceso de democratización que vivía el país y en que los recursos y programas públicos obtendrían mejores resultados si su aplicación se planeaba desde las propias comunidades. En ese mismo periodo el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)<sup>4</sup> amplió su gama de actores con los que interactuaba más allá de las OSC, al comenzar a trabajar con grupos comunitarios no necesariamente constituidos o bajo figuras legales de

---

<sup>3</sup> Sobre este punto de los Consejos de ONG es importante detenerse en un breve análisis político coyuntural. El año de 1994 fue el último de la administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari, y fue por tanto tiempo del grupo político en el poder para sentar bases con miras de mantener grupos de interés con influencia en las estructuras gubernamentales y los recursos a su cargo. Existe la crítica de que los Consejos de ONG fueron constituidos precisamente en ese contexto. Ciertamente es que muchas OSC que no formaban parte de los Consejos de ONG no se veían favorecidas con recursos del FCS y a la inversa, las que sí formaban parte de los Consejos y los Consejos mismos, ya constituidos bajo la figura legal de Asociaciones Civiles, sí resultaban apoyados. Existe la opinión de que los Consejos de ONG tenían incluso vínculos directos pero ocultos con el PRI.

<sup>4</sup> Durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo el INSOL (Instituto Nacional de Solidaridad) comenzó a ser nombrado INDESOL (Instituto Nacional de Desarrollo Social). La lógica fue que si en la administración 1995-2000 ya no operaba la estrategia de Solidaridad, resultaba poco o nada pertinente la existencia de un Instituto Nacional de Solidaridad. Pero el Instituto no fue desaparecido ya que en la práctica continuaba desarrollando acciones inherentes a la política social del gobierno federal. Sin embargo el nombre del Instituto cambió oficialmente a INDESOL hasta 2001 mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de dicha modificación.

carácter productivo y de autoayuda, y con instancias de planeación estatales y municipales (COPLADE y COPLADEMUN). Esta ampliación de los actores de interrelación del INDESOL tendría un efecto directo sobre el PCS en los años posteriores. En el año 2000 el FCS apoyó a 877 proyectos con un monto de aproximadamente 127.7 millones de pesos (no se cuenta con el dato de cuántos proyectos participaron).

**Cuadro 1.**  
**Proyectos apoyados y monto federal asignado del Fondo de Coinversión Social 1993-2000**

<b>Año</b>	<b>Proyectos Apoyados</b>	<b>Monto del Programa de Coinversión Social</b>	<b>Aportación de Gobierno Estatales<sup>5</sup></b>
1993	109	\$6,713,300.00	\$0.00
1994	306	\$15,672,253.72	\$1,264,975.70
1995	524	\$22,765,432.62	\$2,039,002.00
1996	567	\$28,309,661.91	\$4,141,052.34
1997	510	\$29,348,622.25	\$5,281,123.66
1998	322	\$33,110,021.03	\$5,078,964.22
1999	846	\$102,086,231.00	\$5,910,283.80
2000	877	\$127,759,314.60	\$9,385,745.40

Fuente: INDESOL.

En las administraciones de los Presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León el INDESOL expandió la gama de actores con los que interactuaba más allá de las OSC, incluyendo a grupos comunitarios productivos o de auto beneficio (más de tipo rural, siendo la figura legal más representativa las Sociedades de Solidaridad Social, o SSS), instancias de planeación estatales y municipales (los Comités de Planeación Estatal –COPLADE- y Comités de Planeación Municipal –COPLADEMUN-) e Instituciones de Educación Superior e Investigación (IAESI). Esta ampliación de los actores con los que se interrelacionaba el INDESOL tendría un efecto directo sobre el PCS en los años posteriores.

<sup>5</sup> Cada año, desde 1994, algunos Gobiernos Estatales hacen aportaciones a los proyectos de la Convocatoria General de la entidad.



El trabajo del INDESOL con los Municipios se dio gracias a una situación singular, más de tipo coyuntural. Durante el Gobierno del Presidente Zedillo llegó al mando del INDESOL un cuadro de funcionarios provenientes del Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN), el cual desarrolló una línea de trabajo y de participación de INDESOL con los COPLADE y los COPLADEMUN, más por vocación profesional y personal que en atención a una visión estructural del INDESOL. Esta línea de trabajo incluía una estrategia de fortalecimiento institucional de los Municipios a través de la profesionalización a sus funcionarios públicos y la renovación y modernización de su infraestructura. En virtud de que el gasto corriente del INDESOL está etiquetado para el pago de sus funcionarios y el mantenimiento de sus instalaciones, la forma de financiar el fortalecimiento de los municipios era a través de proyectos en el PCS. Así los municipios se convirtieron en un agente susceptible de participar en el Programa, a la par de las OSC pero con requerimientos y procedimientos lógicamente adecuados a los municipios.

Respecto a los grupos comunitarios productivos y de autobeneficio, ya desde los tiempos del Programa Solidaridad en la administración del Presidente Salinas de Gortari, el INDESOL trabajaba una estrategia de capacitación basada en la participación, promoción y organización social y el apoyo a la producción y la comercialización. Sin abandonar la oferta de capacitación, esta línea de trabajo derivó en un Programa de Capacitación con normatividad y presupuesto propios que hacía prácticamente lo mismo que el PCS: financiar proyectos (específicamente de capacitación) a grupos constituidos sin fines de lucro bajo el esquema de coinversión. Por esto en la administración 2000-2006, se determinó que el Programa de Capacitación no existiría más como tal, sino que sería retomado como una vertiente del PCS, específicamente a partir del ejercicio fiscal 2003.

Con las IAESI sucedió algo similar que con la línea de capacitación, cuando menos en el plano administrativo. En la perspectiva de que el INDESOL es un Instituto y como tal transmite y genera conocimiento, se formó en él una Dirección General de Investigación que además de desarrollar estudios propios operaba un Programa de

Investigación con reglamentación y recursos propios. Al igual que el Programa de Capacitación, el Programa de Investigación también duplicaba funciones del PCS ya que cofinanciada proyectos (de investigación lógicamente) con las IAESI y las OSC. De igual manera se determinó que ese Programa de Investigación sería otra vertiente del PCS a partir de 2003.

No obstante la inclusión de los Municipios y de las IAESI como agentes susceptibles de participar en el PCS, el grueso de los recursos del Programa se sigue destinando a las OSC (entre el 80 y el 85% cada año). En el punto “2.4 El Programa de Coinversión Social en la administración 2000-2006: Periodo de transformaciones” se presentará un descripción sobre otros aspectos de la situación que guardaba el Programa al inicio de la administración federal 2000-2006.

## **2.2 Descripción del Programa de Coinversión Social**

El PCS es un Programa con recursos del Ramo 20 Desarrollo Social que brinda financiamiento a proyectos de desarrollo social propuestos por OSC, IAESI o municipios, bajo el esquema de coinversión que consiste en la suma de recursos financieros entre las partes atendiendo determinados porcentajes de participación. Los recursos destinados a los proyectos se pueden ver administrativamente como fondo perdido, ya que no se solicita su devolución a menos que se haya incurrido en alguna irregularidad. El PCS está a cargo de la SEDESOL y es operado y coordinado por el INDESOL como órgano desconcentrado de dicha Secretaría. Año con año se publican en el Diario Oficial de la Federación (DOF) las Reglas de Operación, los Lineamientos y los formatos del PCS, y partir de 2005 se publican también sus convocatorias.

Una vez que se le ha asignado presupuesto al PCS para el ejercicio fiscal y se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) su normatividad e instrumentos, comienza la operación del Programa. La mecánica consiste en diez grandes procesos con sus respectivos procedimientos: 1) emisión y difusión de convocatorias,

2) recepción de proyectos, 3) validación de los proyectos, 4) dictaminación de los proyectos, 5) ajuste de los proyectos, 6) suscripción de instrumentos jurídicos (convenios o acuerdos), 7) entrega de los recursos, 8) seguimiento de los proyectos, 9) evaluación de los proyectos y 10) cierre del ejercicio.

Para que el PCS pueda operar cada año primero es necesario que sean publicadas sus Reglas de Operación y Lineamientos aplicables al ejercicio fiscal en el DOF, y que se haya definido su presupuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En estas definiciones confluyen el propio INDESOL, la SEDESOL, la Secretaría de Hacienda y la Cámara de Diputados. La fecha de publicación de la normatividad varía año con año, pero sucede aproximadamente durante la primera quincena de marzo. En el tiempo que no está operando en forma el PCS, el INDESOL hace la planeación estratégica de las convocatorias a emitir durante el año, definiendo entre otros los temas a abordar en las convocatorias, los requerimientos específicos según el tipo de proyectos a apoyar, los montos del PCS para cada convocatoria, los porcentajes de aportación a requerir en los proyectos según sus características y los actores a los que se dirigirá cada convocatoria. También se evalúa el ejercicio del PCS del año anterior y los instrumentos utilizados (formatos, fichas de registro, cédulas internas de trabajo), para trabajar en su rediseño con dos objetivos: tener cada año un ejercicio más eficiente del PCS (menos tiempo de gestión) y facilitar la participación de las OSC, las IAESI y los municipios.

Cuando se cuenta con normatividad y presupuesto para operar el PCS el INDESOL publica las convocatorias en su página electrónica. El tiempo que permanece abierta cada convocatoria varía, y aunque la mayoría de las convocatorias se emiten en marzo, de hecho se publican otras a lo largo del año. La publicación posterior de convocatorias dependerá en mucho de la disponibilidad financiera del Programa después de la operación de las convocatorias de marzo. En las convocatorias se definen los objetivos del Programa y de la convocatoria misma, a qué agentes se dirige la convocatoria (OSC, IAESI o municipios), las características que deberán

tener los proyectos participantes, la bolsa de recursos destinada a la convocatoria, los montos máximos de apoyo, los porcentajes mínimos de aportación que deberán hacer los agentes participantes, los requisitos para participar, la documentación a presentar y el lugar y fecha límite para presentar los proyectos.

A manera de paréntesis antes de comenzar la descripción de la operación del PCS se debe mencionar que el INDESOL cuenta con un sistema electrónico de administración de proyectos del PCS en línea al que sólo pueden acceder los funcionarios de INDESOL y los operadores del Programa en las Delegaciones de la SEDESOL en los estados. Para que el sistema funcione se diseñó un formato electrónico de presentación de proyectos al PCS que las OSC, IAESI y municipios que deseen participar deben descargar a sus computadoras desde Internet. Es básicamente un programa de computadora con las preguntas del formato que cuando un agente contesta y le pide que se guarde en la computadora, se genera un archivo electrónico de no más de 100 kilobytes. El INDESOL pide en sus convocatorias como requisito presentar el proyecto en esta versión electrónica además de impreso. El archivo electrónico se solicita en disquete, de manera que cuando una Organización se presenta entrega el disquete y su documentación, el disquete se ingresa a una computadora con acceso a Internet, se abre el sistema de administración de proyectos y se le pide a la computadora que abra al archivo e ingrese el proyecto al sistema. La computadora genera el folio del proyecto y comienza la participación del proyecto en el PCS.

Se tomará como ejemplo la convocatoria de Promoción General. La convocatoria es emitida, por ejemplo, por la mitad de marzo y permanece abierta aproximadamente un mes, por ejemplo hasta el 19 de abril. Los proyectos que se reciban en ese periodo conforman el universo de proyectos *recibidos* en la convocatoria. Las organizaciones que hayan presentado la documentación incompleta tienen un tiempo para completarla, y si no lo hacen el proyecto queda invalidado. Es necesario acotar que con excepción de la Convocatoria de Promoción General, todas las convocatorias son operadas en el INDESOL. Sólo la Convocatoria de Promoción

General es operada de manera descentralizada por las Delegaciones Federales de la SEDESOL en los estados, coordinadas para ello por el propio INDESOL. El proceso de recepción puede verse como un primer filtro de los proyectos que podrán ser apoyados, ya que aunque ingrese un proyecto, si no cuenta con la totalidad de la documentación requerida quedará excluido de los siguientes procesos del Programa. Es importante mencionar que las convocatorias determinan en qué tiempo el INDESOL deberá publicar en su página electrónica el status de los proyectos. En 2004, por ejemplo, el tiempo establecido para esto fue de 60 días naturales a partir del cierre de cada convocatoria. Sin embargo en la mayoría de las convocatorias se logra tener los resultados en menor tiempo. Eso dependerá de la cantidad de proyectos que hayan ingresado a la convocatoria.

La *validación* de los proyectos consiste en una revisión de los mismos en tres sentidos: a) que las organizaciones o instituciones participantes cumplan con los requisitos legales y no tengan pendientes u observaciones por parte de la SEDESOL (figura legal válida, representación legal vigente, sin procesos legales de por medio con la APF, etc.), b) que los proyectos cumplan con la normatividad del PCS (básicamente que se cumpla con el requisito de avalar que la organización cuenta con los recursos para hacer su aportación al proyecto) y c) que los proyectos estén dirigidos efectivamente hacia la superación de la pobreza y la temática de la convocatoria en la que estén participando. En esta etapa los proyectos que habían sido recibidos en forma adquieren el status de *Validado* o de *Invalidado*. Los proyectos que en la recepción no contaron con la documentación completa también reciben en esta etapa el status de Invalidado. Este proceso toma aproximadamente una semana de trabajo, aunque nuevamente depende de la demanda que haya tenido la convocatoria.

Los proyectos que resultaron validados van al proceso de *dictaminación*. Este es considerado la etapa sustantiva y crítica del PCS por dos razones: por un lado determina qué proyectos son susceptibles de ser apoyados y cuáles no, pero además es el proceso donde se materializa la participación social, involucrando a

actores externos al INDESOL, dotando de legitimidad al Programa. La dictaminación de los proyectos se lleva a cabo por Comisiones Dictaminadoras tripartitas conformadas por un funcionario de la SEDESOL que no labore en el INDESOL, un representante de las OSC cuya organización no esté participando en la misma convocatoria que la que se está dictaminando y un académico (profesor o investigador), todos ellos con experiencia en el tema de los proyectos que les sean asignados para ser dictaminados. Las dictaminaciones se hacen de manera colegiada y bajo criterios preestablecidos en los Lineamientos del PCS, utilizando cédulas con esquemas de puntuación basados en dichos criterios. Lo que determinan los dictaminadores no es sólo cuáles proyectos son susceptibles de apoyarse, sino además asignan puntuaciones útiles al INDESOL para la posterior asignación de recursos a cada proyecto. Si los dictaminadores lo consideran preciso emiten recomendaciones, observaciones o condicionantes a los proyectos para que reciban el apoyo del Programa. En este punto los proyectos reciben el status de *Elegibles* o de *No Elegibles*.

Una vez que se cuenta con las determinaciones de las Comisiones Dictaminadoras, el INDESOL asigna los montos de apoyo a los proyectos. Esto es importante porque se prioriza el apoyo a los proyectos que hayan alcanzado mejor calificación en la dictaminación, de manera que es posible que los proyectos Elegibles con las dictaminaciones más bajas no lleguen a ser apoyados. Si este es el caso esos proyectos recibirán el status de *Elegibles No Apoyados*. Esta situación de proyectos Elegibles No Apoyados es en realidad muy poco frecuente. Esta fase es quizás la que significa mayor trabajo y tiempo porque implica varias actividades: tener listo un padrón de dictaminadores de los tres tipos (SEDESOL, académicos, de OSC), lo cual fue otra de las tareas de INDESOL en los primeros meses del año; tener claro cuáles proyectos son susceptibles de ser dictaminados, es decir, tener el universo de proyectos validados; agrupar esos proyectos según las ramas de sus temáticas (por ejemplo proyectos de discapacidad, de desarrollo comunitario, productivos, de profesionalización, etcétera); conformar las Comisiones Dictaminadoras de acuerdo a los perfiles de los dictaminadores, de manera que a cada comisión le corresponda el

tipo de proyectos de los que sus miembros son expertos; hacerle llegar a cada dictaminador una copia (electrónica o impresa) de los proyectos que dictaminará para que cuando se haga la dictaminación colegiada no se pierda demasiado tiempo en que los lean; concertar con los dictaminadores las citas para hacer las dictaminaciones (recuérdese que son colegiadas); sistematizar la dictaminación de cada proyecto, porque no se trata sólo de darle una calificación y proponer un presupuesto si es que será apoyado, sino que los dictaminadores hacen observaciones que los proyectos deberán abordar para ser apoyados.

Posteriormente, para los proyectos que hayan resultado Elegibles viene la fase de *ajuste* de los proyectos. Es necesario mencionar que si el monto total de los proyectos que resultaron Elegibles supera al de la bolsa de recursos de la convocatoria, es posible que haya proyectos que aunque hayan resultado Elegibles no reciban el apoyo del Programa por insuficiencia presupuestal, aunque realmente sucede en pocas ocasiones. El ajuste de los proyectos Elegibles que serán apoyados se hace en virtud de que la gran mayoría de ellos no recibirán el cien por ciento de los recursos que solicitan, sino que el monto dependerá del resultado que hayan obtenido en la dictaminación, de manera que de entrada deberá haber una modificación en sus presupuestos. El ajuste también se hace en función de las observaciones que hayan hecho los dictaminadores a cada proyecto y de las disposiciones normativas del Programa.

Para que un proyecto Elegible sea apoyado, la organización (no el INDESOL o la SEDESOL) debe hacer las modificaciones que hayan solicitado los dictaminadores, y también debe apegarse a la normatividad del PCS básicamente en el sentido de los conceptos del presupuesto a pagarse con recursos federales (el PCS no puede aportar recursos para ciertos conceptos, como impuestos de cualquier tipo o salarios de personal de la Organización). El ajuste de los proyectos es muy importante para las organizaciones e instituciones apoyadas ya que es el momento para que precisen a qué metas y logros se pueden comprometer con el apoyo de recursos federales, siempre y cuando no desvíen o modifiquen el sentido y las proporciones de los

proyectos que sometieron al PCS. La forma como se hacen en la práctica estos ajustes es la siguiente: ya que están los resultados de la dictaminación sistematizados se distribuyen los proyectos Elegibles entre funcionarios del INDESOL para llamar a las organizaciones que los presentaron; en esa llamada les comunican primero que su proyecto fue dictaminado como Elegible, el monto que le fue asignado y las modificaciones que solicita la Comisión Dictaminadora al proyecto. La organización entonces tiene que elaborar esos cambios en su proyecto, para lo cual cuenta si lo desea con el apoyo del funcionario de INDESOL que le llamó (la mayoría de las OSC sí solicitan ese apoyo). Ya que se hicieron esos ajustes, tienen que ser revisados y autorizados tanto por quien está representando a la organización como por el área de Seguimiento y Evaluación de los proyectos del INDESOL. Cuando los ajustes tienen el visto bueno de todos, se alimenta el sistema de administración de proyectos del PCS con esa información, y el sistema elabora automáticamente el convenio entre la SEDESOL y la organización referente al proyecto. El tiempo que toma este proceso de ajuste varía mucho porque depende de cada Organización, pero por lo general toma aproximadamente un día.

Cuando los proyectos Elegibles que van a recibir apoyo han sido ajustados, el INDESOL elabora el instrumento jurídico mediante el cual se formalizará la coinversión en el proyecto, a través del sistema de administración de proyectos del PCS. Este instrumento es un *Convenio de Concertación* entre la SEDESOL y el agente en cuestión, cuyas cláusulas a grandes rasgos comprometen a la SEDESOL y a la contraparte a hacer las respectivas aportaciones hacia determinado proyecto (con objetivo y metas establecidas en el Convenio). También en los Convenios las Organizaciones o Instituciones se comprometen a ejecutar los proyectos y a presentar a la SEDESOL (al INDESOL) informes de avances en las metas y del ejercicio del presupuesto, con evidencias de por medio. Ya con los convenios se solicita al área de Finanzas del INDESOL que emita los cheques con los montos de apoyo a nombre de las Organizaciones. Este proceso no demora más de dos días, aunque muchas veces se depende de factores que van más allá de lo operativo, como es el contar con las debidas autorizaciones para la liberación de los recursos.



