



Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LA GESTIÓN SOCIAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE
DESARROLLO SOCIAL (INDESOL) EN CORRESPONSABILIDAD
CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.
PROPUESTA DE MEJORA DEL P C S PARA EL DESARROLLO
SOCIAL**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES CON CAMPO DISCIPLINARIO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

José Alejandro Jaidar Cerecedo

Tutora Principal

Dra. Karla Valverde Viesca

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Comité Tutorial

Dra. Matilde Luna Ledesma

Dra. Verónica Montes de Oca Zavala

Dr. René Millán Valenzuela

Instituto de Investigaciones Sociales

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

México, D.F. Noviembre 2015



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.

Agradecimientos

A la UNAM, al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales y al CONACYT.

A mis tutoras Karla, Matilde y Verónica.

A mis lectores René y Alejandro.

A todas las profesoras y profesores de los seminarios a los que asistí.

A Jorge Hintze.

A mi familia.

CONTENIDO

Introducción general	1
Capítulo I. Desarrollo social. Aproximaciones teóricas a los debates contemporáneos	15
Introducción.....	15
I.1. Marco de referencia del desarrollo social.....	17
I.1.1. Concepto de desarrollo social.....	18
I.1.2. El modelo de bienestar.....	22
I.1.3. Capacidades.....	25
I.1.4. Necesidades.....	26
I.1.5. Ecuaciones del desarrollo.....	28
I.2. Factores que promueven e inhiben el desarrollo social.....	31
I.2.1. Empleo.....	31
I.2.2. Pobreza.....	33
I.2.3. Salud.....	37
I.2.4. Alimentación - Nutrición.....	38
I.2.5. Educación.....	41
I.2.6. Desarrollo Sustentable.....	41
I.3. Operacionalización de la política social.....	44
I.3.1. Evaluación.....	46
I.3.2. Universalidad y focalización.....	50
I.3.3. Política de protección social.....	53
I.3.4. Política contra la vulnerabilidad y el riesgo.....	54
I.3.5. Política de equidad de género.....	56
I.4. Estrategias de gestión social.....	58
I.4.1. Política pública.....	59
I.4.2. Política social.....	60
I.4.3. Gestión social.....	62
I.4.4. Valor público.....	70
I.4.5. Instituciones mediadoras.....	74
I.4.6. Asociacionismo.....	75
I.4.7. Capital social.....	76
I.4.8. Costos de transacción.....	80
Conclusiones.....	82
Capítulo II. La intervención estatal e internacional y de las organizaciones civiles en el desarrollo social	86
Introducción.....	86
II.1. Modelos de intervención estatal.....	87
II.1.1. Estado desarrollista.....	89
II.1.2. Estado benefactor.....	91

• Programas focalizados.....	94
II.1.3. Estado neoliberal.....	95
II.1.4. Perspectivas de un modelo post neoliberal (4º. Modelo).....	98
• La Gobernabilidad en la perspectiva del post neoliberalismo...	100
II.2. Agencias internacionales.....	102
II.2.1. Origen del BM, FMI y OCDE.....	102
II.2.2. Estrategia económica militar.....	104
II.2.3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.	107
II.2.4. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.....	109
II.2.5. Banco Interamericano de Desarrollo.....	110
II.3. Organizaciones sociales en la perspectiva de los organismos financieros internacionales.....	111
II.3.1. Declaración de París sobre las OSC.....	111
II.3.2. Financiamiento y OSC.....	111
II.3.3. Replanteamiento de la ayuda externa.....	114
II.3.4. Críticas a la participación de las OSC.....	116
Conclusiones.....	118
Capítulo III. México y el desarrollo. El diagnóstico social	121
Introducción.....	121
III.1. Características demográficas en México.....	122
III.1.1. Población indígena.....	124
III.1.2. Nacimientos.....	124
III.1.3. Nacimientos por edad de la madre.....	125
III.1.4. Mortalidad.....	127
• Morbilidad femenina.....	127
• Morbilidad masculina.....	129
III.1.5. Discriminación.....	131
III.1.6. Discapacidad.....	132
III.2. Dimensiones e indicadores.....	135
III.2.1. Pobreza y pobreza multidimensional, vulnerabilidad.....	135
III.2.2. Marginación, exclusión social, carencia social y pobreza.....	139
III.2.3. Índice de desarrollo humano.....	143
III.3. Factores económicos que impactan el desarrollo social.....	144
III.3.1. Ingresos por remesas.....	144
III.3.2. Balanza comercial.....	146
III.3.3. Empleo.....	149
III.4. La Organización Internacional del Trabajo.....	152
III.5. Matriz de indicadores de exclusión, desarrollo humano, carencias sociales y pobreza	153
III.6. Presupuesto de programas y acciones del Gobierno Federal ...	155
Conclusiones.....	155

Capítulo IV. Desarrollo social y el Programa de Coinversión Social. La oferta gubernamental	158
Introducción.....	158
IV.1. Agencias nacionales.....	159
IV.2. El Programa Nacional de Solidaridad	160
IV.3. Instituto Nacional de Solidaridad.....	163
IV.4. Secretaría de Desarrollo Social	164
• Comisión Nacional de Desarrollo Social.....	164
• Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.....	165
• Consejo Consultivo de Desarrollo Social.....	165
• Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Desarrollo Social.....	166
• Consejo Técnico Consultivo.....	167
• Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.....	167
• Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social	168
IV.5. Instituto Nacional de Desarrollo Social	169
IV.5.1. Programa de Coinversión Social	171
IV.6. Las convocatorias del Programa de Coinversión Social.....	175
IV.6.1. Convocatorias que coinciden en los dos periodos de estudio (2005-2006, 2007-2012)	175
IV.6.2. Convocatorias que fueron focalizadas en localidades específicas en los dos periodos de estudio (2005-2006, 2007-2012)	178
IV.6.3. Convocatorias focalizadas en temáticas específicas que no coinciden en los dos periodos de estudio (2005-2006, 2007-2012)	181
IV.7. Condiciones de las convocatorias	184
IV.8. Evaluaciones externas.....	186
IV.9. Estudios que analizan al Programa de Coinversión Social.....	196
Conclusiones.....	208
Capítulo V. Organizaciones de la sociedad civil en el Programa de Coinversión Social. La demanda de las OSC	213
Introducción.....	213
V.1. ¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil?.....	213
V.2. Demarcación del estudio.....	215
V.3. Financiamiento.....	218
V.4. Tendencia política para el apoyo de proyectos.....	219
V.5. Tensión entre OSC y entidades federativas.....	219
V.6. Tensión entre entidades federativas y el subsidio asignado.....	222
V.7. Tensión entre la oferta y la demanda.....	224
V.8. Las OSC por estado de la República Mexicana.....	226
• Aguascalientes.....	226
• Baja California.....	228
• Baja California Sur.....	234
• Campeche.....	235
• Chiapas.....	236

• Chihuahua.....	239
• Coahuila.....	241
• Colima.....	245
• Durango.....	249
• Guanajuato.....	250
Conclusiones.....	255
Capítulo VI. Propuesta de mejora del modelo de gestión social del Programa de Coinversión Social	272
Introducción.....	272
VI.1. Diagnóstico general y propuestas.....	273
VI.2. Sectores de atención de las OSC.....	286
• Indígenas.....	287
• Centros de asistencia integral.....	289
• Discapacidad.....	293
• Capital social.....	303
• Sensibilización.....	308
• Desarrollo productivo.....	315
• Salud.....	318
• Educación y cómputo.....	322
• Alimentación.....	327
• Protección y seguridad.....	330
Conclusiones.....	338
Conclusiones finales.....	344
Bibliografía y hemerografía	365

Introducción general

En este trabajo se busca analizar los procesos de incorporación de organizaciones intermedias entre el gobierno y la población vulnerable, a través del modelo de gestión social del Programa de Coinversión Social (PCS) del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Se otorgan atribuciones y recursos a las organizaciones de la sociedad civil para atender problemas sociales y como refiere Kamerman y Kahn (1993), el gobierno para la prestación de servicios conserva parte o toda la responsabilidad al dar fondos, mientras delega la producción y la entrega de los bienes.

La expectativa es identificar tensiones y tendencias político-sociales del gobierno y las organizaciones intermedias, para atender grupos vulnerables relacionados con la actuación, (Bañon, 2006) de la administración pública que legitima su acción en la representación genérica del bien común y en el servicio a la sociedad.

En esta coincidencia de corresponsabilidad emerge un nuevo actor que es el afectado/beneficiado, que amplifica los vínculos entre los tres actores hacia un ejercicio democrático del poder, (March y Olsen,1997) como el resultado de la acción colectiva en la esfera pública y en la actividad gubernamental, que (Thoenig,1997) legitima los problemas colectivos y los procesos para abordarlos, al solucionar los problemas con gobernabilidad (Aguilar, 2006) relacionados a la asociación de las organizaciones sociales y el Estado.

El gobierno faculta a organizaciones intermedias para atender a la población vulnerable, para lo cual le otorga un poder informal que sustituye al propio o al menos lo complementa y las hace responsable de asuntos de alta complejidad, que por sí mismos no pueden cubrir de manera aislada.

Así se instrumenta la gestión social, al participar con la sociedad civil organizada (Manning y Shepherd, 2009) a fin de resolver necesidades del barrio o comunidad

de acuerdo a usos y costumbres, (Thoenig,1997; Guy,1995; Bourdieu,1997) el espacio y tiempo de los problemas relacionados a las realidades locales y tejidos sociales, considerando a los beneficiados y perjudicados, en un sistema que separa prácticas y bienes, diferenciados y diferenciadores.

En este contexto se ubica al PCS como el modelo de gestión social en corresponsabilidad entre gobierno (INDESOL) y organizaciones de la sociedad civil (OSC), que con la firma de convenios de colaboración, responsabilizan al primero en financiar los proyectos de éstas, dictaminados como aprobados que concursaron en sus convocatorias y cubrieron las reglas.

La sociedad civil organizada usa ese financiamiento para lograr los objetivos y metas de sus proyectos, junto con su coinversión. De tal manera, el subsidio del gobierno y la coinversión de las organizaciones concurren para atender problemas sociales y permite que éstas también subsistan.

El campo de estudio de la gestión social, para el INDESOL, consideraría los procesos que aseguren la coherencia entre problemas, fines, medios y consecuencias, con acuerdos horizontales (Hintze,2001,2007) y redes (Licha (a),2001) de participación y corresponsabilidad sistemática del gobierno, sociedad civil organizada, (Kliksberg,2006) usuarios y/o beneficiarios y empresa privada, con una perspectiva interactiva y adaptativa.

Otra condición es que los actores sean capaces de autogobernarse (Aguilar,2006) con espacios de autonomía relevantes y eslabonamientos causales, al combinar recursos y capacidades en campos interdisciplinarios e intersectoriales de conocimientos y prácticas.

Además, que logren satisfacer objetivamente las necesidades y expectativas de la población, se fortalezca y construya capital social (Coleman, 1994), disminuyan los

costos de transacción (Lechner, 2000) e incrementen el valor público (Hintze, 2005) de la política social.

La investigación sobre la gestión social del INDESOL, aborda al PCS como estudio de caso, al respecto Wieviorka (1992) expone la pertinencia de comparar casos y por ello la trascendencia de hacerlo con los modelos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y del PCS.

Por su parte, Gerring (2007) considera que un caso es típico porque implica una variable independiente, como es el concepto de corresponsabilidad, también que es representativo, tales son los programas de subsidio, además otorga una comprensión general del fenómeno, así es para el PCS la asociación entre organizaciones y el gobierno.

La variable independiente de este estudio es el concepto de corresponsabilidad, se retoma a Aguilar (2006) sobre los procesos sociales relacionados con la convivencia y coordinación, interdependencia, asociación y coproducción entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

Adicionalmente, se incorpora a Ostrom (2000) por los actores que legitiman al discutir y coincidir democráticamente, en la solución de problemas con la participación de la comunidad, también a Kliksberg (2006) por las redes y valores solidarios en el desarrollo de individuos, familias y comunidades.

El polo opuesto de hacer partícipes a los tres actores en un proceso democrático, legítimo y gobernable, radica en que el espacio de intervención se puede corromper en aras de un interés de lucro y de una intervención irrelevante para las expectativas de los necesitados, por sólo cubrir la apariencia de fortalecer o promover a las organizaciones intermedias como parte de un programa político – social.

Por esta razón, la presunta legitimización (Paoli, 2004) es una intervención social hacia la desterritorialización de los derechos, que sustituye al Estado y critica al mercado por su ineficacia, por un modelo de gestión descentralizada que es operada en el campo de lo público por privados.

La inercia, ha llevado a las organizaciones al concurso de sus proyectos en las convocatorias, para obtener subsidio, con propuestas que abarcan una heterogeneidad de acciones que permean todos los campos posibles para ser dictaminadas favorablemente.

Esto ha motivado (Souza, 2008) que las organizaciones intermedias, apliquen funciones múltiples que traen consigo conflicto y confusión, en la solución de problemas vinculados a la legitimidad, la influencia y la reinención institucional o la adaptación a las circunstancias cambiantes.

La falta de adaptabilidad y capacidad de respuesta de la Administración Pública, (Osborne y Plastrik, 1998) provoca sistemas disfuncionales y fines múltiples, a veces contrapuestos, con desinterés a la competencia directa, a las consecuencias de su gestión y a responsabilizarse.

Podemos estar ante una burocratización de las organizaciones intermedias y una desburocratización del gobierno con ausencias de control y evaluación.

El estudio de los programas gubernamentales debe contar con el componente denominado valor público, que consiste en actuar juntos (Putnam, 1995) eficazmente para perseguir objetivos compartidos, (Hintze, 2007) al ser corresponsables en procesos de trabajo destinados a satisfacer necesidades de terceros, asignar recursos y exigir cuentas, a través de un nodo que articula las relaciones.

Esto conlleva a la participación comunitaria, (Moore,1998,1996; Kliksberg,2000) que genere autoestima y confianza en su organización, al ser capaces de satisfacer sus necesidades inmediatas, descubrir su vocación local y potencialidades específicas, fomentar el intercambio externo, valorar el beneficio logrado o perjuicio evitado y reducir (Durston,1999) los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales.

Planteamiento del problema

El Estado de Bienestar fue desarticulado en sus instituciones y estrategias, para dar paso a un Neoliberalismo, que a través de organismos financieros internacionales, impulsó el libre mercado y condicionó la intervención estatal.

Las actividades del Banco Mundial (BM) (2006), para aumentar la participación de la sociedad civil en los proyectos financiados por éste, transitaron de 50 proyectos (32%) en 1990 a 217 proyectos (72%) de 2006.

De 2007 a 2009 (BM, 2007-2009) un 75% de los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, contaron con la intervención de la sociedad civil.

Con base en las posiciones de Reygadas y Zarco (2006), Petras (1997) y el BID (2000), se infieren tres perspectivas:

1. Las organizaciones civiles de México fueron las que empujaron la creación de una ley que las fomentara.
2. La tendencia de apoyar a las OSC, surge de los organismos financieros internacionales para incorporarlas al proyecto neoliberal y neutralizar su tendencia a la izquierda.

3. Fortalecer a la sociedad civil como parte de la reforma del Estado, dentro de una economía de mercado, para la eficacia, transparencia, participación y subsidiaridad.

El Neoliberalismo ha provocado que a 2010 (CONEVAL, 2011) hubiesen 52 millones de pobres extremos de los 112,3 millones de mexicanos.

El informe del CONEVAL (2011) señala que en 2010 había 270 programas o acciones del gobierno federal, asignados 96 en la SEP, 27 en SEMARNAT, 24 en SEDESOL, 22 en SAGARPA, 20 en el ISSSTE, 20 en SHCP, 17 en Salud, 15 en la SE, 11 en CONACYT, 9 en el IMSS, 7 en la STPS y 5 en la SRA.

Para 2012 de los veinte programas sobre desarrollo social, dieciocho estaban dirigidos a zonas prioritarias, entre ellos el PCS.

El PCS se diseña durante el neoliberalismo, como un modelo de gestión social para fomentar y fortalecer a las OSC.

Sin embargo, el 50% de los proyectos que presentan esas organizaciones son descartados, al no cubrir los requisitos de las reglas de operación y por lo tanto, quedan fuera de los apoyos, adicionalmente, existen agrupaciones civiles invisibilizadas que no concursan.

En este escenario, el PCS se vuelve un programa selectivo y un mecanismo de política social que no identifica ni rescata o apoya a grupos vulnerables, que se unen para resolver problemas comunes, pero que necesitan asociarse.

El INDESOL tiene autonomía para convocar a las OSC en aquellos temas que le interesan y establecer los techos de financiamiento (subsidio), así como los montos de la coinversión, por lo que tiene un margen de maniobra para direccionar y acotar los recursos hacia ciertos problemas.

También orienta los recursos a ciertas entidades federativas y municipios, por coyunturas políticas regional o local y así beneficiar a las OSC que mejor le convengan.

El PCS como instrumento de política social de acción racional (Allison, 1992; Subirats, 1992) buscaría maximizar las metas y los objetivos estratégicos, por medio de la selección estable de temas, poblaciones, grupos y organizaciones concursantes, que pugnan por la distribución de subsidios y tensionan las relaciones de interdependencia, en una variedad de circunstancias.

Por ello, la eficacia y eficiencia de la política social, (Lastra, 2006; Thandika, 2001) debe responder a la concertación entre los actores, en los puntos críticos en que se estructuran, ponen en práctica y le dan sostenibilidad en el tiempo, para mejorar el bienestar de la población marginada, con ingresos y accesos a medios de vida adecuados y seguros.

Por otro lado, las OSC son autónomas para: administrar por sí mismas el subsidio y su coinversión; asignarlos a los conceptos de su preferencia; formular y ejecutar sus proyectos con los objetivos, metas y actividades que establecen; definir el tipo de asistencia, metodología, mecanismos de evaluación, grupos vulnerables y localidades marginadas.

Los proyectos apoyados de las OSC, son verificados por el INDESOL, éstas están obligadas a rendir cuentas y son sujetas a sanciones por el mal uso de los recursos públicos, además sus proyectos son dictaminados por Comités “imparciales” representados por académicos, organizaciones civiles y sector institucional, quienes pueden ajustar o descartar el proyecto.

La coinversión de las OSC, es un requisito de las reglas de operación del PCS, que supondría abatir costos de transacción en el proceso de gestión de los bienes públicos, hacia la población vulnerable. Sin embargo, las estructuras burocráticas

de ambos actores, gobierno y organizaciones, consumen recursos en los procesos internos, que no llegan a esa población o llegan con bajo impacto para el bienestar.

Preguntas

Con base en el planteamiento del problema expuesto, se propone responder a la pregunta central:

¿Cómo el modelo de gestión social del PCS, por medio de la oferta de las convocatorias y la demanda de los proyectos, podría legitimar y democratizar la corresponsabilidad e incrementar el valor público de la política social para sustentar la gobernabilidad?

Además, al investigar la gestión social del estudio de caso, se pretende profundizar en los procesos de intercambio de los actores para responder a las siguientes interrogantes:

¿Cómo se manifiestan las tensiones, entre la demanda de las OSC, a través de sus proyectos y la oferta del INDESOL, por medio de sus convocatorias del PCS, en el modelo de gestión social de corresponsabilidad?

¿Cuál es la tendencia política y social del INDESOL, reflejada en las convocatorias del PCS y de las OSC manifiesta en sus proyectos, en el modelo de gestión social de corresponsabilidad?

¿Qué significa incorporar organizaciones intermedias entre el gobierno y la población vulnerable, en el modelo de gestión social de corresponsabilidad?

Objetivo General

Sin embargo, para estar en posibilidad de responder a la pregunta central, es necesario analizar los procesos del PCS, para identificar las tensiones y tendencias políticas y sociales.

Objetivos particulares

1. Analizar la oferta del INDESOL en el periodo 2005-2012 y la demanda de las OSC en el año 2012, en las convocatorias del PCS, para identificar las líneas de interés institucional y de la sociedad organizada, para contrastarlas con el diagnóstico nacional.
2. Mejorar el modelo de gestión social entre el INDESOL y las OSC, que permita combinar estrategias dentro del PCS, para el desarrollo social.

El primer objetivo, consiste en analizar durante ocho años dos administraciones del Ejecutivo Federal, con su estrategia de política social, traducida en las convocatorias de la oferta gubernamental del PCS hacia las OSC.

Asimismo, analizar la demanda de las organizaciones en diez entidades federativas durante 2012, que proponen proyectos en las convocatorias, sobre temas, poblaciones y localizaciones que son de su interés.

De igual manera, observar a las organizaciones apoyadas y líneas temáticas que fueron aceptadas. En esta comparación se analizarán coincidencias y divergencias e intersecciones con la realidad de la problemática social.

El segundo objetivo pretende, derivado del anterior, proponer adecuaciones al modelo de gestión, ya existente, aprovechando la premisa de corresponsabilidad, con la condición de lograr valor público para la población beneficiaria, las organizaciones intermediarias y el gobierno.

Hipótesis

Un sistema de hipótesis deriva del tema, la pregunta y los objetivos, que permite establecer caminos para comprender el problema y allanar el logro de los propósitos de la presente investigación.

La hipótesis central plantea que la mejora del modelo de gestión social de corresponsabilidad, entre el INDESOL y las OSC, a través del PCS, legitimaría los procesos gubernamentales al asegurar la coherencia entre problemas, fines, medios y consecuencias.

Asimismo, incrementaría la eficacia del programa, al combinar recursos y capacidades validadas, democratizaría la política social con la participación sistemática de la sociedad civil y beneficiarios, en todo el proceso, fortalecerían la gobernabilidad al satisfacer objetivamente las necesidades y expectativas de la población vulnerable.

Hipótesis secundarias

1. Si el análisis comparativo entre la oferta del INDESOL durante 2005 – 2012, es congruente con la demanda de las OSC durante 2012, en las convocatorias del PCS y con el diagnóstico social de México, entonces legitimaría la corresponsabilidad, de ambos actores, para atender a la población en condiciones de deterioro social.
2. Las convocatorias del PCS y los proyectos apoyados de las OSC, evidencian la tendencia política y social, de los dos actores, ya que la coincidencia o divergencia entre la oferta y demanda, puede obedecer a coyunturas y no a una racionalidad de la problemática social.
3. Entre mayor es la tensión entre la oferta temática gubernamental con recursos escasos y la demanda de las OSC en apoyo a sus proyectos, menores son los subsidios asignados a más organizaciones.

Se reconoce que las OSC son interlocutores indispensables para el PCS, porque es el fundamento de su existencia y receptor inmediato del financiamiento.

Como organización intermedia, tiene la capacidad de influir en el perfil de las convocatorias y en las condiciones de participación, de la misma manera la oferta del gobierno está en tensión para atender, con recursos limitados, diferentes dimensiones de la problemática social y a su vez tratar de apoyar al mayor número de OSC.

4. El modelo de gestión social, entre las OSC y el INDESOL, puede disminuir burocracias gubernamentales y sociales, fortalecer el desempeño, reducir los costos de transacción, aumentar los bienes públicos para la población vulnerable e incrementar el número de organizaciones sociales.

El modelo por sí mismo no incrementa el aparato de la Administración Pública, porque supone que aprovecha la infraestructura de las OSC.

Con la estrategia de valor público, puede disminuirse la burocracia gubernamental y de las organizaciones sociales e incrementar la eficacia y el número de actores sin fines de lucro, reducir los costos del intercambio de bienes y servicios, lo que potenciaría los beneficios de la población con mayores carencias.

Estructura de la investigación

La investigación está integrada por seis capítulos, el primero Desarrollo social. Aproximaciones teóricas a los debates contemporáneos, describe dimensiones, variables e indicadores de las corrientes teóricas y conceptuales, en un encuentro de tesis, antítesis, síntesis y antinomia.

La expectativa es encontrar la fundamentación de las características que están inmersas en el PCS y la prospectiva de su actuación en gestión social, para

evaluar si la orientación de las convocatorias del PCS y los proyectos propuestos por las OSC, obedecen a una lógica conceptual o a una inercia funcional.

Se debate en torno a las capacidades y necesidades, a las ecuaciones del desarrollo social y las condiciones que lo inhiben o promueven y que funcionan de forma asimétrica.

Se profundiza en la política y gestión pública y social, su operacionalización en la focalización, protección social, vulnerabilidad, riesgo y equidad de género.

El segundo capítulo, Intervención estatal e internacional y de las organizaciones civiles en el desarrollo social, busca la promoción de la sociedad organizada en el ámbito internacional y la formación de programas gubernamentales nacionales, para encontrar el motivo por el cual se crea el PCS, que subsidia y coinvierte con las OSC.

Un supuesto es que son los organismos financieros internacionales, quienes impulsan o restringen la intervención de estas organizaciones, para compensar la retracción del Estado-Nación y promover el libre mercado, así como fortalecer a estas organizaciones intermedias para mantenerlas dentro del proyecto neoliberal.

De forma paralela, se reconoce la importancia que han tenido las organizaciones civiles en la democratización de diferentes regímenes en América Latina, así como la tendencia de apoyar y apoyarse en éstas, además de la presión de las mismas para ser financiadas y fomentadas en sus actividades.

En el tercer capítulo, México y el desarrollo. El diagnóstico social, ofrece un panorama de la pobreza, vulnerabilidad, marginación, exclusión y desigualdad en el país.

Rescata la información del Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, principalmente.

Se realiza un cruce de indicadores sobre las variables abordadas por estas instituciones, que manifiesta las diferencias y similitudes.

El cuarto capítulo, Desarrollo social y Programa de Coinversión Social. La oferta gubernamental, presenta un análisis de las convocatorias del PCS publicadas por el INDESOL, del 2005 al 2012, con base en tres escenarios:

- Las que coincidieron durante los ocho años, abarcando dos gestiones del Ejecutivo Federal.
- Las que se publicaron específicamente en los últimos dos años del sexenio de Vicente Fox Quesada (VFQ), y
- Las que se difundieron durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (FCH).

El resultado del cruce, entre los dos periodos presidenciales, permite observar las convocatorias que coinciden y que significan, hipotéticamente, la misión institucional estable durante los ocho años de estudio.

Las diferencias evidencian las orientaciones, de cada periodo presidencial, para ciertos temas en la coyuntura política nacional, regional y local.

La información de las convocatorias se obtuvo del Diario Oficial de la Federación y la de los proyectos, de la base de datos del PCS, al solicitarla de acuerdo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En este capítulo se incorpora al Programa Nacional de Solidaridad e Instituto Nacional de Solidaridad, como antecedentes del PCS y del INDESOL, a efecto de comparar, como estudio de caso, el diseño de los modelos de gestión social.

El quinto capítulo, Organizaciones de la sociedad civil en el Programa de Coinversión Social. La demanda de las OSC, analiza en 2012 las propuestas en diez entidades federativas que concursaron con proyectos en las convocatorias del PCS.

Se intenta conocer cuáles fueron los temas, objetivos y metas, las poblaciones objetivo, las OSC apoyadas y los recursos que recibieron.

En el sexto capítulo y último, Modelo de gestión social INDESOL-OSC en el PCS, se elabora la propuesta con base en la matriz de convergencia entre la oferta gubernamental y la demanda de la sociedad civil, representadas por las convocatorias de la primera y los proyectos de la segunda.

CAPÍTULO I. Desarrollo social. Aproximaciones teóricas a los debates contemporáneos

Introducción

La investigación se ha propuesto indagar si el modelo de corresponsabilidad es un factor que determina tanto el cumplimiento de los objetivos del PCS como la disminución del deterioro social de la población en localidades focalizadas.

El discurso institucional para los objetivos del PCS tiene su principal referente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC.

Este programa es dirigido a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación, a través de la educación, salud, alimentación, generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, protección social y programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía.

No obstante, incursionar en el tema sobre el desarrollo social impone un distanciamiento de la concepción institucional y buscar el desenvolvimiento teórico conceptual sobre el fenómeno del deterioro del bienestar en el campo de las ciencias sociales.

Por la amplitud de corrientes que se inscriben en este debate, únicamente se dialogará con algunos de los autores más significativos para el estudio de caso que se aborda.

Con este referente, en el presente capítulo se describe la construcción de las dimensiones, variables e indicadores sobre las corrientes conceptuales del desarrollo social, en un encuentro de tesis, antítesis, síntesis y antinomia.

La expectativa es encontrar la fundamentación conceptual de las características que están inmersas en el PCS y la prospectiva de su actuación en gestión social, así como lo que está fuera de sus atribuciones, para evaluar, si la orientación de las convocatorias del PCS y los proyectos propuestos por las OSC obedecen a una lógica conceptual o a una inercia funcional.

Bajo este panorama se abordan cuatro apartados, el primero hace un acercamiento al marco referencial del desarrollo social, en el que autores e instituciones debaten acerca de un Estado de Bienestar concatenado por capacidades, oportunidades, necesidades y carencias.

Lo multidimensional del concepto intersecta con la equidad, inclusión, tejido social y rezagos sociales, que se van amplificando y complejizando, en la medida en que se combinan, interactúan y se vuelven interdependientes entre sí.

El segundo apartado incursiona en el análisis de factores que promueven o inhiben el desarrollo social, dependiendo del rol que juegan con su presencia o ausencia, que como veremos, se convierten en un círculo tautológico positivo o negativo, como es el empleo, la pobreza, la salud, la alimentación y nutrición, la educación y el desarrollo sustentable.

Continuamos con el tercer apartado para describir la política social y los mecanismos de evaluación, medición y valor público, que nos permitan trazar una ruta de observación sobre el comportamiento del PCS, tanto para el análisis del perfil de sus convocatorias como de las propuestas de los proyectos de las OSC.

Asimismo, se aborda la universalidad, focalización y regímenes duales, ya que el PCS es un programa focalizado. Se ejemplifica la operacionalización de la política social con los temas de protección social, vulnerabilidad y riesgos, y equidad de género.

Por último, se incorpora el marco conceptual relacionado con la corresponsabilidad, como eje de la pregunta central de la presente investigación, en donde surge el asociacionismo para el fortalecimiento y construcción de capital y la cohesión social, que puede resultar en la disminución de costos de transacción entre el gobierno y las OSC, que reditúan en el incremento del valor público de la política social hacia los grupos vulnerables.

I.1. Marco de referencia del desarrollo social

El estudio del desarrollo social comprende una amplia gama de enfoques sobre sus componentes fundamentales, tanto como causas restrictivas como promotoras, que están sujetas a la prioridad económica o social para el bienestar, en donde el debate se encuentra en cuál es la que debe sujetarse a la otra.

Algunas consideran que el capital humano y social debe tender al bienestar y a la calidad de vida, a ser más equitativo e inclusivo, que combata los rezagos sociales y construya tejido social, para ello se hace necesario el cambio de normas e instituciones.

Aparecen las concepciones de la equidad económica para reducir la pobreza y la equidad social para el crecimiento, con una inclinación bipolar hacia la causa y el efecto, dependiendo del ángulo de observación.

Otra corriente considera que los bienes sociales y económicos, estén disponibles y accesibles o que se redistribuyan. Emergen los principios de solidaridad con la cohesión social, los derechos, la dignidad.

Surge la visión de las capacidades vinculadas a las carencias por pérdida de ingresos, la pobreza por ingresos y privaciones, la inversión en el capital humano y social a través de los mercados de trabajo, los derechos, oportunidades y realizaciones.

También son consideradas las necesidades, tanto las esenciales como las humanas básicas, relacionadas con la alimentación y salud física, la autonomía personal, pero también una perspectiva acerca de la dignidad y las ganas de vivir.

Emanan en el estudio ecuaciones de las variables dependientes e independientes del desarrollo, conformadas por los niveles metodológico, teórico y estratégico, en donde son consideradas las capacidades, los derechos y oportunidades, la medición del bienestar y el papel institucional.

La concepción del Estado de Bienestar es confrontada, porque se fundamenta en los derechos humanos a través de una renta mínima para reducir la inseguridad social, mejorar las prestaciones y estabilizar la igualdad de oportunidades como derecho universal, garantizar la seguridad transfiriendo recursos por derechos y categorías o para garantizar los mínimos de subsistencia como provisión de un bien público.

Un hallazgo es la teoría sociológica sobre las carencias, la teoría de lo desigual sujeta a privaciones, la teoría de la vulnerabilidad social por riesgo físico y político, la teoría de las necesidades humanas sustentada por la supervivencia física o por la autonomía personal.

I.1.1. Concepto de desarrollo social

El concepto lo analizan tanto los organismos financieros internacionales como estudiosos con enfoques diversos, que permite observar las causas, los efectos y procesos, que pueden intervenir para la construcción de mejorar el bienestar de la población, con perspectivas en lo económico o en lo social.

Capital Humano	Nutrición Salud Educación	Capacidades y Oportunidades
Capital Social	Inclusión Social Vivienda Acceso mercados trabajo	Tejido Social Combate rezagos sociales
Capital Cultural	Identidades y valores de los grupos y comunidades	Diversidad étnica y regional. Formas de organización tradicionales

Cuadro de elaboración propia de acuerdo al planteamiento del BID.

El **Banco Interamericano de Desarrollo** (BID) (2003:149) concibe el desarrollo social por los avances en el bienestar de la población en dos vertientes complementarias: la inversión en capital humano y la inversión en capital social.

La primera orientada en acciones de salud, nutrición y educación, lo que promovería ampliar capacidades y oportunidades. La segunda, recupera las condiciones de la primera, para promover la inclusión y el tejido social, disminuya los rezagos sociales con vivienda y acceso a los mercados de trabajo.

Asimismo, la multiplicación de las comunidades (BID, 2002: 28.30) se acompaña de una división de adhesiones y pertenencias, que a la persona le es difícil especificar de cuál “nosotros” se siente parte. Esta fragmentación es el resultado de la pérdida de capacidad de acción colectiva o nuevos modos de nuclearización.

Las identidades se multiplican y el individuo se siente parte al mismo tiempo de grupos, que no siempre tienen relación ni espacial, ni social, ni valórico-cultural.

Promover la participación es reemplazar o complementar los vínculos de prescindencia o competencia, introduciendo elementos de cooperación; implica inhibir o encauzar las múltiples confrontaciones

El concepto del BID podría plasmarse en una ecuación, en donde la nutrición logra una adecuada salud, una buena salud se obtiene con vivienda y servicios urbanos como agua potable y drenaje, entre otros, además la educación permite prevenir enfermedades y autocuidado, que amplía capacidades y oportunidades para el mercado de trabajo. La sumatoria es la inclusión social y con ello fortalecer el tejido social.

De darse las condiciones en salud, alimentación, educación y empleo, podríamos considerar que las personas contarían con mayores capacidades físicas y mentales, pero no necesariamente tendrían más oportunidades para acceder, por ejemplo, al mercado de trabajo y a los derechos que van implícitos.

Si las personas no cuentan con ingreso y sí cuentan con capacidades, tienen mayor posibilidad de ser incluidos socialmente y fortalecer el tejido, pero es marginal, porque con esa inclusión no logran necesariamente sobrevivir.

Si esto es cierto entonces habría que establecer que la inclusión fuera condición para la sobrevivencia a través, por ejemplo, de la alimentación. Por tal razón avanzar en el bienestar de la población es un reto ya que las variables se condicionan y son interdependientes.

Por su parte, el **Banco Mundial** (BM) (2004: IV) considera que el desarrollo social al mejorar el bienestar y la calidad de vida o cambiar sus normas e instituciones, lo hacen más equitativo e inclusivo.

El BM no señala dimensiones o variables que el BID sí establece, aunque tienen un punto de intersección con la equidad, inclusión y el tejido social. Sin embargo, por sí mismas las normas e instituciones no aseguran una mejora, aunque es necesario un marco regulatorio que responsabilice a una instancia gubernamental de proveer bienes y servicios públicos.

Por supuesto que la responsabilidad, los recursos y la autoridad, le otorgan mayor certeza a la Política Social, pero no la convierten indefectiblemente en equitativa e inclusiva, tampoco está implícita la mejorar del bienestar y la calidad de vida, porque puede que no esté considerada la participación de la población en términos de derechos y sólo a través de una provisión intermitente de bienes.

Asimismo, el BM (2004: IV) plantea que la equidad económica y la inclusión social son necesarias, sólo si la pobreza va a ser reducida, los beneficios ampliamente distribuidos, las sociedades más cohesivas y flexibles, con desarrollo sustentable.

Al respecto Thandika (2001:VI) al abordar el desarrollo social menciona que contiene instrumentos para el desarrollo económico, un interés en la equidad social como instrumento para el fomento del crecimiento.

El Banco Mundial y Thandika consideran que un equilibrio económico y social fomentaría el crecimiento y la inclusión, a través de la distribución de los beneficios, sin embargo, con desempleo y sueldos bajos sin prestaciones sociales, no es posible lograrlo.

El BM incorporó la condición de instituciones y normas, Buvinic (2002:78) menciona que los decisores económicos y sociales deben ponerse de acuerdo en superar la pobreza al igualar el consumo de los excluidos que permita su movilidad social.

Este autor condiciona la intervención del Estado en la regulación del mercado y el consenso con las fuerzas productivas, que igualen la satisfacción de necesidades básicas, la inclusión de la sociedad en el trabajo, la salud, la vivienda, la educación y los servicios urbanos.

En el mismo ángulo, Polanyi (2003: 27-30) al concebir el término “arraigo” señala que la economía no es autónoma, que está subordinada a la política y a las

relaciones sociales, por lo tanto, una economía de mercado desarraigada y por ende autorregulada, es un proyecto utópico.

Con base en Polanyi se reconoce que el libre mercado es voraz y no tiene ética, profundiza las desigualdades e incrementa la pobreza, el error ha sido desregular para que el mercado actúe libremente, es el *laissez faire* de la discrecionalidad e impunidad.

El proyecto económico debe estar sujeto a las condiciones de bienestar social y no viceversa. Las aportaciones de Buvinic, Thandika, Polanyi y BM implican la intervención estatal en el equilibrio de lo económico y social, para que sea igualitario e incluyente.

I.1.2. El Modelo de Bienestar

Existen corrientes teóricas que intersectan en la variable bienestar, sujeta a cómo los bienes públicos son proporcionados, que existan y estén disponibles o que se distribuyan o redistribuyan, también han considerado la renta mínima, mejores prestaciones y oportunidades.

Los estudios sobre desarrollo social del BM y BID incorporan la variable bienestar, al respecto Amagada (1996: 57-69) la define como la disponibilidad y accesibilidad de los bienes sociales y económicos de una sociedad.

Para Serrano (2005:11) supone la redistribución de beneficios sociales en un sentido de solidaridad y compromiso colectivo con la cohesión social, lo asocia a derechos, niveles de dignidad y decencia de la vida humana.

El debate es que para Amagada el bienestar no solo es acceder a los bienes sino que estén disponibles y para Serrano es la redistribución de beneficios como un derecho y compromiso con la cohesión social.

El reto que priva en ambos especialistas del bienestar, es que los bienes estén disponibles, accesibles o que se redistribuyan bajo estándares. En este sentido, el gobierno es el que debe responsabilizarse de los tres mecanismos aliándose con la sociedad civil y los propios beneficiarios, no a la inversa.

La redistribución lleva implícito una posición pasiva de quien recibe, hacerlos accesibles y disponibles conlleva a la operacionalización de mecanismos de búsqueda, para que los receptores puedan acceder, al contar con capacidades y oportunidades. Sin esta condición no se vislumbra la ecuación del bienestar.

El concepto de desarrollo social en los estudios de Picó (1987:133) establecen que el Estado de Bienestar no son servicios sociales para abolir la miseria y asistir a los desfavorecidos, sino para garantizar una renta mínima con mejores prestaciones y reducir la inseguridad social, intervenir en la distribución y estabilización de oportunidades iguales de vida sobre la base de los derechos humanos.

La referencia del autor permite deducir que el Estado de Bienestar es la intervención del Estado en el mercado para asegurar un sueldo mínimo por medio del empleo, invertir en capacitación para el trabajo y mejorar prestaciones, que sólo podrían lograrse con inversión en plantas productivas a través del ahorro interno o deuda pública, principalmente, aunque de manera paralela con el financiamiento de los organismos internacionales que condicionan la ayuda.

La aseveración de Picó le otorga al perfil estatal un rol diferente, al no etiquetarlo como proveedor de servicios y recursos comunes, sino garantizador o protector del ingreso básico y prestaciones implícitas, además aporta la visión del Estado Interventor en la distribución de oportunidades, como regulador y coordinador, con el sustento en los derechos humanos.

Por su parte Filgueira (1999:148) señala que el objetivo primordial del moderno Estado de Bienestar es garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad, transfiriendo recursos, bienes y servicios, con políticas regulatorias generales y sectoriales que estipulen derechos para categorías definidas de individuos.

Esta aseveración provee diferentes ángulos de análisis: primero, agrupa a las personas por categorías para ciertos derechos o niveles de derecho; segundo, sujetarse a un marco normativo que otorga derechos por sector social; tercero, transferir dinero, materiales y servicios a esos grupos.

Desafortunadamente no han funcionado las transferencias por grupos clasificados de pobres extremos, pobres moderados, vulnerables por carencia social, vulnerables por ingreso. La entrega de despensas, leche, artículos escolares, becas y pensiones, son paliativas de las necesidades de los hogares.

Con la idea de identificar algunas puntos tangenciales de las ventajas que puede tener la política estatal de bienestar, los autores coinciden en que el Estado garantice, para Picó reducir la inseguridad y para Filgueira la seguridad, para uno es interviniendo en la distribución y para otro es transfiriendo, para uno son los derechos humanos (universales) para otro los derechos por categorías (focalizados).

Therborn (1989:85-90) considera que las condiciones sociales generales para alcanzar un nivel de vida mejor –sobre el mínimo de subsistencia- puede constituir un bien público provisto por los Estados de Bienestar.

Entonces la condición para mejorar la vida es para Therborn que un bien público sea acotado al mínimo de sobrevivencia, lo que parece una perspectiva reduccionista de la responsabilidad estatal y de menoscabo a su capacidad, Picó también habla de una renta mínima.

Sin embargo, dadas las condiciones actuales de hambre, pobreza y desempleo, sería un logro importante asegurar que los desfavorecidos tuvieran lo mínimo para sobrevivir, pero el costo económico sería muy alto y más cuando no hay crecimiento que responda a este reto.

I.1.3. Capacidades

Otra agrupación de corrientes teóricas son las que coinciden con la variable sobre capacidades relacionadas con privaciones, necesidades y carencias, en donde la inversión en el capital humano y social se vuelve indispensable.

Serrano (2005:11) al tratar el desarrollo social pone énfasis en las capacidades y no sólo en las carencias, para hacer frente a los riesgos de pérdida de ingreso. El BID (2003:149) considera que para ampliar capacidades es requisito la inversión en capital humano y social, salud, nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo.

Sen (2000: 114) considera que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, señala que las privaciones son intrínsecamente importantes y la renta baja es sólo instrumentalmente importante.

Las tres opiniones coinciden en las capacidades, Serrano las vincula con carencias, Sen con privación, el BID con inversión en capital humano y social. Además, Serrano las relaciona para enfrentar la pérdida de ingreso, el BID con mercados de trabajo y Sen con ingresos y privaciones.

Resulta interesante como Serrano incorpora el binomio carencias y no sólo capacidades, de igual manera Sen identifica la privación de capacidades y BID se posiciona en la ampliación capacidades.

En el mismo ángulo, Oriol (2006:2-3) establece que la capacidad de las personas está delimitada por su estructura básica de derechos y oportunidades (*entitlements*) y las “realizaciones” que permiten obtener en términos de “ser” o “estar” (*functionings*).

Entonces para Oriol las capacidades estarían sujetas a lo que tiene derecho el individuo en función de la norma que obliga a una entidad a proveerla y hacerla asequible, pero no todo lo que se obtiene cristaliza en el logro de bienestar y en ese vacío interviene la variable oportunidad.

Son necesarias diferentes perspectivas para equilibrar capacidades, carencias y privaciones, necesidades y satisfactores, derechos, oportunidades y realizaciones, inversión en capital humano y social, ingresos y mercados de trabajo, dependiendo de las regiones y las comunidades, en una macro matriz de variables e indicadores.

Con base en lo anterior, ¿cuál es el papel que juega el PCS en torno a la detección de capacidades o carencias u oportunidades?, ya que se infiere que las OSC son las que tiene el conocimiento experto sobre las localidades y la población que van a atender con los proyectos que subsidia el PCS.

I.1.4. Necesidades

El grupo de estudiosos que abordan las necesidades como variable dependiente para entender el problema del desarrollo, están en la perspectiva de no sólo ver desde el ángulo de las capacidades sino de aquellos requerimientos esenciales como la salud y la alimentación, pero también las básicas como la autonomía personal o la dignidad, que rebasa los enfoques anteriores.

Torres (2004:145) considera que las necesidades esenciales son: abrigo, alimentación y convivencia social, salud y educación, así como dignidad asociada con las ganas de vivir y realizarse como seres humanos.

Sin embargo, para Doyal y Gough (1994: 82-85) es la salud física, antes que la mera supervivencia, la necesidad humana básica y con la autonomía personal constituyen las necesidades más elementales para evitar perjuicios graves.

El debate entre los autores, nos lleva a que Torres incorpora la dignidad con las ganas de vivir y Doyal con Gough a la salud física y la autonomía personal.

Del contraste surge la condición de las personas con discapacidad física y/o mental, que por sí mismos no pueden sobrevivir y necesitan de cuidados ¿Les interesa vivir así o prefieren ser autónomos aunque su salud física no sea integral?

En la balanza tendríamos que insertar como carencia la discapacidad hereditaria o por accidente o vejez, entre otras.

Así el proyecto político necesita especializarse en atender carencias en términos de condiciones mínimas de salud física y autonomía personal, como Doyal lo advierte, o las necesidades que Torres vislumbra, o las capacidades que menciona Serrano y Sen.

Boltvinik (1999:55) contrasta, con lo estudiado hasta aquí, sobre las necesidades esenciales o humanas básicas, que son el ingreso corriente, los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito.

Además la propiedad o derechos de uso de activos que proporcionan servicios de consumo básico, la capacidad de entender y hacer, el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, las labores domésticas y los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento.

El autor tiene una alta expectativa acerca del bienestar, que incluye ingreso, servicios gratuitos, uso de activos y tiempo libre, rebasa por mucho lo que Torres y

Doyal con Gough señalan, porque para éstos son la salud, la alimentación y la autonomía física y mental, las condiciones indispensables.

Las necesidades humanas (Max-Neef, 1998: 41-42) pueden desagregarse según categorías existenciales y según categorías axiológicas, con una clasificación de las necesidades de ser, tener, hacer y estar; y, por la otra, las necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

“El que un satisfactor pueda tener efectos distintos en diversos contextos depende no sólo del propio contexto, sino también en buena parte de los bienes que el medio genera, de cómo los genera y de cómo organiza el consumo de los mismos. Entendidos como objetos y artefactos que permiten incrementar o mermar la eficiencia de un satisfactor, los bienes se han convertido en elementos determinantes dentro de la civilización industrial”. (Max-Neef, 1998:51)

Por ejemplo, alimentación y abrigo son satisfactores de la necesidad de subsistencia, educación es satisfactor de la necesidad de entendimiento, los sistemas curativos son satisfactores de la necesidad de protección.

Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha.

El autor manifiesta la relación entre satisfactores y necesidades, además los bienes adquieren diferentes modalidades, según la forma en que se operacionaliza el satisfactor y la necesidad, por lo tanto, el significado del impacto de los medios que se definen es de tal importancia que pueden variar en tiempo, lugar y circunstancia, según el contexto.

1.1.5. Ecuaciones del desarrollo

Los diferentes estudios han incorporado dimensiones y variables a través de las capacidades, las necesidades y las carencias, ahora aparecen métodos para articularlas.

Sobre la Teoría del Desarrollo, Oriol (2006:1,3) afirma que el principal cambio en la ecuación del desarrollo, es que la variable dependiente deriva de la crítica a la visión utilitarista del bienestar, con la aparición de las variables se sustituye la acumulación de capital por la centrada en el papel de las instituciones.

	Ecuación del Desarrollo	
Oriol	Variable dependiente	Variable independiente
Estrategia	Capacidades	Papel Institucional
Nivel Teórico	Derechos y Oportunidades	
Nivel Metodológico	Medir el bienestar	

Cuadro: elaboración propia de acuerdo a Oriol

Para el autor, la aproximación desde las capacidades, implica a nivel teórico, revitalizar la importancia de las instituciones para definir la estructura de derechos y oportunidades, a nivel metodológico replantea la forma de medir el bienestar.

La aportación de la ecuación propone la estrategia de las capacidades que orientaría a las instituciones a la categoría sustantiva del concepto de desarrollo y por lo tanto, sustituir la condición de inversión económica para transformarla a la visión de apropiación de capacidades por el individuo.

La perspectiva es que las instituciones asuman la estrategia de apropiar a los grupos con capacidades y cambiar el paradigma de brindarles dinero o recursos materiales para su desempeño.

Las aportaciones de Arzate (2004:276-277) identifican la teoría sociológica de la carencia con respecto a la privación desde una teoría de lo desigual, que podría fundamentar una teoría de la vulnerabilidad en donde la privación coloca en riesgo físico y político a las personas y acota que la vulnerabilidad (pobreza y marginación) son redes de acción social.

La aportación de Arzate aborda tres teorías: la sociológica de la carencia, de lo desigual, de la vulnerabilidad social.

Por su parte Doyal y Gough (1994:82-90) incorporan la teoría de las necesidades humanas, que pone énfasis en la supervivencia física y la autonomía personal, como condiciones previas de toda

Arzate	Teoría Sociológica	Teoría de lo Desigual	Teoría de la Vulnerabilidad Social (pobreza y marginación)
	Carencia	Privación	Riesgo físico y político

Doyal	Teoría de las necesidades humanas
	Supervivencia física y autonomía personal

Cuadro: elaboración propia de acuerdo a Arzate y Doyal

acción individual y que constituyen las necesidades humanas más elementales.

La teoría señala que antes de adquirir aptitudes manuales, mentales y emocionales, la mala salud física las menoscaba. La autonomía hace referencia a la capacidad de formular objetivos y estrategias adecuados a sus intereses y a sus intentos de ponerlos en práctica.

De esta manera la necesidad humana básica es que la persona tenga una percepción real y proactiva de su vida y que cuente con atributos físicos para poder desenvolverse.

Arzate (2004) menciona que la privación pone en riesgo físico a las personas, para Doyal y Gough (1994) la supervivencia física y la autonomía personal es la condición humana básica, entonces vamos a ubicar por separado a los pobres y marginados y a los discapacitados físicos y mentales.

En otro ángulo, para Max-Neef (1998:32,33) el desarrollo a escala humana necesita orientarse hacia la satisfacción de las necesidades humanas que intérprete la realidad, las personas y sus procesos; fortalezca espacios locales, micro-organizaciones y la multiplicidad de matrices culturales dispersas en la sociedad civil, con nuevos mecanismos institucionales que concilie participación con heterogeneidad.

De esta manera el autor recomienda identificar las necesidades con el contexto de las personas y los procesos, o sea las relaciones del contexto y los grupos, su ubicación geográfica, las formas de estructuración de las comunidades y el sistema de gobierno, su “*habitus*” como dice Bourdieu y que veremos más adelante.

I. 2. Factores que promueven o inhiben el desarrollo social

Como han señalado los autores e instituciones, el desarrollo social incluye áreas de atención sobre el empleo e ingreso o el desempleo y el riesgo, la salud, educación, alimentación-nutrición para abatir la pobreza, otorgar capacidades y oportunidades, promover la inclusión social vinculada con el tejido social.

Sobre estos indicadores específicos se suman las opiniones de algunos estudiosos en la materia con el fin de identificar cómo los relacionan entre sí en términos de causas- efectos- procesos, del fenómeno de la vulnerabilidad, la marginación, los rezagos sociales, entre otros.

I.2.1. Empleo

La causa más significativa que introducen los teóricos al problema es el ingreso vinculado directamente con el empleo, por ello, Merklen (2000:245-246) establece que el lazo social se ha transformado debido al aumento del desempleo, al contrato de tiempo indeterminado, al empleo informal, a la pérdida de calidad educativa, junto con el empobrecimiento y la inequidad en la distribución del ingreso.

Merklen evidencia la distorsión en las relaciones sociales motivadas por la ausencia o inestabilidad en el ingreso, de protección y seguridad social; los pobres no tienen más opción que sobrevivir con programas “asistencialistas” que se distribuyen entre los integrantes de las familias.

Filgueira (1999:160-166) señala que las nuevas vulnerabilidades están en función de cambios en la estructura de la mano de obra y la organización del mercado laboral.

El autor nos refiere a una nueva división de trabajo con cambios en los procesos productivos, que aunado a la posición de Merklen de pérdida en la calidad educativa, no se ve una salida a la pobreza.

El BID (2003: 161-162) coincide en que los mercados laborales débiles, especialmente para trabajadores no calificados, frenan oportunidades potenciales de inclusión y movilidad, que la dificultad para romper el ciclo de la pobreza también ha sido afectada por altos niveles de subempleo, informalidad y desempleo.

Polanyi (2003:12) aborda el problema del desempleo y señala que éste aunado a los índices de desigualdad, la predominante pobreza y miseria, han contribuido a crecientes índices de violencia.

Asegura que pretender llevar a los empleos de baja productividad al desempleo no reduce la pobreza ni aumenta el ingreso nacional y que el desempleo desacelera las exigencias de mejores remuneraciones.

Con estos razonamientos, los autores coinciden en las causas y efectos del desempleo, por ejemplo, Filgueira plantea como nuevas vulnerabilidades los cambios de la mano de obra y del mercado laboral, Merklen observa los contratos temporales y la baja calidad educativa con relación al desempleo y Polanyi lo suma a la desigualdad, pobreza y miseria que resulta en violencia.

Para Los autores, el mercado laboral con la oferta y demanda de empleos con bajos salarios y sin protección social, como son pensiones por accidente o incapacidad, jubilaciones por edad o antigüedad y el creciente mercado informal

también sin protección, produce pobreza, miseria y desigualdad, que a su vez genera violencia con diferentes tipologías, como la violencia intrafamiliar, el suicidio, las adicciones, el robo, el secuestro.

Del Búfalo (1996:2) considera que la economía que logre el pleno empleo durante un tiempo suficientemente largo, hará desaparecer la pobreza nacional sin importar el nivel de atraso que tenga inicialmente.

En contraposición, Streeten (1982:21) asegura que el pleno empleo provocó presiones inflacionarias y dificultades en la balanza de pagos, para países cuya inflación era más rápida que en los demás y Tokman (1999:262) coincide en que el pleno empleo ha sido progresivamente abandonado debido a la prioridad de estabilidad con políticas más restrictivas y cambios tecnológicos, que permiten aumentos de productividad sin crear puestos de trabajo.

Del Búfalo, Streeten y Tokman nos remiten a la conclusión de que el pleno empleo ha sido un paradigma, ya que supone que el ingreso o renta basados en el salario promueve la autosuficiencia familiar.

En realidad el desempleo ha estado presente y las estrategias para reducirlo han tendido a reducir salarios, evasión fiscal, contrataciones sin prestaciones y empleo informal sin protección social, que iguala porcentualmente al empleo formal. Lo que esto ocasiona es pobreza y vulnerabilidad. Solamente funcionan como amortiguadores del conflicto social y no aseguran el bienestar social.

I.2.2. Pobreza

Como veremos en el “Capítulo IV. Desarrollo social y Programa de Coinversión Social”, el PCS está dirigido a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad, motivo por el cual se describirán algunos conceptos relacionados con el perfil institucional.

Muñoz (1989:207) establece que la pobreza significa la carencia de lo necesario para sustentarse, mantenerse y vivir. Bustamante (1996:49) considera que la pobreza es un fenómeno que manifiesta la incapacidad de los individuos y familias enteras para generar, con el producto de su trabajo, incrementos que le permitan participar a voluntad del disfrute de los beneficios generados socialmente.

En este primer acercamiento, las opiniones vertidas por Muñoz y Bustamante nos remiten al concepto de pobreza, en donde los factores mínimos de subsistencia están ausentes y que aun trabajando no obtienen por sí mismos beneficios sociales, por lo tanto, los pobres son dependientes.

El BID (2003:2,4) señala que los obstáculos tienen profundas raíces entrelazadas de desigualdad, exclusión social y pobreza estructural, que se transmite de padres a hijos a través de generaciones.

Por su parte Schteingart (1999:337) distingue el estudio de la pobreza a través de la ingeniería social y la tendencia socio-estructural, la primera vinculada con la política social y la medición de la pobreza, la segunda por las instituciones societales y los procesos que crean y reproducen la pobreza.

Adicionalmente los efectos multiplicadores sociales incluyen la transmisión intergeneracional (Buvinic, 2002: 353,374) de la violencia por medio del aprendizaje, erosión del capital social, calidad de vida reducida y menor participación de la población en los procesos democráticos.

El autor considera que los sistemas de vigilancia epidemiológica de la violencia a escalas nacional, regional y local, pueden contribuir significativamente con la generación y diseminación de información sobre los factores de riesgo para comunidades específicas.

De esta manera, el BID vincula a la pobreza estructural como un problema generacional acompañado de la condición de desigualdad y exclusión, Schteingart la estudia como la política con planes, programas y recursos, con instituciones y procesos, que permitirán entender la composición estructural de la pobreza.

Con este razonamiento el estudio de los pobres tiene un basamento generacional, que no ha sido considerado, ni en las mediciones, ni en los procesos; ni para las instituciones ni para las políticas.

Alonso (1989:12,208) combina la pobreza y la marginación porque se autoalimentan de la dependencia, carencia y exclusión.

“El marginado está al margen, está fuera de una determinada realidad o proceso social, el marginado social lo es a la fuerza. Los colectivos marginados y a la vez pobres se sitúan en la base de la pirámide social y algunas veces en las afueras de la convivencia tolerada”.

Chant (2003:75) señala que el concepto de exclusión social engloba al de pobreza.

“Exclusión social es la imposibilidad de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección”.

Ziccardi (2006:33-34) considera que no todos los excluidos son pobres.

“La exclusión social refiere a las dificultades de acceder a los bienes básicos (alimentación, salud, educación), también a mecanismos que son considerados factores de riesgo social y que agravan la situación de pobreza y/o impiden su superación, como: discriminación étnico-lingüística, de género, aislamiento territorial, obstáculos para acceder al crédito, trabajo, justicia, vivienda y servicios básicos, a las instancias de decisión gubernamental y política”.

Alonso, Chant y Ziccardi coinciden en que la pobreza está vinculada con las carencias, exclusión y marginación. Muñoz la circunscribe al sustento para vivir, Alonso a la dependencia, el BID y Schteingart a lo estructural, Chan a que se encuentra dentro de la exclusión, Ziccardi a que no todos los excluidos son pobres y BID a que está entrelazada con la exclusión y la desigualdad.

Otros indicadores, que suma Fuentes (2002:788,790) al concepto, es que en los ambientes de pobreza se generan con mayor intensidad las situaciones de vulnerabilidad social, que se ubican en una dimensión límite, extrema y no pocas veces desesperada.

Algunas circunstancias de la vulnerabilidad son el abandono, la soledad, la marginación, la orfandad, las discapacidades, la violencia, la discriminación, el maltrato intrafamiliar y la desprotección. Asimismo, la indigencia, la desprotección jurídica, la vida en las calles, los abusos.

En este sentido pobreza significa carecer de lo necesario para vivir, además de ser vulnerable, marginado, excluido, desprotegido y dependiente.

Los estudios vinculan a la pobreza con las destrezas y oportunidades, para aportar o acceder a lo producido, Serrano (2005:30,32) menciona que la pobreza es condición de privación y ausencia de oportunidades a los bienes y servicios, para el desarrollo integral.

Del Búfalo (1996:1) considera que el pobre es incapaz de producir sus medios de satisfacción porque no tiene la destreza para trabajar o porque, aun teniéndola, no logra conseguir un empleo idóneo.

La CEPAL (2000:86) categoriza la pobreza dura cuando las personas carecen de las destrezas necesarias para acceder al trabajo productivo, no disponen de redes de apoyo y recursos culturales para remontar tal situación, comprende tanto a "disruptores" como "abatidos", las dos caras anímicas de la desintegración.¹

El escenario que plantean los autores entre capacidades y producción, nos lleva a lo que Serrano observa acerca de las limitantes para acceder a bienes y servicios

¹ Entre los disruptores están aquellos jóvenes urbanos con educación discontinua y socialización precaria en núcleos familiares mal constituidos, que viven la marginalidad territorial y la falta de inserción laboral. Es un colectivo proclive a comportamientos que el resto de la sociedad desapueba y sanciona, sobre todo la forma violenta de resolución de conflictos. Los abatidos incluyen a los ancianos en mala situación económica y sin apoyo; a las mujeres jefas de hogar con trabajos mal remunerados; a los campesinos privados de acceso a crédito, capacitación, tecnología y mercados; y a las minorías étnicas desarraigadas de su tradición y no insertas en la vida moderna. Esta distinción debe tomarse a modo ilustrativo, pues también existen jóvenes abatidos, así como minorías étnicas "disruptoras".

existentes, Del Búfalo considera la falta de destrezas para producir sus propios medios a través del empleo, más que de acceder a los bienes o servicios, CEPAL coincide con Del Búfalo acerca de la ausencia de destrezas para el trabajo.

En efecto, la pobreza consiste en la carencia de destrezas y oportunidades para acceder a un empleo o a los bienes y servicios requeridos, que aunadas a la ausencia de redes de apoyo, motiva la exclusión y vulnerabilidad.

Sen (2000:121-122) considera que la distribución del ingreso (renta) no lo es todo, ya que una persona que está enferma y cuyo tratamiento es caro, evidentemente es pobre, aunque cuente con un ingreso y Serrano (2005:11,30) menciona que el enfoque de pobreza por ingresos no toma en cuenta el capital ni el patrimonio acumulado por las familias y que el enfoque basado en necesidades básicas, ignora los ciclos económicos y los momentos de crisis.

Sen y Serrano coinciden al criticar el enfoque unidimensional del ingreso, Sen considera que puede llegar a ser pobre una persona enferma y Serrano sugiere que se analice el patrimonio familiar y el capital.

I.2.3. Salud

La salud basada en la universalidad y no en la focalización o en el condicionamiento a ciertos servicios, puede impactar en el bienestar, de esta manera Thandika (2001:8) asegura que los estudios de políticas de bienestar social en salud, consideran que la esperanza de vida es un factor de predicción del crecimiento económico posterior.

Sobre lo que Thandika menciona, podemos decir que a mayor salud mayor supervivencia, pero sin conocimiento y oportunidades, sólo acrecienta la pobreza transgeneracional, la salud permite a los individuos tener un desempeño físico y mental, estar en posibilidad de trabajar, independientemente de la educación.

También contar con salud representa un alivio para las familias por la carga económica, moral y física que provoca los cuidados del enfermo.

La empresa empleadora puede tener mayor productividad al contar con personal sano, cuando la persona se enferma provoca ausentismo, cuando hay accidentes de trabajo las personas pueden quedar incapacitadas y pensionadas, lo que genera un costo social.

El conocimiento adquirido con salud mental y física, puede reproducir y fortalecer el capital social, sin embargo, cuando se margina al trabajador de edad avanzada por problemas de salud y/o rendimiento, ese capital cognitivo acumulado se pierde.

El empleado con prestaciones, ahorra para su jubilación y cuenta con servicio médico, que le permite salir de la esfera de la vulnerabilidad y el riesgo, asimismo retroalimenta los fondos de pensiones para otros empleados.

En contraste, el desempleo aunado al incremento de las pensiones, desequilibra las finanzas de los organismos de protección social, porque no cuentan con las aportaciones de los trabajadores y sí tienen gastos de los pensionados.

Se necesita considerar las condiciones de salud mental y física de la sociedad, ya que grupos con discapacidad (cuadripléjicos, bipléjicos, sordos, mudos, invidentes) o personas con deficiencias mentales (esquizofrenia, bipolaridad, sicosis, neurosis, fobias, depresión) u otras como (síndrome de down, parálisis cerebral o locomotora), complejizan los grados de vulnerabilidad y exclusión social.

I.2.4. Alimentación / Nutrición

La investigación sobre la salud del Banco Mundial (BM, 1993:75) reconoce que la desnutrición representa en los niños bajo peso y letargo, en las mujeres la

menstruación y la maternidad elevan su necesidad de hierro, por lo que aumenta el riesgo de muerte por hemorragia en el parto.

La deficiencia de yodo causa retraso mental, motor, de crecimiento y en el habla neuromuscular, trastornos de la audición, que es la principal causa evitable de discapacidad intelectual en el mundo.

La deficiencia de vitamina A provoca diversos grados de pérdida de la visión y es la principal causa de ceguera adquirida en los niños. También aumenta la gravedad y la mortalidad de una variedad de infecciones, especialmente sarampión y diarrea.

Entonces el BM vincula de manera directa el problema de la desnutrición con la discapacidad visual, auditiva, mental, locomotora, bajo peso y crecimiento, y mortalidad.

La sobrecarga de las familias inmersas en la pobreza se agudiza cuando tiene que brindar cuidados a los discapacitados y aún más cuando quedan los infantes en la orfandad, con cuidados de adultos mayores.

Con motivo a las deficiencias nutricionales se han instrumentado programas para el complemento alimenticio, (Bonilla, 2002: 53-61) no obstante, han provocado mayor desnutrición en escolares y afectado su rendimiento académico, porque en zonas rurales de alta marginación, se comparten los alimentos los miembros de la familia, excluyendo a los escolarizados porque ya comieron en la escuela.

La experiencia de Bonilla da cuenta de que la realidad rebasa la focalización de los programas hacia individuos, sean estas niñas, niños, adultos mayores, mujeres en periodo de lactancia, porque lo poco que obtienen lo reparten entre todos los integrantes de la familia.

La malnutrición (FAO, 2013: IX, 4) en todas sus formas: desnutrición, deficiencias de micronutrientes, sobrepeso y obesidad, provoca excesivos costos económicos y sociales.

La agricultura y todo el sistema alimentario pueden contribuir mucho más a la erradicación de la desnutrición a partir de los insumos, producción, procesamiento, almacenamiento, transporte y comercio, reducción de las pérdidas y el desperdicio.

La FAO expone que toda la cadena alimenticia manejada de manera eficiente, a partir de la agricultura, abatiría la desnutrición y por ende las discapacidades, lo que promovería menos carencia y más capacidades.

Asimismo, el combate al sobrepeso y la obesidad, podría suspender el código genético de la hipertensión arterial y la diabetes, con las secuelas en la mortalidad y los elevados costos de los servicios de salud.

La FAO (2010:14) considera necesario reducir la brecha de la nutrición entre los alimentos cultivados, disponibles y los que mejoran la nutrición, para aumentar la disponibilidad, el acceso y el consumo para una dieta saludable, que se centre en la relación agricultura, alimentación y nutrición.

Recomienda mejorar la conservación y el uso sustentable de la diversidad de plantas para afrontar la malnutrición, la inseguridad alimentaria y el rápido cambio climático.

De esta forma, la FAO, correlaciona lo que se cultiva con lo que se consume y lo que nutre, asegurar la producción de plantas que considere el cambio del clima en la geografía, la estructura y distribución demográfica y la autosuficiencia alimentaria.

I.2.5. Educación

La CEPAL (2010:223) señala que en las familias de mayor nivel educativo hay menos riesgo de desnutrición infantil y embarazo adolescente, fenómenos que reproducen la exclusión de una generación a otra.

La educación permite aprehender la cosmovisión de los contextos y procesos identitarios, mayor prevención y previsión para resguardar el capital humano físico y mental, el riesgo y la vulnerabilidad se reducen, se potencian las capacidades para la autosuficiencia, es un detonador para acceder al empleo y a la salud.

La CEPAL (2000:107) considera que para desactivar la transmisión intergeneracional de las desigualdades es sustancial, la educación, el empleo, la salud y la vivienda.

El bienestar social a través de la educación amplía las capacidades para producir bienes, sin embargo, con la adquisición de habilidades y destrezas no necesariamente se obtiene empleo o mejores condiciones de empleo o ingreso, aunque sí hace factible la incorporación al mercado de trabajo, pero sólo al contar con oportunidades de acceso.

I.2.6. Desarrollo sustentable

El gran reto del desarrollo social estriba en hacer que los esfuerzos y recursos de los programas se traduzcan en un bienestar social sostenible, la realidad contradice este paradigma, ya que la relación causa (programas gubernamentales con recursos públicos) y efecto (bienestar), es directamente proporcional a que permanezcan en el tiempo, ya que al eliminar los apoyos el bienestar declina.

De acuerdo al BID (1998:5-8) el desarrollo rural sustentable se define como el mejoramiento permanente en los niveles de vida de su población, que no requiere de continuos apoyos financieros externos y que no degrada la base de recursos naturales.

Asimismo, señala que las comunidades indígenas mantienen conocimientos sobre el uso sustentable de los recursos biológicos no maderables y su biodiversidad, ellos utilizan el agua, suelo y bosques, pero no tienen acceso equitativo a tierras, crédito, capital, oportunidades de trabajo y posibilidad de incrementar sus ingresos, que eliminen el círculo vicioso de la pobreza- degradación ambiental.

La realidad es que la mayoría de los pobres rurales vive en áreas de bajo potencial, zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas, tierras frágiles y marginales de ladera y humedales.

La reflexión del BID supone que las comunidades saben del uso sustentable de los recursos pero viven en zonas degradadas, entonces ya no pueden ser sustentables y sin apoyos financieros continuos de tecnología se hace imposible revertir los impactos ecológicos. La lógica es acceder a tierra, crédito, capital, trabajo e ingresos, que permita hacer sustentable el bienestar de las comunidades y el medio ambiente.

Moser (1996:282) plantea que el desarrollo local integrado y sostenible, consiste en la organización de comunidades capaces de satisfacer sus necesidades inmediatas, descubrir su vocación local junto con sus potencialidades específicas.

Además el autor sugiere fomentar la asociación entre el Estado y la sociedad, utilizando acciones multisectoriales integradas y convergentes, relacionadas con la capacitación para la gestión, nueva institucionalidad participativa de diagnóstico y planificación, vinculación de la oferta pública de programas con la demanda social de la localidad, seguimiento y evaluación, fomento de la capacidad empresarial.

La aportación de Moser otorga parte de la solución al problema, porque tiene la visión de formar capital social al organizar a la comunidad y sus necesidades, la asociación con el gobierno, OSC y empresarios, la integración sectorial con base en el diagnóstico – planificación – gestión – oferta – demanda.

Sin embargo, las comunidades se encuentran en pobreza extrema y no son autosuficientes ni cuentan con capacitación ni con diagnósticos ni con planes. La convergencia de programas entre oferta y demanda, no ha sido posible porque están rebasados por la dispersión geográfica de la pobreza y la descoordinación institucional.

Por su parte, el Banco Mundial (2005:51,52) también propone un marco de medios de subsistencia sostenibles, con la creación de cinco activos para el bienestar: el físico, financiero, humano, natural y social, que sean rentables mediante la transformación de las instituciones sociales y económicas.

El BM considera que los programas de reducción sostenible de la pobreza deben ser incluyentes con igualdad de oportunidades con retorno a sus activos, cohesionada para el trabajo conjunto que supere obstáculos comunes y gestione los conflictos de manera no violenta y responsable.

La aportación del BM, también incorpora la variable capital social, nos otorga una dimensión que vincula los activos físicos con las comunidades y su entorno ecológico- social, además le otorga al financiamiento la perspectiva de producción y rentabilidad e incorpora la igualdad de oportunidades para el retorno de esos activos.

La sumatoria de Moser y del BM permite la construcción de la ecuación del desarrollo sustentable, con el capital social endógeno de la comunidad y el asociacionismo exógeno con otros actores, entre ellos el Estado, la administración de proyectos intersectoriales, la creación de activos por vocaciones y potencialidades que sea rentable, como condición imprescindible.

Uno de los factores que condicionan la sustentabilidad es el uso y aprovechamiento de la energía renovable, Torres (2013:16-17) afirma que un signo estructural definitorio es la dependencia energética de fuentes no

renovables, con escasa participación de las fuentes renovables (leña, geotermia, hidráulica, bagazo de caña y solar) que considere las necesidades de energía derivadas de derechos sociales y la adopción de mecanismos de inclusión de externalidades ambientales con la salud.

Por su parte, Rodríguez (2013:37) indica que las condiciones en el uso de leña o carbón como combustibles en los hogares rurales, son un problema de salud por la ausencia de condiciones para el desalojo de gases que se respiran y que provocan desde enfisema hasta cáncer, la alternativa es emplear estufas solares o los fogones de las cocinas o energía solar para la cocción de alimentos y la calefacción de agua.

Castillo (2013:55) informa que las centrales de energía eólica han significado la desposesión, de facto, de las tierras ejidales y comunales para su emplazamiento, así como la distribución desigual de los beneficios económicos, lo que ha provocado la oposición de organizaciones sociales y comunidades campesinas e indígenas.

El debate de Castillo, Rodríguez, Torres, es sobre la importancia de la producción de energía renovable que construya activos y los incorpore a las prácticas y utilidades de las propias comunidades.

I.3. Operacionalización de la política social

Incursionar en la investigación del desarrollo social para profundizar en el estudio de un programa gubernamental como es el PCS, obliga al análisis del marco conceptual de la política social.

Para este fin, Torres (2004:161-162) establece que la política social garantiza la generación y reproducción de ciudadanía por medio de instrumentos de redistribución que son sustraídos al arbitrio de las fuerzas de mercado.

Esta afirmación de Torres conllevaría a hacer partícipe a la sociedad de los procesos de bienestar en torno a derechos, no sólo como receptores sino como productores y para ello es necesario dar oportunidades de acceso y desarrollo.

Sobre los instrumento de redistribución, las fuerzas del mercado concentran riqueza en grupos reducidos, los impuestos son el instrumento para recuperar parte de esa riqueza, a efecto de asignarla a otro instrumento que son los programas sociales universales, como la salud y la educación o a programas focalizados como la alimentación.

Con respecto a la distribución, Barba (1997:288) señala que la política estatal para combatir la pobreza se fundamenta, cada vez menos, en estrategias de subsidio y redistribución del ingreso y que más bien intentan aminorar la geografía de la exclusión y los conflictos sociales.

Barba sugiere mapear el conflicto social en relación con el grado de exclusión y con esa base diseñar y canalizar los programas.

Resulta pertinente este enfoque para comprender por qué se ha impedido abatir los rezagos sociales y mantenerlos en condiciones de deterioro, ya que los programas son paliativos para aminorar la presión de los marginados por el conflicto, exclusión, injusticia e impunidad, de que han sido objeto.

Para Torres, la política social se operacionaliza con instrumentos de redistribución, y para Serrano (2005:24,25) por medio de programas sociales de asistencia, basados en transferencias monetarias o recursos materiales y/o promocionales asociados a capacidades.

El razonamiento de Serrano ubica a la educación y salud como programas de asistencia, sustanciales al capital humano. Considera que el mercado excluye y que la política social requiere de programas que incidan en confianza y

solidaridad, una connotación de identidad compleja por regionalismos, racismos, intolerancia, marginación.

Asimismo, parece que la confianza se construye a través de la percepción objetiva del bienestar con justicia e igualdad y como condición, la redistribución, vía programas sociales basados en normas y acuerdos, con una cultura de tolerancia y respeto a la dignidad humana y por ende a la solidaridad.

Serrano (2005:11) abunda en que los programas de transferencias sobre protección social son para apoyar a quienes enfrentan vulnerabilidad y riesgo social y que no logran empalmar ni combinarse con las políticas de bienestar.

En tal sentido se canalizan recursos a diferentes órdenes de gobierno para que atiendan a grupos que no cuentan de cobertura universal, también se utilizan otros mecanismos distributivos, vía subsidio, que no necesariamente pasan por los niveles estatal o municipal, sino que se focalizan directamente a beneficiarios de la propia sociedad, como son familias, lactantes, jóvenes estudiantes.