Luego se cita a las organizaciones o instituciones para que sean firmados y se haga la *ministración de los recursos*. A cada organización se le entrega copia de su Convenio y un cheque con el monto federal asignado el cual deberá depositar en una cuenta bancaria específicamente para estos recursos, de la que rendirá cuentas al final del proyecto. Así las organizaciones comienzan la ejecución de los proyectos.

Durante el desarrollo de los proyectos el INDESOL hace un *seguimiento* de los mismos a través de tres instrumentos: 1) informes parciales y final de cada proyecto que presentan las Organizaciones e Instituciones, 2) verificación en vivo de la ejecución de los proyectos y 3) entrevistas a ejecutores y beneficiarios de los proyectos. Todo lo recabado se va resguardando en el expediente de cada proyecto.

Al final de la ejecución de los proyecto se hace la *evaluación* de cada uno a través del análisis de los documentos y evidencias recabados durante la fase de seguimiento. El análisis se hace bajo criterios predefinidos con el fin de que sean objetivos. Como resultado de la evaluación los proyectos son clasificados según su desempeño como “sobresaliente” (logros mayores a los convenidos), “suficiente” (los logros son los que se habían convenido) o “deficiente” (no se logró lo convenido). Si el proyecto se califica como deficiente el INDESOL solicita el reintegro de una cantidad de recursos proporcional al porcentaje de metas no logradas, y la organización o institución en cuestión queda impedida de volver a participar en el PCS en tanto no resuelva dicha situación. Aparte de esto, la evaluación obtenida no tiene otras consecuencias para los agentes apoyados, pero si deciden volver a participar en el PCS estas evaluaciones se le presentan a los dictaminadores de manera íntegra a manera de antecedentes. Si durante el seguimiento o la evaluación de un proyecto se detectan desvío de los recursos para fines no convenidos o prácticas de corrupción (como puede ser el establecer condiciones electorales a cambio de los beneficios del proyecto), la SEDESOL está facultada para solicitar la devolución de la totalidad del monto de apoyo o bien iniciar un proceso legal.

El *cierre del ejercicio* es el finiquito oficial de los proyectos. Para que esto sea posible, el agente ejecutor debe haber cumplido con todo lo convenido (logro de metas, ejercicio del presupuesto, presentación de informes y evidencias) y también debe haber devuelto a la Tesorería de la Federación los intereses generados por el monto federal que le fue aportado (eso también está estipulado en los Convenios).

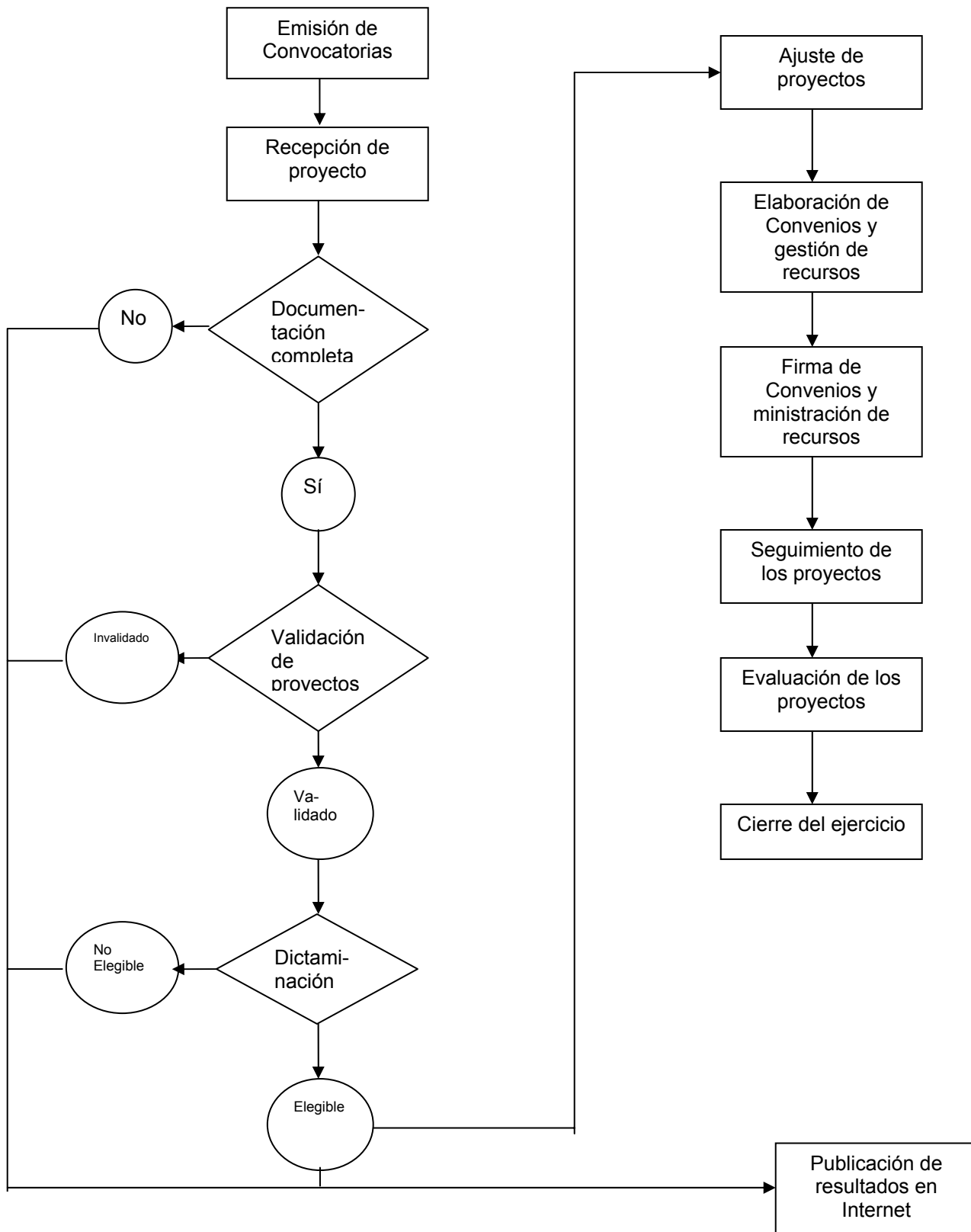
Hasta aquí se ha descrito el funcionamiento del PCS con base en sus Reglas de Operación y Lineamientos. Sin embargo esta descripción quedaría incompleta si no se menciona la visión programática del PCS. En el año 2000 las modalidades del Programa eran: a) “Concurso General”, que ofrecía apoyos de hasta 175 mil pesos, y b) “Específica” que los ofrecía por hasta 2.8 millones de pesos.

En el 2000 la difusión del Concurso General se hacía por convocatoria pública en un periódico de circulación nacional, mientras que las organizaciones que participaban en la modalidad Específica lo hacían por invitación directa del INDESOL. En 2001 las *modalidades* del Programa se transformaron en *convocatorias* para plantear como método único de difusión precisamente a las convocatorias públicas. Ese año hubo tres convocatorias que llevaron por nombre “Promoción General”, “Promoción Específica” y “Promoción Focalizada”. Ciertamente la diferencia principal entre una y otra era la cantidad de recursos que ofrecía a los proyectos, aunque en la convocatoria Específica se solicitaba que los proyectos garantizaran alto impacto social, entendido como beneficios en dos o más Municipios, y en la Focalizada se solicitaba que el impacto del proyecto se diera en las Microrregiones<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Las Microrregiones son las demarcaciones con mayores grados de pobreza. Las Microrregiones no son Municipios, sino espacios geográficos rurales marcados por la pobreza, y por tanto pueden abarcar más de un Municipio o partes de dos o más Municipios, de manera que incluso van más allá de la división política de los Estados. La regionalización fue realizada por la SEDESOL con la colaboración del CONAPO, con base en los Índices de Marginación a nivel Municipios y localidades.

Figura 1. Flujo del Programa de Coinversión Social



Fuente: Elaboración propia.

Operativamente, el efecto de trabajar varias convocatorias a lo largo del año es que prácticamente en todo momento se están operando los diferentes procesos del PCS según las fechas de emisión de cada convocatoria, excepto en el tercer trimestre del año porque a esas alturas generalmente ya no hay convocatorias abiertas.

### **2.3 Bases normativas del Programa de Coinversión Social**

El PCS se ha caracterizado desde sus inicios por ser una acción del Gobierno Federal de fomento a la participación social, no sólo en cuanto al apoyo a los proyectos de la sociedad civil, sino también en cuanto a la inclusión e incidencia de la sociedad civil en la ejecución del Programa, específicamente en el proceso crítico de la dictaminación de los proyectos, situación que hoy día está normada por las *Reglas de Operación* y los *Lineamientos* del Programa.

Esta visión del PCS se ve fortalecida por el nuevo marco jurídico en el que se desenvuelve, signo del proceso de democratización del país. Antes del año 2000 no se habían decretado tres leyes que hoy día marcan significativamente la forma de operar el PCS y otros programas sociales. Una de ellas de hecho alcanza a todos los programas y actividades del Gobierno Federal: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Otra es la Ley General de Desarrollo Social, que en su carácter de “general” se dirige a todos los programas sociales ejecutados ya sea por el Gobierno Federal, los estatales o los municipales; y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, que surgió como resultado de varios años de trabajo, consensos y negociaciones por parte de un grupo representativo de OSC mexicanas para establecer las bases del fomento del Gobierno Federal hacia ellas.

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: Una tarea Contigo dota al PCS de sentido conceptual y guía en lo general.

### 2.3.1 El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: Una tarea Contigo<sup>7</sup> (PNDS), establece trece ejes rectores de la política social que sirven de guía al PCS y los demás programas sociales (Anexo 2). Sin desplazo a los demás, se destacan tres de estos ejes como sustento principal del PCS:

- Eje rector 2: “Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas”
- Eje rector 3: “Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad”.
- Eje rector de la política social 6: “Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social”.

Otros dos ejes rectores se siguen de manera importante en el PCS:

- Eje rector 8: “Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión”.
- Eje rector 13: “Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión”.

Sin embargo la aportación conceptual más importante del PNDS es el abordaje del problema de la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, entendido como creación de un entorno en el que las personas puedan desplegar su pleno potencial y tener una vida creativa y productiva, de acuerdo con sus intereses y necesidades. Desde esta perspectiva, el desarrollo debe orientarse a expandir las oportunidades que tiene la gente para mejorar su calidad de vida tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

1. El desarrollo humano pone a las personas en el centro de la atención (diferenciándose de las posturas materialistas y utilitaristas en torno al desarrollo).
2. El propósito del desarrollo humano es expandir las oportunidades de las personas para realizar el tipo de actividades que valoran, no sólo su ingreso.

---

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo

3. El desarrollo humano se preocupa por formar capacidades para que las personas se desempeñen apropiadamente en sus actividades, tales como la educación y la salud, y por ofrecer posibilidades de que las personas utilicen dichas capacidades plenamente.
4. El crecimiento económico es esencial, pero debe prestar atención a la calidad de vida de las personas<sup>8</sup>.

Asimismo, el PNDS define que el concepto de coinvertión social se refiere al proceso de colaboración entre la sociedad civil y el Gobierno para promover la equidad, la igualdad de oportunidades y los derechos sociales<sup>9</sup>, particularmente de la población que menos tiene. De acuerdo al PNDS, el principio imperativo de la coinvertión social es la corresponsabilidad de Gobierno y sociedad, entendida como esfuerzos colectivos hacia un mismo fin de desarrollo, partiendo de que el financiamiento gubernamental de ninguna manera implica que las OSC absorban o suplanten las responsabilidades del Gobierno. Más bien se trata de una acción de complementariedad que busca insertar en la política social los activos de las OSC: trabajo y experiencia en temas específicos que no necesariamente se encuentran en las agendas gubernamentales pero que sí son del interés de ciertos grupos poblacionales; capital social y trabajo directo con la gente; eficiencia, considerando que una carencia de las OSC es el financiamiento, lo que las lleva a trabajar con escasez de recursos; flexibilidad y capacidad de innovación, ya que al ser autónomas tienen facultad de auto regularse y definir sus propias agendas, sin detrimento al estado de derecho.

En el mismo PNDS se hace también una propuesta de evaluación de los programas sociales heredados por la administración 2000-2006. Respecto al PCS se presentan

---

<sup>8</sup> Por "crecimiento económico" se entiende la evolución positiva de los indicadores financieros del país, como el Producto Interno Bruto o la balanza comercial. El crecimiento económico no necesariamente implica justicia distributiva y elevación del poder adquisitivo o del nivel de vida de las personas, elementos del desarrollo económico.

<sup>9</sup> Como se vio en el capítulo 2, uno de los ejes que dan sentido a las OSC es precisamente el goce de los derechos sociales, de manera que al ser mencionados en el concepto de *coinvertión social* se manifiesta un reconocimiento del Gobierno a los factores que dan origen a las OSC.

dos valoraciones: primero, que el 89% de los participantes entrevistados manifestaron haberse beneficiado en forma importante de su participación en los proyectos, y segundo, se determinó una inadecuada focalización hacia las áreas prioritarias, dado que los recursos no se canalizaron a los estados y municipios de más alto índice de marginación. Ambas estimaciones hacen referencia a una carencia importante no sólo del PCS sino de varios programas sociales: la evaluación de su impacto social real. Es la segunda de estas premisas, la referida a la focalización de los recursos, la que da motivación y sentido al apartado “3. Análisis de los resultados del PCS 2001 a 2004, a nivel entidades de con base en índices relacionados a la población objetivo” de este trabajo, y prácticamente al estudio en su totalidad.

También en el PNDS se establecen metas a los programas sociales para el periodo 2001-2006. A continuación se mencionan las referentes al PCS sin abundar en ellas, aclarando que para el año 2004 fueron cumplidas y superadas:

- Establecer 3 500 Convenios de Coinversión Social con OSC.
- Apoyar 2 000 proyectos de desarrollo social y humano de OSC.
- Difundir las mejores prácticas de OSC para que sean aplicadas por otras organizaciones con vocación similar, mediante un evento mensual.
- Capacitar a las promotoras voluntarias de Progresía (hoy Oportunidades) para que ejerzan un liderazgo responsable para el desarrollo de sus comunidades.

### **2.3.2 Las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social y su evolución**

Ya se dijo que de 1993 a 1998 el Fondo de Coinversión Social (FCS) no contó con Reglas de Operación específicas sino que se regía por el Manual Único de Operación del Ramo 26 Combate a la Pobreza. Si bien desde sus inicios el FCS tuvo como trasfondo la inclusión de la sociedad civil en la política social, la ausencia de

reglamentación propia era también signo de ausencia de elementos conceptuales claros y lógicamente de procedimientos obligadamente abiertos<sup>10</sup>.

En 1999 por vez primera se presentaron disposiciones específicamente dirigidas al FCS en el Tomo II del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Ahí se planteaba como objetivo estratégico del Fondo de Coinversión lo siguiente:

“Brindar atención a grupos de población en condiciones de pobreza en sus iniciativas de carácter productivo y social, mediante el impulso de proyectos elaborados y ejecutados por organizaciones no gubernamentales, que permitan, entre otros, generar alternativas de ocupación”.

En este objetivo se pueden destacar dos elementos de fondo: se menciona primero a las iniciativas productivas, por lo que se infiere una concepción de la pobreza como carencia económica y de oportunidades de empleo; las iniciativas (proyectos) deben provenir necesariamente de la población objetivo, esto es de los grupos en pobreza; se habla de Organizaciones No Gubernamentales, término utilizado por primera vez de manera oficial por la ONU en 1949 para referirse a aquellas organizaciones humanitarias que brindaron ayuda a la población griega durante los conflictos internos de su país tras la Segunda Guerra Mundial, pero que hoy es criticado por pretender que se define a estas entes a partir de lo que no son.

Para la operación en 1999 el FCS tuvo dos modalidades<sup>11</sup>: Concurso Abierto y Promoción Específica y Atención Prioritaria. Había diferencias sensibles entre una y

---

<sup>10</sup> Las Reglas de Operación de los programas gubernamentales son los ordenamientos que norman a dichos programas. Las características más importantes de las Reglas de Operación son que deben estar autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER); para tener validez deben haber sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación; definen la necesidad o problemática que dan origen al programa en cuestión, así como sus objetivo (general y específicos), su población a atender, los procedimientos a seguir, los criterios y restricciones a utilizar para la asignación de los beneficios y los indicadores a utilizar para evaluar los resultados. Todos los subsidios emanados del Ramo 20 Desarrollo Social, como es el caso de los apoyos del Programa de Coinversión Social, deben contar con sus respectivas Reglas de Operación.

<sup>11</sup> No se encontró información sobre la forma de operar y las modalidades del FCS de antes de 1999, aunque por las bases de datos disponibles, referentes a los apoyos otorgados, se infiere que por lo menos en 1998 había también dos modalidades, una abierta que podía ser la llamada “General” y otra de apoyos mayores que al parecer dio lugar a la modalidad “Específica” de años posteriores.



otra. La modalidad de Concurso Abierto se difundía por convocatoria pública en un diario de circulación nacional, tenía un monto máximo de apoyo a los proyectos de 125 mil pesos y la dictaminación estaba a cargo de Comisiones Dictaminadoras conformadas por un representante de la SEDESOL, un invitado por la SEDESOL (sin especificar perfil o sector) y una persona designada por los Consejos Estatales de ONG (o el Consejo de ONG del Distrito Federal). Para la modalidad de Promoción Específica y Atención Prioritaria no se definía el mecanismo de difusión, por lo que se infiere que se participaba por invitación directa de INDESOL o de SEDESOL; no establecía montos máximos de apoyo, poniendo como única limitante la disponibilidad financiera del Fondo; y la dictaminación estaba a cargo de Comités Dictaminadores integrados por dos representantes de INDESOL, uno del sector social (sin especificar qué se entendía por sector social) y un representante de Colegios de Profesionistas o de Instituciones Académicas.

Los tipos de proyectos a apoyar se llamaron “vertientes”, y éstas eran: Productiva, de Capacitación y de tipo Especial o de Desarrollo Social, esta última referida básicamente a proyectos de investigación.

Los montos de apoyo máximos de 1999 eran de 125 mil pesos a proyectos de la modalidad de Concurso Abierto, y no se especificaba una cantidad para la modalidad de Promoción Específica y Atención Prioritaria, pero se facultaba al Comité Dictaminador correspondiente a determinar el monto de apoyo a cada proyecto.

En el año 2000 el Fondo se convirtió en Programa de Coinversión Social con la publicación de sus Reglas de Operación en el DOF del 15 de febrero. El objetivo del Programa fue similar al esgrimido en el PEF de 1999 pero con matices importantes:

“Brindar atención a los grupos de población en condiciones de pobreza extrema, en sus iniciativas de carácter productivo y social, mediante el apoyo a proyectos elaborados y ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil y/o Instituciones”.