I.3.1. Evaluación

La investigación que nos ocupa sobre la gestión social a través del PCS, pretende realizar una propuesta de mejora para este programa, soportada en estrategias e instrumentos que pueda ser un referente para otros programas sociales de subsidios.

Con objeto de evaluar el impacto de la política pública y las técnicas para operacionalizarla, se necesitan mediciones y parámetros, que permitan comparar el desarrollo de una sociedad por los índices de salud (longevidad), educación (básica – media), ingreso (adquisición de la canasta básica), desigualdad por género, pobreza, privaciones.

Sin embargo, los promedios tienen sesgos porque no identifican a las unidades en su conjunto: individual, familiar, local, comunal, geográfica y sectorial, además los censos y las encuestas pueden variar entre un registro y otro, por migración, desempleo, comercio informal, mortalidad, natalidad, discapacitados, entre otros.

Bajo esta premisa habría que encontrar cuáles son las mediciones que al PCS y a las OSC, les interesa analizar y resolver, si este fuera el caso, por medio de los proyectos que son apoyados.

Para Lerner (1996:168-169) los métodos de medición de la pobreza centran su atención en las condiciones de privación de los individuos y no en los sentimientos de privación; visualizan la pobreza como fenómeno singular, distinto a la desigualdad que hace referencia a los pobres y su relación con los no pobres, la desigualdad causa pobreza.

Tenemos que reconocer que las mediciones se estandarizan en función con los parámetros de las agencias internacionales y si bien es necesario establecer rangos uniformes como el peso y la talla en niña(o)s de la misma edad, sí es pertinente considerar rasgos antropológicos regionales y locales.

Al igual la percepción subjetiva de las comunidades con respecto a su alimentación por usos y costumbres, de esta manera el sentimiento de privación puede ser diferente entre unos y otros, basado en la cosmovisión.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado un conjunto de índices que miden diferentes factores para analizar tendencias y con ellas elaborar estrategias para el desarrollo. Podemos observar como estandarizan variables para cuantificarlas.

“Índice de Desarrollo Humano (IDH), mide una vida larga y saludable, conocimientos, un nivel de vida decoroso.

Índice de Desarrollo relativo al género (IDG), ajusta el progreso medio para reflejar las desigualdades entre hombres y mujeres.

Índice de Pobreza Humana para los países en desarrollo (IPH-1). Mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano que refleja el IDH.

Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas (IRD MG), registra la importancia de la desigualdad entre individuos y entre dimensiones.

Índice de Salud con respecto a la sobrevivencia infantil.

Índice de educación, porcentaje de individuos mayores de 15 años que saben leer y escribir, y de individuos entre 6 y 24 años que asiste a la escuela.

Índice de Ingreso. Datos de ingreso per cápita.

Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D) ajusta el valor del IDH según la desigualdad en la distribución de cada dimensión a lo largo de toda la población.

Índice de Desigualdad de género (IDG) refleja la desventaja de la mujer en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud y nivel de vida”. (PNUD, Notas Técnicas, 2002 y 2011)

Thandika (2001:4) opina que los parámetros como los Índices de Desarrollo Humano han problematizado el vínculo entre crecimiento y bienestar, al pretender ampliar el ámbito de elección de los individuos y las comunidades.

Con base en Thandika podemos deducir que no es contundente que a mayor crecimiento mayor bienestar, porque no existe una distribución equitativa ni en los accesos ni en las oportunidades ni en la elección, al estar estandarizados van a ser subjetivos en torno a lo que percibe una persona como bienestar para sí mismo.

En esta línea de las métricas, Sojo (2004:30) menciona que se discute ampliamente el corte que presenta la “línea de ingreso”, que es una delgada línea divisoria entre segmentos pobres y no pobres.

Como menciona Sojo, la interpretación se diluye al plantear, por ejemplo, el ingreso de dos dólares de donde salen de la pobreza grandes porcentajes de la población, como lo que obtiene un limpia parabrisas en las calles que supera esa cantidad, pero que vive de la distribución de la riqueza informal o por caridad y sin prestaciones médicas o de jubilación.

También Lerner (1996:167) observa diferentes métodos para medir la pobreza:

- Método indirecto o de línea de pobreza, donde el ingreso no es suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias, padecen penuria, desnutrición, sufrimiento, pobreza absoluta e indigencia.
- El Método directo o de las necesidades básicas insatisfechas, se refiere a los que tienen carencias, privaciones o necesidades básicas insatisfechas, sobre todo en materia de servicios públicos.
- El Método de Medición Integral de la Pobreza, registra a los que tienen ingresos precarios, escaso acceso a servicios públicos y tienen, por lo tanto, muchas necesidades básicas insatisfechas.

Entonces con los métodos de Lerner se incorporan nuevas variables como la penuria, sufrimiento, indigencia y la ausencia en servicios públicos, entre otros. En efecto una persona puede tener para comer pero se le ignora, puede tener alimento pero recibe maltrato.

Por su parte Boltvinik (1999: 55-56) identifica limitaciones en los métodos de línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Ha predominado la variante que consiste en definir una canasta normativa alimentaria, calcular su costo y multiplicar este por el recíproco del coeficiente de Engel (% del gasto que se dedica a alimentos) de algún grupo de hogares, para obtener la línea de pobreza.

A su vez Serrano (2005:11,30) menciona que existen pobres crónicos, que no cuentan con niveles satisfactorios en ingreso y en necesidades básicas insatisfechas (NBI), pobres recientes, que al tener adecuados niveles de NBI han visto disminuir sus ingresos, pobres inerciales que aún remontado su situación de ingresos, arrastran malos indicadores en NBI, y no pobres.

El autor apunta que los pobres indigentes o extremadamente pobres son aquellos cuyo ingreso mensual es igual o inferior al costo monetario de una canasta básica. Los pobres no indigentes son aquellos cuyo ingreso per cápita es superior al costo de una e inferior al de dos canastas básicas. Los no pobres cuentan con un ingreso *per cápita* superior al costo de dos canastas básicas.

Serrano clasifica a los pobres en crónicos, recientes, inerciales, indigentes, no indigentes y no pobres, para este fin combina ingreso con necesidades básicas insatisfechas y adquisición de la canasta básica.

De acuerdo con Serrano, para efectos de la política social las mediciones son marcos de análisis de la problemática social y su incremento clasificatorio aparece para direccionar los recursos vía programas a sectores y subsectores, con características diferenciadas, sin embargo, la dispersión geográfica, poblacional, cultural, complejiza las subclasificaciones.

I.3.2. Universalidad y focalización

La política social establece estrategias para atender a la población en condiciones de pobreza, sujeto al proyecto ideológico que prioriza ciertas variables o grupos, para asignar financiamiento, sea con enfoque universal o focalizado o una combinación de ambas. El PCS es un programa focalizado.

Dentro del contexto teórico en el campo del desarrollo social aparecen dos principios que la CEPAL (2000:289-290) denomina: “universalidad” donde todos pueden acceder a determinadas protecciones o beneficios fundamentales, para participar plenamente en la sociedad en que viven; “focalización” donde se identifica con mayor precisión a la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseña programas teniendo en cuenta esa característica.

La CEPAL al hablar de universalidad considera ciertas protecciones necesarias, no todas, sólo aquellas que permitan la participación absoluta del lugar donde se

vive, en esta percepción los usos y costumbres son un referente para saber cuáles serían esas protecciones y dentro de esta premisa la focalización para ciertos individuos y grupos.

Cuanto más exacta sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución. No obstante, la escasez de bienes públicos y su distribución con relación en las condiciones regionales no necesariamente coinciden con desigualdades comunitarias de otros grupos territoriales.

El reto es aplicar una metodología que permita agrupar la uniformidad y clasificar la heterogeneidad por grupos territoriales y sociales, la construcción del modelo debe hacerse a partir de la comunidad, el grupo, la familia y el individuo, en campos intersectoriales.

La particularidad de la universalidad es para Amagada, (1996:57-69) la equidad definida como la relevancia que condiciona, a un proceso democrático, el

“La distribución de los bienes sociales con normas que permita un reparto igualitario en base a méritos no adscritos e igualdad de oportunidades de acceso y que este bienestar y equidad se efectúen en un contexto democrático”.

diseño de las norma para distribuir y brindar acceso a los bienes por todos, en igualdad y sin condiciones.

Por su parte, Barba (2004:21-22) considera tres tipos de regímenes: el universalista, donde si el desempleo es mayor, predomina la política de reinserción laboral; los duales, donde si el problema de la pobreza es mayor destacan las transferencias en efectivo y programas de desarrollo humano; los excluyentes, donde si la pobreza es muy severa aplican los fondos de inversión social.

El análisis de la clasificación de Barba es que depende del tipo de crisis con respecto al desempleo o a la pobreza, atender el desempleo es esencial en situaciones de conflicto social, sin embargo, es la variable principal que se afecta en economías de mercado en épocas de recesión.

El desempleo es uno de los males endémicos de mayor prevalencia en el mundo, tiene implicancias en la ausencia de ingresos o de la denominada renta e impide el desempeño individual que reditué en solvencia económica, hay un deterioro en la autoestima que margina al individuo de relaciones sociales, se carece de protección en salud y es precondition de vulnerabilidad en la vejez o en situaciones de discapacidad.

Por otro lado, las transferencias en efectivo permiten mantener una sobrevivencia mínima, pero limita el desempeño de las personas, los fondos de inversión otorgan beneficios a los excluidos en áreas como la salud, la educación, los servicios públicos, pero no promueve la dinámica social.

El BID (2003:149,165) asume que la universalidad significa que a nadie debe negársele la oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas, dentro de los límites impuestos por las dimensiones productivas de la economía, y que la focalización implica la asignación de recursos públicos a los pobres y excluidos, como instrumento previo para lograr el acceso universal.

Con este razonamiento el BID condiciona las oportunidades universales al desempeño de la economía y ve a la focalización como un paso previo a la universalidad, no obstante, se requiere del financiamiento suficiente para que la provisión de servicios sea universal, con lo que se evita errores de selección y costos políticos asociados a la focalización sectorial, en donde se beneficia a unos y a otros no.

Aunque al delimitar el campo de operación de los programas sociales a territorios específicos, se facilita la coordinación y se logra que los recursos tengan mayor impacto, en países con dispersión de la población en campos geográficos ampliados, como México, no es tan fácil lograr la atención al total de los grupos focalizados.

I.3.3. Política de protección social

La política social establece estrategias que toma como ejes de análisis las dimensiones, variables o grupos, para intervenir de manera focal o universal, cada uno tiene particularidades que lo diferencia de otros, por lo que no pueden estandarizarse, veamos los siguientes casos.

Con objeto de tener un acercamiento sobre la operacionalización de la política social, puede observarse que la CEPAL (2010:219) en materia de protección social señala que las brechas condicionan los riesgos de pobreza e indigencia, enfermedad, desempleo y vejez sin ingresos.

Con base en la CEPAL se infiere que los grandes deterioros sociales por la ausencia de protección, deja a la población en condiciones de fragilidad y riesgo, la consecuencia es conflicto e ingobernabilidad y destrucción del tejido social.

Serrano (2005:11) incorpora al enfoque de protección social a la vulnerabilidad e incapacidad, por los riesgos de pérdida de ingreso y fragilización de sus mecanismos de aseguramiento y bienestar.

Este enfoque ve a los más pobres como: "sectores carenciados, limitados y sin mecanismos propios para administrar su seguridad y bienestar social".

Thandika (2001:VI) argumenta que si el detonador fuera la equidad para fomentar el crecimiento a través de otorgar protección social a los más vulnerables, habría que diseñar un método para clasificarlos por carencia de capacidades.

El eje de coincidencia de la CEPAL, Serrano y Thandika, es que la protección social enfrenta a la vulnerabilidad, por la ausencia de ingreso o para detonar el crecimiento, pero su ausencia condiciona a la pobreza, enfermedad e indigencia; Serrano concatena ingreso y aseguramiento (los pobres no pueden obtenerlos por sí mismos).

I.3.4. Política contra la vulnerabilidad y el riesgo

También, la operacionalización de la política social puede comprenderse de manera más nítida cuando identificamos, por ejemplo, la intersección de la vulnerabilidad y el riesgo, como expone Arzate (2004:276-277), la vulnerabilidad social es la condición humana y social en donde la privación coloca en riesgo físico y político a las personas.

Por su parte Ziccardi (2006:49) considera que está relacionada con la pobreza y la exclusión social, porque afecta a aquellos más expuestos a privaciones: las mujeres jefas de hogar, los niños de la calle, los ancianos que viven solos, los discapacitados.

Arzate incorpora la variable riesgo político y Ziccardi la variable privación y es así que la vulnerabilidad y el riesgo asociados cíclicamente son interdependientes.

Los desplazamientos de (indígenas, mujeres, niños, ancianos) provocados por (guerrilla, religión, militarismo, inundaciones, sismos, crimen organizado) motiva migración a otras áreas geográficas con pérdida de identidad y cohesión social, ausencia de apropiación territorial, de recursos naturales y de sobrevivencia, base de las necesidades humanas.

Ya Serrano inició el debate del riesgo al ingreso y al aseguramiento, Arzate al físico y político, ahora Filgueira (1999:149) identifica las áreas necesarias y continuas para garantizar ciertos niveles de seguridad y protección ofreciendo servicios, bienes y políticas regulatorias.

Con respecto al manejo social, Serrano (2005:11) alude a la capacidad de prevenir y enfrentar situaciones de vulnerabilidad, como la probabilidad que enfrentan las personas de resultar perjudicadas por sucesos inesperados.

El BID (2003:164) considera que para ser manejables los programas deben concentrarse en un número limitado de factores de riesgo.

Luhmann (1992:73) menciona que la prevención, ante el peligro es la preparación contra daños futuros no seguros, se busca que la probabilidad disminuya o que las dimensiones de daño se reduzcan.

Filgueira le atribuye al Estado garantizar la protección al regular y ofrecer bienes, Serrano percibe un manejo social para prevenirlo y enfrentarlo.

El Estado debe garantizar seguridad y protección a la población, con intervenciones que regulen la actuación social para evitar o disminuir el peligro, dependiendo de las condiciones contextuales y particulares de los grupos vulnerables, no todos los grupos están sujetos a las mismas condiciones.

Filgueira (1999:156) observa que la ancianidad y la consecuente disminución de la capacidad individual plantean menos riesgos cuando existen pensiones.

El incremento de personas ancianas coloca al Estado, las comunidades y las familias en condiciones de vulnerabilidad, porque pocas personas cuentan con protección social relacionada con pensiones y seguro médico.

El riesgo se amplifica por el deterioro físico y mental, por lo que se hace necesario el soporte médico y de cuidado técnico especializado, con infraestructura hospitalaria en los diferentes niveles de atención en salud, que ha sido sustituido por el cuidado familiar.

Con respecto a los mecanismos para manejar los riesgos, Lustig (2001:9) propone su reducción a través de la acción colectiva dirigida a la infraestructura como diques y terrazas; gestión de los bienes y recursos comunes; invertir en capital social en cuanto a redes, asociaciones y donantes recíprocos; diversificación de fuentes de ingresos como parcelas y cosechas.

I.3.5. Política de género

Otro ejercicio de operacionalización de la política social, el género, Serrano (2005:22, 23,25) considera que la pobreza de las mujeres estriba en su concentración en el sector informal con salarios bajos e inestables, sin protección social, mínima autonomía económica, encabezan hogares indigentes y son las únicas proveedoras del hogar.

Destaca Serrano que las políticas de género deben enfocarse al acceso de las mujeres a instancias de decisión y sobre violencia doméstica, por lo tanto, deben conciliarse los ámbitos productivos y reproductivos.

También en esta línea de investigación, el BID (2003:164) coincide con la variable de reproducción y sus causas, al considerar el embarazo adolescente de alto riesgo, que está relacionado con la situación económica y social en que viven las familias y que propicia conductas sexuales: pobreza, baja educación formal, nula o escasa educación sexual, patrones familiares disfuncionales y otros.

El BID también relaciona como Serrano la condición de pobreza con la situación económica y de reproducción, pero va más allá, la ubica con embarazo adolescente y esto complejiza la realidad familiar, aunada a la sumatoria por pobreza e indigencia.

La CEPAL (2000:125) también apunta la variable dicotómica pobreza y maternidad con sus efectos e identifica los factores de reproducción de la pobreza como la maternidad en la adolescencia, que conduce:

Al aborto, a la condición de madre soltera, matrimonio forzado y abandono (sea por adopción o encargo del hijo a otros familiares), deserción de los estudios, incorporación temprana al mercado de trabajo, arreglos familiares inestables e inadecuados y déficit en el proceso de socialización del infante.

La CEPAL abunda en la variable dicotómica, pero la problematiza aún más, porque incorpora el abandono, arreglos inestables y déficit de socialización, que empuja a una persona vulnerable a las adicciones, enfermedad y violencia.

Para la operacionalización de la política social en relación con el género, tanto Serrano, BID y CEPAL, abordan la problemática de las mujeres adolescentes embarazadas con variables e indicadores factibles de medir y contrastar.

Tiene que ver con su condición física y mental, así como al interior de la familia y en el campo laboral, un factor adicional de riesgo es la prostitución, trata de personas, feminicidio.

No obstante, las condiciones pauperizadas de las familias con mujeres cabeza de hogar, se incorpora la variable de la persona anciana y que Montes de Oca (2008:375-376) apunta que una pequeña proporción de la población adulta mayor reside en instituciones como asilos o albergues, lo que muestra que la familia sigue siendo la principal fuente de apoyo en la edad avanzada.

Las características de las personas ancianas conlleva a cuidados especiales por la incapacidad física evolutiva a veces aunada a la deficiencia mental (Alzheimer) o demencia senil, que requieren atención médica especializada y fármacos, por lo que la vulnerabilidad se agrava cuando no se cuenta con protección social, se necesita de aparatos y materiales especiales para su movilización, demandan atención personalizada y tiempo de sus cuidadoras, que generalmente son las mismas familias.

Si a esto le aunamos problemas de adicción de las personas adultas mayores o de algún integrante de la familia, se complejiza aún más el cuidado y las relaciones interfamiliares.

Las mujeres también son susceptibles de enfermedades propias de su sexo como cáncer que provoca altos índices de mortalidad y orfandad.

En este sentido, si la mujer es potencialmente capital social en la familia y en la comunidad y es susceptible a riesgos latentes, entonces como señala Serrano, hay que conciliar los ámbitos productivos y reproductivos.

Las mujeres han tenido que asumir el rol de cabeza de familia por motivos de migración de los hombres para conseguir empleo (y se hace evidente en los índices de remesas), pero también al abandono por embarazo o por niño(a)s discapacitados o al responsabilizarse de adultos mayores.

También por la mayor longevidad de las mujeres, cuando es el caso, administran las pensiones, que es el sustento único de las familias o el más importante.

I.4. Estrategias de gestión social

Para estar en posibilidad de responder a la pregunta central ¿Cómo el modelo de gestión social del PCS, por medio de la oferta de las convocatorias y la demanda de los proyectos, podría legitimar y democratizar la corresponsabilidad e incrementar el valor público de la política social para sustentar la gobernabilidad? incursionamos en los estudios que han versado sobre el tema.

Además se profundiza en los estudios para responder las preguntas acerca de las tensiones entre la oferta y demanda, las tendencias políticas y sociales, así como el significado que adquiere incorporar organizaciones intermedias a los procesos de gestión social.

Para efectos de la presente investigación, el modelo de gestión social implica la corresponsabilidad entre instancias intermedias, denominadas OSC y el gobierno, representado por el INDESOL, que combinan recursos financieros, conocimiento, capacidad, redes e infraestructura, dentro del Programa de Coinversión Social, para atender a la población en localidades marginadas.

Como se ha señalado, la expectativa es proponer mejoras al PCS, a través de lo que se conoce como “valor público”, en el que están inmersos los usuarios, beneficiarios inmediatos y mediatos, así como los productos, resultados y efectos, con respecto a la gestión social del INDESOL.

No es la intención realizar una evaluación del PCS en términos de resultados e impactos en la población objetivo, ya que por norma es una obligación que se lleva a cabo por agencias externas y que se integrarán a la presente investigación en el capítulo dedicado al PCS, lo que sí se va a evaluar es la orientación política y social del INDESOL y de las OSC, a través del PCS para atender a la población vulnerable en localidades marginadas.

I.4.1. Política pública

Sobre la teoría decisional de las políticas públicas, Torres (2004: 148) considera que las instituciones y el gobierno más que ser gobernados por actores, deben ser gobernados por los procesos de distribución y redistribución de bienes. Al respecto el entorno y los límites de actuación estatal están delimitados por sus atribuciones, recursos, capacidades y estrategias.

El Estado no puede actuar sin una norma que le faculte, las estrategias tienen que ver con las líneas decisionales que orientan las políticas que considera la correlación de fuerzas de los actores y sus estrategias, la simple ecuación de gobernar procesos de distribución no es inercial porque se trata de la política de asignación de recursos y por lo tanto de beneficiar grupos o de no atenderlos.

En efecto, las organizaciones gubernamentales son instrumentos para lograr fines, que como señala Torres, son prioritarias la distribución y redistribución, más no los actores. Sin embargo, sí son esenciales las expectativas de los actores porque sus necesidades son diferentes.

I.4.2. Política social

Por su parte, Thandika (2001:1,18) opina que la formulación y puesta en práctica de la política social, son estrategias y procesos de gobierno que se desarrolla en periodos para mejorar el bienestar social de la población marginada, por medio de ingresos y acceso a medios de vida adecuados y seguros.

Allison (1992:130-161) expresa que los paradigmas de la política es la acción racional del gobierno para maximizar las metas y los objetivos estratégicos, por medio del producto de sus procesos organizacionales y el resultado político con fechas límite, ya que los sucesos modifican los problemas.

A su vez Lastra (2006.1) coincide en que la eficacia y eficiencia de la política social responda a la concertación entre los actores, en los puntos críticos en que se estructuran, ponen en práctica y le dan sostenibilidad en el tiempo.

Al respecto Subirats (1992: 42) menciona que toda política pública comprende un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, grupos y organizaciones,

Los autores identifican al gobierno y a los marginados como actores de las decisiones en un tiempo determinado, Thandika los vincula con el acceso a medios, Allison con la eficacia en los productos y resultados, Subirats con las circunstancias y Lastra concertando los puntos críticos.

Para Franco (1996:5) el paradigma emergente de la política social muestra el agotamiento de la concentración de responsabilidades en el aparato estatal; será

responsable parcialmente del financiamiento, en especial de los programas orientados a la población de menores recursos.

Con esta aseveración, Franco considera modificar las relaciones organizacionales públicas combinándolas con organizaciones sociales, en alianzas que maximicen los beneficios a una mayor población marginada que disminuya los conflictos.

Las aportaciones de los autores mencionados permiten reflexionar que el Gobierno, por sí sólo, no cuenta con la capacidad suficiente para hacerle frente a los problemas sociales, lo desbordan por su heterogeneidad, complejidad y dispersión, incrementan la inestabilidad en el sistema social por la ausencia de apoyos o subsidios, sin visión integral del problema comunal.

Bajo este razonamiento tiene que maximizar los impactos y minimizar los riesgos, para ello necesita evaluar la estructura organizacional, en la red de relaciones intersectoriales e intergubernamentales, para evidenciar las áreas ineficientes, sin embargo, las organizaciones, procesos y problemas no son estáticos, se transforman en el tiempo y en el espacio, por lo que la constante de la política social modifica la distribución de bienes públicos.

Así, la acción racional está compuesta entre la oferta gubernamental del PCS y la demanda social de las OSC, con sus estrategias de cuál y cómo es la selección estable de un conjunto de intereses que tensionan la oferta y demanda de temas o problemas, poblaciones y localizaciones prioritarias.

Se evidencia la influencia de los actores políticos, gubernamentales y sociales, los momentos coyunturales de algidez social, que requieren para la gobernabilidad respuestas inmediatas, los contextos donde se pueden conjuntar diferentes brotes sociales.

I.4.3. Gestión social

La premisa de la gestión social es la participación activa de la sociedad en todo el proceso de intervención estatal, representada por la democratización de las decisiones y su instrumentación, con base en las expectativas y necesidades de la población vulnerable en localidades marginadas.

Debe ser legítima, porque las causas, el proceso y los efectos de la gestión social y por ende de la política social, son inherentes a los derechos, capacidades y problemas de la población.

Es requisito su participación activa en la toma de decisiones, instrumentación, sustentabilidad y evaluación de los resultados e impactos, en donde se considera el *habitus*, el territorio y las condiciones geográficas.

Resalta la acción pública (Thoenig, 1997:28) donde la sociedad construye y califica los problemas colectivos, elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El Estado no actúa sólo y la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas.

Así Thoenig (1997:35) afirma que la actividad gubernamental ha de precisar las condiciones de la esfera pública, la legitimidad que la fundamenta, el espacio en que actúa, los recursos y restricciones contingentes en el tiempo, según la naturaleza de los problemas y las características del tejido social en cuyo seno se despliega o al que enfrenta.

Por esta razón, las administraciones públicas encuentran la legitimización (Bañón, 2006:15-16) de su acción no solo en la representación genérica del bien común, sino en el servicio a la sociedad y a los ciudadanos, con economía de medios y diligencia.

La pertinencia entre la acción y los valores socialmente aceptados es el fundamento de la legitimidad, que sirve a un modelo de equidad, más allá de las condiciones legales de su formulación.

Souza (2008: 86-87) se enfoca en las funciones y capacidades de las instituciones intermediarias para la solución de problemas vinculados a la legitimidad, la influencia y la reinención institucional o la adaptación a las circunstancias cambiantes, por lo que reconoce que las funciones múltiples traen consigo conflicto y confusión, al enviar señales mezcladas o creando expectativas inadecuadas.

El problema consiste en la pérdida de mando o de uno incompleto para actuar, en apoyo desigual a los marginados que son desprovistos de sus derechos.

Por esta razón, el nicho es identificar grupos y asistirlos para organizarlos, facilitar coaliciones y construir movimientos y encuadres convincentes, participación de los medios de comunicación y de figuras públicas, ayudar a las defensorías a desarrollar capacidades de organización política, análisis de datos, diseño de políticas y programas, comunicación pública, negociación y resolución de controversias, entrenamiento y desarrollo organizacional.

Entonces, para el objeto de estudio sobre las organizaciones intermedias y la legitimidad, de Sousa aporta varias líneas de observación, por un lado, el conflicto y la confusión del rol por múltiples actividades que generan falsas expectativas; la ausencia de liderazgo que provoca perder la brújula de las actuaciones; el apoyo desigual a los marginados.

El autor considera para los intermediarios cívicos, identificarlos en grupos y organizarlos en coaliciones, que forjen relaciones, consideren los recursos del corredor y que pueden ganar o perder el apoyo de otros jugadores, además hacer partícipes a los medios y a los políticos, así como capacitar a las defensorías.

Asimismo, Souza (2008:120) considera que la legitimidad es importante por la confianza que fluye de una red de responsabilidad, respaldada por acuerdos contractuales para entregar bienes y también consecuencias, no desde una simple transferencia de competencias y recursos.

Adicionalmente a la legitimidad, Souza (2008:312) deduce que la democracia es una fórmula para estructurar la participación de los interesados en la solución de problemas que confrontan en conjunto, de manera que hacen las decisiones importantes como accesible, incluyente y posibles, que evita patrones de dominación, se sujeta a la finalidad y produce resultados reconocidos como promotores de intereses y valores legítimos.

El autor combina democracia y legitimidad con instituciones intermedias, por medio de una defensoría con organización política, un mando unificado con decisiones factibles, actores en coalición con apoyo de otros jugadores y recursos de los propietarios y agentes intermedios, para resolver problemas. La confianza en la responsabilidad de las partes sobre los fines y las consecuencias pactadas.

Licha (a, 2001:2-4) denomina a la gerencia social² como el campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que apoya los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas orientadas al logro del bienestar social, creación y manejo de redes con una perspectiva

² Este enfoque amplio de gerencia social requiere de un conjunto de herramientas, estos es, de instrumentos que apoyen la función de dirección y el logro de objetivos y metas. Así, esta “caja de herramientas” contendría metodologías y técnicas de análisis multidimensional de los problemas, para lograr una visión y comprensión holística de la realidad. Además, incluiría instrumentos específicos para analizar y lidiar adecuadamente con los niveles de conflicto, complejidad, incertidumbre e innovación que caracterizan el manejo de las políticas, programas y proyectos sociales, principalmente generados por: i) la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de los distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; ii) la influencia de los factores del entorno donde se desarrollan las políticas; y iii) los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales. Las herramientas de la gerencia social incluyen aquel conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales, así como las técnicas para la resolución de conflictos, las metodologías de participación, y las de estructuración y coordinación de redes.

relacional, interactiva, compleja, estratégica, adaptativa, para la generación de nuevos patrones entre los actores.

Licha reconoce una variedad de profesiones y funciones heterogéneas, reunidas para fortalecer el actuar del poder público en aras del bienestar de la sociedad, con vínculos en el rol de los actores que interactúan en condiciones de complejidad, que se adaptan a los cambios en sus patrones.

Para los directivos públicos Moore (1998:47-48) destaca el análisis del valor de su propósito ideado, la gestión hacia arriba para obtener del entorno político la legitimidad y el apoyo suficiente, la gestión hacia abajo que mejore la capacidad de la organización.

Para Mokate (2004: 8-9) la gerencia social es la práctica estratégica que asegura que las políticas y programas sociales respondan a problemas importantes para la ciudadanía, con desarrollo social equitativo y sostenible, coordinando múltiples funciones y procesos organizacionales que buscan generar valor público.

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico del BID define la gerencia social como un campo interdisciplinario de conocimientos y prácticas participativas, que contribuyen a la formación de políticas sociales comprometidas con la reducción de la pobreza y la desigualdad, la democratización del Estado y la construcción de ciudadanía.(Licha,2006:534)

El reto es formular la macro matriz gubernamental de programas sectoriales que inciden en la intersección de los campos de conocimiento interdisciplinario, en la diversidad de la problemática social contextual (compleja, conflictiva, incierta), con la intervención de diversos actores con intereses divergentes por su condición de autoridad local o población vulnerable o grupos de presión político y social.

La gestión social comprende corresponsabilidad, que implica intercambios y costos de transacción, como son para March y Olsen (1997:42,53) las coaliciones de políticas que generen intercambios óptimos entre los ciudadanos, el ejercicio democrático del poder, que convierten las necesidades y recursos en acción colectiva y lo hace en el marco de una estructura de derechos, reglas e identidades y en la socialización de los individuos en ellas, así como en prácticas exógenas.

Democracia y legitimidad, como acción colectiva en la esfera pública se concatenan en los tres autores estudiados.

Aunado a la perspectiva democrática, Guy (1995:261-270) sugiere favorecer la participación de los grupos afectados por una política pública en asuntos funcionales o geográficos, aunque puede obstaculizar las políticas gubernamentales y crear problemas en la reconciliación de la democracia representativa, tiene la cualidad y capacidad de ajustarse a las realidades locales.

También Ostrom (2000:212-219) considera procesos de negociación entre distintos actores, donde se discutan colectivamente problemas y que la autoridad gubernamental tenga una intervención limitada con empresas públicas sin regulaciones centralizadas.

Aguilar (2006:90) cuando aborda el concepto de gobernanza menciona que son procesos sociales de convivencia y coordinación, a través de la interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

Tanto Ostrom como Aguilar consideran la intervención del gobierno con otras organizaciones privadas y sociales, en donde se negocien los problemas como proceso social, para el primero es a través de un sistema policéntrico en donde se

incorporan productores voluntarios, para el segundo, también debe existir una coproducción y además una corresponsabilidad.

Para la Administración Pública (Aguilar, 2006:427,430) el reto consiste en vincular legalidad y eficacia, proceso y resultado; para ello considera a la gobernanza como la asociación de las organizaciones sociales con el Estado para el suministro de servicios públicos, que sean capaces de autogobernarse, de resolver problemas que interesen a la sociedad, con espacios de autonomía relevantes, entramados de transacciones y eslabonamientos causales.

Aguilar considera la actuación del gobierno a través de su brazo ejecutor, para cumplir con valores sustentados en las expectativas de la sociedad y en su satisfacción, para ello se alía con instancias extra gubernamentales con autonomía de gestión y capacidades que intercambia con otros actores.

Así, Thoenig y Guy coinciden en ubicar el espacio y el tiempo de los problemas en las realidades locales y tejidos sociales, considerar a los beneficiados y perjudicados, aunque estos últimos represente un obstáculo aparente a la política gubernamental. Al considerar a los afectados, limita que obstruyan la política social.

La convergencia es la negociación y por lo tanto el fortalecimiento de la democracia y de la gobernanza, armonizar las coaliciones políticas.

Por la obstrucción mencionada, se hace relevante lo que Manning y Shepherd (2009:5) identifican en la capacidad de respuesta como una preocupación importante, a raíz de que la inercia y la captura burocrática impiden, a los políticos y a quienes elaboran las políticas, refocalizar los recursos hacia áreas que emergen como prioritarias”³

³ Una orientación hacia el desempeño en el sector público es aquella que establece lazos explícitos entre la medición de resultados, la planificación de servicios futuros y la responsabilización por los servicios ya

Ante la falta de adaptabilidad y capacidad de respuesta, Osborne y Plastrik (1998:28,62) señalan que en la Administración Pública la mayoría de los organismos existen en sistemas disfuncionales con fines múltiples y a veces contrapuestos, pocos hacen frente a una competencia directa, a las consecuencias de su gestión y a la responsabilización ante sus clientes.

Por esta razón proponen cinco estrategias: claridad en el propósito, en el papel y en la dirección; competencia gestionada, gestión empresarial y de rendimientos; libertad de elección de los clientes, competitiva que garantice la calidad; capacitación de organismos, empleados y comunidad; y cambios de hábitos, de mentalidad y de vínculos afectivos.

Con la perspectiva de formas y funciones organizacionales, (Mintzberg, 1992:19-20) establece que pueden ser representadas como un sistema formal en red de flujos regulados, sistema de comunicación informal, sistema de constelaciones de trabajo, sistema de procesos de decisión ad hoc.

El empalme que podemos lograr con la visión de Mintzberg y Osborne y Plastrik, es que las cinco estrategias puedan ser fusionadas con los sistemas y funciones múltiples.

Lo que pretenden Osborne y Plastrik es saber hacia dónde se va y por lo tanto mejorar la función del timón, crear consecuencias derivadas de los rendimientos, rendir cuentas al usuario o ciudadano, para que los organismos gestione sus recursos y mejoren sus resultados.

Por lo tanto, trasladar la toma de decisiones a los niveles inferiores de la jerarquía y en ocasiones a la comunidad, con misiones y objetivos compartidos, por último,

entregados. Implica una preocupación por hacer promesas ex ante y, en paralelo, focalizarse en la medición del grado en el cual dichas promesas se logran.

reescribir el código genético que condiciona la cultura del organismo, por medio de valores, normas, actitudes y esperanzas de los empleados.

De esta forma, como señalan Ostrom y Aguilar, corresponsabilizar y coproducir por procesos de negociación de los actores involucrados, que son también las comunidades receptoras, beneficiadas o perjudicadas, de las políticas y programas sociales, lo que va a evitar es que los conflictos se vuelvan incosteables económica y políticamente, cuando pueden ser amortiguados oportunamente.

Continuando con la variable independiente de corresponsabilidad, Hintze (2001:10,12,19) la define como la articulación entre diferentes actores institucionales acerca de los mismos procesos de trabajo, el logro de los resultados, el uso de recursos, la autoridad y el control.

Concibe una matriz de corresponsabilidad como el territorio para establecer “contratos de gestión” entre “principales (instancia superior jerárquica responsable de relaciones o responsabilidades) y agentes internos” o entre “proveedores” y “usuarios” internos.

Estos compromisos pueden ser por acuerdos horizontales entre responsables de categorías programáticas presupuestarias diferentes e inclusive de diferentes agencias del gobierno; acuerdos jerárquicos entre principales y agentes, que incluyen los acuerdos horizontales de corresponsabilidad entre todos los involucrados dependientes del mismo principal; acuerdos externos establecidos con usuarios externos o representantes de éstos.

Adicionalmente, Hintze (2007:4,9) apunta que las redes institucionales se integran como corresponsables en procesos de trabajo destinados a satisfacer necesidades de terceros, que por acuerdo formalizado asignan recursos y se exigen cuentas de cumplimiento, a través de un “nodo” que son unidades con la

capacidad para articular las relaciones contractuales y técnicas, por medio de informaciones y decisiones.

Cunill (1997:103-106) identifica a la corresponsabilidad cuando la rechazan como posibilidad de intervenir en las decisiones estatales, así surge sólo una participación consultiva, pero cuando se trata de compartir el poder político como injerencia directa en los procesos de toma de decisiones, entonces es participación resolutive.

Adicionalmente, señala la autora que la democracia asociativa, “*desiderátum*” del modelo del pluralismo integrativo, revelaría una fuente de fragilidad tras la tensión entre el reclamo simultaneo de la calidad de las decisiones y la igualdad política.

La contribución de Cunill al modelo de gestión social de corresponsabilidad es que la vincula con la participación resolutive y cuando sólo es para recibir opiniones es participación consultiva, con voz pero sin voto, con figuras de Consejos Consultivos.

Otra forma es la del modelo de pluralismo integrativo representado entre calidad de las decisiones e igualdad política, que resulta significativo cuando las OSC se incorporan al proceso de decisión independientemente de su posición ideológica.

Aquí se tensionan la calidad y la igualdad, porque supondría que al tener representación todas las corrientes, disminuiría la calidad de la decisión, ya que se volvería difusa, en otro ángulo, si por el contrario la igualdad política se reduce al excluir a ciertos actores no “significativos”, entonces la calidad se eleva ya que se acota el problema, el espacio y los beneficiarios.

I.4.4. Valor público

En las aproximaciones analíticas derivadas de las corrientes teóricas, adquiere relevancia la evaluación y el valor público, en este sentido Kliksberg (2000:186)

señala que las evaluaciones desde el enfoque de costo beneficio, sólo perciben los productos medibles por unidades económicas y que la participación comunitaria no ingresa en este marco, pero sí genera autoestima y confianza en las fuerzas de la comunidad.

Bajo esta perspectiva, Kliksberg anota la trascendencia de la participación a nivel comunitario con lo que cuestiona los enfoques meramente distributivos como paradigma de justicia del bienestar, también cuestiona el enfoque economicista de la evaluación por sí misma.

El razonamiento de Kliksberg aporta la perspectiva al considerar el proceso de la participación comunitaria en las políticas sociales, con lo que se podría asegurar una mayor sustentabilidad en los activos que se distribuyan y produzcan.

En otro ángulo, Hintze (2005:9) propone que haya cuantificación del valor público, que permita la valoración económica del beneficio logrado o el perjuicio evitado, tales como valorar la vida humana lograda o salvada, ponderada su calidad y la prioridad política aplicada a la asignación de recursos.

Para Hintze es ponderar la calidad de vida como valor público, tanto del beneficio como del perjuicio, aspecto de la mayor relevancia, en virtud de que las decisiones políticas pueden agravar o mantener la situación que prevalecía.

Continuamos con Kliksberg (2000:176) porque asegura que los programas para ser eficientes deben optimizar los recursos escasos que contribuyan a mejorar la equidad y generar sustentabilidad.

Kliksberg percibe el impacto sustentable con bajo financiamiento, aspecto que no ha sido posible lograr, ya que al cancelar o recortar los programas, los beneficios se pierden por falta de continuidad y por no haber generado autosuficiencia en la

comunidad. Los activos no se reproducen, los desborda el autoconsumo y la destrucción ambiental, que no tiene regresión positiva.

Continuamos con Hintze (2005:26) que sugiere tres aspectos esenciales del valor público: observación y medición de los recursos empleados, consecuencias de su empleo y regulación del acceso a los mismos.

También Moore (1998:87-90) anota que el valor de la actividad se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos, no necesariamente en las transformaciones físicas sino en las expectativas ciudadanas, así como de la eficacia y eficiencia que puede satisfacer las demandas.

Moore coincide con Kliksberg en que se valoren las expectativas incluyendo la percepción de justicia, equidad, autoestima y confianza, y con Hintze en el beneficio que se logró, con cuánto y a cuántos, en función a la mejora de sus habilidades, destrezas y conocimientos, y lo más importante, su dignidad.

La sumatoria de las propuestas analizadas nos provee de ciertos hallazgos, Kliksberg plantea tres condiciones: recursos, equidad y sustentabilidad. Hintze coincide en los recursos con regulaciones para acceder a resultados, aunque no incorpora la sustentabilidad.

Como los recursos son escasos deben asignarse para evitar pérdidas humanas y de sus bienes e impedir que los recursos se consuman en el tránsito de estructuras normativas y organizacionales burocráticas.

Sin embargo, los efectos no han sido sustentables, ya que la población marginada continua en ascenso, no obstante los financiamientos incrementales asignados, lo que significa que no han sido estratégicamente diseñados para provocar permanencia en el bienestar.

La CEPAL (2000:301) ⁴ puntualiza que impacto es la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de acuerdo con los objetivos buscados. Cobertura no es impacto, impacto es la disminución de la tasa de desnutrición, inversión en infraestructura social no es impacto, impacto es que los niños aprendan, pago de sueldos es gasto corriente, impacto son las prestaciones.

La CEPAL alerta en no confundir las causas con los efectos, en diferenciar medios y fines, en dirigir la mirada a lo cualitativo y no a lo cuantitativo.

Acercas del impacto, Cohen y Franco (2006:15) sugieren maximizarlo a través de viabilizar la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de los programas sociales, que satisfagan los requisitos de accesibilidad en términos de costos, capacidad de adaptación de los sistemas de información relevante sobre las variables estratégicas.

Al igual que la CEPAL, Cohen y Franco incorporan la variable impacto, para unos son los beneficios de la población objetivo, para otros el énfasis está en contar con mejor información para el seguimiento y evaluación, habría que considerar la factibilidad de obtener datos relevantes y el costo que representa su accesibilidad y adaptación, el reto es hasta donde medir.

Por lo tanto, se considera diferenciar la evaluación de resultados de la de impactos, la primera ha consistido en medir la cantidad de bienes, su costo y entrega a los usuarios programados en un tiempo determinado. La evaluación de impacto significa la transformación que tuvo el beneficiario en sus condiciones de

⁴ Metodologías de Análisis Costo-Impacto (ACI), analiza la eficiencia y eficacia como el impacto; Eficiencia es la relación entre los costos de los insumos y los productos; Eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos; La evaluación de impactos exige efectuar una medición inicial denominada "línea basal" y luego establecer una (o varias) "línea de comparación" de resultados; En las evaluaciones ex ante, el ACI permite escoger la mejor alternativa. Dentro del margen de incertidumbre existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto; En las evaluaciones ex post, el ACI permite determinar la alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen.

vida, no es tanto lo que recibió sino que cambios tuvo en su bienestar físico o mental.

Las evaluaciones que son cualitativas, representan los significados del beneficiario, cómo se percibe él y cómo percibe a los otros con respecto a sí mismo, qué tanto se siente identificado, integrado, aceptado o marginado y vulnerable, antes, durante y después de las intervenciones de apoyos y oportunidades.

I.4.5. Instituciones mediadoras

Kamerman y Kahn (1993:117-118) cuando abordan a las instituciones mediadoras que el gobierno utiliza para la prestación de servicios, señalan que en la “pérdida de la carga del gobierno” éste conserva parte o toda la responsabilidad al dar fondos para el servicio, mientras delega la producción y la entrega de los bienes.

Guy (1999:509-510) dice que las organizaciones públicas están estrechamente ligadas al sector privado en la prestación de servicios públicos, lo que ha acentuado las fuerzas centrífugas ya existentes.

Bresser y Cunill (1998:17) identifican que todas las organizaciones públicas no estatales, son sin fines lucrativos y que pueden combinar la producción de servicios con el control social o sólo el trabajo voluntario.

Manning y Shepherd, (2009:5) consideran que el gobierno instrumenta la gestión social para participar con las OSC y la ciudadanía, para resolver necesidades del barrio o comunidad, al colaborar con grupos locales de acuerdo a usos y costumbres.

Acerca del planteamiento de los siete autores mencionados se establece que el gobierno comparte la responsabilidad y delega autoridad con el suministro de fondos a instancias mediadoras, que pueden ser organizaciones civiles o

empresas privadas, a quienes les encomienda la producción y entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, así la carga de gobierno con estructuras complejas se adelgaza y se agiliza con el apoyo de otras organizaciones.

También Cunill identifica a las asociaciones intermedias como organizaciones negociantes, a quienes se les reconoce sus intereses y se les respeta sus recursos de influencia, ya que incrementan la competencia gubernamental de las políticas públicas, al ser reconocidas y apoyadas por el Estado para que controlen la selección de líderes, articulen las demandas y apoyos de sus representados, pero con la condición de que no sean competitivas, jerárquicas y obligatorias.

La autora reconoce a estas instancias como eslabón del gobierno con líderes de los grupos, de las demandas y sus representados. Ese es su atributo esencial.

I.4.6. Asociacionismo

Durston (2003:148,187,583) considera que son elementos del empoderamiento las diferentes formas de asociatividad, como el acceso a redes y el capital social, que trascienden el círculo cerrado de la comunidad.

Luna y Velasco (2010:130-131) le proveen a la asociatividad la particularidad de ser autónoma, porque no está sujeta directamente a una entidad superior que regule sus acciones y sus miembros son autónomos aun cuando la interacción y la colaboración se intensifiquen.

Font (1996:28) sugiere que la participación ciudadana refuerce al sector asociativo y profundice sus mecanismos de democracia interna, mantenga políticas de apoyo económico que se complementen con mecanismos para la renovación en su gestión y cultura organizativa.

Por tal razón, la integración de los componentes que surgen de Durston, Luna y Velasco, y Font, permite reconocer que la asociatividad debe tener la propiedad de

ser autónoma de instancias de gobierno, que logre acceder y construir redes para formar capital social dentro y fuera de la comunidad, con la participación de la ciudadanía en la gestión y organización de la figura asociativa.

Esta asociación se gesta en cuatro esferas de actuación, entre las propias organizaciones sociales, entre éstas y el gobierno, entre las mencionadas y la ciudadanía, y entre las tres referidas y los grupos o líderes locales.

Así Licha (b, 2001:1) señala que las redes son de carácter intergubernamental, interorganizacional y pluriactoral, constituyen espacios que permiten crear condiciones relativamente estables para la gerencia de políticas, programas y proyectos sociales, además las relaciones son entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, entre organizaciones y entre actores diversos.

I.4.7. Capital social

Un factor que promueve el desarrollo social es la construcción y sustentabilidad del capital social, para Putnam (1995:2) son las redes sociales de vida, normas y confianza, que permiten a los participantes actuar juntos eficazmente para perseguir objetivos compartidos.

De acuerdo con Putnam se identifican problemas comunes a resolver con los afectados para realizar sinergias con recursos endógenos y exógenos al grupo de interés, se establecen reglas consensadas y validadas vivencialmente para observar su solidez al compromiso.

Las redes no necesariamente operan de manera continua y por lo tanto, son susceptibles de debilitamiento, sin embargo, cuando ha habido un proceso continuo de cohesión al afrontar problemas comunes, este se incorpora a la cultural, historia y experiencia.

Durston (2003:187) menciona que la teoría del capital social radica en el empoderamiento necesario para la superación de la pobreza e integración de sectores excluidos. Facultar a la persona para que tenga la capacidad de decidir sobre cómo satisfacer sus necesidades principales y pueda obtenerlas, en esto radica gobernar los procesos de distribución y redistribución de bienes a nivel de la persona, la familia y la comunidad.

Como el capital social se genera entre individuos, grupos o comunidades afines al territorio y/o a la problemática común a resolver, la aportación de Bourdieu (1997:32-34) considera que el espacio social es un sistema de separaciones en las prácticas y en los bienes de los agentes, éstos a su vez tienen un *habitus* por el cual eligen a los integrantes, así como a los bienes y prácticas, que están diferenciados y son diferenciadores, de tal manera que el mismo comportamiento o el mismo bien, puede parecer distinto a uno, pretencioso a otro, vulgar a un tercero.

Para Coleman (1994:304-307) el capital social es la acción entre personas a través de la combinación de recursos para lograr sus intereses, que produce diferencias en el sistema de comportamiento y resultados, siendo esencial el nivel de confiabilidad del medio ambiente social, para alcanzar las obligaciones acordadas y recompensadas.

Asimismo, considera la existencia de otras fuentes de ayuda como los servicios de bienestar del gobierno, el grado de prosperidad que reduzca la cantidad de ayuda de otros, las diferencias culturales para dirigir la ayuda y pedir por ayuda, el grado de unión de las redes sociales y la logística de los contactos.

Coleman, a diferencia de otros autores, percibe que la figura estatal está presente como uno de los proveedores del bienestar aunque no de forma exclusiva, también como Bourdieu reconoce las diferencias culturales pero en otra perspectiva, con respecto a la percepción de recibir u otorgar la ayuda, basadas

en intereses o ideologías, en adición, incorpora la fortaleza de la red y la logística, por esta razón, manifiesta la complejidad del capital social que requiere de un representante confiable que medie en toda la red.

Por su parte, Durston (1999:104) considera que el término capital social abarca las normas, instituciones y organizaciones, que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, comunidades y sociedad en su conjunto.

Durston coincide con Putman en las normas y en la cooperación o en al actuar juntos, aunque no especifica aquél que deba haber objetivos comunes, porque al fin y al cabo la red es colaborar, no obstante a que la acción beneficie sólo a alguna de las partes, por eso es solidaria y no interesada.

Atria y Siles (2003:583) consideran que los recursos asociativos para dimensionar el capital social son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación.

“la confianza como el resultado de la iteración de interacciones con otras personas que responderán con un quid pro quo a un acto de generosidad, aceptando el riesgo con un sentimiento de afectividad o identidad ampliada”.

La aportación de Atria y Siles es que incorporan la perspectiva asociativa, que veremos más adelante y el riesgo, que ya vimos, coinciden con Durston y Putman en la confianza y la cooperación.

Sin embargo, no es un toma y daca, aunque sí hay un intercambio, por eso Durston discierne a no acotar la participación a lo que Putnam denomina objetivos compartidos. Atria y Siles le imprimen la variable riesgo que hemos expuesto y que sobresale por ese sentimiento de afectividad y que empata con lo identitario.

Kliksberg (2006:25) no menciona el término capital social, pero identifica la variable cohesión social al proceso de participación comunitaria, al funcionamiento de las organizaciones civiles y sociales, a la existencia de redes y valores

solidarios para su desarrollo y construcción en los individuos, familias y comunidades.

Por su parte Gordon y Millán (2009:10-11) al estudiar la cohesión social apuntan sobre la unidad constituida por la confianza, normas de reciprocidad y capacidad para controlar el ambiente, los vínculos sociales al participar en organizaciones formales y en la sociabilidad informal, las redes sociales con intercambios y cooperación.

Tenemos coincidencias en los componentes de solidaridad y reciprocidad, aunque Kliksberg lo identifica con valores, Gordón y Millán con normas, que no es lo mismo, porque las normas obligan y los valores son entendibles como pautas de comportamiento deseables, no obstante, las dos condiciones generan confianza al lograrse y respetarse.

También llama la atención que Kliksberg, Gordón y Millán recurren a organizaciones formales e informales, esto representa relaciones de autoridad para la asignación de roles, pero también relaciones horizontales basadas en la confianza y la cooperación. Gordon y Millán señalan la importancia de controlar el ambiente, por lo tanto la cohesión social implicaría adaptabilidad al cambio.

Con base en los autores mencionados se identifican las variables e indicadores que conforman los conceptos de capital social y cohesión social, ambos se retroalimentan, de tal manera que Putman, Gordon y Millán, Durston y Atria con Siles coinciden en la confianza, en actuar juntos, en la cooperación, Atria y Siles incorporan el riesgo y la reciprocidad como el *quid pro quo*, es decir, ponen la confianza a prueba cuando exista un riesgo.

La cohesión social y el capital social están directamente relacionado con redes, como lo indica Kliksberg y Putnam, de tal manera que la participación colectiva

permite la construcción del tejido social al abarcar la colaboración grupal para satisfacer necesidades colectivas.

Con este razonamiento Licha (b, 2001:4) señala que en una red las estrategias de los actores dependen de los recursos que puedan movilizar, de su conocimiento, sus percepciones y visiones estratégicas particulares.

De acuerdo a lo mencionado por Licha tenemos que el intercambio de recursos, experiencias y conocimiento fortalece a los actores en los procesos organizacionales, comunales, familiares e individuales, basados en normas, confianza y equidad en las relaciones.

Por esta razón los componentes referidos se tienen que considerar en la implantación de programas sociales porque están directamente relacionados con los costos de transacción.

I.4.8. Costos de transacción

La mayoría de los estudios ponen el acento en los recursos y bajo qué estrategias se asignan, así Bardhan (1999:25) afirma que las diversas transacciones afectan la eficiencia de la asignación de recursos y dependen de quién es dueño de qué y quién está facultado para tomar decisiones.

Bardhan incorpora a los decisores como reactor o tractor de los costos y su control sobre los recursos, la relación entre autoridad y propiedad de recursos.

Durston (1999:104) plantea que las relaciones estables de confianza y cooperación pueden reducir los costos de transacción, producir bienes públicos y facilitar la constitución de actores sociales.

Durston aborda los costos con respecto a las relaciones, tanto para producir como para desarrollar actores, una perspectiva de redes, participación y capital social.

Por su parte, Lechner (2000:116-117) considera que el enraizamiento de las relaciones económicas en las relaciones sociales, encuentra en el capital social un modo de reducir los costos de transacción. La confianza y cooperación ayudan a superar problemas de información y opacidad, facilitan la ejecución de acuerdos en el intercambio económico – social.

Valverde y Salas (2005:13-14) consideran bajar los costos de transacción –el mercado, la jerarquía y opciones híbridas- que a través de redes, acuerdos informales o alianzas de inversión, internalizan o externalizan transacciones.

Las autoras al igual que Lechner incorporan la perspectiva económica aunque puntualizan en las relaciones de oferta, demanda y precios, al hablar del mercado, además consideran como Klisberg, Gordón y Millán, las relaciones de autoridad y subordinación de las jerarquías y la posibilidad de organizaciones privadas y públicas horizontales fusionadas, que permiten los intercambios.

Observamos que Durston y Lechner identifican las relaciones de confianza y cooperación, el primero para producir bienes y actores sociales, el segundo para lograr acuerdos basados en la información y transparencia.

Bardhan pone énfasis en los decisores y los dueños de los recursos y su eficiencia. Valverde y Salas incorporan las redes y los acuerdos para bajar los costos, al combinar el desempeño de las instituciones con el mercado.

Así el costo de transacción se relaciona con los recursos para producir bienes, los propietarios y decisores, las alianzas, la confianza y cooperación, la información y transparencia, las instituciones y su desempeño junto al mercado.

Además es necesario que estos costos de transacción puedan institucionalizarse apoyando las redes en su formación y sustentabilidad.

El costo de transacción son los recursos y esfuerzos a través de procesos de intercambio entre actores e instituciones para conciliar objetivos comunes, deben considerar estrategias de colaboración sectorial y funcional en territorios amplificados, producir bienes y servicios gubernamentales con organizaciones civiles e integrar el conocimiento y recursos de las comunidades.

En otro ángulo, los costos de transacción se elevan en las relaciones intergubernamentales ya que consumen recursos por el conjunto de normas y esferas de poder que sistemáticamente negocian.

Es necesario hacer estudios horizontales, diagonales y verticales del impacto de los costos de transacción al interior del gobierno, de las organizaciones sociales y de las propias comunidades, así como entre las tres esferas de actuación.

Conclusiones

Este primer capítulo incursiona en las corrientes teóricas y conceptuales que abordan el desarrollo social, que permiten enmarcar la investigación sobre el PCS para visualizar su perfil funcional viable y necesario, con base en sus atribuciones.

La política social debe sustituir el paradigma de aminorar la geografía de la exclusión y los conflictos sociales, sustituyéndolo en torno a derechos que garanticen la producción, coproducción, distribución y redistribución de bienes y oportunidades de acceso y desarrollo.

Esta política necesita la generación y reproducción de ciudadanía como productores en torno a su participación comunitaria, al intercambio de recursos, experiencias y conocimiento que fortalezca a los actores en los procesos organizacionales, comunales, familiares e individuales, basados en normas, confianza y equidad en las relaciones, al valor público con respecto al beneficio logrado o el perjuicio evitado.

La discusión se centra en que las funciones y los objetivos de la política y programas sociales, deben estar inmersas en la construcción de ecuaciones con variables dependientes, independientes e intervinientes o mediadoras.

La orientación simplificada sectorizada y vertical, no permite contextualizar el problema para atender temas como la educación, salud, alimentación, vivienda, que son las dimensiones combinadas y comúnmente utilizadas para evaluar el desempeño social por los organismos nacionales e internacionales, que veremos en el “Capítulo III. México y el desarrollo social. El diagnóstico social.

Sin embargo, deben estar relacionadas por medio de matrices de intersección con líneas temáticas e indicadores que se desprenden del estado del arte.

Las ecuaciones deberán contener los programas sociales en los niveles de observación operativo interno (localidad), operativo externo (región), estratégico (sector) y político (nacional), y deberán incluir a los usuarios, beneficiarios inmediatos y mediatos. Los productos, resultados, efectos y los recursos, se integrarían con los siguientes grupos de dimensiones:

1. Índices en educación, salud, alimentación-nutrición y vivienda-servicios, con los indicadores ya preestablecidos, como población sin primaria completa, acceso a la alimentación, peso y talla, agua entubada.
2. Localidades de muy alta y alta marginación, desde el punto de vista político territorial, nacional, regional, estatal y municipal, conforme a características particulares de aislamiento, obstáculos para acceder al crédito, capacitación, mercados (oferta y demanda), capital, patrimonio, ciclos económicos, momentos de crisis, trabajo y remuneración, ingresos, población, seguridad y protección social, migración, desplazamientos religiosos y militares, remesas.

3. Comunidades, grupos y familias en condiciones de pobreza, exclusión, desigualdad por género, riesgo, vulnerabilidad, marginación, privación de capacidades básicas, tales como abandono, soledad, orfandad, discapacidades físicas y mentales, violencia, feminicidio, trata de personas, desaparición forzada, discriminación, maltrato intrafamiliar, desprotección jurídica y social, indigencia, vida en las calles, abusos, mortalidad, enfermedades, vejez, adolescencia, niñez, maternidad, hogares monoparentales.

4. Condiciones geográficas, geológicas y ecológicas por región y localidad, que permita reconocer los riesgos, la potencialidad y ausencia en la disponibilidad de insumos, producción, procesamiento, almacenamiento, transporte y comercio, reducción de las pérdidas y el desperdicio de tierra cultivable, agua, bosques, agricultura, ganadería, pesca, avicultura.

Todo el sistema alimentario, minería, zonas degradadas, erosionadas o semidesérticas, tierras frágiles y marginales de ladera y humedales, para promover el trabajo productivo y el desarrollo sustentable que genere activos físicos, financieros, humanos, naturales y sociales y mejore su rentabilidad mediante la transformación de las instituciones sociales y económicas, para el bienestar y la subsistencia de la comunidad a través del autoempleo y el aprovechamiento de la energía renovable.

5. Tejido y capital social de las comunidades que manifiestan diferentes grados de confianza y colaboración en el intercambio de bienes, servicios, trabajo, capacidades, carencias, privaciones, derechos, oportunidades, realizaciones, destrezas, habilidades, tecnologías, así como los costos de transacción.

6. Vocación o ausencia del intercambio por redes con una perspectiva relacional, interactiva, compleja, estratégica, adaptativa, para la generación

de nuevos patrones entre agencias gubernamentales, sociales, privadas, conjuntamente con las comunidades, basadas en el asociacionismo.

7. *Habitus* de las comunidades con diferencias en usos y costumbres, de perspectivas y percepciones.

El siguiente capítulo II. Intervención estatal e internacional y las organizaciones civiles en el desarrollo social, contextualiza históricamente el bienestar social a través de los modelos de intervención estatal, condicionados por las agencias financieras internacionales, con la presencia de la sociedad civil.

En este ángulo se pretende resaltar, en diferentes periodos, cómo la sociedad ha empujado cambios en el *statu quo* al promover la solidaridad con grupos de presión, a veces a nivel nacional y local, otras con el apoyo de organismos no gubernamentales internacionales.

Por otro lado, se busca evidenciar la estrategia neoliberal de reducir la intervención de los gobiernos para sustituirlo por organizaciones sociales, a fin de evitar la expansión de la intervención estatal y fortalecer a estas OSC como contrapeso de tendencias ideológicas contrarias al proyecto neoliberal.

CAPÍTULO II. La Intervención estatal e internacional y de las organizaciones civiles en el desarrollo social

Introducción

El capítulo uno abordó el concepto de desarrollo social e identificó las variables de las corrientes teóricas y conceptuales que enmarcan la investigación que nos ocupa sobre la corresponsabilidad entre el INDESOL y las OSC, a través del PCS, para fortalecer la cohesión y el capital social, así como atender a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y marginación.

El presente capítulo pretende encontrar el origen de la intervención de las OSC en el desarrollo social, en el ámbito de los programas gubernamentales y específicamente con las características del PCS, que subsidia y coinvierte con las organizaciones civiles.

Se parte del supuesto que son los organismos financieros internacionales quienes impulsan o restringen la intervención de estas organizaciones para compensar la retracción del Estado-Nacional y promover el libre mercado, así como fortalecer a esas instancias intermedias para mantenerlas dentro del margen del proyecto neoliberal.

A través del presente capítulo se incorporan al análisis los modelos de Estado de Bienestar, Desarrollista, Neoliberal y Post neoliberal, ya que el PCS se construye durante el modelo neoliberal, además de evidenciar la intervención del Estado y de las OSC en las políticas de desarrollo económico y social.

Aunado a lo anterior, observaremos las orientaciones asumidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en torno al financiamiento condicionado para modular la intervención de los gobiernos en las economías nacionales y en el bienestar social.

Se pretende hacer cortes históricos de los cuatro modelos en los ámbitos de interacción internacional, regional y local, con respecto al desarrollo social.

El BM entre los 80s y 90s abrió sus puertas a las OSC para promover y expandir su participación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1997 se comprometió a estimular a la sociedad civil y a las organizaciones internacionales de asistencia.

Entre los criterios del BID en el 2000, estaba la modernización del Estado y el fortalecimiento de las OSC como procesos interrelacionados y complementarios para definir prioridades.

Posteriormente, el equipo del BM reemplazó en 2002 a la antigua Unidad de organizaciones por el Centro de coordinación institucional y mundial con las OSC. Para 2005 el BM y el FMI crearon el Programa de Patrocinio de la sociedad civil.

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en la OCDE, adoptada en 2005 por más de 100 países y organismos de ayuda, insta a todos los actores a coordinar y armonizar sus esfuerzos para promover el fortalecimiento de esas y ponerlas dentro de las fórmulas de financiamiento para aprovechar la energía e ideas innovadoras de los ciudadanos y organizaciones, como agentes de cambio y desarrollo.

II.1. Modelos de intervención estatal

Los modelos de intervención estatal para recibir apoyos financieros, se han tenido que ceñir a las condiciones de los organismos financieros internacionales, al ajustar estructuralmente su economía para uniformar el comportamiento de las naciones a la globalización y a las tendencias hegemónicas capitalistas.

Modelos de Intervención Estatal	Organismos Internacionales	
Estado Desarrollista	1-22/VII/1944	Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional
Estado de Bienestar	16/IV/1948	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Neoliberalismo	25/III/1948	La Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Post Neoliberalismo (4º. Modelo)	30/XII/1959	Banco Interamericano de Desarrollo

El Estado de Bienestar pretendió promover el mercado interno para el mantenimiento y creación del empleo, con una amplia intervención estatal que pactó con sindicatos y empresarios.

El Desarrollista o Cepalino se caracterizó por la teoría de la dependencia que apoyó la exportación y sustitución de importaciones.

Esta es la diferencia principal con respecto al Estado de Bienestar que buscaba distribuir la riqueza sin enfatizar en crearla, en contraste para el desarrollista la estrategia fue las nacionalizaciones para defender la economía frente a la competencia exterior, contra la depresión económica, la defensa del empleo y el apoyo a las ramas atrasadas de la economía. (Ayala, 1992: 113).

El Neoliberal con la apertura comercial, intervención estatal reducida y participación privada ampliada a fin de eliminar, vender y extinguir empresas públicas.

El Post Neoliberal con la propuesta de un Estado que interviene en la coordinación de los factores económicos y sociales, que fortalece la participación de la sociedad civil organizada.

II.1.1. Estado desarrollista

El Modelo de Estado Desarrollista de la CEPAL⁵ debía obtener financiamiento público y privado, nacional e internacional para lograr la industrialización, de la que carecía porque no había invertido en tecnología, por lo que no sólo enfrentaba el reto de la competencia sino de importar conocimiento, con el consecuente costo económico. La aspiración legítima de lograr crecimiento y crear riqueza con un Estado que direccionara, fue temporalmente lograda.

El comercio exterior basado en el incremento de las exportaciones y la disminución de importaciones al sustituirlas con producción interna, no era una fórmula mágica que aceptarían los países desarrollados en detrimento de su balanza de pagos (Messner, 1999:77).

La sustitución de importaciones permitiría disminuir costos de producción de bienes y servicios, generar empleos e inversión y lograr el bienestar de la población, para ello se requería de ciencia y tecnología.

En general, la idea principal presentada en los 70s era la interdependencia global en dos esferas: un nuevo orden económico internacional con la transferencia de recursos del primer mundo al tercer mundo y las transferencias de recursos a los pobres para satisfacer sus necesidades básicas de desarrollo.

La idea de las necesidades básicas surgió de un grupo latinoamericano utopista interesado en argumentar que un poco más de igualdad en el mundo significaría menos pobreza y una tarea de desarrollo mucho más fácil (Preston, 1999:284).

⁵ La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue establecida por la resolución del Consejo Económico y Social, el 25 de febrero de 1948.⁵. En 1997, los países miembros de la CEPAL participaron en la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre desarrollo social, en São Paulo, Brasil, a efectos de evaluar las acciones que se estaban realizando en cumplimiento de los objetivos de la reunión de Copenhague. De ahí se establecieron 16 compromisos⁵ del Consenso de Sao Paulo.

Pero esta transferencia de recursos no era gratuita, iba acompañada de deuda pública con reglas impuestas de los países desarrollados para los subdesarrollados o del centro a la periferia, como argumentaba la CEPAL, implicaba primero una dependencia y luego una aparente interdependencia global.

Ya para 1997 la CEPAL visualizaba la prioridad del Estado en el desarrollo social, la complementariedad del crecimiento con el desarrollo humano, la atención a grupos vulnerables, las políticas para el combate a la pobreza y exclusión social, así como estimular a la sociedad civil.

De acuerdo con Calva (2001:24, 25, 77)⁶ bajo el modelo Keynesiano- Cepalino basado en la regulación del comercio exterior y en un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico, el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9% y el producto interno bruto 15.9 veces (1 592.7%) durante el periodo 1935 -1982, al crecer a una tasa media del 6.1% anual, implicó un 340.4% en el PIB per cápita.

Los pasivos globales de México con el exterior se mantuvieron en un nivel manejable (del 18.4% del PIB al 27.2% del PIB entre 1946 y 1970) a excepción de los últimos sexenios del modelo, cuando se disparó el endeudamiento externo (saltando los pasivos del 27.2% del PIB en 1970 al 67.6 del PIB en 1982) lo que condujo al colapso financiero y cambiario de 1982.

Calva menciona que en México al inicio del modelo sustitutivo de importaciones, el ahorro interno representaba el 7.8% del PIB, en promedio anual, durante los sexenios 1941-1946, 1959-1964, había pasado al 15.5% y de 1977-1982 aumentado al 20.7%, correlativamente la inversión fija bruta había pasado del 7.5% del PIB durante el sexenio 1941-1946, al 15.4% de 1959-1964 y al 22.7% en 1977-1982, siempre en promedio anual.

⁶ Calva enuncia las fuentes de donde obtuvo sus datos: CEPAL, panorama social de AL, 1998, La brecha de la equidad, 1993, Cepal-inegi, Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992, informe metodológico 1993.

Sin subestimar los logros alcanzados que menciona Calva, el concierto internacional era propicio por la segunda guerra mundial y postguerra, en donde la producción de armamento desplazó la producción agropecuaria a países en vías de desarrollo, además influyó la nacionalización petrolera y el precio del crudo, sin embargo, la deuda externa pasó del 18.4 al 67.6% del PIB, lo que provocó el pago de elevados intereses.

II.1.2. Estado benefactor

El capitalismo del Estado de Bienestar (Messner, 1999:77) aplicado en Europa Occidental basado en el Keynesianismo, consistía en un Estado democrático planificador con sustitución de importaciones en regiones en vías de desarrollo.

En los países del Este Asiático, en tránsito a la industrialización, se basó en un Estado eficaz y autoritario, con una economía de mercado planificada orientada a la exportación, una política económica activa en pro del desarrollo de ventajas competitivas nacionales, políticas de integración social, educación básica, desarrollo rural, lucha contra la pobreza absoluta.

Para Messner, los proyectos de sustitución de importaciones, tanto socialistas como capitalistas de Estado, terminaron en un persistente fracaso, al enfrentar arduos procesos de ajuste en los conceptos políticos de coordinación social del pasado, que fueron impotentes para afrontar los complejos retos que entrañaba la sociedad y la economía en un mundo cada vez más diferenciado y globalizado.

Las principales características del Estado de Bienestar (Muñoz, 1989:56) son la intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o al menos garantizar un alto nivel de ocupación, la provisión pública de servicios sociales universales y de seguridad social, la responsabilidad estatal para un nivel mínimo de vida como un derecho social.

Para Muñoz el Estado de Bienestar al igual que el Estado Desarrollista, estaban anclados en la orientación económica para incrementar la inversión, el primero fortaleciendo al interior del país la planta productiva y el segundo al promover exportaciones y sustituir importaciones, ambos componente interdependientes.

Sin embargo, el pleno empleo sin producción para el intercambio de bienes y servicios, se vuelve una carga financiera al no reciclar la inversión ni estabilizar las condiciones salariales y prestaciones sociales, que motivan condiciones de vulnerabilidad y riesgo.

Keynes (1987:332-333) plantea la rectoría estatal sin ser propietario de los medios de producción, que establezca las bases impositivas para generar demanda a través del pleno empleo. No obstante, el Estado al haber privatizado los bienes de producción, no se hizo de financiamiento y sí se retiró de actividades estratégicas y prioritarias, dejando al mercado la rectoría.

El modelo económico de bienestar (Ayala, 1992:107) debería permitir que los trabajadores aceptaran que los salarios no crecieran, a cambio el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y servicios básicos a la población y que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva e innovación tecnológica.

La política fiscal progresiva (Thandika, 2001:18) consistía en la distribución de la riqueza de manera equitativa, que no pudo lograrse debido a los desacuerdos con los grupos de presión económicos, la defensa del empleo obedeció a los apoyos fiscales a los empresarios y a la pretensión de elevar la productividad al castigar la elevación de los sueldos.

Para Ayala y Thandika, el Estado Benefactor pactó con los sindicatos y empresarios, mantener un equilibrio en los costos de los bienes y servicios con

respecto a la capacidad de producción y consumo, a fin de asegurar salarios y empleo, sin embargo, no fueron respetados los acuerdos de aceptar impuestos progresivos y elevar la inversión sin subir los precios, además de mantener el empleo al no incrementar salarios, lo que sí provocó fue inflación y desempleo.

Así mismo, Thandika, (2001:11) menciona que los 70s estuvieron caracterizados por un Estado que expande su campo de acción en rubros diversos de la economía, a través de un incremento de su aparato público y cubriendo el retraimiento de la inversión privada, esto le provocó grandes cargas financieras con déficit público en aras de mantener el empleo y con ello el supuesto impacto en el bienestar social.

En adición a lo que comenta el autor, la falta de inversión privada y la fuga de capitales provocaron que el Estado adquiriera empresas en quiebra para mantener el empleo, sin contar con la capacidad técnica para hacerlas productivas, fue contraproducente porque erogó capital para salvarlas, posteriormente la diversidad de empresas fueron sectorizadas y después vendidas, liquidadas y extinguidas.

Según Bresser *et al* (1995:40) las políticas populistas a veces clientelares propias de sistemas corporativos, fueron necesarias para amortiguar el déficit social, que no pudo disminuirse por la ausencia de estrategias sobre los procesos productivos encadenados en la sustitución de importaciones.

El desarrollo económico latinoamericano entre 1930 y 1980 habría sido inferior de no haber sido por el papel activo del Estado. Con respecto a la reflexión de Bresser, las prácticas clientelares no han amortiguado el déficit social y sí han creado núcleos de corrupción.

En efecto, las cadenas productivas no sólo no se privatizaron sino que se eliminaron, la dependencia económica por la deuda externa, la fuga de capitales, la ausencia de tecnología propia y el déficit público, jugaron un papel central.

No obstante, el Estado de Bienestar produjo en 1943 la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1959 el Instituto de Seguridad Social y Servicio Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 1972 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda del ISSSTE. Así como la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en 1965, entre otros.

II.1.2.1. Programas focalizados

Ya en pleno neoliberalismo, en México desde antes de la crisis de 1982 enmarcada en un proceso de devaluación de la política social que se prolongó hasta 1988, un nuevo objetivo dominó la escena nacional: el combate a la pobreza generada por las políticas de ajuste.

Sucesivamente se desarrollaron una serie de programas focalizados en la pobreza: el Programa de Inversión para el desarrollo social (Pider) iniciado en 1973 y concluido en 1982, el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que funcionó entre 1977 y 1982, los programas de desarrollo regional de 1983 a 1987, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado en 1988, así como el Programa de Alimentación Salud y Educación (Pase) en 1996, después denominado Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresa) en 1997 (Barba, 1997: 21).

El incremento de programas sociales focalizados para atender a la población en pobreza y vulnerabilidad, han tenido una trayectoria ascendente de financiamiento para subsidiar la producción de bienes y servicios, que ha provocado la constitución de dependencias y entidades públicas con estructuras organizacionales altamente burocratizadas y costosas, reglas que rigidizan la operación con el afán de hacer los recursos transparentes para evitar la corrupción, el clientelismo de que han sido objeto y la ausencia de impactos.

Con respecto a los programas mencionados Gordon, (1999: 58-59) menciona que el Pider a partir de 1973 fue el primer programa con Fondos del Banco Mundial, para financiar proyectos en el que participaba la comunidad para dar empleo y dotar de infraestructura a zonas rurales aisladas.

Menciona la autora que en 1977 se crea la Coordinación General de Coplamar para conformar los mínimos de bienestar que sirvieran como parámetros para elaborar los programas de bienestar y evaluar los alcances de las políticas sociales del Estado hacia los sectores más vulnerables.

Para Gordon fue el programa más importante por su alcance y el cúmulo de experiencias que representó, sobre todo con respecto a la organización de beneficiarios, destinado a distribuir alimentos en zonas rurales que pusieron en marcha conjuntamente Coplamar y Conasupo. A través de almacenes y con vigilancia de las comunidades beneficiadas se distribuían alimentos a precios más bajos que los del mercado.

El PRONASOL, antecedente del PCS, surge en pleno Neoliberalismo en 1988 con los Comités de Solidaridad y los Consejos Municipales de Solidaridad. El PCS en 2001 con las OSC, estas instancias de intermediación entre el gobierno y la ciudadanía, son construidas o incorporadas y fortalecidas para sustituir o complementar la intervención del Estado en el desarrollo social.

II.1.3. Estado neoliberal

El liberalismo del siglo xviii emergió como una doctrina que cuestionaba las restricciones feudales del comercio y la producción, procuraba socavar los regímenes patrimoniales y permitir el libre intercambio del trabajo por salarios, la conversión de la riqueza en capital, la transformación de la producción simple en acumulación de capital.