Ya no se hablaba de atención a grupos en condiciones de pobreza nada más, sino en condiciones de pobreza extrema; persistía la concepción de la pobreza como carencia económica y productiva (de hecho en el 2000 las propias Reglas de Operación establecían que el 50% de los recursos del Programa debían dirigirse al apoyo a proyectos productivos); se superó el término de Organizaciones No Gubernamentales para designarlas como Organizaciones de la Sociedad Civil, con el bagaje conceptual que esto implica; y se incluye el término de “Instituciones” sin mayor especificación para poder dar cabida y apoyos tanto a Instituciones Académicas y de Investigación como a grupos sociales más de corte productivo, campesino y de presión política, cuya naturaleza difícilmente encajaba en el término “Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Las dos modalidades de 1999 se mantuvieron bajo los nombres de Concurso General y Promoción Específica. Esta vez se definían con mayor detalle las características de los proyectos a apoyar. Las condiciones de difusión para cada modalidad eran prácticamente las mismas que en 1999. Respecto a los montos de apoyo, se señalaba que el monto máximo a un proyecto en la modalidad de Promoción Específica sería de veinte veces el monto máximo del Concurso General. Considerando que ese monto en Concurso General era de 140 mil pesos, el máximo en Promoción Específica era entonces de 2.8 millones de pesos, aunque no se decía de manera explícita. Sobre la dictaminación de los proyectos se adoptaba la figura de Comisión Dictaminadora tripartita para ambas modalidades, pero esta vez no se hablaba de representantes de los Consejos de ONG, sino de representantes de la sociedad civil organizada, y también se consideraba la participación de un integrante del COPLADE en los casos de que existiera aportación de recursos estatales a los proyectos. Sobre las vertientes o tipos de proyectos, se mantuvieron los de 1999: productivo, social y de capacitación.

El 15 de marzo de 2001 se publicaron en el DOF las Reglas de Operación del PCS para ese año de cambio de la administración. El objetivo del Programa era entonces:

“Impulsar el desarrollo de grupos en situación de pobreza extrema, mediante al apoyo a proyectos estratégicos ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil o Instituciones”.

Se cambia el eje de la oración pasando del anterior “brindar atención” al “impulsar el desarrollo”, lo que denota una concepción de la superación de la pobreza a partir de los aportes del *otro actor* (las OSC e Instituciones) y no basado en la capacidad de atención del Gobierno.

Se mantuvieron las modalidades de Concurso General y Promoción Específica, y se agregó la modalidad de Promoción Focalizada, que ofrecía más recursos a proyectos que incidieran en las Microrregiones. Un vacío normativo aquí fue que no se especificaba el grado de incidencia de los proyectos en Microrregiones necesario para que cupiera en la Promoción Focalizada. Es decir, un mismo proyecto puede tener impacto en más de un municipio, y ni las Reglas de Operación ni los Lineamientos del PCS de 2001 aclaraban un porcentaje de municipios del proyecto que debían estar en Microrregiones para por ser seleccionado en la Promoción Focalizada.

También se mantuvieron las vertientes o tipos proyectos a apoyar por el PCS (productivo, social y de capacitación) agregando la vertiente de fortalecimiento institucional, referida a proyectos dirigidos al “fortalecimiento institucional del programa y de los diferentes esquemas de coinversión entre las OSC, la inversión privada y las diferentes instancias de Gobierno, con la finalidad de lograr una mayor concurrencia e impacto social de los proyectos”. En realidad con esa definición no era claro a qué tipo de proyectos se hacía referencia con la vertiente de fortalecimiento institucional, pero en la práctica se trató de proyectos de capacitación dirigidos a los miembros de las propias organizaciones (cursos, seminarios, talleres) y de equipamiento para las mismas.

Sobre la dictaminación de los proyectos, las Reglas de Operación de 2001 determinaban que los proyectos de las tres modalidades serían dictaminados por Comisiones Dictaminadoras conformadas por un representante de la SEDESOL, uno

de las OSC y uno de Instituciones Académicas, de manera colegiada. En los estados en los que los Gobiernos estatales hicieran aportación de recursos para los proyectos, habría un dictaminador designado por el COPLADE correspondiente.

Los montos máximos de apoyo en 2001 eran de 250 mil pesos para proyectos de la modalidad de Concurso General, un millón para los de la modalidad de Promoción Específica y un millón y medio para los de Promoción Focalizada.

Las Reglas de Operación para 2002 fueron publicadas en el DOF del 15 de marzo de ese año. El objetivo del Programa ahí planteado fue:

“Impulsar el desarrollo integral de grupos en situación de pobreza extrema y/o vulnerabilidad social referidos que requieren respaldo que les permitan enfrentar de mejor manera los retos para alcanzar niveles de vida dignos, mediante el apoyo corresponsable a proyectos de alto impacto social ejecutados por los participantes”.

Nuevamente se observa la idea de “impulsar el desarrollo” y no de “atender” a la población objetivo. Se agregó que una característica de esta población objetivo es que se trata de grupos en vulnerabilidad social (y los define), y se declara que el principio detrás del apoyo a los proyectos es la corresponsabilidad.

Ese año las modalidades y las vertientes del Programa no variaron respecto a 2001. Se quedaron como modalidades la de Promoción General (ya no se le llamó concurso), la de Promoción Específica y la de Promoción Focalizada. Las vertientes o tipos de proyectos fueron económica (ya no “productiva”), social, capacitación y fortalecimiento institucional.

Los montos máximos de apoyo aumentaron en la modalidad de Promoción General y disminuyeron en las otras dos modalidades: hasta 175 mil pesos a proyectos de la modalidad de Promoción General, 500 mil para los de Promoción Específica y un millón para los de Promoción Focalizada. La mecánica de dictaminación era también la misma que en 2001.

Las Reglas de Operación del PCS para 2003 aparecieron el 11 de marzo de ese año en el DOF. El objetivo planteado para el Programa tuvo un giro importante:

“Impulsar la corresponsabilidad con los tres órdenes de Gobierno y los agentes corresponsables para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos y acciones, así como el diseño de estrategias, promoviendo una distribución equitativa entre hombres y mujeres de los recursos, las oportunidades y los beneficios del Programa”.

Se lee como fin principal del PCS el impulso a la corresponsabilidad en sí y no el fomento al desarrollo social; por vez primera se menciona a los tres órdenes de Gobierno como instancias de interacción del Programa; además de la pobreza y la vulnerabilidad social se agregan como características de la población objetivo el estar en situación de exclusión, marginación y desigualdad por género; se hace énfasis en la promoción de la distribución equitativa de los beneficios del PCS entre hombres y mujeres.

Para 2003 no se especificaron modalidades del Programa debido a la experiencia del INDESOL en 2002 en que emitió convocatorias temáticas que iban más allá de las modalidades General, Específica o Focalizada. Operativamente la forma de trabajar esas convocatorias temáticas en 2002 fue considerándolas como ramificaciones de la modalidad de Promoción Específica. Para evitar esos malabares operativos, en 2003 se decidió no limitar las posibilidades del PCS a través de modalidades predeterminadas en las Reglas de Operación, sino facultar al INDESOL a través de esta normatividad para emitir las convocatorias que considere pertinentes. Sin embargo sí se estableció que el monto máximo de apoyo a cada proyecto en 2003 sería de un millón de pesos.

Se mantuvieron las cuatro vertientes o tipos de proyectos que en 2002 y 2001, pero se agregó una quinta vertiente, la de investigación, referida a proyectos o estudios que generen instrumentos, propuestas y recomendaciones para la política social.

Esta vez la mecánica de la dictaminación de los proyectos se definía en los Lineamientos del Programa, publicados el 18 de abril de 2003 en el DOF. Ahí se establecían tres esquemas de conformación de las Comisiones Dictaminadoras, de manera que en cada convocatoria del Programa se especificaría a cuál esquema de Comisión Dictaminadora se atendería. Los esquemas eran:

- Esquema 1. Un servidor público de la SEDESOL, un representante de las OSC y un académico. Si hubiere aportación de recursos a los proyectos por parte de algún Gobierno Estatal u otro organismo, un representante de dicha instancia.
- Esquema 2. Dos académicos y un servidor público de la SEDESOL. Este esquema se reservaba básicamente para los proyectos de investigación.
- Esquema 3. Tres representantes de distintas áreas de la SEDESOL con la posibilidad de que participe un especialista en la materia del proyectos con voz pero sin voto. Este esquema aplicaba para dictaminar proyectos de capacitación y de fortalecimiento institucional provenientes de las convocatoria temáticas del PCS, así como para los proyectos presentados por Municipios al Programa.

Las Reglas de Operación del PCS para 2004 se publicaron el 12 de marzo en el DOF. El objetivo ahí planteado respetaba al de 2003:

“Impulsar la corresponsabilidad con los actores sociales para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos, promoviendo una distribución equitativa de los recursos, de las oportunidades y, en general, de los beneficios del Programa, entre hombres y mujeres”.

Igual que en 2003, no se especificaron modalidades del Programa a fin de dar posibilidad al INDESOL de dar dirección de los recursos hacia temas sociales específicos. El monto máximo de apoyo a los proyectos de acuerdo a las Reglas de Operación fue de 2 millones de pesos, aunque cabe mencionar que sólo 9 proyectos de 1243 que se apoyaron ese año accedieron a montos mayores a un millón de pesos, y se trató de aquellos dirigidos a fortalecer la estrategia de atención y

promoción a niños en riesgo y situación de calle “Matlapa”, un proyecto especial que INDESOL había iniciado en 2003 con Organizaciones especializadas en el trabajo con ese tipo de población desde diferentes perspectivas.

En 2004 la dictaminación también se definió en los Lineamientos del Programa, publicados en el DOF del 19 de marzo de ese año. Básicamente se siguió trabajando con esquemas diferenciados de Comisión Dictaminadora, pero se eliminó el esquema 3. Al esquema 1 se le agregó la posibilidad de que participara un especialista en la materia del proyecto en cuestión en calidad de observador, con voz pero sin voto en las determinaciones de la dictaminación.

Al momento de estar elaborando este trabajo están siendo definidas las Reglas de Operación y los Lineamientos del PCS para el ejercicio fiscal 2005. En las versiones preliminares se observa en el objetivo del Programa un regreso a tener como finalidad principal el impulso al desarrollo y no la corresponsabilidad como tal (ahora la corresponsabilidad se visualiza como el medio para el desarrollo social). También se observan cambios en las vertientes o tipos de los proyectos. Ahora serán tres: a) Desarrollo Social y Humano, referida a los proyectos sociales, económicos y de capacitación que fomenten el goce de los derechos sociales de la población objetivo del Programa; b) Profesionalización y Fortalecimiento Institucional, referida a los proyectos que fortalezcan la infraestructura y/o el capital humano de las Organizaciones e Instituciones participantes, y c) Investigación, que es la misma de los años 2003 y 2004.

También se observan mayores detalles en la descripción de los procesos y procedimientos que buscan facilitar la operación del Programa. Los esquemas de dictaminación de 2004 al parecer se mantendrán en 2005, y el monto máximo de apoyo a los proyectos también. Un agregado importante en la normatividad del Programa para 2005 será el apego a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), como se verá en el siguiente apartado.

### **2.3.3 Nuevos marcos legales: La Ley General de Desarrollo Social, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) determina cuáles son las actividades de las organizaciones que son objeto de fomento, las bases sobre las cuales el Gobierno Federal fomentará dichas actividades y las características de las Organizaciones susceptibles de recibir fomento. Por tanto la trascendencia de esta Ley radica en el reconocimiento legal a las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como de interés social y en que busca potenciar los mecanismos de fomento gubernamental a esas actividades, reduciendo espacios de incertidumbre y desarticulación. Pero operativamente hay una implicación muy importante de esta Ley sobre el PCS: a partir de 2005, para que una OSC sea susceptible de recibir apoyo de la APF será requisito que esté inscrita en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, dispuesto en la LFFAROSC. Lo anterior no es menor ya que incidirá directamente sobre el universo de OSC participantes en el PCS, por lo menos para las primeras convocatorias de 2005 en lo que las OSC se van enterando todas del requisito (aunque INDESOL está haciendo una campaña importante de difusión del trámite de inscripción al Registro). Sin embargo se espera que para los años subsecuentes el Registro facilite la participación de las OSC en el PCS y los demás programas sociales al tener una base única y confiable con la información actualizada sobre las OSC. Otra implicación de la LFFAROSC es la publicación mediante un Sistema de Información que establece la Ley de todas las acciones y posibilidades de fomento que ofrece el Gobierno Federal a las OSC, como donaciones, estímulos fiscales, créditos y apoyos en coinversión. La tercera implicación operativa será el dotar a ese mismo Sistema con la información referente a todos los apoyos y estímulos otorgados por las dependencias de la APF a las OSC, como medida de transparencia en el tema.



Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se torna en suma trascendente en la claridad de los procedimientos y los resultados del PCS. Si bien las Reglas de Operación y los Lineamientos del Programa ya definen sus criterios y procedimientos, la Ley Federal de Transparencia permite a la ciudadanía tener la certeza de que fueron aplicados, ya que se definió que el PCS no cuenta con información clasificada como reservada o confidencial, a excepción de aquellos datos personales cuya divulgación atente contra la privacidad de los representantes de las organizaciones e instituciones participantes y de las personas externas que participan en el proceso de dictaminación de los proyectos.

La Ley General de Desarrollo Social es punto de referencia del PCS para determinar su línea estratégica de trabajo, al dar luz sobre los derechos sociales de las personas y sobre su derecho también de ser beneficiario de los programas sociales.

#### **2.4 El Programa de Coinversión Social en la administración 2000-2006: periodo de transformaciones**

La administración 2000-2006 ha significado cambios relevantes en lo que era el Fondo de Coinversión Social (FCS). Con el nuevo Gobierno llegó un paradigma de relación con las OSC de apertura que tenía como antecedente los foros de diálogo entre el equipo de transición del Presidente electo y las Organizaciones en el año 2000. En ese nuevo contexto, el FCS tuvo una transformación importante. Para empezar dejó de llamársele *Fondo* de Coinversión Social (FCS) para ser denominado *Programa* de Coinversión Social (PCS). La idea detrás es que el concepto de “fondo” emula a un cúmulo de recursos financieros a disposición de determinados agentes o individuos para un determinado fin, sin mediar necesariamente elementos conceptuales como la *corresponsabilidad*; pero al hablar de un “Programa” se le concibe como una acción gubernamental estructurada, con recursos predeterminados y sobre todo con reglamentación propia, en la que se

plasme el espíritu del Programa (en este caso la corresponsabilidad) y se detallen sus procedimientos para su mayor eficiencia y transparencia.

Igualmente en la administración 2000-2006, el PCS se desenvuelve en un nuevo contexto legal, determinado básicamente por las tres Leyes abordadas en el apartado anterior.

Una transformación más del PCS ha sido su crecimiento exponencial en términos de presupuesto. Esto condujo al INDESOL a desarrollar instrumentos tecnológicos y a reorganizarse para enfrentar el reto operativo. Solamente en 2004 se apoyaron 1,111 proyectos con cerca de 215 millones de pesos, es decir 26.6% más proyectos que en el año 2000 con el 68% más de recursos.

**Cuadro 2.**

**Proyectos apoyados y monto federal asignado del Programa de Coinversión Social 2001-2004**

<b>Año</b>	<b>Proyectos Apoyados</b>	<b>Monto del Programa de Coinversión Social</b>	<b>Aportación de Gobierno Estatales</b>
2001	783	\$119,669,902.78	\$10,734,506.34
2002	765	\$117,776,674.00	\$6,762,334.00
2003	1081	\$192,947,784.83	\$6,832,375.17
2004	1111	\$214,687,676.95	\$173,021,641.00

Fuente: INDESOL.

Sin embargo el cambio más notorio ha sido la estrategia de focalización de los recursos del Programa hacia temas sociales específicos a través de convocatorias para el apoyo a proyectos de aspectos como la equidad de género, la contraloría social, el blindaje electoral de los programas sociales, los Derechos Humanos, la atención a niños de la calle y el fortalecimiento de las organizaciones rurales.

### **3. Análisis de los resultados del Programa de Coinversión Social a nivel entidades de 2001 a 2004 con base en índices relacionados a la población objetivo**

Los organismos nacionales e internacionales que elaboran y presentan índices relacionados a temáticas específicas lo hacen con la finalidad de que sirvan como instrumento para la evaluación de los programas y las políticas, y como consecuencia para la mejora de los mismos.

En este apartado se presenta una propuesta de análisis de los resultados del PCS en contraste a índices que se relacionan a la población objetivo del Programa. La intención es que con el análisis se puedan construir recomendaciones con fundamento en torno a la planeación estratégica del PCS y su impacto en el desarrollo social, reconociendo que los números y la estadística constituyen una radiografía parcial -pero en buena medida útil- para la evaluación del Programa.

#### **3.1 Metodología**

El Objetivo General del PCS, en sus Reglas de Operación para 2004, es, a la letra:

“Impulsar la corresponsabilidad con los actores sociales para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social, por medio de la coinversión en proyectos, promoviendo una distribución equitativa de los recursos, de las oportunidades y, en general, de los beneficios del Programa, entre hombres y mujeres”

El análisis estadístico se enfoca en la población beneficiaria que ahí se señala, esto es la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social. Se toma como base la población objetivo del PCS 2004 porque, como se vio en el apartado 2 de este trabajo, se refiere a un grupo más detallado de población en desventaja social que en años anteriores. Por esa razón, aunque el objetivo general del PCS ha variado en su redacción año con año, el

análisis se realizará con los mismos criterios para cada año con el fin de obtener cifras comparables.

Los ejercicios fiscales del PCS a analizar son los correspondientes a la administración 2000-2006 del Gobierno Federal. Por tanto, considerando que el año 2000 aún fue operado por la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, los ejercicios fiscales a analizar son los de 2001, 2002, 2003 y 2004.

El análisis consistirá en el contraste de los beneficios del PCS a nivel entidades contra índices desarrollados por PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y CONAPO (Consejo Nacional de Población). Los aspectos del Programa a analizar son el monto de recursos federales invertidos en los proyectos apoyados y los beneficiarios directos de esos proyectos, ambos a nivel entidad. Por tratarse de los beneficios del Programa, el análisis no considera a aquellos proyectos que participaron pero que por alguna razón no resultaron apoyados.

Los índices fueron seleccionados a partir de su relación directa con las características de la población objetivo del PCS según su objetivo general de 2004:

- Para analizar el impacto del PCS sobre la *población en situación de pobreza* se utilizarán el Índice de Pobreza Humana (IPH) y el Índice de Ingreso (II).
- Para analizar el impacto del PCS sobre la *población en situación de exclusión y marginación* se utilizará el Índice de Marginación (IM).
- Para analizar el impacto del PCS sobre la *población en situación de desigualdad por género* se utilizarán el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG).
- Para analizar el impacto del PCS sobre la *población en situación de vulnerabilidad social* se utilizarán el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Refinado de Desarrollo (IRD). Aquí cabe hacer una anotación: El análisis de impacto del PCS sobre la *población en situación de vulnerabilidad social* implica una dificultad teórica y operativa importante porque el término “vulnerabilidad social” abarca a grupos poblacionales en condiciones muy variadas y que

difícilmente se pueden sintetizar en un mismo índice<sup>1</sup>. No se encontró un índice que capture la compleja realidad social y señale el grado de vulnerabilidad social de la población. Sin embargo el IDH es una medida que se acerca a esta finalidad ya que parte de una concepción de desarrollo humano como las oportunidades de la gente para vivir de manera saludable, creativa y con los medios para participar y modificar su entorno social, entendiendo que el ser humano es un ser racional que prefiere vivir alejado de la pobreza y no ser vulnerable. Además el IDH es comparable con otros países. Por su parte, el IRD está construido con la misma metodología que el IDH pero con ajustes para la realidad mexicana que lo hacen más preciso para fines de este trabajo.

**Cuadro 3.**  
**Índices a utilizar para analizar el impacto del PCS (ejercicios 2001 a 2004) en términos de presupuesto y beneficiarios alcanzados**

Condición de la población beneficiaria	Índices a utilizar para el análisis del impacto del PCS
Población en situación de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Pobreza Humana (IPH)</li> <li>• Índice de Ingreso (II)</li> </ul>
Población en situación de exclusión y marginación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Marginación (IM)</li> </ul>
población en situación de desigualdad por género	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)</li> <li>• Índice de Potenciación de Género (IPG)</li> </ul>
población en situación de vulnerabilidad social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de Desarrollo Humano (IDH)</li> <li>• Índice de Refinado de Desarrollo (IRD)</li> </ul>

Nota: Estos índices corresponden al año 2000, ya que están contruidos a partir de los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 de INEGI. Con excepción del Índice de Marginación, los índices fueron diseñados y desarrollados por PNUD. El Índice de Marginación fue diseñado y desarrollado por CONAPO.

La forma de vincular los índices mencionados y los beneficios del PCS será asignando "grados" para cada valor de presupuesto y de beneficiarios, tal como existen grados para los índices seleccionados. En todos los casos la escala será de cinco grados porque así lo trabajan PNUD y CONAPO en los índices que elaboran. En todos los índices se utilizan cinco grados que generalmente se refieren a Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto y Muy Alto, o términos similares.

<sup>1</sup> Ejemplos de estos grupos son las minorías étnicas, los indígenas marginados, las madres solteras, los niños en situación o en riesgo de calle, los adultos mayores y los menores sin padres, por mencionar a algunos.

El método para hacer la tabla de grados para presupuesto del PCS por estado en cada ejercicio fiscal es la siguiente: se identificarán las cifras mayor y menor de presupuesto asignado a proyectos con impacto en un estado; luego se obtendrá la diferencia que hay entre ambas cifras (una resta simple) y ese resultado se dividirá entre 5 (a esa cifra se le llamará D, de "diferencia"). Hecha esa división se retomará la cifra menor de presupuesto a un estado en el año y se le sumará el número D, y al resultado se le llamará G1, de "grado 1". Los estados cuyo presupuesto recibido en el año se ubique entre la cifra menor y el G1 serán catalogados como estados con grado de presupuesto Muy Bajo.

Al número G1 se le sumará el número D y el intervalo resultante será el G2 o Grado 2, que corresponde a Bajo, y así consecutivamente hasta llegar al G5 que corresponde a Muy Alto. Los resultados según el grado se contrastarán con los grados de los índices para hacer conclusiones (ver Cuadro 4).

Para obtener el presupuesto asignado a un estado, por ejemplo, a Chiapas, se contabilizará el presupuesto de todos los proyectos que tengan alguna incidencia en ese estado, independientemente de que tengan incidencia en más entidades. Ciertamente al momento de sumar los presupuestos asignados a todas las entidades se obtendrá una cantidad superior al presupuesto real del PCS en el año. Una posibilidad de sortear ese desfase sería dividir el presupuesto asignado a cada proyecto entre el número de municipios en los que tiene impacto y luego identificar a qué estado corresponde cada municipio. Sin embargo no se puede considerar deliberadamente que si un proyecto tiene impacto por ejemplo en dos municipios, la Organización ejecutora del proyecto asignará exacta y necesariamente el 50% de los recursos del proyecto a cada municipio. Aunado a esto, habría que considerar no solo el dinero aportado por el PCS para cada proyecto, sino también lo aportado por la organización o institución ejecutora del proyecto. Otra posibilidad de sortear esta dificultad sería tomar como estado de impacto del proyecto aquella entidad del municipio que aparezca en primer lugar del listado de lugares de impacto del proyecto, descartando los municipios restantes y sus estados. Esta posibilidad se

considera inadecuada ya que descartaría arbitrariamente a todas las entidades de impacto “secundario”, aun cuando éstas puedan tener peso importante en el proyecto. En resumen, resulta metodológicamente imposible determinar con certeza el porcentaje de recursos del PCS que destinará una organización o institución a cada Municipio en el que impacte su proyecto, por lo que si un proyecto tiene incidencia alguna en un estado se contabilizará la totalidad del presupuesto del PCS destinado al proyecto como dinero invertido en el estado, aunque se contabilice más de una vez un mismo proyecto en diferentes entidades, con el fin de obtener para cada estado una dimensión de presupuesto lo más justa posible, (aunque resulte elevada de la realidad). Para calcular los beneficiarios por entidad se realizara exactamente el mismo procedimiento.

Para obtener los niveles referentes a los índices seleccionados del PNUD (Muy Bajo, Bajo, Medio, Alto, Muy Alto) se hará el mismo ejercicio, ya que la nivelación propuesta por el propio PNUD está elaborada con base en la totalidad de los países estudiados por ese organismo. Es decir, se trata de una nivelación cuyo fin es obtener parámetros de comparación internacionales, lo cual resulta inadecuado para este trabajo. Para ejemplificar porqué los parámetros de PNUD resultan inadecuados para este trabajo tómese en consideración que las nivelaciones de PNUD comparan la situación por ejemplo de pobreza entre Bogotá, Colombia; Guerrero, México y Angola en África. En esa comparación internacional se obtendrá que Guerrero no tiene una situación demasiado precaria, pero porque se le está comparando con Angola. Pero si la comparación se hiciera únicamente entre las entidades de la República Mexicana se verá que Guerrero es uno de los estados más pobres.

El único índice en el que no se realizará el ejercicio de obtener niveles será el Índice de Marginación de CONAPO, porque está elaborado específicamente para México, y por tanto los niveles manejados son para la comparación interna entre las entidades mexicanas, ya que tienen como base los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 de INEGI.

## **3.2 Índices a utilizar**

### **3.2.1 El Índice de Pobreza Humana (IPH)**

La pobreza no significa únicamente carencia de ingresos financieros, sino que es un fenómeno de múltiples dimensiones: educativas, de salud inadecuadas, de acceso a los servicios básicos, vulnerabilidad, baja autoestima y exclusión social.

El IPH (Índice de Pobreza Humana) está construido a partir de cinco indicadores de salud y educación que permiten conocer la realidad en términos de pobreza de la población por municipios y estados:

- Personas que se estima no sobrevivirán hasta la edad de 40 años
- Adultos analfabetas
- Personas sin acceso a agua potable
- Niños menores de cinco años de edad con peso insuficiente
- Personas sin acceso a servicios de salud

Los cinco estados con mayor IPH son Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Tabasco (ver Anexo 3 para conocer los datos del IPH en las entidades mexicanas).

### **3.2.2 El Índice de Ingreso (II)**

La carencia de poder adquisitivo también es una causal de la pobreza. El poder adquisitivo abre las posibilidades de las personas para acceder a los servicios necesarios para su desarrollo humano.

El II (Índice de Ingreso) es una medida que considera el PIB per cápita anual ajustado a las diferencias del poder adquisitivo de la moneda entre las entidades, tomando como factor base el poder adquisitivo del dólar con tipo de cambio del 31 de diciembre de 1999.



Los cinco estados con menor II son Chiapas, Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala y Guerrero (ver Anexo 4 para conocer los datos del II en las entidades mexicanas).

### **3.2.3 El Índice de Marginación (IM)**

De acuerdo al CONAPO, la marginación es un fenómeno estructural que se origina en el carácter heterogéneo del patrón histórico del desarrollo. Esta heterogeneidad se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de los sectores productivos y regiones del país, y por el otro, en la *exclusión* de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

El IM (Índice de Marginación) es una medida-resumen que permite diferenciar las localidades del país según el impacto global de las privaciones que padece la población como resultado de los siguientes factores:

- Acceso a la educación
- Residencia en viviendas inadecuadas
- Percepción de ingresos monetarios insuficientes.

Los cinco estados con mayor IM son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo (ver Anexo 5 para conocer los datos del IM en las entidades mexicanas).

**Cuadro 4.**  
**Obtención de niveles de presupuesto y beneficiarios para el ejercicio 2001 del PCS**

Entidad	Proyectos que inciden en la entidad	Presupuesto		Beneficiarios		
		Monto PCS	Nivel de monto	Población en la entidad (INEGI 200)	% de población beneficiada por el PCS	Nivel respecto a % de pob beneficiada
Aguascalientes	16	\$4,146,716.00	Muy Bajo	944,285	0.82	Muy Bajo
Baja California	22	\$5,269,396.31	Muy Bajo	2,487,367	1.81	Muy Bajo
Baja California Sur	10	\$3,530,761.00	Muy Bajo	424,041	3.19	Bajo
Campeche	28	\$6,673,016.00	Muy Bajo	690,689	6.31	Alto
Coahuila	64	\$9,470,716.00	Bajo	2,298,070	3.46	Bajo
Colima	20	\$4,309,772.00	Muy Bajo	542,627	4.15	Bajo
Chiapas	46	\$7,920,803.00	Muy Bajo	3,920,892	1.35	Muy Bajo
Chihuahua	57	\$14,064,619.00	Medio	3,052,907	2.16	Muy Bajo
Distrito Federal	101	\$26,013,911.00	Muy Alto	8,605,239	1.25	Muy Bajo
Durango	17	\$5,023,217.00	Muy Bajo	1,448,661	2.06	Muy Bajo
Guanajuato	39	\$9,722,316.00	Bajo	4,663,032	2.13	Muy Bajo
Guerrero	20	\$6,173,016.00	Muy Bajo	3,079,649	1.43	Muy Bajo
Hidalgo	20	\$6,947,556.00	Muy Bajo	2,235,591	1.97	Muy Bajo
Jalisco	43	\$6,960,066.00	Muy Bajo	6,322,002	0.77	Muy Bajo
Estado de México	52	\$12,021,329.00	Bajo	13,096,686	0.64	Muy Bajo
Michoacán	88	\$11,458,052.00	Bajo	3,985,667	3.73	Bajo
Morelos	16	\$5,646,083.00	Muy Bajo	1,555,296	1.48	Muy Bajo
Nayarit	25	\$4,920,624.93	Muy Bajo	920,185	9.84	Muy Alto
Nuevo León	20	\$6,643,590.00	Muy Bajo	3,834,141	0.73	Muy Bajo
Oaxaca	66	\$18,145,121.27	Alto	3,438,765	2.56	Bajo
Puebla	48	\$10,642,844.00	Bajo	5,076,686	4.25	Bajo
Querétaro	44	\$9,004,816.00	Bajo	1,404,306	2.14	Muy Bajo
Quintana Roo	15	\$3,746,086.00	Muy Bajo	874,963	1.04	Muy Bajo
San Luis Potosí	29	\$9,577,496.80	Bajo	2,299,360	3.76	Bajo
Sinaloa	22	\$4,344,462.00	Muy Bajo	2,536,844	2.85	Bajo
Sonora	22	\$5,719,287.00	Muy Bajo	2,216,969	1.17	Muy Bajo
Tabasco	12	\$3,722,116.00	Muy Bajo	1,891,829	1.04	Muy Bajo
Tamaulipas	14	\$4,569,647.34	Muy Bajo	2,753,222	1.61	Muy Bajo
Tlaxcala	20	\$6,531,716.00	Muy Bajo	962,646	5.25	Medio
Veracruz	14	\$13,020,493.00	Medio	6,908,975	1.62	Muy Bajo
Yucatán	10	\$7,686,630.00	Muy Bajo	1,658,210	2.89	Bajo
Zacatecas	14	\$5,332,945.13	Muy Bajo	1,353,610	3.04	Bajo
Sumatoria		\$258,959,220.78			82.49	
<b>Media (sumatoria entre 32)</b>		<b>\$8,092,475.65</b>			<b>2.58</b>	
Cifra mayor		<b>\$26,013,911.00</b>	DF		<b>9.84</b>	Nayarit
Cifra menor		<b>\$3,530,761.00</b>	BCS		<b>0.64</b>	EdoMex
Diferencia		\$22,483,150.00			9.20	
Diferencia / 5		\$4,496,630.00			1.84	

		Presupuesto		% Beneficiarios respecto a la población en la entidad	
	Nivel	De	A	De	A
G1	Muy bajo	<b>\$3,530,761.00</b>	\$8,027,391.00	<b>0.64</b>	2.48
G2	Bajo	\$8,027,392.00	\$12,524,021.00	2.48	4.32
G3	Medio	\$12,524,022.00	\$17,020,651.00	4.32	6.16
G4	Alto	\$17,020,652.00	\$21,517,281.00	6.16	8.00
G5	Muy Alto	\$21,517,282.00	<b>\$26,013,911.00</b>	8.00	<b>9.84</b>

Fuente: Elaboración propia con información de bases de datos sobre el PCS e información de INEGI.

### 3.2.4 El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El IDH (Índice de Desarrollo Humano) es una medida síntesis del desarrollo humano. Recuérdese que, de acuerdo al PNUD, por desarrollo humano se entiende a la libertad o las oportunidades de las personas para elegir su forma de vida y modificar su entorno de acuerdo a sus propios objetivos personales. El IDH mide los adelantos de la población en una demarcación en tres aspectos básicos:

- Salud. Es medida por la tasa de supervivencia infantil.
- Conocimientos. Se mide por la tasa de alfabetización de adultos y la asistencia escolar en educación primaria, secundaria y terciaria.
- Nivel de vida. Se mide por el PIB per cápita promedio en términos de paridad del poder de compra en dólares americanos y ajustado a cuentas nacionales.

Los cinco estados con menor IDH son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán (ver Anexo 6 para conocer los datos del IDH en las entidades mexicanas).

### 3.2.5 Índice Refinado de Desarrollo (IRD)

El IRD (Índice Refinado de Desarrollo) tiene como objetivo explorar de mejor forma los logros de las entidades mexicanas en las tres capacidades básicas manejadas por el IDH. Es decir, el IRD es un cálculo del IDH de acuerdo a las condiciones de desigualdad entre los municipios y las entidades del país. Al *refinar* el cálculo del nivel de desarrollo humano se reduce el valor promedio del indicador respecto al que presentaba el IDH y se reduce el intervalo entre las entidades con mayor y menor valor en el índice. La forma de refinar el IDH para llegar al IRD es mediante la aplicación de ecuaciones que responden a una fórmula denominada “medias generalizadas”. Por ejemplo, una de las modificaciones introducidas es el ajuste del PIB per cápita por la producción petrolera<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre el cálculo del IRF, consulte: Foster, López-Calva y Székely. “Measuring the Distribution of Human Development: Methodology with an Application to Mexico” en The Journal of Human Development, Forthcoming, Marzo de 2005.

Los cinco estados con menor IRD son los mismos que en el IDH, pero Michoacán y Veracruz intercambian los lugares cuarto y quinto (ver Anexo 7 para conocer los datos del IRD en las entidades mexicanas).

### **3.2.6 El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)**

Al igual que el IDH, el IRG (Índice de Desarrollo Relativo al Género) se basa en la medición de las dimensiones salud, educación e ingreso. Sin embargo en este caso se construyen a partir de los siguientes elementos particulares para cada dimensión:

- La dimensión de salud se mide por esperanza de vida al nacer para mujeres y esperanza de vida al nacer para hombres<sup>3</sup>.
- La dimensión de educación ocupa las siguientes variables:
  - Tasa de alfabetización de adultos mujeres y tasa de alfabetización de adultos hombres; y
  - Tasa bruta de matriculación escolar para mujeres y tasa bruta de matriculación escolar para hombres<sup>4</sup>.
- En cuanto a la dimensión de ingreso se utilizan:
  - Salarios no agrícolas provenientes de las mujeres y salarios no agrícolas provenientes de los hombres;
  - Porcentaje de participación de las mujeres y porcentaje de participación de los hombres en la población económicamente activa (PEA);
    - Población femenina total y población masculina total;
    - Producto Interno Bruto total expresado en términos de Paridad de Poder de Compra en dólares

---

<sup>3</sup> Debido a que no se cuenta con el indicador de esperanza de vida a nivel municipal y menos de manera desagregada por sexo, el PNUD utiliza en su lugar la supervivencia infantil calculada como el complemento de la tasa de mortalidad infantil publicada por el CONAPO. Asimismo toma los indicadores de mortalidad en la niñez publicados por la OMS (Organización Mundial de la Salud) y la tasa de mortalidad infantil nacional de CONAPO. A partir de estos datos obtiene el porcentaje de la mortalidad en la niñez para hombres y el mismo porcentaje para mujeres. Una vez que obtiene estos dos porcentajes los multiplica por la tasa de mortalidad infantil de cada Municipio para obtener la tasa de mortalidad infantil en niños y la tasa de mortalidad infantil en niñas.

<sup>4</sup> En cuanto a la tasa de matriculación, no se cuenta con ese dato a nivel estatal por lo que el PNUD lo sustituye por la tasa de asistencia escolar.

Los cinco estados con menor IRG son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz e Hidalgo (ver Anexo 8 para conocer los datos del IRG en las entidades mexicanas).

### **3.2.7 El Índice de Potenciación de Género (IPG)**

El IPG (Índice de Potenciación de Género) también es llamado Índice de Empoderamiento de Género como traducción de *Gender Empowerment Index*, y refleja las desigualdades entre hombres y mujeres en tres aspectos que tienen que ver con las diferencias de las oportunidades entre los sexos para incidir en tres ámbitos que definen su entorno y su calidad de vida:

- Participación política y poder de decisión, medidos en función de la proporción porcentual de mujeres y hombres que ocupan escaños parlamentarios.
- Participación económica y poder de decisión, que tratan de reflejar puestos con cierto liderazgo, medidos en función de dos indicadores:
  - participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de altos funcionarios y directivos; y
  - participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos, medidos según la estimación de los ingresos percibidos por mujeres y hombres, expresado en términos de Paridad de Poder de Compra en dólares estadounidenses.

Los cinco estados con menor IPG son Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Tamaulipas y Veracruz (ver Anexo 9 para conocer los datos del IPG en las entidades mexicanas).

### 3.3 Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2001

En el ejercicio 2001 se observa que sólo dos entidades tuvieron nivel de Alto o Muy Alto en cuanto a monto asignado (DF y Oaxaca), y que lo mismo sucede respecto al porcentaje de población beneficiada (Puebla y Michoacán).

Nivel	Entidades por nivel de monto asignado		Entidades por nivel respecto al porcentaje de la población que fue beneficiada por el PCS	
		%		%
Muy Alto	1	3.13	1	3.13
Alto	1	3.13	1	3.13
Medio	2	6.25	1	3.13
Bajo	7	21.88	10	31.25
Muy Bajo	21	65.63	19	59.38
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Como se podrá ver adelante, las cinco entidades con mayor presupuesto en 2001 recibieron más de cuatro veces lo que las cinco entidades con menor presupuesto. Aún así 2001 es el año en que este parámetro es menos desigual y por mucho. También se observa que sólo el DF obtuvo más presupuesto que los cinco estados que menos tuvieron (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Tabasco). Oaxaca estuvo cerca también de igualar en presupuesto a esos estados.

También es de señalar que en el cuadro de estados con mayor presupuesto en 2001 no aparece ninguno con un nivel de beneficiarios Alto o Muy Alto. Es decir, los presupuestos altos no se tradujeron en porcentajes de beneficiarios altos.

Todas las premisas sobre las entidades que debieron ser más favorecidas o menos favorecidas se hacen desde una perspectiva de equidad distributiva, que privilegia a los estados con peores condiciones sociales y que, en sentido inverso, propone menos privilegios para las entidades con mejores condiciones sociales.

El estado que se encuentren entre las cinco entidades con mayor Índice de Ingreso (II) serán considerados como uno de los estados con mayor II, y a la inversa, si un estado está entre los cinco primeros con menor II, será considerado como uno de los estados con menor II. Lo mismo se dirá para cada relación entidad-índice.