Su teórico más importante Adam Smith con su estudio clásico *Wealth of Nations*. La doctrina ganó partidarios y floreció durante casi todo el siglo xix y luego se derrumbó, primero con el desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial y más tarde con el colapso del capitalismo durante la década de 1930 (Petras, 1997:9-10).

En su estudio sobre el Estado Neoliberal, Preston (1999:304) sintetiza los principios que guían éste modelo:

- La regulación del mercado debe ser evitada, excepto por las crisis, cualquier intervención en el mercado debe ser evitada, salvo para eliminar las causas de las distorsiones de precios, de modo que los subsidios deben ser abolidos.
- Las tasas impositivas ajustadas para estimular a la empresa, las barreras arancelarias eliminadas junto con otras no arancelarias o restricciones disfrazadas.
- Cualquier papel del gobierno en la economía debe evitarse, ya que la empresa privada suele hacer mejor este trabajo.
- Cualquier intervención colectiva en el mercado debe ser evitada, de modo que los sindicatos deben ser refrenados, el comercio internacional debe ser de libre comercio, con bienes y monedas libremente comerciados.

Preston resalta los cimientos esenciales de neoliberalismo que han provocado pobreza, exclusión y marginación, queda evidente que el libre mercado es rapaz y sin ética, pretende condicionar la regulación sólo en caso de crisis.

Como fue el rescate bancario a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que permitió financiar a los bancos con deuda pública por una cartera vencida provocada por el desempleo, lo que a su vez generó que las tasas

de intereses por préstamos e hipotecas se duplicaran, dando por resultado que los deudores perdieran sus propiedades.

Abolir los subsidios sin una política de derechos universales, incrementa los costos de bienes y servicios de los grupos vulnerables, provoca conflicto social al apropiarse de insumos de forma ilegal, lo que hace ingobernable el sistema.

En los programas neoliberales, la política de incrementos salariales por debajo del índice inflacionario y el abarrotamiento de los mercados de trabajo por la escasa generación de empleos remunerados, provocaron una severa degradación de la participación de los salarios en el producto nacional. El producto interno bruto se incrementó 0.45 veces al crecer a una tasa media de 2.23% anual, implicó un incremento de apenas 0.32 en el PIB per cápita, que creció a una tasa media del 0.02% anual. (Calva, 2001:24,126).

De acuerdo con Calva se puede observar que el foco de atención neoliberal es que el mercado no pierda junto con los empresarios y que la clase trabajadora esté supeditada a salarios sin prestaciones, que no alcanzan para la canasta básica. Así los subsidios que pretenden amortiguar estas deficiencias son criticadas a su vez por los neoliberales.

El neoliberalismo de los años 80s y 90s vino a llenar el vacío que habían dejado los modelos de desarrollo estatista. Sin embargo, el modelo de Estado minimizado tampoco estuvo a la altura de las complejidades (Messner, 1999:78).

En efecto, como señala el autor, un Estado reducido en su intervención deja vacíos que aumentan las inequidades. El aumento de la pobreza, la marginación y vulnerabilidad, son resultado del retraimiento de la intervención estatal en lo económico y lo social, que pretende ser sustituido con organizaciones intermedias para promover mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El FMI y el BM financiaron el desmantelamiento del Estado desde principios de los 80s, los 90s necesitó contar con capacidad institucional estatal para poner en marcha las medidas que el “libre mercado” requería para su funcionamiento: ajuste fiscal, privatización de las actividades productivas, apertura comercial y liberalización de los mercados de trabajo (Revilla, 2002: 69-70).

El FMI y BM necesitaban de leyes y reglamentos que aseguraran la legalidad neoliberal, como en materia laboral que permitiera la contratación y despido discrecional.

II.1.4. Perspectivas de un modelo post neoliberal (4º. Modelo)

Desde los años setenta o antes, la crítica de izquierda al *Welfare* ponía sobre el tapete la idea de una democratización desde abajo, una especie de tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social (Rabotnikof, 1999:29-31). La autora crítica el Estado de Bienestar y plantea la posibilidad de un punto intermedio entre dos polos, ni todo al mercado ni todo al Estado, pero sí una base social de participación ciudadana.

Aún la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2006:37), al defender el liberalismo económico, considera la necesidad de una regulación que haga a los mercados competitivos con mecanismos de compensación, que brinden oportunidades verdaderas a todos los ciudadanos.

Este planteamiento vislumbra la competencia entre actores que retribuyan a la sociedad con motivo a las tensiones, con reglas que obliguen esta condición.

También la OCDE (2006:56) plantea, a diferencia del Consenso de Washington, que es aceptable un papel más activo del gobierno en el diseño de la política pública de corte social de empleo e igualdad. Esta organización reconoce que los gobiernos no pueden estar adaptando políticas que impacten negativamente en el bienestar social.

Por su parte Ostrom (2000:212-219) señala que en lugar de una autoridad gubernamental central, ha surgido un sistema policéntrico complejo de empresas públicas sin regulaciones centralizadas y con propósitos limitados.

Aunado a un sistema de administración que se rige por procesos de negociación entre distintos actores, con foros en donde se discuten colectivamente problemas y estrategias potenciales, entre empresas privadas, asociaciones de productores voluntarios, un regulador que supervisa e informa a los participantes sobre el cumplimiento de las reglas y condiciones de los bienes comunes.

La experiencia de Ostrom resalta en una red de relaciones intergubernamentales que se concatenan a privados y asociaciones, donde comparten bienes comunes a través de roles y reglas, de esta manera los beneficiarios intervienen en todo el proceso y son quienes supervisan e informan.

Soros (1999:253-254) percibe al sistema capitalista global como una forma distorsionada de sociedad abierta, aunque considera que el Estado no debe estar al mando de todas las decisiones colectivas, porque algunas necesidades se satisfacen mejor a través de asociaciones de voluntarios, otras por las autoridades municipales y otras por mecanismos internacionales.

El estudio de Soros coincide con Ostrom en tomar en cuenta a las asociaciones de voluntarios y atender las relaciones entre diferentes campos de actuación gubernamental, sin embargo, Soros las ubica en el ámbito local considerando los mecanismos internacionales.

De acuerdo con Prates (1998:1-3), no es posible pensar que las iniciativas estrictamente estatales sean capaces de dar respuesta de manera ecuánime y justa a las necesidades sociales, es necesario superar la autonomización y la fragmentación que han caracterizado la gestión de las políticas sociales, hacia una

dimensión intersectorial referida básicamente a la población y al espacio donde se sitúan sus grupos.

Además que los beneficiarios de las políticas sociales se transformen en sujetos de estas políticas, al identificar los problemas y las posibilidades de solución, para alcanzar una vida de calidad.

Stiglitz (2006:349-360) plantea que deberán discutirse en las instituciones internacionales las políticas de justicia social con una agenda de acción colectiva, que integre lo elementos más representativos de la comunidad global y la oportunidad de promover el bienestar de todos, mediante la provisión de bienes públicos.

El autor señala tres factores que inciden en las condiciones de deterioro social: el tráfico de armas, la corrupción y la opacidad bancaria. Ahí es donde se encuentra el gran negocio acompañado del narco y lavado de dinero, que promueve otros flagelos sociales como la trata de personas, el secuestro, la extorsión, que son impunes por las condiciones de desigualdad e injusticia.

II.1.4.1. La gobernabilidad en la perspectiva del post neoliberalismo

El diseño de estrategias y políticas por parte del BID y del BM, mediante una estrategia participativa para la sustentabilidad de los proyectos, debería implicar a los usuarios e involucrados que pueden afectar o ser afectados, directa o indirectamente, positiva o negativamente, por los resultados o impactos.

A partir de una mirada centrada en la gobernabilidad democrática se puedan abrir horizontes en las relaciones sistémicas entre Estado, mercado y sociedad civil. (Rabotnikof, 2001: 8,14, 21).

La autora considera a los actores que intercambian recursos y cómo se organizan para redefinir la intervención de un Estado fuerte junto con el mercado, lo que podría permitir mayor sustentabilidad de los proyectos y mayor gobernabilidad.

La variable gobernanza adquiere relevancia en la perspectiva post neoliberal y es un concepto poscrisis entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad, mira hacia el futuro por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades (Aguilar, 2006: 80).

La necesidad de contar con una buena calidad de gobierno y mayor transparencia, también ha abierto nuevas puertas para que las OSC se conviertan en participantes del proceso de desarrollo. (BM marzo 2005: v-vi).

Aguilar manifiesta que ante la inoperancia de las estrategias gubernamentales es necesario perfilar una sociedad con nuevos sujetos colectivos, que sean tanto independientes como interdependientes, así la gobernanza permitiría contar con actores autónomos aunque sujetos a relaciones de coordinación para el direccionamiento de la sociedad.

En este sentido, el BM reconoce la intervención de las OSC con respecto a la calidad y transparencia del gobierno, como un nuevo actor autónomo pero interdependiente con los usuarios, beneficiarios y afectados.

El éxito de las reformas económicas y estrategias de reducción de la pobreza requieren aumentar la capacidad institucional por medio de:

1. La gobernabilidad implica estabilidad política la cual está asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

2. La gobernabilidad requiere condiciones de confianza y previsibilidad jurídica, económica y política, incluyendo la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo (BID, 2000:3-4).

Para el BID la gobernabilidad está en la esfera de las instituciones y de la participación ciudadana, aunque con un sesgo en los marcos jurídicos que le otorguen certeza a la integración socioeconómica, premisa del neoliberalismo.

Cuando Aguilar (2006: 90) aborda el concepto de gobernanza menciona que son procesos sociales de convivencia y coordinación a través de la interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.

El autor reconoce tres actores fundamentales para que exista gobernanza: el gobierno y las organizaciones tanto privadas como sociales, con la condición de que dependan unas de las otras, colaboren entre ellas y logren resultados conjuntos a través de obligaciones y derechos.

II.2. Agencias internacionales

La intervención de los organismos financieros internacionales en las políticas sociales y económicas de los países en desarrollo, ha marcado la pauta neoliberal para mantener la dependencia nacional a los intereses hegemónicos de las grandes capitales y esto se ha reflejado en deuda pública, apertura comercial, eliminación de subsidios, aumento de la pobreza, intervención militar por narcotráfico, guerrillas, golpes de Estado.

II.2.1. Origen del BM, FMI y OCDE

El BM y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son instituciones creadas en 1944 en el marco de los acuerdos de Bretton Woods, con objeto de mantener estable al Sistema Monetario Internacional y condicionar las políticas económicas a través de la concesión o no, de créditos a los diferentes países cuando tienen problemas

en la balanza de pagos o que necesitan financiar proyectos de desarrollo (Petras, 1997: 62).

Una de las tácticas de los bancos internacionales es promover la dependencia económica por medio del desequilibrio de la balanza de pagos, entre mayor deuda mejor, porque está sujeta a los pagos de capital e intereses, así financian proyectos condicionados a las prácticas neoliberales.

La OCDE (2006:34,58) fue la institución que se ocupó del conflicto entre Occidente y la Unión Soviética, una organización europea creada en 1947 bajo el nombre de Organización Europea para la Cooperación Económica. Su objetivo era administrar de manera óptima los fondos del Plan Marshall, al compartir entre los países miembros las diversas estrategias utilizadas para reconstruir sus economías y coordinar sus acciones.

Las entidades donantes como el BM presionaron a los gobiernos para involucrar a las organizaciones en la gestión de los programas de ayuda. Partiendo de la perspectiva neoliberal el peligro estriba en que éstas se incorporen a movimientos políticos antisistema o que establezcan lazos permanentes con los representantes parlamentarios de izquierda o nacionalistas.

Se teme que estos vínculos puedan estimular un crecimiento ininterrumpido del gasto público en asistencia social y regulaciones que puedan dificultar la ideología liberal (Petras, 1997:53).

La visión de Petras evidencia que la intervención de las organizaciones no es casual sino motivada, para que no se alíen con grupos ideológicos antiliberales, que restrinja la ampliación de la intervención estatal y module el conflicto social pero que no lo resuelva. Es una táctica para que la estructura social en su clase media sea un amortiguador del conflicto.

II.2.2. Estrategia económica militar

La meta fundamental del neoliberalismo es instalar y sostener regímenes que promuevan las políticas del libre mercado y socavar los movimientos nacionales y gobiernos que defiendan modelos de desarrollo alternativos.

La estrategia militar opera en múltiples niveles, tomando en cuenta los diferentes contextos políticos, pero todos convergen en el mismo objetivo.

El modelo neoliberal surgió mucho antes del Consenso de Washington, primero con la guerra fría posterior a la segunda guerra mundial con la intervención de los organismos financieros internacionales y con la instrumentación de regímenes militares que impidieran el surgimiento del socialismo.

Por esta premisa es que se hace un recuento cronológico de los rasgos que caracterizaron esa estrategia en Latinoamérica, así como la relevancia del papel de las organizaciones civiles en los procesos democratizadores.

Otra táctica fue que los organismos financieros internacionales motivaron la instauración del modelo neoliberal a través de condiciones financieras impuestas, antes de los 80s, como en los casos de Bolivia que tuvo que reducir o eliminar aranceles, India en la liberalización de importaciones, Perú aboliendo subsidios y Chile eliminando industrias.

Los países latinoamericanos que han tenido gobiernos militares y en donde se han manifestado movimientos sociales de diversa intensidad, desde el radicalismo de la guerrilla hasta las manifestaciones de OSC en defensa de los derechos humanos.

Los periodos militares en Guatemala en (1954), Brasil en (1964), Uruguay en (1971), Chile en (1973) y Argentina en (1976), acompañados por movimientos sociales que se dieron en Guatemala con los frentes guerrilleros de los 60s, en

Argentina con la lucha contra el movimiento guerrillero del 76, que se conoció como la “guerra sucia” y la intervención de Amnistía Internacional.

En Perú en los 80s con movilizaciones de poderosas organizaciones comunales, en Chile en los 80s, liderados por el Vicariato de la Iglesia Católica que ayudó a restablecer la democracia y que fue revitalizado por literalmente miles de organizaciones comunales y movimientos cívicos que habían cobrado importancia durante la dictadura, a menudo en la clandestinidad.

Narco intervención
Actividad encubierta de contra-insurgencia para establecer una constante presencia militar en Sudamérica, conseguir acceso directo a las estructuras de comando y promover una solución más represiva a los movimientos de guerrilla, las organizaciones campesinas y otras fuerzas organizadas que cuestionan a los regímenes-clientes.
Combate de baja intensidad en América Central
Un eufemismo de una ofensiva militar expandida e intensa de las fuerzas armadas y de los escuadrones de la muerte paramilitares aliados en contra de los movimientos políticos y sociales de la región.
Intervención militar directa en gran escala
Incluye fuerzas armadas estadounidenses con el propósito de destruir el régimen, sus instituciones estatales y sus estructuras socioeconómicas e instalar un dócil gobierno.
Convergencia ideológica y burocrática rutinizada. (Petras, 1997:20)

A mediados de la década de los cincuenta, Bolivia estaba sometida a una espiral inflacionaria extrema. El FMI, el gobierno norteamericano y algunos bancos privados acordaron crear un fondo de estabilización que ascendía a 30 millones de dólares, a cambio el gobierno Boliviano debería reducir los gastos en un 40%, equilibrar el presupuesto del Estado, reducir o eliminar los aranceles, suprimir los subsidios alimentarios a los mineros, aumentar los salarios – en compensación por la pérdida de subsidios - seguidamente congelarlos y crear un tipo de cambio único a una paridad fija infravalorada.

Las semejanzas entre el plan para la aplicación de ajustes estructurales Boliviano y el llamado Consenso de Washington de los años ochenta son sorprendentes. (Petras, 1997: 31-32)

En 1964 el BM presentó un informe sobre la economía de la India, en el que apuntaba la necesidad de realizar una reforma agraria, tomar medidas sobre los tipos de cambio y modificar el control del gobierno sobre las

Según el Consenso de Washington, las causas de la crisis económica latinoamericana son básicamente dos: 1) excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre regulación y un sector público sobredimensionado, y 2) populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario. El Consenso no dice nada acerca de la crisis de la deuda externa e ignora el problema del ahorro público, al tiempo que no sitúa históricamente el populismo económico ni la intervención estatal. (Bresser, et al, 1995:33-34).

importaciones. El FMI presionó para que se pusiera en práctica (Petras, 1997: 33).

Perú de 1968 a 1980 respondió a presiones del FMI al abolir los subsidios a los alimentos y combustibles. Este programa de ajuste estructural condujo a un severo deterioro en el nivel de vida de los pobres y de la mayor parte de la clase media.

Un movimiento de mujeres en Perú apoyado por grupos dedicados a la defensa y expansión del rol de los indígenas, así como sindicatos y estudiantes, tuvieron un importante papel en la organización de protestas que eventualmente derivaron en el derrocamiento de los militares (BID, 2008, #8:35-36).

Entre 1968 y 1970, el BM y el BID habían prestado a Chile 136 millones de dólares. Pero durante el gobierno de Allende estimaron conveniente que la ayuda no superara los 30 millones. Después del golpe de Estado, en el periodo 1974-1976, los préstamos concedidos por estos mismos bancos alcanzaron la cifra de 304 millones de dólares.

El gobierno instituyó su tratamiento de “shock económico” a mediados de la década de 1970 y en 1982 el impacto económico adverso sobre los pobres y la clase media empeoró al vincularse efectivamente la economía chilena al dólar de Estados Unidos, con lo cual se eliminaron las industrias chilenas que no eran “competitivas a nivel mundial”. El shock fue severo para el empleo y el ingreso (BID, 2008, #8:38- 39).

Las democratizaciones fueron producto de presiones sociales de grupos con un creciente poder económico y político, principalmente las clases trabajadoras organizadas y las clases medias. Las huelgas y manifestaciones de las clases trabajadoras de Perú y Argentina fueron decisivas para que los gobiernos militares cedieran el poder en 1977 y 1983, respectivamente.

En Chile, propiciaron la alianza multipartidaria que habría de derrotar al Presidente Pinochet en el histórico plebiscito de 1988. En Brasil, la famosa huelga de los trabajadores del sector metalúrgico en 1980 y la conformación del Partido de los Trabajadores, pusieron a la clase trabajadora a la par con el sector empresarial para formar un frente común, que a la postre llevó a la remoción del gobierno militar en 1985. (BID, 2008: 50).

Los grupos de presión social organizados en sindicatos y partidos políticos con el apoyo de la sociedad civil han revertido procesos autoritarios, por las manifestaciones sistemáticas que hacen ingobernable al régimen político, así la participación ciudadana conjugada con la intervención estatal para mejorar el bienestar de la población permite la estabilidad del sistema.

II.2.3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE defiende el principio del liberalismo económico en una economía de mercado competitivo, con mecanismos de compensación que brinden oportunidades a todos los ciudadanos.

Aun antes de que entrara el cuestionamiento al Consenso de Washington, la OCDE cubría asuntos como educación, salud, innovación, migración, agricultura, medio ambiente, pensiones, tecnología y comunicaciones, y comercio.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, tuvo que replantear su papel, ya no podía justificarse desde la lógica de la guerra fría, debía jugar un papel positivo para un desarrollo sostenible, así como ejercer un impacto más claro en los países

no miembros, en aras de contribuir a una economía mundial estable y con crecimiento (OCDE, 2006:35, 37, 40).

La OCDE no presta dinero a cambio de comportamientos, como lo harían el FMI o el BM, sus instrumentos consisten en recomendaciones no vinculantes que buscan la homogeneización, pero que pueden servir como catalizador de mejores prácticas.

A diferencia del Consenso de Washington, la OCDE acepta un papel más activo del gobierno en el diseño de la política pública, en ocasiones, con atención a políticas públicas de corte más social, como políticas activas de empleo e igualdad (OCDE, 2006:37,56).

El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, tiene la función de asegurar el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio⁷ y los compromisos al dedicar más recursos a la reducción de la pobreza, la enseñanza primaria universal, la igualdad entre sexos, la salud materna, entre otros.

⁷ Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema. Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3, Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Haber detenido y comenzado a reducir las para el año 2015.

Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable.

Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.

(OCDE, 2006:XI-XII)

II.2.4. Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)

Los programas neoliberales de cambio estructural, ajuste y estabilización económica, apegados a las recetas preconizadas por el FMI y el BM (sintetizadas en el Consenso de Washington) y aplicados con singular perseverancia desde 1983 hasta el presente, significaron un viraje radical en la estrategia económica sobre la cual se había fincado el desarrollo mexicano durante los cincuenta años previos. (Calva, 2001:21).

En los años ochenta la política del BM y la del FMI convergen en los aspectos esenciales. Para que una de estas entidades acuerde una provisión de fondos, es necesario que se haya llegado a un acuerdo previo con otra entidad de la misma naturaleza, bajo una serie de condiciones. Es lo que se conoce como condicionalidad cruzada. (Petras, 1997:30)

El BM en la primera generación, entre los 80s y comienzos del decenio siguiente, abrió sus puertas a las OSC para aprender la manera de promover la participación.

En la segunda generación de 1992 y 1999 amplió e integró la participación de éstas en operaciones y diálogos de políticas del Banco. Desde fines de 1999 los cambios externos e internos impusieron la expansión y evolución de las relaciones de la institución con las OSC. El BM y el FMI crearon el Programa de Patrocinio de la Sociedad Civil (BM, 2005: v, 2-3).

El Equipo Mundial sobre Sociedad Civil del BM que remplazó a la antigua Unidad de organizaciones en 2002, sirvió de centro de coordinación institucional y mundial en relación con el compromiso del Banco con la sociedad civil.

Brindó orientación y asistencia técnica al personal del programa respecto al modo de establecer consultas y hacerla partícipe en las operaciones, emprender iniciativas de difusión entre las redes mundiales y facilitar a esos grupos el acceso

a la información, al personal y a los demás recursos. (Banco Mundial. Ejercicios, 2006:39)

II.2.5. Banco Interamericano de Desarrollo

El Convenio Constitutivo del BID del 30 de diciembre de 1959, tuvo por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo, promover la inversión, orientar la política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos y proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.⁸

Para el BID (2000:ii) los criterios para definir prioridades son:

- La economía de mercado con la modernización del Estado, en un ambiente institucional y normativo con un enfoque integral pero selectivo que garantice su continuidad y sustentabilidad.
- Responder a las demandas con las especificidades de las diferentes realidades nacionales; evaluaciones globales y sectoriales del Estado.
- Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, como procesos interrelacionados y complementarios.
- Integralidad, transparencia, competencia, equidad social y género; eficiencia, eficacia, participación y subsidiariedad.

Con estos criterios el BID plantea la adaptación institucional y normativa con un enfoque integral, aunque no masivo pero sí selectivo de cada realidad; las evaluaciones por sector y la vinculación del Estado con la sociedad civil.

⁸ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>

II.3. Organizaciones sociales en la perspectiva de los organismos financieros internacionales

II.3.1. Declaración de París sobre las OSC

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en la OCDE (2008:3) adoptada en 2005 por más de 100 países y organismos de ayuda, define los principios y compromisos de los donantes y gobiernos asociados, con la intención de garantizar que la ayuda sea lo más eficaz para contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Grupo Consultivo de la OECD insta a todos los actores del desarrollo a reconocer la importancia y diversidad de la sociedad civil y de las OSC, como actores políticos que por derecho propio tienen una contribución distintiva y legítima de aportar al desarrollo y a la eficacia de la ayuda. Tomar en cuenta los esfuerzos de una sociedad para transformarse a sí misma y profundizar la práctica democrática, que incluye arreglos y apoyo a las visiones que compiten y disienten.

Los interesados deben promover el fortalecimiento de la sociedad civil de manera más completa y ponerlas dentro de las fórmulas de financiamiento para aprovechar la energía e ideas innovadoras de los ciudadanos y OSC, como agentes de cambio y desarrollo.

Se parte del supuesto que la rendición de cuentas exige un reequilibrio de la responsabilización por resultados, a favor de los beneficiarios y el fortalecimiento de los sistemas de todos los actores (donantes, gobierno, OSC). Todos los asociados para el desarrollo deberían adoptar los más altos estándares de apertura, transparencia y acceso a la información (OECD, 2008:126-127).

II.3.2. Financiamiento y OSC

Se ha incorporado este apartado sobre financiamiento para resaltar la dimensión de los recursos otorgados vía donaciones a las OSC, como apoyo a sus actividades de participación cívica locales e iniciativas de vanguardia, además de

hacerlas partícipes en los proyectos financiados por el BM a fin de fortalecerlas junto con sus redes.

La ayuda externa es un fenómeno de la post segunda guerra mundial para promover el crecimiento a largo plazo y reducir la pobreza, una combinación de altruismo y seguridad económica-política, promover los intereses políticos y estratégicos a corto plazo de los donantes, hacia los regímenes que eran aliados políticos de los grandes poderes occidentales. (BM, 1999:8).

Durante los 70s y los 80s, la ayuda externa de los países de la OECD se incrementó de manera continua, el dinero de donantes bilaterales e instituciones multilaterales representó, aproximadamente, la mitad de todo el financiamiento que salía de los países desarrollados hacia el mundo en desarrollo.

En 1991 la asistencia oficial para el desarrollo alcanzó un máximo de 69 millones de dólares (precios de 1995).

En los 90s, sin embargo, tres eventos redujeron la importancia absoluta y relativa de la ayuda externa: problemas fiscales en los países de la OECD, el fin de la Guerra Fría y el crecimiento dramático en los flujos de capital privado hacia los países en desarrollo (BM, Informe 1999:8-9).

Cifras exactas no existen en el monto recaudado por las OSC con fines de desarrollo, pero las estimaciones de la *Development Assistance Committee* sugieren que asciende a 20 mil millones de dólares por año, en comparación con la *Official Development Assistance* que es de 100 mil millones de dólares. Las OSC servían como canal de hasta un 10% (OECD, 2008:124).

Las Organizaciones no Gubernamentales de los países industriales otorgaron en 1983 alrededor de 3,6 miles de millones de dólares en ayuda, de los cuales provinieron de los Estados Unidos 1,9 mil millones, de Alemania 547 millones, de

Canadá 257 millones y de los Países Bajos 128 millones (Banco Mundial, 1985:96).

En 1987 las organizaciones recibían el 14% de la ayuda a los países en vías de desarrollo, lo que suponía una cifra de 5,5 mil millones de dólares. De éstos, dos mil doscientos fueron suministrados por los organismos oficiales responsables de la ayuda.

En 1986 el importe total de los fondos que administraban se acercaba a los mil millones de dólares (Petras, 1997:50 - 51).

Las actividades del BM destinadas a aumentar la participación de la sociedad civil en los proyectos financiados por éste, han generado una impresionante línea ascendente a lo largo del tiempo. Desde los 50 proyectos (32%) de 1990 hasta los 217 proyectos (72%) de 2006, su participación se ha duplicado holgadamente en los últimos 15 años.

Es interesante observar que la participación en los préstamos del BM disminuyó porcentualmente entre 2004 y 2006, del 74% al 72%, pero creció en términos absolutos de 194 a 217 proyectos. (BM, ejercicios, 2006:23, 25).

La revisión de los proyectos financiados durante 2002-2004, encontró que la participación de la sociedad civil, en apoyo al Banco Mundial, aumentó consistentemente durante los tres años, en 2002, 162 de los 243 proyectos, el 67%. En 2003, 186 de los 261 proyectos, el 71%. En 2004, 194 de 262 proyectos, el 74% (BM, engagement, 2005:17).

El fondo más antiguo es el Programa de Pequeñas Donaciones que se estableció en la década de los 80s y que apoyó las actividades de participación cívica locales de las OSC en 65 países.

El programa hace hincapié en la mejora del diálogo y el fortalecimiento de las relaciones entre las OSC y los gobiernos. Durante 2004 financió unos 500 proyectos de las OSC en 68 países, cada uno en promedio con 4,800 dólares para un total de 2,4 millones de dólares. (BM, compromiso 2005: 21).

El mandato principal del BM es la concesión de préstamos a los gobiernos, sin embargo ha creado mecanismos de financiamiento desde 1985 para proporcionar donaciones a las OSC y a los servicios de apoyo que otorgan a las comunidades, también para su fortalecimiento y redes e iniciativas de vanguardia (BM, compromiso 2005: 21).

De 2007 a 2009 un 75% de los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y los créditos de la Asociación Internacional de Fomento contaron con la intervención de la sociedad civil.

En el marco del Programa de Respuesta a la Crisis Mundial de Alimentos, el BM, suministró 2000 millones de dólares a las organizaciones comunitarias locales y organismos internacionales respaldaron la ejecución de proyectos en 13 países.

Durante este período se mantuvo el sólido financiamiento del Banco para los esfuerzos de desarrollo de la sociedad civil mediante varios mecanismos entre ellos un Fondo (BM, resumen, 2007-2009:1- 2).

II.3.3. Replanteamiento de la ayuda externa

El presente apartado recoge las experiencias del BM para canalizar prioritariamente la ayuda a economías sanas, con liderazgo y apoyo político, adaptadas para cada caso, creando y difundiendo el conocimiento, aplicando metodologías de los procesos y evaluaciones.

El BM (Informe, 1999: 3-7) consideró que para hacer más efectiva la ayuda externa en mitigar la pobreza se requerían cinco reformas en las políticas.

- La asistencia financiera debía llegar más efectivamente a los países de bajos ingresos con una administración económica sana. El efecto es que el 1% del PIB se traduce en 1% de disminución de la pobreza y un descenso similar en la mortalidad infantil.
- La experiencia demuestra que el financiamiento donado con fuertes condiciones pero sin un liderazgo nacional y sin apoyo político, generalmente no produce cambios duraderos.
- La combinación de las actividades de ayuda debe adaptarse a las condiciones del país y del sector.
- Es necesario que los proyectos se enfoquen a la creación y transmisión de conocimientos y capacidades.
- Apoyar cambios institucionales y de política que mejoren la provisión de servicios público.
- Llevar a cabo evaluaciones objetivas y rigurosas de los resultados y difundir la nueva información.
- Las agencias de ayuda externa necesitan encontrar métodos alternativos para ayudar a los países altamente distorsionados, ya que los menos tradicionales han fracasado en estos casos.
- Típicamente, las ideas serán más útiles que el financiamiento a gran escala.
- Condicionar la ayuda a una economía sana, de lo contrario no va a resolver la pobreza y la mortalidad.
- La ingobernabilidad con apoyo económico no resuelve el problema social, es necesario adaptar los modelos a las particularidades.

- Facultar a los receptores en el desarrollo de inteligencia para resolver problemas y proveer bienes y servicios públicos.
- evaluar con métodos precisos y transmitir información sobre los resultados.
- Los modelos importados no aplican en realidades diferentes y menos en países con dificultades estructurales.
- Los proyectos pequeños conllevan altos costos porque se consume en la organización.

La experiencia del BM observa que alrededor de un tercio de los préstamos de ajuste fracasan, porque los objetivos de reforma no se alcanzan.

El problema es que los fondos de inversión social no especifican proyectos por sector, para el BM se debe especificar el proceso para financiar proyectos y evaluar la probabilidad de que generen beneficios sostenidos, ya que la evaluación halló que aún los fondos sociales giran alrededor de las debilidades institucionales y se vuelven soluciones temporales.

Otro hallazgo es que el mayor impacto es cuando los donantes alientan el involucramiento de beneficiarios y la apropiación local, que permiten ajustes a la mitad del proyecto (BM, Informe 1999: 104).

Por lo tanto, los proyectos deben partir de un diagnóstico y de la viabilidad por sector con sus condiciones institucionales, de participación y de apropiación de la población involucrada.

II.3.4. Críticas a la participación de las OSC

Por ser las OSC el actor principal del PCS a través de los proyectos que éstas diseñan y ejecutan, además de que seleccionan a la población y a la localidad marginada, este apartado aporta al análisis de la corresponsabilidad.

Muchos de los supuestos beneficios operacionales de las organizaciones no han sido verificados y con frecuencia a pesar de su retórica, no han conseguido proporcionar servicios y asistencia a los más pobres.

Muchas organizaciones no pudieron realizar su cometido entre los cuatro deciles inferiores respecto a la distribución de ingresos, mientras que en otro se señalaba que “incluso las de mayor prestigio tienen relativamente pocos beneficiarios directos en el seno de las familias rurales más pobres” (Petras, 1997:52).

Algunos gobiernos de países miembros y funcionarios del BM miran con reserva la relación con las OSC, que puede atribuirse a las funciones, representación y responsabilidad de las mismas, la falta de información confiable o fácilmente disponible para supervisar y evaluar la relación entre el Banco y aquéllas, débiles incentivos para que el personal del Banco promueva la participación de las organizaciones y restricciones en el financiamiento y las adquisiciones (BM marzo 2005: v).

El carácter disperso y no coordinado de las organizaciones, multiplicado por el número de proyectos de cada una de ellas, dificulta la realización de una evaluación general.

Sin embargo, los estudios de caso apuntan mayoritariamente a que las pretendidas ventajas de las organizaciones no siempre son tales y en más de una ocasión se convierten en obstáculos para el desarrollo como consecuencia de efectos no previstos derivados de sus acciones (Revilla, 2002:72).

Las reuniones del BM y otros foros internacionales recibieron protestas de las OSC, que es prueba de la crisis de confianza de estas organizaciones para las instituciones multilaterales, por la globalización y persistentes desigualdades sociales y económicas, la oposición a los ajustes estructurales y las reformas económicas promovidas por los gobiernos.

Aunque cada gobierno es responsable de las decisiones o procesos en cuestión, las OSC suelen centrar sus críticas en el Banco, en lugar de focalizar las protestas contra el gobierno (BM marzo 2005: vi).

Conclusiones

El Estado de Bienestar produjo en 1943 la creación del IMSS, en 1959 el ISSSTE, en 1972 el INFONAVIT y el FOVISSSTE. Así como la creación de CONASUPO en 1965, entre otros.

Durante el neoliberalismo, el combate a la pobreza generada por las políticas de ajuste promovieron el cierre y apertura de programas como el Pider en 1973 concluido en 1982, Coplamar entre 1977 y 1982, los programas de desarrollo regional de 1983 a 1987, Pronasol en 1988, Pase en 1996, Progresá en 1997, PCS en 2001.

En paralelo a estos programas se encuentra la desaparición en 1999 de la Conasupo, en coherencia con el principio neoliberal de que la regulación del mercado debía ser evitada.

Con el modelo desarrollista basado en la regulación del comercio exterior y en un relevante intervencionismo gubernamental en el fomento económico, el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 96.9% y el PIB en 15.9% en el periodo 1935-1982. Durante el modelo neoliberal el endeudamiento externo pasó del 27.2% del PIB en 1970 al 67.6% en 1982, lo que condujo al colapso financiero y cambiario.

En otro ángulo, constatamos que el neoliberalismo inició antes del Consenso de Washington de los 80s, con la intervención de los bancos internacionales que condicionaron el financiamiento, como fue el caso de Bolivia en 1956 para reducir o eliminar aranceles y suprimir los subsidios alimentarios, de la India en 1964 con

la reforma agraria, el tipo de cambio y la liberalización de las importaciones, de Perú en 1968 para abolir los subsidios a los alimentos y combustibles.

La orientación en todos los casos se perfila obvia hacia la dependencia en alimentos y la apertura de las fronteras a las importaciones con aranceles disminuidos.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, la guerra fría llegó aparentemente a su fin, sin embargo, el neoliberalismo ya había dejado sus secuelas en América Latina con los regímenes militares en Guatemala en 1954, Brasil en 1964, Uruguay en 1971, Chile en 1973 y Argentina en 1976, acompañados con la intervención de los organismos financieros internacionales y con la presencia nacional contestataria de la sociedad civil organizada y de organizaciones internacionales.

En los 90s el fin de la Guerra Fría redujo la importancia absoluta y relativa de la ayuda externa. El BM, desde 1985, proporcionó donaciones a las asociaciones de la sociedad civil y a los apoyos que otorgan a las comunidades, también para el fortalecimiento de sus redes y a las iniciativas de vanguardia.

Las actividades del BM destinadas a aumentar la participación de la sociedad civil se reflejan en 50 proyectos (32%) de 1990 hasta los 217 proyectos (72%) de 2006. De 2007 a 2009 un 75% de los préstamos del BIRF y los créditos contaron con la intervención de la sociedad civil.

Una perspectiva post neoliberal considera la democratización desde abajo, como tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social, con un sistema policéntrico de empresas públicas, sin reglas centralizadas y con propósitos limitados, que regule los bienes comunes con procesos de negociación entre empresas privadas y asociaciones de productores voluntarios.

La gobernabilidad en la perspectiva postneoliberal comprendería la democratización de las estrategias y políticas de gestión social, en una dimensión intersectorial para la sustentabilidad de los proyectos, mediante procesos sociales de convivencia y coordinación entre el gobierno, las organizaciones privadas y sociales.

También sería a través de la interdependencia, asociación, coproducción y corresponsabilidad, en condiciones de confianza y previsibilidad jurídica, económica y política, que considere a los usuarios e involucrados, en el espacio donde se sitúan, que puedan afectar o ser afectados.

Sin embargo, el cuestionamiento a las organizaciones sociales estriba en que éstas no pudieron realizar su cometido entre los cuatro deciles inferiores respecto a la distribución de ingresos y que incluso las de mayor prestigio tienen relativamente pocos beneficiarios directos.

Adicionalmente, su carácter disperso y no coordinado, multiplicado por el número de proyectos de cada una de ellas, dificulta una evaluación general.

No obstante, la presencia de las OSC en el actuar gubernamental tiene diferentes perspectivas de análisis: sirve como contrapeso en la intervención estatal en el desarrollo social, funge como amortiguador del conflicto social, fortalece a una clase media que recibe subsidios para mantenerla ocupada sin posiciones radicales contra el proyecto neoliberal.

El siguiente Capítulo III otorgará una panorámica sobre el diagnóstico social en México, con base en las dimensiones, conceptos, variables e indicadores que resultaron del (Capítulo I) que permitirá contrastar la hipótesis de legitimidad de la corresponsabilidad, al existir coherencia entre la oferta gubernamental (Capítulo IV) y la demanda de las OSC (Capítulo V), en el PCS, con el diagnóstico social (Capítulo III).

Capítulo III. México y el desarrollo. El diagnóstico social.

Introducción

El presente capítulo tiene como propósito seleccionar las variables representativas de los censos, encuestas y reportes de instituciones acreditadas, para conformar un diagnóstico social de México durante el periodo 2005- 2012, por ser el periodo de estudio de la presente investigación.

La estrategia es contrastar el contexto social nacional (en este Capítulo III) con la oferta gubernamental (Capítulo IV) que se realizó por medio de las convocatorias del PCS y con la demanda social (Capítulo V) que se efectuó con las propuestas de los proyectos que presentaron las OSC.

Con este escenario tendríamos tres variables a comparar: la oferta, la demanda y el diagnóstico, a efecto de validar o invalidar la hipótesis “a” consistente en determinar si el análisis comparativo entre estos tres ejes, durante el periodo de estudio, es congruente, entonces se legitima la corresponsabilidad de ambos actores.

Se pretende tomar una radiografía del diagnóstico de la pobreza, vulnerabilidad, marginación, exclusión y desigualdad en el País, que identifique las dimensiones, variables e indicadores que se han construido para abordar el campo del desarrollo social, principalmente:

- Consejo Nacional de Población (CONAPO)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Que pudieran servir de brújula a la gestión social del PCS para orientar la participación de las OSC en esos campos analíticos.

Además, se tiene el propósito de discutir algunos indicadores que permitan reflexionar sobre las causas o los efectos de la problemática social, como es la baja tasa de empleo que redundando en la ausencia de ingreso y de protección social, las remesas que compensan las carencias y la productividad, la balanza comercial con los desequilibrios de la producción nacional y la dependencia económica.

III.1. Características demográficas en México

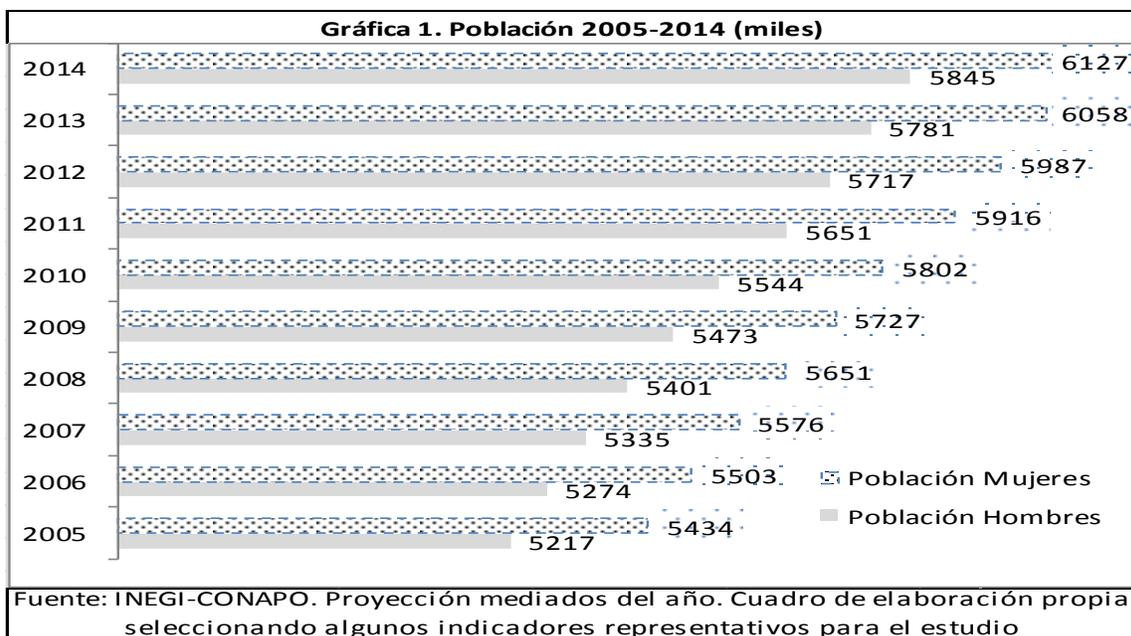
El Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI⁹ señala que la población mexicana llegó a 112,336,538 habitantes, de los cuales 57,4 corresponde a mujeres y 54,8 a hombres, con 2,6 millones más de mujeres. Las tasas de crecimiento del CONAPO¹⁰ para mediados de año de 2011 a 2014, son de 115,6; 117; 118,3; 119,7 millones de habitantes, respectivamente, obsérvese Cuadro 1.

Cuadro 1. Población 2005-2014										
Población	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hombres	52,176,116	52,744,354	53,353,112	54,019,626	54,731,735	55,441,752	56,519,798	57,174,268	57,810,955	58,453,900
Mujeres	54,344,063	55,039,834	55,762,056	56,511,111	57,274,716	58,020,239	59,163,070	59,879,482	60,584,099	61,277,304
Fuente: INEGI-CONAPO (proyección mediados del año)										

De 2005 a 2010, Gráfica 1, con datos del INEGI, tenemos que la población del país estuvo integrada mayoritariamente por mujeres e incrementándose la diferencia cada año en 2,16; 2,29; 2,40; 2,49; 2,54; 2,57 millones, respectivamente. Con las tasas de crecimiento del CONAPO, a mitad del año del 2011 al 2014, tenemos que las mujeres son mayoría en 2,64; 2,70; 2,77; 2,82 millones.

⁹ www.inegi.gob.mx. 14 de abril 2013.

¹⁰ www.conapo.gob.mx. 16 de abril 2013



La distribución de la población por edades de acuerdo al Censo de Población del INEGI, véase Cuadro 2., manifiesta que el 28.93% de la población es menor de 14 años y son más hombres que mujeres, pero a partir de los 15 años las mujeres van en aumento. La disminución de hombres se debe a que hay más accidentes, principalmente en automotores, agresiones y lesiones autoinflingidas intencionalmente. Asimismo, el grupo de 60 años y más, representa el 10.16%.

Cuadro 2. Población total por grupo quinquenal de edad según sexo, 2010.

	Total	Hombres	Mujeres
Total	112336538	54855231	57481307
0 a 4 años	9.37	4.75	4.61
5 a 9 años	9.83	4.98	4.84
10 a 14 años	9.73	4.93	4.80
15 a 19 años	9.81	4.28	4.90
20 a 24 años	8.80	4.28	4.52
25 a 29 años	7.82	3.74	4.07
30 a 34 años	7.54	3.58	3.95
35 a 39 años	7.38	3.52	3.85
40 a 44 años	6.23	2.98	3.25
45 a 49 años	5.27	3.25	2.76
50 a 54 años	4.50	2.13	2.36
55 a 59 años	3.46	1.66	1.80
60 a 64 años	2.77	1.31	1.45
65 a 69 años	2.06	0.97	1.08
70 a 74 años	1.66	0.77	0.89
75 a 79 años	1.10	0.51	0.59
80 a 84 años	0.71	0.31	0.39
85 y más años	0.62	0.26	0.36
No especificado	1.24	0.62	0.62
TOTAL	99.9	48.32	51.09

INEGI. Censo de población junio 2010. Cuadro de elaboración propia

III.1.1. Población indígena¹¹

La población indígena aumentó, según CONAPO, en 174% en una década, llega en 2010 a 22.1 millones de personas, aunque el INEGI, para el 2011, menciona que son 7,114,803 hombres y 7,137,440 mujeres, que suman 14,252,243 de indígenas, por adscripción en su mayoría en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí, Michoacán, Campeche.

El Cuadro 3, indica que son menos mujeres y más hombres indígenas entre 0 y 44 años, pero a partir de los 45 años se invierte la tendencia. Entre 2000 y 2010 se observa una disminución de la población de 0 a 14 años, en ambos sexos. No existe una diferencia significativa entre mujeres y hombres de los 25 a 44 años.

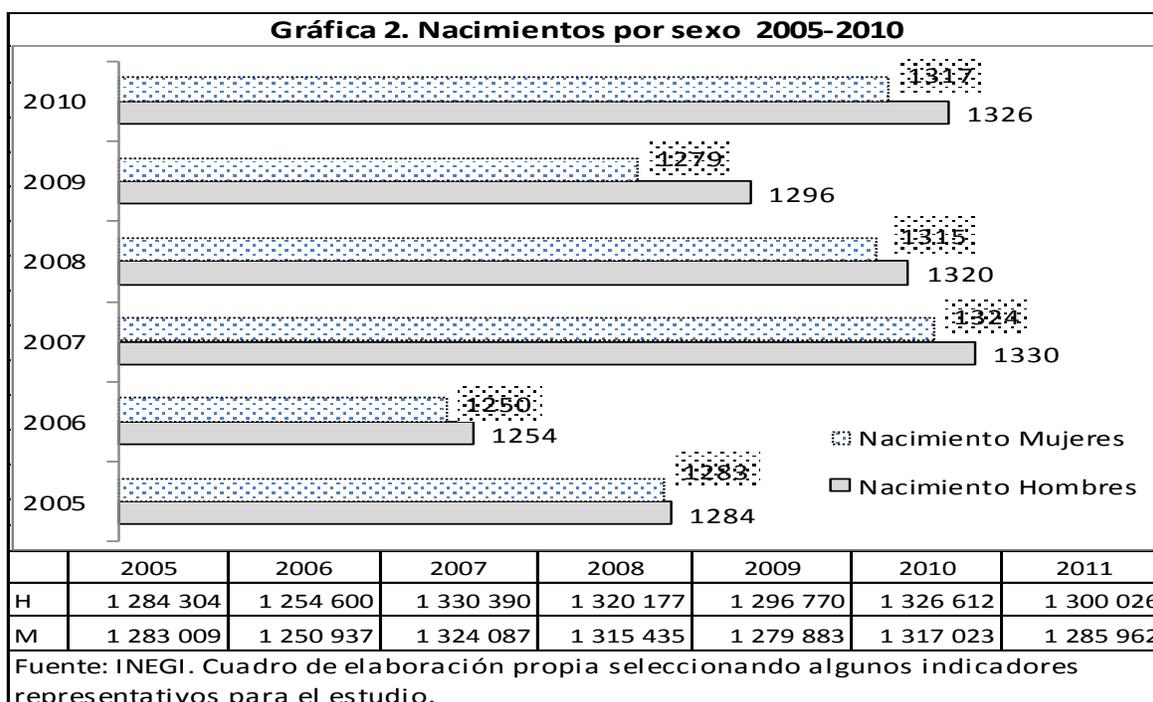
Cuadro 3. Población indígena en México			
	2000	2010	2011
Mujeres			
0 y 5 años	925 732	809 307	811 339
6 a 14 años	1 423 142	1 277 358	1 252 595
15-24 años	1 272 270	1 486 209	1 488 647
25 a 44 años	1 516 653	1 997 514	2 052 850
45 y 59 años	620 565	861 740	885 931
60 años o más	438 442	622 486	646 078
Subtotal	6 196 804	7 054 614	7 137 440
Hombres			
0 y 5 años	960 292	844 584	846 908
6 a 14 años	1 465 936	1 327 910	1 303 450
15-24 años	1 321 579	1 509 032	1 511 697
25 a 44 años	1 494 556	1 999 773	2 055 147
45 y 59 años	595 473	806 863	828 731
60 años o más	394 276	549 472	568 870
Subtotal	6 232 112	7 037 634	7 114 803
Total	12 428 916	14 092 248	14 252 243
CONAPO. El Día Mundial de los Pueblos Indígenas. 15 mayo 2012			

III.1.2. Nacimientos

En otro ángulo, con INEGI tenemos que en el periodo 2005-2010, Gráfica 2, nacieron más hombres que mujeres en (miles) 1295, 3663, 6303, 4742, 16887, 9589, respectivamente, con incrementos representativos en los años 2006 en un

¹¹ A fin de tener un conteo más preciso de la población indígena en nuestro país, CONAPO diseñó una metodología que considera a los hogares como unidad de análisis y no sólo al individuo, bajo el supuesto de que los miembros de una misma unidad doméstica comparten códigos y prácticas culturales que crean pertinencia e identidad. Así, un hogar indígena se considera como tal cuando al menos un integrante habla o se considera indígena, excluyendo a los hogares donde los únicos que hablan o pertenecen a grupos indígenas son los trabajadores domésticos.

282%, 2007 en un 172% y 2009 en un 356%, con descensos en los años 2008 y 2010 con respecto al año anterior, aunque siempre la tendencia hacia el alta.



En 2006 y 2009, Cuadro 4, se observa una disminución de nacimientos en ambos sexos, con respecto al año anterior, sube en 2007 y se mantienen con una disminución leve en 2008 y se eleva en 2010. Resulta interesante como oscila la frecuencia de nacimientos porque no es constante el incremento o el decremento por año, lo que sí es constante es que en ambos sexos, sube o baja cada año.

Cuadro 4. Nacimientos por sexo 2005-2010

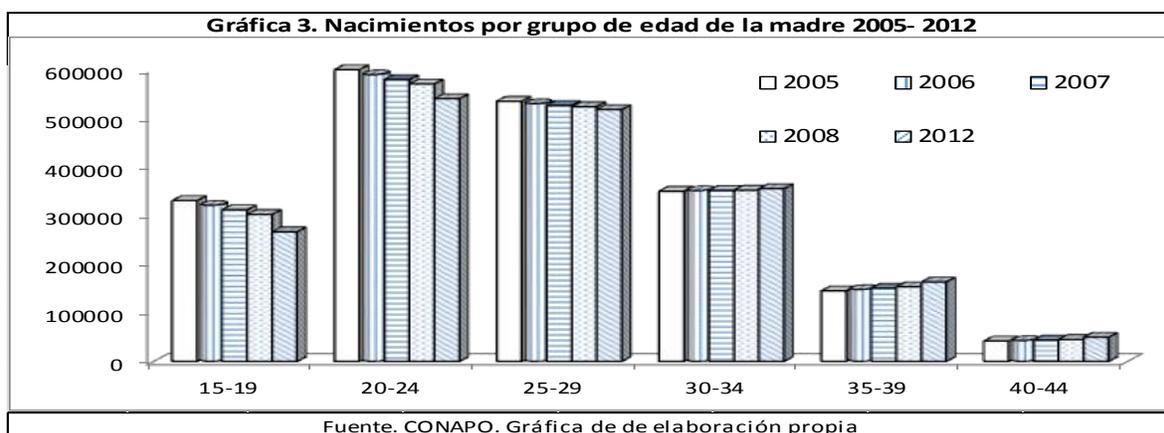
Nacimiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hombres	1 284 304	1 254 600	1 330 390	1 320 177	1 296 770	1 326 612
Mujeres	1 283 009	1 250 937	1 324 087	1 315 435	1 279 883	1 317 023

Fuente: INEGI. Cuadro de elaboración propia seleccionando algunos indicadores representativos para el estudio.

III.1.3. Nacimientos por edad de la madre

No obstante a que CONAPO, Gráfica 3 y Cuadro 5, indica una tendencia a la baja en los nacimientos por grupo etario, durante el periodo 2005-2012, para las madres adolescentes con edad de 15 a 19 años, de las jóvenes de 20 a 24 años y

de 25 a 29 años, se eleva en las de 30 a 44 años, de 35 a 39 y aún en mayores de 40 años, no obstante, los datos del INEGI, Gráfica 3, marcan una tendencia ascendente en nacimientos. Si bien la instancia gubernamental que tiene la atribución de observar la demografía es el Consejo, el Instituto tiene información de primera mano a través del levantamiento de censos aunque con una periodicidad más extensa.



En México el problema de las madres adolescentes se vuelve representativo porque es un factor que reproduce la pobreza, CEPAL (2000:125), a la condición de madre soltera, matrimonio forzado y abandono (sea por adopción o encargo del hijo a otros familiares), deserción de los estudios, incorporación temprana al mercado informal de trabajo.

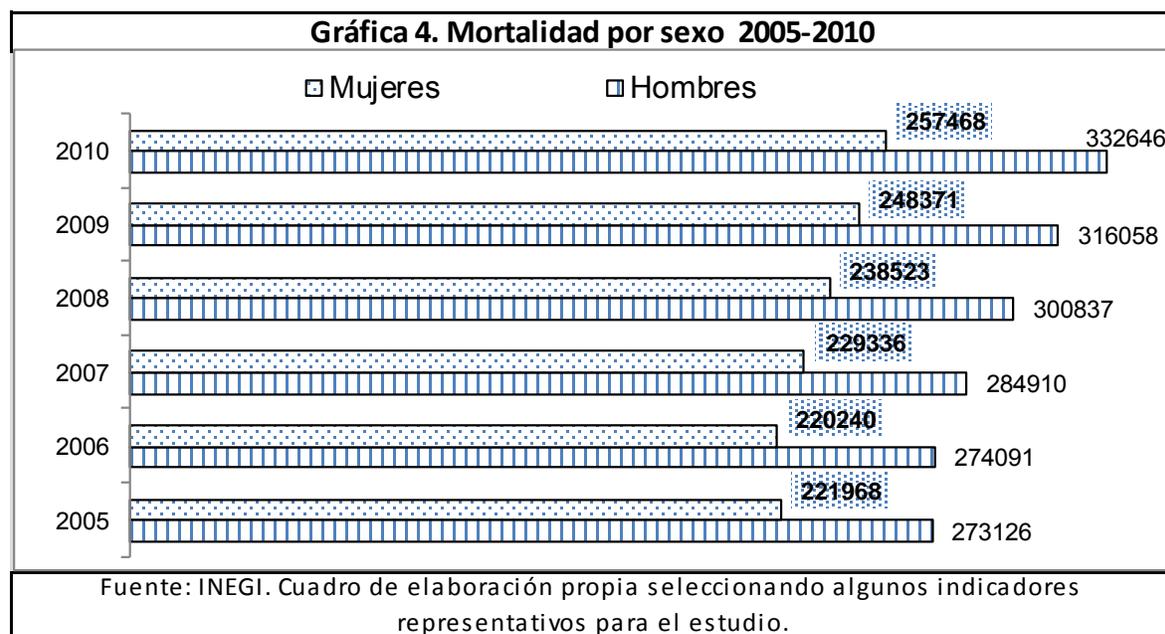
Cuadro 5. Nacimiento por grupo de edad de la madre 2005 - 2012

Edad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
15-19	330588	320987	311637	302404	293269	284213	275283	266507
20-24	600666	589639	579796	570720	562299	554626	547489	540343
25-29	535151	530028	526429	523833	521901	520276	518933	517979
30-34	350072	351199	351857	352114	352282	352689	353597	355121
35-39	145167	147886	150715	153542	156312	158924	161229	163199
40-44	41738	42826	43929	45045	46162	47280	48422	49583
45-49	6868	7118	7371	7626	7882	8140	8400	8662
	2010250	1989683	1971734	1955284	1940107	1926148	1913353	1901394

Fuente. CONAPO

III.1.4. Mortalidad

Si bien nacen más hombres que mujeres, Gráfica 4, también mueren más hombres. Las cifras incrementales en defunciones lo demuestran durante el periodo 2005-2010.



Entre 2005 y 2010, Cuadro 6, de acuerdo con INEGI, en cinco años se incrementó la mortalidad en 95,020 defunciones, representados en 2010 por el 56% de hombres y el 44% de mujeres.

Cuadro 6. Defunciones por sexo 2005-2010						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Hombres	273126	274091	284910	300837	316058	332646
Mujeres	221968	220240	229336	238523	248371	257468
	495094	494331	514246	539360	564429	590114

Fuente: INEGI. Cuadro de elaboración propia seleccionando algunos indicadores representativos para el estudio.

III.1.4.1. Morbilidad en población femenina

La morbilidad, Cuadro 7, más frecuente de las mujeres de 65 años o más, son por enfermedades del corazón e isquémicas de corazón, que la eleva hasta en un 700%, la diabetes al 200%, cerebrovascular al 600%, y tumores. En ese rango de

edad se dan causas específicas por desnutrición, influenza y neumonía, pulmonares, bronquitis, caídas, accidentes, anemias. Al igual que en otras edades aparecen enfermedades del hígado.

En el grupo de 45 a 64 años, las muertes con mayor frecuencia son por tumores malignos, de cuello de útero y mama, diabetes, corazón e isquémicas de corazón y cerebrovasculares, enfermedades de hígado. Aquí empiezan a aparecer las agresiones. Prácticamente no resaltan las enfermedades como las del grupo de 65 años o más, relacionadas con desnutrición, anemias, pulmonares y bronquitis.

Cuadro 7. Principales enfermedades mortales de mujeres por grupo etario						
Enfermedad		15-24	25-34	35-44	45-64	65 +
1	Accidentes	1,023	862	729	1,344	2,965
2	Tráfico de vehículos de motor	640	535	432	723	602
3	Agresiones	650	657	497	435	
4	Tumores malignos	617	1,154	3,008	13,053	17,901
5	Cuello del útero		174	563	1,676	
6	De mama			689	2,582	1,779
7	Tráquea, bronquios y pulmón					1,555
8	Embarazo, parto y puerperio	323	414	220		
9	Insuficiencia renal	261	198	246	1,204	3,310
10	Corazón	252	413	931	7,014	41,278
11	Isquémicas del corazón		181	482	4,115	26,347
12	Cerebrovasculares	123	163	411	2,574	12,949
13	Diabetes mellitus	120	306	1,055	12,728	27,658
14	Virus inmunodeficiencia humana	75	277	275		
15	Epilepsia	73	100	119		
16	Enfermedades del hígado	60	168	530	3,235	4,883
17	Enfermedad alcohólica del hígado		50	163	543	452
18	Bronquitis crónica enfisema y asma					1,931
19	Anemias					1,303
20	Caídas					239
21	Pulmonares obstructivas crónicas					7,701
22	Influenza y neumonía					4,766
23	Desnutrición					3,256

Fuente: INEGI. 2011. Cuadro de elaboración propia seleccionando algunos indicadores representativos para el estudio.

En el grupo de 35 a 44 años bajan sorprendentemente las enfermedades que causan muerte con respecto a los grupos mayores de 45 años y se mantiene muy similar a los grupos de mujeres más jóvenes, con las causas más frecuentes en tumores malignos y diabetes. Sin embargo aparece la enfermedad del VIH y epilepsia.

En el grupo de 25 a 34 años, las causas de muerte son por tumores malignos, embarazos y partos, accidentes, agresiones, corazón y la diabetes. También aquí aparece el VIH y epilepsia.

Por último, en el grupo de mujeres de 15 a 24 años las causas con mayor frecuencia de muerte son los accidentes y particularmente en vehículos de motor, las agresiones y los tumores, los partos y las insuficiencias renales, pero en un porcentaje muy bajo con respecto a otros grupos.

III.1.4.2. Morbilidad en población masculina

La morbilidad, Cuadro 8, más frecuente de los hombres de 65 años o más, son por las enfermedades del corazón, isquémicas de corazón, que llegan a elevarse hasta en un 300%, diabetes con el 100%, cerebrovascular con el 300% y tumores con el 200%. En este grupo etario, se dan causas que no aparecen en otras edades como el Parkinson, las enfermedades pulmonares crónicas, influenza y neumonía, la próstata, insuficiencia renal y la ulcera gástrica.

En el grupo etario de hombres de 45 a 64 años, se encuentra que la morbilidad con mayor frecuencia son por corazón, diabetes, enfermedades del hígado, alcohólicas del hígado, síndrome de dependencia de alcohol, lesiones autoinfligidas intencionalmente, influenza y neumonía, accidentes y en vehículos de motor, tumores malignos.

Enfermedad		15-24	25-34	35-44	45-64	65 +
1	Accidentes	5,061	5106	4447	6,188	4,519
2	Tráfico de vehículos de motor	3026	2854	2198	2682	1397
3	Agresiones	5693	7322	5234	3544	740
4	Tumores malignos	971	992	1,664	9,342	21,039
5	Próstata					5015
6	Tráquea, bronquios y pulmón			126	1,127	2,995
7	Insuficiencia renal	386	312	385	1,526	3,805
8	Corazón	498	1098	2291	12,617	38,404
9	Isquémicas del corazón	240	699	1631	9,546	27,528
10	Cerebrovasculares	138	207	514	3,095	10,780
11	Diabetes mellitus	106	465	1,654	14,181	22,400
12	Virus inmunodeficiencia humana	246	1299	1276	1057	
13	Epilepsia	131	177	176		
14	Enfermedades del hígado	116	1022	3536	11,124	7,669
15	Enfermedad alcohólica del hígado		610	2009	5363	2855
16	Pancreatitis enfermedades del páncreas	42	127	196	344	
17	Bronquitis crónica enfisema y asma				385	2,499
18	Síndrome de dependencia del alcohol		177	448	1011	631
19	Anemias	55			276	1,065
20	Parkinson					608
21	Pulmonares crónicas				871	
22	Influenza y neumonía	150	269	413	1185	5,131
23	Desnutrición	73	94	128	387	2,957
24	Lesiones autoinfligidas intencionalmente	1329	1045	828	854	
25	Tuberculosis pulmonar		138	221	563	
26	Septicemia	49	68	150	455	947
27	Úlcera Gástrica Duodenal					999
28	Parálisis cerebral y otros síndromes paralíticos	197	119	89		
29	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	283	118	100		

Fuente: INEGI. 2011. Estadística de Mortalidad. Cuadro de elaboración propia seleccionando algunos indicadores representativos para el estudio.

En el grupo de 35 a 44 años bajan sorprendentemente los accidentes pero suben las agresiones y las lesiones autoinfligidas intencionalmente, así como las enfermedades alcohólicas de hígado. Se presentan enfermedades que causan la muerte como parálisis cerebral y otros síndromes paralíticos además de las malformaciones innatas, deformidades y anomalías cromosómicas.

El grupo de 25 a 34 años se caracteriza por los accidentes y en vehículos de motor y las agresiones, como causas de mortalidad, también el virus de inmunodeficiencia humana, enfermedades del hígado y las lesiones autoinfligidas

intencionalmente, asimismo por parálisis cerebral y otros síndromes paralíticos, malformaciones y las congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas.

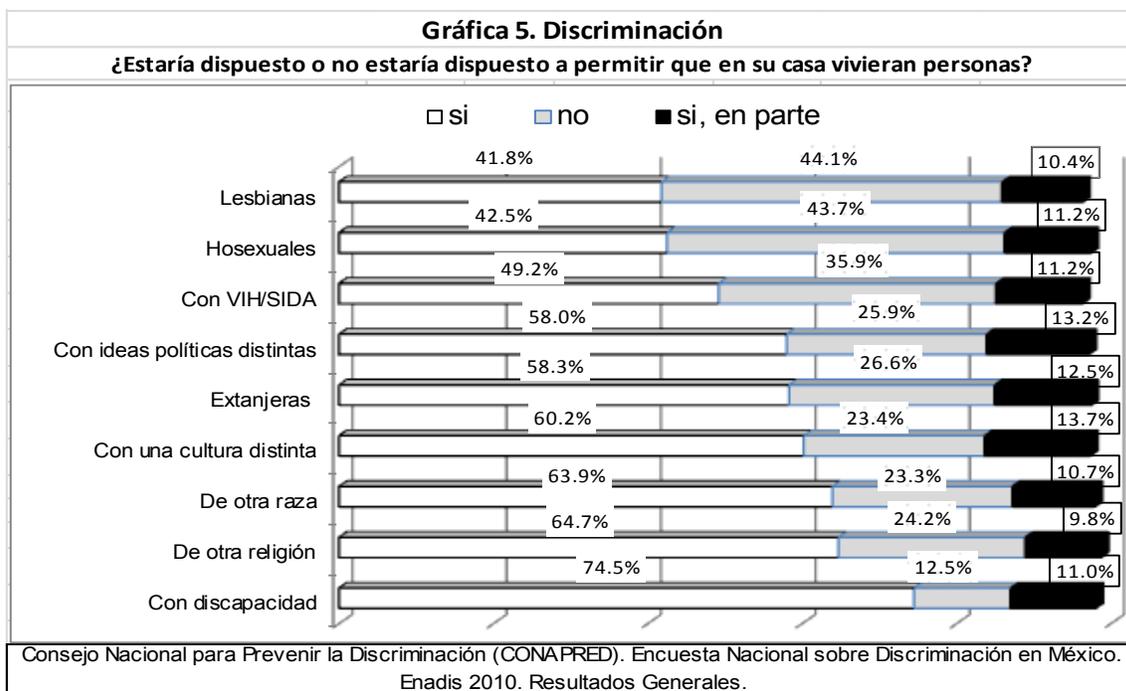
Por último, el grupo etario de hombres de 15 a 24 años presenta el mayor número de causas de mortalidad por accidentes y los relacionados por vehículos de motor, las agresiones, y aparece la parálisis cerebral y otros síndromes paralíticos, además de las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas.

Con base en el INEGI, en 2011, Cuadro 9, hubo 75,320 personas que fallecieron por causas accidentales y violentas, de estas el 82% fueron hombres y el 18% mujeres, el 48% fueron por accidentes y de esta cifra los hombres ocupan el 77%. Los homicidios de hombres con el 89%, también hubo más hombres que se suicidaron para llegar al 80%.

Cuadro 9. Defunciones accidentales y violentas por sexo 2011				
	Total	Hombre	Mujer	No especificado
Total	75,320	61,834	13,055	431
Accidente	36,694	28,191	8,457	46
Homicidio	27,213	24,257	2,693	263
Suicidio	5,718	4,621	1,095	2
Se ignora	5,630	4,709	801	120
Secuelas de causas externas	65	56	9	
FUENTE: INEGI. Estadísticas de mortalidad				

III.1.5. Discriminación

El CONAPRED en la encuesta sobre discriminación de 2010, Gráfica 5, encuentra que el mayor porcentaje de discriminación lo reciben las personas con preferencias sexuales distintas y con VIH/SIDA. El 23.5% no estaría dispuesto a vivir con personas con discapacidad. El 33% no acepta a otras razas o religiones.



Las opiniones y comportamientos basados en la intolerancia, obstaculizan la solidaridad y el capital social, criminalizan y victimizan a los sujetos vulnerables, impiden la igualdad y profundizan la marginación, promueven o aceptan o son indiferentes a la violación de los derechos humanos.

III.1.6. Discapacidad

En el Cuadro 10, el INEGI en el Censo de Población y Vivienda 2010, señala que hay 3,692,540 de hogares con integrantes con alguna discapacidad que requieren cuidados, aparatos y medicamentos, que son provistos en su mayoría por los mismos familiares que viven en esos hogares. De estos hogares 2.55 millones tienen a hombres como responsables y 1.13 millones tienen mujeres como responsables del hogar.

El INEGI, en México, clasifica los hogares¹² en familiar, ampliado, compuesto, nuclear y no familiar, revela el censo que 1.8 millones de hogares familiares

¹² **Hogar familiar.** Hogar censal en el que al menos uno de los integrantes tiene parentesco con el jefe(a). Se clasifican en nucleares, ampliados y compuestos.

Hogar ampliado. Hogar familiar conformado por un hogar nuclear y al menos otro pariente, o por una jefe(a) y al menos otro pariente.

nucleares tienen presencia de un integrante con discapacidad, 1.4 millones de hogares familiares ampliados tienen discapacitados y vive con ellos un pariente.

Resaltan 367,206 hogares monoparentales con discapacitados, donde las mujeres jefas de hogar son 306,886. Además en los hogares familiares compuestos 64,101 que tienen discapacitados y vive con ellos una persona sin parentesco.

Lo relevante de los datos que obtiene INEGI, hace evidente que los hogares en donde viven discapacitados con jefa(e)s monoparentales con parientes o integrantes sin parentesco, complejiza la sobrevivencia y las relaciones intrafamiliares.

Cuadro 10. Hogares con presencia de integrantes con discapacidad por clase de hogar familiar según sexo del jefe-a			
	Total	Hombre	Mujer
Total	3,692,540	2,557,786	1,134,754
Hogares familiares nucleares	49.04%	38.30%	10.74%
Biparentales	28.40%	26.79%	1.61%
Monoparentales	9.94%	1.63%	8.31%
Otros nucleares no clasificados anteriormente	10.70%	9.87%	0.83%
Hogares familiares ampliados	38.70%	25.27%	13.42%
Biparentales	19.49%	18.06%	1.43%
Monoparentales	10.97%	2.19%	8.78%
Otros ampliados no clasificados anteriormente	8.23%	5.01%	3.21%
Hogares familiares compuestos	1.73%	1.19%	0.54%
Biparentales	0.73%	0.68%	0.46%
Monoparentales	0.44%	0.09%	0.35%
Otros compuestos no clasificados anteriormente	0.55%	0.41%	0.13%
Hogares familiares no especificados	0.86%	0.52%	0.34%
Hogares no familiares	9.51%	3.92%	5.59%
No especificado	0.13%	0.05%	0.07%
TOTAL	100.00%	69.25%	30.75%

FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

Hogar compuesto. Hogar familiar conformado por un hogar nuclear o ampliado y al menos un integrante sin parentesco.

Hogar nuclear. Hogar familiar conformado por el jefe(a) y cónyuge; jefe(a) e hijos; jefe(a), cónyuge e hijos.

Hogar no familiar. Hogar censal en el que ninguno de los integrantes tiene parentesco con el jefe(a). Incluye el hogar formado por una persona. Se clasifican en unipersonales y de corresidentes.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/glosario/default.aspx?clvglo=cpv2010&s=est&c=27432>

De acuerdo al INEGI, Cuadro 11, existen 4,527,784 personas con alguna limitación, de los cuales el 49.83% son hombres y el 50.17% son mujeres.

Cuadro 11. Limitación en la actividad y número, según sexo			
	Total	Hombre	Mujer
Total	112,336,538	54,855,231	57,481,307
Con limitación en la actividad	4,527,784	2,257,951	2,269,833
1 limitación	85.50%	42.90%	42.60%
2 limitación	9.92%	4.73%	5.19%
3 limitación	2.86%	1.37%	1.49%
4 o más limitaciones	1.72%	0.83%	0.89%
Total	100.00%	49.83%	50.17%
Sin limitación en la actividad	105,646,736	51,506,807	54,139,929
No especificado	2,162,018	1,090,473	1,071,545
FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.			

La mayor frecuencia se da en la limitación, Cuadro 12, para caminar o moverse con el 44% del total de discapacitados, en segundo lugar están los invidentes con el 23.4%, le siguen los sordos con el 9%, los que tiene limitación mental con el 8%, los mudos con el 7.5%, para atender su cuidado personal el 4.2%, para poner atención o aprender el 3.9%.

Cuadro 12. Limitación según Sexo			
Limitación	Total	Hombre	Mujer
		5,516,980	2,733,335
	%		
Mental	8.13	4.57	3.56
Poner atención o aprender	3.79	2.05	1.73
Atender el cuidado personal	4.15	1.96	2.18
Escuchar	9.03	4.95	4.08
Hablar o comunicarse	7.27	4.14	3.13
Ver	23.42	11.19	12.22
Caminar o moverse	44.17	20.65	23.36
Total %	100	49.51	50.49
FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Cuadro de elaboración propia			

Además del alto número de personas con alguna discapacidad, un individuo puede tener más de una limitación, de acuerdo al INEGI, Cuadro 11, existen 656,562 personas con más de una limitación, el 14.5%. El cuidado de estas personas se agudiza y recae en las familias que protege al vulnerable y a su vez se convierte en sujetos vulnerables. La mayor parte de las personas con limitaciones son invisibilizadas, la intervención estatal es frágil e inconstante.

III.2. Dimensiones e indicadores

En el Capítulo I, se abordaron las aproximaciones teóricas a los debates contemporáneos sobre el desarrollo social, en el que resaltan las mediciones para evaluar la política social y las técnicas para operacionalizarla. El CONAPO, el PNUD y el CONEVAL han diseñado indicadores para medir dimensiones: las socioeconómicas, en desarrollo humano, y de carencias y pobreza, respectivamente. El cruce de dimensiones e indicadores nos provee de diferentes metodologías que se usan para analizar los fenómenos sociales, aparece la educación, la vivienda, la distribución de la población, la salud, la alimentación, la seguridad social y los ingresos monetarios, como principales dimensiones.

III.2.1. Pobreza y pobreza multidimensional, vulnerabilidad.