Las cinco **entidades con menor monto asignado en 2001** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de pob. benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Aguascalientes	\$4,146,716.00	Muy Bajo	0.82	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Baja Calif. Sur	\$3,530,761.00	Muy Bajo	3.19	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Colima	\$4,309,772.00	Muy Bajo	4.15	Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio	Medio
Quintana Roo	\$3,746,086.00	Muy Bajo	1.04	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Medio	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto
Tabasco	\$3,722,116.00	Muy Bajo	1.04	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo

**\$19,455,451.00**

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Entre las entidades con menos monto asignado deberían estar aquellas con menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los estados con menor IPH)</li> <li>Quintana Roo (uno de los estados con mayor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Colima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): las entidades con menor presupuesto deberían ser aquellas con menor marginación (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Colima</li> <li>Quintana Roo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IM)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): Los estados con menor monto debieran ser aquellos con mayor desarrollo relativo al género (IPG) y mayor potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur (uno de los estados con mayor IRG y el estado con mayor IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Colima</li> <li>Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quintana Roo (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor monto asignado debe corresponder a mayores niveles de desarrollo humano.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Baja California Sur</li> <li>Colima</li> <li>Quintana Roo</li> <li>Tabasco</li> </ul>	
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco **entidades con mayor monto asignado en 2001** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de pob. benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de índice de ingreso (II)	Nivel de índice de Marginación (IM)	Nivel de índice de Desarrollo o Relativo al Género (IRG)	Nivel de índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Chihuahua	\$14,064,619.00	Medio	2.16	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto	Alto
Distrito Federal	\$26,013,911.00	Muy Alto	1.25	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Alto	Muy bajo	Muy Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
Edo. Méx.	\$12,021,329.00	Bajo	0.64	Muy Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Oaxaca	\$18,145,121.27	Alto	2.56	Bajo	Muy Alto	Muy Bajo	Muy alto	Muy Bajo	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo
Veracruz	\$13,020,493.00	Medio	1.62	Muy Bajo	Alto	Muy Bajo	Muy alto	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo

**\$83,265,473.27**

Población en **situación de pobreza (IPH e II)**: Las entidades con mayor presupuesto debieran ser las de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con mayor IPH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distrito Federal (la entidad con menor IPH y mayor II)</li> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación (IM)**: Mayor presupuesto a un estado debiera corresponder a mayor marginación en el mismo (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IM)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con mayor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua</li> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distrito Federal (la entidad con menor IM)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género (IRG e IPG)**: Mayor presupuesto debería corresponder a mayor desigualdad por género (menor IRG e IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IRG)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con menor IRG e IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IRG)</li> <li>Distrito Federal (primero con mayor IRG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social (IDH e IRD)**: Mayor presupuesto debiera corresponder a menor desarrollo humano (IDH e IRD).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distrito Federal (entidad con mayor IDH e IRD)</li> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.



Las entidades con menor porcentaje de su población beneficiada en 2001 fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población beneficiada por el PCS	Nivel respecto a % de pob. benef.	Nivel de índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de índice de ingreso (II)	Nivel de índice de Marginación (IM)	Nivel de índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Aguascalientes	\$4,146,716.00	Muy Bajo	0.82	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Jalisco	\$6,960,066.00	Muy Bajo	0.77	Muy Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Edo. Méx.	\$12,021,329.00	Bajo	0.64	Muy Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Nuevo León	\$6,643,590.00	Muy Bajo	0.73	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Alto	Muy bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto
Quintana Roo*	\$3,746,086.00	Muy Bajo	1.04	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Medio	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto
Tabasco*	\$3,722,116.00	Muy Bajo	1.04	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
	<b>\$37,239,903.00</b>										

\* Quintana Roo y Tabasco tienen el mismo porcentaje de población beneficiada por el PCS en 2001.

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con menor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los de menor IPH)</li> <li>Nuevo León (uno de los de menor IPH y mayor II)</li> <li>Quintana Roo (uno de los estados con mayor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jalisco</li> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	3	2	1
<b>Balance</b>	<b>Positivo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con menos porcentaje de beneficiarios deberían ser aquellos con menos IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los estados con menor IM)</li> <li>Nuevo León (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jalisco</li> <li>Estado de México</li> <li>Quintana Roo</li> <li>Tabasco</li> </ul>	
<b>Resumen</b>	2	4	
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): menos beneficiarios deben corresponder a niveles altos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo León (uno de los estados con mayor IRG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Jalisco</li> <li>Estado de México</li> <li>Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quintana Roo (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	4	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor porcentaje de beneficiarios debería corresponder a que hay mayor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo León (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Jalisco</li> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Quintana Roo</li> <li>Tabasco</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	5	
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **mayor porcentaje de su población beneficiada** por el PCS en **2001** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de pob benef por el PCS	Nivel respect o a % de pob benef.	Nivel de índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Campeche	\$6,673,016.00	Muy Bajo	6.31	Alto	Bajo	Alto	Alto	Medio	Muy Alto	Alto	Medio
Colima	\$4,309,772.00	Muy Bajo	4.15	Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio	Medio
Nayarit	\$4,920,624.93	Muy Bajo	9.84	Muy Alto	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Puebla	\$10,642,844.00	Bajo	4.25	Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Tlaxcala	\$6,531,716.00	Muy Bajo	5.25	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo

\$33,077,972.93

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con mayor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tlaxcala (uno de los estados con menor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colima</li> <li>Nayarit</li> <li>Puebla</li> </ul>	Campeche (uno de los estados con mayor II)
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con mayor porcentaje de beneficiarios debieran ser aquellos con mayor IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Campeche</li> <li>Colima</li> <li>Nayarit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puebla</li> <li>Tlaxcala</li> </ul>
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): mayor porcentaje de beneficiarios debe corresponder a niveles menores de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tlaxcala (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Campeche</li> <li>Colima</li> <li>Puebla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nayarit (uno de los estados con mayor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Mayor porcentaje de beneficiarios debiera corresponder a menor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Campeche</li> <li>Colima</li> <li>Nayarit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puebla</li> <li>Tlaxcala</li> </ul>
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	Neutral		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

## Resumen del análisis del PCS 2001:

Población en situación de **pobreza** (IPH e II):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	2	2	1
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	3	2	1
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	1	3	1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	3	1
Estados con mayor monto	2	2	1
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	2	4	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		5	
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>2</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	3	1
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	4	1
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	1	3	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>5</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		5	
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	5	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		5	
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>2</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

### Balance general PCS 2001:

	Positivos	Neutrales	Negativos
Población en situación de <b>pobreza</b> (IPH e II)	8	8	5
Población en situación de exclusión y <b>marginación</b> (IM):	5	14	2
Población en situación de <b>desigualdad por género</b> (IRG e IPG):	5	11	5
Población en situación de <b>vulnerabilidad social</b> (IDH e IRD):	3	16	2
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>49</b>	<b>14</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

### 3.4 Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2002

En 2002 el número de entidades con niveles de monto del PCS Alto o Muy alto mejoró respecto a 2001, pasando de dos a cinco, aunque continuó la situación de franca desproporción. Sobre al porcentaje de población beneficiada también hubo una leve mejoría pasando de una a tres entidades con nivel Alto o Muy Alto:

Nivel	Entidades por nivel de monto asignado	%	Entidades por nivel respecto al porcentaje de la población que fue beneficiada por el PCS	%
Muy Alto	2	6.25	3	9.38
Alto	3	9.38	0	0
Medio	4	12.50	3	9.38
Bajo	8	25.00	6	18.75
Muy Bajo	15	46.88	20	62.50
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Este año la desigualdad en la distribución de presupuesto fue más notoria. Como se verá en las siguientes páginas, el DF obtuvo más de cuatro veces el presupuesto de los cinco estados con menor presupuesto (Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Tabasco y Tamaulipas). De hechos Chihuahua, el estado con menos presupuesto de aquellos con mayor presupuesto en 2002 tuvo más de dos y media veces el presupuesto de los cinco estados con menos presupuesto. Las cinco entidades con más presupuesto en 2002 tuvieron más de diecisiete veces lo que los cinco estados con menos.

Respecto a la correlación presupuesto-beneficiarios, en 2002 se encuentra Chihuahua entre los estados con mayor presupuesto y mayor porcentaje de beneficiarios alcanzado (de hecho es el primero nacional en el rubro de beneficiarios). Pero es el único caso así, los demás tienen nivel de beneficiarios Bajo o Muy Bajo. Y además Chihuahua es uno de los estados más favorecidos en cuatro de los siete índices seleccionados (II, IRG, IDH e IRD).

Todas las premisas sobre las entidades que debieron ser más favorecidas o menos favorecidas se hacen desde una perspectiva de equidad distributiva, que privilegia a

los estados con peores condiciones sociales y que, en sentido inverso, propone menos privilegios para las entidades con mejores condiciones sociales.

El estado que se encuentren entre las cinco entidades con mayor Índice de Ingreso (II) serán considerados como uno de los estados con mayor II, y a la inversa, si un estado está entre los cinco primeros con menor II, será considerado como uno de los estados con menor II. Lo mismo se dirá para cada relación entidad-índice.

Las cinco entidades con **menor monto asignado en 2002** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Aguascalientes	\$1,093,000.00	Muy Bajo	0.18	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Baja California Sur	\$544,796.00	Muy Bajo	0.07	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Colima	\$773,000.00	Muy Bajo	0.36	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio	Medio
Tabasco	\$600,000.00	Muy Bajo	9.75	Muy Alto	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Tamaulipas	\$550,000.00	Muy Bajo	0.01	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto

**\$3,560,796.00**

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Entre las entidades con menos monto asignado deberían estar aquellas con menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los estados con menor IPH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Colima</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): las entidades con menor presupuesto deberían ser aquellas con menor marginación (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Colima</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Tabasco</li> </ul>	
<b>Resumen</b>	1	4	
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): Los estados con menor monto debieran ser aquellos con mayor desarrollo relativo al género (IRG) y mayor potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur (uno de los estados con mayor IRG e IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Colima</li> <li>Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor monto asignado debe corresponder a mayores niveles de desarrollo humano.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Baja California Sur</li> <li>Colima</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Tabasco</li> </ul>	
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **mayor monto asignado en 2002** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de pob benef por el PCS	Nivel respect o a % de pob benef.	Nivel de índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Chiapas	\$11,160,622.00	Alto	2.68	Bajo	Muy Alto	Muy Bajo	Muy alto	Muy Bajo	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo
Chihuahua	\$9,745,661.00	Alto	8.19	Muy Alto	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto	Alto
Distrito Federal	\$15,244,155.00	Muy Alto	1.60	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Alto	Muy bajo	Muy Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
Estado de México	\$11,716,825.00	Alto	1.03	Muy Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Oaxaca	\$13,771,970.00	Muy Alto	2.16	Bajo	Muy Alto	Muy Bajo	Muy alto	Muy Bajo	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo
<b>\$61,639,233.00</b>											

Población en **situación de pobreza (IPH e II)**: Las entidades con mayor presupuesto debieran ser las de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor II)</li> <li>DF (primer lugar nacional en menor IPH y mayor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación (IM)**: Mayor presupuesto a un estado debiera corresponder a mayor marginación en el mismo (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con mayor IM)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua</li> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distrito Federal (entidad con menor IM del País)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género (IRG e IPG)**: Mayor presupuesto debería corresponder a mayor desigualdad por género (menor IRG e IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con menor IRG)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IRG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IRG)</li> <li>Distrito Federal (uno de los estados con mayor IRG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral positivo</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social (IDH e IRD)**: Mayor presupuesto debiera corresponder a menor desarrollo humano (IDH e IRD).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> <li>Distrito Federal (entidad con mayor IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **menor porcentaje de su población beneficiada** por el PCS en **2002** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población beneficiada por el PCS	Nivel respecto a % de pob. benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Aguascalientes	\$1,093,000.00	Muy Bajo	0.18	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
Baja Calif. Sur	\$544,796.00	Muy Bajo	0.07	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Jalisco	\$4,971,700.00	Bajo	0.20	Muy Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Tamaulipas	\$550,000.00	Muy Bajo	0.01	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto
Zacatecas	\$1,275,254.00	Muy Bajo	0.27	Muy Bajo	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo

**\$8,434,750.00**

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con menor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los de menor IPH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Jalisco</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zacatecas (uno de los de menor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con menos porcentaje de beneficiarios deberían ser aquellos con menos IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Jalisco</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>	1	4	
<b>Balance</b>	Neutral positivo		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): menos beneficiarios deben corresponder a niveles altos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur (el estado con mayor IRG e IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Jalisco</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor porcentaje de beneficiarios debería corresponder a que hay mayor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Baja California Sur</li> <li>Jalisco</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	Neutral		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.



Las cinco entidades con **mayor porcentaje de su población beneficiada** por el PCS en **2002** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población benef por el PCS	Nivel respect o a % de pob benef.	Nivel de índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarr. Relativo al Gén. (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Coahuila	\$6,379,664.00	Bajo	8.97	Muy Alto	Muy Bajo	Alto	Muy bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto
Chihuahua	\$9,745,661.00	Alto	8.19	Muy Alto	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto	Alto
Nayarit	\$2,510,900.00	Muy Bajo	5.52	Medio	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Querétaro	\$4,511,500.00	Bajo	5.49	Medio	Bajo	Medio	Medio	Medio	Muy Bajo	Medio	Medio
Tabasco	\$600,000.00	Muy Bajo	9.75	Muy Alto	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
	<b>\$23,747,725.00</b>										

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con mayor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nayarit</li> <li>• Querétaro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coahuila (uno de los estados con menor IPH)</li> <li>• Chihuahua (uno de los estados con mayor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	2	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral negativo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con mayor porcentaje de beneficiarios deberían ser aquellos con mayor IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chihuahua</li> <li>• Nayarit</li> <li>• Querétaro</li> <li>• Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coahuila (no de los estados con menor IM)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		4	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral negativo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): mayor porcentaje de beneficiarios debe corresponder a niveles bajos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Querétaro (el estado con menor IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coahuila</li> <li>• Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chihuahua (uno de los estados con mayor IRG)</li> <li>• Nayarit (uno de los estados con mayor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	2	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral negativo</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Mayor porcentaje de beneficiarios debería corresponder a menor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nayarit</li> <li>• Querétaro</li> <li>• Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coahuila (uno de los estados con mayos IDH e IRD)</li> <li>• Chihuahua (uno de los estados con mayos IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		3	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

## Resumen del análisis del PCS 2002:

### Población en situación de **pobreza** (IPH e II):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	3	1
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	3	1
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	1	2	2
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

### Población en situación de exclusión y **marginación** (IM):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	4	
Estados con mayor monto	2	2	1
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	4	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		4	1
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>2</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

### Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	3	1
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	3	1
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	1	2	2
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>6</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

### Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		5	
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada		5	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		3	2
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>4</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

### **Balance general PCS 2002:**

	Positivos	Neutrales	Negativos
Población en situación de <b>pobreza</b> (IPH e II)	5	9	6
Población en situación de exclusión y <b>marginación</b> (IM):	4	14	2
Población en situación de <b>desigualdad por género</b> (IRG e IPG):	5	9	6
Población en situación de <b>vulnerabilidad social</b> (IDH e IRD):	2	14	4
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>46</b>	<b>18</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

### 3.5 Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2003

En 2003 hubo retroceso respecto a 2002 en cuanto al número de entidades con mayor nivel de monto pasando de cinco a tres las que tienen nivel de Alto o Muy Alto. El retroceso fue igual en el número de estados con nivel Alto o Muy alto de porcentaje de población beneficiada por el PCS, pasando de tres a uno:

Nivel	Entidades por nivel de monto asignado	%	Entidades por nivel respecto al porcentaje de la población que fue beneficiada por el PCS	%
Muy Alto	1	3.13	1	3.13
Alto	2	6.25	0	0
Medio	2	6.25	2	6.25
Bajo	9	28.13	8	25.00
Muy Bajo	18	56.25	21	65.63
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Esta vez el DF obtuvo poco más de tres y media veces el presupuesto que los cinco estados con menor presupuesto en 2003 (Baja California Sur, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas), lo cual es menos desproporcionado que en 2002, pero aún muy desigual. Otra los cinco estados con más presupuesto superan solos cada uno a los cinco con menos, pero no en las desproporciones de 2002, aunque las cinco entidades con más presupuesto tuvieron unas doce veces lo que los cinco estados con menos.

Sobre los beneficiarios alcanzados en los estados con mayor presupuesto, esta vez los cinco estados tienen nivel de porcentaje de beneficiarios Muy Bajo. Es decir, no hay absolutamente relación de alta inversión con altos niveles de beneficiarios alcanzados. Curiosamente la situación es ligeramente mejor en los cinco estados con menos presupuesto, ya que uno de ellos tiene nivel Bajo de porcentaje de beneficiarios alcanzados (los otros cuatro lo tienen de Muy Bajo).

Todas las premisas sobre las entidades que debieron ser más favorecidas o menos favorecidas se hacen desde una perspectiva de equidad distributiva, que privilegia a los estados con peores condiciones sociales y que, en sentido inverso, propone menos privilegios para las entidades con mejores condiciones sociales.

El estado que se encuentren entre las cinco entidades con mayor Índice de Ingreso (II) serán considerados como uno de los estados con mayor II, y a la inversa, si un estado está entre los cinco primeros con menor II, será considerado como uno de los estados con menor II. Lo mismo se dirá para cada relación entidad-índice.