La combinación de indicadores, Esquema 1, que CONEVAL utiliza para ubicar a la población en los ejes del bienestar económico (ingreso) y carencias (derechos sociales) cubre las siguientes áreas:

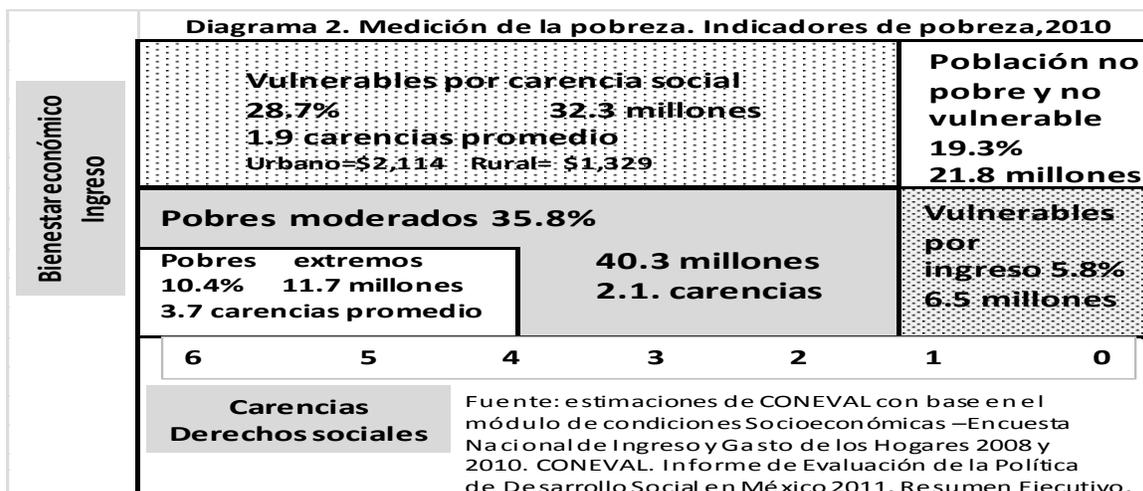
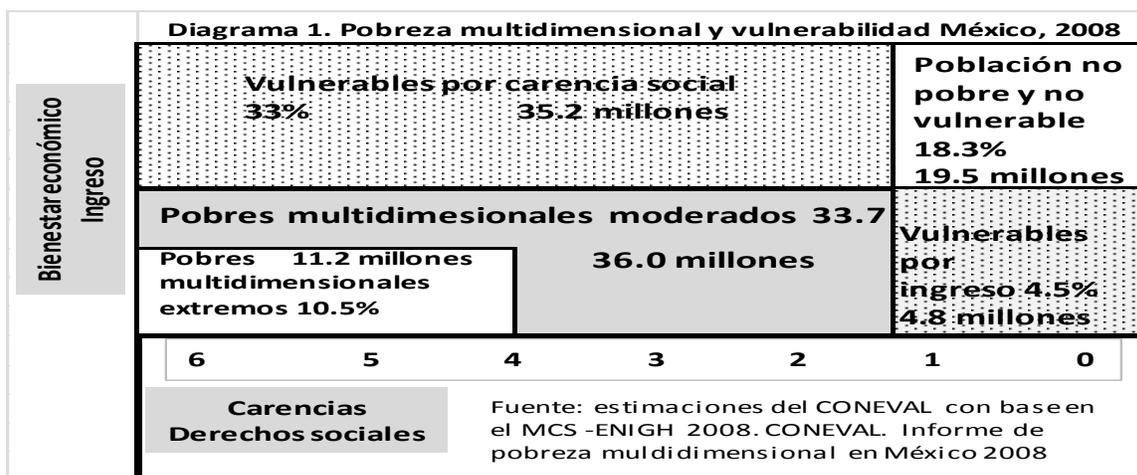
Esquema 1. Dimensiones, variables e indicadores de Carencia Social y Pobreza	
Pobreza	Indicadores de carencia social
Población en situación de pobreza	Rezago educativo
Población en situación de pobreza moderada	Carencia por acceso a los servicios de salud
Población en situación de pobreza extrema	Carencia por acceso a la seguridad social
Población vulnerable por carencias sociales	Carencia por calidad y espacios de la vivienda
Población vulnerable por ingresos	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
Población no pobre y no vulnerable	Carencia por acceso a la alimentación
Privación social	Bienestar
Población con al menos una carencia social	Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
Población con al menos tres carencias sociales	Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

El CONEVAL¹³ establece las dimensiones de pobreza y privación social, 2008 y 2010, Diagrama 1 y 2, para representar la pobreza desde la línea del bienestar

¹³**Línea de bienestar:** Valor monetario de una canasta de alimentos, bienes y servicios básicos. **Línea de bienestar mínimo:** Valor monetario de una canasta alimentaria básica. **No pobres y no vulnerables:** Aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza. **Pobreza:** Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

económico basado en el ingreso y la ponderación de las carencias sociales; de ambas resultan los pobres multidimensionales extremos y moderados, vulnerables por carencias sociales y por ingresos, población no pobre y no vulnerables, en 2008 los indicadores se referían a pobres multidimensionales moderados y extremos, en 2010 ya no usan lo multidimensional.



Pobreza extrema: Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Pobreza moderada: Es aquella persona que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Pobreza multidimensional: Es la misma definición de pobreza descrita en este mismo glosario, la cual se deriva de la medición de la pobreza en México que define la Ley General de Desarrollo Social. La palabra multidimensional se refiere a que la metodología de medición de pobreza utiliza varias dimensiones o factores económicos y sociales en su concepción y definición. Glosario <http://web.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. 17 marzo 2013

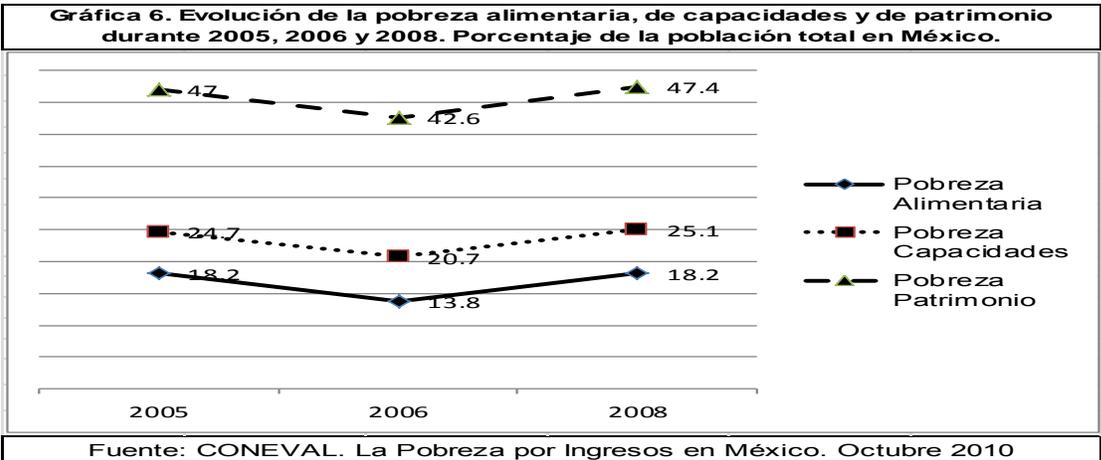
De acuerdo con los informes del CONEVAL, de 2008 y 2010, diagramas 1 y 2, la población vulnerable por carencia social disminuye del 33% al 28.7%, los pobres moderados se incrementan del 33.7% al 35.8%, los pobres extremos disminuyen de 10.5% a 10.4%, la población no pobre y no vulnerable aumenta de 18.3% a 19.3%, los vulnerables por ingreso se elevan de 4.5% a 5.8%.

Con esta comparación se observa que positivamente disminuyen los vulnerables por carencias sociales y aumentan los no pobres y no vulnerables, los demás indicadores se elevan negativamente.

En la comparación de indicadores de 2008 y 2010, diagramas 1 y 2, fueron beneficiados 2.9 millones de personas de la población vulnerable por carencias social, la población no pobre y no vulnerable se incrementó positivamente para beneficiar a 2.3 millones.

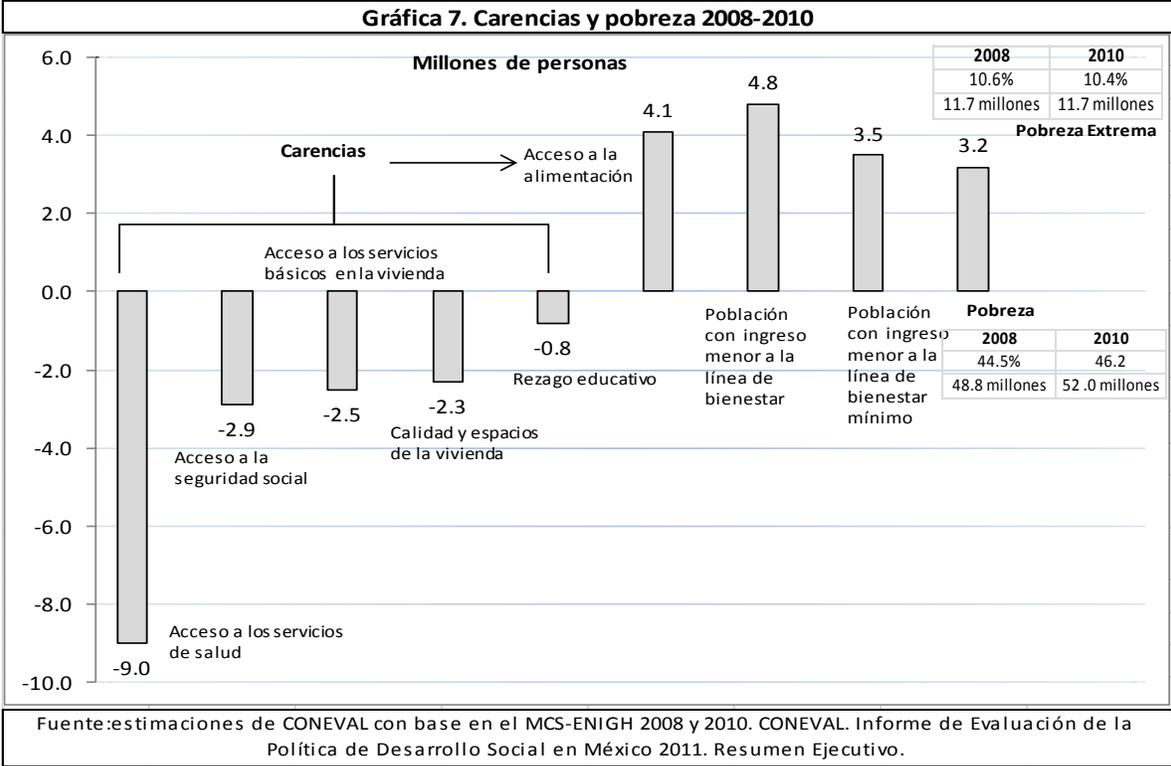
Pero las filas de los pobre moderados llegaron a 4.3 millones, los pobres extremos se vieron afectados en 0.5 millón, los pobres por ingresos aumentó negativamente en 1.7 millones.

El CONEVAL, Gráfica 6, representa la evolución de la pobreza, en tres de las principales variables, en donde se observa que la medición de 2006 baja con respecto a 2005, aunque vuelve a subir el porcentaje de la población pobre por ingresos en 2008 a niveles más altos que en 2005.



En la gráfica 7, sobre carencias y pobreza del CONEVAL, en el periodo 2008 a 2010, aumentaron nueve millones de personas sus carencias en acceso a los servicios de salud, casi tres millones en seguridad social, dos y medio millones en servicios, calidad y espacio en la vivienda, ochocientas mil en rezago educativo, comparativamente la alimentación mejoró para cuatro millones de personas y la población mejoró sus ingresos en relación con la línea de bienestar.

El porcentaje de la población en pobreza se mantuvo en 11 millones 700 mil personas y se incrementó la pobreza extrema en 1.7 millones de personas.



Los datos del CONEVAL reflejan un panorama complicado, porque como se menciona en la introducción general de la investigación, en 2010 los programas o acciones del gobierno Federal ascendían a 270, de los cuales estaban asignados 20 en el ISSSTE, 17 en Salud, 9 en el IMSS, no obstante, nueve millones de personas no tiene acceso a los servicios de salud, además la SEP tenía 96

programas, pero con rezago educativo de 800 mil personas, adicional a la deserción y baja calidad.

III.2.2. Marginación, exclusión social, carencia social y pobreza

El CONAPO¹⁴ de México establece un esquema conceptual de la marginación, Esquema 2, a partir de las dimensiones socioeconómicas de educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios. Derivan de cada una de ellas formas de exclusión e indicadores para medir la intensidad de la misma, así para la educación establece la edad de 15 años o más, analfabeta o sin primaria completa, en vivienda le interesa el hacinamiento, también las localidades en donde se vive y para el ingreso establece dos salarios mínimos.

Esquema 2. Dimensiones, variables e indicadores de Marginación.				
Esquema Conceptual de la Marginación				
Concepto de Marginación	Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión	Índice de marginación
Fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios	Educación	Analfabetismo	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	Intensidad global de la marginación socio económica
		Población sin primaria completa	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	
	Vivienda	Viviendas particulares sin drenaje ni excusado	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado	
		Viviendas particulares sin Energía Eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin Energía Eléctrica	
		Viviendas particulares sin Agua Entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin Agua Entubada	
		Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento	
		Viviendas particulares con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra	
	Distribución de la población	Localidades con menos de 5000 habitantes	Porcentaje población en localidades con menos de 5000 habitantes	
	Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta 2 salarios	Porcentaje población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	
	CONAPO. Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2010			

¹⁴ **Educación.** La posibilidad de que una persona acuda a la escuela significa la oportunidad de prepararse para enfrentar de mejor manera las distintas situaciones de vida, especialmente las que le permitan desarrollarse socialmente, como la actividad laboral. **Vivienda.** La vivienda es el espacio físico donde conviven los distintos integrantes de la familia, se refugian de las inclemencias climatológicas, se refuerzan los vínculos y se aprenden distintas lecciones de vida que ayudarán al desarrollo de las capacidades de cada uno de los individuos. **Distribución de la población.** La tradicional concentración-dispersión que caracteriza al poblamiento de nuestro país constituye uno de los principales factores que dificulta la igualdad de oportunidades y el goce de los beneficios del proceso de desarrollo. (internas y externas). **Ingresos por trabajo.** La remuneración económica constituye el principal sustento de gran parte de las familias. El ingreso no sólo puede provenir de la participación en el mercado laboral, sino también de la posesión de activos, las transferencias sociales y de remesas.

El CONEVAL no considera, como sí lo hace CONAPO, la distribución de la población por localidades como un indicador para medir las carencias sociales y la pobreza, el CONAPO no toma en cuenta la salud como sí lo hace el CONEVAL, como indicador de la marginación, sin embargo, ambas coinciden en los aspectos sustantivos del ingreso, educación y vivienda con servicios públicos.

El CONAPO identifica en 2010, Cuadro 13, 107,458 localidades a nivel nacional, de las cuales 84,769 se encontraban con alta y muy alta marginación, el 79% del total, con una población de 25,389,075 que representaba el 23% del total. Los porcentajes más alto de marginación están en la población de 15 años o más, sin primaria completa, con carencias de agua entubada, sin excusado y sin energía eléctrica.

Cuadro 13. Localidades, población e indicadores que intervienen en el índice de marginación según grado de marginación, 2010						
Indicador Total	Grado de marginación localidades	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Localidades	107 458	22 443	62 326	12 045	7 164	3 480
Porcentaje	100	20.89	58	11.21	6.67	3.24
Población	111 855 519	2 317 934	23 071 141	12 596 754	23 109 308	50 760 382
Porcentaje	100	2.07	20.63	11.26	20.66	45.38
% Población de 15 años o más analfabeta	6.84	37.6	16.68	8.08	4.76	2.24
% Población de 15 años o más sin primaria completa	20.56	61.22	39.87	26.27	18.14	10.51
% Viviendas particulares habitadas sin excusado	4.57	37.2	13.04	4.36	2.05	1.18
% Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	1.71	31.22	4.06	1.26	0.7	0.28
% Viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de agua entubada	11.14	67.82	31.96	12.69	7.44	2.03
Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas	1.32	2.08	1.46	1.15	1.04	0.85
% Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	6.13	46.53	15.63	6.59	3.77	1.8
% Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	17.86	87.34	42.01	20.78	12.74	7.28
Nota: no se consideraron 84 756 localidades con una población de 509 181 personas para las cuales no fue posible calcular el índice de marginación debido a la falta de información, ni 31 localidades con una población de 888 personas para las cuales el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI reporta 0 población de 5 y más años. Ello implica que el Total del cuadro no es el total nacional. Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, Principales resultados por localidad.						

El problema se complejiza por el alto índices de localidades marginadas en una dispersión geográfica amplificada, aunado al sesgo de las 84,756 localidades con medio millón de personas que no fue posible calcular, de acuerdo a la nota del cuadro 13.

El CONAPO identifica en 2010, Cuadro 14, las localidades marginadas por entidad federativa así como la población que se asienta en las mismas.

Las localidades de alta y muy alta marginación, más representativas, son: Chiapas tiene 10,490 localidades con una población 3,171,892. Guanajuato 4,645 localidades con una población de 1,319,592, Guerrero 5,220 localidades con una población de 2,019,500, estado de México 3,167 localidades con una población de 2,152,879, Michoacán 5,170 localidades con una población de 1,339,133, Oaxaca 7,652 localidades con una población de 2,464,202, Puebla 4,656 localidades con una población de 2,670,035, Veracruz 10,639 con una población de 3,110,515.

Podemos observar que Chiapas y Veracruz tienen 10,490 y 10,639 localidades de muy alta y alta marginación, con 3,171,892 y 3,110,515 habitantes, respectivamente.

Es decir, por tomar estos dos ejemplos, que 6,282,407 de habitantes marginados se encuentran en 21,119 localidades, por lo que el promedio de habitantes en esas localidades sería de 297 personas.

Lo anterior demuestra una baja densidad poblacional marginada en muchas localidades dispersas en las dos entidades federativas, una hacia el Golfo de México y la otra hacia el Océano Pacífico.

Estas 6,282,407 de personas están con acceso restringido a educación, agua potable, vivienda, drenaje, alimentación, salud.

Cuadro 14. Localidades y población según grado de marginación, alto y muy alto, 2010

Entidades Federativas		Localidades			Población		
		Total	Muy alto	Alto	Total	Muy alto	Alto
		107 458	22 443	62 326	111 855 519	2 317 934	23 071 141
1	CHIAPAS	10 809	4 024	6 466	4 724 891	530 309	2 641 583
2	GUERRERO	5 326	2 558	2 662	3 375 969	450 480	1 569 020
3	CHIHUAHUA	5 052	2 368	1 275	3 365 774	89 495	112 599
4	OAXACA	8 127	2 367	5 285	3 787 455	330 100	2 134 102
5	VERACRUZ	12 162	2 172	8 467	7 597 136	296 649	2 813 866
6	DURANGO	3 039	1 050	1 037	1 617 404	51 360	113 717
7	MICHOACÁN	6 124	1 323	3 847	4 330 312	62 546	1 336 587
8	PUEBLA	5 102	908	3 748	5 772 399	152 773	2 517 262
9	SAN LUIS POTOSÍ	4 203	781	3 001	2 572 310	55 404	846 750
10	JALISCO	6 237	779	3 060	7 309 685	25 558	266 282
11	SINALOA	3 281	617	1 773	2 752 329	24 174	356 833
12	GUANAJUATO	6 140	538	4 107	5 468 157	24 860	1 294 732
13	NAYARIT	1 323	512	442	1 075 121	35 389	107 029
14	HIDALGO	3 988	442	2 610	2 661 492	47 894	838 267
15	ESTADO DE MÉXICO	4 451	269	2 898	15 170 395	53 530	2 099 349
16	TAMAULIPAS	2 041	223	1 266	3 246 981	6 036	161 337
17	QUERÉTARO	1 943	215	1 257	1 823 673	17 601	402 858
18	SONORA	2 016	186	945	2 640 847	8 470	212 150
19	ZACATECAS	2 667	174	1 335	1 480 822	5 274	246 408
20	YUCATÁN	834	173	603	1 949 804	13 494	839 072
21	NUEVO LEÓN	2 037	124	1 030	4 639 988	3 320	90 752
22	TABASCO	2 041	112	1 362	2 236 372	5 976	712 479
23	CAMPECHE	723	110	407	813 449	6 134	256 062
24	QUINTANA ROO	517	86	340	1 320 310	4 940	185 804
25	BAJA CALIFORNIA	1 638	65	586	3 142 688	6 176	115 262
26	BAJA CALIFORNIA SUR	599	61	258	627 427	2 384	75 384
27	COAHUILA	1 171	59	470	2 738 138	1 535	46 481
28	MORELOS	1 182	54	662	1 772 395	3 491	298 014
29	TLAXCALA	678	40	341	1 166 979	1 026	162 877
30	AGUASCALIENTES	902	24	307	1 177 901	634	40 452
31	COLIMA	296	23	148	646 335	756	48 692
32	DISTRITO FEDERAL	449	6	281	8 850 521	166	29 079

Fuente: Índice de marginación por localidad 2010, Colección índices sociodemográficos, CONAPO 2012. Fueron seleccionadas la localidades de alta y muy alta marginación, ordenadas por jerarquía y marcadas aquellas con el mayor número de localidades y población en esas condiciones.

III.2.3. Índice de desarrollo humano¹⁵

El índice de desarrollo humano (IDH), Cuadro 15, es una medida que sintetiza los logros en desarrollo humano, mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano: esperanza de vida al nacer, años esperados de escolaridad, promedio de años de escolaridad y producto nacional bruto per capita.

Cuadro 15. Modificaciones la metodología de medición del IDH						
Dimensión	Actual			Nueva estimación		
	Indicador	Umbrales		Indicador	Umbrales	
		Min	Máx		Min	Máx
Salud	Esperanza de vida al nacer	25	85	Esperanza de vida al nacer	20	83.2
Educación	Alfabetismo %	0	100	Años esperados de escolaridad	0	20.6
	Tasa combinada de matriculación %	0	100	Promedio de años de escolaridad	0	13.2
Ingreso	PIB per capita (PPC US\$)	100	40,000	PNB per capita (PPC US%)	163	108,211

Fuente: PNUD (2010). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011.

Señala el Informe del PNUD de 2011, que en México, la porción de recursos para el gasto público ha disminuido y aumenta la proporción al gasto social, aunque se ha reducido la importancia del gasto en educación y salud. La distribución del denominado gasto federal en desarrollo humano promueve la desigualdad en vez de corregirla.

Con respecto al gasto federal descentralizado de los Ramos 28 (Participaciones) y 33 (Aportaciones), observa el Informe que en 2005 el Ramo 28 favoreció a las entidades federativas con mayores ingresos y con mayores niveles de desarrollo humano, en el Ramo 33 se concentró en las de menores recursos y desarrollo. En balance, el gasto federal descentralizado total de las entidades federativas muestra una progresividad muy limitada.

¹⁵ El *Informe de Desarrollo Humano* mundial de 1991, PNUD, recomendó el uso de cuatro relaciones entre componentes del gasto público y otros elementos para monitorear y analizar su diseño: relación de gasto público, proporción del gasto público respecto al PIB, relación de gasto social, porcentaje de gasto público dedicado a servicios sociales, relación de gasto en prioridades sociales, gasto en educación y salud como proporción del gasto social, relación de gasto en desarrollo humano, gasto en educación y salud como porcentaje del PIB.

El referido Informe 2011 menciona que México carece de un sistema universal de atención a la salud: el gasto público por beneficiario es 50% mayor para la población asegurada, que para la no asegurada. El sistema educativo ha logrado una cobertura casi universal de la educación primaria, aunque la cobertura disminuye al final de la educación básica.

Entre los subsidios agrícolas destacan las transferencias que apoyan a los grandes productores, las transferencias dirigidas llegan al 20% de la población con menores ingresos. En los subsidios generalizados al consumo destaca la regresividad de los apoyos a la electricidad y combustibles.

Por otro lado, en el Informe se considera que a pesar de la progresividad del IVA en general, los bienes y servicios exentos representan un subsidio implícito a los más ricos que va en contra de un posible objetivo de mayor equidad. Las pensiones del IMSS y del ISSSTE muestran que su asignación se encuentra sesgada hacia las personas con mayores ingresos y desarrollo humano, aunque, se han implementado pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza.

III.3. Factores económicos que impactan el desarrollo social

Se ha manifestado que el desarrollo social está vinculado con el desarrollo económico y que no pueden separarse porque son caras de la misma moneda, una a la otra se retroalimenta y condiciona. Por esta razón se rescatan algunos indicadores que pueden servir de validación de las condiciones sociales en México.

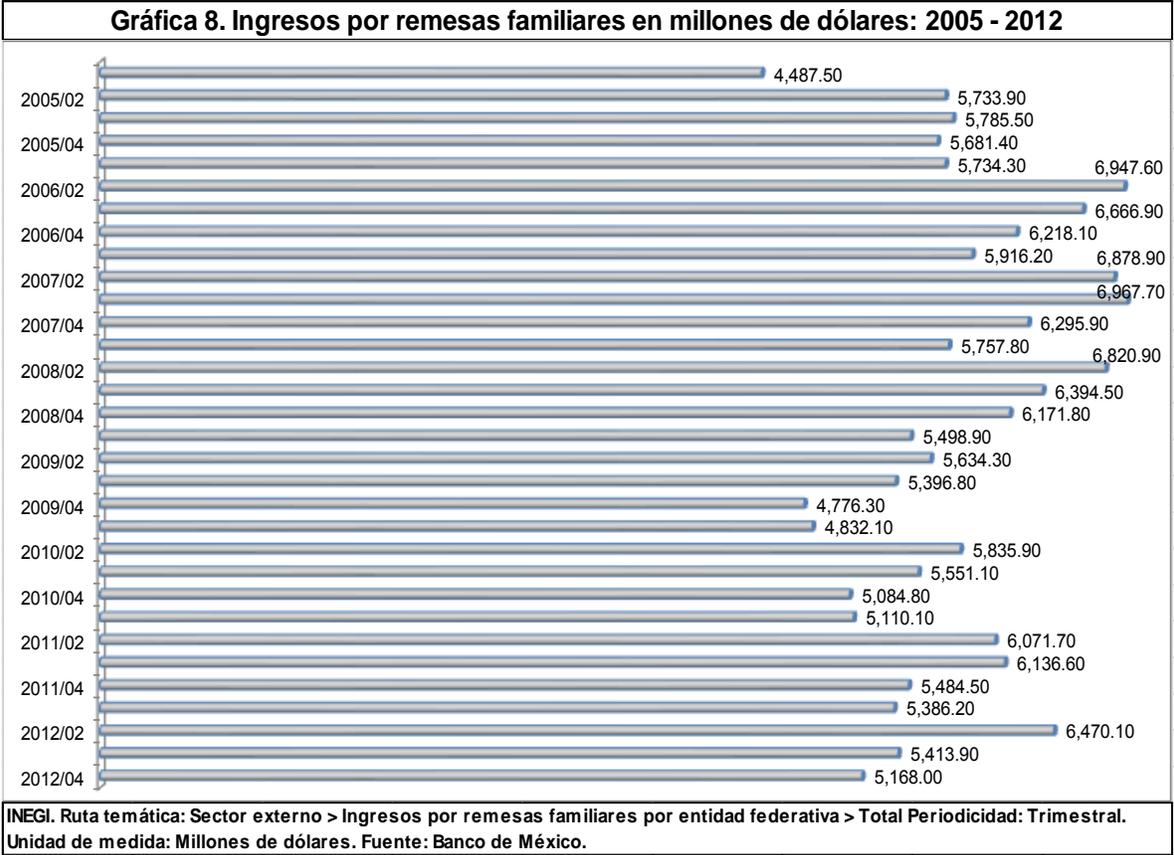
III.3.1. Ingresos por remesas

La emigración de connacionales a los Estados Unidos ha provocado impactos positivos y negativos en la estructura demográfica, social y económica nacional. Las remesas son uno de los activos financieros de mayor trascendencia en el bienestar de las familias receptoras.

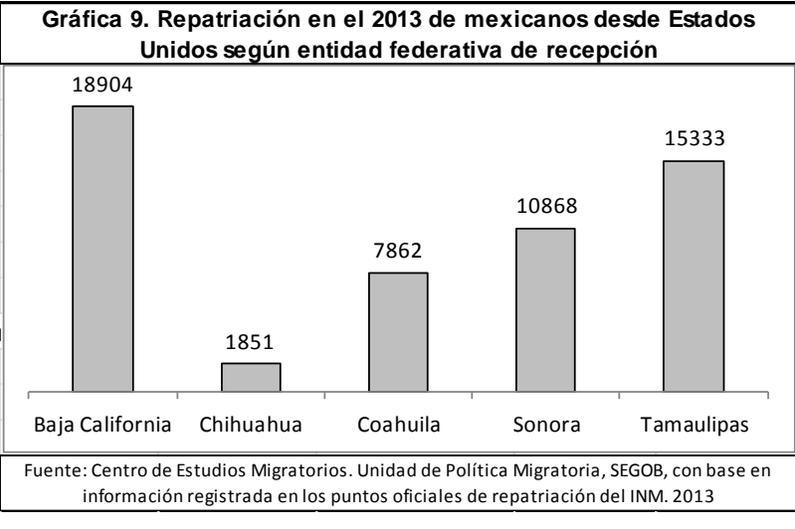
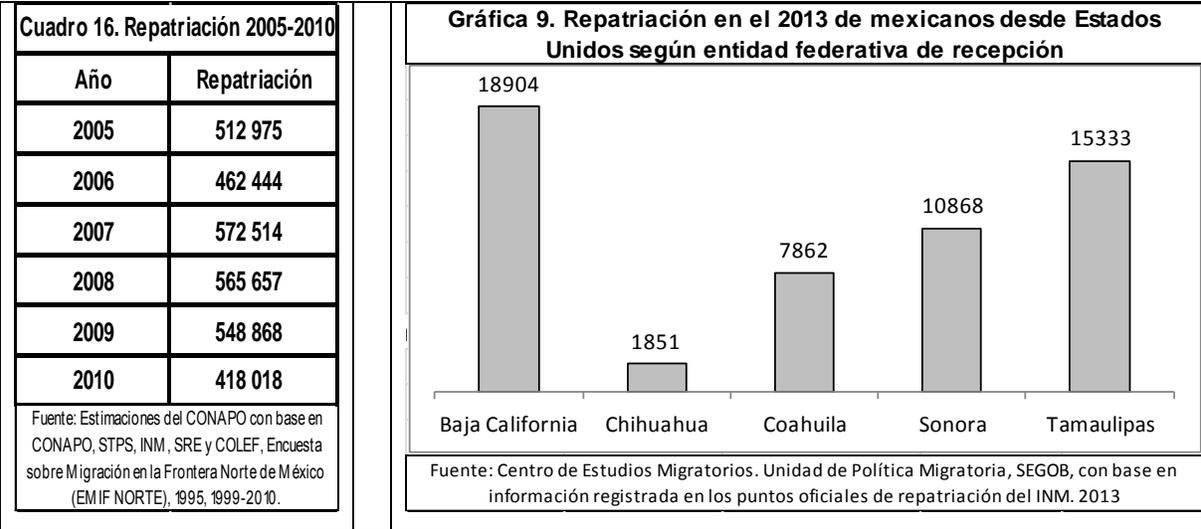
Si tomamos como parámetro, gráfica 8, el segundo trimestre del 2012, los 6,470 millones de dólares de remesas recibidas al tipo de cambio de trece pesos, llegó a 84,110 millones de pesos, en comparación según el informe de CONEVAL (2102), el gasto ejercido en 2010 en millones de pesos, fue en SEP de 196,549.25, IMSS 150,475.71, SAGARPA 65, 826.35, SEDESOL 104,082.38.

Lo que significa que el ingreso por remesas en ese sólo trimestre cubre el 42% del gasto anual del sector con más alto presupuesto, la SEP.

Se observa durante 2011 y 2012, una tendencia que disminuye el ingreso nacional por concepto de remesas, son diferentes los motivos que ocasionan este comportamiento, la recesión económica y el desempleo en el vecino país, pero el efecto inmediato es la disminución del ingreso familiar que incrementa la vulnerabilidad y la pobreza nacional, de un insumo que no estriba en la producción nacional sino en una mano de obra que promueve la producción extranjera.



Entre enero y febrero de 2013, gráfica 9, la repatriación de mexicanos desde EU, ascendió a 54,818 personas, de los cuales fueron 47,595 hombres y 4,327 mujeres, canalizados a través de las siguientes entidades federativas. Este hecho provoca una mayor demanda de empleo interno y una disminución de ingresos por concepto de remesas.



En el Cuadro 16, observamos que la repatriación durante seis años osciló entre cuatrocientos mil y quinientos cincuenta mil connacionales, este evento provoca un desgaste en las relaciones diplomáticas y la reubicación de los migrantes a sus estados de origen, que ha representado que las familias en los EU hayan sido desmembradas. Las personas repatriadas y reubicadas, llegan sin ningún proyecto laboral, pasan de proveedoras a vulnerables.

III.3.2. Balanza comercial

El indicador de la balanza comercial refleja el nivel de productividad del País. Al cruzar los ingresos que se perciben por exportación y los egresos por importación de bienes y servicios, necesarios para el sostenimiento de la planta productiva y de las necesidades sociales, se evidencia un problema grave de autosuficiencia.

Exportar menos reduce la capacidad de ingresos e importar menos la de insumos para la producción. A mayor producción mayor exportación y autosuficiencia

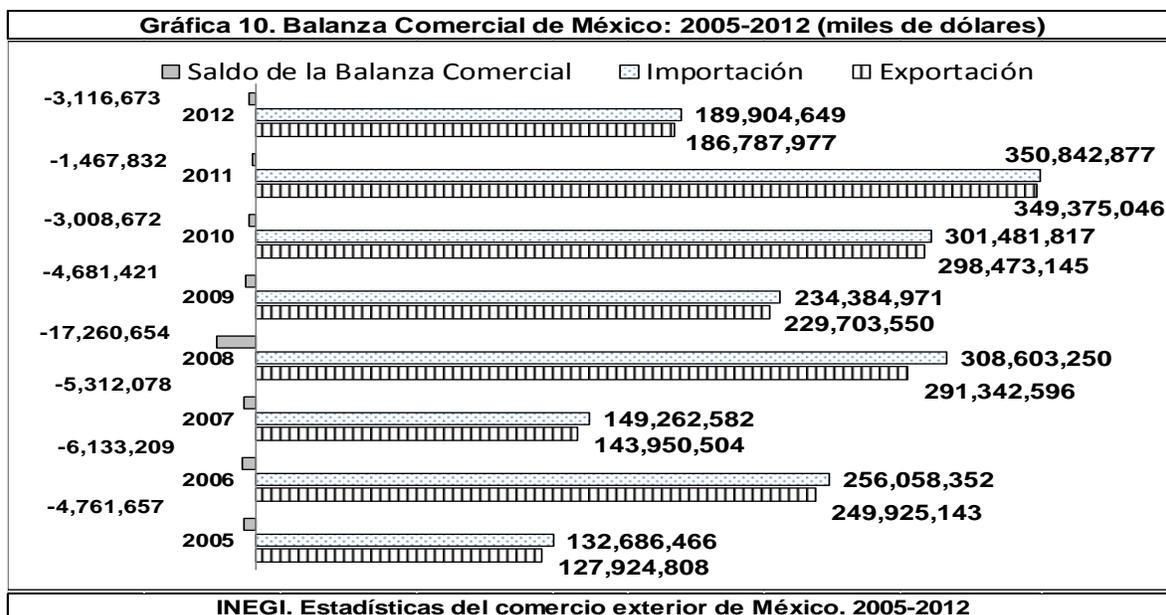
interna, a mayor importación mayor dependencia de insumos necesarios. A mayor exportación y autosuficiencia mayor empleo.

A continuación en el Cuadro 17 se presenta la balanza comercial durante ocho años que refleja el déficit en el saldo, en todos los años es negativa, con mayor agudeza en 2008 con más de diecisiete mil millones de dólares. El 2011 es menos desfavorable por haber sido el de mayor exportación.

Cuadro 17. Balanza Comercial México: 2005-2012 (dólares)			
	Exportación	Importación	Saldo de la Balanza
2005	127,924,808,355	132,686,465,610	-4,761,657,255
2006	249,925,142,853	256,058,351,944	-6,133,209,091
2007	143,950,503,674	149,262,581,618	-5,312,077,944
2008	291,342,595,705	308,603,250,026	-17,260,654,321
2009	229,703,550,184	234,384,971,128	-4,681,420,944
2010	298,473,145,325	301,481,817,412	-3,008,672,087
2011	349,375,045,735	350,842,877,372	-1,467,831,637
2012	186,787,976,888	189,904,649,498	-3,116,672,610

INEGI. Estadísticas del comercio exterior de México. 2005-2012

En la Gráfica 10, se manifiesta el paralelismo en cada uno de los años entre importación y exportación, a fin de guardar un equilibrio en la balanza comercial y no caer en un mayor déficit público, se muestra una menor actividad económica en 2005 con mayor actividad en 2011.

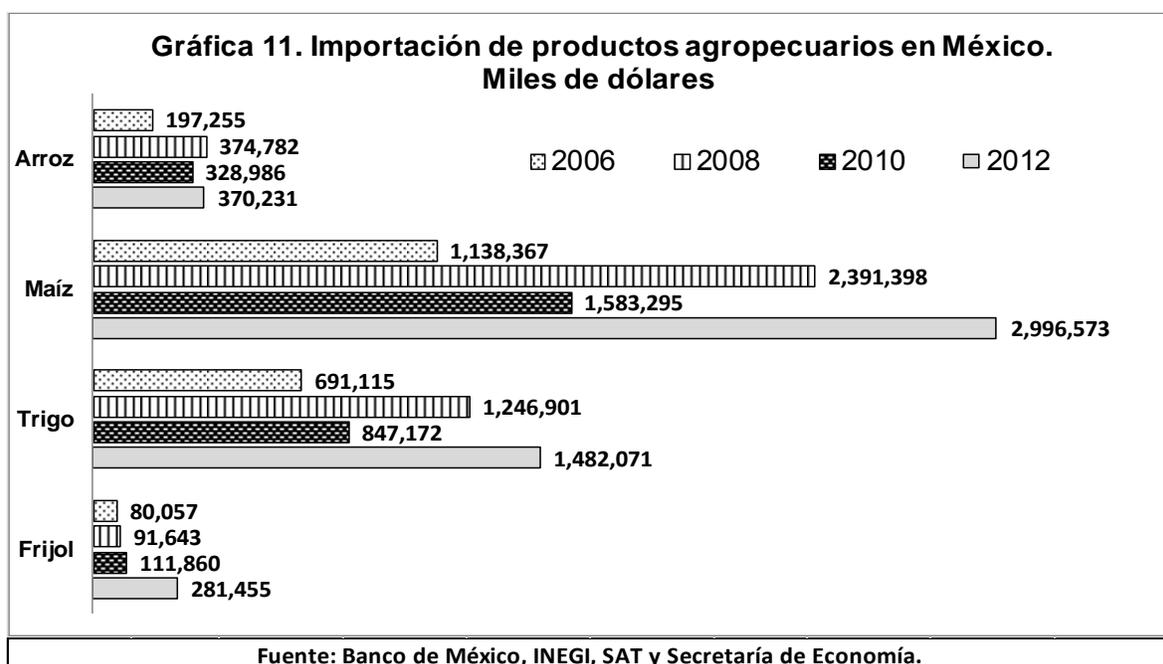


Al considerar la importación de productos relacionada con la autosuficiencia alimentaria mexicana en cuatro rubros principales, en el Cuadro 18, observamos que el maíz y el trigo son los productos que más se importan y en menor proporción el frijol y el arroz, asimismo que la importación en 2012 fue mayor en un 60% que en 2006, en un 44% que en 2010, en un 20% que en 2008.

Cuadro 18. Importaciones de productos agropecuarios de México: 2006-2012. Miles de dólares					
	2012	2010	2008	2006	Total
Frijol	281,455	111,860	91,643	80,057	565,015
Trigo	1,482,071	847,172	1,246,901	691,115	4,267,259
Maíz	2,996,573	1,583,295	2,391,398	1,138,367	8,109,633
Arroz	370,231	328,986	374,782	197,255	1,271,254
	5,130,330	2,871,313	4,104,724	2,106,794	

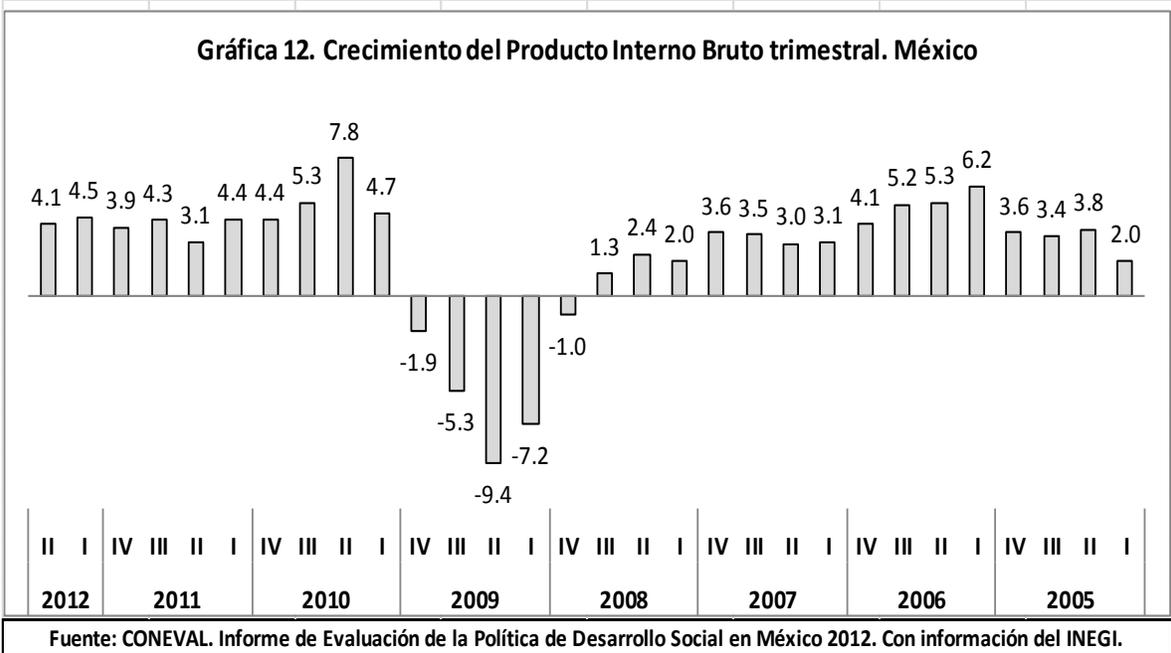
Banco de México, INEGI, SAT y Secretaría de Economía.

En la Gráfica 11, la importación en los cuatro años de estudio 2006, 2008, 2010, 2012 y en cuatro productos agrícolas, demuestra que la dependencia alimentaria es continua, con mayor énfasis en maíz con variaciones incrementales en un 60% del costo con respecto a los otros tres productos. Esto confirma la baja producción, el alto desempleo, la alta dependencia alimentaria y el alto porcentaje de hambre.



Como se mencionó en la nueva estimación de la metodología de medición del IDH del PNUD, éste considera el PNB como indicador de la dimensión de agregación, con base en la dimensión del PIB per capita, señalado como actual, por esta razón se incorpora, Gráfica 12, el crecimiento del PIB en México en el periodo 2005-2012.

Aunado al referente de importación de alimentos, se da cuenta de la baja tasa de crecimiento de la producción nacional interna. El 2009 fue un año decreciente de menos -1.0 a menos -9.4 y en el 2011, 2012, oscilo entre 3.1 y 4.4, insuficiente para batir el desempleo y la pobreza.

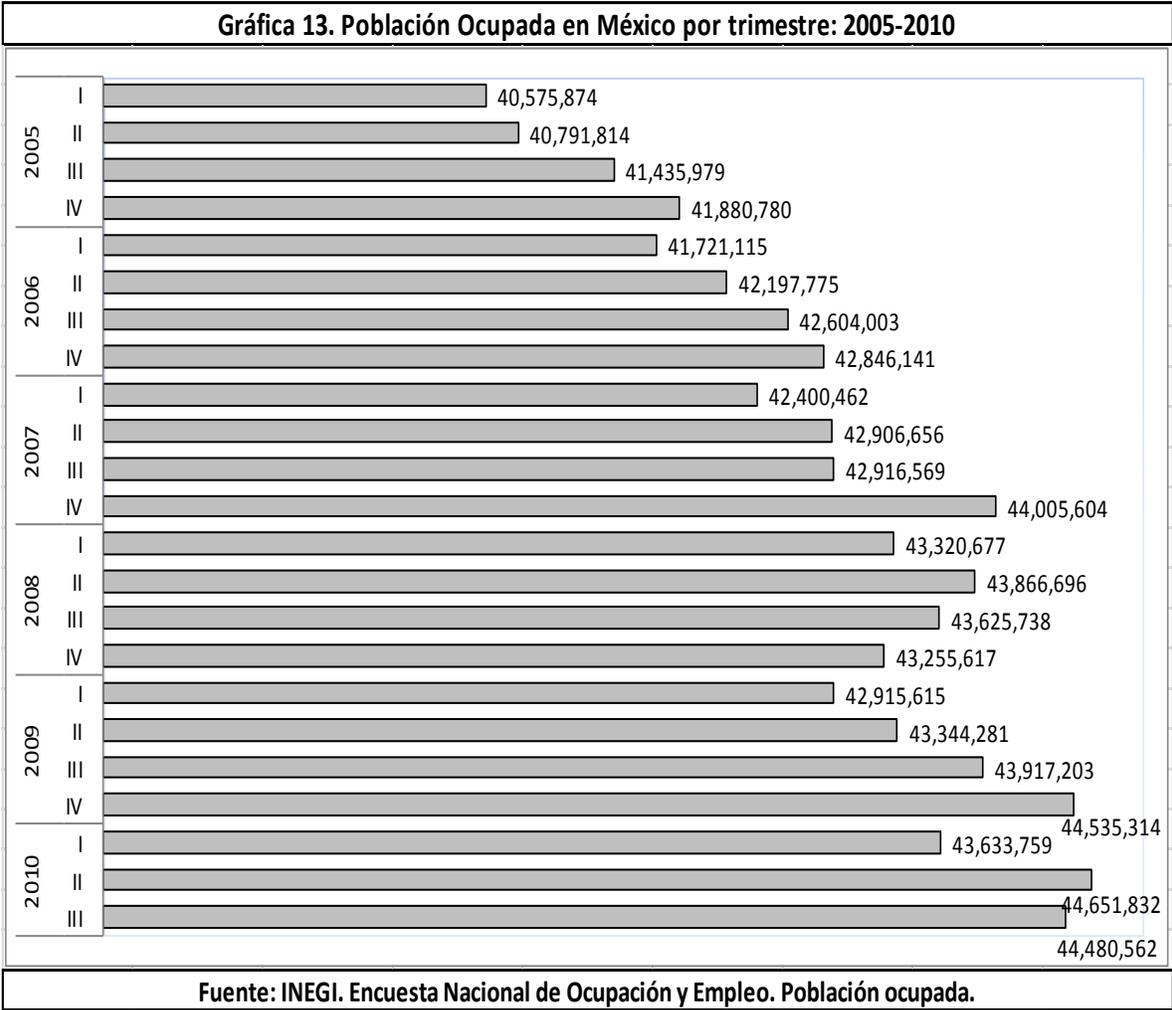


III.3.3. Empleo

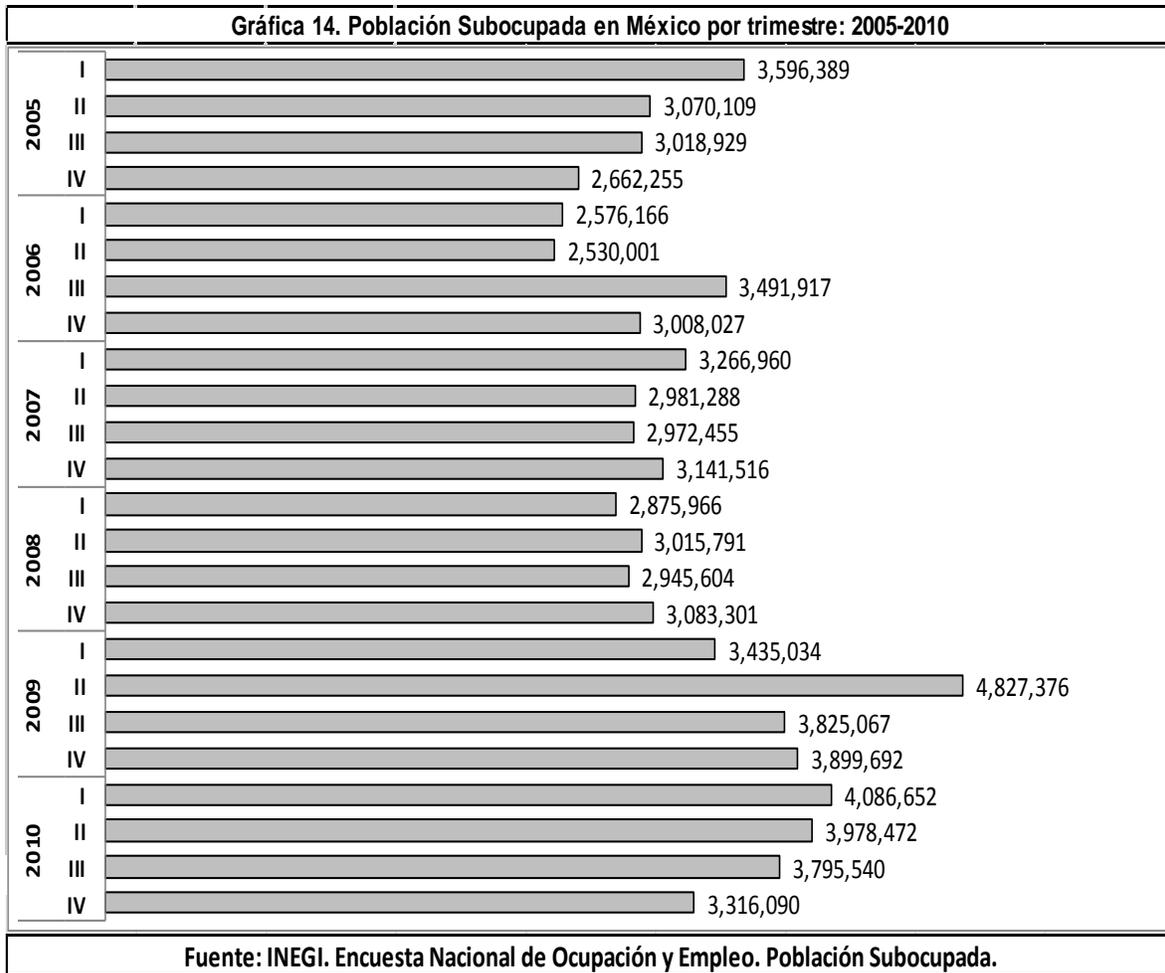
Con base en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2013) la tasa de informalidad laboral en 2013 se ubica en el 59.1% con 29.3 millones de trabajadores.

De acuerdo al INEGI, Gráfica 13, la población ocupada en el primer cuatrimestre de 2005 fue de 40,575,874, para el tercer cuatrimestre de 2010 era de 44,480,562,

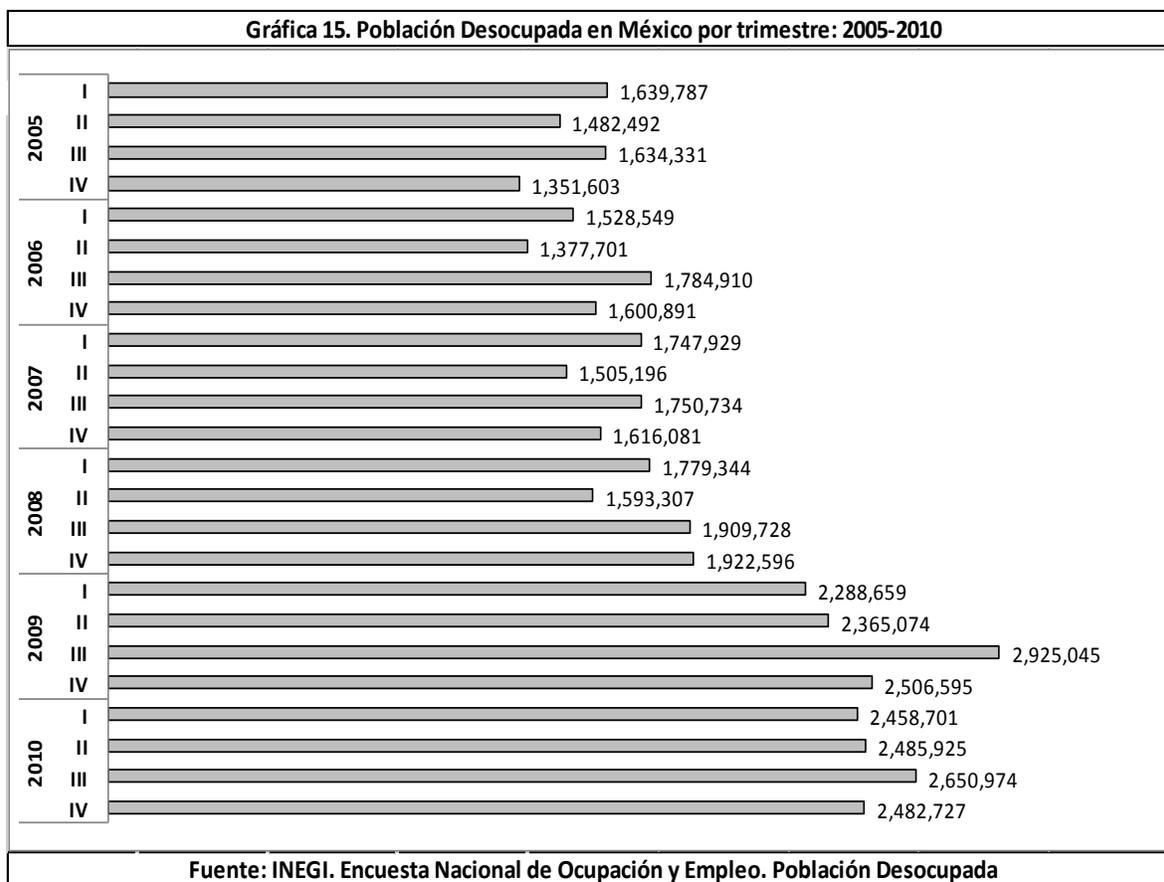
por lo que de acuerdo con estos datos en cinco años y medio se incrementó el empleo en 3,904,688.



En la información del INEGI, Gráfica 14, resalta que la población subocupada durante los seis años de observación, oscila entre los 2,530,000, en el punto más bajo en el segundo trimestre de 2006 y el más alto con 4,827,376, en el segundo trimestre de 2009. La gráfica manifiesta que el 2010 fue el año con mayor índice de subocupación y los más bajos en el primer semestre de 2006 y 2008.



En la Gráfica 15, los desocupados están en su punto más alto en 2009 y 2010, entre dos y tres millones de personas. Si a esto le sumamos los subocupados de la Gráfica 14, en los mismos años, que están entre tres y cinco millones, tendríamos entre 5 y 8 millones de personas no ocupadas.



III.4. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT (2013) señala que el crecimiento del Producto Interno Bruto de México, pasó de 4.0 a 3.6, de 2011 a 2012; además de una caída en las remesas que podría ser resultado de la reversión de los flujos migratorios. Considerando nueve países latinoamericanos con base en información oficial de las encuestas de hogares, la tasa de desempleo pasó de 8,5 a 6,8 de 2009 a 2012 y en el mismo periodo, la tasa de ocupación osciló de 52,2 a 56,2.

Sin embargo, se registra una baja de la tasa de participación de 0.5 porcentuales, aunque la urbana femenina respecto a la masculina de 2008 y 2013, pasó de 60,2 a 62,4, en contraste resalta que de 2012 a 2013, la tasa de desempleo pasó de 5,9 a 5,8 para hombres y de 5,9 a 6,0 para mujeres, la tasa de participación de

76,2 a 75,5 para hombres y de 47,4 a 47,1, y la tasa de ocupación se mantuvo en 71,1 en hombres y de 44,6 a 44,3 en mujeres.

La OIT indica que en el tercer trimestre de 2013, en México 7% de los ocupados se encuentra en situación de subempleo. De los ocupados, 91% se concentra en tres sectores, la industria, el comercio y los servicios (17.2%, 22.2% y 51.5%, respectivamente), mientras que 74% son asalariados y 18% trabajadores por cuenta propia; de los asalariados, 63.7% tiene contrato y 44% de los ocupados carece de acceso a prestaciones laborales.

Asimismo, que la tasa de ocupación para hombres respecto a mujeres en el área urbana es de 71,1 a 45,8 y en la rural de 76,4 a 36,9.

III.5. Matriz de indicadores de exclusión, desarrollo humano, carencias sociales y pobreza

El CONAPO, el PNUD y el CONEVAL han diseñado indicadores para medir dimensiones: las socioeconómicas, en desarrollo humano, y de carencias, y pobreza, respectivamente. El cruce de dimensiones e indicadores nos provee de diferentes metodologías que se usan para analizar los fenómenos sociales, aparece la educación, la vivienda, la distribución de la población, la salud, la alimentación, la seguridad social y los ingresos monetarios, como principales dimensiones.

Los indicadores de la educación abarcan los porcentajes de analfabetas o alfabetos o sin primaria completa o tasa de matriculación o rezago educativo. En vivienda, los indicadores son los porcentajes en la inexistencia de drenaje, energía eléctrica, agua, el hacinamiento o carencia de espacios y el piso de tierra; En salud, la esperanza de vida al nacer o las carencias de acceso a servicios de salud.

La marginación de acuerdo a la distribución de la población en relación con el porcentaje de localidades con menos de 5000 habitantes. La seguridad social medida por su acceso. Por último los ingresos relacionados con los salarios mínimos, el PIB y las líneas de bienestar.

Esquema 3. Matriz de Intersección de Indicadores: exclusión, desarrollo humano, carencias sociales y pobreza			
CONAPO		PNUD	CONEVAL
Dimensiones Socio-económicas	Indicadores para medir la intensidad de la exclusión	Medición del IDH	Dimensiones de Carencia Social y Pobreza
Educación	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta	Alfabetismo %	Rezago educativo
	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa	Tasa combinada de matriculación %	
Vivienda	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado		Carencia por calidad y espacios de la vivienda
	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin Energía Eléctrica		Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
	Porcentaje de ocupantes en viviendas sin Agua Entubada		
	Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento		
	Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra		
Distribución de la población	Porcentaje población en localidades con menos de 5000 habitantes		
Salud		Esperanza de vida al nacer	Carencia por acceso a los servicios de salud
Alimentación			Carencia por acceso a la alimentación
Seguridad Social			Carencia por acceso a la seguridad social
Ingresos monetarios	Porcentaje población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	PIB per capita (PPC US\$)	BIENESTAR
			Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar
			Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
Fuente: Integración de Indicadores de elaboración propia de: CONAPO. Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2010. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.. PNUD (2010). Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011.			

III.6. Presupuesto de programas y acciones del gobierno federal.

El presupuesto del Gobierno Federal, Cuadro 19, durante el periodo 2004-2012, presenta un incremento significativo en la asignación económica, con excepción de 2007, para efectos del rubro que nos interesa, los programas de subsidios sujetos a reglas de operación (SyU), de 2005 a 2012 aumentaron 100 programas en los ocho años y el presupuesto se incrementó diez veces.

Cuadro 19. Presupuesto de los Programas y Acciones del Gobierno Federal: 2004-2012 (Millones de pesos)				
Año	No. Programas (SyU)	No. Acciones (EyB)	Total	Pto original
2004	89	0	89	72,122.23
2005	78	0	78	73,006.65
2006	188	0	188	122,131.83
2007	104	0	104	73,171.71
2008	139	107	246	487,579.09
2009	180	92	272	587,588.07
2010	186	87	273	626,083.64
2011	178	94	272	692,003.81
2012	188	89	277	743,768.08

Fuente: CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012.
Nota: En términos presupuestarios, las intervenciones de desarrollo social pueden clasificarse en Programas y Acciones. Los Programas cuentan con dos categorías: con Reglas de Operación (S) y Otros programas de subsidios (U); las Acciones son Prestación de Servicios Públicos (E) y Provisión de Bienes Públicos (B). La comparación sólo es válida entre 2004 y 2007 y entre 2008 y 2011, porque en 2008 se modificó la forma de contabilizar los programas presupuestarios federales.

Conclusiones

El diagnóstico social de México presenta un escenario complicado con un alto porcentaje de pobres extremos, pobres moderados, vulnerables por carencias sociales y vulnerables por ingreso. Los pobres pasaron de 2008 a 2010 de 48.8 millones a 52 millones, no obstante a un incremento sustancial en el presupuesto asignado a los programas de desarrollo social.

La población continúa creciendo en los rangos por edad de madres adolescentes de 15 a 19 años y jóvenes de 20 a 24 años, de acuerdo con el CONAPO los nacimientos en 2012 fueron de 266,507 y 540,343, respectivamente, indicados en el Cuadro 5. Nacimiento por grupo de edad de la madre.

La esperanza de vida aumenta y nos encontramos con índices cada vez más altos de adultos mayores, con base en la encuesta del INEGI mencionada en el Cuadro 2. Población por edades 2011, donde son 11,265,101, los de 60 años y más.

Las personas con discapacidad llega a 4.5 millones a nivel nacional, indicado en el Cuadro 10. Limitación según sexo, con respecto al censo del INEGI. Sobresale la de caminar o moverse con 2,437, 397 y para ver con 1,292,201.

Las enfermedades mortales, Cuadro 7, obtenidas por INEGI, en el grupo de 45 a 64 con respecto al de 65 y más, pasa en accidentes de 1,344 a 2,965, en tumores malignos de 13,053 a 17,901, de corazón de 7,041 a 41, 278, en diabetes mellitus de 12,728 a 27, 658.

La mortalidad por enfermedad sigue los mismos parámetros, tanto en hombre como mujeres, los tumores, cardiovasculares, hepáticas. Los accidentes y homicidios en hombres son muy altos y los suicidios van en paralelo. Las muertes prematuras dejan a los hogares con madres viudas que pasan a ser jefas de familia, esto aunado a las adolescentes madres con ancianos dependientes, complejiza la sobrevivencia.

El mosaico socio territorial de la marginación mexicana, premedita a establecer modelos de gestión social específicos, que consideren a los hogares con sus características de ampliadas y compuestas, y con presencia de discapacitados, así como las localidades de alta y muy alta marginación, con dispersión geográfica y estructuras demográficas reducidas. Es también sustancial reconocer las condiciones físicas de los hogares y localidades.

La heterogeneidad y dispersión de la población marginada en polos opuestos del territorio dificulta la distribución de bienes y servicios públicos, aunada a una baja inversión y productividad en las localidades y regiones, con importaciones incrementales de alimentos. Las condiciones de la tierra, el agua, la energía, están sujetas al conocimiento especializado en geología, geografía y ecología, por lo que se hace necesario incorporarlo en las estrategias de transversalidad de los programas sociales.

La discriminación se convierte en un flagelo social que excluye y denigra a los grupos con tendencias sexuales, ideológicas, doctrinales diferentes a lo que se considera normal o aceptado por dogma, a tal grado que se llega a la expulsión de los propios territorios o de los núcleos familiares o grupales. Lo anterior amplifica la problemática de los pobres extremos, moderados y vulnerables por carencia social, a lo que se suman las personas con discapacidades.

La población indígena de 22.1 millones calculada en 2010 con respecto a la población nacional de 111, 855, 519, representa el 19.75%, que se encuentra en las localidades con mayor marginación y vulnerabilidad, a quienes es necesario incluir en las políticas públicas, aprovechando su cohesión social por su usos y costumbres.

Las remesas representan un significativo ingreso para los hogares y para la nación, porque quedan fuera del conteo de los grupos vulnerables y pobres, sin que tengan que ser atendidos por los programas de gobierno, de no existir este ingreso se elevaría radicalmente los niveles de marginación.

Las importaciones de productos básicos provocan dependencia alimentaria que es esencial para la seguridad nacional, de ahí salen divisas que fluctúan al alza por los altos costos de la deuda pública y la paridad de la moneda nacional con respecto al dólar. Remesas e importación alimentaria son dos factores que evidencian las graves contradicciones de la política pública.

La población subocupada que oscilo en 2010 entre los 3 y 4 millones, además de los desocupados de 2,6 millones, presenta un escenario de personas sin prestaciones sociales, como servicio médico y posibilidad de jubilación, dos condiciones estratégicas que permitiría, de universalizarse, elevar el bienestar social.

Capítulo IV. Desarrollo social y Programa de Coinversión Social

Introducción.

El eje central de la investigación es el PCS, cuya principal característica es la corresponsabilidad entre las OSC y el gobierno (INDESOL), para fomentar el desarrollo social. Entre ambos actores existe una relación horizontal autónoma sin dependencia, combinan recursos y capacidades, cuentan con reglas de operación claras que le imprimen cierta confianza al proceso de gestión social.

El objetivo del presente capítulo es analizar la oferta gubernamental durante el periodo 2005-2012, representada por el INDESOL a través del PCS, por medio de la publicación de convocatorias para la asignación de subsidios a los proyectos que presentan las OSC.

Se presentan las convocatorias en tres escenarios: las que coincidieron en los dos periodos presidenciales; las que se publicaron en cada periodo con focalización territorial; las que se difundieron para temáticas concretas en los últimos dos años del sexenio de Vicente Fox Quezada (VFQ) y durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (FCH).

Por ser el tema de investigación la gestión social, se analizan dos modelos de intervención estatal para el desarrollo social, que se instrumentaron en periodos y gobiernos diferentes.

El PRONASOL de 1988 con un gobierno Priista y el PCS de 2005 con un gobierno Panista, éste último programa si bien apareció desde 2001, tiene una modificación sustancial en 2005 en el Acuerdo que regula la organización del INDESOL, en donde se menciona de manera precisa al PCS.

Ambos modelos tiene cometidos, que para lograrlos, instauran, desarrollan, fortalecen e incorporan actores y mecanismos de gestión social, además de que se instrumentan en el periodo del Estado neoliberal, que se caracteriza por el

impulso a OSC vía subsidios y la condición de los préstamos internacionales de apoyarlas e incorporálas a los procesos de gestión social.

La expectativa del presente estudio no pretende evaluar el impacto de los programas en la población objetivo a través de la mejora del bienestar, pero sí al modelo de corresponsabilidad para esa población vulnerable.

Sin embargo, el impacto deja mucho que desear ya que en 1984 había 11 millones de pobres extremos y 19,4 de pobres intermedios, en 1989, 14,9 millones de pobres extremos y 22,9 de pobres intermedios, en 1992, 13,6 millones de pobres extremos y 23,6 de pobres intermedios¹⁶.

En 2005¹⁷, 18,8 millones en pobreza alimentaria, 24,5 en pobreza de capacidades, 48,5 en pobreza de patrimonio. En 2010¹⁸ se elevó a 52 millones de pobres, 11.7 de pobres extremos, 32.3 de vulnerables por carencias social y 6.5 vulnerables por ingreso.

Adicionalmente, no podemos comparar al PRONASOL que en 1988 era el programa fundamental para combatir la pobreza, con el PCS del 2011 como uno de los 20 programas sectorizados en el ramo desarrollo social y una de las 270 acciones del gobierno federal.

IV.1. Agencias nacionales

El PCS sustituyó al PRONASOL, adscrito inicialmente este último con la figura de Comisión a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), posteriormente a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a raíz de que ésta fue creada para sustituir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y posteriormente se adscribió al Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL).

¹⁶ INEGI/ONU-CEPAL, 1993, en Cordera y Lomelí, 1999.

¹⁷ [http://www.coneval.gob.mx/mapas/Población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2005](http://www.coneval.gob.mx/mapas/Población%20total,%20pobreza%20por%20ingresos,%20indicadores,%20índice%20y%20grado%20de%20rezago%20social,%20según%20entidad%20federativa,%202005)

¹⁸ CONEVAL. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Resumen Ejecutivo

El INDESOL y el PCS dependen jerárquicamente de la SEDESOL. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) es un organismo descentralizado y sectorizado en la SEDESOL, hasta 2012, que evalúa los resultados del PCS.

En la Ley General de Desarrollo Social se instauran el CONEVAL, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, como órganos de apoyo a la SEDESOL.

Con la Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, se crea la Comisión de Fomento a las Actividades de las OSC y el Consejo Técnico Consultivo, los cuales están directamente vinculados con el INDESOL, ya que éste funge como Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva, respectivamente, asimismo se instaura el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión, o sea del INDESOL.

Esto significa que el INDESOL asume las atribuciones que le otorga la Ley de Fomento relacionadas con las OSC, consistentes en fomentar sus actividades, asesorarlas y registrarlas para otorgarles la capacidad de recibir fondos públicos.

Por lo tanto, esas organizaciones son su objeto principal y su mecanismo de intermediación con la población vulnerable que también es parte de su objeto.

IV.2. Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El PRONASOL se instrumentó en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (CSG) a los pocos días que inicia su administración y publica su creación en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 1988) con la figura de Comisión.

Ésta fungiría como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones en el ámbito de la Administración Pública para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales.

La Unidad Responsable (UR) del PRONASOL aparece en el Reglamento Interior de la SPP (DOF, 1989), fungía como Secretariado Técnico de la Comisión del Programa y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), operaba los proyectos de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) conjuntamente con la Dirección General de Programación y Presupuesto

Regional (DGPPR), así como con las Delegaciones Regionales (DR), ambas de la SPP. La UR era el nodo de una red estructurada de relaciones funcionales a nivel federal.

La UR tenía a su cargo el Secretariado Técnico de la Comisión del propio programa en la SPP y de los COPLADES a nivel estatal, además cerraba la pinza al formular los CUD junto con la DGPPR y con las DR apoyaba los programas de concertación con las entidades federativas.

La Comisión era presidida por el Presidente de la República e integrada por los Secretarios de: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca, y el jefe del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional Indigenista, Fondo Nacional para el Desarrollo de la Artesanías, FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V. Comisión Nacional de Zonas Áridas y Forestal, F.C.L.

Diagrama 1. Relaciones interfuncionales de la unidad responsable del PRONASOL



Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) del 24 de enero de 1989 (DOF, 1989:39). Diagrama de elaboración propia.

La referida Unidad formulaba los criterios y lineamientos de integración de los programas especiales y proyectos productivos para las zonas áridas, grupos indígenas y zonas urbanas, además intervenía en la aplicación de estrategias, políticas y acciones en materia de salud, educación, alimentación vivienda,

empleo, proponía acciones de emergencia, programas de investigación, desarrollo tecnológico y capacitación.

Apoyaba la integración de programas de concertación con sectores social y privado, promovía ante los gobiernos estatales y municipales la coordinación de acciones en la ejecución de proyectos de bienestar social.

Diagrama 2. Perfil funcional de la unidad responsable del PRONASOL.



Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto(SPP) del 24 de enero de 1989 (DOF, 1989:39). Diagrama de elaboración propia.

En el Estatuto de la referida Comisión, Szekely (1993:11-17) menciona que se conformó un Consejo Consultivo integrado por un representante de cada una de las dependencias señaladas y por representantes de los núcleos indígenas, de los sectores social y privado, así como por especialistas en el campo de las ciencias sociales.

Este Consejo Consultivo creó un Comité de Evaluación que realizó estudios sobre el impacto social y económico de las acciones emprendidas.

Señala Szekely que para canalizar las demandas comunitarias y promover la organización para satisfacerlas, el Programa formó Comités de Solidaridad a través de consulta pública, quienes formulaban sus propuestas de obra social o proyecto productivo, en caso de que la obra rebasara la capacidad de la organización comunitaria los presentaban ante el ayuntamiento municipal o la dependencia estatal o federal que actuaba en calidad de ejecutora.

Estos Comités formulaban, gestionaban, administraban, ejecutaban y evaluaban los proyectos bajo su responsabilidad.

Las propuestas eran canalizadas al COPLADE de la entidad federativa correspondiente.

Adicionalmente, Szekely identifica a los Consejos Municipales de Solidaridad que se integraron por el Presidente

Municipal respectivo, un representante del gobierno del estado, el delegado municipal que designaba el Programa, el Regidor de Obra Pública del Municipio, y los representantes de cada uno de los Comités de Solidaridad que se formaron.

Diagrama 3. Relaciones funcionales entre las Comisiones y Comités del PRONASOL .



Fuente: Szekely (1993:11-17), Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto del 24 de enero de 1989 (DOF, 1989:39). Diagrama de elaboración propia.

IV.3. Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL)

En el último año del periodo de CSG, por Acuerdo del Secretario de la SEDESOL se crea el INSOL (DOF, 1994) como órgano desconcentrado y en sus considerandos señala que el Ejecutivo Federal establece el PRONASOL (ya existía desde 1988).

Para propiciar la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en general, para cumplir con los objetivos de desarrollo social, fortaleciendo la capacidad, iniciativa, organización y

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa, implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos. La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional. En la desconcentración regional, el ente desconcentrado ejerce competencia sobre un determinado territorio, para atender los asuntos que inicialmente le correspondían al órgano central. En la desconcentración horizontal, el órgano centralizado, por disposición jurídica, ha trasladado a entes con igual jerarquía, asuntos de su competencia original, para ser atendidos en cierta circunscripción territorial” (Martínez,1998:109,112)

responsabilidad de la comunidad y apoyar a sus miembros más desprotegidos.

Al INSOL se le asignan las atribuciones de promover la participación solidaria de campesinos, indígenas y grupos urbanos menos favorecidos, en las acciones que llevan a cabo los sectores público, social y privado para elevar su calidad de vida.

IV.4. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Cuatro años más tarde a la creación del PRONASOL durante el sexenio de CSG, se crea la SEDESOL (DOF, 1992).

El artículo tercero transitorio suprime la referencia a la SPP y sustituye la referencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), por la de SEDESOL. En este sentido, la SPP desaparece y la SEDUE cambia su denominación por SEDESOL con todas las funciones que tenía asignadas a excepción de las que se trasladaron a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a la Secretaría de Pesca.

Las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Educación Pública, con base en ese decreto, pasaron a la SEDESOL.

Comisión Nacional de Desarrollo Social

En el cuarto año del sexenio del Presidente VFQ publica la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 2004) que sustenta la creación del Consejo Consultivo de Desarrollo Social, del CONEVAL, de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

Esta Ley establece que la Comisión es un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones de la federación o en concurrencia con gobiernos de las entidades federativas y de los municipios o en concertación con los sectores social y privado.

Diagrama 4. Comisiones, Consejos y Comités vinculados al PCS



Fuente: Ley Federal de Fomento de OSC y Ley General de Desarrollo Social. Cuadro de elaboración propia

Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

La Ley General de 2004 establece que la Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social, recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica.

Proponer el gasto social para el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacional de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales, recomendar mecanismos para garantizar la correspondencia entre la Política Nacional de Desarrollo Social, con la de los estados y municipios, revisar los términos de los convenios de coordinación entre el Gobierno Federal y las entidades federativas en materia de desarrollo social.

Consejo Consultivo de Desarrollo Social

La Ley General de 2004 establece un Consejo Consultivo de Desarrollo Social que proponga la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo Social, impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones, proponer los temas para consulta pública, la colaboración de organismos públicos y privados,

nacionales y extranjeros, estudios e investigación, solicitar información sobre los programas y acciones, recomendar auditorías a programas prioritarios.

El Consejo está integrado por un Presidente que es el titular de la SEDESOL, un Secretario Ejecutivo que designa éste, así como por los consejeros invitados por la Secretaría.

Comisión de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil de desarrollo social

El 9 de febrero de 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento y se reforma el 5 de agosto de 2011 (DOF, 2011:18), en esta ley se crea la Comisión de Fomento para facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades de las OSC, con representantes de la SEDESOL, Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, y de Relaciones Exteriores, con una Secretaría Técnica que estará a cargo de la SEDESOL, quien a su vez delega dicha facultad en el INDESOL.

La Ley Federal de Fomento (LFOSC) tiene por objeto fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil en asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y la Ley General de Salud, también en apoyo a la alimentación popular, actividades cívicas, asistencia jurídica, apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad, cooperación para el desarrollo comunitario, apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, promoción del deporte, promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias, apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales, promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, fomento de acciones para mejorar la economía popular, participación en acciones de protección civil, prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento, promoción y defensa de los derechos de los consumidores, asimismo señala la de establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos de la ley para ser objeto de fomento de sus actividades, además de favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias. DOF. 9 de febrero 2004 y 5 de agosto de 2011.

Consejo Técnico Consultivo

La Ley Federal de Fomento crea el Consejo Técnico Consultivo como un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que propone, opina y emite recomendaciones. El Consejo se reúne anualmente con la Comisión de Fomento para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. La Secretaría Ejecutiva del Consejo es la titular del INDESOL por designación de la SEDESOL.

El Consejo estará integrado por un servidor público que designa la Comisión, quien lo preside, nueve representantes de organizaciones, cuatro representantes de los sectores académico, profesional, científico y cultural, dos representantes del Poder Legislativo Federal, uno por cada Cámara, un Secretario Ejecutivo, designado por el Presidente del Consejo con base en la terna propuesta por los integrantes del mismo.

Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC)

La Ley de Fomento crea el RFOSC que está a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión (INDESOL) y se auxilia por un Consejo Técnico Consultivo (*Supra*).

El Registro tiene las funciones de inscribir a las organizaciones que soliciten el registro, establecer un sistema de Información que identifique las actividades que las OSC realicen, ofrecer a las dependencias, entidades y a la ciudadanía en general, elementos de información que les ayuden a verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las organizaciones y, en su caso, solicitar a la Comisión de Fomento (*Supra*) la imposición de las sanciones correspondientes.

La esencia del RFOSC es que expide la Clave Única de Inscripción en el Registro (CLUNI) a solicitud de las organizaciones que están interesadas en recibir subsidios gubernamentales, es decir, de no contar con esa clave no pueden recibir apoyo económico.

Para obtener la clave deben comprobar su personalidad jurídica a través del acta constitutiva, documento notariado, identificación del representante legal, comprobante de domicilio y acta protocolizada.

Lo anterior es porque reciben fondos públicos federales que son auditables y deben ser comprobables en su ejercicio y por lo tanto tener un responsable de los mismos; para tal efecto las organizaciones deben llevar una contabilidad específica y tener una cuenta bancaria exclusiva en donde depositen los subsidios que reciben.

Las organizaciones apoyadas deben entregar informes por cada subsidio recibido y un informe anual de todos los apoyos que obtuvieron, durante el ejercicio fiscal, a la Comisión de Fomento a través del Registro Federal (INDESOL).

LFOSC. Art. 5 fracción V. Informar anualmente a la Comisión sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus propósitos, así como el balance de su situación financiera, contable y patrimonial, que reflejen en forma clara su situación y, especialmente, el uso y resultados derivados de los apoyos y estímulos públicos otorgados con fines de fomento, para mantener actualizado el Sistema de Información y garantizar así la transparencia de sus actividades.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social de Desarrollo Social (CONEVAL)

El 24 de agosto de 2005 (DOF, 2005) se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se regula el CONEVAL, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la SEDESOL.

El CONEVAL tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF, 9 abril 2012)

Artículo 78.- Las dependencias o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico.

Artículo 110.- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de Desarrollo Social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley.

El CONEVAL como organismo descentralizado y sectorizado en la SEDESOL tiene la atribución de coordinar las evaluaciones en materia de desarrollo social y por lo tanto las del PCS, a su vez el INDESOL tiene la obligación de realizar evaluaciones de resultados ya que el PCS está sujeto a reglas de operación.

El CONEVAL tiene un Comité Directivo, como órgano de gobierno y está integrado por el Titular de la SEDESOL y seis investigadores académicos, que son o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del CONACYT.

Los organismos descentralizados son creados por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República, se les reconoce personalidad jurídica propia, distinta a la del Estado, cuentan con patrimonio propio, gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa, existe un control o una tutela, por parte del Estado, sobre su actuación. (Martínez, 1998:125-126)

IV.5. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)

El 26 de julio de 2005 (DOF, 2005) durante el sexenio de VFQ se deroga el Acuerdo que sustentaba al INSOL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 1994 en el sexenio de CSG, y en el Acuerdo de 2005 se regula al INDESOL.

El Acuerdo del INDESOL hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que establecía que la política de desarrollo social y humano tiene como objetivos rectores:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.
- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.
- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
- Fortalecer la cohesión y el capital social.
- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Señala el mismo Acuerdo que el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, tiene como objetivos fundamentales reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza, así como fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Considera el Acuerdo que la misión del INDESOL consiste en procurar el fomento de las actividades de desarrollo social de las OSC mediante el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, de estrategias, programas y mecanismos para la construcción de una relación Gobierno - Sociedad Civil, incluyente, equitativa, participativa y democrática.

Su visión es ser una institución reconocida a nivel nacional e internacional que promueva, desarrolle y consolide las alianzas entre OSC y los tres órdenes de gobierno, para la construcción de políticas públicas que permitan superar la pobreza y fortalecer el desarrollo con equidad, inclusión e igualdad social.

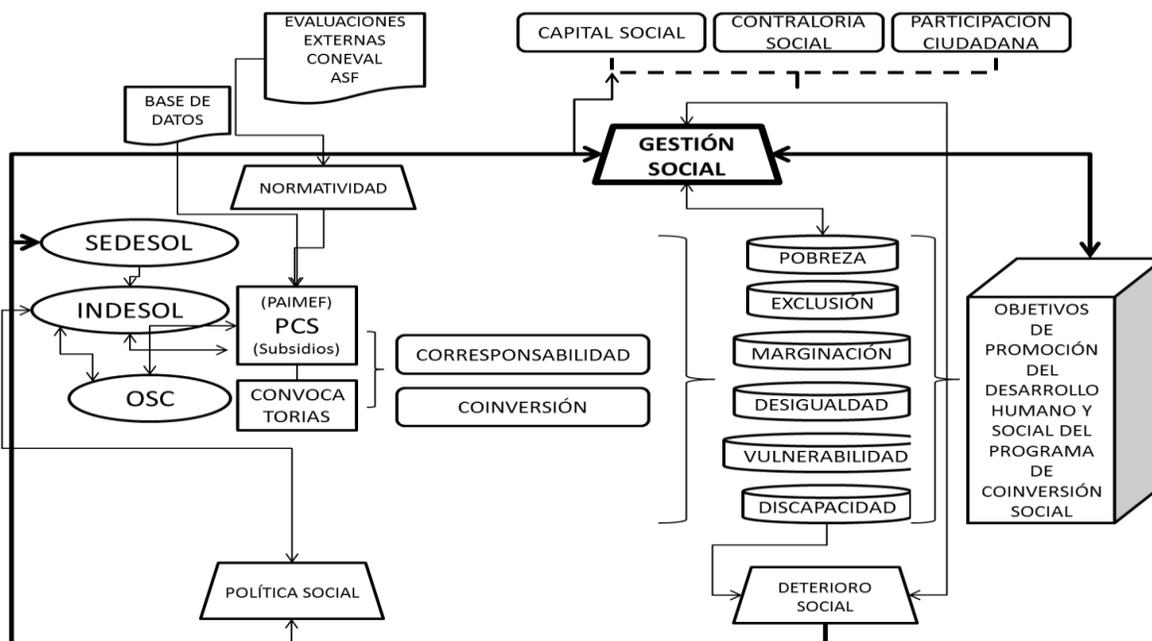
El Acuerdo menciona al PCS operado por el INDESOL para fortalecer la cohesión social y el capital social, impulsar alianzas entre el gobierno y la sociedad civil mediante la

El Acuerdo establece una estructura orgánica que considera la Oficina del Titular, las Direcciones Generales Adjuntas de Fomento y Profesionalización para las OSC, Vinculación y Coinversión Social, Dirección de Área: Ejecutiva de Equidad de género, Investigación y Desarrollo de Modelos y un área de Planeación, Control e Información.

corresponsabilidad, el respeto, la autonomía y la confianza en beneficio de los grupos de población más pobres y vulnerables.

Señala el Acuerdo que se promueve la participación de las OSC, las universidades, los centros de investigación y los gobiernos locales para el desarrollo de proyectos, estudios o investigaciones que contribuyan a la construcción de capital social y a la sostenibilidad de las acciones que favorezcan el desarrollo social y el bienestar común.

Diagrama 5. Proceso de gestión social del PCS del INDESOL



Fuente: Acuerdo de organización y funcionamiento del INDESOL, Reglas de Operación del PCS. Gráfica de elaboración propia.

No obstante, en el (DOF, 13 septiembre 2001) se publicó el Reglamento Interior de la SEDESOL (que abrogó el Reglamento del 28 de diciembre de 1995, donde aún se contemplaba al INSOL, durante el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León) y en el artículo 39 ya aparece el INDESOL como órgano desconcentrado y en el sexto transitorio señala que las menciones al INSOL se entenderán hechas al INDESOL.

IV.5.1. Programa de Coinversión Social (PCS)

El PCS aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)¹⁹ a partir del ejercicio 2001. En el PEF del 2000 era Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario²⁰ y fue adscrito en 2005 al INDESOL²¹, creado por Acuerdo de la Titular de la SEDESOL para sustituir al INSOL, ambos como órganos

¹⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2001. DOF. 31 diciembre 2000

²⁰ DOF. 31 diciembre 1999

²¹ DOF. 26 julio 2005.

desconcentrados de la SEDESOL, no obstante en septiembre de 2001 aparece el INDESOL en el Reglamento Interno de la SEDESOL²².

El PCS del INDESOL es un programa del gobierno federal que en coinversión con las OSC apoya los proyectos de éstas, que coinciden con los objetivos del gobierno sobre temas de desarrollo social y particularmente en pobreza y con la Ley de Fomento. Como programa basado en subsidios está sujeto a Reglas de Operación, con base en lo establecido en el PEF.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (DOF, 9 abril 2012). Subsidios: las asignaciones de recursos federales previstas en el PEF que a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

PEF 2011. Artículo 32. Los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 Desarrollo Social se destinarán, en las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables, exclusivamente a la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación de acuerdo con los criterios oficiales dados a conocer por la SEDESOL, el CONAPO y a las evaluaciones del CONEVAL, mediante acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.²³

El Decreto del PEF 2011, publicado (DOF, 7 diciembre 2010) señala que los programas que deberán sujetarse a Reglas de Operación son aquellos señalados en el Anexo 18 y que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá incluir otros programas que por razones de su impacto social deban sujetarse a Reglas de Operación.

Reglas de operación: las disposiciones a las cuales se sujetan determinados programas y fondos federales con el objeto de otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos.

²² DOF. 13 septiembre 2001

²³ DOF. 7 diciembre 2010

Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. Anexo 18. Ramo 20. Desarrollo Social.

1. Programa Hábitat
2. Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.
3. Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA)
4. Programa de Opciones Productivas
5. Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)
6. Programa de Ahorro y Subsidio para Vivienda Tu Casa
7. Programa 3 x 1 para Migrantes
8. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
9. Programa de Coinversión Social
10. Programa de Empleo Temporal (PET)
11. Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
12. Programa de Vivienda Rural
13. Programa de Apoyo Alimentario
14. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres (PAIMEF)
15. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras
16. Rescate de espacios públicos
17. Programa 70 y más
18. Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH).
19. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias
20. Programa Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos.

La coinversión es la aportación económica que el gobierno y las organizaciones otorgan a los proyectos que son apoyados, el INDESOL con recursos públicos federales (subsidios) y las organizaciones con recursos monetarios y no monetarios, que pueden ser colaboraciones o donaciones (en especie) de profesionales o de otras organizaciones con estudios o trabajos especializados al proyecto que concursa, también se considera como aportación de la organización la infraestructura física con la que cuenta (equipo, inmuebles) y la del personal profesionalizado que tiene contratado.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, (DOF, 9 abril 2012)

Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

- I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;
- II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa;
- III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y equidad de géneros;
- IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;
- V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;
- VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;
- VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;
- VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;
- IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y
- X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales.

El proceso del PCS puede describirse en las siguientes fases: aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, Reglas de Operación aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHC) y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía, publicación de las convocatorias por vertiente que establecen los montos de los subsidios, actores, temáticas, población objetivo, periodos y presentación de proyectos con la documentación legal requerida a las OSC.

El área jurídica del INDESOL valida que la documentación requerida contenga el sustento legal de las organizaciones. El área técnica del INDESOL valida técnica y financiera que el proyecto corresponda con las características de la convocatoria.

La dictaminación de los proyectos se realiza por medio de un Comité integrado por una OSC, un Académico, un representante de la SEDESOL (No interviene personal del INDESOL), con objeto de evaluar que estos proyectos son técnica y metodológicamente factibles de lograr sus metas y objetivos. De ser aprobado el proyecto, se suscribe un Convenio de Colaboración, el proyecto puede ser ajustado.

El INDESOL transfiere el monto del subsidio a una cuenta bancaria de la OSC y verifica el desempeño del proyecto. La OSC realiza un control contable del subsidio recibido e informa sobre el proyecto.

El PCS tiene el propósito de “otorgar apoyo económico, en corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil, a aquellos proyectos que, una vez dictaminados resulten elegibles, tengan como objeto fomentar el Desarrollo Social de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por equidad de género o vulnerabilidad social, y/o la promoción de la igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres”²⁴.

²⁴http://www.INDESOL.gob.mx/work/models/web_INDESOL/Template/3/1/pdf/CartaCompromisoCiudadanoPCS.pdf. 23 enero 2013

“El PCS fortalece a los Actores Sociales a través de la promoción de proyectos de coconversión entre el gobierno y los Actores Sociales; contribuye a dirigir los esfuerzos conjuntos para la atención de grupos de población, tales como mujeres, indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, jóvenes y niñez entre otros, propiciando su inclusión en el desarrollo social”.²⁵

“La corresponsabilidad entre sociedad y gobierno es un mecanismo indispensable para mejorar las condiciones de vida de quienes se encuentran en situación de pobreza. La participación de las organizaciones de la sociedad civil permite que sean los propios ciudadanos y las mismas comunidades las que decidan qué hacer, cómo y cuándo, a través de la conformación de asociaciones y redes sociales fundadas en la confianza y la cooperación, elementos esenciales para un desarrollo sustentable, social y humano”.²⁶

El PCS como subsidio del gobierno federal está sujeto a Reglas de Operación y por ésta razón debe contar con evaluaciones externas que coordina el CONEVAL. El PCS tiene tres vertientes: profesionalización, investigación, y desarrollo humano y social.

IV.6. Las convocatorias del PCS

Las convocatorias son el mecanismo del PCS por el cual da a conocer a los actores sociales (OSC, Centros de Investigación e Instituciones de Educación Superior) la oferta gubernamental sobre líneas temáticas de atención a grupos en condiciones de deterioro social, a efecto de que presenten proyectos para ser dictaminados y apoyados con subsidios.

IV.6.1. Convocatorias que coincidieron en los dos periodos de estudio (2005-2006, 2007-2012)

Podemos observar en la Tabla 1, once convocatorias que coincidieron durante los ocho años del periodo 2005-2012. La asignación presupuestal da cuenta de la importancia que se le otorgó a los problemas y poblaciones, así observamos que el 50% del financiamiento se canalizó a fortalecer a las OSC en los estados a través de las Delegaciones de la SEDESOL.

²⁵ INDESOL. Reglas de Operación 2011 del PCS. p.3

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo. DOF. 31 de mayo 2007. 55-60pp. Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 en el Eje 3. Igualdad de oportunidades, 3.1 Superación de la pobreza. Estrategia 1.6. Promover la participación responsable de la sociedad civil en el combate a la pobreza.

Cabe señalar la poca importancia que se otorgó a las de Casas Hogar, Refugios y Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el 4% del total del subsidio.

Tabla 1. Convocatorias del PCS que coincidieron durante los Gobiernos de VFQ y FCH, sin estar focalizados a ciertas localidades. (Millones de pesos). Cuadro de elaboración propia.

Convocatorias			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
1	PGFS	Promoción General (Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social)	86	78	78	150	150	130	129	147	948
2	DRDS	Promoción social para el desarrollo regional.	12	10	20	35	48	18		33	176
3	EG	Promoción de la Equidad de Género para el desarrollo social y humano.	8	7	25	10	20	30	30	35	165
4	AS	Promoción de la asistencia social hacia el desarrollo social.	3	8	18	15	15	25	28	29	141
5	PF	Profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.	12	13	13	12	13	13	13	13	102
6	VI	Investigación para el Desarrollo Social.	12	10	10	13	13	13	13	13	97
7	GSDM	Gestión Social Municipal (Fortalecimiento de la Red Nacional de teleaulas).	5	5	5			10	8	8	41
8	FR	Fortalecimiento de refugios para mujeres, sus hijas e hijos víctimas de violencia, así como sus centros externos.	8	7			20				35
9	DH	Fomento a iniciativas ciudadanas en materia de educación y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal.	2	3	2	2	3	3	3.1	3.1	20
10	DN	Protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes.		10						7	17
11	AI	Fomento de iniciativas ciudadanas para la Atención de la Infancia en Casas Hogar.	3	1.3	1.5	1.5	1.5				8.3
		Total	150	152	172	238	283	242	224	288	1,750

Fuente. Convocatorias del PCS de 2005 a 2012. Cuadro de elaboración propia.

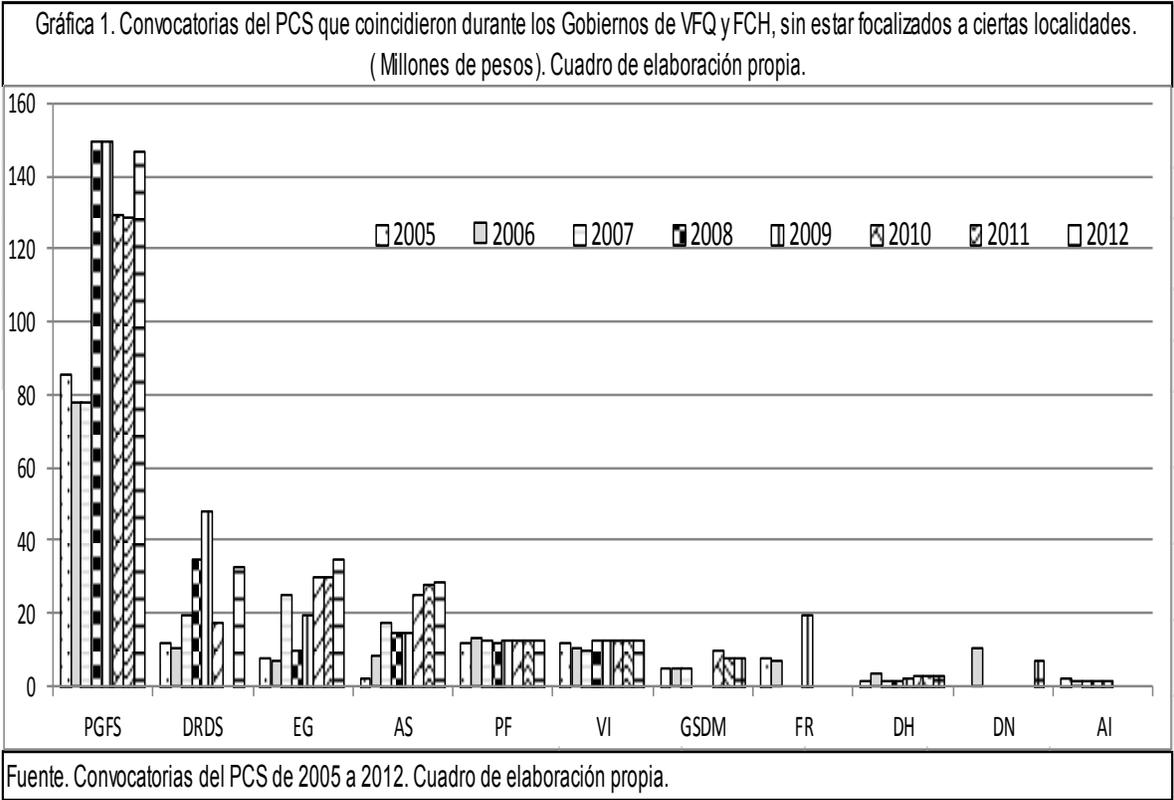
La convocatoria de Promoción General (PG) fue instrumentada por las Delegaciones de la SEDESOL y sus objetivos consistieron en (DOF, 12 abril 2005) fortalecer las acciones de las OSC para el desarrollo social de la población objetivo del PCS, fortalecer y ampliar el capital social para el desarrollo, favorecer la promoción y defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, fortalecer las políticas públicas de desarrollo social. En 2005 y 2006 llegó a representar el 9.4% y en el sexenio de FCH el 44.8%.

Durante los ocho años encontramos el tema de asistencia social (AS), con un 8.0% del subsidio incremental año con año, que se sustenta en la Ley Federal de Fomento de las OSC y que es de obligatoria aplicación.

La convocatoria de Atención a la Infancia en Casa Hogar (AI) con sólo el 1% tuvo una duración de cinco años y no se realizó los últimos tres años de FCH 2010 – 2012.

La convocatoria de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (DN), con sólo el 1% y únicamente se realizó en el último año de los dos sexenios.

La convocatoria de Refugios para Mujeres, sus Niñas y Niños Víctimas de la Violencia (FR), con sólo 2% se aplicó en los dos últimos años de VFQ y sólo en el tercer año de FCH.



Durante el mismo periodo se llevaron a cabo las convocatorias de profesionalización (PF) que presentó una asignación uniforme, la de equidad de género (EG) que se incrementó significativamente a excepción del año 2008 y la de investigación (VI), con el 5.8%, 9.4% y 5.5% respectivamente. Estas convocatorias están directamente relacionadas con las atribuciones y la estructura orgánica del INDESOL.

Organización del INDESOL	Convocatorias
Dirección Adjunta de Fomento y Profesionalización	Profesionalización y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil
Dirección Ejecutiva de género	Promoción de la Equidad de género para el desarrollo social y humano
Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo de Modelos	Investigación para el desarrollo social
Dirección General Adjunta de Vinculación y Coinversión Social.	Todas las demás

La convocatoria sobre Desarrollo Regional (DR) a la que se le incorporó posteriormente el término sustentable, cubre siete años a excepción del penúltimo año de Calderón, con el 10% del subsidio. Por último, en este primer agrupamiento, la de la Red Nacional de Teleaulas (GS) con el 2.34%, se difundió en los dos años de VFQ y durante tres años de FCH, la red es un proyecto para que los estados y municipios cuenten con educación a distancia, en donde el INDESOL transmite conferencias para las OSC, principalmente.

IV.6.2. Convocatorias que fueron focalizadas en localidades específicas en los dos periodos de estudio (2005-2006, 2007-2012)

En los últimos dos años, Tabla 2, del periodo de VFQ (2005-2006) se le otorgó atención a seis entidades federativas en temáticas específica: en Baja California para migrantes, Chiapas para jóvenes vulnerables, Ciudad Juárez Chihuahua en violencia, con el 51% del monto asignado para este grupo, en San Luis Potosí y Zacatecas en temas diversos, en Jalisco sobre capital social con el 28%.

Tres entidades federativas coinciden con apoyo específico en los dos últimos años de VFQ y en los últimos tres años de FCH: Baja California, Ciudad Juárez Chihuahua y Jalisco, con el 5.3%, 33% y 27%; el 65.3% de los 168 millones.

Convocatorias		2005	2006	Total	
1	CJ	Equidad de género, prevención de la violencia y promoción del desarrollo humano y social, en Ciudad Juárez, Chihuahua.	12	8	20
2	CJJ	Desarrollo y Fortalecimiento de capital social en el estado de Jalisco.		11	11
3	JV	Prevención de riesgos en la calidad de vida de las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad en el estado de Chiapas.		3.5	3.5
4	PM	Fomento de iniciativas ciudadanas en materia de atención y asistencia a la Población Migrante y Refugiados en el estado de Baja California.		1.5	1.5
5	PGZ	Promoción General en el estado de Zacatecas.	1		1
6	PGS	Promoción General en el estado de San Luis Potosí.	1		1
Total			15	24	39

Fuente: Convocatorias del PCS 2005-2006. Cuadro de elaboración

Haber canalizado subsidios focalizados a ciertas localidades significa la intención de apoyar a las OSC que están asentadas o que actúan en esas áreas geográficas y/o asignar recursos para atender ciertas problemáticas de la población de esas zonas, en este sentido, se le canalizaron 20 millones, en 2005 y 2006, a Ciudad Juárez, y 11 millones en 2006 al estado de Jalisco.

Los temas en Juárez consistieron en: género, violencia, y desarrollo humano. El tema de género se duplica con lo que se promocionó en la convocatoria de promoción de la equidad de género para el desarrollo social y humano, de 2005 y 2006, a la que se le asignó 8 y 7 millones, respectivamente.

El tema de la convocatoria en Jalisco fue sobre capital social, el cual está implícito o explícito en éstas, por lo que no tiene razón de ser, promover un tema en el que se supone que las OSC son expertas por tener el conocimiento de la población y la problemática; fueron 11 millones canalizados a este estado.

Durante el periodo de FCH (2007- 2012), Tabla 3, se otorgó atención a diez entidades federativas con veinticuatro convocatorias, de las cuales sobresalen nueve sobre tejido social y capital social, tres en paz y seguridad, dos sobre infancia, una en violencia, tres en desarrollo social, una en desarrollo humano y

fortalecimiento de capacidades, una en atención a niñas, niños y jóvenes, una sobre Casas Hogar, una para OSC.

Tabla 3. Convocatorias del PCS del sexenio Calderonista, focalizados a ciertas localidades (Millones de pesos).									
Convocatorias			2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
1	CP	Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana en Ciudad Juárez, Chihuahua.				20	10	7	37
2	CJ	Desarrollo y Fortalecimiento de Capital Social en Jalisco.				13	11.5	11	35.5
3	TB	Fortalecimiento del Tejido Social y Desarrollo Humano en el Estado de Baja California.						8	8
4	CM	Desarrollo y Fortalecimiento de Capital Social en el Municipio de Monterrey, Nuevo León.				6			6
5	J	Fomento de Iniciativas Ciudadanas Encaminadas a Promover el Desarrollo Humano y Social de la Infancia en el Estado de Jalisco.		6					6
6	HS	Promoción del Desarrollo Humano y el Fortalecimiento del Capital Social. Chihuahua.	5						5
7	HSJ	Promoción del Desarrollo Humano y el Fortalecimiento del Capital Social. Jalisco	3	1.5					4.5
8	TS	Fortalecimiento del Tejido Social en el Municipio de Hermosillo, Sonora.						3.5	3.5
9	VR	Fortalecimiento del Tejido Social y Capital Social a fin de Prevenir la Violencia en los municipios de Hermosillo y Nogales del Estado de Sonora.					3.5		3.5
10	PL	Atención a Niñas, Niños y Jóvenes Leoneses en Situación de Vulnerabilidad, mediante acciones que promuevan la Educación, el Empleo y la Salud.						3	3
11	DL	Desarrollo Humano y Fortalecimiento de Capacidades de la Población del Municipio de León, Gto.					3		3
12	DC	Desarrollo Humano y Social en el Estado de Coahuila de Zaragoza.						2	2
13	PA	Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social en el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato.						2	2
14	PS	Promoción y fortalecimiento del desarrollo social en el Municipio de Salamanca, Guanajuato.						2	2
15	EM	Fortalecimiento de la Equidad de Género en el Estado de Morelos.						2	2
16	FC	Fortalecimiento y Capacitación a OSC en el Estado de Colima.						2	2
17	VH	Prevención y Reducción de la Violencia en la Comunidad a través del Fortalecimiento de la Familia en Hermosillo, Sonora.				2			2
18	AI	Fomento de Iniciativas Ciudadanas para la Atención de la Infancia Institucionalizada de Casas Hogar y Estancias Infantiles en el Estado de Querétaro.			1.5				1.5
19	PI	Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social en el Municipio de Irapuato, Guanajuato.						1	1
			8	7.5	1.5	41	28	43.5	129.5

Fuente: Convocatorias del PCS 2007-2012. Cuadro de elaboración propia.

IV.6.3. Convocatorias focalizadas en temáticas específicas que no coinciden en los dos periodos de estudio (2005-2006, 2007-2012).

Durante los dos últimos años, Tabla 4, del periodo de VFQ (2005-2006), de las convocatorias que son diferentes a las difundidas en el sexenio de FCH, resaltan dos orientadas a la infancia en situación de calle con el 22.8% de 96.2 millones de pesos del subsidio, y una a jóvenes vulnerables.

Un subgrupo de atención fueron cuatro convocatorias con el 26% del subsidio, para organizaciones indígenas y campesinas, proyectos para ingresos de mujeres rurales y población migrante.

Convocatorias			2005	2006	Total
1	BM	Construcción de ciudadanía: monitoreo y blindaje electoral.		24	24
2	CI	Para la consolidación de los Centros de Promoción para la Infancia en situación de calle.	15	7	22
3	IP	Fortalecimiento a iniciativas ciudadanas en materia de incidencia en políticas públicas de desarrollo social.	8	4	12
4	IC	Fortalecimiento de organizaciones indígenas y campesinas para el desarrollo social.	5	5	10
5	OM2	Fortalecimiento y consolidación de proyectos que generen oportunidades de ingresos para mujeres de áreas rurales.	8		8
6	MR	Fortalezcan los procesos y/o proyectos alternativos o no tradicionales desarrollados por mujeres rurales o indígenas y representen una fuente de generación de ingreso.		5	5
7	PS	Investigación para el fortalecimiento de la política social para participar en la presentación de proyectos.	3.7		3.7
8	OG	Producción de información primaria (cuantitativa y/o cualitativa) para el análisis de la pobreza con enfoque de género.		3	3
9	JV	Prevención de riesgos en la calidad de vida de las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad.	2.5		2.5
10	PM	Fomento de iniciativas ciudadanas en materia de atención y asistencia a la Población Migrante.	2		2
11	MM	Reserva Especial de la Biosfera de la Mariposa Monarca.	2		2
12	BE	Blindaje Electoral. Fomento a la cultura de la participación ciudadana en el monitoreo y capacidad de denuncia frente a los delitos electorales en los programas sociales.	2		2
		Total	48.2	48	96.2

Fuente: Convocatorias del PCS 2005-2006. Cuadro de elaboración propia.

Otro subgrupo con tres convocatorias con el 19.4% del subsidio, otorgó importancia a la política pública y política social, así como a la producción de información primaria con enfoque en equidad de género. Cabe mencionar que en el caso de ésta última existe el programa PAIMEF en el INDESOL que apoya a los Institutos de Mujeres en los estados, con respecto a las dos primeras ya existe una convocatoria específica de Investigación.

Por último, dos convocatorias con 26 millones de pesos con el 27% del subsidio para Blindaje Electoral, un tema por demás irrelevante para la población vulnerable. Una con 2 millones de pesos para la Mariposa Monarca que responde a la Ley de Fomento, pero de manera aislada, no hay seguimiento.

Durante el sexenio de FCH, se publicaron treinta y uno convocatorias en temáticas diferentes a las diseñadas en el sexenio de VFQ, por un monto de \$496.4 millones de pesos, más que el financiamiento en 90 millones del asignado durante 2010, 2011 y 2012 a las Delegaciones de la SEDESOL, lo que significa un viraje en la orientación del PCS hacia problemas de coyuntura.

En la Tabla 5 resaltan 12 temas con 270.7 millones de pesos, el principal tema fue sobre cultura de la legalidad para prevenir el delito y la violencia social con el 22% del subsidio, adicionalmente encontramos el observatorio de violencia social y de género con el 13.6% y protección a los derechos de migrantes con el 3%. Este grupo significa un subsidio de 96.5 millones.

Tenemos un caso que intersecta con otro Programa Social de la SEDESOL como es el de espacios públicos²⁷ con el 17% del subsidio.

²⁷ La cobertura de la convocatoria corresponde a las ciudades y zonas metropolitanas apoyadas por el Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) durante 2007 y 2008, particularmente los espacios públicos rescatados y su área de influencia comprendida en los 400 metros a su alrededor. (DOF, 26 febrero 2009).

Otro grupo atiende el respeto a los derechos humanos con \$13 millones y sobre los derechos del consumidor que obedece a la reforma de la Ley de Fomento²⁸, así como la de comunitarios para el desarrollo sustentable del campo y la ciudad, esta última con \$37 millones.

Tabla 5. Convocatorias del PCS del sexenio de FCH (2007- 2012), que no coinciden con las del periodo de VFQ. (Millones de pesos).									
Convocatorias			2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
1	PV	Promoción de la Cultura de la Legalidad y Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia Social.		10	18	8	8	8	52
2	EP	Apropiación de Espacios Públicos.			10	10	10	10	40
3	OV	Observatorio de Violencia Social y de Género.		11	10	8	8		37
4	PD	Atención a las Personas con Discapacidad y sus Familias, en el marco de igualdad de derechos y oportunidades para este grupo de población.				13	8	16	37
5	CC	Comunitarios para el Desarrollo Sustentable del Campo y la Ciudad.					15	16	31
6	AM/ AF	Iniciativas Ciudadanas para Impulsar Centros Regionales de Acompañamiento y Monitoreo a las Actividades de Desarrollo Social y Humano que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil.				7	7	7	21
7	CD	Fomento a la Participación Ciudadana a través del Sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social.					8	7	15
8	AJ	Ejecución del Programa de Acceso a la Justicia, para el acercamiento de la sociedad a los órganos impartidores de justicia, con un enfoque de respeto a los Derechos Humanos.				13			13
9	EG	Equidad de género para el desarrollo de modelos de intervención, investigación participativa, capacitación y propuestas de transversalización.		10					10
10	MT	Promoción e investigación sobre la protección de los derechos de los migrantes en México.						7.5	7.5
11	PC	Capacitación de las organizaciones de la sociedad civil.	4.2						4.2
12	EC	Iniciativas Ciudadanas en Materia de educación, difusión, promoción, protección y defensa de los Derechos del Consumidor.						3	3
Total			4.2	31	38	59	64	74.5	270.7

Fuente: Convocatorias del PCS 2007-2012. Cuadro de elaboración propia.

²⁸ Reforma el artículo 5 de la ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Artículo único.- Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; promoción y defensa de los derechos de los consumidores; acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.(DOF, 25 abril 2012)

Surge el grupo para apoyar acciones de las OSC, cuando ya existe una específica denominada (PF) profesionalización y fortalecimiento de las OSC. La de capacitación de las OSC y la de iniciativas ciudadanas para impulsar centros regionales de acompañamiento y monitoreo a las actividades de desarrollo social y humano que realizan las OSC, ambas con \$25.2 millones.

Resalta la de atención y derechos de personas con discapacidad con el 15.8% del subsidio con \$37 millones, un tema que no se había convocado de manera específica hacia este grupo vulnerable, como el que ya habíamos mencionado sobre derechos de migrantes.

Otro grupo que observamos es el de observatorio de violencia social y de género, con \$37 millones y el de equidad de equidad de género para el desarrollo de modelos con \$10 millones, aplicados durante cinco años.

IV.7. Condiciones de las convocatorias

Los montos máximos de aportación del PCS por proyecto, varía en cada convocatoria, Tabla 6, dependiendo de su incidencia en los municipios con menor índice de desarrollo humano del país y del tipo de resultado o función que se espera del proyecto.

La coinversión de las OSC puede oscilar entre el 15% y el 50%. Tanto para el subsidio como para la coinversión no hay criterios. Se presentan algunos ejemplos de techos máximos de subsidio por proyecto, aunque en el mismo se puede solicitar montos muy por debajo del techo financiero.

Tabla 6. Subsidio asignado a ciertas Convocatorias del PCS.	
Convocatoria	Techo del Subsidio PCS
Asistencia social. Promoción desarrollo regional.	De 250 Mil a 350 Mil pesos
Profesionalización y fortalecimiento de las OSC.	800 Mil Coordinación Docente. 500 Mil Coordinación de Sede ambos niveles. 300 Mil Coordinación de Sede un nivel.
Observatorio de Violencia Social y de género.	880 Mil mejor propuesta para el fortalecimiento 6 Observatorios 650 Mil mejor propuesta de evaluación. 550 Mil para proyectos de creación de nuevos observatorios.
Red Nacional de Teleaulas	80 Mil Equipamiento básico. 250 Mil Talleres a facilitadores.
Apropiación de Espacios Públicos.	400 Mil.
Acceso Justicia para los Derechos Humanos.	800 Mil.
Desarrollo y Fortalecimiento de Capital Social en Jalisco.	750 Mil en redes sociales que incida al 100% en municipios ubicados en las zonas de atención prioritaria. 600 Mil para cualquier área geográfica.
Desarrollo y Fortalecimiento de Capital Social en Monterrey, Nuevo León,	400 Mil, si incidió al 100% en algún(os) de los dieciocho polígonos de pobreza.
Atención a las Personas con Discapacidad y sus Familias.	500 Mil.
Fortalecimiento de refugios para mujeres, sus hijas e hijos víctimas de violencia	800 Mil para proyectos que coadyuvaran a la operación. 300 Mil para proyectos con acciones integrales. 200 Mil a proyectos focalizados.
Iniciativas Ciudadanas para Impulsar Centros Regionales	700 Mil, dependiendo de condiciones geográficas, número de actores sociales en cada una de las diez regiones establecidas.
Investigación para el desarrollo social	400 Mil con trabajo de campo y de gabinete. 300 Mil documentales.
Oportunidades de ingresos para mujeres de áreas rurales.	400 Mil.
Promoción General	200 Mil. 250 Mil en microrregiones.
Centros de Promoción para la Infancia en situación de calle.	En 2005 fue de 1.5 Millones. En 2006 de 400 Mil.
Fuente: Convocatorias del PCS. Cuadro de elaboración propia.	

El proceso de validación y dictaminación de los proyectos que concursan en las convocatorias del PCS, resulta de la elegibilidad de aquellos que reúnen las condiciones técnicas, financieras, legales y metodológicas, que se establecieron en las Reglas de Operación y en las convocatorias, de tal manera que un alto porcentaje de los proyectos no son aceptados, Gráfica 2.



En 2008 no fueron aceptados el 35% de los proyectos que concursaron, en 2010 el 37% y en 2012 el 43%. El proceso de selección de los proyectos representa una carga de trabajo significativa de validación jurídica y económica, de dictaminación que se realiza por comisiones de tres representantes de las OSC, académicos y servidores públicos, especializados en las temáticas, por lo que si en 2012 no se aceptaron 2474 proyectos, podemos dar cuenta de un alto costo del esfuerzo de las OSC que concursaron y del PCS que tiene que invalidarlos. Por supuesto, el concurso tiene la obligación de ser equitativo, justo y transparente.

IV.8. Evaluaciones externas al PCS

La Evaluación Externa del PCS 2006²⁹, segundo informe, realizada por Covarrubias mencionaba con respecto a 2004, que el diseño del PCS su objetivo lo definía hacia el fomento de la corresponsabilidad y el fortalecimiento del capital social.

Recomendó que dejara de atender a la población rural en la vertiente social, económica y fortalecimiento institucional, que ya eran atendidas por el Programa de Fondos Regionales de Combate a la Pobreza y que se reconfigurará su ubicación en la Política Nacional para Superar la pobreza, como un Programa

²⁹ Covarrubias y Asociados. Evaluación Externa del Programa de Coinversión Social, enero-noviembre 2006. Informe Metodológico, segundo informe, final,

transversal que pudiera complementarse dentro de los cuatro ejes de la “Estrategia Contigo”, darle una perspectiva más amplia y no limitarlo a sólo dos vertientes.

Con respecto a la cobertura proponía mejorarla en lo estatal y municipal, para la focalización sugería que se construyeran activos sociales e institucionales a largo plazo, sobre el impacto, impulsar el auto sostenimiento de las OSC con la participación de los beneficiarios en el proyecto, afirmaba que el Programa contribuía al fortalecimiento y crecimiento de las redes sociales, por el trabajo conjunto entre organizaciones y alguno de los tres órdenes de gobierno.

Del análisis de ésta evaluación, con respecto a 2004, se desprende que apunta al objetivo del PCS hacia la corresponsabilidad y el capital social, sugiere alejarse de la población rural, sin embargo, no fue una propuesta adecuada, porque el 9 de febrero de 2004, se publicó la Ley Federal de Fomento para apoyar, entre otros, el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

La estrategia Contigo, como se hizo referencia en el Acuerdo de 2005 que regula al INDESOL, menciona al Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo, cuyos objetivos eran reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades y fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario.

Con base en lo anterior, el PCS tiene tres vertientes: desarrollo humano y social, fortalecimiento y profesionalización institucional e investigación para el desarrollo, por lo que la evaluación externa no percibe que uno de los objetos principales del Programa es:

Fortalecer a las OSC y que junto con la investigación están relacionadas con las atribuciones y la estructura orgánica del INDESOL, a través de las Direcciones

Adjuntas de Fomento y Profesionalización para las OSC, Vinculación y Coinversión Social, las Direcciones de Área: de género, Investigación y Desarrollo de Modelos.

Hay que reconocer que la Estrategia Contigo se dirige a la pobreza, la igualdad, las oportunidades, la vulnerabilidad, las capacidades, al tejido social, la participación y el desarrollo comunitario. Sin embargo, no se han podido permear integralmente en las estrategias del PCS.

Acerca de la cobertura para lo estatal y municipal, existe una convocatoria de Promoción General que se destina a las Delegaciones de la SEDESOL y que representa el 50% del presupuesto total, además, la atención territorial depende de las propuestas de las OSC.

Acerca de la focalización para la construcción de activos sociales e institucionales a largo plazo, es pertinente la propuesta, no obstante, el diseño institucional está sujeto a las convocatorias y a la demanda de las OSC, y por su amplia cobertura de temas y poblaciones, le restringe la posibilidad del largo plazo.

Sobre el impacto, la evaluación de Covarrubias propone impulsar el auto sostenimiento de las OSC con la participación de los beneficiarios en el proyecto, recomendación que desborda las expectativas del PCS, ya que su cometido es promoverlas y fortalecerlas con subsidios a sus proyectos, que coadyuven a su sostenimiento.

Pero la autosuficiencia depende de ellas, de lo contrario se caería en un paternalismo; como los beneficiarios es población vulnerable, la condición de que apoyaran al proyecto estaría sujeto a que los activos estuvieran diseñados para su autosuficiencia, aspecto que el diseño institucional no lo visualiza.

La misma Evaluación Externa menciona con respecto a 2005 y 2006, que el diseño del Programa apoya a organizaciones civiles que contribuyen al desarrollo de la comunidad, donde los programas gubernamentales no llegan.

Que las reglas de operación se habían alineado a los objetivos de las convocatorias y que favorecía el seguimiento, la evaluación y la transparencia; que existe imprecisión sobre las características de la población objetivo, cobertura territorial, las metas por vertiente y la naturaleza de las convocatorias; que no existe una definición clara entre beneficiarios directos e indirectos.

Con base en estas reflexiones de la evaluación mencionada, en efecto, sí se apoya a las organizaciones, pero no a las comunidades porque su cobertura se limita a la esfera de acción de las OSC.

Que son grupos reducidos los que ellas establecen; la imprecisión de la población es porque las convocatorias definen de manera general a la población vulnerable, excluida, marginada, pero no especifica la condición o la limitación de éstas, porque acotaría la participación de esas organizaciones por su esfera de conocimiento; la indefinición de los beneficiarios es porque no tiene una metodología que permita establecer resultados e impactos diferenciados, aunque la sugerencia es importante.

La evaluación de Covarrubias, incorpora un capítulo sobre el marco teórico, en el que da cuenta de organizaciones formales de soporte y citan a Keating (1998), en capital social a Flores y Rello (2003), con los tipos de unión, vinculación y aproximación, mencionan a Robinson, Siles y Schmid (2003).

Al mencionar las capacidades toman a Sen (1996) y concluyen que en virtud de lo anterior, la política de desarrollo social debe poner énfasis en la promoción y cumplimiento de los derechos humanos, políticos y económicos.

Sin embargo, no propone cómo ese marco teórico puede aportar o incorporarse al diseño institucional.

La Evaluación Externa de 2010 realizada por COLMEX a través de entrevistas a las organizaciones y en dinámicas focus groups a los beneficiarios y con el levantamiento de una encuesta, infiere que el PCS no fortalece el capital social de las OSC³⁰, de forma directa.

Sin embargo sí propicia su fortalecimiento institucional, asimismo que el capital social entre sus miembros y beneficiarios crean redes con otros actores por el intercambio de información y apoyo, así fomentan cohesión social.

La aseveración referida tiene un significado de gran trascendencia porque deslegitima el Acuerdo de organización y funcionamiento del INDESOL (DOF, 2005:11), en donde se asume el compromiso del PCS de fortalecer la cohesión social y el capital social, a través de la alianza entre gobierno y sociedad civil mediante la corresponsabilidad.

Al ser el PCS el principal instrumento de gestión del Instituto, si no fortalece el capital social de las OSC que reciben los subsidios, entonces la estrategia no logra el objetivo.

Adicionalmente la evaluación de COLMEX identifica áreas de oportunidad en una escala de 0 a 10. Los beneficiarios calificaron su participación en la planeación de los proyectos con 5.7, con 7 en la ejecución, la frecuencia de contactos con 5.5, las reuniones entre las organizaciones y beneficiarios con 6.

Con estos datos podemos reconocer que las organizaciones están distantes de la percepción de las expectativas y necesidades de los beneficiarios, antes, durante

³⁰ OSC: AREP: Agentes Responsables de la Ejecución de los Proyectos, actores sociales cuyos proyectos resultan elegibles y que suscriben el instrumento jurídico correspondiente. OSC que reciben financiamiento y que firman un convenio de colaboración.

y después de su intervención, por lo que el mencionado capital social no sólo no fortalece a las OSC sino que no permea a los beneficiarios del PCS y de la población objetivo de las mismas organizaciones.

Asimismo, el Acuerdo menciona que se promueve la participación de las OSC para el desarrollo de proyectos, estudios e investigaciones, que contribuyan a la construcción de capital social y a la sostenibilidad de las acciones que favorezcan el desarrollo social y el bienestar común.

No obstante, los hallazgos de la evaluación de COLMEX identifica que las organizaciones entrevistadas perciben difícil hacer sus proyectos autosustentables, porque tendrían que aplicar técnicas de negocios, que permitan su rendimiento, lo que desviaría su atención de sus actividades regulares como casa hogar o casas para adultos mayores.

Sugiere la evaluación de COLMEX que ese capital social podría ser un área de focalización de recursos y que fueran seleccionadas las de mayor nivel.

La información que obtiene de los beneficiarios observa que su capital social deriva principalmente de los vínculos que mantienen con las organizaciones por el financiamiento del PCS a los proyectos y que una mayor inversión en el capital social de los beneficiarios fortalece los vínculos de las organizaciones y un mayor fortalecimiento institucional.

En este primer bloque de la evaluación se puede evidenciar que el vínculo entre las organizaciones y sus beneficiarios, es exclusivamente por motivo del proyecto, al término del mismo culmina el capital social y su aportación al fortalecimiento institucional, sí ésta fuera la premisa para focalizar recursos quedarían fuera muchas organizaciones que tienen un nivel medio-bajo de capital social.

La evaluación de COLMEX encuentra que el 25.8% de las organizaciones tiene un alto fortalecimiento institucional y el 21.7% bajo, que el 30.8% tienen alto capital social y 27.5% bajo.

Los representantes de las OSC son 53.1% de mujeres, el nivel educativo es alto en un 53.8%, cuentan con seguridad social el 64.6% y con 9 años de experiencia, promedio, en proyectos de beneficio social. La mayoría de las organizaciones apoyadas tiene 5 años operando, los proyectos que provienen de iniciativas de grupos para conseguir ayuda es del 46%.

COLMEX identifica que el trabajo voluntario es de 92.7%, entre los operadores del proyecto con el 63.5%, de la población objetivo el 57.9%, de los familiares de la población objetivo el 51.5% y el trabajo remunerado es del 49.8%.

Este segundo bloque de hallazgos de la evaluación refleja que una tercera parte de las organizaciones tienen un bajo fortalecimiento institucional y de capital social, lo que es coherente con el 46% de los proyectos que necesitan ayuda.

Contrasta el 46% de la necesidad de ayuda con el 92.7% de trabajo voluntario, por lo que no es coherente ya que manifiesta que el voluntariado existe con la condición de que haya proyectos financiados por el PCS, adicional al 51.5% de trabajo remunerado. Habría que señalar que la encuesta se efectuó a las organizaciones apoyadas pero como ya lo expresamos, el 40% de los proyectos que concursan no son apoyados.

La evaluación de COLMEX señala que el PCS cuenta con mecanismos para promover la vinculación entre las organizaciones, establecidos en sus Reglas de Operación, como son el “Acompañamiento de Pares” y las “Reuniones Regionales”, recomienda la creación de pequeñas redes o grupos de organizaciones para la presentación de proyectos, a través de pequeños circuitos, por temas afines o regiones, quienes serían responsables ante el Programa sobre

los fondos otorgados, representantes del aval social, con mecanismos de coordinación, monitoreo y presión social internos.

Como señalamos en la Tabla 5, se indican las convocatorias entre 2010 y 2012 acerca de Iniciativas Ciudadanas para Impulsar Centros Regionales de Acompañamiento y Monitoreo de las Actividades de las OSC.

Como podemos observar la recomendación de COLMEX de 2010 acerca de circuitos tiene correspondencia con la convocatoria de 2010 de centros regionales, es decir, legitima la evaluación a ésta, aunque su operatividad estaría pendiente de evaluar.

La propuesta tiene implicaciones jurídicas, ya que los circuitos sustituirían las responsabilidades de las organizaciones individuales por el posible mal uso de los recursos federales recibidos, sin embargo, la figura de organización social no es descabellada, ya que podría fomentar el tejido social entre ellas.

De cualquier manera la tensión sobre los recursos se expandiría de forma policéntrica.

La Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Coinversión Social que realizó el Colegio Mexiquense A.C., menciona que integró especialistas en el análisis y evaluación de la política social en México.

La evaluación se llevó a cabo en gabinete con información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y externas, y documentación pública del programa. Asimismo, se realizaron entrevistas a responsables de distintas áreas del programa y a personal de la unidad de evaluación del INDESOL.

La evaluación señala que para el PCS, debe reconocerse la complejidad de definir el concepto de capital social y la creación de indicadores claros que reflejen el fin (puede cambiar para evaluar la eficiencia de su periodicidad bienal en términos operativos y presupuestario), propósito y acciones del programa, que las adecuaciones realizadas para mejorar las mediciones obedece a las directrices de instancias externas.

El Colegio Mexiquense A.C. observa que las evaluaciones externas necesitan ser comentadas por los operativos del programa, que los incrementos en la cobertura son por los aumentos del presupuesto, que impacta de manera negativa en la definición de metas y en las cargas de trabajo de la estructura operacional.

En contraste se menciona que el PCS implementa una gran cantidad de procesos complejos, mediante un sistema informático integrado que le permite saber la situación de cada caso en cada etapa de su operación.

La referida evaluación señala que el PCS mejora su matriz de indicadores, los que han sido modificados en cantidad, contenido y método de cálculo, sin embargo los cambios constantes constituyen un obstáculo en términos de análisis comparativo sobre los resultados del programa y sus mediciones.

Que las instancias externas han sido las que dirigen las mediciones y parten del error de tomar opiniones que no necesariamente conocen el entramado de la diversidad de fines, medios y estrategias que se instrumentan en los proyectos de las OSC.

Con respecto a la evaluación del Colegio Mexiquense sobresale que el capital social es un reto complejo del PCS porque no lo tienen adecuadamente conceptualizado y operacionalizado, aunque lo refieren en las reglas de operación y en sus convocatorias, no han podido evaluarlo, adicionalmente es una condición

implícita de las organizaciones porque se parte de la premisa de que conocen la problemática de la población en una localidad específica.

El comentario sobre la necesidad de intercambiar opiniones de los operativos del programa con respecto a las evaluaciones, resulta de primera importancia, porque necesita permear a todos los niveles, ya que las percepciones de los planeadores pueden ser diferentes de los que evalúan, dictaminan, validan.

Por otro lado, la cobertura debe considerar no sólo el presupuesto sino las organizaciones, los temas, las localidades, la población beneficiaria.

Con respecto a esta evaluación del Colegio Mexiquense habría que reconocer que las mediciones necesitan de estas variables pero también de las actitudes, las aptitudes, las destrezas, los conocimientos que produce o reproduce, así como su operacionalización e impacto en el *habitus*, desarrollo o sustentabilidad del individuo, el grupo o la comunidad.

Asimismo y con relación a las cargas de trabajo que se mencionan en la evaluación referida, aunque independientemente cuentan con un sistema informático que les facilita la operación, existe en la práctica complejidades que la misma norma provoca, entre ellas:

- La ley de transparencia que obliga a atender las solicitudes de información;
- La ley de fomento que requiere de emitir claves únicas, reportes parciales, finales y anuales.
- Las reglas de operación del programa que conlleva al proceso de emisión y publicación de convocatorias, recepción de proyectos, validación, dictaminación ajuste, convenios, seguimiento, evaluación, comprobación.

- La atención a las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la SEDESOL y de la Auditoría Superior de la Federación.

EL CONEVAL elaboró la ficha de monitoreo de 2012-2013 del PCS, en donde destaca que deberá hacer una evaluación de impacto con fecha de término en 2018.

Que en 2012 se llevaron a cabo 157 talleres sobre las reglas de operación y elaboración de proyectos, 19 específicos sobre convocatorias y un taller de metodología de marco lógico para el diseño y la gestión de proyectos, en el que participaron 771 OSC.

Además de que debe continuar con el diagnóstico de los actores sociales para evaluar su exclusión o autoexclusión, derivada del diseño del PCS; que la SEDESOL otorgó apoyo económico a 2069 OSC de las cuales 1842 fueron a través del PCS, la SHCP apoyo a 1823 y la SEP a 619.

IV.9. Estudios que analizan al PCS

Primer estudio. Al revisar las investigaciones realizadas sobre el Programa de Coinversión social del INDESOL, se encuentra la tesis de licenciatura (Rodríguez, 2012:125) que señala al Programa de supuesto beneficio público ya que otorga preferencia a los que se organizan de forma privada y que además no se considera a los servidores públicos.

La aseveración es equivocada porque lo que se pretende es que no se beneficien servidores del Estado, sobre la aparente participación de empresas privadas como OSC, también es un error de apreciación, porque se registran sin fines de lucro, lo que significa que los supuestos beneficios económicos, no los distribuyen entre sus accionistas, porque no los tienen.

Asimismo, el autor menciona una ganancia material e ingresos al momento de crearse una OSC, afirmación incorrecta porque sólo cuando concursan con proyectos y cubren los requisitos de la convocatoria, de las reglas de operación y de la dictaminación, es cuando firman un convenio de colaboración y reciben el subsidio sujeto a fiscalización.

Señala también que en el PCS no se encuentran representadas todas las necesidades universales humanas como la autorrealización a través del trabajo y sobre todo la de los ingresos a las personas que lo necesitan, que para él es la atención a la pobreza económica.

Al respecto, es necesario ubicar al Programa en su justa dimensión, que es en esencia un instrumento del gobierno para fortalecer a las OSC y atender, a través de ellas, a la población vulnerable, excluida y marginada, para lo cual depende del perfil de la propia OSC, entre otras razones, como que el programa es un subsidio en coinversión.

Por último, el autor menciona que es ambiguo la aportación en especie que señala las reglas del programa, sin embargo, es pertinente resaltar que la premisa de la corresponsabilidad es que las OSC aportan el talento de su experiencia en la problemática y en la población a atender, así como de las redes de apoyo que han construido.

No obstante a lo anterior, la tesis (Rodríguez, 2012:139-140) resalta que los beneficiarios del PCS son en realidad las OSC, (en efecto así es en parte), y que los beneficiarios directos son las poblaciones que atienden esas organizaciones pero que no reciben los recursos económicos, (también es correcto porque no es un programa de transferencias)

Asimismo menciona que la mayoría de los proyectos adoptan la modalidad de taller, plática, curso o conferencia, como necesidades cognitivas, sin lograr

cambios sustantivos directos en las llamadas universales o básicas (en efecto una quinta parte de los proyectos se dedican a sensibilizar), también critica que las reglas permita el pago de honorarios por servicios profesionales y la compra de material o equipo, que para el autor es una irresponsabilidad en el manejo de los recursos públicos.

La tesis obtuvo información a través del sistema INFOMEX sobre los proyectos y en la página electrónica del INDESOL, lo relativo a las evaluaciones finales, así realizó un importante análisis comparativo entre las acciones que se aplicaron en los mejores proyectos de 2009 y los satisfactorios que cubrieron.

Entre ellos identifica el proyecto sobre la procuración de cuidados paliativos a 45 enfermos terminales y 135 familiares en su domicilio, señala el tesista de que en este caso sí existe atención directa pero que el presupuesto es reducido y que no existe ninguna creación o desarrollo de anteriores o nuevas capacidades por parte de la población atendida.

Cabe mencionar que los beneficiarios inmediatos son enfermos terminales, es decir, no es relevante darles capacidades o habilidades o destrezas sino otorgarles un buen morir, aunque no señala cómo lo hacen y los beneficiarios inmediatos son los familiares quienes es seguro que obtienen capacidades para tratar a sus enfermos.

Otro proyecto que Rodríguez (2012:143) utiliza para su análisis es el de fomento al desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de familias indígenas tzotziles a través de la ganadería de pie de cría, 14 vientres y 2 sementales, en 30 hectáreas con agua y pastizales abundantes.

La crítica del tesista acerca del supuesto que la OSC va a usar al ganado como coinversión en futuras convocatorias, es subjetiva; sobre que el proyecto al generar fuentes de empleo y de ingresos, contradice al PCS, además de que las

organizaciones son sin fines de lucro y que como va a generar una capacidad comercial sería asunto de otro proyecto.

Afirmaciones que son inexactas porque no hay tal contradicción, el lucro es con respecto al autobeneficio de la organización, la LFOSC establece en el artículo 5º que son acciones fomento el apoyo a la alimentación popular, la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, el fomento de acciones para mejorar la economía popular.

El análisis parte de supuestos, porque los fines de lucro aplican a la OSC, no a la población beneficiada y en realidad el proyecto va a satisfacer necesidades de alimentos con fuentes de empleo y solventar problemas de pobreza, marginación, exclusión así como de fortalecer procesos organizativos y lograr la cohesión.

En este sentido, la trascendencia de la información obtenida cubre en diferentes ángulos las expectativas que el PCS debería establecer en todos sus convocatorias, a fin de que los proyectos en realidad sí logren un valor agregado por el impacto.

El tesista selecciona dentro de su universo el proyecto de fortalecimiento del observatorio de violencia de género y trata de personas en veinte municipios de Tlaxcala, comenta que si bien los talleres son parte de las necesidades cognitivas, éstas benefician a servidores públicos y que el pago de honorarios es para la misma OSC y sus gastos de operación, que no se le da solución a la pobreza.

Vale la pena considerar que la LFOSC señala en el artículo 5º, la promoción de la equidad de género, además las organizaciones tienen que sustentarse con sus trabajos y más aún cuando se refieren a temas enfocados a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público y de apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Segundo estudio. En la búsqueda realizada se encontró la tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos (Contreras, 2013:131-134) que aborda al PCS del INDESOL desde la intersectorialidad, para ello entrevista a OSC y servidores públicos de este programa, donde resultan las siguientes opiniones:

“El PCS es una de las principales sino la única fuente de financiamiento para la mayoría de las OSCs”

“El PCS no hace una coordinación integral sino más bien son parcelas de atención a ciertos sectores, a través de las convocatorias general, grupos vulnerables, derechos humanos, género, municipios, salud, los afectados de Katrina, la de Ciudad Juárez, creen que en automático la suma de las partes va a dar un todo, pero no es así, eso tendría que estar articulado desde el inicio”

“Al menos intenta ser intersectorial, por ejemplo, iniciativas que se promovió con una fundación en Jalisco, o sea lograr programas en donde haya recursos públicos, privados y de las organizaciones”.

Sobre este primer bloque de hallazgos que logra la investigación de Contreras por medio de entrevistas, se aprecia que las opiniones sugieren que el subsidio del PCS es el único al que tienen acceso, sin embargo en el gobierno federal y local, existen otros programas de subsidios al que pueden tener acceso, lo que evidencia que sus objetivos únicamente aplican a las convocatorias de este programa.

Por otro lado, las entrevistas consideran que las convocatorias que publica el INDESOL tienen orientaciones diversas y no siempre apuntan a un tema específico y de manera continua, oscilan por ciertas coyunturas como son contingencias climáticas o geológicas, así como conflictos sociales. Aunque esto no es una razón que obedezca a una estrategia intersectorial.

Surge comentarios en las entrevistas que se realizaron en esta tesis, que el PCS sí contribuye a superar la pobreza porque llega a las poblaciones más alejadas y olvidadas por los gobiernos estatales y municipales, reconocen que el capital social que se construye es en las OSC, que no hay mediciones cuantitativas y que se desconoce cuáles proyectos han tenido más impacto.

Acerca de los comentarios vertidos en las entrevistas, cabe señalar que el Programa no llega a las localidades marginadas, tal vez a algunas, a muy pocas, porque la cobertura está sujeta a la esfera de actuación de las OSC.

Tampoco se puede saber su contribución en disminuir la pobreza, ya que ésta es multidimensional y nacional, no hay mediciones, no podría depender de una sola acción de gobierno cuando el propio CONEVAL señala que existen más de 270 programas o acciones a nivel federal.

La propia evaluación externa de COLMEX, al aplicar entrevistas, menciona que las OSC consideran que el PCS sí construye capital social al interior de ellas, sin embargo, la opinión de los beneficiarios es que el contacto con las organizaciones es limitado.

La investigación de Contreras (2013:234-245) obtiene los siguientes hallazgos:

- El PCS no tendría razón de ser sin las OSC.
- La llegada al INDESOL de la sociedad civil marcó la diferencia del trabajo de las organizaciones y la visión de éstas como actores políticos y sociales.
- A partir del 2000 el Instituto cuenta con nuevos procesos de gestión y transparencia, por las reglas de operación, aunque éstas podrían elaborarse con la participación de las propias organizaciones, además estas reglas, por detalles, descarta buenas iniciativas.

- Se cuestiona la capacidad de transversalidad del Instituto porque no hay una sistematización de las iniciativas de la sociedad civil para toda la administración pública.
- La coordinación entre SEDESOL e INDESOL es prácticamente nula.
- Las organizaciones generan capital social en las comunidades más vulnerables.
- Los programas gubernamentales no están dando los resultados que se esperan y no es clara la vinculación del PCS con la política social, asimismo, las evaluaciones externas precisan la construcción de indicadores conjuntos entre INDESOL y las OSC, ambos actores se encuentran atrapados en procesos administrativos que los sobrepasan en los criterios de evaluación.
- No todas las organizaciones están interesadas en vincularse con la política pública y las que sí inciden se mueven a niveles políticos y de negociación con diputados y senadores.
- El registro de OSC muestra que hay organizaciones que nacen y otras mueren por la ausencia de recursos, además las donaciones privadas y la filantropía son incipientes en el país.
- La ausencia de profesionalización de las organizaciones motiva que paguen asesorías para completar los formularios del PCS, lo que provoca “coyotaje”.

Con respecto a los hallazgos de las entrevistas realizadas en la investigación mencionada, en efecto, el PCS no puede existir sin las OSC porque es la esencia de su existencia, el proceso de desarrollo de este Programa ha evidenciado la

creación de organizaciones en dos vertientes, las que buscan un renta inventando un motivo filantrópico y las que realmente se dedican a apoyar a grupos vulnerables.

Las reglas de operación, por supuesto que le da transparencia al proceso, aunque por las mismas, un alto porcentaje de OSC no puede cubrir los requisitos y quedan descartadas.

El reto de la transversalidad es complejo porque un sólo Programa no podría abarcar lo de 270 acciones de gobierno a nivel federal; es dubitable que las organizaciones crean capital social en las comunidades, con base en que no se están dando resultados y en la falta de vinculación con la política social; la heterogeneidad de proyectos dificulta el diseño de indicadores de evaluación, más aún, cuando se les delega a las mismas organizaciones que instrumentan los proyectos.

La profesionalización se imparte de manera continua por las propias OSC a través de una convocatoria específica con importantes recursos y por lo tanto deberían saber cómo elaborar los formularios, siempre y cuando se les condicionara su participación a que asistieran a los cursos de capacitación.

Tercer estudio. El PCS es abordado por Verduzco y otros (2009:50) en la publicación de la asociación civil “Alternativas Ciudadanas”, donde recomiendan que:

- Justifiquen las modificaciones a las reglas y las flexibilicen.
- El objetivo del Programa debe fortalecer a las OSC como actores clave de la política social para combatir la pobreza, que oriente las convocatorias, criterios de selección de los proyectos e indicadores de seguimiento y evaluación.

- El INDESOL cuente con un presupuesto independiente de los recursos del PCS y ejerza su autonomía para definir líneas de trabajo prioritarias del programa, congruentes con las características del sector de las OSC.
- Identifiquen las fortalezas y debilidades del esquema de convocatorias, la continuidad en las líneas estratégicas, sin duplicar las de otras dependencias y sectores, pero sí en convocatorias conjuntas.
- El Instituto debe garantizar que se cumpla con el fortalecimiento de las organizaciones y del capital social de las comunidades de los proyectos.
- Observen la dispersión y el tipo de proyectos que se apoyan en la “convocatoria de promoción general” y su efectividad para descentralizar recursos o para mantenerla o eliminarla.
- Definan convocatorias estratégicas como la de “profesionalización” y mantengan o incrementen su presupuesto, analicen los resultados y limitaciones, para fortalecer las capacidades del sector de OSC como son las asesorías directas sobre elaboración de proyectos.
- Establezcan esquemas de convocatorias con montos diferenciados de acuerdo con el ciclo de vida y/o tamaño de las OSC, para que la competencia sea entre organizaciones con capacidades institucionales similares.
- Fondos semilla para organizaciones que comienzan o por su desarrollo institucional, con indicadores, seguimiento y evaluación de estos esquemas.
- Convocatorias para OSC aliadas o socias, en proyectos de largo plazo que concursen para montos mayores y/o con proyectos de corto plazo.

- Reconozcan los presupuestos transversales en la Administración Pública Federal, para el fomento de OSC y mayor colaboración entre ambas.
- Transparenten el padrón y otorguen incentivos para mejorar su calidad, así como el currículum vitae de los dictaminadores, los criterios de integración de las comisiones, las calificaciones obtenidas de los proyectos y las actas de dictaminación.
- Garanticen que los dictaminadores conozcan los temas y supervisen su trabajo y definan una política de conflictos de intereses.
- Reglamenten el ajuste de proyectos con respecto al monto solicitado y que las organizaciones decidan cuál de sus proyectos es prioritario.
- Aumenten el periodo de ejecución de los proyectos apoyados entre 8 y 12 meses, el de las convocatorias de 3 a 4 semanas y el ejercicio de recursos después del 31 de diciembre.
- Autoricen el pago de nómina con el subsidio y la reasignación del gasto a los conceptos autorizados a través de convenios modificatorios.
- Eliminen la obligación de presentar documentos fiscales así como la evaluación del Instituto, porque son facultades del Órgano Interno de Control de la SEDESOL y de la Auditoría Superior de Fiscalización.
- Consideren pisos mínimos de cumplimiento y de entregas diferenciadas a la evaluación de actividades y resultados, con menor énfasis en el número de beneficiarios y mayor consideración en los obstáculos, el aprendizaje de la planeación e implementación de futuros proyectos.

- Mejoren la calidad de las visitas de campo con información directa de los beneficiarios para detectar cambios sociales más que el tamaño de la muestra.
- Incrementen las capacidades y metodologías de evaluación de las OSC y del personal del INDESOL, con respecto a resultados e impactos.
- Promuevan la coordinación entre las dependencias y sus enlaces ante la Comisión de Fomento.

La investigación sobre el PCS que realizó “Alternativas Ciudadanas” en 2009, permite hacer las siguientes inferencias:

El perfil del INDESOL necesita reconfigurarse, las convocatorias deben alinearse al objetivo del instituto y a las evaluaciones, pudiendo ser multianuales y en asociación de OSC establecidas.

Emerge el problema de la evaluación, tanto de las que realizan las OSC, el Instituto, las entidades externas, tanto públicas como sociales y privadas.

Se percibe que las reglas de operación del PCS son rígidas y que sus adecuaciones necesitan transparentarse y democratizarse.

Con respecto a los recursos, hay varios ángulos de observación:

En realidad el presupuesto del Instituto es asignado con independencia al PCS, aunque hay una intersección, en donde el Instituto y las Delegaciones tienen autorizado hasta 7% del presupuesto del Programa para la planeación, operación, supervisión, seguimiento, contraloría social y evaluación externa de este programa.

Otro es la asignación del subsidio a los proyectos de las organizaciones, que está entre uno y dos millones por proyecto, con base en las reglas de operación y las convocatorias del PCS de cada ejercicio fiscal, pero con un 20% de aportación mínimo de la OSC.

Acerca de que el Instituto garantice el fortalecimiento de las OSC, definitivamente lo hace a las que apoya con recursos, pero no para las que son dictaminadas como no elegibles, que son en promedio el 40% de los proyectos que concursan.

Por otro lado, que el Instituto garantice que se cumpla con el fortalecimiento del capital social de las comunidades, significaría que se evaluara a la organización y en ese sentido y como indica la evaluación externa de COLMEX, la relación entre las organizaciones y los beneficiarios obtiene baja calificación.

Por estos últimos, entonces podemos deducir que un gran porcentaje de las organizaciones no cumplen con esta condición y entonces serían descartadas de los apoyos.

Pero lo más grave es que se supone que las OSC conocen a la población vulnerable y por eso presentan un proyecto, entonces no se cumple con la condición del propio concurso, del asociacionismo y de la corresponsabilidad, por supuesto menos aún con la construcción del capital social.

Con respecto a observar la dispersión y efectividad de los proyectos, así como su posible descentralización, mantenimiento o supresión, está sujeto a varias condiciones sustanciales y estructurales del Programa y de la Institución, primero que fuera redefinido el perfil institucional, segundo que la evaluación fuera amplia y profunda. Este es el principal problema y reto.

En términos generales la descentralización, sí aplica, porque se realiza una convocatoria denominada de “Promoción General” que la instrumentan las

Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas y que representa un 40% del total del presupuesto del PCS.

Acerca de la coordinación de las dependencias de la Administración Pública Federal, a través de la Comisión de Fomento, con respecto a las convocatorias de fomento a las OSC, es importante reconocer que a ésta la conforman los titulares de las Secretarías de: Hacienda, Relaciones Exteriores, Gobernación y SEDESOL, por lo que sí resulta estratégica la coordinación, pero con una agenda política que surja de las organizaciones, a través del Consejo Técnico Consultivo y de la propia Comisión de Fomento.

Por último, cuando se trata del pago de nómina, resulta que la estrategia de la coinversión radica en que no se tome al Programa como un mecanismo que soporte la plantilla de las OSC en detrimento de los recursos que lleguen a la población vulnerable.

La presentación de documentos fiscales obedece a que los recursos son públicos y deben ser susceptibles de auditar.

Conclusiones

La característica organizacional del PRONASOL y PCS es que ambos fueron adscritos a órganos desconcentrados con capacidad técnica y funcional, como fueron el INSOL e INDESOL, respectivamente, mismos que estuvieron adscritos a una dependencia pública federal, el primero a la SPP, después a la SEDUE y posteriormente a la SEDESOL, el segundo a la SEDESOL.

Al INSOL y al INDESOL se les otorgaron atribuciones para propiciar la participación de los tres niveles de gobierno y los sectores social y privado. Al INSOL para fortalecer la organización y responsabilidad de la comunidad. Al INDESOL en procurar el fomento de las actividades de desarrollo social de las OSC.

El principal instrumento de gestión social del PRONASOL fueron las instituciones mediadoras u organizaciones públicas no estatales, como los Comités de Solidaridad formados en asambleas comunitarias.

En el caso del PCS las instituciones mediadoras u organizaciones públicas no estatales son las OSC quienes identifican las necesidades de los grupos focales por su conocimiento territorial y sectorial.

Las premisas de la gestión social del gobierno con relación al órgano desconcentrado denominado INDESOL que instrumenta el PCS, es la corresponsabilidad y el asociacionismo con las OSC para atender objetivos comunes. En el caso del PRONASOL la característica era que la comunidad beneficiada colaboraba con mano de obra asalariada en las obras públicas y/o proyectos productivos.

El modelo de gestión social del PRONASOL integraba un Consejo Consultivo, un Comité de Evaluación, Comités de Solidaridad y Consejos Municipales, con intersección con las Delegaciones de la SPP, a través de los COPLADES y CUD, con los gobiernos estatales y municipales.

El PCS integra Comités de Dictaminación de los proyectos que concursan, además la Ley de Fomento le provee una relación con la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, y la Ley General de Desarrollo Social lo relaciona con la Comisión Nacional, la Intersecretarial, un Consejo Consultivo y el CONEVAL.

Con respecto a los presupuestos participativos, en el PRONASOL son los Comités de Solidaridad los que formulaban, gestionaban, administraban, ejecutaban y evaluaban los proyectos bajo su responsabilidad. En el caso del INDESOL, las OSC son las que establecen las acciones y presupuestos de los proyectos, que son dictaminados por un Comité independiente.

La evaluación del PRONASOL se efectuaba a través de los Comités de Solidaridad y del Comité de Evaluación. En el PCS es el CONEVAL que tiene la atribución de coordinar las evaluaciones, la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tiene la facultad de auditar al INDESOL, al PCS y a las OSC que reciben fondos federales.

Las convocatorias del PCS coincidieron en 11 líneas temáticas durante los ocho años del estudio y le otorgan el 54% del presupuesto a las Delegaciones de la SEDESOL para que convoquen a las OSC.

Resalta el interés en el desarrollo regional, la equidad de género, la asistencia social, la profesionalización de las organizaciones y la investigación en desarrollo social, que son la esencia institucional del INDESOL.

El tema de refugio para mujeres sólo se realizó durante tres años y el de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes, únicamente durante dos años, el de casas hogar no se aplicó en los últimos tres años, los montos fueron de 35, 17 y 8.3 Millones, respectivamente. La falta de continuidad denota otras prioridades.

Las convocatorias focalizadas territorialmente durante los últimos dos años de VFQ, le otorgan mayor importancia a Ciudad Juárez en el tema de la violencia y a Jalisco en el de capital social, ambos con el 80% de los 39 Millones.

La orientación de recursos a los estados en el periodo de FCH, le otorga también a esas mismas localidades 83 Millones, el 64% de los 129.5 Millones. Coinciden estas convocatorias al final de los dos sexenios.

En efecto, en Chihuahua en 2007 y 2013 hubo elecciones a Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores y Diputados. En Jalisco en 2006 y 2012 hubo elecciones para Gobernador, Presidentes Municipales y Diputados.

Las líneas temáticas que no coincidieron en los dos periodos presidenciales, sobresalen en los dos últimos años de VFQ, dos convocatorias en Blindaje Electoral, con 26 Millones, que no son temas relacionados con la vulnerabilidad que dilapidan recursos.

Llama la atención dos convocatorias relacionadas con iniciativas ciudadanas en Política Pública con 12 Millones y el de investigación para el fortalecimiento de la política social para participar en la presentación de proyectos, con 2.3 Millones, dos convocatorias que duplican la específica de Investigación.

Aunque surgen temas importantes como el de infancia en situación de calle con 23 Millones, así como los proyectos para mujeres rurales con 23 Millones, no tiene continuidad en los seis años de FCH.

Con FCH emanan convocatorias que ponen énfasis en la prevención del delito y violencia social con 52 Millones y acceso a la justicia con 13 Millones, que tienen una continuidad de cinco años de su gestión. El tema de género con 47 Millones y permanencia de cuatro años, el de discapacidad con 37 Millones en los últimos tres años, el de desarrollo sustentable con dos años de duración.

Es de poner atención las relacionadas con capacitación y Centros Regionales de actividades de OSC con 25.2 Millones, cuando existe una específica de profesionalización de OSC, que duplica recursos hacia las OSC en cuanto a su funcionamiento interno y no con relación en la atención a grupos marginados.

En el siguiente Capítulo V. Organizaciones de la Sociedad Civil en el Programa de Coinversión Social. La Demanda de las OSC, va a demostrar ¿Qué convocatorias tuvieron la mayor demanda, qué montos se asignaron y a cuántas, qué propósitos se establecieron para atender a la población vulnerable, en dónde se focalizaron los recursos, a qué grupo etario y de género?

Lo anterior nos va a permitir cruzar las tres variables de análisis, oferta- demanda- diagnóstico social.

Las evaluaciones externas al PCS son de carácter obligatorio porque así lo dispone el PEF y las reglas de operación del Programa, ya que está sujeto a subsidio.

Los hallazgos que encontraron las dos intervenciones mencionadas corresponden al periodo 2004-2006 y 2010, manifiestan distanciamiento entre las organizaciones y sus beneficiarios, recomiendan alejarse de ciertas vertientes y acercarse a otras, como fue el caso de la Estrategia Contigo y los Fondos Regionales.

De crear Circuitos de OSC para fortalecer a las organizaciones afines y regionales, que consistiría en la creación de redes de organizaciones en asociación, por temas y localidades, que presentaran frentes comunes en proyectos que concursaran al PCS.