Las cinco entidades con **menor monto asignado en 2003** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Baja California Sur	\$2,135,498.00	Muy Bajo	1.05	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Sinaloa	\$2,107,461.83	Muy Bajo	1.92	Muy Bajo	Muy Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Tabasco	\$1,493,569.00	Muy Bajo	0.78	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Tamaulipas	\$2,242,137.00	Muy Bajo	0.13	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto
Zacatecas	\$2,201,237.00	Muy Bajo	4.76	Bajo	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo

\$10,179,902.83

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Entre las entidades con menos monto asignado deberían estar aquellas con menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Sinaloa</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> <li>Zacatecas (uno de los estados con menor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		3	2
<b>Balance</b>		Neutral negativo	

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): las entidades con menor presupuesto deberían ser aquellas con menor marginación (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Sinaloa</li> <li>Tabasco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas</li> <li>Zacatecas</li> </ul>
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>		Neutral	

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): Los estados con menor monto debieran ser aquellos con mayor desarrollo relativo al género (IRG) y mayor potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur (uno de los estados con mayor IRG e IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sinaloa</li> <li>Tabasco</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>		Neutral	

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor monto asignado debe corresponder a mayores niveles de desarrollo humano.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aguascalientes</li> <li>Baja California Sur</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>		Neutral	

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **mayor monto asignado en 2003** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Chiapas	\$17,246,906.00	Medio	1.68	Muy Bajo	Muy Alto	Muy Bajo	Muy alto	Muy Bajo	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo
Chihuahua	\$26,537,262.00	Alto	2.78	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto	Alto
Distrito Federal	\$38,005,789.00	Muy Alto	1.88	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Alto	Muy bajo	Muy Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
Edo. de México	\$18,897,949.00	Medio	0.52	Muy Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Oaxaca	\$25,349,628.00	Alto	2.06	Muy Bajo	Muy Alto	Muy Bajo	Muy alto	Muy Bajo	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo
	<b>\$126,037,534.00</b>										

Población en **situación de pobreza (IPH e II)**: Las entidades con mayor presupuesto debieran ser las de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor II)</li> <li>DF (primer lugar nacional en menor IPH y mayor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de exclusión y **marginación (IM)**: Mayor presupuesto a un estado debiera corresponder a mayor marginación en el mismo (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con mayor IM)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua</li> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distrito Federal (entidad con menor IM del País)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>	Neutral positivo		

Población en situación de **desigualdad por género (IRG e IPG)**: Mayor presupuesto debería corresponder a mayor desigualdad por género (menor IRG e IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con menor IRG)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IRG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IRG)</li> <li>Distrito Federal (uno de los estados con mayor IRG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	Neutral positivo		

Población en situación de **vulnerabilidad social (IDH e IRD)**: Mayor presupuesto debiera corresponder a menor desarrollo humano (IDH e IRD).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chiapas (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado de México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> <li>Distrito Federal (entidad con mayor IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	Neutral		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **menor porcentaje de su población beneficiada** por el PCS en **2003** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Durango	\$2,843,244.00	Muy Bajo	0.44	Muy Bajo	Muy Bajo	Bajo	Medio	Medio	Muy Alto	Medio	Medio
Edo. de México	\$18,897,949.00	Medio	0.52	Muy Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio
Nuevo León	\$4,138,112.00	Muy Bajo	0.54	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Alto	Muy bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto
San Luis Potosí	\$5,720,910.00	Muy Bajo	0.59	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Tamaulipas	\$2,242,137.00	Muy Bajo	0.13	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto

\$33,842,352.00

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con menor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo León (uno de los estados con menor IPH y mayor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durango</li> <li>Estado de México</li> <li>San Luis Potosí</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>	1	4	
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con menos porcentaje de beneficiarios debieran ser aquellos con menos IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo León (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durango</li> <li>Estado de México</li> <li>San Luis Potosí</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>	1	4	
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): menos beneficiarios deben corresponder a niveles altos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo León (uno de los estados con mayor IRG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durango</li> <li>Estado de México</li> <li>San Luis Potosí</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor porcentaje de beneficiarios debiera corresponder a que hay mayor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo León (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Durango</li> <li>Estado de México</li> <li>San Luis Potosí</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>	1	4	
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **mayor porcentaje de su población beneficiada** por el PCS en **2003** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de pob. benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo o Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Coahuila	\$10,002,453.00	Bajo	13.80	Muy Alto	Muy Bajo	Alto	Muy bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto
Chihuahua	\$26,537,262.00	Alto	2.78	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto	Alto
Querétaro	\$8,133,871.00	Bajo	2.86	Muy Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Muy Bajo	Medio	Medio
Sonora	\$4,941,576.00	Muy Bajo	4.19	Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Zacatecas	\$2,201,237.00	Muy Bajo	4.76	Bajo	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
	<b>\$51,816,399.00</b>										

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con mayor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zacatecas (uno de los estados con menor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Querétaro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila (uno de los estados con menor IPH)</li> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor II)</li> <li>Sonora (uno de los estados con menor IPH)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	1	3
<b>Balance</b>	<b>Negativo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con mayor porcentaje de beneficiarios deberían ser aquellos con mayor IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua</li> <li>Querétaro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sonora</li> <li>Zacatecas</li> <li>Coahuila (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		4	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral negativo</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): mayor porcentaje de beneficiarios debe corresponder a niveles bajos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Querétaro (es estado con menor IPG del País)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila</li> <li>Sonora</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IRG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	3	1
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Mayor porcentaje de beneficiarios debería corresponder a menor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Querétaro</li> <li>Sonora</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		3	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.



## Resumen del análisis del PCS 2003:

### Población en situación de **pobreza** (IPH e II):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		3	2
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	4	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	1	1	3
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>7</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

### Población en situación de exclusión y **marginación** (IM):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		5	
Estados con mayor monto	2	2	1
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	4	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		4	1
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>2</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Positivo</b>		

### Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	3	1
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	3	1
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	1	3	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

### Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		5	
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	4	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		3	2
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>4</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

### **Balance general PCS 2003:**

	Positivos	Neutrales	Negativos
Población en situación de <b>pobreza</b> (IPH e II)	4	9	7
Población en situación de exclusión y <b>marginación</b> (IM):	3	15	2
Población en situación de <b>desigualdad por género</b> (IRG e IPG):	5	10	5
Población en situación de <b>vulnerabilidad social</b> (IDH e IRD):	3	13	4
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>47</b>	<b>18</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

### 3.6 Análisis de resultados del Programa de Coinversión Social 2004

Nivel	Entidades por nivel de monto asignado	%	Entidades por nivel respecto al porcentaje de la población que fue beneficiada por el PCS	%
Muy Alto	1	3.13	1	3.13
Alto	1	3.13	2	6.25
Medio	3	9.38	3	9.38
Bajo	8	25.00	12	37.50
Muy Bajo	19	59.38	14	43.75
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

En 2004 los cinco estados con mayor presupuesto, en su conjunto, recibieron poco más de once veces lo que los cinco estados con menor presupuesto. Sólo el DF tuvo más de tres veces y media el presupuesto que los cinco estados con menor presupuesto. Veracruz que fue el estado con menos presupuesto de los cinco más privilegiados en este sentido, tuvo casi nueve millones de pesos más que los cinco estados menos favorecidos.

Respecto a la relación presupuesto-beneficiarios, en los cinco estados con mayor presupuesto la situación mejoró sin llegar al ideal de que los estados con mayor presupuesto alcancen niveles altos de beneficiarios. Lo que en realidad se dio fue que uno de esos estados tuvo nivel Muy Bajo, tres tuvieron nivel Bajo y uno tuvo nivel Medio. La mejora se dio en el sentido de que en 2003 los cinco estados con mayor presupuesto tuvieron nivel de Muy Bajo en cuanto a beneficiarios alcanzados.

Todas las premisas sobre las entidades que debieron ser más favorecidas o menos favorecidas se hacen desde una perspectiva de equidad distributiva, que privilegia a los estados con peores condiciones sociales y que, en sentido inverso, propone menos privilegios para las entidades con mejores condiciones sociales.

El estado que se encuentren entre las cinco entidades con mayor Índice de Ingreso (II) serán considerados como uno de los estados con mayor II, y a la inversa, si un estado está entre los cinco primeros con menor II, será considerado como uno de los estados con menor II. Lo mismo se dirá para cada relación entidad-índice.

Las cinco entidades con menor monto asignado en 2004 fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población beneficiada por el PCS	Nivel respecto a % de pob. benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Baja Calif. Sur	\$2,957,675.00	Muy Bajo	1.01	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Tabasco	\$3,667,244.00	Muy Bajo	0.46	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Tamaulipas	\$1,996,991.00	Muy Bajo	0.42	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto
Tlaxcala	\$4,707,367.00	Muy Bajo	1.41	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo
Zacatecas	\$3,004,492.80	Muy Bajo	1.44	Muy Bajo	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo

\$16,333,769.80

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Entre las entidades con menos monto asignado deberían estar aquellas con menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> <li>Tlaxcala (uno de los estados con menor II)</li> <li>Zacatecas (uno de los estados con menor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		2	3
<b>Balance</b>	<b>Negativo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): las entidades con menor presupuesto deberían ser aquellas con menor marginación (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tlaxcala</li> <li>Zacatecas</li> </ul>
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): Los estados con menor monto debieran ser aquellos con mayor desarrollo relativo al género (IRG) y mayor potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur (uno de los estados con mayor IRG y el de mayor IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas (uno de los estados con menor IPG)</li> <li>Tlaxcala (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	2	2
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor monto asignado debe corresponder a mayores niveles de desarrollo humano.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tlaxcala</li> <li>Zacatecas</li> </ul>
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **mayor monto asignado en 2004** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de poblac benef por el PCS	Nivel respecto a % de pob benef.	Nivel de índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de índice de ingreso (II)	Nivel de índice de Marginación (IM)	Nivel de índice de Desarrollo o Relativo al Género (IRG)	Nivel de índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Chihuahua	\$29,681,187.43	Regular	5.14	Medio	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Medio	Alto	Alto
Distrito Federal	\$58,695,654.43	Muy Alto	4.07	Bajo	Muy Bajo	Muy Alto	Muy bajo	Muy Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
Oaxaca	\$42,674,190.43	Alto	4.64	Bajo	Muy Alto	Muy Bajo	Muy alto	Muy Bajo	Medio	Muy Bajo	Muy Bajo
Puebla	\$26,975,344.43	Regular	3.07	Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo
Veracruz	\$25,304,646.03	Bajo	2.51	Muy Bajo	Alto	Muy Bajo	Muy alto	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo
	<b>\$183,331,022.75</b>										

Población en **situación de pobreza (IPH e II)**: Las entidades con mayor presupuesto debieran ser las de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con mayor IPH y menor II)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puebla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor II)</li> <li>DF (primer lugar nacional en menor IPH y mayor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	Neutral		

Población en situación de exclusión y **marginación (IM)**: Mayor presupuesto a un estado debiera corresponder a mayor marginación en el mismo (IM)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con mayor IM)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con mayor IM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua</li> <li>Puebla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DF (primer lugar nacional en menor IM)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>	Neutral Positivo		

Población en situación de **desigualdad por género (IRG e IPG)**: Mayor presupuesto debería corresponder a mayor desigualdad por género (menor IRG e IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IRG)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con menor IRG e IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DF</li> <li>Puebla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IRG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>	Neutral Positivo		

Población en situación de **vulnerabilidad social (IDH e IRD)**: Mayor presupuesto debiera corresponder a menor desarrollo humano (IDH e IRD).

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oaxaca (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> <li>Veracruz (uno de los estados con menor IDH e IRD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puebla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chihuahua (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> <li>Distrito Federal (entidad con mayor IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	1	2
<b>Balance</b>	Neutral		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con menor porcentaje de su población beneficiada por el PCS en 2004 fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población beneficiada por el PCS	Nivel respecto a % de pob. benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Baja California Sur	\$2,957,675.00	Muy Bajo	1.01	Muy Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Muy Alto	Alto	Alto
Tabasco	\$3,667,244.00	Muy Bajo	0.46	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Tamaulipas	\$1,996,991.00	Muy Bajo	0.42	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto
Tlaxcala	\$4,707,367.00	Muy Bajo	1.41	Muy Bajo	Muy Bajo	Muy Bajo	Medio	Bajo	Muy Bajo	Bajo	Bajo
Zacatecas	\$3,004,492.80	Muy Bajo	1.44	Muy Bajo	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Bajo

\$16,333,769.80

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con menor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de menor pobreza (IPH) y mayor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Tamaulipas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco (uno de los estados con mayor IPH)</li> <li>Zacatecas (uno de los estados con menor II)</li> <li>Tlaxcala (uno de los estados con menor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		2	3
<b>Balance</b>		Negativo	

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con menos porcentaje de beneficiarios debieran ser aquellos con menos IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Tlaxcala</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>		Neutral	

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): menos beneficiarios deben corresponder a niveles altos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur (uno de los estados con mayor IRG y el estado con mayor IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tabasco</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tamaulipas (uno de los estados con menor IPG)</li> <li>Tlaxcala (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	1	2	2
<b>Balance</b>		Neutral Negativo	

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Menor porcentaje de beneficiarios debiera corresponder a que hay mayor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja California Sur</li> <li>Tabasco</li> <li>Tamaulipas</li> <li>Tlaxcala</li> <li>Zacatecas</li> </ul>	
<b>Resumen</b>		5	
<b>Balance</b>		Neutral	

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

Las cinco entidades con **mayor porcentaje de su población beneficiada** por el PCS en **2004** fueron:

Entidad	Presupuesto		Beneficiarios		Pobreza		Margin. / exclusión	Desigualdad por género		Vulnerabilidad social	
	Monto PCS	Nivel de monto	% de población beneficiada por el PCS	Nivel respecto a % de pob. benef.	Nivel de Índice de Pobreza Humana (IPH)	Nivel de Índice de ingreso (II)	Nivel de Índice de Marginación (IM)	Nivel de Índice de Desarrollo Relativo al Género (IRG)	Nivel de Índice de Potenciación de Género (IPG)	Nivel de Índice de Desarr. Humano (IDH)	Nivel de Índice Refinado de Desarrollo (IRD)
Coahuila	\$17,088,474.43	Bajo	6.91	Medio	Muy Bajo	Alto	Muy bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto
Colima	\$4,865,937.00	Muy Bajo	12.17	Muy Alto	Muy Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio	Medio
Nayarit	\$5,597,025.05	Muy Bajo	6.57	Medio	Bajo	Muy Bajo	Alto	Bajo	Muy Alto	Bajo	Bajo
Querétaro	\$16,900,586.00	Bajo	7.67	Alto	Bajo	Medio	Medio	Medio	Muy Bajo	Medio	Medio
Quintana Roo	\$6,603,294.29	Muy Bajo	7.88	Alto	Muy Bajo	Alto	Medio	Alto	Muy Bajo	Alto	Alto

**\$51,055,316.77**

Población en situación de **pobreza** (IPH e II): Los estados con mayor porcentaje de población beneficiada deberían ser los de mayor pobreza (IPH) y menor ingreso (II)

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Colima</li> <li>Nayarit</li> <li>Querétaro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila (uno de los estados con menor IPH)</li> <li>Quintana Roo (uno de los estados con mayor II)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		3	2
<b>Balance</b>		<b>Neutral Negativo</b>	

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM): Los estados con mayor porcentaje de beneficiarios deberían ser aquellos con mayor IM

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Colima</li> <li>Nayarit</li> <li>Querétaro</li> <li>Quintana Roo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila (uno de los estados con menor IM)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		4	1
<b>Balance</b>		<b>Neutral Negativo</b>	

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG): mayor porcentaje de beneficiarios debe corresponder a niveles bajos de desarrollo relativo al género (IRG) y de potenciación del género (IPG)

	Positivos	Neutrales	Negativos
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Querétaro (uno de los estados con menor IPG)</li> <li>Quintana Roo (uno de los estados con menor IPG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila</li> <li>Colima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nayarit (uno de los estados con mayor IPG)</li> </ul>
<b>Resumen</b>	2	2	1
<b>Balance</b>		<b>Neutral Negativo</b>	

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD): Mayor porcentaje de beneficiarios debería corresponder a menor desarrollo humano en la entidad.

	Positivos	Neutrales	Negativos
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Colima</li> <li>Nayarit</li> <li>Querétaro</li> <li>Quintana Roo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coahuila (uno de los estados con mayor IDH e IRD)</li> </ul>
<b>Resumen</b>		4	1
<b>Balance</b>		<b>Neutral Negativo</b>	

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

## Resumen del análisis del PCS 2004:

Población en situación de **pobreza** (IPH e II):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		2	3
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada		2	3
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		3	2
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
<b>Balance</b>	<b>Negativo</b>		

Población en situación de exclusión y **marginación** (IM):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		5	
Estados con mayor monto	2	2	1
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada		5	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		4	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>2</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **desigualdad por género** (IRG e IPG):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto	1	2	2
Estados con mayor monto	2	2	1
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada	1	2	2
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada	2	2	1
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral</b>		

Población en situación de **vulnerabilidad social** (IDH e IRD):

	Positivos	Neutrales	Negativos
Entidades con menor monto		5	
Estados con mayor monto	2	1	2
Entidades con menor porcentaje de su población beneficiada		5	
Entidades con mayor porcentaje de su población beneficiada		4	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>3</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

### Balance general PCS 2004:

	Positivos	Neutrales	Negativos
Población en situación de <b>pobreza</b> (IPH e II)	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>10</b>
Población en situación de exclusión y <b>marginación</b> (IM):	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>2</b>
Población en situación de <b>desigualdad por género</b> (IRG e IPG):	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
Población en situación de <b>vulnerabilidad social</b> (IDH e IRD):	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>47</b>	<b>21</b>
<b>Balance</b>	<b>Neutral Negativo</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO y PNUD.

## **4. Conclusiones y Recomendaciones**

### **Conclusiones**

1. Siendo un programa del Ramo 20 Superación de la Pobreza, el Programa de Coinversión Social tiene la importancia de ser una puerta del Gobierno Federal para las vinculaciones intersectoriales, especialmente con las Organizaciones de la Sociedad Civil, como reflejo de los tiempos modernos en que la sociedad es más activa, participativa y organizada.

2. El Programa de Coinversión Social tiene hoy día diferencias esenciales respecto a su concepción y operación en la administración 1995-2000 del Gobierno Federal. Estas diferencias se pueden desagregar en “conceptuales” y “operativas”.

Las diferencias conceptuales son:

- La transformación del Fondo de Coinversión Social en Programa de Coinversión Social. El concepto de “fondo” emula a un cúmulo de recursos financieros a disposición de ciertos agentes, sin que se defina necesariamente para qué fines se utilizarán. Al hablar de un “programa” se infiere una planeación de actividades en torno a un fin específico, con normas, procedimientos, recursos e instrumentos de verificación de sus logros.
- El direccionamiento de los recursos del Programa de Coinversión Social hacia temas sociales específicos.
- El entorno de transparencia, signo del avance del País en materia de democracia. La gestión pública transparente implica la definición de los procesos y actividades de los Programas gubernamentales, así como la implementación de medios de acceso a la información que estos generan.
- El contexto de legislación en torno al apoyo del Gobierno Federal a las Organizaciones de la Sociedad Civil (la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil).



Las diferencias operativas respecto a la administración 1995-2000 son la puesta en práctica de las diferencias conceptuales. Ciertamente la mayor definición de procedimientos, requisitos y criterios para la toma de decisiones se traducen en mayores requerimientos, tanto para los usuarios como para los operadores del Programa de Coinversión Social. Sin embargo tales requerimientos garantizan indudablemente mayor objetividad y legitimidad del Programa.

Otra diferencia operativa significativa es la utilización de sistemas electrónicos de manejo y operación del Programa como respuesta a la mayor asignación de recursos.

**3.** El análisis de impacto del Programa de Coinversión Social propuesto en este estudio arroja que sólo en uno de los cuatro años analizados se puede hablar de un ejercicio del Programa con resultados en cierta medida positivos, que fue 2001, precisamente el primer año de la Administración 2000-2006 del Gobierno Federal (considerando que el inicio de la administración comenzó en el último mes del año 2000). Los otros tres años (2002-2004) obtuvieron un balance más bien negativo, que se vio resaltado en 2004 ya que ese año hubo más incidencias en estados contrarias a un sentido de equidad distributiva.

Es evidente, por tanto, que en los años analizados no se operó el Programa de Coinversión Social desde una perspectiva de equidad distributiva, entendida esta como la elaboración y aplicación del presupuesto público a partir de criterios definidos cuyo origen son los propósitos de la justicia social (la distribución del bienestar y la riqueza).

Se podría argumentar que sólo por el hecho de que los resultados del Programa de Coinversión Social no se adecuen a los índices seleccionados en este estudio no quiere decir que no se hayan predefinido criterios de asignación de presupuesto por

estado o región. Pero si es que efectivamente hubo criterios en la asignación del presupuesto en estos años, se intuye que tales criterios atienden más a una lógica operativa que a una lógica de equidad distributiva, ya que resulta a todas luces contradictorio que en algunos años se haya privilegiado tanto al Distrito Federal y a Chihuahua (entidades con buenos estándares socioeconómicos) como a Chiapas y Oaxaca (estados con indicadores socioeconómicos bajos en general).

4. Llama la atención que en los cuatro años analizados aparecen Chiapas, Chihuahua y el Distrito Federal dentro de los cinco estados con mayores recursos aplicados en proyectos; y que a la vez, en los cuatro años aparezcan Baja California Sur y Tabasco dentro de los cinco estados con menores recursos del Programa de Coinversión Social aplicados en proyectos (y en tres de los cuatro años aparece también Tamaulipas en este rubro).