No obstante a las propuestas de las evaluaciones, el hecho fundamental es que no se mide el impacto de los proyectos en la población objetivo.

Capítulo V. Organizaciones de la sociedad civil en el Programa de Coinversión Social. La demanda de las OSC.

Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar las propuestas de las OSC, durante 2012, que concursaron con proyectos en las convocatorias del PCS, que permita identificar los temas, objetivos y metas, las poblaciones y localidades a las que se enfocaron y cuáles quedaron al margen. De igual manera, intenta observar a las OSC apoyadas y cuántos recursos recibieron del subsidio.

Con la información recabada es posible responder la parte correspondiente a la pregunta e hipótesis centrales de la presente investigación.

Además, cubrir el objetivo particular de analizar la oferta del INDESOL en el periodo 2005-2012 y la demanda de las OSC durante el 2012 en las convocatorias del PCS, para identificar las tensiones y tendencia políticas y sociales en las líneas de interés institucional y de la sociedad organizada, para contrastarlas con el diagnóstico nacional.

V.1. ¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil?

La oferta del gobierno federal a través del órgano desconcentrado denominado INDESOL convoca a las OSC a que participen en el PCS y se sustenta en las Reglas de Operación del Programa³¹.

Estas reglas señalan la participación de actores sociales, entre ellos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación superior y centros de investigación y municipios, para contribuir a la igualdad de oportunidades y construir capital social, mediante proyectos de coinversión para atender necesidades de los grupos sociales en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social.

³¹ Reglas de Operación del PCS 2011. DOF.31 diciembre 2010.

La base de datos, del PCS 2012 del INDESOL, presenta las figuras jurídicas de Asociación Civil (AC), Sociedad Civil (SC), Institución de Asistencia Privada (IAP), Institución de Beneficencia Pública (IBP), Asociación de Beneficencia Privada o Pública (ABP), a quienes se les otorga subsidios al cumplir con las reglas y convocatorias.

Las organizaciones son personas morales, agrupaciones u organizaciones mexicanas que estando legalmente constituidas, no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que realicen alguna o algunas de las actividades de asistencia social, apoyo a la alimentación popular, cívicas, asistencia jurídica, apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes, cooperación para el desarrollo comunitario, apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, promoción del deporte, promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias, apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, la flora y la fauna, preservación y restauración del equilibrio ecológico, promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales, promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico, fomento de acciones para mejorar la economía popular, participación en acciones de protección civil, prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural, promoción y defensa de los derechos de los consumidores, acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. DOF. 9 febrero 2004 y 25 abril 2012.

La Asistencia social es el conjunto de acciones dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales, patrimoniales y sociales de los individuos, familias o grupos de población vulnerables o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o disfunción física, mental, patrimonial, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas y ejercer sus derechos, con el objetivo de lograr su incorporación a una vida familiar, laboral y social plena. La asistencia social comprende acciones directas de atención de necesidades, de otorgamiento de apoyos, de previsión y prevención y de rehabilitación, así como de promoción de esas mismas acciones por otros agentes;

La Institución de Asistencia Privada tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que ejecuta actos de asistencia social sin designar individualmente a los sujetos de asistencia, la que podrá ser Asociación o Fundación; la primera es la persona moral que por voluntad de los particulares se constituye en los términos de esta Ley y cuyos miembros aporten cuotas periódicas o recauden donativos para el sostenimiento de la Institución, sin perjuicio de que pueda pactarse que los miembros contribuyan además con servicios personales; la segunda es la persona moral que se constituye, en los términos de esta ley, mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la asistencia social, misma que podrá recaudar donativos para su sostenimiento. Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del DF 14 diciembre 1998

A 2013 sólo 19,500 organizaciones (Jusidman, 2013:31) contaban con Clave Única de Identificación (CLUNI) en el registro oficial de la SEDESOL y se concentran en pocas entidades federativas y ausentes en muchas comunidades

como resultado de la oposición gubernamental a la organización autónoma de los ciudadanos.

Señala Jusidman que a ciertas OSC les interesa la pobreza extrema, la vulnerabilidad por discapacidad, vejez, indigencia, abandono y proponen medidas individualizadas y privatizadas de los servicios sociales. Otras se dirigen a la igualdad, no discriminación y justicia, algunas a la protección social por parte del Estado, en salud, educación y seguridad social.

Los grupos sociales (Butcher, 2013:58-59) al asociarse, pueden referirse a éstos como instituciones sin fines de lucro, sociedad civil organizada, organizaciones de la sociedad civil o tercer sector, que no dependen del Estado o del mercado para funcionar; su formación lo constituye el trabajo voluntario, ya que no se realiza para la obtención de beneficios económicos pero sí se compromete tiempo y energía en beneficio de otros.

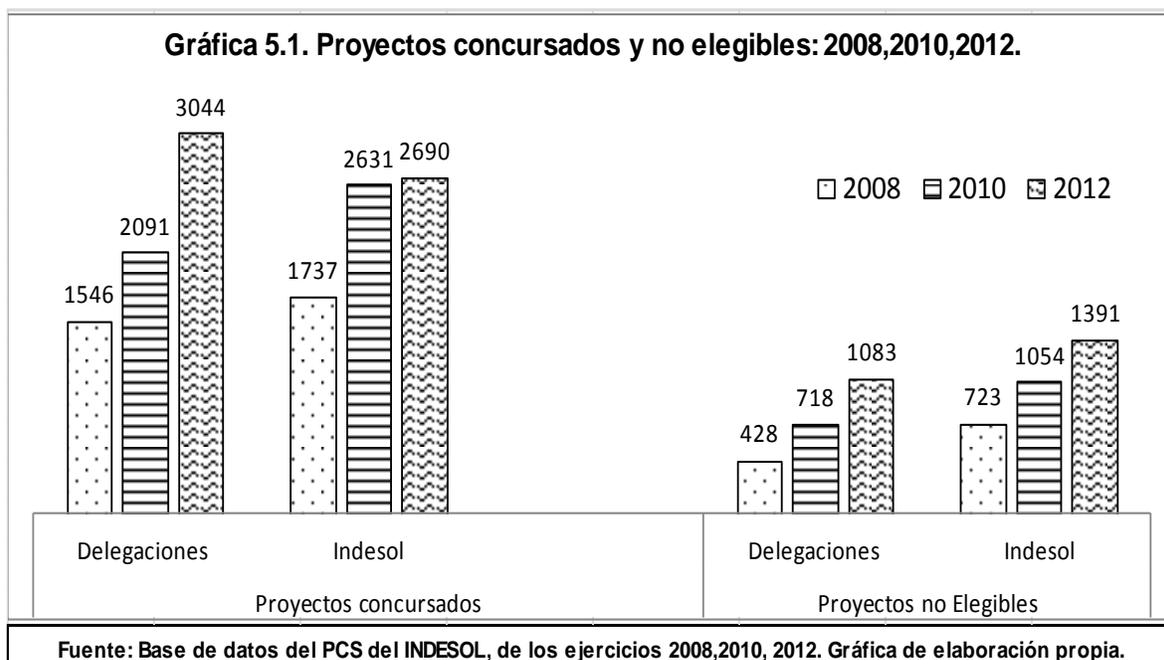
V.2. Demarcación del estudio

Por la magnitud de los proyectos que concursaron en las convocatorias del PCS durante el periodo de estudio de 2005 – 2012, en una muestra de tres años (Gráfica 5.1.), podemos observar que tan sólo en el 2012 se presentaron 5,734 propuestas en las Delegaciones de la SEDESOL y el INDESOL, de las cuales 2,474 no fueron elegibles y se apoyaron 3,260.

Durante los ocho años³² referidos, se asignó un presupuesto de 2,285 millones de pesos (tablas 1 a la 5 del IV capítulo), de los cuales el 17.77% corresponde al año 2012, asimismo de las 60 convocatorias temáticas emitidas en este periodo, Tabla 5.1, el 46.66% fueron difundidas en el 2012.

³² Se tomó en consideración el presupuesto asignado a cada convocatoria, aunque el financiamiento pudo variar por diferentes motivos, por un lado el ajuste de los proyectos sujeto a la dictaminación, la propia demanda de las OSC que puede rebasar el subsidio o puede quedar por debajo de lo estimado, los convenios con otras instancias gubernamentales federales o locales, además de las ampliaciones o reducciones presupuestales que en cada año modifican el presupuesto del PCS.

Cabe señalar, como se anotó en el capítulo IV, que durante la gestión de VFQ y FCH, se publicaron convocatorias específicas para ciertas localidades, por lo que las analizadas en 2012, cubren en su mayoría aquellas difundidas en los siete años anteriores.



Por lo anterior y para demarcar el nivel de análisis seleccioné el año 2012, en donde se emitieron 28 convocatorias a las que se les asignó un presupuesto de 406 millones de pesos, Tabla 5.1.

No obstante, la muestra de un año permanecía amplia en virtud de que se recibieron proyectos, tanto en las Delegaciones de la SEDESOL como en el

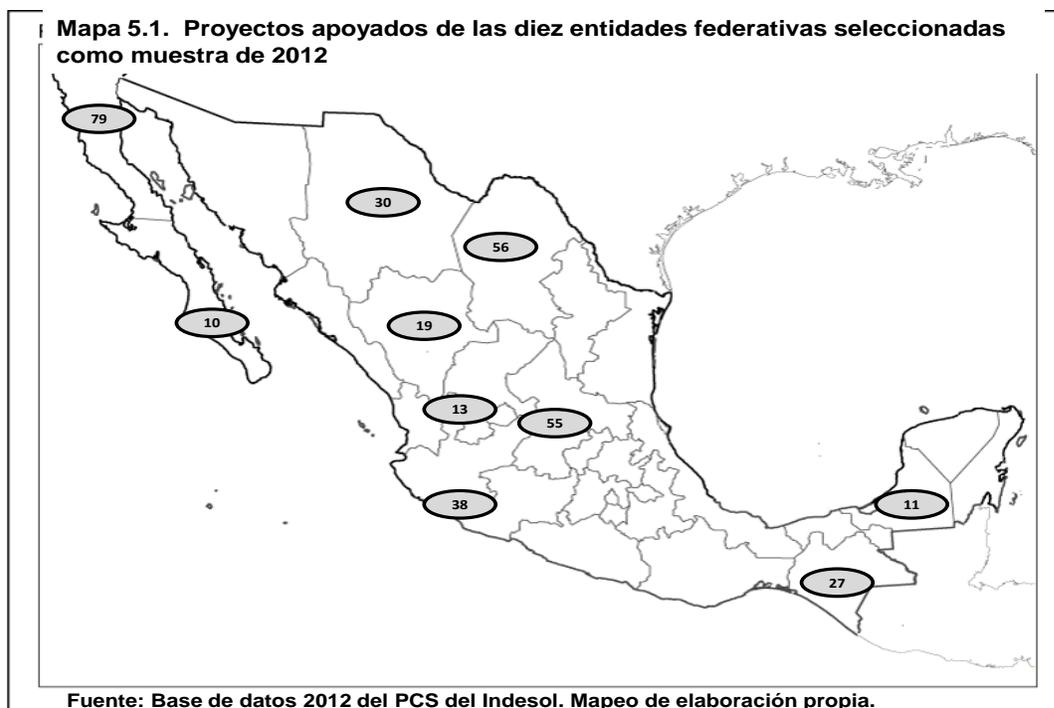
Tabla. 5.1. Comparativo del periodo 2005-2012 sobre el total de las convocatorias emitadas y el presupuesto asignado en millones de pesos.

	Convocatorias		Presupuesto	
	Total	2012	Total	2012
Tabla 1	11	9	1,750	288.1
Tabla 2	6		39	
Tabla 3	19	11	129.5	43.5
Tabla 4	12		96.2	
Tabla 5	12	8	270.7	74.5
Total	60	28	2,285	406.1

Fuente: Convocatorias del PCS. Cuadro de elaboración propia.

INDESOL, por lo se eligieron diez entidades federativas y únicamente los proyectos apoyados en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche,

Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato. De esta manera se redujo el universo, Mapa. 5.1.



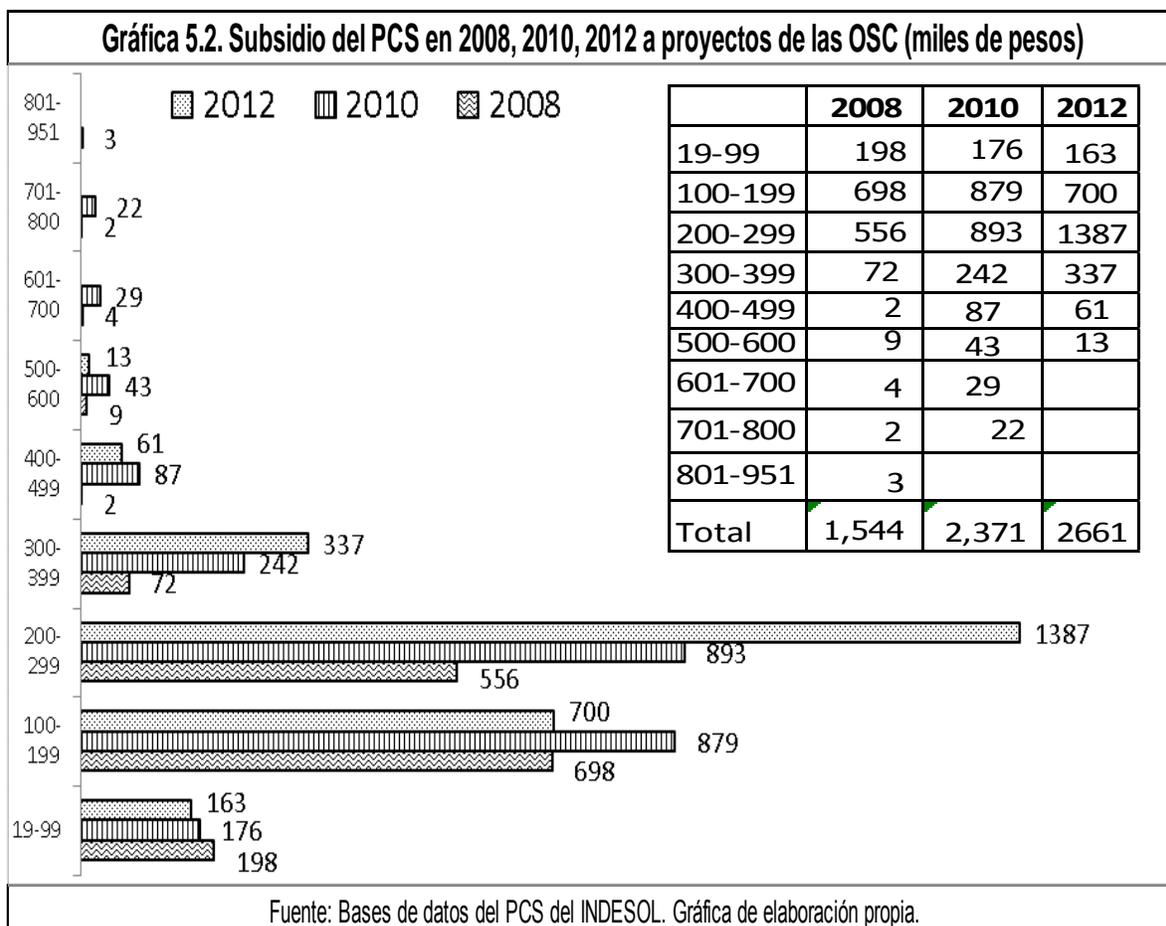
El insumo de información se obtuvo de las bases de datos del INDESOL con respecto al PCS del año 2012 y de las entidades federativas con proyectos apoyados.

Por la dificultad de identificar el perfil de los proyectos a través de un solo indicador, fueron analizados diferentes componentes de los apoyados: actor social, proyecto, objetivo general, diagnóstico, descripción, verificación de cumplimiento, mecanismos de evaluación, acciones de fortalecimiento, género, edad en rangos de (0-5, 6-12, 13-17, 18-29, 30-40, 41-59, mayores de 60).

Adicionalmente el financiamiento por entidad federativa y por proyecto, para comparar los apoyos en cada una de éstas.

V.3. Financiamiento

El subsidio es uno de los factores más significativos del PCS y éste tiene interpretaciones diferentes según el ángulo de observación, así la Gráfica 5.2., presenta, por un lado, el número de proyectos apoyados durante los años 2008, 2010, 2012. Así de 2008 a 2010 existe un incremento del 65% de proyectos subsidiados, de 2010 a 2012 aumenta un 12%.



Por otro lado, los rangos de financiamiento a los proyectos apoyados varían de forma relevante, ya que de 2008 a 2010 desaparecen los montos de apoyo por arriba de los 800 mil pesos y disminuyen aquellos por debajo de 99 mil, pero se incrementan todos los demás rangos de manera desproporcionada.

De 2010 a 2012 se eliminan los apoyos por arriba de 600 mil, se reducen aquéllos por debajo de 200 mil así como los de 400 mil a 600 mil, pero se elevan los que están por arriba de 200 mil y hasta 399 mil.

V.4. Tendencia política para el apoyo de proyectos

De tal manera que existe una tendencia política de apoyar más proyectos y por ende a más OSC, en el rango de 200 mil a 299 mil pesos para cada proyecto, así en 2012 el 52% se concentró en este rubro y el 26% entre los 100 mil y 199 mil pesos.

En 2010 el 74.3% estuvo entre los 100 mil y los 299 mil, el 10% de 300 mil a 399 mil. En 2008 el 36% estuvo ubicado de los 200 mil a los 299 mil y el 45% de 100 mil a 199 mil.

La Gráfica 5.2., compara el subsidio y las OSC apoyadas en los años 2008, 2010 y 2102, se confirma la hipótesis que entre mayor es la tensión entre la oferta temática gubernamental con recursos escasos y la demanda de apoyo a los proyectos de las OSC, menores son los subsidios asignados a más organizaciones.

Sin embargo, la hipótesis también comprendía otra alternativa que no aplicó, la que podría haber mayores subsidios asignados a menos organizaciones apoyadas.

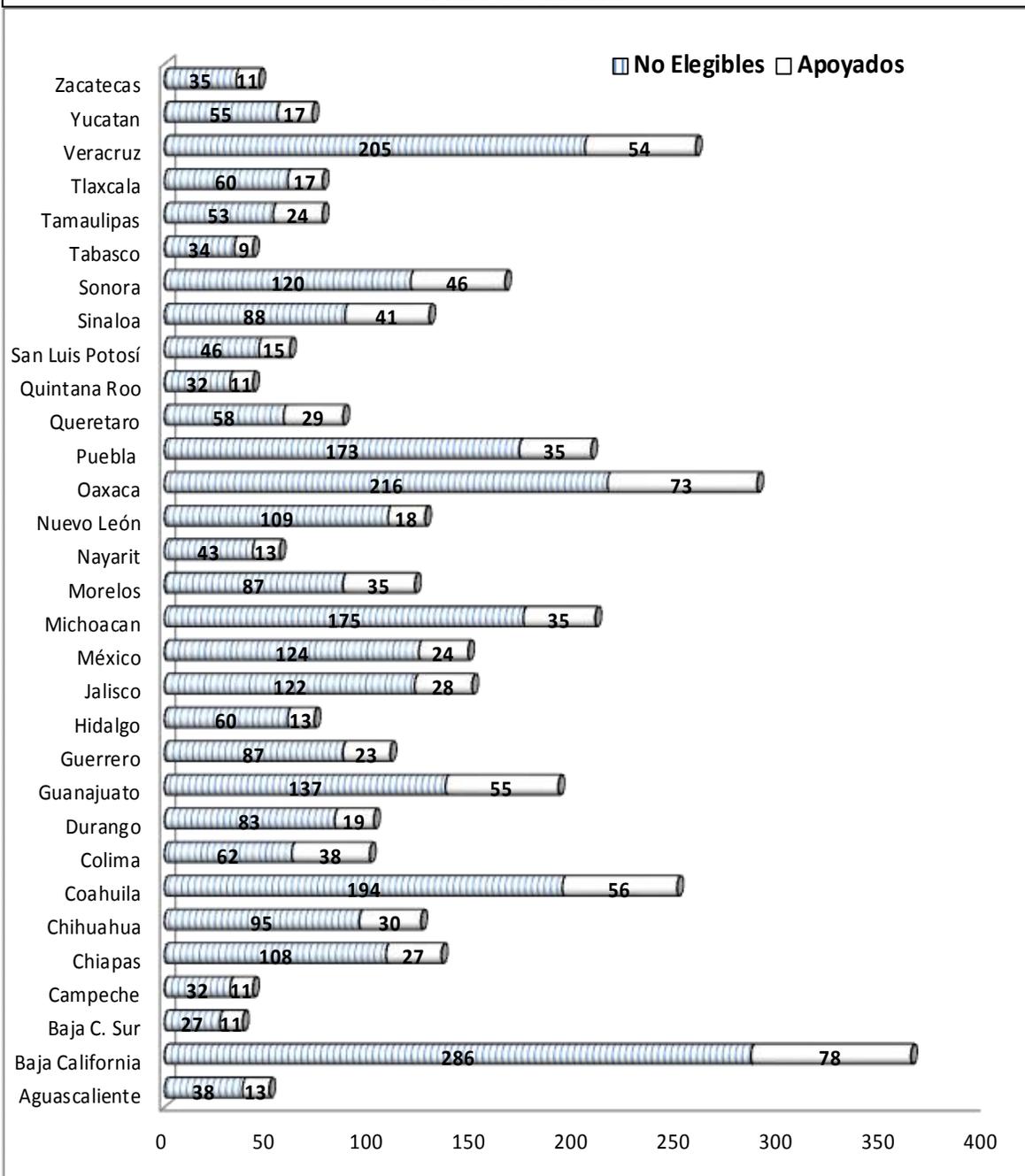
V.5. Tensión entre OSC y entidades federativas

A continuación, Gráfica 5.3., indica los proyectos apoyados y no elegibles durante 2012.

Baja California tiene 365 proyectos recibidos y apoyó a 79, sólo el 27% fueron dictaminados favorablemente, lo que significa que existen muchas organizaciones que solicitaron subsidios y que no sustentaron sus propuestas con base en las

Reglas de Operación del PCS, aunque existe la posibilidad de que estas OSC o sus proyectos, no sean de interés para el gobierno local.

Gráfica 5.3. Proyectos Apoyados y No Elegibles del PCS 2012 en las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas

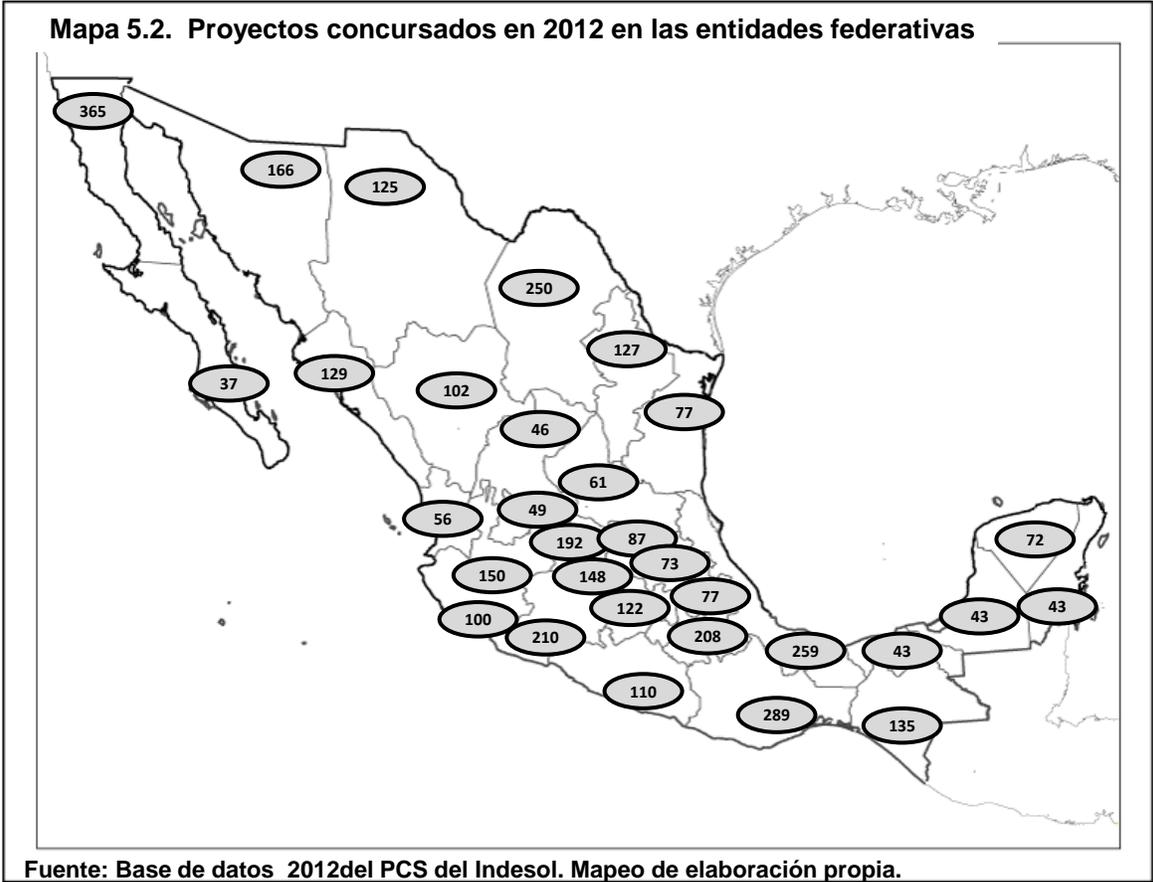


Fuente: Base de datos del PCS 2012 del INDESOL. Gráfica de elaboración propia.

En la segunda posición está Oaxaca con 289 proyectos presentados y únicamente 73 apoyados que representan el 23% de la demanda de las organizaciones. A continuación está Veracruz con 259 propuestas y el 26% de apoyados. Posteriormente tenemos a Michoacán y Puebla con 210 y 208 recibidos y subsidiados el 16% y 17%, respectivamente.

Guanajuato recibió 192 y apoyo al 40%, Sonora tuvo una demanda de 166 proyectos y subsidió al 27%, estado de México y Jalisco recibieron 148 y 150 para apoyar al 16% y 17%, respectivamente.

Las OSC que menos participaron o que existen muy pocas de ellas, están en las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas.



El apoyo diferenciado entre cada entidad federativa para las organizaciones que concursaron y que fueron subsidiadas y aquéllas que no fueron financiadas, demuestra la hipótesis en torno a que:

Las convocatorias del PCS y los proyectos apoyados de las OSC, evidencian la tendencia política y social de estos dos actores. Del lado del gobierno local a apoyar a un porcentaje mayor o menor de organizaciones y temas que le interesan, por parte de las OSC su interés de concursar y de hacerlo sobre ciertas temáticas.

V.6. Tensión entre entidades federativas y el subsidio asignado

A continuación se demuestra la hipótesis mencionada, ya que además plantea la posibilidad de que la coincidencia o divergencia entre la oferta y la demanda puede obedecer a intereses políticos y sociales del momento y no a una racionalidad de los indicadores, dimensiones y complejidad de la problemática social.

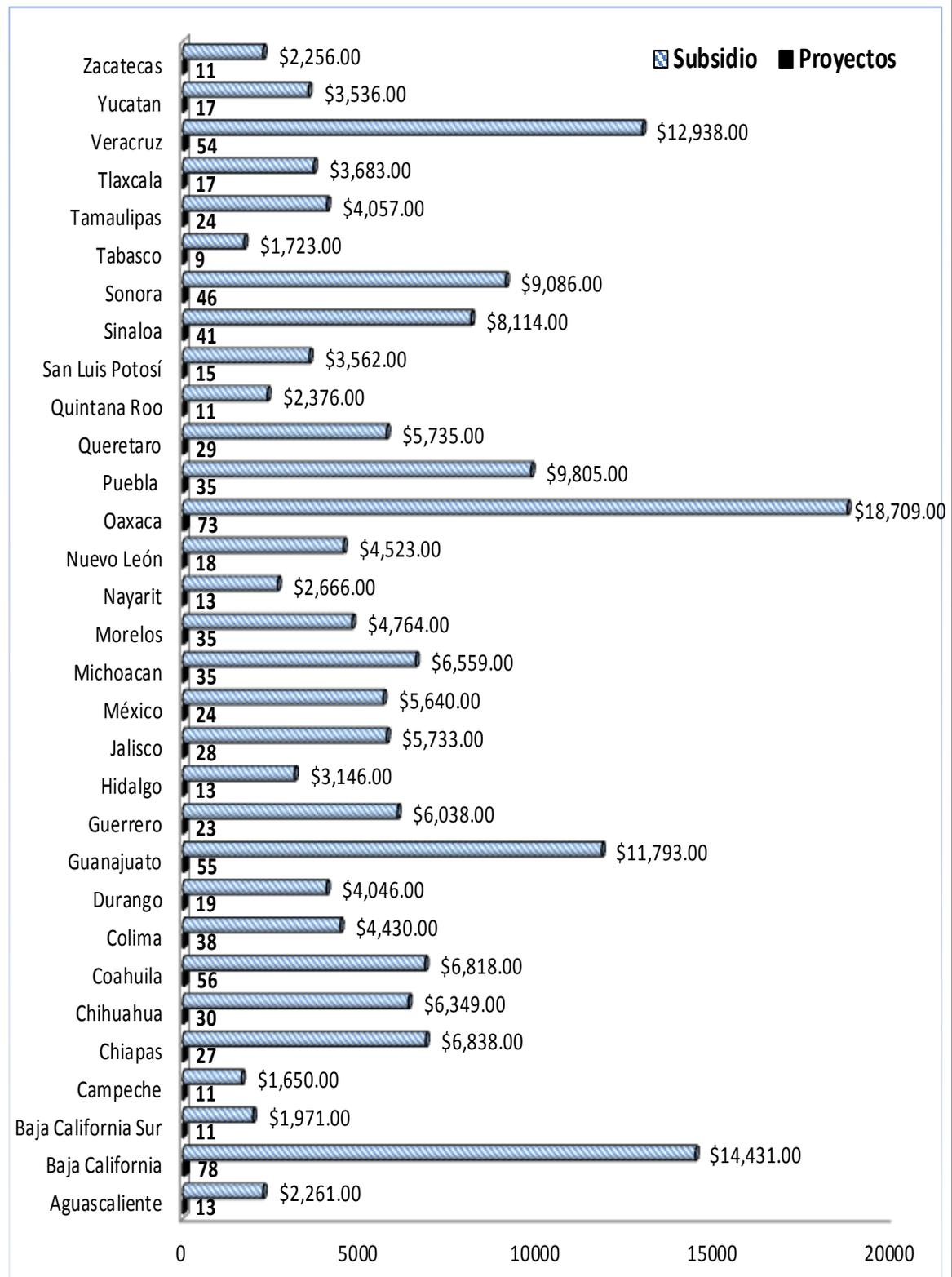
Queda evidente la desproporción en el financiamiento entre las entidades federativas y el desbalance entre las OSC apoyadas en cada localidad.

El porcentaje promedio de apoyo a las OSC vía subsidio del PCS en 2012, demuestra la hipótesis de la tensión entre los recursos escasos del PCS y la demanda de las OSC. Fueron detectados subsidios a organizaciones que oscilan entre los 500,000 y los 182,000 pesos por proyecto u organización.

El presupuesto más alto asignado a OSC fue en Puebla para 35 proyectos apoyados con 18,7 millones de pesos, con medio millón de pesos en promedio para cada uno, el 17% de los que concursaron.

Le sigue Baja California con 14,4 millones repartidos entre 79 proyectos u OSC, con un promedio de 182 mil cada uno.

Gráfica 5.4. Proyectos Apoyados y Subsidio (miles de pesos) otorgado del PCS 2012 en las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas



Fuente: Base de datos del PCS 2012 del INDESOL. Gráfica de elaboración propia.

Veracruz repartió 12,9 millones de pesos entre 54 proyectos con 234 mil pesos en promedio cada uno, del 25% de la demanda de las OSC. Guanajuato asignó 11,7 millones de pesos entre 55 proyectos a 214 mil pesos en promedio por propuesta del 44% que solicitaron recursos.

Chiapas y Chihuahua distribuyeron aproximadamente 250 mil y 210 mil, respectivamente, a cada proyecto que dictaminaron favorablemente, el primero al 20% de la demanda de las OSC y el segundo al 24% en la localidad.

De los 185 millones del subsidio asignado a los estados, el 45.8% está en siete entidades federativas: 10.1% fue para Oaxaca (1), 7.8% a Baja California (2), 6.9% a Veracruz (3), 6.4% a Guanajuato (4), 5.3% a Puebla (5), 4.9% Sonora (6), 4.4% a Sinaloa (7).



Fuente: Base de datos del PCS del INDESOL, 2012. Mapa de elaboración propia

Cuatro entidades del Pacífico, uno del Golfo y dos del Centro de la República.

V.7. Tensión entre la oferta gubernamental y la demanda social

La oferta gubernamental está representada por las convocatorias y la demanda de las OSC con los proyectos que concursan. Los objetivos de los proyectos pretenden incidir en diferentes sectores, desde la capacitación-educación, alimentación u orientación legal o psicológica, hasta terapias y rehabilitación.

La diversidad de propósitos complejiza la identificación del perfil de las organizaciones civiles, que generalmente cubren la expectativa de las convocatorias de atender ciertos temas o problemas sociales.

Sin embargo, la gran mayoría de los proyectos abordan diversas áreas de atención y solicitan equipamiento en su infraestructura, a veces para su actualización, aunque en ocasiones, y no son las menos, para la instalación propiamente de la OSC.

Con este razonamiento pretendo comprobar la hipótesis relativa a sí el análisis comparativo durante 2005 – 2012 es congruente entre la oferta del INDESOL, la demanda de las OSC en las convocatorias del PCS y el diagnóstico social de México, entonces legitimaría la corresponsabilidad, de ambos actores, para atender a la población en condiciones de deterioro social.

La hipótesis establece que solamente con la condición de que coincida la oferta con la demanda para resolver la pobreza, vulnerabilidad, exclusión, desigualdad y marginación, podríamos suponer que la corresponsabilidad es legítima.

El hecho estriba en que una gran cantidad de proyectos, aunque aparentemente van a beneficiar a grupos vulnerables o excluidos o marginados, en realidad pretenden obtener un beneficio propio, al menos en un inicio.

Una tendencia significativa es la necesidad de equipo de cómputo o la rehabilitación y mantenimiento de sus instalaciones, aparecen requerimientos de contratación de personal especializado y la triangulación del subsidio para apoyar a otras organizaciones o para delegarles a éstas las actividades que se propone realizar la OSC que concursa y que establece en los objetivos y metas del proyecto.

Lo anterior, no necesariamente es una debilidad, depende de la expectativa del proyecto de la OSC.

Por la evidencia del perfil de las OSC a través de sus propuestas en los proyectos que concursan, se abrió un sector denominado “Sensibilización”, éste representa

un alto porcentaje de las propuestas y por ende de las organizaciones de la sociedad civil, con altos montos de subsidio del PCS.

La tendencia evidente es que buscan conscientizar por medio de conferencias, pláticas o talleres, acerca de problemas como la discriminación, la equidad de género, la obesidad, la nutrición, la violencia intrafamiliar. Sin embargo, son acciones ambiguas de impacto dubitable.

Podemos asegurar que la hipótesis que sirvió de eje para investigar a las OSC, comprueba que las convocatorias del PCS y los proyectos apoyados de las OSC, manifiestan la tendencia política y social de estos dos actores, ya que la coincidencia o divergencia entre la oferta y la demanda puede obedecer a intereses políticos y sociales del momento y no a una racionalidad de los indicadores, dimensiones y complejidad de la problemática social.

V.8. Las OSC por estado de la República Mexicana

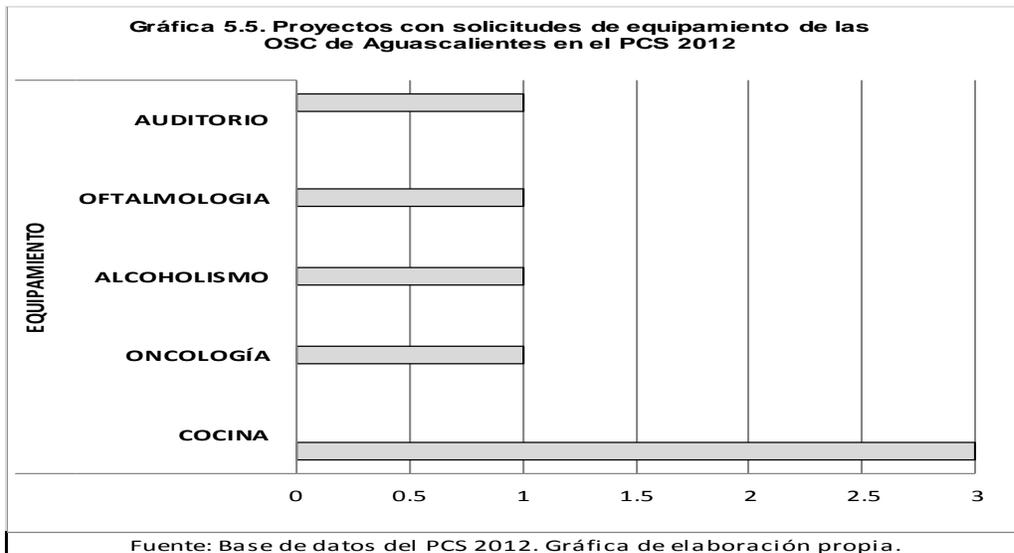
El análisis de la información contenida en la base de datos del PCS 2012 por entidad federativa, nos permite segmentar a las OSC por sector de interés, con objeto de identificar el perfil local de esas organizaciones y los temas que le preocupan o que más le atraen, así como a la población beneficiaria.

Aguascalientes

En el estado de Aguascalientes se apoyaron 13 proyectos, Tabla 5.2., siete relacionados con el sector salud, de los cuales tres requerían equipamiento dentro de las organizaciones, para la atención de afecciones en vista, de cáncer y alcoholismo; cuatro relativos a la alimentación, tres de ellos para equipar cocinas y; dos en cultura, de ellos un auditorio. Gráfica 5.5.

Tabla 5.2. Sector de los proyectos de las OSC en Aguascalientes en el PCS 2012	
Sector	Proyectos
ALIMENTACIÓN	4
SALUD	7
CULTURA	2

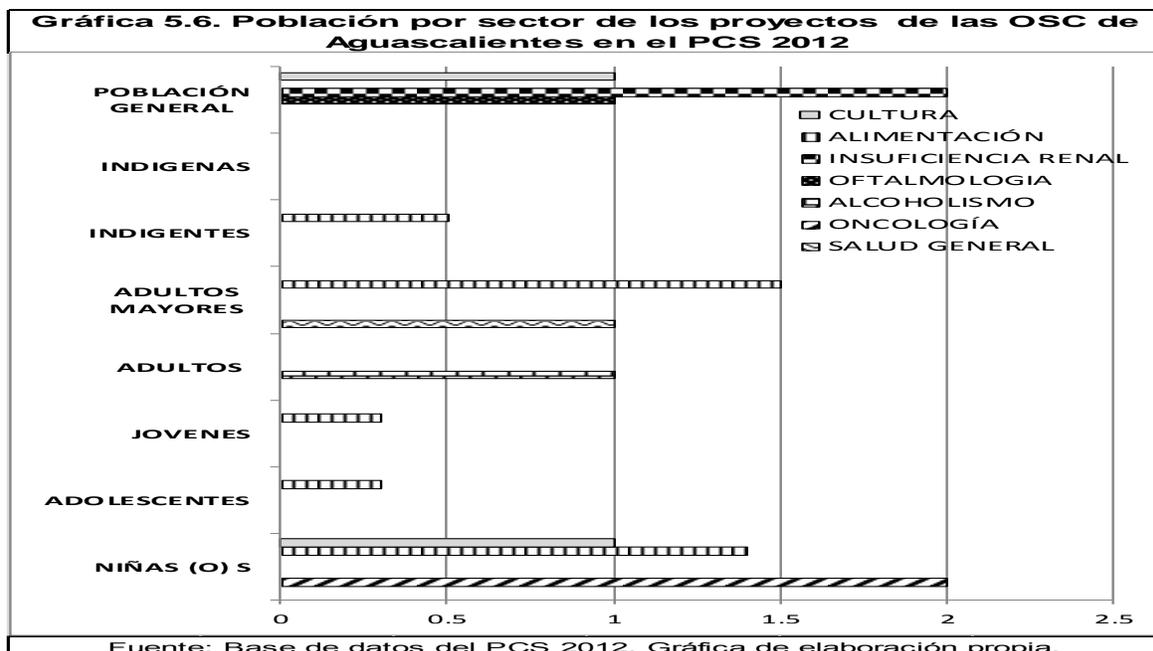
Fuente: Bases de datos del PCS 2012.
Cuadro de elaboración propia.



Asimismo, de los trece proyectos, tres consideraron a la población en general en aspectos culturales y problemas de riñón y ojos, la alimentación consideró a todos los públicos a excepción de indígenas y adultos, el cáncer sólo a niña(o)s, la salud en general únicamente para adultos mayores.

Con esta panorámica se asegura que el 53% de las OSC solicitaron apoyo para equiparse, también el 53% está dirigida a la salud y el 31% a la alimentación. En la salud la tensión y la intención están en que dos proyectos quieren atender la insuficiencia renal y dos el cáncer.

En la alimentación prácticamente toda los grupos de la población intervienen. Aquí el punto de ruptura, en un escenario que delimite el campo de actuación del PCS, podría ser apoyar a más organizaciones y proyectos relacionados con la salud y la alimentación, marginar a las que consideren aspectos culturales y de adicciones, dejando a las instancias de gobierno, ambos temas: SEP y Comisión Nacional contra las Adicciones, Conadic.



De los trece proyectos analizados en Aguascalientes, dos organizaciones fueron apoyadas en dos de sus proyectos:

La Fundación Bolo, para tratamientos oncológicos de niña(o)s y un vehículo, con un subsidio de 250 mil cada uno, para recibir medio millón de pesos.

La Ciudad de los Niños de Aguascalientes, para renovar la cocina con equipo de congelamiento y acondicionar el auditorio, con 250 mil cada proyecto y recibir del PCS medio millón de pesos durante 2012.

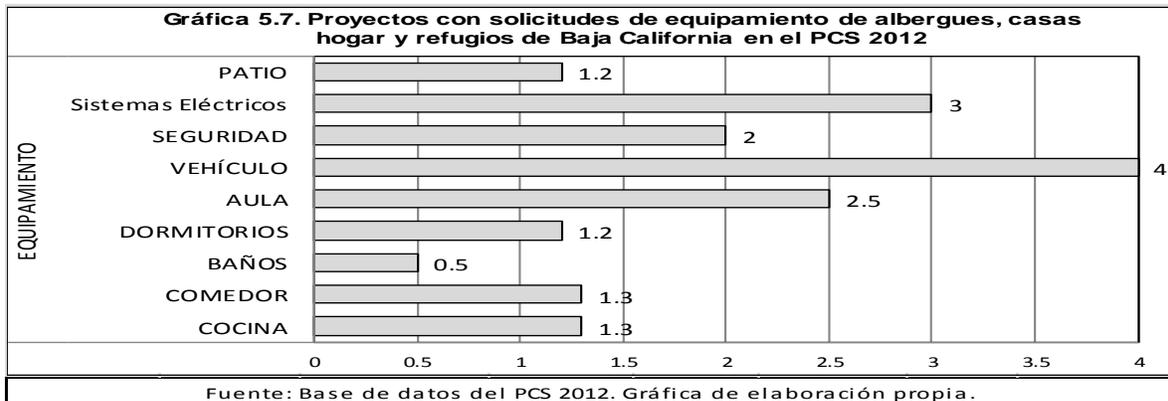
Baja California

En el estado de Baja California (BC) se apoyaron 79 proyectos, Tabla 5.3., quince, 19%, de albergues, casa hogar y refugios; cincuenta y uno, 64% para el sector educación, 9 en alimentación y cuatro en salud. Si bien las OSC tienen diferentes campos de actuación, la identificación esencial se hizo de acuerdo al propósito del proyecto.

Tabla 5.3. Sector de los proyectos de las OSC en Baja California en el PCS 2012

Sector	Proyecto
ALBERGUE/CASA HOGAR/REFUGIO	15
EDUCACIÓN	51
ALIMENTACIÓN	9
SALUD	4

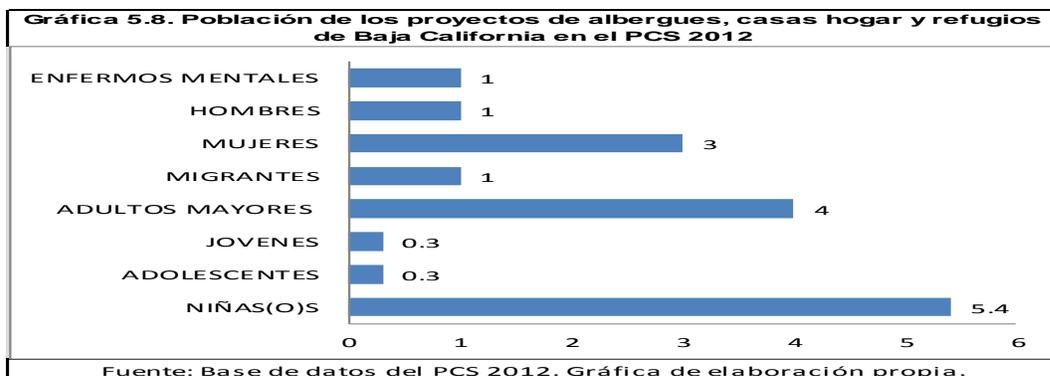
Fuente: Bases de datos del PCS 2012. Cuadro de elaboración propia.



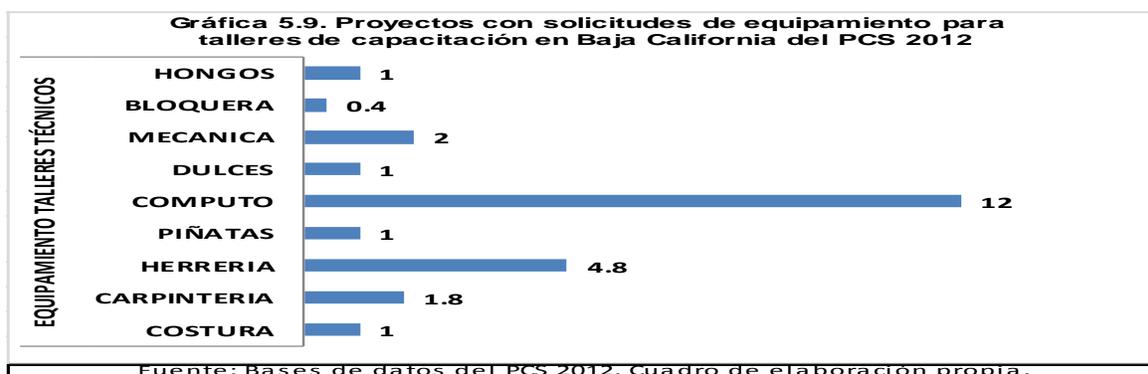
En Baja California por la relevancia que adquieren los proyectos presentados por las organizaciones tipificadas como albergues, casas hogar y refugios, Gráfica 5.7., es que se hizo una clasificación especial con el fin de identificar la orientación que persigue el apoyo del subsidio del PCS, así podemos apuntar que de dieciséis organizaciones, cuatro piden vehículos para trasladar a sus beneficiarios, a tres OSC les interesa las aulas en sus instalaciones.

Cabe señalar que las fracciones 0.5, 1.3, 2.5, se establecieron para identificar que una organización está interesada en dos, tres o cuatro diferentes equipamientos, a dos organizaciones les interesa cámaras de seguridad y a dos el sistema eléctrico para aire acondicionado en dormitorios y para ahorro de energía, dos solicitan apoyo para comedores, cocinas y dormitorios.

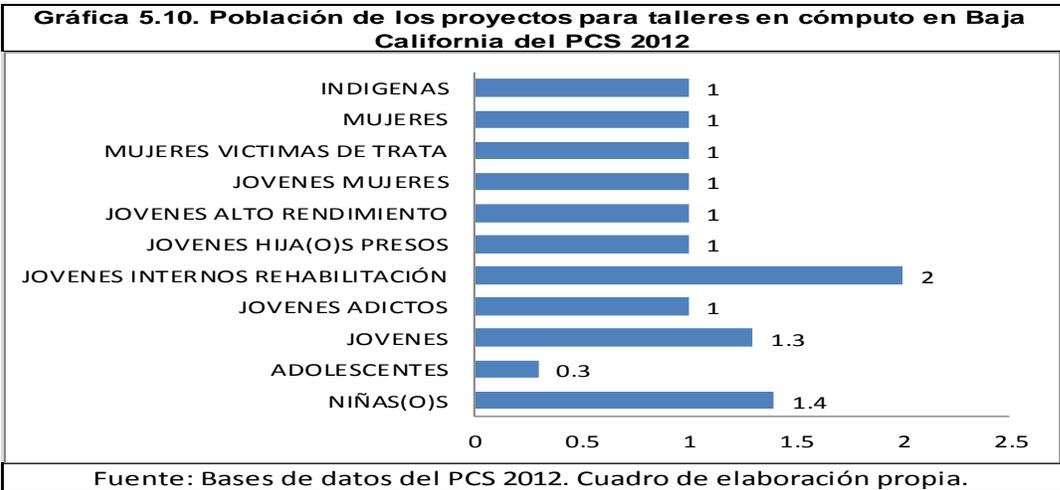
La población de estos albergues en BC tuvo una mayor incidencia para niñas y niños con el 34% y adultos mayores con el 25%, tres proyectos 19% están dirigidos exclusivamente a mujeres por causas de trata de personas, violencia y para cuidadoras de enfermos terminales, el proyecto para hombres es por motivo de adicciones. Gráfica 5.8.



En el sector educación se ubicaron 25 proyectos, el 48% dirigidos a la capacitación técnica, entre ellos doce organizaciones solicitaron subsidio para la adquisición de computadoras e instalaciones para tal fin, hubo ocho interesadas en impartir talleres de herrería y cuatro más en carpintería. Las fracciones 0.4, 1.8, 4.8, se refieren a que las OSC presentaron proyectos que involucran talleres en diferentes especialidades.



La población que propusieron atender las OSC a través de talleres de cómputo y que fueron los de mayor interés en BC, se observa en la Gráfica 5.10., en donde las mujeres son consideradas en tres proyectos, en uno para víctimas de trata, y para jóvenes de ambos sexos, están los de alto rendimiento, hija(o)s de presos e internos en rehabilitación y adictos, las fracciones 0.3, 1.3, 1.4, corresponden a los proyectos que establecen diferentes beneficiarios.



Dentro del sector educación se localizaron 24 talleres de sensibilización, de los cuales siete solicitaron equipamiento, dos para la compra de vehículos, dos para salones, uno para oficinas, uno para instrumentos musicales, uno para baños y escaleras.

Cinco proyectos 22% relacionados en temas de discapacidad, tres 13% en violencia de género, tres 13% en música y tres 13% para asistir a foros culturales, tres 13% sobre adicciones, dos 7% para ecología.



Con respecto a los proyectos dirigidos a sensibilizar, fue atendida la siguiente población: cinco a niñas y niños, cuatro a niñas y niños discapacitados, cuatro a jóvenes mujeres y hombres, tres exclusivos para mujeres, dos para generales, dos para comités de vecinos, uno para mujeres víctimas de violencia, uno para jóvenes adictos, uno para hombres adictos, uno para familias de discapacitados, uno para profesores de discapacitados y dos para niñas y niños discapacitados.

Sobre los niños y niñas discapacitados fueron seis proyectos que consideraron a los profesores o familiares. Dos proyectos para todo tipo de población y dos para aspectos vecinales o comunitarios.



Los proyectos clasificados de sensibilización (24) y aquellos de cómputo (10), de los 79 apoyados por el PCS representan el 43% del total, si lo traducimos a subsidio, en promedio 200 mil por proyecto, tendríamos 6,8 millones dedicados a este tipo de actividades y a OSC dedicadas a ese perfil funcional.

Por último, en BC se apoyaron nueve proyectos sobre alimentación y cuatro relativos al tema de salud. Para el primero, cuatro requirieron infraestructura para cocinas y comedor, dos para huertos y dos para suministro de alimentos.

La población atendida en alimentación fueron niñas y niños, madres de familia y víctimas de violencia, migrantes y adictos. En salud a la población en general y en particular a cuidadoras de pacientes terminales y adictos, solicitaron la remodelación de una aula, un vehículo, material para odontología y el mantenimiento de un cancha deportiva.

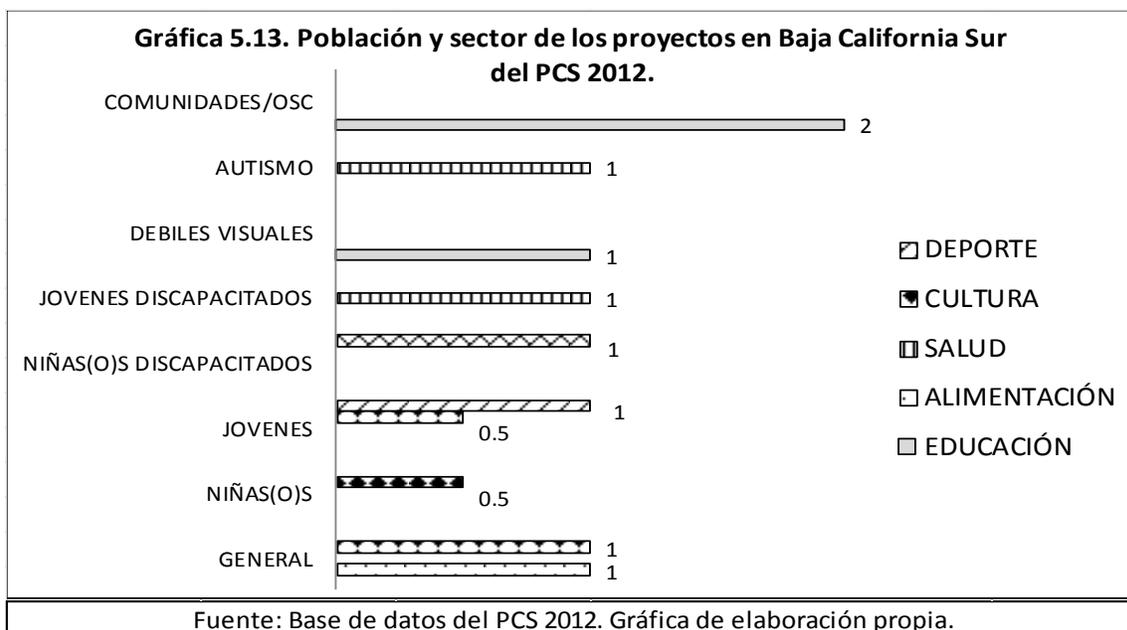
De los setenta y nueve proyectos analizados en Baja California, nueve organizaciones fueron apoyadas en dos de sus proyectos:

- Casa Hogar Sión para alimentos y equipo de cómputo con un subsidio de 299,802 y 289,270, respectivamente, para recibir 589,072.
- Centro de Aprendizaje y Convivencia A.C., para talleres de sensibilización para niños de educación primaria y personas con discapacidad con 131,820 y 149,220.
- Centro de Prevención y Rehabilitación para Jóvenes y Adultos, Vivir con Esperanza A.C., para un taller de herrería y uno de cómputo con 150,000 cada uno.
- Asociación civil DARE se le apoyó con un vehículo y el equipamiento de una cocina con 187,950 y 150 mil, para hombres adultos con problemas de alcoholismo y drogas.
- La Fundación de Apoyo para Niños Especiales Jesús Eduardo Torres, A.C., que atiende a niña(o)s con discapacidad, en el área física, psicológica, emocional y social, y para padres y hermanos de los mismos, con 150,000 para cada uno de los proyectos.
- La Fundación Proyecto Redes Música y Arte I.A.P., presentó también dos proyectos que fueron apoyados para asistencia a conciertos y talleres instrumentales y orquestales a niños y jóvenes, con 247,165 y 150 mil, cada uno.
- Por su parte el Museo Interactivo Tijuana, A.C., solicitó visitar espacios educativos y culturales para niños y aquellos con discapacidad auditiva en actividades educativas del medio ambiente, 250 mil y 150 mil, respectivamente.

- La Red Binacional de Corazones, A.C., que proporciona asesoría médica, jurídica y social a víctimas de trata de personas en la modalidad de explotación sexual, requirió equipar la casa albergue con 3 cámaras de seguridad, además de un vehículo, computadoras y proyector, con un subsidio de 250 mil y 245,200, cada proyecto.
- La Sociedad Cultural Impulsora de Bienestar Social, A.C., que atiende adultos mayores en el albergue, solicitó la remodelando de techos, paredes y pisos de sus habitaciones y áreas compartidas, para alimentación, atención médica hospitalaria, psicológica, cuidados personales y de aseo personal y general, además para una subestación eléctrica, la cantidad de 253 mil y 245,789.

Baja California Sur

En BCS se apoyaron diez proyectos que corresponden al mismo número de organizaciones, resaltan dos proyectos de capacitación dirigidos a OSC y a grupos comunitarios, de los ocho restantes, dos se interesaron por el deporte y tres en la cultura, sólo uno en alimentación y dos en salud, uno para jóvenes discapacitados y otro para autistas.



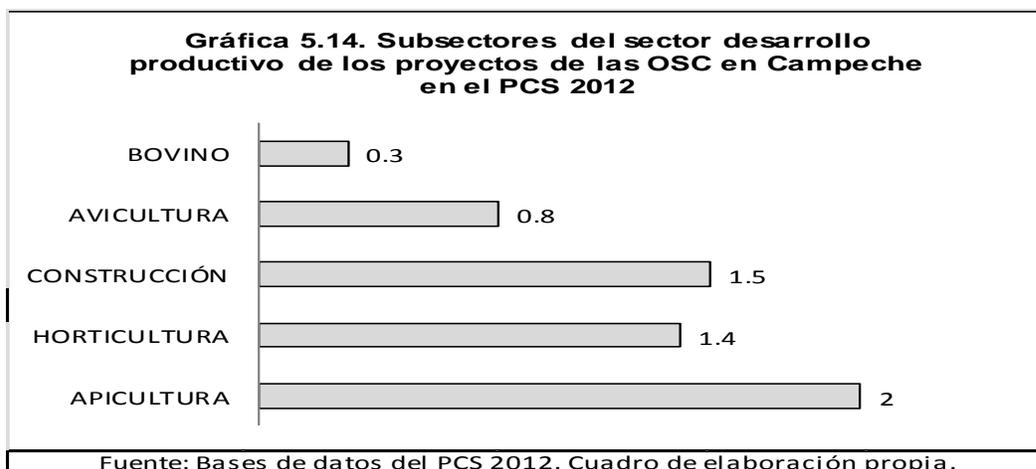
De los diez proyectos, la mitad solicitó equipamiento, los de educación maquinaria y herramientas para artesanía en barro y computadoras, el de salud para rehabilitación de discapacitados, uno de cultura requirió un vehículo y uno de deportes con bicicletas y rampas. La fracción 0.5 de la gráfica 5.13, corresponde a proyectos que definieron más de un tipo de beneficiarios.

Existe un caso de alimentación en el que se apoyó a la Fundación Lanctot, A.C., con 224,450, pero esta organización señaló que el objetivo del proyecto era para instrumentarlo en el Centro Comunitario BOE, es decir, la Fundación es un intermediario del Centro, de los recursos del PCS.

Campeche

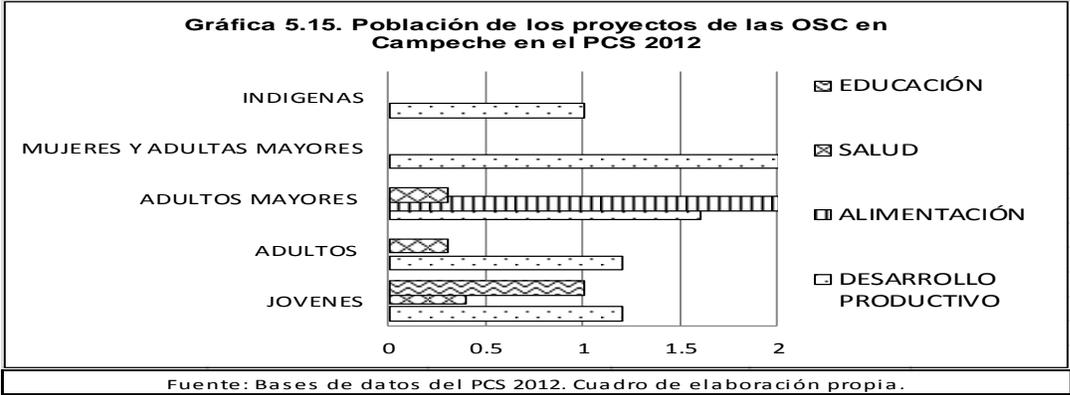
El estado de Campeche presenta una cualidad no manifiesta en las anteriores entidades federativas, por lo menos no evidente, como fue la tendencia al desarrollo productivo en los subsectores que se exponen en la Gráfica 5.14.

De los once proyectos apoyados con recursos del subsidio, dos están dirigidos a la apicultura y tres más distribuyen su atención entre la horticultura, avicultura y bovinos, adicionalmente a uno en específico le interesa la autoconstrucción con adobe y otro combina la construcción de corrales para aves y la avicultura, así las fracciones 0.3, 0.8, 1.4 y 1.5, representan la variedad de intereses de los proyectos por diferentes subsectores.



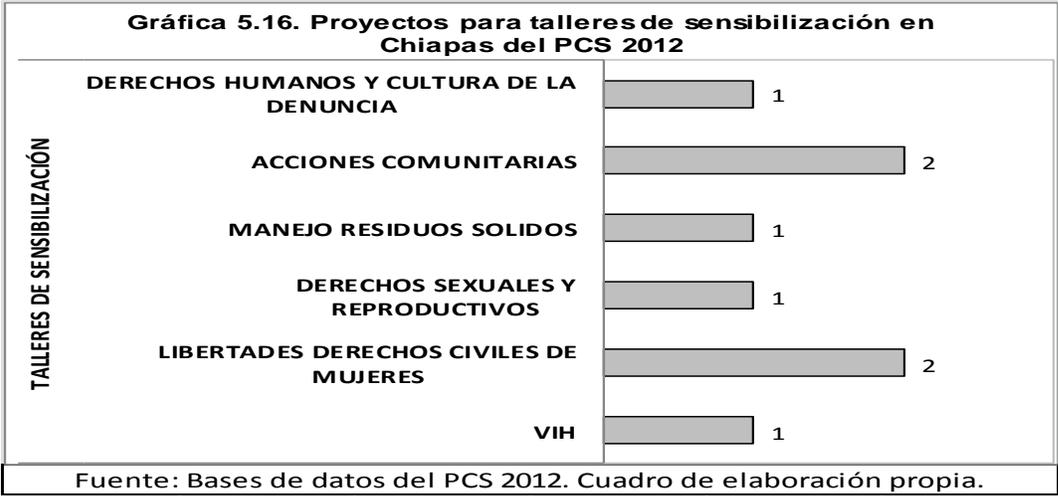
Con respecto a la población de los proyectos, presentados en el PCS 2012, en Campeche, los que abordan temas productivos permean todos los grupos etarios manifiestos en la Gráfica 5.15.

La educación sólo impacta en jóvenes, la salud en jóvenes, adultos y adultos mayores, la alimentación únicamente a adultos mayores. A los indígenas se les considera en la construcción con adobe.



Chiapas

En el estado de Chiapas se apoyaron 27 proyectos de los cuales 8 se dirigieron a sensibilizar, cuatro sobre derechos, dos en acciones comunitarias o redes, uno en inmunodeficiencia y otro en residuos sólidos.



La población beneficiaria, de esta sensibilización, fueron dos proyectos a indígenas relativos a la recolección y el aprovechamiento de material de desecho.

Otro sobre capacidades técnicas y personales de parteras y promotoras de la Red Tan Unen en acciones comunitarias, uno exclusivo a mujeres, dos a jóvenes y adultos.

Gráfica 5.17. Población de los proyectos para talleres de sensibilización en Chiapas del PCS 2012

POBLACIÓN TALLERES DE SENSIBILIZACIÓN	GENERAL	1	
	INDIGENAS		2
	JOVENES Y ADULTOS	1	
	JOVENES Y ADOLESCENTES	1	
	MUJERES	1	
	PERSONAS VIH/FAMILIARES/TRABAJADORES SALUD	1	

Fuente: Bases de datos del PCS 2012. Cuadro de elaboración propia.

En Chiapas se presentaron 9 propuestas para proyectos productivos, Gráfica 5.18., dos de ellos acerca de hortalizas, dos sobre aves y una relacionada con corrales, la otra de producción integral de traspatio (lombricomposta, aves y animales menores).

Gráfica 5.18. Proyectos productivos en Chiapas del PCS 2012

SUBSECTOR PRODUCTIVO	HONGOS ZETA	1	
	BORDADOS ARTESANALES	1	
	FRUTAS DESHIDRATADAS	1	
	PANIFICACIÓN	1	
	GRANJAS INTEGRALES	1	
	GRANJA AVICOLA	1	
	HORTALIZAS		2
	TEXTIL	1	

Fuente: Bases de datos del PCS 2012. Cuadro de elaboración propia.

Con respecto a la población atendida, dos proyectos dirigidos a indígenas para talleres de corte y confección, y de hortalizas, los tres proyectos para mujeres versan sobre la industrialización y comercialización de frutas, granjas integrales de traspatio y producción y comercialización de bordados artesanales.



En Chiapas se apoyaron cinco proyectos en salud que atienden problemas relacionados con: uno en fogones ahorradores de leña, plantas medicinales y hortalizas; tres proyectos en suministro de medicamentos para enfermedades gastro, crónicas degenerativas, respiratorias, diabetes; otro en oncología y uno más en el manejo y procesamiento de herbolaria medicinal local. Dos relacionados con la instalación de cisternas, baños y fosas séptica.

En el sector educación se encontraron cuatro proyectos de OSC vinculados a lingüística y cultura para personas con síndrome de down y discapacidad intelectual:

- Uno en música para niños huérfanos indígenas en el Albergue Infante Salesiano.
- Un proyecto en lectoescritura, construcción ecológica y creación artística.
- por último un proyecto para profesionalizar a OSC en dirección y gerencia social, impartido por Fundación Merced, A.C.

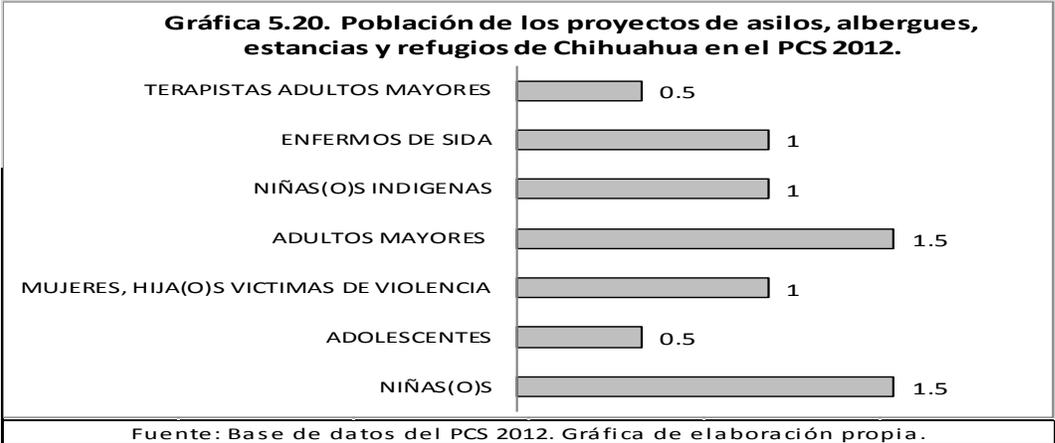
Cabe señalar, que tanto el albergue infantil como la fundación antes referidas, no son los que solicitan el apoyo sino que es Promotora Ahrtz Performance, A.C., y Villa Mornese Promoción Integral de la Joven Chiapaneca, A.C., quienes son intermediarias de los recursos.

Chihuahua

En el estado de Chihuahua se apoyaron, con el subsidio del PCS 2012, treinta proyectos, de los cuales, siete OSC fueron en donde cohabitan los beneficiarios, Gráfica 5.20, dos para asilos de adultos mayores, uno para la preparación de dietas y medicamentos, el otro para terapias físicas y rehabilitación.

Dos refugios, uno para niñas y niños, otro para adolescentes sobre alojamiento, alimentación balanceada, diagnóstico y atención psicológica, otro más para mujeres, hijos e hijas víctimas de violencia, sobre alimentación, apoyo interdisciplinario, materiales de aseo personal y limpieza, equipamiento de dormitorios, área de recreación, cocina y servicios.

Dos albergues, uno para enfermos de sida para el cuidado y monitoreo médico, nutricional y psicológico, así como prevención secundaria; otro para niños y niñas indígenas con uniformes, materiales escolares, insumos de higiene personal y servicios de asistencia social. Cabe mencionar que este proyecto solicitó apoyo para el pago de honorarios de dos profesionales durante siete meses.



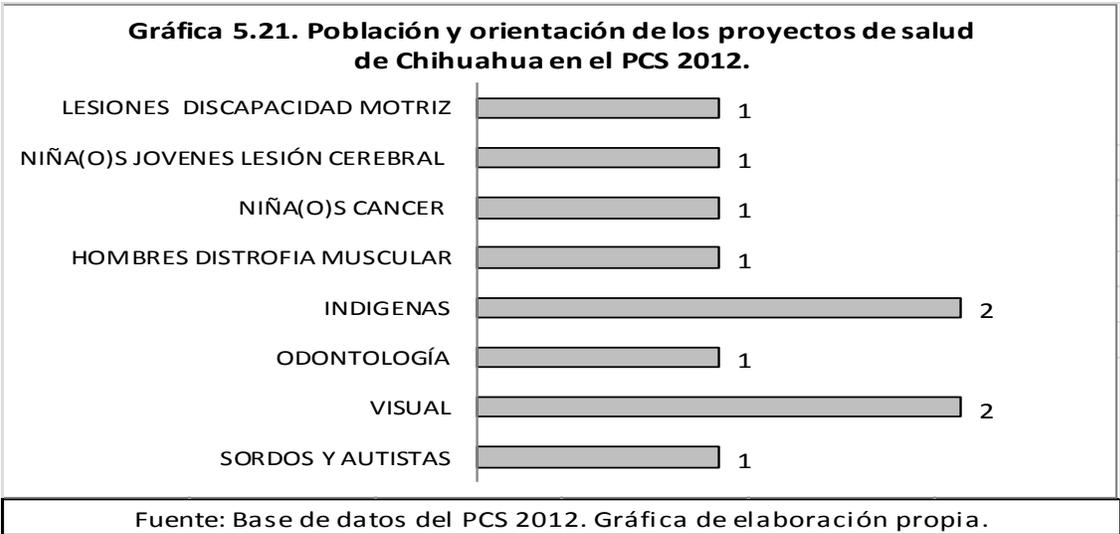
Se cuenta con un estancia infantil para alimentación, servicios psicológicos, reemplazo del equipo en el área de cocina y la adquisición de mobiliario, materiales y equipo para reforzar el área de seguridad, sala de tareas, área de psicología y área deportiva.

De los treinta proyectos apoyados en Chihuahua, diez de ellos están dirigidos a la salud, independientes a los refugios y asilos antes mencionados, que obviamente permean el tema de la salud porque su población ahí cohabita.

Los diez proyectos en salud son diversos con dos proyectos para indígenas, uno de la Institución Providencial de México, A.C. que está referido a acciones curativas, preventivas y de promoción de la salud, a través de la Clínica San Carlos de Norogachi y los dispensarios de Rajochiqui y Agua Puerca.

El otro por medio de grupos de brigada médica de especialidad de la organización Hospitales de la Tarahumara, A.C.

De los diez proyectos dos solicitan apoyo para vehículos y uno para el equipamiento y renovación de mobiliario de rehabilitación y fisioterapia.



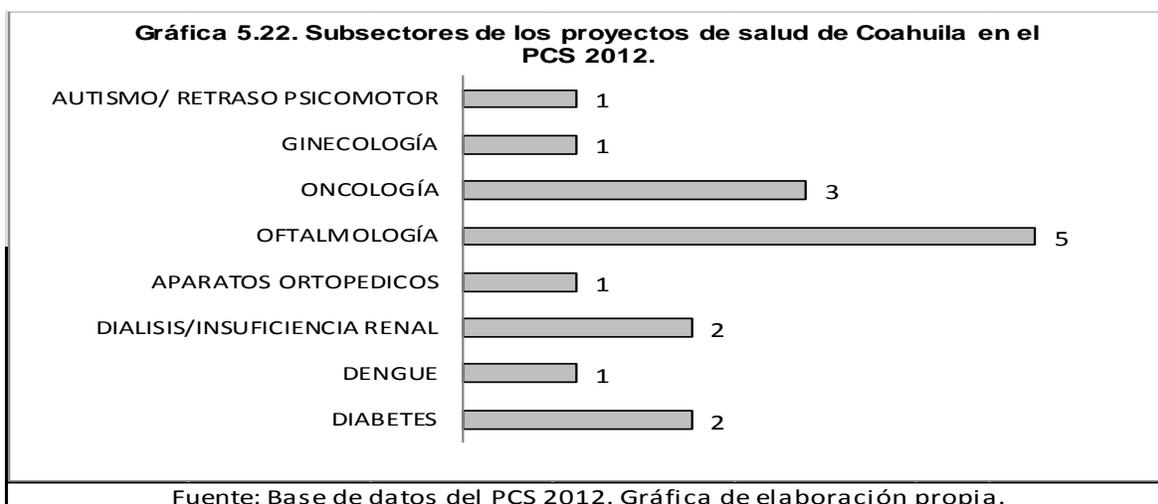
Ocho proyectos han sido clasificados de sensibilización:

- Creación de clubes formativos para niños, adolescentes y jóvenes.
- Talleres de autoempleo, actividades artísticas, intelectuales y de orientación para público en general.
- Derechos de discapacitados para público en general.
- Sobre sexualidad para adolescentes.
- Talleres culturales, deportivos y de capacidades para niñas y niños, adolescentes.
- Talleres uso y abuso de drogas para niñas y niños, adolescentes.
- Atención psicológica, trabajo social y asesoría legal para personas que han vivido violencia.
- Servicios educativos, actividades culturales y deportivas para jóvenes, niños y adultos.

Fueron propuestos dos proyectos en alimentación, uno dedicado a recolección de viveres para padres con hijos internados en el Hospital Infantil y población indígena y el otro también en recolección de alimentos y traslado de niños y niñas, para lo que se solicitan un vehículo.

Coahuila

En el estado de Coahuila se apoyaron, con el PCS 2012, cincuenta y seis proyectos, de los cuales dieciseis se orientaron al sector salud, el 31.2% fue para apoyar aspectos visuales, tres para lentes, uno para rampas, piso y paredes, otro para cataratas.



Llama la atención que el proyecto sobre Dengue pretendió valorar a candidatos a ser estudiados clínicamente por dengue y obtener el resultado de la prueba de NS1 y el registro de los datos clínicos de los pacientes antes y después de la administración del antibiótico.

Este proyecto es delicado porque está en un campo científico de prueba de un medicamento que debe ser controlado por la Secretaría de Salud a nivel federal.

También un proyecto, susceptible de análisis, es el de oncología, para la adquisición y suministro de pelucas, prótesis, brassiere (post-mastectomía), estudios clínicos, medicamentos, viáticos y servicios funerario, que es para un propósito estético y que parecería que sale del ámbito esencial del PCS.

El otro proyecto es para la adquisición de medicamentos para el dolor.

Otro tema es el proyecto que suministró medicamentos y sillas de ruedas, andadoras, bastones, muletas.

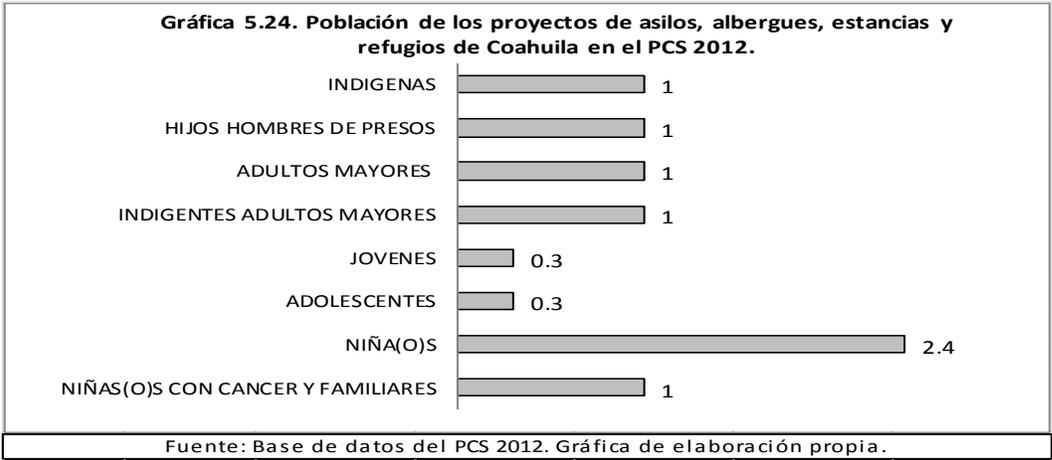
El 50% de los proyectos del sector salud impacta en la población en general.



Para el caso de asilos, albergues y otros que reciben personas vulnerables y los asisten en todos los campos por la cohabitación de que son objeto, encontramos a

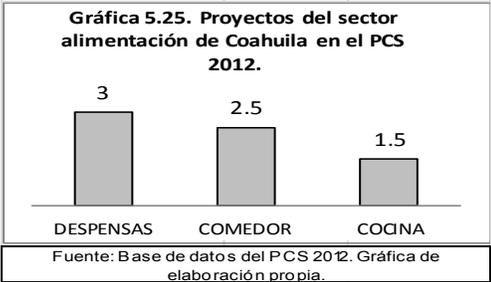
adultos, indigentes, indígenas, hijos de presos, niña(o)s con cancer. Proyectos que impactan en general a niñas, adolescentes y juvenes.

Las fracciones 0.3, 2.4, corresponden a proyectos que atienden a diferentes beneficiarios, para el caso de niña(o)s, al menos tres proyectos están dirigidos hacia este grupo étario.



Los proyectos para este tipo de asociaciones permea todas las actividades posibles, desde la propia infraestructura como dormitorios y áreas de descanso, pisos, rampas, cocina, comedor, baños, impermeabilización, equipamiento de consultorio, terapias; atención médica, nutricional y legal; adquisición de medicamentos, alimento, pañales.

En Coahuila se presentaron siete proyectos orientados a la alimentación, que prácticamente permean tres indicadores básicos del sector, la adquisición de despensas y el equipamiento de comedores y cocinas.

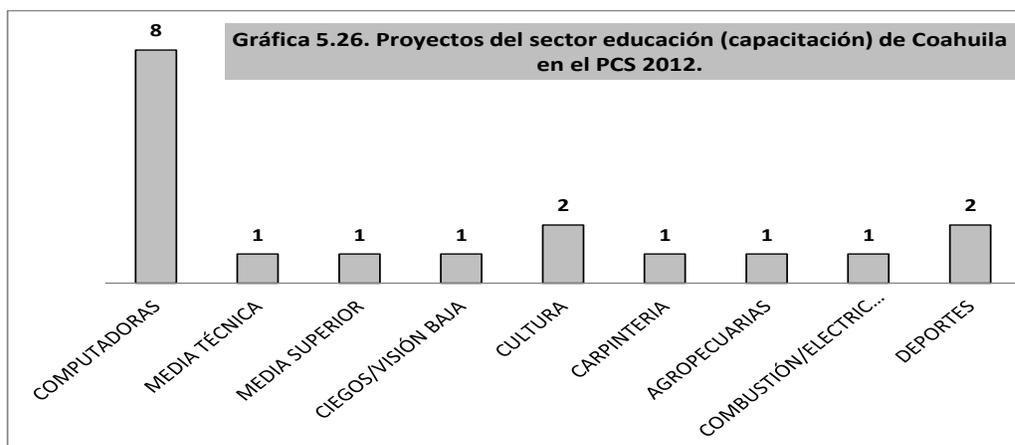


Se hace patente, como en otros sectores, la necesidad de reacondicionar o actualizar la infraestructura de los servicios que proporcionan las organizaciones.

El sector educación dedicado a la capacitación fue representado por dieciocho proyectos, el 44% estuvo relacionado con la adquisición de computadoras, tanto para la impartición de cursos como para el equipamiento de las áreas internas de las propias organizaciones.

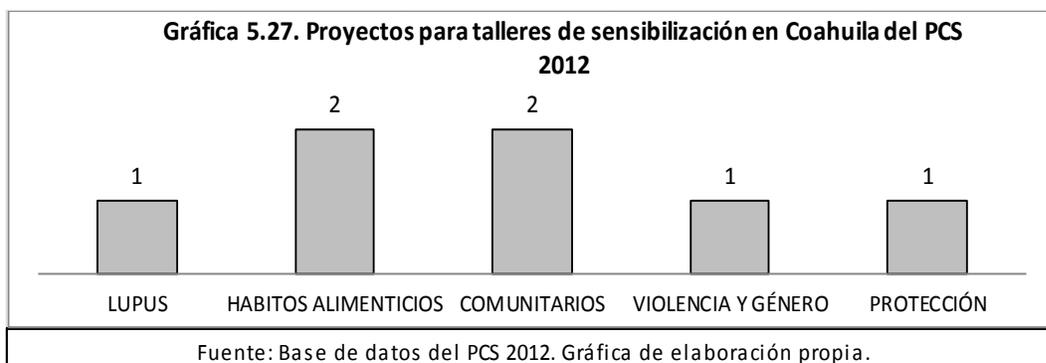
Los cursos dedicados a otorgar herramientas para evitar la deserción en educación media técnica y media superior, otros para oficios como carpintería, combustión interna o electricidad.

Aparece un campo de equipamiento para equipo táctil y surgen cursos sobre cultura y deporte, estos últimos solicitan instalación de piso.



Un subsector que el estudio ha establecido para diferenciarlo de la educación “formal”, es el denominado sensibilización, en éste se encuentran aquellos proyectos que pretenden construir redes o capital social, en comunidades o grupos marginados y vulnerables, dos para población de comunidades y dos sobre hábitos, y en conscientización sobre la violencia de género o del lupus.

El de protección consistió en la adquisición de cascos para bomberos.



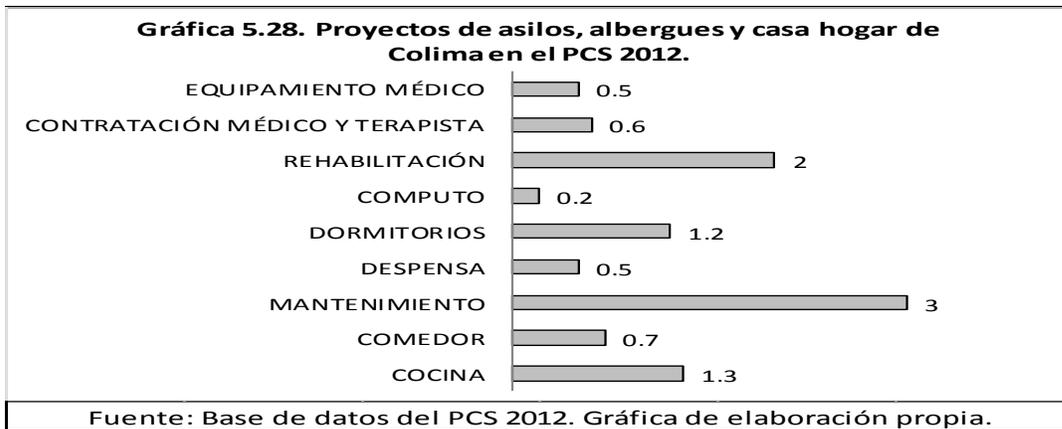
En Coahuila fueron apoyadas tres organizaciones relacionadas: Cáritas Diocesanas de Torreón, A.C., Cáritas de Catedral de Santiago, A.C., Cáritas de Múzquiz, A.C. Estos se dirigieron, dos en alimentación y otro a la dotación de apartatos ortopédicos.

Asimismo, se encontró el apoyo al Club de Leones de Saltillo Cihuatl, A.C., Club de Leones de Saltillo, Club de Leones de Saltillo Cihuatl. Los tres proyectos del apoyaron con lentes para problemas de vista.

Colima

El estado de Colima como todas la entidades federativas tiene características sui generis así como comportamientos uniformes de las organizaciones de la sociedad civil que participan en el PCS.

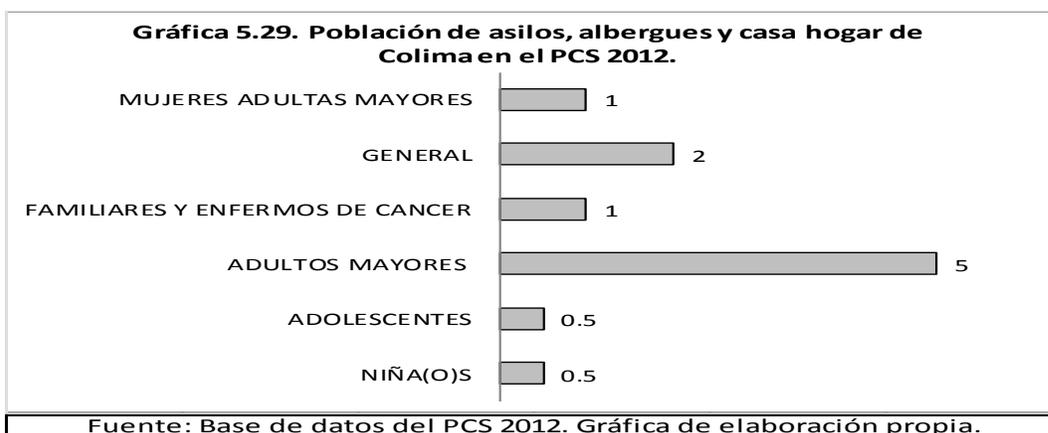
Para el caso de los proyectos de asilos, albergues o casa hogar, Gráfica 5.28., las OSC solicitaron subsidio para diferentes áreas y funciones; se observa que tres proyectos atendieron la rehabilitación, uno a través del equipamiento para terapias físicas de adultos mayores; otro propuesto por la Asociación de Beneficencia Privada de Colima, I.A.P., para terapias de rehabilitación y el cuidado de la salud e higiene del Asilo la Armonía en la Ciudad de Colima.



Llama la atención que un proyecto solicitó la contratación de un médico y un terapeuta, otra equipamiento médico y otra equipo de cómputo. En términos generales todas las instalaciones necesitan equiparse en cocina, comedor, dormitorios, accesos, fachadas, pisos y además en el suministro de medicamentos y despensas.

La población que mayor incidencia, Gráfica 5.29., es la de adultos mayores, tanto mujeres como hombres y de manera exclusiva, uno para mujeres adultas mayores, otro para familiares y enfermos de cancer.

Dos proyectos abarcan a toda la población para familiares de enfermos del Hospital General de Tecomán que presentó el IAP el Buen Samaritano de Tecomán, con un subsidio de 100 mil pesos, cada uno.



Aparecen dos proyectos de una OSC en Colima, registrada como estancia infantil, denominada la Casa de Socorrito Estancia Infantil, I.A.P., que fue apoyada en dos proyectos, uno para equipamiento en sillas, cámaras de seguridad, ventiladores, lockers. El otro proyecto estuvo dedicado a la alimentación y actividades de entretenimiento, ambos para hijos de jornaleros agrícolas.

Este IAP por su perfil organizacional puede que reciba apoyo del Programa Federal Estancias Infantiles y podría estar, el gobierno, subsidiando a la misma organización con dos programas diferentes para los mismos fines y duplicando recursos, sino es que el gobierno estatal o municipal pudiera caer en la misma hipótesis. Aunque es pertinente apuntar que la Casa Socorrito recibió un subsidio de 60 mil y 80 mil pesos, para los dos proyectos, que no es significativo.

De igual manera se encontró a la guardería infantil José Amador Velasco, I.A.P., que solicitó recursos para equipamiento, remodelación y mantenimiento de sus instalaciones y para alimentación, que podría estar en el mismo supuesto.

En el sector salud se presentaron, en Colima, siete proyectos relacionados con lesión cerebral (Autismo, Parálisis Cerebral, Discapacidad Intelectual, Síndrome de Down, Hidrocefalia, Síndrome de Wolf, entre otros); requirieron las OSC un vehículo, medicamentos, equipo de cómputo para su funcionamiento interno, equipo de hidroterapia, cubierta arquitectónica y ultrasonido / mamografías / estudios patológicos, talleres de sensibilización sobre alimentación y autoestima.

En el sector Sensibilización hubo cinco proyectos relacionados con la capacitación a profesionales para la atención de víctimas de la violencia, prevenir el consumo del tabaco, salud sexual y reproductiva, alcoholismo, consumo de drogas. Para estos requieren remodelaciones, adquisición de equipo para terapias psicológicas, terapéuticas, espirituales, actividades deportivas, recreativas.

En el sector Proyectos Productivos hubo cinco dirigidos a talleres de jardinería y viveros con producción de plantas, hortalizas de invernadero y producción de biofertilizantes, equipo deshidratador para la conservación de alimentos perecederos; sillas, mesas y máquinas de coser para costura básica, bordado, tejido de gancho y bisutería.

Uno más relacionado con la orientación y gestión para apoyos federales y estatales para proyectos productivos.

Caritas Colima, I.A.P., presentó dos proyectos: el de costura referido arriba y el de suministro de leche mencionado abajo.

En el sector Alimentación se encontraron dos proyectos, uno para el suministro de leche en polvo, multivitamínicos y desparasitantes, el otro requiere de un vehículo para la entrega de despensas.

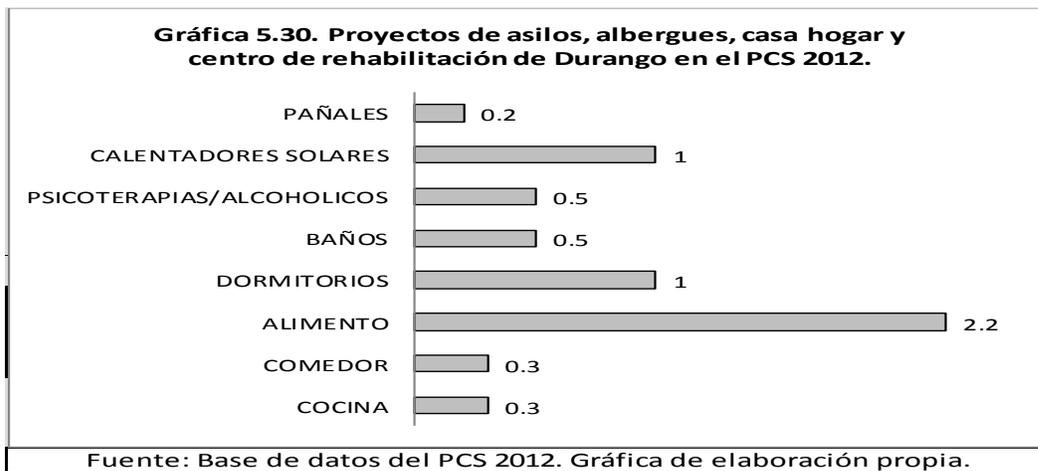
Albatros Centro de Desarrollo Integral, I.A.P., solicitó dos subsidios, uno para la compra de un vehículo arriba mencionado y otro para adquirir equipo de cómputo y automatizar sus procesos administrativos internos.

En el Sector Profesionalización y Fortalecimiento Institucional, se localizó tres proyectos dirigidos a relaciones con donante, participación en Congresos del Tercer Sector y reunión anual de CEMEFI; uno del Asilo la Armonía sobre diagnóstico de clima laboral y talleres en Derechos Humanos, Planeación Estratégica, Documentación de Procesos y Auditorias; uno sobre el método educativo Montessori.

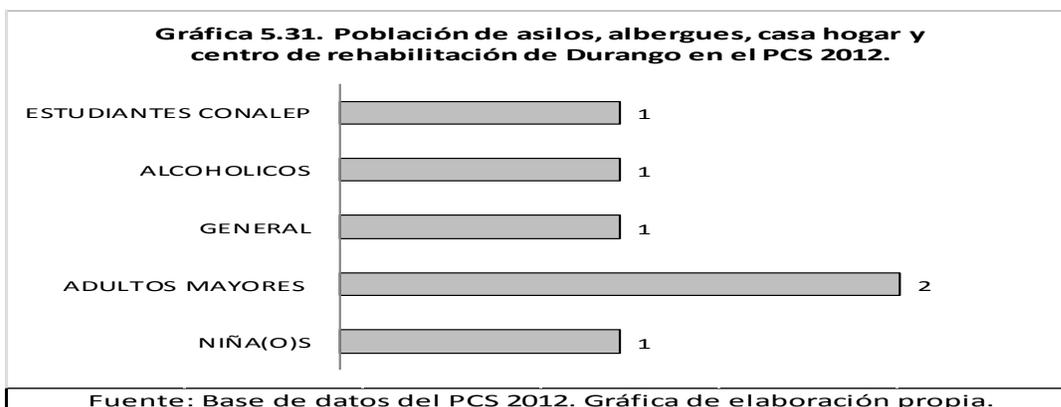
En el Sector Cultura se localizó un proyecto que solicitó subsidio para la adquisición de trajes y sombreros de charro.

Durango

En el estado de Durango se apoyaron diecinueve proyectos, de los cuales seis, Gráfica 5.30., fueron presentados por asilos, albergues, casa hogar y un centro de rehabilitación. Todos requirieron subsidio para el equipamiento de sus instalaciones, en virtud de que la población objetivo vive en estas organizaciones de asistencia pública. No obstante, la solicitudes para alimento es también la constante. Las fracciones representan las diferentes áreas de interés para aplicar el subsidio.



La población de estas organizaciones de asistencia pública está integrada por adolescentes estudiantes de bachillerato, hombres alcohólicos y adictos jóvenes, adultos y adultos mayores, niña(o)s, adultos mayores en situación de calle, mujeres y hombres adultos mayores y población en general, como se muestra en la Gráfica 5.31.



Surgen, en esta entidad federativa, siete organizaciones que se dedican a impartir talleres y conferencias para sensibilizar sobre diferentes tópicos, entre ellos, Cuadro 5.32., cuatro para mantener o acondicionar sus instalaciones y para la adquisición de bienes, como ollas con motivo a problemas de salud que genera la quema de combustibles tóxicos o computadoras para capacitar a distancia en desarrollo humano y con ello crear tejido social.

Cuadro 5.32. Talleres de Sensibilización en Durango en el PCS 2012.						
TANATOLOGIA	DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD	TERAPIAS REHABILITACIÓN	ESTIMULACIÓN TEMPRANA	OBESIDAD Y DESNUTRICIÓN	SALUD Y MEDIO	DESARROLLO HUMANO
MUJERES	INDIGENAS	HOMBRES ADICTOS	NIÑA(O)S	FAMILIARES NIÑA(O)S	GENERAL	GENERAL
		MANTENIMIENTO INSTALACIONES	ACONDICIONAMIENTO ÁREA DE TRABAJO		ADQUISICIÓN OLLAS	ADQUISICIÓN COMPUTADORAS
Fuente: Base de datos del PCS 2012. Gráfica de elaboración propia.						

En Durango se presentaron tres proyectos del sector salud, uno relativo a terapias psicológicas a padres y hermanos de los niña(o)s, jóvenes y adultos con autismo, otro para corregir patologías oculares por medio de cirugías y un tercero solicitó un vehículo para trasladar a personas con discapacidad física y mental.

En el sector alimentación se localizaron dos proyectos para adquirir despensas y uno de ellos además para equipo y mobiliario de su cocina, así uno de ellos provee despensas y el otro las procesa para brindar comidas.

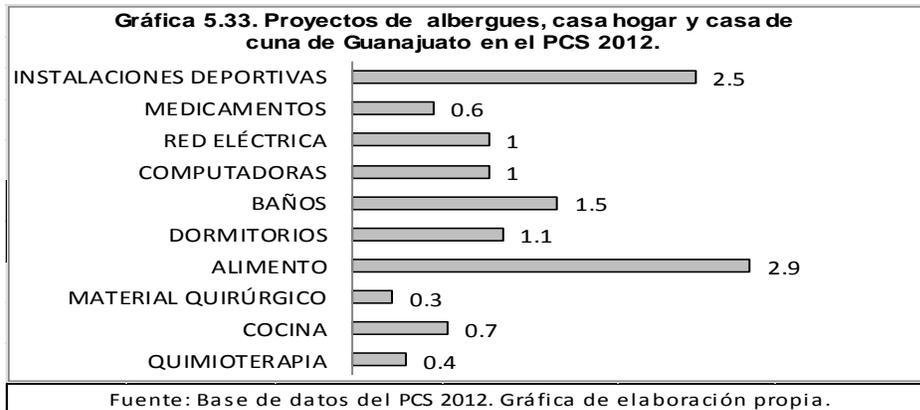
En el sector educación se identificó que la asociación civil Comunicación y Aprendizaje, A.C., solicitó recursos para solventar las terapias y evaluaciones que realizó la clínica de lenguaje, aprendizaje y estimulación temprana “PAROLEE”.

Guanajuato

Como todas la entidades federativas, Guanajuato no es la excepción, apoya cincuenta y cinco proyectos de organizaciones de la sociedad civil.

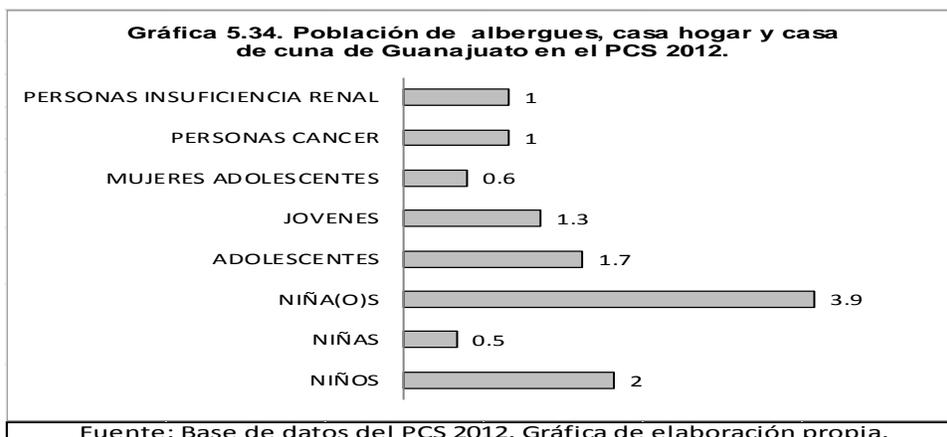
En el sector asistencial fueron, Gráfica 5.33., once albergues, casa hogar, casa de cuna, con una incidencia a la alimentación de tres proyectos y en instalaciones

para deporte al menos dos, observamos áreas relativas al alojamiento en donde se integran dormitorios, baños, cocina y por supuesto red eléctrica.



Quizas el contraste con otras entidades federativas radica en la necesidad de medicamento, material quirúrgico y quimioterapia. Adicionalmente se encontró a la organización Prinuvi, A.C., que atiende adicciones y riesgos psicosociales, que solicitaron apoyo para equipar baños, cocina, comedor, gimnasio, consultorio para usuarios residentes y ambulatorios.

La relación de los requerimientos mencionados está en la población beneficiaria con insuficiencia renal y cáncer. Podemos identificar que al menos ocho organizaciones atienden a niñas y niños, tanto de manera conjunta como independiente, una organización se refiere a mujeres adolescentes y al menos dos organizaciones están interesadas por los adolescentes y jóvenes.



El sector Sensibilización de Durango presenta quince proyectos que conscientizan y orientan a través de la impartición de talleres, pláticas y conferencias en aspectos de actitud y comportamiento.

Cinco proyectos sobre medio ambiente, dos utilizan estufas ecológicas, uno celdas solares y uno con visitas guiadas, tres para todo público, salvo uno para niña(o)s.

Cuatro proyectos sobre autoestima, valores y cultura, tres para adolescentes y uno especial para mujeres. Uno sobre maltrato infantil y otro para el consumo de ácido fólico.

Hubo dos proyectos que capacitó facilitadores en la prevención de embarazo que se impartió a niña(o)s, adolescentes y jóvenes, otro de la Fundación Cegea, Consultores Educativos, Grupo Educa para un centro digital de teleconferencias.

Cuadro 5.35. Talleres de Sensibilización de Guanajuato en el PCS 2012.						
ECOLOGÍA (2)	MEDIO AMBIENTE (2)	DESARROLLO HUMANO Y MEDIO	MALTRATO INFANTIL	PREVENCIÓN EMBARAZO	CONSUMO ACIDO FÓLICO	
GENERAL	NIÑA(O)S	GENERAL	HOMBRES MUJERES TRABAJADORAS CON HIJOS	FACILITADORES OSC CAPACITACIÓN NIÑA(O)S, ADOLESCENTES JOVENES	EMBARAZADAS Y EDAD REPRODUCTIVA	
ESTUFAS ECOLÓGICAS	VISITAS GUIADAS CELDAS	TALLERES DH RECICLAJE	CONFERENCIAS		ORIENTACIÓN Y TAMIZ NEONATAL	
AUTOESTIMA	VALORES PERSONALES	VALORES PERSONAL	CULTURA DE LA PAZ	PROFESIONALIZACIÓN (2)	CAPITAL SOCIAL DERECHOS HUMANOS	ASOCIACIONISMO TEJIDO SOCIAL (2)
MUJERES	NIÑA(O)S ADOLESCENTES		ESTUDIANTES SECUNDARIA	OSC	JOVENES	GENERAL
TALLERES	ORIENTACIÓN	DEPORTE	TALLERES PLÁTICAS	TELECONFERENCIAS CENTRO DIGITAL/CAPACITACIÓN ADMINISTRATIVA		CLUBS FORMATIVOS/ FILTROS DE AGUA
Fuente: Base de datos del PCS 2012. Gráfica de elaboración propia.						

También se tuvo un proyecto similar al anterior que fue apoyado para un centro digital en teleconferencias sobre capital social y derechos humanos, dirigido a jóvenes, que presentó el Colegio de Guanajuato para el Desarrollo.

Llama la atención estos dos proyectos que solicitaron un subsidio de 249 mil y 230 mil pesos para infraestructura digital, porque en el PCS existe una convocatoria

especial para fortalecer a los Municipios con tele aulas y en los ocho años del periodo de estudio de la presente investigación tuvo 41 millones asignados (véase Tabla 1 del capítulo IV), por lo anterior se duplica esfuerzos y recursos.

En la línea de capital social y redes, se localizó un proyecto sobre asociacionismo por medio de la creación de clubes formativos y otro proyecto para el apoyo a un centro digital sobre capital social; dos acciones para construir tejido social que no tienen un impacto empírico y explícito sobre realidades en problemas específicos locales con *habitus* bien definidos.

La educación a distancia y la creación de clubes no son la táctica adecuada para construir capital social.

Asimismo, se pretende fortalecer el tejido social a través de un proyecto para instalar filtros comunitarios de agua.

Con respecto de los proyectos que concursaron en 2012 en el PCS al sector salud, Cuadro 5.36., encontramos que las áreas de atención fueron cuatro en discapacidad mental, uno en alzheimer, en lenguaje, neurosensorial e intelectual, dirigidos a adultos y adultos mayores, facilitadores y niña(o)s, población en general, adolescentes/jóvenes y adultos, respectivamente.

Cuadro 5.36. Sector Salud en el PCS 2012 de Guanajuato				
OFTALMOLOGÍA	ALZHEIMER	CARDIO VASCULAR	AUDICIÓN(2)	
CONTRATACIÓN MÉDICOS/ INSTALACIONES	SOFTWARE	CIRUGIAS/ ESTUDIOS	LENGUAJE MANUAL	
GENERAL	ADULTOS Y ADULTOS MAYORES	GENERAL	ADOLESCENTES JOVENES Y ADULTOS	
NEURO SENSORIAL	DISCAPACIDAD INTELLECTUAL	INSUFICIENCIA RENAL	ADICCIONES (2)	LENGUAJE
SALA MULTISENSORIAL	BICICLETAS/ CAMINADORAS	MEDICAMENTOS /SUPLEMENTO ALIMENTICIO/ CAPACITACIÓN	DEPORTE/ TALLER/ CLINICA AMBULATORIA	TERAPIA LENGUAJE APRENDIZAJE
GENERAL	ADOLESCENTES JOVENES Y ADULTOS	GENERAL	MUJERES	FACILITADORES Y NIÑA(0)S
Fuente: Base de datos del PCS 2012. Gráfica de elaboración propia.				

Se identificó un grupo de proyectos en salud sobre problemas de visión, audición, cardiacos, renales y adictivos, este último sólo para mujeres.

En el sector productivo, Cuadro 5.37., tenemos ocho proyectos que fueron apoyados en Guanajuato, todos otorgan capacitación relacionada con la ganadería, agricultura (huertos familiares), avicultura, elaboración de carteras y bolsas, tejido, artes gráficas, carpintería y vivienda.

Sólo un proyecto considera de manera exclusiva a campesinos y la población beneficiaria, en su mayoría, estuvo considerada en el rango de adolescentes (13-18), jóvenes (19-29) y adultos (30-59).

Todos los proyectos productivos solicitaron equipamiento especializado, herramientas y materiales, con excepción de la marroquinería (bolsas, cinturones) que sólo considera talleres y fue para mujeres adolescentes y jóvenes. Éste último considera capacitación en cómputo, desarrollo y emprendurismo.

El proyecto sobre huertos familiares tuvo la expectativa de construir tejido social con el acompañamiento de una psicóloga para reforzar el trabajo comunitario, adicionalmente impartió un taller de ecología para la separación de desechos y elaboración de composta.

Cuadro 5.37. Sector Productivo en el PCS 2012 de Guanajuato			
GANADERÍA	AVICULTURA	HUERTOS FAMILIARES	MARROQUINERÍA
CABRAS PRIMALES	HATO DE FOLLAS	EQUIPO	TALLERES
CAMPESINOS DE 6 A 17	ADOLESCENTES	ADOLESCENTES JOVENES	MUJERES 13 A 29
CARPINTERÍA	ARTES GRÁFICAS	TEJIDO	VIVIENDAS
MATERIALES-HERRAMIENTAS	EQUIPO	MAQUINARIA	EQUIPO CONSTRUCCIÓN GENERAL
MUJERES Y HOMBRES 13 A 29	MUJERES Y HOMBRES 13 A 40	MUJERES Y HOMBRES	
Fuente: Base de datos del PCS 2012. Gráfica de elaboración propia.			

Por último, se encontraron dos proyectos en el sector alimentación, uno que prepara alimentos y suministra a niña(o)s de escuelas de 27 comunidades y el otro

que suministró despensas y solicitó un vehículo, un apilador hidráulico para recoger los insumos que donan empresas.

Además el proyecto para una reja perimetral de un espacio público presentado por Amigos del Parque San Miguel de Allende, A.C.

De los cincuenta y cinco proyectos se localizaron organizaciones que fueron apoyadas con dos proyectos:

- Ciudad de los Niños Salamanca, A.C., que es un albergue.
- Casita Linda A.C., que propuso un proyecto de sensibilización y uno de equipamiento de baños.
- Amigo Daniel, dos proyectos de sensibilización, uno sobre maltrato de niños y otro para celdas solares.
- Centro de Innovación en Tecnología del Aire, A.C., presentó dos proyectos productivos, para artesanos, equipando y desarrollando procesos.
- Casa Asistencial para la Mujer de todo Corazón, A.C., presentó uno para canchas deportivas y otro para equipo médico y cómputo.
- Fundación León, para producción de huertos y otro para canchas deportivas.
- Patronato Pro-hogar del Niño de Irapuato, A.C., que es casa hogar.

Conclusiones

Se observa la tendencia política del PCS de apoyar más proyectos y por ende a más OSC, en el rango de 200 mil a 299 mil pesos. En el periodo las organizaciones con subsidio pasaron de 1544 en 2008 a 2661 en 2012.

Se confirma la hipótesis de que entre mayor es la tensión entre la oferta temática gubernamental con recursos escasos y la demanda de apoyo a los proyectos de las OSC, disminuyen los montos de los subsidios a más organizaciones.

Existe una diferencia sustancial de los proyectos y organizaciones que concursaron y de las apoyadas en las entidades federativas, únicamente se subsidiaron entre el 16% y el 27%, como en Baja California que se financiaron 78 y se descartaron 286.

En Campeche que se subsidiaron 11 y no se apoyaron 32. También es manifiesta una desproporción en el monto de financiamiento entre las entidades federativas que oscila de 500,000 a los 182,000 pesos por proyecto; asimismo se encontraron organizaciones apoyadas en dos de sus proyectos aunque el monto no fue significativo.

La hipótesis planteada demuestra que la coincidencia o divergencia entre la oferta y la demanda puede obedecer a intereses políticos y sociales del momento y no a una racionalidad de los indicadores, dimensiones y complejidad de la problemática social.

La tensión entre la oferta y la demanda, evidencia que la mayoría de los proyectos abordaron áreas de atención heterogéneas y que solicitaron equipamiento de su infraestructura, a veces para actualizarla aunque en ocasiones, y no fueron las menos, para la instalar o crear propiamente a la OSC.

La diversidad de propósitos complejiza la identificación del perfil de las organizaciones y sus proyectos, generalmente son paliativos que no aportan en resolver el deterioro social.

Con base en la hipótesis planteada, la corresponsabilidad no es legítima porque no coincide la oferta con la demanda para resolver la pobreza, vulnerabilidad, exclusión, desigualdad y marginación, al menos por los porcentajes de OSC que se dedican a dar pláticas de sensibilización que no trasciende en valor público.

Se observó la tendencia de ciertas organizaciones que solicitaron equipo de cómputo y a rehabilitar sus instalaciones para esos fines, sin embargo, el dilema consiste en diferenciar quiénes lo solicitan, para qué y para quiénes.

Hay casos en que la petición es para escuelas públicas, que es un campo del sector educativo local y no debe sustituirse, otras lo requieren para impartir cursos de informática que pretenden surgir como escuelas de dudosa legitimidad, otras para el funcionamiento de sus áreas administrativas o como complemento de las actividades que realizan, por ejemplo los albergues, que son ciertamente más objetivas.

El análisis de los proyectos a través de los campos de la base de datos del PCS, representó evidenciar la coherencia o incoherencia manifiesta en los objetivos, actividades, metas, población e infraestructura.

Lo que permitió conformar un clasificador, entre los que resultó el denominado “Sensibilización”, con un alto porcentaje de propuestas que buscan conscientizar por medio de conferencias, pláticas o talleres sobre discriminación, equidad de género, obesidad, nutrición, violencia intrafamiliar, que son acciones ambiguas de impacto dubitable.

En contraste, existe un importante número de albergues, asilos, casa hogar, casa de cuna, refugios, que fueron clasificados como Centros Integrales de Asistencia y que fortalecen al PCS.

Otras clasificaciones que surgieron del análisis mencionado fueron las de educación, salud, desarrollo productivo, alimentación, discapacitados.

En Aguascalientes resaltan siete proyectos, de trece, que solicitan equipamiento, tres para cocinas, uno para las áreas de: oncología, oftalmología, alcoholismo,

auditorio. Los proyectos sobre alimentación no consideraron a indígenas ni adultos mayores y el tratamiento de cáncer sólo para niña(o)s.

La delimitación del campo de actuación del PCS podría apuntalar a más organizaciones y proyectos relacionados con la salud y la alimentación, marginar a las que consideren aspectos culturales y de adicciones, dejándo éstas a las instancias de gobierno, SEP y Comisión Nacional contra las Adicciones o coordinarse para no duplicar recursos.

Baja California es otro escenario, presenta un importante porcentaje, 19% de su total para albergues, casa hogar y refugios, cuatro solicitaron vehículos, tres para aulas, dos para cámaras de seguridad, dos en sistema eléctrico para aire acondicionado en dormitorios y para ahorro de energía, dos para comedores, cocinas y dormitorios.

La población, en este clasificador, con mayor incidencia son niñas y niños con el 34%, adultos mayores 25%, mujeres por causas de trata de personas, violencia y para cuidadoras de enfermos terminales 19%, el proyecto para hombres es por motivo de adicciones.

Resalta un refugio para enfermos mentales y uno para migrantes. Las organizaciones que se dedican a la atención integral de población vulnerable que cohabita, es sin duda una de las mayores fortalezas del PCS.

Otras particularidades en Baja California fue que el 16% solicitó subsidio para la adquisición de computadoras e instalaciones para tal fin.

La población para talleres de cómputo consideró un proyecto para: indígenas, mujeres víctimas de trata, jóvenes hija(o)s de presos, jóvenes internos en rehabilitación, jóvenes de alto rendimiento, jóvenes adictos; el resto se reparte para mujeres, adolescentes, jóvenes y niña(o)s.

Los proyectos se concentran en Tijuana y es donde surge la propuesta de crear redes de organizaciones dedicadas a los mismos fines que requieren similar infraestructura, para establecer prioridades en la asignación de recursos. Convendría si bien una coordinación, aunque preferible la asignación definitiva a la organización más profesionalizada que centralice.

Aflora en Baja California el 10% de las organizaciones interesadas en impartir talleres de herrería y el 5% en carpintería, lo que permite reconocer la fortaleza de este tipo de oficios que proveen habilidades y destrezas de alta productividad por su demanda, así conviene concentrar a estas OSC en redes y en las mismas instalaciones para retroalimentar sus capacidades con asesoría y acompañamiento de la red y del INDESOL.

En contraste se agrupan proyectos en talleres para conscientizar: cinco en discapacidad, tres en: adicciones, violencia de género y para asistir a centros culturales.

Dos en ecología y uno en: redes sociales, autoconsumo, construcción, donación de órganos y cáncer de mama.

La anterior clasificación permite exponer que la sensibilización en discapacidad es un campo de atribuciones del gobierno y de manera particular del DIF, sin embargo, es necesario crear redes y generar protocolos que permitan la difusión de estos problemas a través de medios de comunicación de mayor cobertura.

Si bien la cultura y las artes son importantes, deben ser complementos de otras actividades, dentro de un proceso coherente, para el bienestar social.

La construcción de redes debe ser para proyectos productivos en asociación con grupos que ya tienen una actividad homogénea y que están identificados, no para

iniciar una detección. Lo anterior reitera la importancia de redefinir el perfil del PCS y del INDESOL.

También en Baja California, como en la mayoría de las Delegaciones de la SEDESOL, se apoyaron dos proyectos por organización, en ésta se localizaron nueve organizaciones de los setenta y nueve proyectos, con la suma de los siguientes montos en pesos mexicanos: 589,072, 498,789, 495,200, 400,000, 397,165, 337,950, 300,000, 300,000, 281,040.

Puede ser mucho o poco dinero, depende de cómo se valora la actividad, por ejemplo, el primer caso del subsidio a dos proyectos de la misma organización, la Casa Hogar Sión, con 589,072 pesos para alimentos y equipo de cómputo.

El segundo caso, la Sociedad Cultural Impulsora de Bienestar Social, A.C., que es un albergue de adultos mayores, con 498,789 pesos para remodelar techos, paredes y pisos en habitaciones y espacios compartidos, alimentación, atención médica hospitalaria, psicológica, cuidados personales y subestación eléctrica.

El tercer caso, es la Red Binacional de Corazones, A.C., que es un albergue con 495,200 pesos que proporciona asesoría médica, jurídica y social a víctimas de trata de personas en la modalidad de explotación sexual, requirió tres cámaras de seguridad, un vehículo, computadoras y proyector.

Estos tres casos de Casa Hogar y Albergues justifican plenamente la asignación.

En contraste y sin menospreciar la actividad cultural y artística, la Fundación Proyecto Redes Música y Arte I.A.P., con 397,165 pesos, para la asistencia de niños y jóvenes a conciertos y talleres instrumentales y orquestales; el Museo Interactivo Tijuana, A.C., con 400,000 pesos para la visita de niños y con discapacidad auditiva a centros educativos y culturales.

Estos dos casos requieren diseñar procesos integrales de formación que considere otros factores relacionados con el desarrollo de las niña(o)s, si bien del primero se deduce que aprenden a tocar instrumentos y desarrollan habilidades y destrezas, el segundo parecen visitas aisladas que no producen un valor agregado, de igual manera se encuentra el Centro de Aprendizaje y Convivencia A.C., con 281,040 pesos para talleres de sensibilización sobre discapacidad.

Surge la propuesta de que el INDESOL establezca los indicadores con parámetros para evaluar y validar el subsidio a los proyectos, para estos casos la pregunta es ¿Cuál es el nivel de aprendizaje que se prevé lograr, qué aporta una visita y dentro de qué perspectiva?

La sensibilización debe ser masiva a través de medios de comunicación o con visitas a centros de educación o comunidades, con un modelo pedagógico y didáctico y no a grupos reducidos.

En otro escenario se encontró a la Fundación de Apoyo para Niños Especiales Jesús Eduardo Torres, A.C., con 300,000 pesos que atiende a niña(o)s con discapacidad, padres y hermanos, en el área física, psicológica, emocional y social. Este proyecto comprende un proceso más sofisticado al ser tres áreas de atención que permea a beneficiarios mediatos e inmediatos.

Otro caso fue el Centro de Prevención y Rehabilitación para Jóvenes y Adultos, Vivir con Esperanza A.C., con 300,000 pesos, para un taller de herrería y de cómputo, siendo dos formaciones diferentes con equipamiento e infraestructura física incompatible o el de la Asociación civil DARE con 337,950 pesos para un vehículo y el equipamiento de una cocina para hombres adultos con problemas de alcoholismo y drogas.

La pregunta obligada es para ambas, ¿Con qué instalaciones cuentan para equiparlas y en dónde se localizan? ¿Están en un terreno propio o rentado o en

comodato? ¿Quiénes son sus instructores o personal técnico? ¿Qué formación tienen?

Con lo anterior se refrenda la exigencia de que el INDESOL defina parámetros e indicadores de evaluación de los proyectos y de las organizaciones.

En Baja California Sur, la mitad de sus proyectos solicitó equipo, se encuentra el que requiere maquinaria y herramientas para producir artesanía en barro, lo que evidencia que las organizaciones son altamente dependientes del subsidio porque no cuentan con la infraestructura mínima para operar.

En deportes se identificó el proyecto que requiere bicicletas y rampas para jóvenes, sin embargo, es obligatorio cuestionar ¿ En qué terreno o instalaciones y con qué equipo y medidas de protección y seguridad?

El sector educación continua solicitando vehículos.

Otro hallazgo es la recurrencia de atender a discapacitados, en general, cuando es fundamental precisar a ¿Qué tipo se refieren? aunque se localizó el dirigido sólo a autistas.

La Fundación Lanctot, A.C., fue subsidiada para alimentación, sin embargo, es para instrumentarlo en el Centro Comunitario BOE, esto significa la necesidad de adaptación del PCS, para promover que las organizaciones colaboren con su aval para formalizar los proyectos de otras.

El estado de Campeche aportó la clasificación Desarrollo Productivo. De los once proyectos, más de la mitad fueron para este sector, dos sobre apicultura, tres entre la horticultura, avicultura y bovinos, adicionalmente uno en la autoconstrucción con adobe, otro combina la construcción de corrales y la avicultura.

La población de éstos permea ambos sexos, desde jóvenes, adultos, adultos mayores, aunque sólo uno para indígenas. El hallazgo permite sugerir la reorientación del PCS hacia proyectos productivos, que considere desde adolescentes hasta adultos mayores, con mayor ahínco en los indígenas.

El PCS en Chiapas subsidió veintisiete proyectos, de los cuales nueve, una tercera parte, se dirigieron a proyectos productivos: hortalizas, hongos zeta, aves, lombricomposta, animales menores, panificación.

Producir es altamente significativo, porque implica autoemplearse y sustentabilidad, es importante cambiar el paradigma del traspato hacia lo comunitario, porque es ahí en donde se produce y reproduce el capital social.

La población indígena aparece sólo en dos, corte-confección y hortalizas, las mujeres en industrialización y comercialización de frutas, granjas en traspato y comercialización de bordados artesanales.

En Chiapas también surge la sensibilización sobre derechos humanos y cultura de la denuncia, sexuales y reproductivos, y civiles de mujeres.

Ha sido expuesto la trascendencia de modificar el paradigma de conscientizar de manera micro a campos masivos de comunicación, para ello el INDESOL puede promover el uso de la infraestructura de las teleaulas que ha financiado en los municipios.

En el mismo esquema entra la inmunodeficiencia, el aprovechamiento de residuos sólidos y las acciones comunitarias o redes.

Aunque hay excepciones a considerar como el caso de parteras y promotoras de la Red Tan Unen, en acciones comunitarias, porque fue sobre capacidades técnicas y personales.

En el sector salud, Chiapas aporta el uso de fogones ahorradores de leña, la instalación de cisternas, baños y fosas sépticas, áreas que el INDESOL puede reproducir y promover en las OSC y en las comunidades.

Otro campo que puede aprovecharse es el manejo y procesamiento de herbolaria medicinal local, que sustituya, en lo posible, el suministro de medicamentos.

Habría que tener precaución en financiar tratamientos de enfermedades gastro, crónicas degenerativas, respiratorias, diabetes, oncológicas, que pueden provocar daños irreversibles en la salud, que necesitan la opinión de las dependencias públicas especialistas.

En el sector educación se encontraron proyectos en lingüística y cultura para personas con síndrome de Down y discapacidad intelectual, que también requieren de la dictaminación experta de las áreas competentes de gobierno.

Asimismo, se localizó a la organización Promotora Ahrtz Performance, A.C., que solicitó recursos para el Albergue Infantil Salesiano de niños huérfanos indígenas, estrategia que ya ha sido sugerida para promover el soporte de OSC hacia otras, que no cuentan con la capacidad de elaborar y presentar un proyecto ni actas notariales.

El análisis de la información del PCS 2012 en Chihuahua, reveló siete proyectos de asilos, albergues, estancias y refugios. Resaltan los de enfermos de sida, niña(o)s indígenas, mujeres e hija(o)s víctimas de violencia.

El de adultos mayores solicitó apoyo para un terapeuta.

Sobre el particular se encuentra el dilema de si se aprueba financiamiento para contratar un especialista o es obligación de la organización conseguir la donación

del trabajo de éste o que el INDESOL o la OSC o la red de organizaciones logren la colaboración de instituciones privadas o públicas.

Los diez proyectos en salud son diversos, dos para indígenas, la Institución Providencial de México, A.C., solicitó recursos para la Clínica San Carlos de Norogachi y los dispensarios de Rajochiqui y Agua Puerca, el otro para las brigadas de Hospitales de la Tarahumara, A.C., se encuentran dos que solicitaron vehículos y otro para renovar el mobiliario de rehabilitación y fisioterapia.

Destacan la atención de discapacidad motriz por lesiones, distrofia muscular, lesión cerebral, cáncer y en audición, visión y odontológica. En esta área se vuelve a encontrar la organización que elabora el proyecto para concursarlo en el PCS para otras organizaciones, que resulta de la mayor importancia. La idea de las brigadas muestra originalidad.

En contraste, ocho proyectos dirigidos a sensibilizar a través de clubes formativos, talleres de autoempleo, actividades artísticas, intelectuales y de orientación; culturales, deportivos y de capacidades; uso y abuso de drogas, sexualidad, derechos de discapacitados, servicios educativos, actividades culturales y deportivas.

Los anteriores significan recursos que pueden atenderse de forma masiva por medio videos, spots de radio, teleconferencias, asesorías a distancia vía telefónica.

Sin embargo, se reconoce la especificidad del proyecto que brinda atención psicológica, trabajo social y asesoría legal, para personas que han vivido violencia.

En el sector alimentación dos recolectan, uno viveres y otro alimentos que traslada a niña(o)s que requirió un vehículo. Es conveniente romper el paradigma de llevar a las personas al comedor por el de llevar el comedor a las comunidades.

El estado de Coahuila contribuye al análisis con un proyecto que suministró sillas de ruedas, andadoras, bastones, muletas.

Otro en cáncer con la provisión de pelucas, prótesis, brassiere (post-mastectomía), estudios clínicos, medicamentos, viáticos y servicios funerario, otro de medicamentos para el dolor. Sobresalen por ser proveedoras de aparatos ortopédicos que pudieran producirlas por sí mismas.

Llama la atención el proyecto de medicamentos para el dolor y lo de servicios funerarios y viáticos, que parece un área que no debiera financiarse, habría que valorarlas.

Dentro del sector salud se encontró tratamientos de diálisis, diabetes, autismo, que son de alto riesgo por la especialización exigida para atenderlas, asimismo los estudios sobre dengue que compete a instituciones de gobierno.

Destacan los albergues para indígenas, hija(o)s de hombres presos, indigentes adultos mayores y niña(o)s con cáncer y familiares, entre otros, que permite ampliar el espectro de los albergues, asilos, estancias y refugios, para buscar estrategias que las fortalezcan.

Con respecto a la alimentación, tres suministran despensas, proceso que es cuestionable porque no conlleva a una eficiencia de los recursos, cuatro proyectos requieren actualizar sus comedores y cocinas, aspecto esencial para su operación.

Aunque es necesario que los beneficiarios participen con su trabajo en las diferentes fases de los procesos que realiza las OSC, además de que sean consideradas las estrategias de llevar los alimentos a las comunidades y que ahí, preferentemente, se preparen.

El sector educación plantea una reflexión acerca de su valor que modifique las condiciones de los grupos vulnerables, porque para el caso de Chihuahua se distinguen ocho cursos de cómputo que es un tema recurrente y que merece verificarse porque solicitan equipo e instalaciones, además podrían fusionarse los recursos en un centro exclusivo, por ejemplo, dos proyectos que duplican esfuerzos al atender a la población de educación media y técnica, dos sobre cultura y dos en deportes.

No obstante, en este sector se observa la educación a ciegos y de visión baja, así como los oficios de carpintería, agropecuarias y de combustión, que vale la pena analizarlas para perfilarlas.

Destacan los proyectos de sensibilización, que como se ha mencionado requieren de una ruptura de paradigma al pasar de pláticas grupales a comunicación masiva vía teleconferencias, producción de videos, así se encontró uno sobre lupus, dos en hábitos alimenticios, dos en comunitario, uno en violencia y equidad de género.

El paradigma del capital social a través de pláticas no obtiene valor público, únicamente se logra a través del trabajo comunitario y éste con asesoría y producción colectiva o en redes con actividades, que ya se realizan en la localidad y que se diseñan mecanismos para su fortalecimiento.

En Colima se hallaron proyectos de asilos para equipar el área de terapias de rehabilitación, lo que permite reconocer un componente obligado en estos centros por las características de la población de la adultos mayores, también se encontró un proyecto que solicitó la contratación de un médico y un terapeuta, que obliga a exigir a la organización a conseguir donadores.

Asimismo, el equipamiento en cocina, comedores, baños, dormitorios y demás instalaciones se presenta obligada y necesaria. Conviene considerar la formación

de OSC que provean los servicios de rehabilitación con personas vulnerables que bien podrían ser los albergues.

Es pertinente cruzar información con otros programas gubernamentales como es el de Estancias Infantiles, ya que se identificaron en Colima proyectos de la Casa de Socorrito Estancia Infantil, I.A.P., y de la Guardería Infantil José Amador Velasco, I.A.P.

En el sector salud se encontraron proyectos relacionados con lesión cerebral (Autismo, Parálisis Cerebral, Discapacidad Intelectual, Síndrome de Down, Hidrocefalia, Síndrome de Wolf, entre otros), que premedita pedir la opinión de la autoridad gubernamental en salud y que intervengan en la dictaminación por el riesgo que implica su tratamiento.

Asimismo, promover convocatorias para la integración de protocolos de atención de este tipo de enfermedades en coordinación con la Secretaría de Salud con la sincronía en red de estas OSC.

En el sector Sensibilización hubo cinco proyectos en atención de víctimas de la violencia, consumo de tabaco y drogas, salud sexual y reproductiva, alcoholismo, consumo de drogas, que requieren remodelaciones, adquisición de equipo para terapias psicológicas, terapéuticas, espirituales, actividades deportivas, recreativas. Temas que se pueden difundir a distancia.

Se localizó un proyecto que solicitó subsidio para la adquisición de trajes y sombreros de charro, que no es el perfil del PCS, que es similar al que otorgó cascos para el cuerpo de bomberos en el estado de Coahuila.

Es recurrente los proyectos que solicitan vehículos o equipo de cómputo para el funcionamiento interno de la OSC, que requieren analizarse con base en la trayectoria de la organización.

En la capacitación se identificaron proyectos para relaciones con donante, participación en Congresos del Tercer Sector, método educativo Montessori, lo que permite considerar la conformación de un inventario de cursos e instituciones impartidoras.

Se apoyaron diecinueve proyectos, de los cuales seis fueron de asilos, albergues, casa hogar y un centro de rehabilitación, todos requirieron equipamiento y alimento. Resaltan las peticiones para pañales, calentadores solares y psicoterapias para alcohólicos.

Siete organizaciones propusieron talleres de sensibilización, cuatro requieren mantener o acondicionar sus instalaciones, los temas fueron sobre tanatología, discriminación e igualdad, terapias de rehabilitación, estimulación temprana, obesidad y nutrición, desarrollo humano.

Como ya se ha apuntado, éstas bien pueden ser a distancia con la infraestructura que el PCS ha asignado a las teleaulas en los municipios. Destaca el proyecto de terapias psicológicas a familiares de niña(o)s, jóvenes y adultos con autismo, que puede ser una acción paliativa que no va dirigida a los afectados directos sino a los mediatos.

Es necesario apoyar a las organizaciones que corrigen patologías oculares por medio de cirugías, sin embargo tener cuidado en financiarles equipo costoso, además verificar las OSC que entregan lentes o despensas.

Se halló una asociación civil que recibió subsidio para solventar las terapias y evaluaciones que realizó una clínica de lenguaje, aprendizaje y estimulación temprana, por lo que resulta interesante analizar éste comportamiento, ya que podrían hacer alianzas de intercambio y donación mutua.

El estado de Guanajuato provee al estudio sobre la gestión social del INDESOL con el PCS, lo siguiente:

Fueron subsidiados once albergues, casa hogar y casa de cuna, con incidencia de mayor a menor en: alimentación, instalaciones deportivas, baños, dormitorios, cocinas, red eléctrica, computadoras, medicamentos, material quirúrgico, quimioterapias.

Se identificó un consultorio para usuarios residentes y ambulatorios, lo que demuestra la amplia gama de acciones que necesitan de subsidio, por su alta complejidad, riesgo y heterogeneidad.

Dos organizaciones atendieron insuficiencia renal y cáncer, ocho atienden a niñas y niños, una a mujeres adolescentes y al menos dos a adolescentes y jóvenes de ambos sexos.

En el sector Sensibilización, quince proyectos conscientizan, cinco sobre medio ambiente, dos con estufas ecológicas, uno en celdas solares. Siete sobre autoestima, valores y cultura, maltrato infantil, consumo de ácido fólico, prevención de embarazo.

A dos se le subsidió para crear un centro digital de teleconferencias sobre capital social y derechos humanos, aunque existe una convocatoria del PCS para fortalecer a los municipios con tele aulas.

Se localizó un proyecto sobre asociacionismo por medio de la creación de clubes formativos y pretender fortalecer el tejido social a través de filtros de agua comunitarios.

En el sector salud hubo cuatro apoyos para tratamientos de audición, lenguaje y oftalmología.

Tres sobre alzheimer, discapacidad intelectual y una sala multisensorial. Dos en insuficiencia renal y cardiovascular. Dos para adicciones.

Se ha mencionado el riesgo que puede ocasionar que instancias no facultadas en el tratamiento de enfermedades las realicen, por ello la importancia de verificar en coordinación con el sector salud a esas y lograr dictaminaciones conjuntas.

En el sector productivo ocho proyectos en ganadería, agricultura (huertos familiares), avicultura, elaboración de carteras y bolsas, tejido, artes gráficas, carpintería y vivienda.

Sólo uno consideró a campesinos y la mayoría de la población es de adolescentes, jóvenes y adultos. La mayoría solicitó equipamiento. Se ha comentado que el desarrollo productivo comunal es un tractor inminente para la construcción de capital social, autoempleo y sustentabilidad.

La aportación en el sector alimentación es que un proyecto preparó alimentos para escuelas de 27 comunidades, aunque también se encontró el proyecto que suministra despensas, solicita vehículo y un apilador hidráulico para recoger los insumos que donan empresas. Se reitera la crítica a los que entregan despensas.

Por último se halló el proyecto para una reja perimetral de parque, cuando existe un programa de gobierno federal sobre Espacios Públicos.

CAPÍTULO VI. Propuesta de mejora del modelo de gestión social del Programa de Coinversión Social

Introducción

El presente sexto y último capítulo de la tesis del doctorado, tiene como objetivo proponer una mejora al Modelo de Gestión Social del PCS, con base en la formulación de una matriz de convergencia entre la oferta gubernamental y la demanda de la sociedad civil, representadas por las convocatorias de la primera (capítulo IV) y los proyectos de la segunda (capítulo V).

Esta correlación hará evidente los polos de atención y desatención del Programa, tanto geográfica como poblacional y temática, de los grandes problemas de la sociedad mexicana.

Tal información contesta la pregunta e hipótesis centrales, acerca de que el análisis de los procesos de gestión social del INDESOL en corresponsabilidad con las OSC, dentro del PCS, identifica las tensiones y tendencias políticas y sociales, además de que la mejora del modelo incrementará la legitimidad, democracia, gobernabilidad y el valor público en desarrollo social.

Asimismo, para fortalecer la propuesta se rescatan los objetivos particulares de la presente tesis de contrastar los procesos mencionados con el diagnóstico nacional y de aprovechar la premisa de corresponsabilidad del PCS.

Uno de los hallazgos de la tesis, es que la gestión social debe integrar la corresponsabilidad de la población beneficiaria, las organizaciones intermediarias y el gobierno, que combinen estrategias, por sus coincidencias, divergencias y ausencias, con la participación de los usuarios, beneficiarios inmediatos y mediatos.

La matriz referida está conformada por los indicadores de la clasificación de los proyectos de las OSC del capítulo V, del diagnóstico social de México del capítulo III y para sustentar este cruce se incorpora el marco conceptual del capítulo I, asimismo el capítulo IV brinda las líneas temáticas de la oferta gubernamental que será contrastada con las anteriores.

La clasificación mencionada, no sólo está conformada por sectores ad hoc a las características de la tesis que resultaron de la desagregación de los proyectos y de su agrupación, sino también a los procesos de los proyectos de las OSC en las diez entidades federativas estudiadas.

Por último, para la propuesta de mejora, se presenta como sustento el diagnóstico por cada línea temática, funcional y estructural.

Como caso de estudio, el Programa de Coinversión Social se inscribe en el campo disciplinario del desarrollo social y de la gestión social. Gobierno y sociedad civil organizada coinvierten en función de su corresponsabilidad para atender a la población vulnerable.

VI.1. Diagnóstico general y propuestas

Una de las premisas fundamentales de la propuesta de mejora está sustentada en que el INDESOL ha perdido la brújula de la orientación del PCS, al pretender cubrir todas las actividades que la Ley de Fomento.

Las actividades son amplias y heterogéneas, motiva que las convocatorias del PCS abarquen todas éstas y que los proyectos de las OSC, que concursan, incorporen diversos temas para acomodarse a la mayor parte de aquéllas, a fin de ser apoyadas con el subsidio.

Esta tensión problematiza la dictaminación, que requiere especialistas multidisciplinarios para tratar la diversidad, que puede subjetivizar la aprobación o

desaprobación del apoyo; la evaluación se complejiza al aborda la amplia diferenciación de los proyectos y las acciones de los mismos.

Uno de los paradigmas del INDESOL se manifiesta en tratar de apoyar al mayor número de organizaciones, así está sustentado en el capítulo V, Gráfica 5.2., donde en 2008 se apoyaron 1544 proyectos, en 2010 fueron 2371 y para 2010 llegaron a 2661.

Lo anterior, si bien validó la hipótesis acerca de que la tensión entre OSC y el INDESOL se vería reflejado en el hecho mencionado, no debiera de ser una condición, porque el mayor o menor número de organizaciones apoyadas no significa que la Institución sea más eficaz.

Un segundo paradigma que también avaló la hipótesis y que consiste en que a mayor número de organizaciones apoyadas menor serán los montos de los subsidios a éstas. En la misma Gráfica 5.2., se observa que las asignaciones se han reducido en los rangos por arriba de los 400 mil y se han acotado entre los 100 mil y los 399 mil.

Esto tampoco es una condición para que la Institución sea más racional o eficiente, lo que manifiesta es que se apoya a más OSC con menos financiamiento.

El tercer paradigma manifiesto, Gráfica 5.1., capítulo V, refleja que los proyectos No Elegibles se han incrementado, en 2008 en las Delegaciones fue de 428 y en el INDESOL 723, para 2010 en las primeras fue de 718 y para el segundo de 1054, ya para 2012 las Delegaciones tuvieron 1083 y el Instituto 1391 proyectos que no recibieron subsidio.

Las organizaciones que no son apoyadas con subsidio, puede deberse a que el proyecto no estaba soportado técnica y/o metodológicamente, no cubría la

expectativa de la convocatoria en la que concursó, el desinterés institucional de apoyar a la organización y/o su proyecto, falta de presupuesto, declinación de la propia organización a participar.

Independientemente de la razón, es un “foco rojo” para el INDESOL, porque su misión es fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y por los motivos expuestos, no lo está haciendo, aparentemente.

Propuesta: El PCS requiere instrumentar órganos de consulta, como fueron en el PRONASOL los Comités de Solidaridad formados en asambleas comunitarias.

Esto le daría legitimidad a las decisiones, por los procesos de participación democrática. Se supone que las OSC son las que consultan a sus beneficiarios, sin embargo, las evaluaciones externas demuestran lo contrario.

Esas asambleas estaban identificadas con el *habitus* de la comunidad y los servicios, los propios usuarios determinaban las prioridades.

Para el caso del PCS, es el INDESOL el que tiene que construir Comités de OSC con receptores, sectores funcionales y disciplinarios afines, con base en procesos de trabajo, el logro de los resultados, el uso de recursos, la autoridad y el control.

El PRONASOL se caracterizaba porque la comunidad beneficiada colaboraba con mano de obra asalariada en las obras públicas y/o proyectos productivos.

Propuesta: para el caso de estudio, serían los propios beneficiarios y usuarios, los que participen en la producción de bienes y servicios de acuerdo a sus capacidades, habilidades y destrezas, para sí mismos y/o para grupos vulnerables de otras organizaciones.

Aunque el INDESOL integra Comités de Dictaminación y tiene relaciones con la Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo, la Comisión Nacional e Intersecretarial, Consejo Consultivo y el CONEVAL.

Propuesta: Considerar los mecanismos y estrategias que instrumentaba el PRONASOL, con los Consejos Consultivo y Municipales, Comités de Evaluación y de Solidaridad, que fungían como un nodo de intersección con las Delegaciones de la SPP, los gobiernos estatales y municipales, a través de los COPLADES y CUD.

En la Estancia de Investigación en Buenos Aires realizada por el autor del presente documento, se entrevistó a Jorge Hintze, autor de conceptos y técnicas en corresponsabilidad, variable esencial de la presente tesis del doctorado.

Al exponerle los alcances de la tesis sugirió se aplicara (Hintze, 2001:10,12,19) la “Matriz de Corresponsabilidad” como la articulación entre diferentes actores institucionales acerca de los mismos procesos de trabajo, el logro de los resultados, el uso de recursos, la autoridad y el control.

Propuesta: la Comisión de Fomento articule redes de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública; Secretarías de Salud, SEMARNAT, SAGARPA, entre otras.

Propuesta: que el Consejo Técnico Consultivo, integrado por representantes de las OSC, agrupe organizaciones afines por áreas de atención y población, como Asilos, Refugios, Casas Hogar, de tal manera que las OSC y sus proyectos pasen al Comité de Dictaminación, por sector funcional, poblacional y de centros de atención integral.

En el PRONASOL, fueron los Comités de Solidaridad los que formulaban, gestionaban, administraban, ejecutaban y evaluaban los proyectos bajo su responsabilidad.

En el PCS son las OSC las que establecen las acciones y presupuestos de sus proyectos, que son dictaminados por un Comité de Dictaminación.

Propuesta: Facultar al Consejo Técnico, como en el PRONASOL, que evalúe el presupuesto, el proceso y el impacto por sector funcional de las OSC.

Propuesta: El INDESOL debe establecer estrategias para apoyar con más recursos a las OSC, evaluados y validados por instancias acreditadas, que tengan un impacto “*Valor Público*” en las poblaciones vulnerables.

Un Albergue, Asilo, Casa Hogar, puede tener mayor apoyo para lograr su cometido.

Propuestas: el INDESOL analice por qué existen más organizaciones apoyadas y más organizaciones No Elegibles y más organizaciones que desaparecen, para diseñar una estrategia que resuelva esta polarización y contradicción.

Las OSC que no permanecen es debido a la inexistencia de un fin filantrópico y sí de lucro, que al no ser apoyadas con subsidio se retiran, también puede deberse a que no cuentan con la infraestructura para presentar debidamente su proyecto.

Aunque la OSC esté legitimada por apoyar a grupos vulnerables no han podido construir una red. Los talleres que imparte el INDESOL, para la elaboración de proyectos, no llegan a todos los destinatarios.

Propuesta: Redefinir la misión, visión y objetivos estratégicos del INDESOL, que orienten al PCS, para que los recursos escasos con los que cuenta, sean

aprovechados para sustentar organizaciones con expectativas legítimas, por sus acciones hacia la pobreza, la exclusión, la desigualdad, entre otras.

Propuesta: redefinir y precisar los perfiles de las convocatorias que delimite el campo de actuación de los proyectos y no abrirlas a todas las actividades de la Ley de Fomento; que evite se formen OSC con la expectativa de obtener un ingreso para su interés particular.

El INDESOL promueve la investigación, esta atribución ha provocado, erróneamente, promover convocatorias para que OSC concursen en propuestas de políticas públicas sobre el bienestar social.

Así se observa en la Tabla 1., del capítulo IV, de la presente tesis, lo asignado en millones de pesos por año.

Convocatoria		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
VI	Investigación para el desarrollo social.	12	10	10	13	13	13	13	13	97

Promover un subsidio, que tiene que erogarse, que durante los ocho años del estudio asignó 97 millones de pesos, representa un gasto infructuoso, que pudo ser canalizado a OSC con proyectos de impacto evidente.

Propuesta: La investigación debe dirigirse a un número reducido de problemáticas concretas y asignarse a instituciones de educación superior, centros especializados y OSC expertas, que complemente las evaluaciones externas en los campos que definan los Consejos establecidos en la Ley de Fomento.

La Ley de Fomento es uno de los basamentos normativos del INDESOL y del PCS, es obligatorio su cumplimiento, esto no significa que la heterogeneidad de actividades tenga que recaer únicamente en éste. Debe apoyarse en otras dependencias y entidades gubernamentales, para fungir como un nodo de una red institucional.

En la actualidad existe un vínculo entre el INDESOL y las Delegaciones de la SEDESOL, en las entidades federativas, a través de la convocatoria de Promoción General a las OSC. Las Delegaciones también conforman Comisiones Dictaminadoras en cada estado de la República.

Otro contacto se da con los municipios por medios de la convocatoria Gestión Social Municipal (Fortalecimiento de la Red Nacional de Teleaulas), en la que los ejecutores son éstos.

Propuesta: Que al INDESOL se le faculte como un “nodo” de la red intergubernamental, a nivel federal, para el fortalecimiento de las OSC en todos los sectores funcionales de la administración pública.

La expectativa es que el Instituto sea el núcleo para la federación, estados y municipios con las organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas que apoyan a la población vulnerable.

No se trata que centralice, sino que articule esfuerzos para atender a la población vulnerable a través de las OSC, respetando su autonomía interna aunque sí evaluando su desempeño al ser receptora de subsidio público.

En la Estancia de Investigación en Buenos Aires realizada por el autor de la presente tesis, se entrevistó a la Gerente Operativa de fortalecimiento de la sociedad civil del Gobierno de la Ciudad.

Ahí, la dictaminación de los proyectos se realiza dentro del Ministerio de Desarrollo Social, de acuerdo al campo funcional de cada área.

A diferencia de lo que ocurre en el PCS, que se efectúa por un integrante de una OSC, un académico y un servidor público de la SEDESOL.

Propuesta: El INDESOL, como “nodo” de intercomunicación y coordinación, podrá promover cartas de colaboración que aseguren que los procesos de los proyectos comprenden la científicidad y especialidad del campo de actuación.

Efectuarlo entre las OSC y las dependencias y entidades de gobierno federal, en un primer momento y posteriormente con los estados y municipios.

Propuesta: El INDESOL necesita instrumentar mecanismos para que otras dependencias y entidades públicas especializadas en campos del desarrollo y bienestar social, se incorporen a la dictaminación y acompañamiento de los proyectos de las OSC.

El INDESOL cuenta con una limitada infraestructura organizacional para evaluar “in situ” los proyectos de las OSC, aún con su Dirección de Evaluación y con los prestadores de servicios profesionales por honorarios, que son contratados con el 7% del presupuesto asignado al PCS.

Ellos cubren esencialmente actividades operativas del Programa, tanto en el Instituto como en las Delegaciones de la SEDESOL, pero no tienen posibilidad de evaluar, ya que la operación es densa y complicada.

El personal contratado en las Delegaciones para el PCS tiene la responsabilidad de otros programas de la SEDESOL, en la entidad federativa, con altas cargas de trabajo administrativo.

Propuesta: simplificar los sistemas y procesos del PCS, desde la recepción de proyectos e informes de las OSC hasta la entrega de subsidios y evaluación, ya que las cargas de trabajo son excesivas por trámites, registros y reportes que la operación ha mantenido y reproducido.

La Auditoría Superior de la Federación así como sus pares en las legislaturas locales, están facultados para fiscalizar los recursos públicos federales y con ello a las OSC. La fiscalización debería medir el impacto.

En la Estancia de Investigación en Buenos Aires realizada por el autor del presente documento, se entrevistó al Director Ejecutivo de la Asociación Mutual Israelita Argentina, a quien se le preguntó ¿Qué opina acerca de que la evaluación de los proyectos no abarca la totalidad sino sólo un porcentaje?

La respuesta fue que los Programas que no cuentan con la capacidad de cubrir la totalidad de los proyectos subsidiados, deberían reducir su campo de actuación.

Propuesta: El INDESOL necesita contar con otras instancias evaluadoras de los proyectos de las OSC, que las visiten y le den seguimiento al desarrollo del proyecto subsidiado.

La evaluación podría ser con el acompañamiento a través de universidades locales, OSC, voluntariado, donatarios, servicio social y prácticas profesionales, las propias áreas de fiscalización federal y local, a través de convenios de coordinación y colaboración. Le daría mayor imparcialidad y transparencia.

En la entrevista a la Gerente Operativa de fortalecimiento de la sociedad civil del Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires se dijo que la evaluación se realiza en campo con personal de la misma dependencia, que funge como acompañamiento permanente de las organizaciones en sus proyectos.

Propuesta: El INDESOL necesita canalizar en campo al personal de honorarios contratado con el 7% del presupuesto del PCS, hacia el acompañamiento y evaluación de los proyectos de las OSC.

Propuesta: el personal que acompañe a las OSC, en sus proyectos, debería contar con un sistema de información sobre el desempeño de proyectos, su metodología y técnicas de instrumentación, ejercicio del subsidio, satisfacción de las expectativas de la población beneficiaria.

Esto permitiría contar con una evaluación ex ante, durante y ex post, además de formar cuadros de técnicos especialistas en bienestar social.

El análisis de la información y datos de los proyectos que fueron apoyados en el PCS durante 2012, en las Delegaciones de la SEDESOL, presenta la dificultad de identificar con precisión los campos de atención y los beneficiarios, directos e indirectos, esto provoca que se opaque el impacto real de la intervención de las OSC en la problemática que persiguen resolver.

Se reconoce que los proyectos tienen más de un receptor de los recursos, pero no quedan explícitos.

La ausencia de claridad distorsiona el propósito y confunde las acciones, por ejemplo, los proyectos establecen como beneficiarios directos a niña(o)s, familiares, empleada(o)s, facilitadores, capacitadores, terapeutas, lo que provoca que los datos por grupo etario se encuentren prácticamente en todos los segmentos.

Propuesta: los proyectos deben diferenciar a los usuarios, beneficiarios inmediatos y mediatos, tanto de la población vulnerable, como del personal de la propia organización y de otras que se encuentren vinculadas al proyecto.

Otro hallazgo es que un alto porcentaje de proyectos canalizan la mayor parte del subsidio hacia su infraestructura (vehículos, computadoras, cocinas, comedores) o remodelación (pisos, paredes, domos, escaleras, baños, habitaciones, patios) y en la capacitación de su personal, entre otras.

Aunque la esencia de la misión de la organización sea la atención a la población vulnerable, por ejemplo en alimentación, la petición es para reequipar la cocina o el comedor o habitaciones, que es para la misma población que ya apoya, que no implica que la incremente.

Para Albergues o Asilos sería perfectamente justificable, pero para impartir un curso de cómputo a Indígenas o a Mujeres Violentadas, que pretenden comprar computadoras, el proyecto queda sospechoso.

Propuesta: la identificación de los usuarios y beneficiarios, requiere diferenciar las acciones para cada uno de éstos, a fin de ubicar con precisión qué se pretende hacer por cada actor; la relación persona o grupo u organización con las acciones, propósitos y metas.

Propuesta: las OSC y sus proyectos deberán estar ubicados en el contexto de las personas, su *“habitus”*, necesidades y expectativas, para lo cual los satisfactores a través de los bienes y servicios deben ser racionales en su dirección e impacto, por lo que es necesario jerarquizar y combinar las necesidades con los bienes, satisfactores y procesos.

El INDESOL y el PCS tienen el cometido de fortalecer a las OSC y esto lo logran al subsidiar sus proyectos, profesionalizándolas y cuando apoyan su infraestructura.

Propuesta: establecer criterios para financiar el mantenimiento, adecuación de instalaciones o actualización del equipamiento, de acuerdo a la trayectoria y permanencia de cada organización, su cometido y relevancia social.

Que no aplique para aquéllas que están empezando sus actividades e identificar a las que usan los subsidios para crear sus propias empresas y que aparentan un perfil filantrópico.

Otra característica de algunos proyectos es que pretenden adiestrar a personas con capacidades diferentes, pero no demarcan a qué discapacidad se refieren, además su cobertura es para todos los grupos etarios de ambos sexos.

Propuesta: que la población beneficiaria que presenta limitaciones sea identificada en un campo disciplinario específico y que el tipo de población quede lo más acotada posible.

Así el Síndrome de Down debería tratarse exclusivamente para esta afección y no mezclar con invidentes o sordomudos, tampoco mezclar la atención de una discapacidad con una adición, como pudiera ser el caso de un invidente alcohólico o drogadicto.

Establecer el sexo y el grupo etario, cuando así lo amerite el tipo de terapia o rehabilitación.

Los proyectos pueden etiquetarse en diferentes sectores, como la alimentación, aunque dentro de la misma están implícitas diversas áreas de atención, como la capacitación, sensibilización, producción, autoempleo, comercialización.

Sensibilizar en el tipo de alimentación no es necesariamente alimentación.