Lo anterior habla de la presencia de posibles factores que definen la asignación de presupuesto y los resultados del Programa de Coinversión Social:

- Demanda diferente del Programa en las diferentes entidades. Esto se puede deber a dos motivos:
  - lo que algunos llaman la “densidad organizacional” de la entidad, que se refiere a la cantidad de Organizaciones en la entidad y el porcentaje de población que pertenecen a una o más Organizaciones (esta densidad organizacional es mayor en unas entidades que en otras), y
  - el interés y capacidad de las Organizaciones de incidir en ciertos estados aunque su domicilio esté en otra entidad (como sucede con muchas Organizaciones del Distrito Federal)
- Capacidades de gestión distintas entre las Delegaciones de la SEDESOL en los estados.
- Aspectos coyunturales que se traducen en convocatorias temáticas del Programa de Coinversión Social. Básicamente se hace referencia a dos situaciones:

- los puntos de la agenda social y política que resultan de particular interés a los cuadros directivos a cargo del Programa de Coinversión Social
- los casos en que haya coincidencia de intereses y voluntad política para convenir alianzas estratégicas del Indesol con otros actores sociales, que se derivan en convocatorias con impacto principal o exclusivo en determinada entidad o Municipio.

**5.** Independientemente de lo descrito en el punto anterior, es remarcable la diferencia de recursos a proyectos con incidencia en el Distrito Federal respecto al resto de las entidades. Ciertamente es que, por un lado, el DF cuenta con una alta densidad organizacional y que, por el otro, el Indesol representa el referente de la gestión del Programa de Coinversión Social a nivel nacional por la sencilla razón de que es la dependencia responsable del mismo. Pero la cantidad de recursos centralizados en proyectos con incidencia en el DF invita a pensar en que la oferta de recursos del Programa es sensiblemente mayor en la capital que en los estados. Lo anterior no significa solo inequidad en la distribución de los recursos federales, sino que provoca que las Organizaciones perciban mayores posibilidades de resultar apoyadas si participan en el DF que en sus estados de residencia, generando así un círculo vicioso: aunque se desee asignar mayores recursos a los estados con mayores necesidades socioeconómicas, la mayor demanda del Programa de Coinversión Social está en el DF, por lo que administrativamente resulta inconveniente hacer ese traslado de recursos a los estados, ya que se corre el peligro de que ahí no se utilicen y haya sub-ejercicio del presupuesto.

**6.** Del análisis de resultados del Programa de Coinversión Social en torno al porcentaje de población beneficiada en cada entidad, se observa que no hay una correlación entre una mayor cantidad de presupuesto a proyectos con incidencia en determinada entidad y el porcentaje de población de esa entidad que resultó beneficiada por el Programa. De hecho, de los cuatro analizados, sólo en 2004 se dio

el caso que en una de las entidades con mayor presupuesto asignado a proyectos resultó en un nivel de beneficiarios Medio (porcentaje de población de la entidad beneficiada por el Programa). En el resto de los casos en los cuatro años el nivel de beneficiarios alcanzado en los estados con mayor presupuesto fue de Bajo o Muy Bajo. El mayor ejemplo de esto es 2003, en que los cinco estados con mayor presupuesto a proyectos lograron un nivel de beneficiarios alcanzado de Muy Bajo.

No se debe omitir que los proyectos son ejecutados por las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Instituciones Académicas o de Investigación y los Municipios apoyados por el Programa, y por lo tanto la cantidad de beneficiarios alcanzados depende de más de ellos que del Indesol o de la SEDESOL, sin que ello signifique que los apoyos del Programa se hacen desde una perspectiva de corresponsabilidad (responsabilidad compartida).

## **Recomendaciones**

1. Para impulsar y fortalecer a las OSC, el Gobierno puede fomentar las relaciones fructíferas entre estas y otros actores sociales. Específicamente se recomienda impulsar las relaciones de las OSC con el Poder Legislativo y con la academia.

El diálogo constante entre la sociedad civil y los Poderes Legislativos (estatales y federal) redundaría en la participación de las OSC en las políticas públicas como un imperativo, así como en la aportación de experiencias y conocimientos de la sociedad civil en la actividad legislativa.

Por otro lado la mayor vinculación entre OSC e instituciones académicas y de investigación permitirá el intercambio de experiencias y conocimientos. Como se vio en este trabajo, uno de los mayores retos de las OSC en México es su profesionalización, entendida esta como la apropiación y utilización de capacidades,

técnicas y conocimientos que permitan reforzar sus acciones e impacto. Por otro lado sin duda las OSC superan a la academia en experiencia en campo respecto a una buena diversidad de temas sociales. El potencial de relacionar a estos sectores es vislumbra, por tanto, enorme.

Ciertamente las relaciones de las OSC con los Poderes Legislativos y la academia se proponen no se pueden tomar como responsabilidad de un gobierno. Pero sí es responsabilidad de los gobiernos promover el desarrollo de la sociedad que conduce, por lo que no resultaría vano incursionar en la promoción de nuevas formas de vinculaciones estratégicas entre los actores sociales.

**2.** Como se vio en al apartado “1.3.1 Las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Gobierno Federal”, un riesgo importante de las nuevas relaciones entre las OSC y el gobierno es la “administrativización” (por llamarla de alguna forma) de dichas relaciones. Actualmente se observa que en un afán de reducir los espacios de discrecionalidad y corrupción el Gobierno implementa cada vez mayores medidas de control, no de las OSC en sí sino de la forma de interactuar con ellas.

El inicio de la implementación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil ha redundado en dificultades administrativas para las OSC, ya que de acuerdo a la Ley, para que una OSC pueda acceder a cualquier apoyo del Gobierno Federal es necesario que esté inscrita en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. El trámite de la inscripción no es en realidad difícil si la OSC en cuestión cumple los requisitos, pero el problema para muchas ha sido precisamente cumplirlos. Para hacerlo muchas de ellas se han visto en necesidad llevar a cabo modificaciones en sus estatutos que requieren inversión de tiempo y dinero.

Igualmente el Programa de Coinversión Social hace cada vez mayores requerimientos a las OSC para que puedan participar (específicamente documentos

extra, formatos con demasiada información qué contestar y formas cada vez más difíciles de comprobar la aportación que hará la Organización o Institución a su proyecto). Por lo menos esta tendencia se observó hasta 2004.

Si se desea fortalecer la relación OSC-Gobierno se deben aligerar los requerimientos y condicionantes impuestas por ambas partes, pero sin perder de vista el espíritu que origina los requerimientos actuales del Gobierno: transparencia, no discrecionalidad, no corrupción. El mecanismo establecido por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para regular los apoyos del Gobierno a las OSC deben ser tomados por las instituciones gubernamentales como suficientes al momento de plantear sus requerimientos a las OSC para acceder a los apoyos específicos que ofrecen, sin establecer nuevas obligaciones o restricciones.

**3.** La evolución de las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social ha resultado positiva en dos sentidos: por un lado se hace cada vez más específico el fin que persigue el Programa, definiendo a mayor detalle la población objetivo y el tipo de organizaciones e instituciones que pueden participar en él, aunque en 2004 se observa que el énfasis del objetivo general del Programa está en la corresponsabilidad con los actores sociales y no en el desarrollo social de la población objetivo; por el otro, cada vez hay mayor definición de los procesos que se deben seguir en la operación del Programa, lo cual representa mayores cargas de trabajo tanto para el INDESOL como para las organizaciones y las instituciones participantes, pero a la vez reduce sin duda los posibles espacios de corrupción, discrecionalidad y opacidad en la asignación de los apoyos.

En este sentido la recomendación será también en dos sentidos para el momento de plasmar en la normatividad la visión estratégica del Programa: no perder de vista que los recursos del Ramo 20 están etiquetados de manera exclusiva para el desarrollo social y la superación de la pobreza, por lo que en el caso del Programa de

Coinversión Social el apoyo a los actores sociales deben verse como el medio y no como el fin del Programa. La alianza del gobierno con la sociedad civil no es una responsabilidad del gobierno ni de la sociedad civil, sino una estrategia sin duda fundamental para el logro de objetivos comunes; pero procurar la superación de la pobreza sí es una obligación del gobierno. Por el otro lado se recomienda procurar disminuir las dificultades operativas que emanan del mayor detalle de los procesos del Programa en su normatividad, esto sin detrimento de los avances hechos en términos de transparencia y combate a la corrupción.

4. Existen por lo menos tres factores que deben considerarse en un análisis exhaustivo del Programa de Coinversión Social a nivel entidades:

- La densidad organizacional en cada entidad. Mayor densidad organizacional en una entidad aumenta la demanda potencial del Programa en esa entidad, y viceversa. Es muy probable que una buena parte de los resultados observados dependa de la densidad organizacional en cada estado.
- La capacidad de gestión de los funcionarios de la SEDESOL en los estados. De poco servirá un trabajo de análisis de las condiciones socioeconómicas de las entidades y de su densidad organizacional si al momento de asignar mayor presupuesto a los estados que más lo ameriten no hay capacidad de operar esos recursos
- Los proyectos no apoyados por el Programa. Algunos estados que debieran ser prioritarios, no resultan serlo al momento del apoyo a los proyectos. Esta situación puede deberse no sólo a una demanda baja del Programa de Coinversión Social en el estado o a una falta de capacidad de gestión por parte de los servidores públicos de la SEDESOL, sino a una carencia de profesionalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el estado que les impida presentar proyectos de calidad, susceptibles de ser apoyados. Por ello, un análisis más exhaustivo del Programa de Coinversión Social debe considerar una revisión de los proyectos que han participado pero que no han resultado apoyados, con el objetivo de detectar sus debilidades más frecuentes e

implementar una estrategia de capacitación y profesionalización de las Organizaciones en ese sentido. Ese es precisamente un reto actual de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México.

Cada uno de estos puntos se proponen como una invitación a nuevos proyectos de análisis e investigación.

**5.** Al haber factores fuera del control del Indesol como coordinador del Programa de Coinversión Social (los vistos en el punto anterior), resulta en suma difícil hacer una planeación del Programa que priorice la asignación del presupuesto con base exclusivamente en indicadores socioeconómicos. Sin embargo sí se puede incentivar que las Organizaciones dirijan sus proyectos hacia los estados y regiones más pobres y vulnerables del País, ofreciendo mayores cantidades de apoyo a aquellos proyectos que cumplan esta característica.

De hecho así lo hacía la convocatoria “Focalizada” que operó en 2001 y 2002, ya que ofrecía a las Organizaciones la posibilidad de acceder a la cantidad máxima de apoyo del Programa (un millón de pesos) si el proyecto tenía impacto en las denominadas Microrregiones (las regiones con mayores índices de pobreza y marginación detectadas por CONAPO, INEGI y SEDESOL), siendo esa la principal característica de la convocatoria.

Además de recuperar el concepto de la convocatoria Focalizada, se podrían emitir convocatorias específicamente para el apoyo a proyectos en las entidades prioritarias de acuerdo a determinados indicadores socioeconómicos relacionados a la población objetivo del Programa, como son los utilizados en el presente estudio.



## ANEXOS

### Anexo 1.

#### Propuesta metodológica de Vicente Arredondo para la clasificación de las OSC en México<sup>4</sup>.

Variable	Sub-variable	Clasificación
Jurídico-legal		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituidas legalmente (especificando figura jurídica)</li> <li>• No constituidas legalmente</li> </ul>
Por su temporalidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las que duran hasta resolver su causa</li> <li>• Las de tiempo indefinido</li> </ul>
Por su forma de gobernarse		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las que son orientadas por un liderazgo</li> <li>• Las de orden colegiado</li> <li>• Las que cuentan con una reglamentación acordada</li> </ul>
Por sus propósitos	Por la necesidad que las creó	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las que buscan cubrir necesidades de los propios miembros</li> <li>• Las que promueven conciencia y acciones colectivas</li> <li>• Las de ayuda a terceros</li> </ul>
	Por su causa mayor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A favor de la naturaleza</li> <li>• Por el goce de derechos individuales</li> <li>• Por el goce de derechos sociales</li> </ul>
	Por la causa particular	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ayuda asistencial</li> <li>• de promoción de personas u organizaciones</li> <li>• de promoción del desarrollo económico</li> <li>• de promoción de la conciencia y la participación cívica</li> <li>• de promoción de la cultura</li> </ul>
Por la población con la que trabajan	Por las condiciones de su población objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• de beneficio a personas que no pueden ayudarse a sí mismas</li> <li>• de impulso a las personas a autogestionar su desarrollo</li> </ul>

<sup>4</sup> Arredondo Ramírez, Vicente. "Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada" en la revista Sociedad Civil: Análisis y debates no. Vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. 1997.

	Por el tipo de población que atienden	Se podrían distinguir varios grupos en situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"><li>• Migrantes</li><li>• niños en situación o riesgo de calle</li><li>• discapacitados</li><li>• campesinos sin tierras</li><li>• adultos mayores</li></ul>
--	---------------------------------------	--

Continúa.

<b>Variable</b>	<b>Sub-variable</b>	<b>Clasificación</b>
Por su forma de trabajar	Por su metodología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asistencial (el beneficiario recibe pasivamente la ayuda)</li> <li>• De promoción del desarrollo (se enseña a las personas a organizarse y buscar su propio desarrollo)</li> </ul>
	Por su estrategia de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De trabajo sobre los efectos de una problemática</li> <li>• De trabajo sobre las causas</li> </ul>
	Por el tiempo-impacto que pretenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De impacto a corto plazo</li> <li>• De impacto a mediano y largo plazo</li> </ul>
	Por su modelo operativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De trabajo directamente con la población objetivo</li> <li>• De apoyo técnico o financiero a las primeras<sup>5</sup></li> </ul>
	Por su táctica de relación con el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independientes al Gobierno</li> <li>• Opositoras al Gobierno</li> <li>• Las que colaboran con el Gobierno</li> </ul>
	Por el supuesto inicial que adopten para lograr el cambio social que buscan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las que tienen como principio del cambio a la mentalidad o la actitud de la persona</li> <li>• Las que tienen como principio del cambio a la modificación de las condiciones estructurales de la exclusión y la marginación</li> </ul>
Por su ámbito de influencia	Por ámbito geográfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural</li> <li>• Urbano</li> <li>• Mixto</li> </ul>
	Por la escala de su trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local</li> <li>• Regional</li> <li>• Nacional</li> <li>• Internacional</li> </ul>

<sup>5</sup> Estas organizaciones son conocidas como de segundo piso, porque no realizan trabajo de campo directamente, sino de impulso y promoción a aquellas que sí lo hacen, las de *primer piso* y a sus liderazgos.

## **Anexo 2.**

### **Los ejes rectores de la política social de acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la Pobreza: Una tarea Contigo<sup>6</sup>.**

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas
2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno
5. Generar una política social con, de y para los pobres
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social
7. Proteger a las familias en condición de pobreza
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres
13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo.

**Anexo 3.**  
**Índice de Pobreza Humana por entidad en México.**

	<b>Entidad</b>	<b>Población en la entidad (INEGI 2000)</b>	<b>Índice de Pobreza Humana 2000</b>	<b>Nivel de Pobreza Humana (PNUD)</b>	<b>Nivel de Pobreza Humana (México)</b>
1	Distrito Federal	8,605,239	3.965298273	Muy Bajo	Muy Bajo
2	Nuevo León	3,834,141	4.270198462	Muy Bajo	Muy Bajo
3	Coahuila	2,298,070	4.271089985	Muy Bajo	Muy Bajo
4	Sonora	2,216,969	4.825944204	Muy Bajo	Muy Bajo
5	Aguascalientes	944,285	4.865770882	Muy Bajo	Muy Bajo
6	Baja California	2,487,367	4.908324266	Muy Bajo	Muy Bajo
7	Baja California Sur	424,041	5.322735052	Muy Bajo	Muy Bajo
8	Colima	542,627	5.892610578	Muy Bajo	Muy Bajo
9	Chihuahua	3,052,907	5.98407704	Muy Bajo	Muy Bajo
10	Durango	1,448,661	6.074469494	Muy Bajo	Muy Bajo
11	Tamaulipas	2,753,222	6.42090189	Muy Bajo	Muy Bajo
12	Tlaxcala	962,646	6.684178447	Muy Bajo	Muy Bajo
13	Quintana Roo	874,963	6.780031406	Muy Bajo	Muy Bajo
14	Sinaloa	2,536,844	6.788078908	Muy Bajo	Muy Bajo
15	Morelos	1,555,296	7.624222595	Muy Bajo	Bajo
16	Nayarit	920,185	7.65958906	Muy Bajo	Bajo
17	Jalisco	6,322,002	7.934778692	Muy Bajo	Bajo
18	Querétaro	1,404,306	8.106360499	Muy Bajo	Bajo
19	Zacatecas	1,353,610	8.238967246	Muy Bajo	Bajo
20	Guanajuato	4,663,032	9.320171871	Muy Bajo	Bajo
21	Yucatán	1,658,210	9.71700294	Muy Bajo	Bajo
22	Campeche	690,689	9.724319924	Muy Bajo	Bajo
23	Michoacán	3,985,667	10.48845107	Muy Bajo	Bajo
24	Estado de México	13,096,686	11.57387951	Muy Bajo	Medio
25	Puebla	5,076,686	12.06212058	Muy Bajo	Medio
26	Hidalgo	2,235,591	12.06559021	Muy Bajo	Medio
27	San Luis Potosí	2,299,360	12.10616299	Muy Bajo	Medio
28	Tabasco	1,891,829	12.42524517	Muy Bajo	Medio
29	Veracruz	6,908,975	15.12183609	Muy Bajo	Alto
30	Oaxaca	3,438,765	18.33198066	Muy Bajo	Muy Alto
31	Chiapas	3,920,892	19.1923587	Muy Bajo	Muy Alto
32	Guerrero	3,079,649	20.90199544	Bajo	Muy Alto

Fuente: PNUD.

**Anexo 4.**  
**Índice de Ingreso por entidad en México**

	<b>Entidad</b>	<b>Población en la entidad (INEGI 2000)</b>	<b>Índice de ingreso</b>	<b>Nivel de ingreso (PNUD)</b>	<b>Nivel de ingreso (México)</b>
1	Distrito Federal	8,605,239	0.90630129	Muy Alto	Muy Alto
2	Nuevo León	3,834,141	0.845359348	Alto	Muy Alto
3	Campeche	690,689	0.83382488	Alto	Alto
4	Quintana Roo	874,963	0.821672222	Alto	Alto
5	Chihuahua	3,052,907	0.811968427	Alto	Alto
6	Baja California	2,487,367	0.804977167	Alto	Alto
7	Coahuila	2,298,070	0.788460712	Medio	Alto
8	Baja California Sur	424,041	0.785129777	Medio	Alto
9	Aguascalientes	944,285	0.78350541	Medio	Alto
10	Querétaro	1,404,306	0.778785079	Medio	Medio
11	Sonora	2,216,969	0.774802168	Medio	Medio
12	Tamaulipas	2,753,222	0.763449583	Medio	Medio
13	Colima	542,627	0.746494464	Bajo	Medio
14	Jalisco	6,322,002	0.745789458	Bajo	Medio
15	Morelos	1,555,296	0.721206374	Bajo	Medio
16	Yucatán	1,658,210	0.714416323	Bajo	Bajo
17	Durango	1,448,661	0.712601433	Bajo	Bajo
18	Estado de México	13,096,686	0.702385103	Bajo	Bajo
19	Puebla	5,076,686	0.6985814	Muy Bajo	Bajo
20	Sinaloa	2,536,844	0.695429008	Muy Bajo	Bajo
21	San Luis Potosí	2,299,360	0.69499969	Muy Bajo	Bajo
22	Guanajuato	4,663,032	0.678135743	Muy Bajo	Bajo
23	Tabasco	1,891,829	0.668673257	Muy Bajo	Bajo
24	Hidalgo	2,235,591	0.654581866	Muy Bajo	Muy Bajo
25	Veracruz	6,908,975	0.650939563	Muy Bajo	Muy Bajo
26	Nayarit	920,185	0.650697746	Muy Bajo	Muy Bajo
27	Michoacán	3,985,667	0.647664992	Muy Bajo	Muy Bajo
28	Guerrero	3,079,649	0.645858885	Muy Bajo	Muy Bajo
29	Tlaxcala	962,646	0.644130717	Muy Bajo	Muy Bajo
30	Zacatecas	1,353,610	0.640329346	Muy Bajo	Muy Bajo
31	Oaxaca	3,438,765	0.603218375	Muy Bajo	Muy Bajo
32	Chiapas	3,920,892	0.59570686	Muy Bajo	Muy Bajo

Fuente: PNUD.

**Anexo 5.**  
**Índice de Marginación en México.**

	<b>Entidad</b>	<b>Población en la entidad (INEGI 2000)</b>	<b>Índice de marginación</b>	<b>Nivel de marginación</b>
1	Distrito Federal	8,605,239	-1.529444002	Muy bajo
2	Nuevo León	3,834,141	-1.392580245	Muy bajo
3	Baja California	2,487,367	-1.268487486	Muy bajo
4	Coahuila	2,298,070	-1.20201717	Muy bajo
5	Aguascalientes	944,285	-0.973397789	Bajo
6	Baja California Sur	424,041	-0.801728692	Bajo
7	Chihuahua	3,052,907	-0.780069698	Bajo
8	Jalisco	6,322,002	-0.760758246	Bajo
9	Sonora	2,216,969	-0.755898315	Bajo
10	Tamaulipas	2,753,222	-0.690533282	Bajo
11	Colima	542,627	-0.687086048	Bajo
12	Estado de México	13,096,686	-0.604600091	Bajo
13	Quintana Roo	874,963	-0.359172347	Medio
14	Morelos	1,555,296	-0.355707331	Medio
15	Tlaxcala	962,646	-0.184930568	Medio
16	Durango	1,448,661	-0.113897339	Medio
17	Querétaro	1,404,306	-0.107264757	Medio
18	Sinaloa	2,536,844	-0.099568232	Medio
19	Nayarit	920,185	0.058134758	Alto
20	Guanajuato	4,663,032	0.07965819	Alto
21	Zacatecas	1,353,610	0.298373994	Alto
22	Yucatán	1,658,210	0.381327866	Alto
23	Michoacán	3,985,667	0.449131269	Alto
24	Tabasco	1,891,829	0.655398853	Alto
25	Campeche	690,689	0.701698596	Alto
26	Puebla	5,076,686	0.720481737	Alto
27	San Luis Potosí	2,299,360	0.721136274	Alto
28	Hidalgo	2,235,591	0.877008888	Muy alto
29	Veracruz	6,908,975	1.27755786	Muy alto
30	Oaxaca	3,438,765	2.078693055	Muy alto
31	Guerrero	3,079,649	2.117813632	Muy alto
32	Chiapas	3,920,892	2.250726667	Muy alto

Fuente: CONAPO.

**Anexo 6.**  
**Índice de Desarrollo Humano en México.**

	<b>Entidad</b>	<b>Población en la entidad (INEGI 2000)</b>	<b>Índice de Desarrollo Humano 2000</b>	<b>Nivel de Desarrollo Humano (PNUD)</b>	<b>Nivel de Desarrollo Humano (México)</b>
1	Distrito Federal	8,605,239	0.89125602	Muy Alto	Muy Alto
2	Nuevo León	3,834,141	0.853411353	Muy Alto	Alto
3	Baja California	2,487,367	0.840109741	Alto	Alto
4	Chihuahua	3,052,907	0.83548049	Alto	Alto
5	Coahuila	2,298,070	0.832870736	Alto	Alto
6	Baja California Sur	424,041	0.83226531	Alto	Alto
7	Aguascalientes	944,285	0.831027803	Alto	Alto
8	Sonora	2,216,969	0.828719155	Alto	Alto
9	Quintana Roo	874,963	0.828639767	Alto	Alto
10	Campeche	690,689	0.821249417	Alto	Alto
11	Tamaulipas	2,753,222	0.818958644	Alto	Alto
12	Colima	542,627	0.814447317	Alto	Medio
13	Jalisco	6,322,002	0.810656263	Alto	Medio
14	Querétaro	1,404,306	0.810002213	Alto	Medio
15	Morelos	1,555,296	0.796089158	Medio	Medio
16	Durango	1,448,661	0.795715211	Medio	Medio
17	Estado de México	13,096,686	0.795355265	Medio	Medio
18	Sinaloa	2,536,844	0.789741011	Medio	Medio
19	Yucatán	1,658,210	0.779105159	Medio	Medio
20	Tabasco	1,891,829	0.776210969	Medio	Bajo
21	San Luis Potosí	2,299,360	0.773191442	Medio	Bajo
22	Nayarit	920,185	0.771070997	Medio	Bajo
23	Tlaxcala	962,646	0.769891089	Medio	Bajo
24	Guanajuato	4,663,032	0.766971049	Medio	Bajo
25	Puebla	5,076,686	0.766631182	Medio	Bajo
26	Zacatecas	1,353,610	0.75978868	Medio	Bajo
27	Hidalgo	2,235,591	0.755332695	Medio	Bajo
28	Michoacán	3,985,667	0.751610935	Medio	Bajo
29	Veracruz	6,908,975	0.747858615	Bajo	Bajo
30	Guerrero	3,079,649	0.731184012	Bajo	Muy Bajo
31	Oaxaca	3,438,765	0.713497133	Bajo	Muy Bajo
32	Chiapas	3,920,892	0.70324982	Bajo	Muy Bajo

Fuente: PNUD.



**Anexo 7.**  
**Índice de Refinado de Desarrollo.**

	<b>Entidad</b>	<b>Población en la entidad (INEGI 2000)</b>	<b>Índice Refinado de Desarrollo 2000</b>	<b>Nivel refinado de Desarrollo (PNUD)</b>	<b>Nivel refinado de Desarrollo (México)</b>
1	Distrito Federal	8,605,239	0.886295656	Muy Alto	Muy Alto
2	Nuevo León	3,834,141	0.853845603	Muy Alto	Muy Alto
3	Baja California	2,487,367	0.836299241	Alto	Alto
4	Chihuahua	3,052,907	0.83252922	Alto	Alto
5	Coahuila	2,298,070	0.830546353	Alto	Alto
6	Baja California Sur	424,041	0.829331638	Alto	Alto
7	Aguascalientes	944,285	0.82846311	Alto	Alto
8	Sonora	2,216,969	0.827331098	Alto	Alto
9	Quintana Roo	874,963	0.826930786	Alto	Alto
10	Tamaulipas	2,753,222	0.815378258	Alto	Alto
11	Jalisco	6,322,002	0.812120435	Alto	Alto
12	Colima	542,627	0.810724555	Alto	Medio
13	Querétaro	1,404,306	0.808175919	Alto	Medio
14	Estado de México	13,096,686	0.805142438	Alto	Medio
15	Morelos	1,555,296	0.795322809	Medio	Medio
16	Durango	1,448,661	0.793862396	Medio	Medio
17	Sinaloa	2,536,844	0.788624262	Medio	Medio
18	Campeche	690,689	0.788124322	Medio	Medio
19	Yucatán	1,658,210	0.778295898	Medio	Medio
20	San Luis Potosí	2,299,360	0.7742051	Medio	Bajo
21	Tabasco	1,891,829	0.772721408	Medio	Bajo
22	Nayarit	920,185	0.769662989	Medio	Bajo
23	Tlaxcala	962,646	0.769560125	Medio	Bajo
24	Guanajuato	4,663,032	0.767492708	Medio	Bajo
25	Puebla	5,076,686	0.765259572	Medio	Bajo
26	Zacatecas	1,353,610	0.759825674	Medio	Bajo
27	Hidalgo	2,235,591	0.753769409	Medio	Bajo
28	Veracruz	6,908,975	0.753382395	Medio	Bajo
29	Michoacán	3,985,667	0.751901328	Medio	Bajo
30	Guerrero	3,079,649	0.730113031	Bajo	Muy Bajo
31	Oaxaca	3,438,765	0.712627709	Bajo	Muy Bajo
32	Chiapas	3,920,892	0.699947125	Muy Bajo	Muy Bajo

Fuente: PNUD.

**Anexo 8.**  
**Índice de Desarrollo Relativo al Género en México.**

	<b>Entidad</b>	<b>Población en la entidad (INEGI 2000)</b>	<b>Índice de Desarrollo relativo al Género 2000</b>	<b>Nivel de Desarrollo Relativo al Género (PNUD)</b>	<b>Nivel de Desarrollo Relativo al Género (México)</b>
1	Distrito Federal	8,605,239	0.885184744	Muy Alto	Muy Alto
2	Nuevo León	3,834,141	0.842815133	Alto	Alto
3	Baja California	2,487,367	0.833061819	Alto	Alto
4	Chihuahua	3,052,907	0.826637008	Alto	Alto
5	Baja California Sur	424,041	0.825131809	Alto	Alto
6	Coahuila	2,298,070	0.822451803	Alto	Alto
7	Aguascalientes	944,285	0.821365606	Alto	Alto
8	Sonora	2,216,969	0.818385454	Alto	Alto
9	Quintana Roo	874,963	0.816648179	Alto	Alto
10	Tamaulipas	2,753,222	0.809895043	Alto	Alto
11	Campeche	690,689	0.806467323	Alto	Medio
12	Colima	542,627	0.806288386	Alto	Medio
13	Jalisco	6,322,002	0.802997304	Alto	Medio
14	Querétaro	1,404,306	0.801545027	Alto	Medio
15	Morelos	1,555,296	0.786826322	Medio	Medio
16	Estado de México	13,096,686	0.785640047	Medio	Medio
17	Durango	1,448,661	0.784707704	Medio	Medio
18	Sinaloa	2,536,844	0.778414324	Medio	Medio
19	Yucatán	1,658,210	0.769222208	Medio	Medio
20	Nayarit	920,185	0.762782588	Medio	Bajo
21	San Luis Potosí	2,299,360	0.761869661	Medio	Bajo
22	Tabasco	1,891,829	0.759168826	Medio	Bajo
23	Tlaxcala	962,646	0.758705834	Medio	Bajo
24	Guanajuato	4,663,032	0.757015457	Medio	Bajo
25	Puebla	5,076,686	0.754932661	Medio	Bajo
26	Zacatecas	1,353,610	0.746245985	Bajo	Bajo
27	Michoacán	3,985,667	0.739897014	Bajo	Bajo
28	Hidalgo	2,235,591	0.739883754	Bajo	Bajo
29	Veracruz	6,908,975	0.73498756	Bajo	Bajo
30	Guerrero	3,079,649	0.721903665	Bajo	Muy Bajo
31	Oaxaca	3,438,765	0.697379059	Muy Bajo	Muy Bajo
32	Chiapas	3,920,892	0.691804715	Muy Bajo	Muy Bajo

Fuente: PNUD.

**Anexo 9**  
**Índice de Potenciación del Género en México.**

	Entidad	Población en la entidad (INEGI 2000)	Índice de Empoderamiento de Género	Nivel de Empoderamiento de Género (PNUD)	Nivel de Empoderamiento de Género (México)
1	Baja California Sur	424,041	0.6934	Muy Bajo	Muy Alto
2	Hidalgo	2,235,591	0.6733	Muy Bajo	Muy Alto
3	Yucatán	1,658,210	0.6585	Muy Bajo	Muy Alto
4	Morelos	1,555,296	0.6578	Muy Bajo	Muy Alto
5	Nayarit	920,185	0.639	Muy Bajo	Muy Alto
6	Campeche	690,689	0.6385	Muy Bajo	Muy Alto
7	Durango	1,448,661	0.6347	Muy Bajo	Muy Alto
8	Sonora	2,216,969	0.629	Muy Bajo	Muy Alto
9	Tabasco	1,891,829	0.6288	Muy Bajo	Muy Alto
10	Puebla	5,076,686	0.6212	Muy Bajo	Alto
11	Colima	542,627	0.6122	Muy Bajo	Alto
12	Aguascalientes	944,285	0.6109	Muy Bajo	Alto
13	Distrito Federal	8,605,239	0.6063	Muy Bajo	Alto
14	Guerrero	3,079,649	0.5949	Muy Bajo	Alto
15	Zacatecas	1,353,610	0.5726	Muy Bajo	Alto
16	Baja California	2,487,367	0.5692	Muy Bajo	Alto
17	Oaxaca	3,438,765	0.5496	Muy Bajo	Medio
18	Chihuahua	3,052,907	0.5364	Muy Bajo	Medio
19	San Luis Potosí	2,299,360	0.5245	Muy Bajo	Medio
20	Chiapas	3,920,892	0.5242	Muy Bajo	Medio
21	Estado de México	13,096,686	0.5002	Muy Bajo	Medio
22	Sinaloa	2,536,844	0.4983	Muy Bajo	Medio
23	Guanajuato	4,663,032	0.4653	Muy Bajo	Bajo
24	Jalisco	6,322,002	0.4533	Muy Bajo	Bajo
25	Nuevo León	3,834,141	0.4522	Muy Bajo	Bajo
26	Coahuila	2,298,070	0.4482	Muy Bajo	Bajo
27	Michoacán	3,985,667	0.4296	Muy Bajo	Muy Bajo
28	Veracruz	6,908,975	0.4093	Muy Bajo	Muy Bajo
29	Tamaulipas	2,753,222	0.4001	Muy Bajo	Muy Bajo
30	Tlaxcala	962,646	0.3738	Muy Bajo	Muy Bajo
31	Quintana Roo	874,963	0.3718	Muy Bajo	Muy Bajo
32	Querétaro	1,404,306	0.3653	Muy Bajo	Muy Bajo

Fuente: PNUD.

## Listado de abreviaturas

<b>APF</b>	Administración Pública Federal
<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito
<b>CEDEMUN</b>	Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal
<b>CEMEFI</b>	Centro Mexicano para la Filantropía
<b>COFEMER</b>	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>COPLADE</b>	Comité de Planeación Estatal
<b>COPLADEMUN</b>	Comité de Planeación Municipal
<b>EZLN</b>	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
<b>FAM</b>	Foro de Apoyo Mutuo
<b>FCS</b>	Fondo de Coinversión Social
<b>IAESI</b>	Instituciones Académicas de Educación Superior e Investigación
<b>IDG</b>	Índice de Desarrollo relativo al Género
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>II</b>	Índice de Ingreso
<b>IM</b>	Índice de Marginación
<b>INDESOL</b>	Instituto Nacional de Desarrollo Social
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<b>INSOL</b>	Instituto Nacional de Solidaridad

<b>IPG</b>	Índice de Potenciación del Género
<b>IPH</b>	Índice de Pobreza Humana
<b>IRD</b>	Índice Refinado de Desarrollo
<b>IRG</b>	Índice de Desarrollo Relativo al Género
<b>LFFAROSC</b>	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>PCS</b>	Programa de Coinversión Social
<b>PEF</b>	Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRD</b>	Partido de la Revolución Democrática
<b>PRI</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SIOS</b>	Sistema de Información de Organizaciones Sociales

**Índice de Cuadros y figuras**

Cuadro 1. Proyectos apoyados y monto federal asignado del Fondo de Coinversión Social 1993-2000	46
Cuadro 2. Proyectos apoyados y monto federal asignado del Programa de Coinversión Social 2001-2004	72
Cuadro 3. Índices a utilizar para analizar el impacto del PCS (ejercicios 2001 a 2004) en términos de presupuesto y beneficiarios alcanzados	75
Cuadro 4. Obtención de niveles de presupuesto y beneficiarios para el ejercicio 2001 del PCS	80
Figura 1. Flujo del Programa de Coinversión Social	57

## Fuentes

## Autores

- Aguilar Villanueva, Luis F. “Las organizaciones civiles y el gobierno mexicano” en la revista Sociedad Civil, Análisis y Debates núm. 1 vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. otoño 1997.
- Arredondo Ramírez, Vicente. “Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada” en la revista Sociedad Civil: Análisis y debates no. Vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. 1997
- Bobbio, N., Pontara, G., y Veca, S. Crisis de la democracia. Ed. Ariel. Barcelona, 1985
- Brito Velásquez, Enrique. “Sociedad Civil en México: Análisis y debates” en la revista Sociedad Civil: Análisis y debates no. Vol. II. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. 1997
- Cohen, Jean, y Andrew Arato. Sociedad Civil y Teoría Política. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.
- Cordera, Rolando; Lomelí, Leonardo y Montes, Rosa Elena, coordinadores. La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague. UNAM, Indesol e Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México D.F., 2003.

- Ibararán, María Eugenia. “Inequidad de Género en Desarrollo Humano: el Caso de México” en La Medición del Desarrollo Humano en México, López-Calva y Székely (compiladores). Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2003.
- León y Ramírez, Juan Carlos (Asesor Dr. Ricardo Uvalle Berrones). La construcción de espacios públicos en la democracia. Tesis para obtener el grado de Doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Noviembre 2003.
- Olson, Mancure La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y Teoría de Grupos. Noriega Editores. Buenos Aires. 1992.
- Olvera Rivera, Alberto J. “El concepto de la sociedad civil en una perspectiva habermasiana” en la revista Sociedad Civil, Análisis y Debates núm. 1 vol. I. Demos Iniciativa Social para el Desarrollo, Instituto de Análisis y Propuestas Social I.A.P. y Foro de Apoyo Mutuo A.C. México D.F. otoño 1996.
- Rodríguez Araujo, Octavio. “Los partidos políticos y la sociedad civil” en Fernando Castañeda (coordinador) El debate nacional: 2 escenarios de la democratización. UNAM-Diana. México 1998.
- Salomón, Lester; Anheier, Helmut K; List, Regina; Toepler, Stefan; Sokolowski, S. Wojciech y colaboradores. La sociedad Civil global, Las dimensiones del sector no lucrativo. Fundación BBVA. Bilbao, España. 2001.



## **Publicaciones Institucionales**

- Banco Mundial. La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno. Banco Mundial. Washington D.C., EUA. 2004.
- CONAPO-SEDESOL. Índices de desarrollo humano. Colección Índices Sociodemográficos. México 2002.
- CONAPO-SEDESOL. Índices de marginación a nivel localidad. Colección Índices Sociodemográficos. México 2002.
- CONAPO-SEDESOL. Índices de marginación. Colección Índices Sociodemográficos. México 2002.

## **Publicaciones Oficiales**

- Diario Oficial de la Federación, 15 de febrero de 2000.
- Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001.
- Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2002.
- Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo de 2003.
- Diario Oficial de la Federación, 12 de marzo de 2004.
- Diario Oficial de la Federación, 2 de junio de 2004.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de mayo de 2000.
- Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 11 de febrero de 2002.
- Periódico Oficial del Estado de Baja California no. 9, 2 de marzo de 2001, Tomo CVIII.
- Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 8 de septiembre de 2003.
- Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, 29 de enero de 2004.

### **Páginas electrónicas**

- [http://www.cemefi.org/index.cfm?page=CEM\\_DIR](http://www.cemefi.org/index.cfm?page=CEM_DIR)
- <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>
- <http://www.contigo.gob.mx/index.php?idseccion=7>
- <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/marco-norma.aspx>
- <http://www.indesol.gob.mx/indesol/main2.htm>
- [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)

### **Paquetería especial**

- Programa interactivo Índice de Desarrollo Humano Municipal: México, disponible en <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/>