Propuesta: clasificar los proyectos de acuerdo al proceso que presentan, con objeto de que sean ponderados en su justa dimensión; cruzar el objetivo, las metas y las acciones que manifiesta para observar su coherencia.

Los dictaminadores al revisar el proyecto pueden identificar inconsistencias, no obstante, la diversidad de temas y acciones de las propuestas, confunden los propósitos y por lo tanto la dictaminación.

Propuesta: adecuar los instrumentos de presentación de proyectos para diferenciar los actores, procesos y resultados.

Existen proyectos que buscan generar capital social a través del mejoramiento de plazas o canchas deportivas, o en la capacitación vía talleres, aunque por sí mismos no puede asegurar que lo logran. En realidad no definen cómo construir ese capital porque no lo saben.

Las OSC para participar en las convocatorias del PCS, justifican los proyectos, por ejemplo, en capital social, con la creación de clubes, espacios para la escucha y sanación a través de terapias individuales, grupales o familiares, canchas de fútbol, plazas para la convivencia y recreación. Con esto no se gesta el capital social, faltan componentes.

Propuesta: incorporar la cultura sobre corresponsabilidad, capital o tejido social y valor público.

Hubo proyectos que solicitan apoyo para contratar médicos o terapeutas porque no cuentan con personal profesionalizado, ni voluntarios o donatarios, esto significa que no han creado redes de colaboración entre diferentes actores.

Propuesta: fomentar la construcción de capital social a través de Voluntariado. Se percibe su ausencia dentro de los actores de los proyectos.

Identificar voluntarios potenciales entre los usuarios y beneficiarios directos e indirectos de los proyectos de las OSC y subsidios gubernamentales, que están concientizados por su contacto permanente con las personas vulnerables. Integrarlos, apoyarlos, capacitarlos y compensarlos.

El Voluntario es un actor de alto significado por su conciencia social y su experiencia en campo, son o puede ser receptores de un beneficio para su familia

y compensar o retribuir su solidaridad en un *quo pro quo* con la sociedad en general y la organización benefactora, así se podría gestar una sinergia de asociacionismo horizontal.

Propuesta: buscar mecanismos que apoyen de manera directa a Cuidadoras de enfermos y discapacitados, a través de subsidios directos y capacitación a éstas, como el programa “70 y más”.

Resulta de vital importancia la labor social que realizan, no sólo desde lo ético sino de la dignificación a las personas vulnerables y de la descarga de responsabilidad al Estado para cumplir con los derechos de aquéllas, adicionalmente las Cuidadoras están impedidas para trabajar formalmente, recibir un ingreso, estudiar, llevar una vida personal.

En la entrevista al Director Ejecutivo de la Asociación Mutual Israelita Argentina, comentó que el campo natural para promover el Voluntariado, son las Iglesias. Se debe apoyar en estricto sentido la causa que motiva el apoyo, independientemente de quién la realice.

Propuesta: Reconocer la trayectoria asistencial de las organizaciones religiosas a grupos vulnerables, como la de enfermos terminales, orfanatorios y asilos.

VI.2. Sectores de atención de las OSC

El análisis del PCS requirió de un proceso de clasificación para observar las áreas de interés de las OSC.

La complejidad, por la diversidad de acciones de los proyectos que permean diferentes sectores, vuelve disperso el cometido y opaca la intención.

La agrupación de proyectos y la observación de sus procesos, permitieron generar una clasificación *ad hoc* a las características de las OSC, que se diferencian en

cada entidad federativa, por la orientación a atender, en mayor o menor grado, temas del bienestar social.

De ahí surgieron sectores funcionales como la salud o grupos poblacionales como indígenas u organizaciones como asilos o albergues, para beneficiarios precisos como ancianos, huérfanos, indigentes.

La revisión de los procesos de los proyectos de las OSC evidenció distorsiones para la viabilidad del logro de sus objetivos y metas, por la heterogeneidad de actividades sin vinculación técnica y metodológica.

Indígenas

La Ley de Fomento señala como una actividad el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas.

El diagnóstico social del capítulo III, de esta tesis, apunta que la población indígena aumentó en una década para llegar en 2010 a 22.1 millones de personas, según CONAPO; un crecimiento del 174%.

Sin embargo, pocos son los proyectos, en 2012, que en sus objetivos y actividades mencionan a esta población altamente vulnerable, no obstante a que las convocatorias que se realizan en las entidades federativas son de “Promoción General”, que abarcan todos los temas y poblaciones.

Habría que señalar que en el año 2012 no hubo convocatoria específica para este grupo, aunque hubo una denominada “Comunitarios para el Desarrollo Sustentable del Campo y la Ciudad”, con 16 millones de pesos.

En contraste en 2005 y 2006, fueron difundidas “Fortalecimiento de organizaciones indígenas y campesinas para el desarrollo social”, “Fortalecimiento y consolidación de proyectos que generen oportunidades de ingresos para

mujeres de áreas rurales”, “Reserva especial de la biosfera de la Mariposa Monarca”, “Fortalezcan los procesos y/o proyectos alternativos o no tradicionales desarrollados por mujeres rurales o indígenas y representen una fuente de generación de ingreso”, que en total se les asignó 25 millones.

En contraste una convocatoria, en esos dos años, “Blindaje Electoral” tuvo 26 millones, que nada tiene que ver con la vulnerabilidad social.

Propuesta: promover la colaboración interinstitucional para que las comunidades indígenas obtengan conocimientos sobre el uso sustentable de los recursos biológicos no maderables y su biodiversidad.

Propuesta: tengan acceso equitativo a tierras, crédito, capital, oportunidades de trabajo y posibilidad de incrementar sus ingresos, que eliminen el círculo vicioso de la pobreza - degradación ambiental.

En Baja California aparece en el año de la muestra seleccionada, 2012, un proyecto dirigido a indígenas para enseñarles cómputo en el que piden infraestructura de equipo.

En Campeche un proyecto en desarrollo productivo para la autoconstrucción con adobe.

En Chiapas dos proyectos dirigidos a indígenas, para talleres de corte y confección, otro para hortalizas.

En Chihuahua un proyecto para niñas y niños indígenas referido a acciones curativas, preventivas y de promoción de la salud, a través de una clínica y dispensarios y el de brigadas médicas en Hospitales.

En Coahuila un proyecto para el alojamiento temporal y alimentación, a la población tarahumara con capacitación laboral, nutrición, atención médica y legal.

En Durango un proyecto para indígenas, a fin de sensibilizarlos en discriminación e igualdad.

En seis de diez entidades federativas, durante 2012, sólo 8 proyectos para indígenas.

Propuesta: Retomar las convocatorias dirigidas a indígenas que promuevan, principalmente el desarrollo productivo sustentable y los referidos a la salud y nutrición.

Son cuestionables los proyectos que proponen capacitarlos en cursos de cómputo o sensibilizarlos en nutrición, cuidado de la salud, discriminación e igualdad.

Centros de asistencia integral

La Ley de Fomento señala la asistencia social conforme a lo que establece la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social y la Ley General de Salud. Sin embargo, es de amplio espectro su aplicación.

En esta clasificación se agrupa exclusivamente aquellas OSC dedicadas a dar alojamiento, salud, alimentación, seguridad, entre otras, es decir, los beneficiarios son personas que cohabitan.

Los proyectos para este tipo de asociaciones permea todas las actividades posibles, desde la propia infraestructura como dormitorios y áreas de descanso, pisos, rampas, cocina, comedor, baños, impermeabilización, equipamiento de consultorio, terapias, atención médica, nutricional y legal, adquisición de medicamentos, alimento, pañales.

En otro agrupamiento estarán los proyectos dirigidos a la alimentación o salud.

En el estado de Aguascalientes se apoyaron 13 proyectos, cinco corresponden a casa de descanso, orfanatorio, asilo, dos casas hogar.

El primero con la contratación de un médico y adquisición de medicamentos para adultos mayores, el segundo para equipar el área de cocina para niñas y personal de la institución, el tercero y cuarto para renovar el equipo de congelación de alimentos y disminución del consumo de luz y acondicionar el auditorio para niña(o)s internos, el quinto para equipar la cocina.

Propuesta: Generar una base de datos del equipamiento requerido de casa de descanso, orfanatorio, asilo, casas hogar, refugios, para conseguir bajos precios a través de economías de escala.

En el estado de Baja California se apoyaron 79 proyectos, de ellos quince fueron albergues, casa hogar y refugios.

Todos solicitaron equipamiento, vehículos, dormitorios y baños, cocina y comedor, patios, sistemas eléctricos, seguridad y aulas.

Propuesta: Formación de grupos vulnerables en diferentes oficios para la rehabilitación y mantenimiento de las instalaciones de albergues, casa hogar y refugios.

En el estado de Chihuahua se apoyaron 30 proyectos, de los cuales siete fueron para asilos, uno para dietas y medicamentos, otro para terapias físicas y rehabilitación.

Dos refugios, uno para niña(o)s y adolescentes sobre alojamiento, alimentación, atención psicológica, otro para mujeres e hija(o)s víctimas de violencia, en

alimentación, apoyo interdisciplinario, abasto de materiales de aseo personal y limpieza, equipamiento de dormitorios, área de recreación, cocina y servicios.

Dos albergues, uno para enfermos de sida para cuidado médico, nutricional y psicológico, otro para niños y niñas indígenas para uniformes, materiales escolares, insumos de higiene personal y servicios de asistencia social. cabe mencionar que este proyecto solicita el pago de honorarios de dos profesionales durante siete meses.

Propuesta: Producción de protocolos de atención psicológica y terapias físicas, además de evaluar el pago de honorarios, que en su caso podrían ser a través de colaboración con instituciones de educación superior o centros de salud.

Lo que reitera la necesidad de construir capital social a través de la donación y el voluntariado.

En el estado de Coahuila se apoyaron 56 proyectos de los cuales ocho son de asilos, albergues, estancias y refugios, un proyecto para cada uno de los siguientes: adultos mayores, adultos mayores indigentes, indígenas, hijos de presos, niña(o)s con cancer, tres que impactan en niñas y niños, dos que consideran a adolescentes y jóvenes.

En el estado de Colima se apoyaron 38 proyectos de los cuales nueve son asilos, albergues o casa hogar, cinco para el mantenimiento de sus instalaciones, tres para despensa, cocina y comedor, dos consideran dormitorios, dos para rehabilitación, de ellos uno con equipo y terapias físicas para adultos mayores, otro para equipo médico.

Un proyecto solicitó la contratación de un médico y un terapeuta.

Existen OSC que participan para apoyar a otras organizaciones, como la “Asociación de Beneficencia Privada de Colima, I.A.P.” para terapias de rehabilitación y el cuidado de la salud e higiene del Asilo “Armonía en la Ciudad de Colima”.

Propuesta: Fomentar redes de colaboración interorganizacional de las OSC con instituciones sociales y privadas, que permita la formulación de proyectos técnica y metodológicamente óptimos, el intercambio de recursos y conocimientos para la atención de grupos y problemáticas afines.

Otro es en Oaxaca el “Frente de Apoyo a Trabajadores Oaxaqueños en el Extranjero, A.C.” solicitó financiamiento para el fomento de la educación de niños, jóvenes y discapacitados del municipio de Ejutla de Crespo, a través de la ampliación del acceso a servicios de computo, internet y espacios de capacitación que proporciona el “Centro Comunitario de Computación”.

Propuesta: Valorar el apoyo al equipamiento informático.

En Colima la organización “Nosotros también contamos, I.A.P.” solicitó apoyo para contribuir en el desarrollo educativo de 22 personas con discapacidad que acuden al “Centro de Atención Múltiple Jean Piaget en Colima”.

En Chiapas la organización “Desarrollo, Género y Ciudadanía A.C.” para aumentar competencias y habilidades de las libertades y derechos civiles de mujeres líderes dentro de la “Escuela Ciudadana de Mujeres Autogestoras”.

En Guanajuato “Pronatura México” fue subsidiada para fortalecer las capacidades de la “Empresa Alimentaria Rural Comunitaria”.

Propuesta: institucionalizar el apoyo de subsidios a organizaciones que apoyaran a otras organizaciones, siempre que los cometidos no sean de lucro.

En el estado de Durango se apoyaron 19 proyectos, de los cuales seis fueron presentados por asilos, albergues, casa hogar y un centro de rehabilitación, de éstos, tres solicitaron apoyo para alimentación, uno para calentadores solares, uno para dormitorios, el resto para pañales, baños, cocina, comedor y psicoterapias para alcohólicos.

Propuesta: motivar la producción de calentadores solares que permita la sustentabilidad energética de comunidades y centros de asistencia integral.

Propuesta: promover albergues para estudiantes, adictos e indigentes.

En el estado de Guanajuato se apoyaron 55 proyectos con once proyectos de albergues, casa hogar y casa de cuna. Tres proyectos en alimentación y al menos dos en instalaciones deportivas y de dormitorios, baños, cocina y red eléctrica.

Propuesta: coordinarse con el sector salud para apoyar a organizaciones dedicadas a insuficiencia renal y cáncer.

Discapacidad

En el capítulo III, de esta tesis, se mencionó que el INEGI identificó en 2010 a 5,516,980 personas con alguna limitación, de los cuales, el 49.54% son hombres y el 50.45% mujeres.

La mayor frecuencia se da en la limitación para caminar o moverse con el 44%, 2,437,397 del total de discapacitados, en segundo lugar están los invidentes con el 23.4%, 1,292,201, le siguen los sordos con el 9%, los que tiene limitación mental con el 8%, los mudos con el 7.3%, para atender su cuidado personal el 4.1%, para poner atención o aprender el 3.8%.

Se precisó que entre los discapacitados se encuentran 449,377 que tienen dos limitaciones, 129,249 con tres limitaciones, 77,936 con cuatro o más, asimismo

que el cuidado de estas personas se agudiza y recae en las familias que protege al vulnerable y que a su vez se convierte en sujetos vulnerables. La mayor parte de las personas con limitaciones son invisibilizadas, la intervención estatal es frágil e inconstante.

En todos los casos de las entidades federativas estudiadas, se traslapan los sectores de atención, entre ellos y con grupos poblacionales, que para efectos del análisis de ésta investigación, pueden ser tomados para una u otra clasificación. Por ejemplo, agrupar a las personas con limitaciones físicas y mentales, incide necesariamente en la clasificación del sector salud.

Propuesta: Promover y fortalecer aquellas organizaciones dedicadas a la atención de discapacitados por movilidad, fundamentalmente las que se dedicaran a producir aparatos ortopédicos. Asimismo apoyar aquellas que intervienen quirúrgicamente en problemas de visión.

Propuesta: Fomentar la profesionalización en la producción de aparatos ortopédicos en los albergues y refugios.

Las causas de alguna limitación pueden deberse a un problema de salud, como enfermedades oncológicas o renales o diabetes, sin embargo, de acuerdo al agrupamiento efectuado, el sector salud será analizado en otro apartado.

Por esta razón la clasificación denominada Discapacitados sólo agrupará aquellos proyectos que están directamente relacionado con los nombres de las limitaciones mencionadas: invidencia, sordera, etc.

En el estado de Aguascalientes tenemos 13 proyectos apoyados en 2012, de los cuales uno del “Patronato Banco de Ojos y Tejidos de Aguascalientes, A.C”., solicitó apoyo para la adquisición de un equipo refractor con proyector de agudeza visual para el cual pide 127 mil pesos.

Propuesta: Verificar la pertinencia de apoyar con equipo costo a OSC dedicadas a operaciones quirúrgicas

Es importante reflexionar que una gran parte de los proyectos, sino que la mayoría, solicitaron subsidio para equiparse, esto representa dos dilemas:

- Se está apoyando a los discapacitados con una infraestructura ya armada de la OSC
- El PCS está fungiendo como financiador en la creación de la OSC.

De ser así, la mayor parte de los recursos queda dentro de la organización y el remanente es para la población vulnerable.

Propuesta: Establecer criterios claros y precisos para aprobar o no, el financiamiento para la infraestructura en equipo, que dependa de la trayectoria de la organización, tanto de su vocación, antigüedad, permanencia, infraestructura humana, técnica, tecnológica, metodológica, entre otras, que permita distinguirlas, a efecto que el PCS fortalezca a las OSC con base en los beneficiarios.

En el estado de Baja California se apoyaron 79 proyectos, de los cuales nueve estuvieron relacionados con discapacidad y están clasificados de la siguiente manera:

Cinco proyectos en Sensibilización:

1. Para sensibilizar a niños de educación primaria para la inclusión de personas con discapacidad.
2. Impulsa el área física, psicológica, emocional y social de niños a través de un curso recreativo.
3. Para niños con problemas auditivos a través de videos educativos-formativos.
4. Con información asertiva a padres y hermanos que les ayude a incorporarse a su ámbito familiar, educativo y social.

5. Para niños discapacitados para integrarlos laboralmente y asesorar a sus y profesores y familiares en aspectos de independencia, desarrollo, igualdad de derechos.

Los otros cuatro proyectos están agrupados en:

Asistencial, “Refugio de Amor para Enfermos Mentales, A.C.” para la adquisición e instalación de 10 paneles solares fotovoltaico, otro de la “Casa Hogar del Anciano de Ensenada, A.C.”, que solicitó un vehículo.

Desarrollo Productivo, uno para la producción de hongos zeta que mencionó de manera general a discapacitados y otro para deficientes mentales en la elaboración de piñatas; ambos con la adquisición de vehículos.

La clasificación en Baja California nos provee de los siguientes hallazgos: la orientación de más de la mitad de los proyectos están dirigidos a Sensibilizar sobre discapacidad, para la inclusión de personas en grupos escolares, familiares y comunitarios.

Estas medidas son paliativos que no tienen valor público, es un desperdicio de recursos.

Propuesta: Establecer criterios e indicadores de valuación de impacto de los proyectos en la población beneficiaria, que considere el proceso de ejecución con las técnicas, especialidades explícitas, que separe a quienes buscan crear conciencia de aquellos que producen habilidades, destrezas, aptitudes, conocimientos.

La agrupación de Centros Integrales de Asistencia, sí tiene un cometido relevante porque atiende a ancianos y enfermos mentales, que son albergados en residencias exprofeso para tal fin.

La agrupación en Desarrollo Productivo, se abordará de manera sectorizada, aquí en Baja California atiende a discapacitados y es significativa porque brinda habilidades y destrezas, por ejemplo, producir hongos y piñatas.

Propuesta: Evaluar la pertinencia de financiar la compra de vehículos para trasladar a personas con discapacidad a talleres o exposiciones, en virtud de que una inversión de esa magnitud no está argumentada para eventos aislados y cortos en su temporalidad.

En Baja California Sur, cuatro proyectos sobre Discapacidad, uno en deportes dirigido a niñas y niños, otro en salud para jóvenes, ambos no especifican que tipo de discapacidad, aunque este último señala que es para “discapacitados y síndrome down y sobrepeso”.

No son confiables los proyectos imprecisos de un problema discapacitante y para una población específica. Pronostica un dispendio de recursos que sólo sirven para que la OSC subsista.

Propuesta: Los proyectos deben precisar el tipo de limitación y cuáles son los mecanismos para atenderla, duración de cada acción, personal especializado, aparatos y equipo, así como los resultados esperados.

Un proyecto que capacita a hombres y mujeres débiles visuales, con un taller para elaborar artesanías en barro y comercializarlas. Solicita equipar el taller; no cuenta con infraestructura técnica.

En contraste, se encontró un proyecto en salud para autistas, por medio de terapias para desarrollar sus habilidades (autoayuda, lenguaje, socialización), mejorar su entorno familiar y facilitar su integración en el sistema educativo regular.

Programó impartir un curso a 6 terapeutas, con ciento ochenta horas de terapia individual a 16 niños con autismo en tres modalidades: ACA(conductual), PECS(comunicación) e IPG(socialización).

Este proyecto representa un problema y población específicos “niños con autismo”, capacitación a terapeutas y técnicas especializadas.

Propuesta: Reproducir el conocimiento y experiencias de las OSC, que han generado métodos, técnicas, herramientas, procesos con especialistas, que estén soportados por el impacto.

En el estado de Chiapas se apoyaron 27 proyectos, uno vinculado a lingüística y cultura para personas con síndrome de down y discapacidad intelectual.

En el estado de Chihuahua se apoyaron 30 proyectos, de ellos ocho dirigidos a:

1. Lesiones con discapacidad motriz
2. Lesión cerebral
3. Niñas y niños con cáncer
4. Hombres con distrofia muscular
5. Sordos y autistas
6. Ayudas ópticas como lupas y lentes especiales
7. Personas con síndrome de Down
8. Derechos de las personas con discapacidad

En general, buscan renovar el equipo de la unidad básica de rehabilitación física, para terapias neurológicas y ortopédicas, de personas en recuperación de cirugía, entre otros padecimientos o con retraso psicomotor y síndromes.

Propuesta: La limitación de movilidad requiere de atención por su relevancia en el grupo de personas con discapacidad, por ello, el apoyo y seguimiento a las OSC dedicadas a terapias y rehabilitación.

En el estado de Coahuila se apoyaron cincuenta y seis proyectos, cuatro relacionados en discapacidad, con medicamentos y aparatos ortopédicos como sillas de ruedas, andadores, bastones, muletas.

Propuesta: Promover el desarrollo de proyectos productivos, como la construcción o el armado de aparatos ortopédicos, lentes o la producción de pañales, que permita a las organizaciones ser proveedoras de las necesidades de los usuarios vulnerables y beneficiarios, de la misma o de otras OSC.

Para este caso los discapacitados o los ancianos en asilos. Con la condición de que los usuarios y beneficiarios de las organizaciones dedicadas a la filantropía, preferentemente, sean los que intervengan en proceso de producción.

Propuesta: Que los proyectos precisen a todos los actores directa o indirectamente involucrados en el proceso: usuarios, beneficiarios, proveedores, receptores, capacitadores, instituciones, organizaciones, capacitados en áreas especializadas, familiares o personas de su entorno, cuidadoras, voluntarios y donatarios, así como el rol que asumirán.

Un proyecto para la adecuación del tanque terapéutico y de un área para su instalación en el área de hidroterapia para personas con problemas músculo esqueléticos derivado de Autismo=36.1%, Retraso psicomotor=21.2%, Sx (síndrome) Down =12%, Sx Rett =2.1%, P.C.I.= 6.3%, Sx Lennox=4.2%, Sx Sx Angelman=4.2%, Esclerosis Múltiple=2.1%, Sx Guillen Barre=2.1%, Sx Pierre Robins =2.1%, Agenesia de cuerpo calloso= 2.1%.

Propuesta: Identificar proyectos en que la infraestructura que solicitan pueda ser aprovechada para distintos diagnósticos y sintomatologías comunes, como los problemas músculo esqueléticos.

Para ello y por ello, es estratégico que sean agrupados por sectores los proyectos y las organizaciones, con seguimiento de sus beneficiarios, infraestructura y procesos, con técnicas y metodologías que han construido.

Propuesta: Generar una base de datos, adicional a la existente de las OSC, acerca de sus sistemas, métodos, procesos, procedimientos, instrumental, equipamiento, población beneficiaria, diagnósticos, causas y efectos, resultados probados, que permita aprovechar el conocimiento producido y articularlas en redes especializadas de atención a limitaciones o afecciones.

Otro proyecto capacitó a madres de niños con daño neurológico en un taller sobre técnicas de movimiento en la Unidad Mexicana de Rehabilitación Neuromotriz Gael, un taller sobre alimentación, otro sobre el uso de un software y en autoestima.

Este proyecto es un ejemplo típico de la heterogeneidad y dispersión de acciones, en donde las organizaciones se asumen como capacitadoras en toda las disciplinas y no tiene lógica el tratamiento o la rehabilitación: cómputo, autoestima, técnicas de movimiento y alimentación.

Un proyecto relacionado con niña(o)s autistas, adolescentes y adultos, que solicita equipo de cómputo táctil y capacitación para terapias integrativas.

Un proyecto para desarrollar habilidades físicas y manejo de herramientas tecnológicas para niños ciegos y de visión baja, de 5 a 17 años, mediante la capacitación en las áreas de tiflotecnología y habilidades físicas, además capacitación a familiares.

Otro ejemplo de la heterogeneidad, es el proyecto para invidentes, al impartir un taller sobre el uso de equipo de cómputo, uso de tecnología y comunicación, para masajes, música, habilidad manual, creatividad, expresión corporal.

Propuesta: El INDESOL, a través de sus Comités Dictaminadores del PCS, debe detectar la incongruencia en los procesos de los proyectos.

Confirmar que los capacitadores tengan el conocimiento y la experiencia, por ejemplo, del sistema óseo, muscular, nervioso, ya que pueden afectar más que beneficiar. Los satisfactores pueden ser destructores (Max-Neef, 1998:60-65) que aniquilan la posibilidad de su satisfacción en un plazo mediano e imposibilitan, por sus efectos colaterales, la satisfacción adecuada de otras necesidades.

En el estado de Colima se apoyaron 38 proyectos de los cuales cinco están relacionados con discapacidades. Uno de ellos no menciona el tipo de discapacidad y adquirió 5 computadoras, 7 teléfonos e impresora, 1 software.

Otro para capacitar a madres de niños con daño neurológico que impartió talleres sobre alimentación, uso de software, autoestima.

Otro proyecto instaló un aula interactiva y 2 computadoras para niños y jóvenes con parálisis cerebral y/o discapacidad intelectual y sus familiares.

Otro proyecto en parálisis cerebral y/o discapacidad intelectual requirió equipamiento, adquirió y aplicó el medicamento Dysport e implementó un programa intensivo de intervención temprana y psicomotricidad.

Otro proyecto adquirió una tina de hidroterapia para niños con autismo.

Como se ha mencionado, el PCS está fungiendo como un proveedor de equipamiento y un financiador de terapias físicas y de medicamentos, que su uso de no ser el adecuado puede lesionar de forma irreversible a las personas.

Propuesta: Establecer protocolos estandarizados con especialistas del sector salud en daño neurológico, parálisis cerebral, discapacidad intelectual o autismo,

que evite dispendio de recursos y de expectativas frustradas. Como los pseudo-satisfactores (Max-Neef,1998:60-65) que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una necesidad determinada y que deberían ser sinérgicos para estimular y contribuir a la satisfacción simultánea de otras necesidades.

En el estado de Durango se apoyaron 19 proyectos, dos relacionados con discapacidad, uno para autistas en lecto-escritura y matemáticas o socialización, terapias psicológicas a padres y hermanos, apoyo médico y farmacológico, mediante consultas en neurología. El otro solicitó un vehículo para el traslado de personas con discapacidad física y mental.

El PCS en el estado de Guanajuato apoyó 55 proyectos, seis relacionados con discapacidad:

- Para personas con sordera por medio de un taller integral de señas, lecto escritura y computación.
- Lenguaje manual para sordos.
- Para Alzheimer al adaptar y mejorar el software desarrollado, migrandolo a una plataforma más dinámica y atractiva.
- Discapacidades neurológico-sensoriales para instalar una sala de integración multisensorial y capacitar a los especialistas en el uso de ésta.
- Discapacidad intelectual para habilidades psicomotrices, por medio de un espacio con 4 bicicletas, 4 caminadoras, balanza, glaucómetros.

Propuestas: Identificar OSC que tienen el mismo cometido para que combinen recursos, métodos y técnicas, así como crear una red de organizaciones locales y nacionales, interesadas en atender limitaciones afines.

La sinergia debe ser motivada y obligada en su concatenación, a fin de fortalecer los procesos de la atención.

De acuerdo a los casos mencionados: dos enseñan lenguaje manual y tecnoescritura, otro con sala multisensorial, otro con caminadoras y bicicletas, otro con software de estimulación.

Propuesta: Evaluar y validar con el sector salud la pertinencia del uso de equipo de cómputo con software para atender a sordos y discapacidades neurológico-sensoriales.

Un proyecto que profesionaliza a otras OSC, por medio del manejo de maquinas industriales, tejido, corte y confección.

Un curso de sensibilización a maestros, padres y estudiantes para la inclusión e instruir en los conocimientos de la educación básica no formal, capacitar a familiares sobre derechos de las personas discapacitadas.

Este último proyecto es uno de los caso recurrentes en que las acciones son confusas sobre qué aportan para la finalidad que persiguen.

Capital social

Este apartado se incorpora, sin la pretención de que sea una vertiente de las convocatorias, sino al contrario, debe estar implícito y explícito en cada uno de los proyectos de las OSC, porque se supone que éstas son las que conocen el habitus de las comunidades y grupos vulnerable.

Solicitar pago de honorarios confirma la limitada construcción de capital social de las organizaciones, perdiendo la perspectiva de la donación y voluntariado.

El PCS debe su existencia a la premisa de la corresponsabilidad, entre el gobierno y las OSC, representa que las organizaciones conocen a la población beneficiaria, su capital social, historia y contexto. Corresponsabilidad y capital social son dos caras de la misma moneda.

Una de las debilidades del PCS y de las OSC, en general, es que desconocen cómo construir capital social.

En 2006 se asignaron 11 millones a convocatorias sobre este tema; de 2010 - 2012, 35,5 millones; en 2007, 5 millones; en 2007 y 2008, 4.5 millones; en 2010, 6 millones y 3.5 millones; en 2011, 3.5 millones; en 2012, 8 millones. Estas convocatorias se dirigieron a Jalisco, Baja California, Nuevo León y Sonora.

En Chihuahua se identificó “La Casa del Voluntario de Chihuahua, A.C.” que buscó fortalecer el desarrollo del capital humano por medio de talleres para el desarrollo comunitario y supervisión de voluntarios.

Propuesta: Existen organizaciones que no realizan un proceso que transforme el subsidio en un producto especializado para entregar a la población vulnerable. No debería apoyárseles.

Mejorar una plaza que compete al Programa de Espacios Públicos, no promueve por sí misma el asociacionismo o tejido social o cohesión social.

Propuestas: Definir con precisión el campo de la especialidad, la clase de problemática y el tipo de beneficiario, de no ser así se acepta y motiva que las OSC se conviertan en generalistas.

Propuesta: Es necesario que se clasifiquen las OSC por tipo de proyecto que han presentado y los subsidios entregados, de cómo los han usado y para quiénes, de tal manera que haya una instancia al interior del INDESOL que controle un tablero de control al respecto.

En Chiapas el proyecto para contribuir al desarrollo comunitario de cinco localidades tzotziles, mediante el fortalecimiento organizativo y temático de la red

de parteras y promotoras indígenas Tan Unem, para que se constituyan como actoras locales en la resolución de problemas de salud sexual y reproductiva.

Aquí están las localidades y la existencia de la red, no hay que construirla, ya existe, se aprovecha el capital social para reproducir un conocimiento.

Propuesta: Identificar aquellos proyectos que busquen la construcción de redes de personas o grupos en las comunidades con perfiles funcionales afines a problemáticas específicas, para evaluar la viabilidad de su impacto y reproducirlo en otras esferas temáticas.

Propuesta: Reconocer las restricciones y potencialidades de los proyectos para la construcción de redes, soportadas con diagnósticos, actores, *habitus*, territorio, interés por coparticipar.

Propuesta: Contar con el padrón de beneficiarios con nombres y domicilios a excepción de sujetos a reserva, como el de personas violentadas o con VIH.

En Chiapas con enfoque de capital social la organización “Cupa-sijminu, S.C.” para hogares de 25 parteras a través de la instalación de fogones ahorradores de leña, 25 huertos de plantas medicinales y 25 huertos hortícolas de traspatio, en 9 localidades de 3 municipios de la Selva Lacandona.

Por su parte “Kinal Antzetik Distrito Federal, A.C.” mediante el fortalecimiento organizativo y temático en la red de parteras y promotoras indígenas “Tan Unem” en cinco localidades tzotziles.

Propuesta: Conformar redes de organizaciones para el fortalecimiento del capital social comunitario, aprovechando perfiles funcionales diferenciados, como el proyecto dirigido al desarrollo productivo y ecológico; construcción de redes de beneficiarios con problemáticas y vocaciones similares, como las parteras.

En los dos casos mencionados dirigidos a parteras se evidencia: en “Cupa-sijminu, S.C.” precisión de la población de parteras en un área geográfica delimitada con tres proyectos productivos.

Por su parte “Kinal Antzetik Distrito Federal, A.C.” identifica parteras y promotoras indígenas en cinco localidades, en aspectos organizacionales aunque se desconocen los temáticos.

Aunado a lo anterior, el caso de la “Organización de Médicos Indígenas del estado de Chiapas, A.C.”, que busca reforzar el funcionamiento de tres farmacias de medicina herbolaria (pertenecientes a 2 OSC y a 1 comunidad), incrementando los conocimientos y la capacidades de producción de los promotores de salud, en los municipios de San Cristóbal de las Casas, Ocosingo y Las Margaritas.

Los tres proyectos mencionados tienen intersecciones diversas:

- Entidad federativa: Chiapas
- Comunidades: Tzotziles, Selva Lacandona, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo y Las Margaritas.
- Producción: Herbolaria.
- Beneficiarios inmediatos: Parteras y promotores de salud.
- Sector: Salud.

Propuesta: Construcción de capital social de grupos afines y poblaciones comunitarias regionales, al formar o aprovechar la existencia de redes, fortalecerlas y potenciarlas.

La clasificación de las OSC permitirá establecer estrategias precisas para cada grupo, dentro de la legalidad, transparencia e igualdad.

Los criterios generalistas, obliga a suponer que todas las organizaciones tienen el mismo peso, lo cual es un error.

Agrupar Albergues, Casa Hogar, Refugios, Asilos, Estancias, Centro de Rehabilitación, representa ponderar, en su justa dimensión, que éstas cubren todos las necesidades de las personas que cohabitan: alimentación, alojamiento, medicamentos, sanitarios, ropa, cuidadoras, enfermeras, médicos, terapeutas, instalaciones especiales, etc.

En contraste las que reciben subsidio, compran alimentos, entrega despensas y termina; o la que recibe subsidio, compra lentes y entrega.

Otra clasificación obligada, son los grupos de discapacitados; éstos requieren de procesos altamente especializados y por lo tanto profesionalizados, de médicos, terapeutas, medicamentos, rehabilitación, infraestructura de instalaciones adhoc para cada caso.

Ahora, que si tenemos un albergue con o para personas discapacitadas, la complejidad y el riesgo son mayores.

La base de datos del PCS, a la que se tuvo acceso, cuenta con un campo sobre el diagnóstico que aparentemente soportó el proyecto, éste puede llegar a ser un requisito sin evidencias.

Al respecto, debe haber una entrevista previa a la aprobación del proyecto o una revisión profunda, en aquellos de dudosa procedencia, para ello se contará con la trayectoria de la OSC y con las evaluaciones.

Sin embargo, pretender controlar todas las variables puede burocratizar el Programa, no obstante, identificar los puntos nodales del proceso de cada proyecto permitiría detectar y ajustar su orientación.

Propuesta: Instrumentar un programa de Servicio Social, Estancias Profesionales y de Becas, de las carreras de medicina, psicología, trabajo social, enfermería, sociología y de todas aquellas disciplinas que puedan fortalecer a las OSC y a los proyectos.

Sensibilización

La clasificación realizada fue para identificar aquellas áreas de atención y desatención, de las organizaciones en las convocatorias del PCS, algunas no tienen relevancia, ni en sus procesos ni en su impacto, así se han apoyado proyectos que absorben grandes recursos, en su mayoría en esta clasificación.

En el estado de Baja California se apoyaron 79 proyectos, de los cuales 27, Gráfica 5.11 del capítulo V, a sensibilizar, cinco sobre discapacidad, seis en cultura, tres para violencia de género y sobre adicciones, dos en ecología, uno sobre: redes sociales, autoconsumo, autoconstrucción, donación de órganos.

Todos son pláticas, tutorías educativas o formativas, campañas, revalorización, inserción y visitas a conciertos. El subsidio tuvo 4 millones 415 mil 779 pesos.

Propuesta: Restringir la participación de proyectos con propósitos de sensibilización en problemáticas diversas, que lo único que buscan es conseguir recursos para mantenerse y auto contratarse como capacitadores, que no cuentan con la infraestructura humana profesionalizada ni con voluntarios o donantes.

En el estado de Baja California Sur se apoyaron diez proyectos, el 50% se refieren a sensibilizar en cultura ambiental, asistencia a exposiciones, deportes, red comunitaria, tiempo libre, capacitación a OSC, con 972 mil 690 pesos.

Es pertinente mencionar que dos proyectos están relacionados con dos líneas de interés del PCS, una es la de construcción de capital social, misma que ya fue cuestionada y que realizó la “Fundación Cántaro Azul, A.C.”

Aunque ésta concursó en la convocatoria de fortalecimiento su propósito está en la formación de una red comunitaria de promoción, monitoreo y seguimiento de intervenciones, la otra “Comunidad, Visión y Desarrollo, A.C.” para la profesionalización de las OSC en aspectos de organización, administración y seguimiento, así como un espacio virtual, ambas solicitan vehículos.

Propuesta: Definir con precisión las convocatorias dirigidas a profesionalizar OSC, que filtren proyectos con propósitos diferentes y distorsionan el perfil del PCS.

Propuesta: Es necesario exigir de los proyectos de las OSC, que la población objetivo esté perfectamente definida en sus características demográficas, funcionales y geográficas.

Se requiere precisar a quiénes, cómo y para qué se busca una intervención, aunado al diagnóstico de la problemática.

En el estado de Campeche se apoyaron 11 proyectos, dos clasificados de Sensibilización, uno propone empoderar por medio de un Centro Juvenil con talleres de autoestima, equidad de género, participación organizada, afectividad y sexualidad, decisiones asertivas, deportes y cómputo, con 227 mil 565 pesos.

Otro para fortalecer la apropiación del cuidado a la salud física y mental de jóvenes de escasos recursos con VIH, con 49 mil 428 pesos.

Los proyectos presentan una diversidad de acciones para acoplarse a todas las posibilidades de las convocatorias y asegurar su acceso al financiamiento.

El paradigma institucional de que sean más organizaciones las concursantes y que los recursos sean ejercidos para evitar observaciones de los órganos de control, aunque sean acciones intrascendentes sin eficacia ni eficiencia y si dispendio de capacidades.

Propuesta: Establecer estrategias que permitan eliminar aquellos proyectos que proponen concientizar o sensibilizar, sin ningún impacto en las habilidades y destrezas de los beneficiarios. Exigir la coherencia científica en los proyectos.

En el estado de Chiapas se apoyaron 27 proyectos, ocho a sensibilizar: cuatro sobre derechos (humanos y cultura de la denuncia, sexuales y reproductivos, civiles de las mujeres), dos en acciones comunitarias o redes, uno en inmunodeficiencia (VIH) y otro en residuos sólidos.

La organización “Promotora Ahrtz Performance, A.C.”, a niños huérfanos indígenas, con talleres de solfeo, coro, entrenamiento auditivo y ensamble coral, asistencia a conciertos corales, para el trabajo en equipo, tolerancia, excelencia, belleza, solidaridad, esfuerzo y disciplina, a través de la creación de un Coro de Cámara en el “Albergue Infantil Salesiano”.

En éste es evidente la apropiación de habilidades personales. Bien podría estar en educación, se observa un proceso coherente de formación teórica y práctica.

Propuesta: Crear redes interdisciplinarias locales, regionales y nacionales de organizaciones, que permita el intercambio de experiencias e infraestructura, por ello los Consejos de OSC serían un mecanismo especializado.

Otros proyectos agrupados en Sensibilización intentan:

- Reducir el estigma y discriminación de las personas con VIH en los servicios de salud y empoderarlos, para prevenir la violencia de género.
- Generar aprendizajes significativos y autónomos en desarrollo sostenible.
- Artes y fomento a la lectura.
- Manejo de residuos sólidos.
- Protección de los derechos de niña(o)s y adolescentes indígenas.

Estos cinco proyectos son cuestionables por su ambigüedad.

El que replica el modelo de intervención de los derechos sexuales y reproductivos de jóvenes y adolescentes", realizada en 2011.

El que imparte un taller de elaboración de proyectos y conferencias especializadas en diversos temas.

La de "Médicos Indígenas" para asistir al diplomado en dirección y gerencia social para OSC de "Fundación Merced A.C." con 281 mil pesos.

El subsidio entregado a estos proyectos fue de 1 millón 881 mil 574 pesos.

En el estado de Chihuahua se apoyaron 30 proyectos, ocho en Sensibilización:

- Personas en situación de alto riesgo de un Centro Juvenil a través de clubes formativos, para la socialización y participación en grupos artísticos y culturales.
- Atención psicológica, trabajo social y asesoría legal para la reintegración emocional, sexual y física de la población que ha vivido violencia.

Éstos aunque se clasifican en Sensibilización, tienen propiedades que es pertinente recuperar: atienden personas con niveles de inseguridad y vulnerabilidad relevantes, uno en el Centro Juvenil y el otro de personas Violentadas, aunque sus procesos de atención son diferentes, el riesgo es una variable identificadora.

Propuesta: Generar redes de organizaciones dedicadas a atender población en situación de riesgo físico o social y que su proceso represente una estrategia de seguridad. Los satisfactores Singulares (Max-Neef,1998) apuntan a una sola necesidad, los Sinérgicos estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades.

En el mismo sentido, Arzate (2004) identifica la privación que coloca en riesgo físico y político a las personas. El BID (2003) de concentrarse en un número limitado de factores de riesgo y Luhmann (1992) en la prevención ante el peligro o riesgo.

- Otro proyecto con talleres de autoempleo, actividades artísticas, intelectuales y de orientación a la corresponsabilidad social y promoción de la salud.
- El que difunde derechos de las personas con discapacidad.
- El de talleres de sexualidad.
- El de desarrollo integral de la niñez.
- El que previene el uso y abuso de drogas.

Estos proyectos son dispersos y de poco valor público, con un subsidio de 1 millón 600 mil.

En el estado de Coahuila se apoyaron, en el PCS 2012, cincuenta y seis proyectos, nueve en Sensibilización:

- Dos los operó “Haskala Soluciones Empresariales, S.C”, uno para prevenir y disminuir la tasa de deserción escolar en el nivel educativo medio superior y el otro para educar sobre alimentación saludable.
- Extender el horario de atención de niña(o)s en actividades recreativas, de padres que trabajan.
- Orientar en alimentación.
- Oportunidades y derechos para obtener apoyo público,
- asistencia social y disminuir la violencia escolar,
- Becas para carrera técnica y talleres de desarrollo humano.
- Cohesión entre afiliados al Consejo de ONG.
- Promover la cultura artística, científica, tecnológica.

Los nueve proyectos obtuvieron 1 millón 47 mil pesos.

En el estado de Colima se apoyaron 38 proyectos, doce en Sensibilización. Por sus particularidades puede incidir en otro clasificador.

- Rescate de tradiciones por medio de la adquisición de vestuario.
- Campañas para prevenir el cáncer.
- Promover un vida libre de violencia.
- Prevenir el consumo de tabaco.
- Salud sexual y reproductiva de beneficiarios del Programa Oportunidades.
- Terapias psicológicas.
- Capacitación en el método Montessori al personal docente de “Mira por la Vida”.
- Terapias grupales y familiares.
- Capacitar al “Patronato del Centro Estatal de Cancerología”.
- Automatizar los procesos administrativos de “Albatros Centro de Desarrollo Integral I.A.P.” que atiende niños con discapacidad.

El subsidio de estos proyectos ascendió a 1 millón 75 mil.

Propuesta: Restringir el apoyo a los proyectos relacionados con terapias psicológicas, campañas de prevención de cáncer o tabaco, porque son acciones fragmentadas sin un proceso que implique el seguimiento a un grupo susceptible de riesgos, además son temas del sector salud.

De las sesiones informativas sobre violencia a personas que la han padecido, éstas deben ir acompañadas de asesorías en denuncias, de protección y seguridad física y psicológica.

Propuesta. Fortalecer la capacitación de OSC en el método Montessori, que la replique y promover la participación de los centros educativos.

En el estado de Durango se apoyaron 19 proyectos, ocho en Sensibilización:

- Prevención del suicidio (tanatología).
- Desarrollo social e igualdad de género.
- Terapias psicológicas para adicciones.
- Habilidades comunicativas de niños con problema de lenguaje y/o aprendizaje.
- Estimulación temprana,
- Alimentación saludable.
- Uso de tecnologías renovables para la preparación y calentamiento de alimentos.
- Tecnologías de información y comunicación que generen capital social.

El subsidio ascendió a 1 millón 800 mil pesos.

En el estado de Guanajuato fueron apoyados 55 proyectos, quince en Sensibilización:

- Cultura forestal, medio ambiente.
- Energías renovables.
- Filtros comunitarios para la integración familiar y tejido social.
- Celdas solares.
- Lenguaje de señas.
- Educación especial.
- Canchas deportivas para arraigo y pertenencia al lugar.
- Reja para un parque.
- Desarrollo humano, conciencia de la discapacidad, autoestima y valores.
- Identidad y género.
- Cultura de la paz.
- Crianza y maltrato infantil.

- Capital semilla ganadero. Procesos empresariales.
- Centro digital de capacitación OSC.
- Centro digital para el tejido social.

Propuesta: Analizar y promover la infraestructura para teleconferencias creada en los municipios a través del subsidio de la convocatoria “Gestión Social Municipal (fortalecimiento de la red nacional de teleaulas)”, que evite duplicidades al apoyar Centros Digitales de OSC.

Propuesta: Coordinarse con:

- ✓ SEDATU, Programa Habitat y Rescate de Espacios Públicos, para canchas deportivas y parques.
- ✓ SAGARPA para capital semilla ganadero.
- ✓ Secretaría de Energía y SEMARNAT para energías renovables, filtros de agua, celdas solares.

Propuesta: Evaluar el apoyo de proyectos de autoestima, valores personales, cultura de la paz, maltrato, derechos humanos, prevención del embarazo, consumo de ácido fólico. De igual manera temas sobre tejido social, asociacionismo, capital social.

Propuesta: Verificar los proyectos que generen un bien y que forman parte de un proceso para adquirir conocimiento, destreza y habilidades, estén acompañadas de asesoría legal y asistencia, ante las autoridades de gobierno y albergues u otras OSC acreditadas y competentes.

Desarrollo productivo

La clasificación de los proyectos de las OSC permitió la identificación de acciones de producción, que permea diferentes grupos sociales y procesos para crear bienes y servicios.

En el estado de Baja California se identificaron proyectos teórico-prácticos para el cuidado de pacientes en fase terminal; remodelación y equipamiento de un aula; taller de costura con equipamiento de máquinas industriales; exposición y centros de distribución de hongos zetas con la adquisición de un vehículo.

Seis proyectos para equipar talleres de herrería; tres para equipar talleres de carpintería; dos en mecánica con equipamiento; equipamiento para dulces de chocolate. Uno en bloquera y otro en piñatas.

Propuesta: Crear un centro de seguimiento de proyectos con fines similares para promover el asociacionismo entre las OSC que intercambien sus procesos de trabajo y clonarlos.

Propuesta: identificar equipo especializado para procesos de transformación o de producción similares, que evite duplicar la asignación de recursos en la compra y sirva para diferentes poblaciones en las mismas localidades, con un centro exclusivo de capacitación con la infraestructura necesaria.

Propuesta: Promover, con las OSC, centros de capacitación en producción especializada en localidades, reproduciendo los métodos, procesos, técnicas, con la provisión de equipamiento que funcione como nodo de articulación para diferentes organizaciones, sus capacitadores y población objetivo.

Propuesta: Promover OSC que capacite en oficios de herrería, plomería, electricidad, carpintería, de manera integral y en una sólo instalación con el equipamiento y los maestros especializados.

En el estado de Baja California Sur se identificó un proyecto para débiles visual y otro con equipamiento para un taller y capacitación para la elaboración y comercialización de artesanías en barro.

En el estado de Campeche se localizaron dos proyectos para la capacitación productiva y comercialización en apicultura, uno en la producción de reinas como pie de cría y el otro en el manejo sanitario y control de plagas en sus apiarios.

En el estado de Chiapas se encontró un proyecto *sui generis* para parteras a través de la instalación de fogones ahorradores de leña, huertos de plantas medicinales y hortícolas de traspatio, en 9 localidades de 3 municipios de la Selva Lacandona.

- En producción textil para indígenas.
- En producción orgánica de hortalizas controladas con enmallados antiafidos.
- De una granja avícola.
- En un modelo de granjas integrales.
- En panificación, servicio de alimento y computación.
- En comercialización de frutas de la estación.
- En producción y comercialización de bordados artesanales.
- En hongos seta en cinco comunidades.
- En artesanías de mujeres indígenas.

Propuesta: Recuperar las ideas planteadas en los proyectos de las OSC para reproducirlos en varias localidades de las regiones con *habitus* similares, como el de fogones, huertos medicinales y hortícolas, así como la de producción textil y artesanías indígenas.

En el estado de Chihuahua se instrumentaron proyectos relacionados con la instalación de sistemas de cosecha de agua de lluvia y la construcción de una red hidráulica; proceso de elaboración y distribución de productos de madera. Talleres de carpintería y permacultura.

Propuesta: Formar redes de colaboración intergubernamental para proyectos técnicos especializados como la instalación de sistemas de cosecha de agua y de red hidráulica, con objeto de fortalecer el proceso y replicarlo en otras localidades y regiones, a través de la formación y profesionalización de OSC.

En el estado de Colima se apoyaron tres proyectos, dos en producción de plantas en vivero e invernadero y otro en construcción de un mini invernadero, además uno en bordado, costura y tejido básico.

En el estado de Guanajuato se financiaron en integración productiva-económica sustentable de artesanos; en desarrollo empresarial y sustentable de productores de barro; en marroquinería; corte y confección; desarrollo humano.

En producción de hortalizas en huertos familiares; carpintería, artes gráficas con diseño, fotomecánica, revelado, impresión, foliado, refilado y terminado. En técnicas de construcción.

Salud

Existen proyectos de Albergues, Asilos, Orfanatorios, Casas Hogar, Casas de Descanso, que inciden en la salud y que fueron agrupados en Centros de Asistencia Integral.

En el estado de Aguascalientes fueron localizados los siguientes proyectos dirigidos a la atención en la salud: uno para alcoholismo y drogadicción, dos de la “Fundación Bolo” para tratamientos oncológicos y uno para un vehículo.

Dos proyectos del “Grupo de Enfermos con Problemas Renales, A.C”., en Insuficiencia Renal Crónica, uno para Hemodiálisis y otro para medicamentos inmunosupresores.

Propuesta: Apoyarse con las dependencias y entidades del sector salud especializadas en problemas renales y oncológicos, que permita evaluar los proyectos y su ejecución, por lo especializado de los tratamientos y fármacos requeridos que implican un cuidado estricto que evite riesgos.

Propuesta: Verificar las condiciones legales y técnicas de las organizaciones que atienden adicciones.

En el estado de Baja California se apoyaron dos proyectos, uno en odontología y otro en deportes, por medio del mantenimiento de instalaciones.

En el estado de Baja California Sur, un proyecto para deportes a través del uso de Kayak para personas con discapacidad y sobrepeso.

Propuesta: El paradigma institucional de atender por sí mismo todas las actividades que señala la Ley de Fomento, le implica canalizar recursos públicos a OSC que se dedican a deportes, como en los dos casos mencionados, cuando deben ser canalizadas a las dependencias de gobierno especializadas.

Además, pretender atender cualquier tipo de discapacidad en una actividad que representa riesgo por realizarse en río, mar o canales, conlleva a medidas de seguridad especializadas.

En el estado de Campeche se instrumentó un proyecto para implementar la activación física de 200 mujeres, como eje del tratamiento y control del síndrome metabólico como son: diabetes, hipertensión arterial, colesterol y triglicéridos.

En el estado de Chiapas se subsidiaron cinco proyectos relacionados con la salud, entre ellos se observan coincidencias en torno a la provisión de medicamentos como:

Uno para otorgar medicamentos a pacientes con diferentes tipos de enfermedades, que tuvieran más de 5 de hijos, desempleadas o con empleos temporales, afiliadas y no afiliadas a la organización del sector rural y de los barrios del municipio de Yajalón.

Dos proporcionan medicamentos oncológicos de alta especialidad a niños y adolescentes con cáncer ubicados en 7 municipios.

Tres para la instalación de cisternas contenedoras de agua de consumo humano.

Cuatro para la instalación de baños, fosas sépticas y talleres de capacitación en áreas rurales.

Cinco en reforzar el funcionamiento de tres farmacias de medicina herbolaria (pertenecientes a 2 OSC y a 1 comunidad) en los municipios de San Cristóbal de las Casas, Ocosingo y Las Margaritas.

Propuesta: No apoyar proyectos que se dirijan a actividades deportivas salvo aquellos de Centros de Asistencia Integral.

La provisión de medicamentos es un campo especializado de las dependencias facultadas para establecer dosis, que de apoyar esas promociones pueden perjudicar severamente la salud.

Propuesta: Promover, sistematizar y reproducir proyectos de cisternas de agua e instalación de baños y fosas sépticas. De igual manera para las farmacias herbolarias.

Propuesta: Observar a las OSC que presentan proyectos para tratar un problema de salud y que su propuesta consiste en motivar el ejercicio a través de un

deporte, sin mayor proceso relacionado con diagnósticos clínicos y tratamientos con personal especializado, que sean verificables como prueba del proyecto.

En el estado de Chihuahua se ubicaron proyectos en salud para:

- Consultas optométricas y asesorías de rehabilitación.
- Consultas y tratamientos odontológicos.
- Problemas visuales y malformaciones congénitas; solicitan un vehículo.
- Servicios de salud y medicamentos en hospitales de la Tarahumara; solicitan un vehículo.
- Valoración médica y dotación de medicamentos para distrofia muscular.

En el estado de Coahuila se apoyaron proyectos en:

- Control de diabetes.
- Utilidad e inocuidad del Metisoprinol en pacientes con dengue.
- Consulta dental.
- Tratamientos oncológicos.
- Apoyo médico, moral e información a los pacientes con Lupus.
- Procedimiento quirúrgico en el Hospital Guadalupano.
- Medicamento oncológico.
- Diabetes mellitus 1 y 2 (insulinodependientes).
- Atención oftalmológica en la Cruz Verde para operar cataratas.

El Club de Leones recibió apoyo en tres de sus proyectos en dos localidades para graduar y proveer lentes.

La asociación GAPIR fue apoyada en dos proyectos sobre insuficiencia renal.

Propuesta: Evitar apoyar proyectos del sector salud por su alta especialidad como enfermedades por contagio como Lupus y Dengue, canalizarlos a la Secretaría de Salud.

Propuesta: Evitar apoyar proyectos de Clubes para la provisión de lentes.

Propuesta: Investigar con el sector salud a las OSC dedicadas al tratamiento de insuficiencia renal, control de diabetes, tratamientos oncológicos.

En el estado de Colima se apoyó uno para medicamento oncológico.

En el estado de Durango un proyecto para corregir patologías oculares por medio de cirugías.

En el estado de Guanajuato fueron apoyados proyectos en:

- Medicamentos y quimioterapia.
- Adecuar dos habitaciones y baños para consultorios oftalmológicos.
- Efectuar cirugías cardiovasculares y estudios especializados.
- Medicamentos y material quirúrgicos.
- Insuficiencia renal crónica.
- Medicamentos para insuficiencia renal crónica.
- Dos proyectos de la “Casa Asistencial para la Mujer de todo Corazón”, con objeto de conformar un "Centro de día", para mujeres con adicciones y un modelo de rehabilitación con perspectiva de género.

Propuesta: Evitar apoyar proyectos para acondicionar sus instalaciones con excepción de los Centros de Asistencia Integral, como Albergues y Asilos.

Educación y cómputo

El sector educación es uno de los vectores del universo de proyectos, que el PCS ha subsidiado por la lógica de la Ley de Fomento. Se ha convertido en un perfil de las OSC que corresponde a la educación informal, sustituta de la formal y que está dirigida a capacitar en cómputo.

En Baja California se instrumentaron ocho proyectos para cursos de cómputo de diferentes organizaciones:

“Renuévate como el Águila, A.C.”

“Fontain of Hope, A.C.”

“Solidarias con el Pueblo, A.C.”

“Ministerios Carcelarios de México, A.C.”

“Centro de Prevención y Rehabilitación para Jóvenes y Adultos”

“Vivir con Esperanza, A.C.”

“Consejo Indígena, A.C.”

“Cristo Viene A.C.”

“Propósitos Firmes, A.C.”

Todos requirieron equipamiento con valor de 1 millón 182 mil 500 y la mayoría para Tijuana.

La “Fundación UABC, A.C.”, solicitó 150 mil para un vehículo y hacer estudios socioeconómicos para becas y equipo de cómputo.

Propuesta: Establecer una red de organizaciones dedicadas a impartir cursos de cómputo que evite duplicar la adquisición de equipo y mobiliario, sea elegida aquella o aquellas con mayor vocación en la capacitación para que ahí se concentren los cursos.

Propuesta: Evitar apoyar cursos de cómputo porque el perfil institucional se desvirtúa como financiador de escuelas de informática.

Propuesta: Evitar transferir recursos para que una OSC otorgue becas, eso le corresponde a las dependencias de gobierno locales, adicionalmente el Instituto y el PCS no tiene por qué subsidiar transporte a una Universidad ni a una OSC para realizar estudios.

En Chiapas se apoyó un proyecto para las áreas lingüísticas, artísticas y culturales de 105 personas con Síndrome de Down y Discapacidad Intelectual, a través de un modelo de educación semiescolarizado desarrollado por la institución “Unidos Pro-down, A.C.”

La OSC “Desarrollo, Género y Ciudadanía, A.C.” recibió subsidio para la difusión de libertades y derechos civiles de mujeres líderes de Chiapas, a través de su participación dentro de la Escuela Ciudadana de Mujeres Autogestoras y de la incidencia en políticas locales.

La educación complementaria a la formal, para grupos discapacitados, tiene un valor agregado por la especialización pedagógica necesaria para estos grupos.

Propuesta: Es necesario establecer protocolos con las dependencias públicas competentes en salud en coordinación con empresas privadas y con OSC, dedicadas a personas discapacitadas.

Propuesta: Las organizaciones dedicadas a Sensibilizar y Capacitar sobre derechos, deben integrarse a una red que permita el intercambio pedagógico y didáctico con estudios de caso y un protocolo de seguimiento y asesoría para los temas y grupos que atienden, a efecto de que el Instituto y el PCS no se conviertan en financiadores de OSC dedicadas a dar pláticas.

Propuesta: Identificar a las OSC que tienen una relación como proveedoras y receptoras de servicios establecidos en los proyectos, que permita identificar redes de colaboración y del uso de los recursos del subsidio recibido.

En Chihuahua se localizó un proyecto educativo de la asociación “Educación y Formación Integral Edyfica”, apoyada con 159,507 pesos, para reforzar el aprendizaje, promover la convivencia comunitaria y mantener vínculos con bienhechores de la congregación religiosa que fundó la organización.

Propuesta: apoyar OSC, que independientemente que hayan sido formadas por organizaciones religiosas, su causa es esencial para el apoyo a grupos vulnerables.

Propuesta: Verificar la localidad con restricciones de acceso a la educación formal, para la adquisición de libros y deportes.

En Coahuila se apoyaron 10 proyectos relacionados con el sector educativo, siete para cursos de cómputo, de ellos dos del “Patronato Benemérito de las Américas” en el municipio de Saltillo, con asignación de 80 mil y 156,945 pesos.

Dos proyectos de “Navidad en el Campo, A.C.” con 80 mil y 160 mil pesos para aulas de cómputo en la Secundaria Técnica 33 del Ejido El Tunal y el Centro Comunitario de San Juan de los Dolores en el Municipio de Arteaga y para la Secundaria Técnica 48 y 14 del Ejido Santa Ana del Pilar y Ejido el Coyote del Municipio de Matamoros.

Dos proyectos de la “Escuela Técnica Industrial de Torreón” con 80 mil y 160 mil pesos.

Las tres organizaciones mencionadas fueron apoyadas en dos de sus proyectos con montos iguales; llama la atención esta coincidencia.

Un proyecto relacionado para el:

- Desarrollo psicomotriz y psicológico de hijos de internos del CERESO.
- Desarrollo de técnicas y habilidades agropecuarias.
- Educación especial para personas con discapacidad.
- Sistemas de educación a distancia.

Propuesta: Revisar las OSC apoyadas en más de un proyecto.

Propuesta: Verificar a las OSC que dotan a escuelas públicas de aulas y equipo, ya que es una responsabilidad del gobierno del estado o municipio, que puede duplicar el financiamiento y generar prácticas de corrupción.

Propuesta: Verificar la competencia de las organizaciones que atienden problemas de alta especialidad, como psicomotriz, psicológica, agropecuario, así como las de uso de educación a distancia especial.

En Colima, el proyecto de “La Casa de Socorrito Estancia Infantil I.A.P.” para tablones, sillas, ventiladores, lockers, cámaras de seguridad y vigilancia, juegos lúdicos, actividades didácticas y películas.

El proyecto de la “Guardería Infantil José Amador Velasco, I.A.P.” para remodelación de sus instalaciones.

Propuesta: Cotejar con el Programa de Estancias Infantiles la posible duplicidad de recursos y beneficiarios, ya que éste financia a OSC para que atiendan a niña(o)s de escasos recursos y que no pueden cubrir las colegiaturas.

Tres apoyos relacionados con Sensibilización: capacitar al personal docente en el método educativo Montessori. Terapias grupales.

Asistir a talleres de:

Fortalecimiento de relaciones con donantes.

XII Congreso de Investigación en el 3er sector.

XVI Reunión Anual del CEMEFI.

IX Congreso Nacional de Tanatología.

IV Jornadas de Oncología de Occidente.

Fortalecimiento de relaciones con donantes.

Cursos:

Procuración de fondos.

Contabilidad para organizaciones no lucrativas.

Propuesta: Identificar el interés de capacitación de las OSC en la oferta que promueven instituciones como CEMEFI, PROCURA AC, entre otras, con objeto de hacer un inventario de instituciones y cursos/talleres, para fomentar alianzas en la reproducción del conocimiento, vía educación a distancia y presencial.

En Guanajuato se financió un proyecto para capacitar en prepanet y adecuar una sala de cómputo para las internas de la asociación “Orientación Juvenil Femenina Casa de Jesús”.

Alimentación

La agrupación de proyectos en el sector Alimentación intersecta en las clasificaciones denominadas Desarrollo Productivo y Centro Integrales de Asistencia, como albergues o asilos en los que se otorgan comidas.

En todas las entidades federativas la alimentación va acompañada de otras actividades como nutrición, producción, comercialización, medicamentos, asistencia médica, entre otras.

Por esta razón se conjuntan las diversas acciones relacionadas a la comida.

En Aguascalientes, el proyecto para otorgar una comida a 111 adultos mayores y 9 indigentes, en un comedor comunitario con atención de un nutrióloga.

En Baja California, el proyecto que solicitó:

- Cocina integral para otorgar dos comidas diarias, durante ocho meses, a 40 beneficiarios del “Centro de Integración Familiar”.

- Dos alimentos durante 5 días a 35 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
- Adquisición de cocina y alimentación a 45 hombres adictos, durante cuatro meses.
- Dos alimentos diarios por 5 días en 4 meses a 50 jóvenes migrantes albergados.
- Tres alimentos diarios durante 6 meses a 62 niños del albergue.

Propuesta: Buscar mecanismos que permitan que los subsidios para alimentación cubran todo un año.

Los subsidios que se asignan y su comprobación tienen una temporalidad; en alimentos queda demostrado que el financiamiento del PCS es sólo para algunos meses, las OSC están obligadas a buscar otros apoyos para cubrir todo el año.

En Baja California Sur, un proyecto para 75 desayunos y 80 comidas al día en el “Centro BOE” y en colonias, a 155 niños durante 115 días.

En Campeche fueron apoyados:

- Seis proyectos para incrementar la producción de hortalizas y carne.
- Una comida de lunes a viernes a 60 adultos mayores.
- Un alimento a 70 adultos mayores en cinco días a la semana.
- Producción de aves de corral de traspatio.
- Producción orgánica y sustentable de hortalizas y especies nativas en huertos familiares.

Propuesta: Cambiar la estrategia de subsidiar la producción de alimentos en traspatio a comunidades, porque el asociacionismo permite construir capital social y la producción se convierte en autoempleo y autoconsumo sustentable.

Propuesta: Promover el subsidio a comedores comunitarios, con la participación de la población en todo el proceso, desde la adquisición de insumos hasta su

preparación y entrega de alimentos; complementarlo al incentivar la producción avícola, ganadera agrícola.

En Chihuahua, la “Fundación Comedor y Albergue Caritas San Martín de Porres, I.A.P”, recolecta víveres y prepara alimentos para familiares con hijos internados en el Hospital Infantil.

Otro proyecto solicitó una camioneta para recolectar alimentos y trasladar a 110 niños.

- En Coahuila, se otorgó subsidio a un proyecto para:
- Entregar despensas a 300 personas.
- Para alimentar a niños con cardiopatías congénitas que acude instituciones médicas.
- Para 458 despensas durante cuatro meses.
- Para acondicionar el área de comedor.

Propuesta: Apoyar con subsidio a las OSC que proveen alimento procesado, tanto para sus insumos como para su infraestructura. Evitar subsidiar a las organizaciones que compran productos y los entregan como despensa.

Propuesta: Apoyar a las organizaciones que proveen alimento a personas que asisten a instituciones de salud, sean como pacientes o familiares, pero hacerlas participes del proceso de elaboración.

En Colima un proyecto para:

- Conservar alimentos perecederos para 25 jefe(a)s de familia y/o pequeños productores agrícolas a través de la construcción y capacitación.
- Entrega de leche en polvo, multivitamínico y desparasitante, a familias de 150 niños.
- Adquisición de un vehículo para entrega de despensas.

En Durango, se equipó una cocina para alimentar de lunes a viernes a 44 indigentes, débiles mentales y adultos mayores, en situación de abandono.

Propuesta: Fortalecer a las organizaciones que proveen alimento a personas en situación de abandono

En Guanajuato, alimento a 3000 niños de 27 comunidades durante 70 días escolares y 20 menús al año para enseñar hábitos alimenticios.

Propuesta: El financiamiento para la adquisición de vehículos debe estar sujeto a un escrutinio profundo, porque para recoger alimentos o trasladar a beneficiarios a las instalaciones, no es un argumento válido, ya que se dispersa el recurso en medios y no en los fines.

Propuesta: Para autorizar la adquisición de cocinas o comedores, es necesario se valore la permanencia de la organización en la provisión de alimentos, la infraestructura original y la evolución de las mismas.

Protección y seguridad

En términos generales todos los proyectos conlleva a considerar un nivel de seguridad y protección a sus beneficiarios, en sus instalaciones o en la provisión de bienes y servicios.

A fin de que sea un factor a ponderar en la elaboración y aprobación de los proyectos, fueron seleccionados algunos casos que inciden en riesgos, independientemente de su trascendencia.

El riesgo es mayor cuando la población se encuentra con alguna discapacidad física y/o mental, como los asilos, niños en casas hogar, mujeres maltratadas o migrantes en refugios.

Las medidas de seguridad y protección están en relación directa con el riesgo.

Las desventajas físicas o mentales se agudizan cuando en los proyectos se combinan sordos con mudos, alcohólicos y drogadictos, ancianos diabéticos e hipertensos con demencia senil o alzhéimer.

En Aguascalientes el subsidio en alimentación nutritiva y balanceada a adultos mayores e indigentes. Y en el servicio médico para adultos mayores.

En Baja California, un proyecto atiende a hombres adultos con problemas de alcohol y drogas, en proceso de recuperación, que solicitó un vehículo.

Otro para mejorar los servicios de atención, protección y seguridad a víctimas de trata de personas, en la modalidad de explotación sexual.

En Baja California Sur, la activación física y el cuidado del medio ambiente a través del deporte de kayak, para personas con discapacidad y sobrepeso. Otro para la elaboración de artesanías en barro de débiles visuales.

En Campeche, se financió la activación física como eje del tratamiento y control del síndrome metabólico como diabetes, hipertensión arterial, colesterol y triglicéridos.

En Chiapas, los planes de manejo de residuos sólidos para la recolección y el aprovechamiento de material de desecho.

En Chihuahua la rehabilitación de niños sordos y/o autistas, mediante un programa educativo continuo para el desarrollo del lenguaje.

En Coahuila se dotó de cascos de protección a elementos del Cuerpo de Bomberos.

En Colima, un programa de enseñanza e intervención para las madres de familia de niños con daño neurológico. O el de aprendizaje cognitivo y académico de niños y jóvenes con parálisis cerebral y/o discapacidad intelectual.

En Durango, en mejorar la calidad de vida de las personas con autismo. O el de corregir patologías oculares por medio de cirugías.

En Guanajuato, para incrementar las condiciones de higiene y seguridad en el área de cocina y de dormitorios de un patronato pro-hogar de niñas, con instalaciones equipadas y seguras apegadas a la normatividad.

Propuesta: La dictaminación de proyectos debe incorporar la variable riesgo de acuerdo a las medidas de seguridad y protección, que midan y evalúen el impacto de las herramientas, técnicas, personal, locaciones, población con enfermedades o adiciones.

Propuesta: Valorar el costo de la adquisición de equipo, por el riesgo y la seguridad que implica, para el tipo de población objetivo, con base en su vulnerabilidad física, mental, social y política.

El autor del presente documento, entrevistó en Buenos Aires, a Jorge Hintze, investigador de métodos y técnicas de corresponsabilidad y valor público. Al exponerle los alcances de la tesis sugirió se aplicara la Matriz de Producción Externa, desde dos ángulos, la temática y la presupuestal, con objeto de observar la orientación del subsidio.

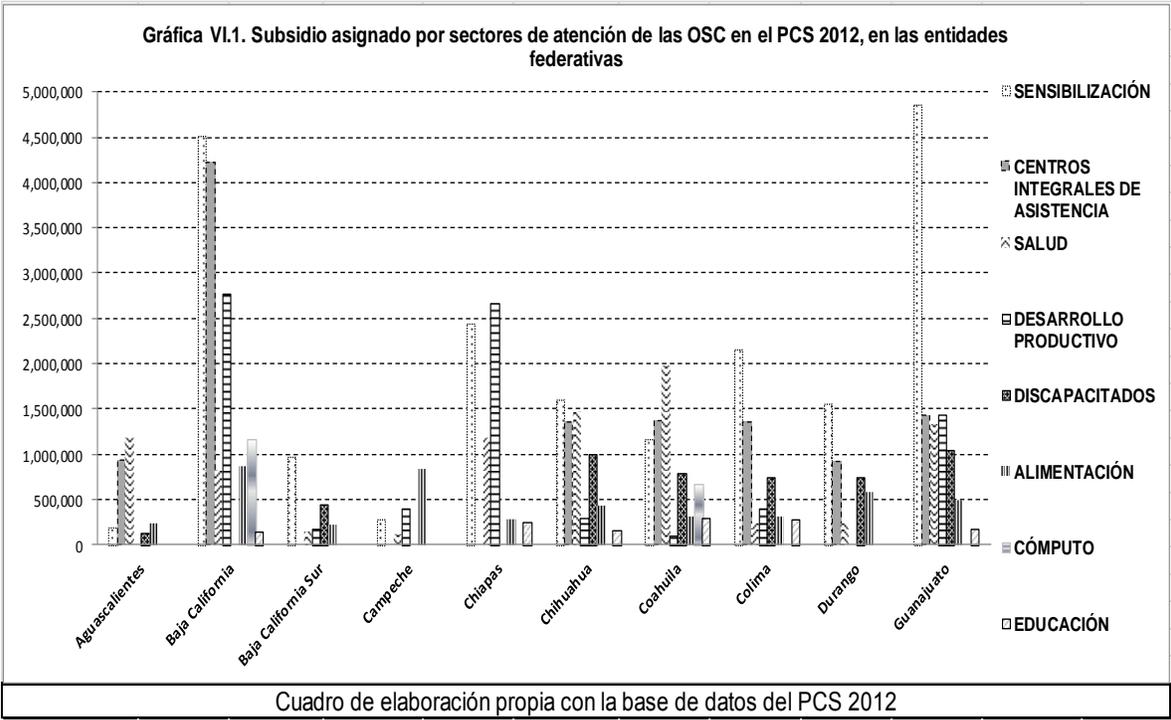
Con este motivo se presenta la referida matriz conformada por las prioridades de los productos, resultados y efectos de los usuarios, beneficiarios inmediatos y mediatos, fue necesario para ello, diseñar la clasificación con el procesamiento de datos, expuesta en el desarrollo del presente capítulo.

A continuación, la Gráfica VI.1., presenta el monto del subsidio y la Gráfica VI.2., la cantidad de proyectos presentados, ambas para los temas agrupados en la clasificación, en las diez entidades federativas seleccionadas, apoyados los proyectos de las OSC, durante 2012.

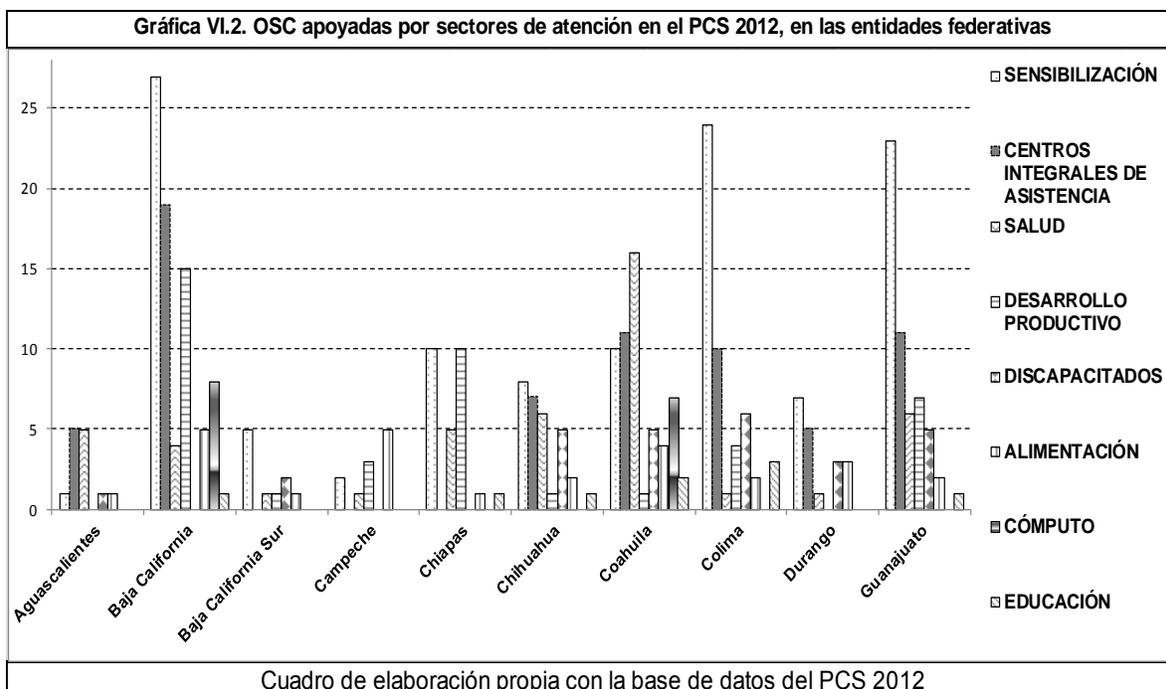
El mayor presupuesto asignado a los diez estados de la federación, es el de Sensibilización, con más de 19 millones de pesos, el 32.2% del total (61,128,517).

En esta clasificación se apoyaron a 117 OSC, 33.4% de 350, en un rubro que únicamente conscientiza.

El mayor monto del subsidio, Gráfica VI.1., en Sensibilización, lo reciben Guanajuato, Baja California, Chiapas y Colima, en ese orden.



El mayor número de organizaciones dedicadas a Sensibilizar, Gráfica VI.2., están en Baja California, Colima y Guanajuato, en ese orden.



La segunda posición por el monto del subsidio, la ocupa el rubro de Centros Integrales de Asistencia, que representan asilos, refugios, casas hogar, con 11,6 millones, el 18.9% con 68 organizaciones apoyadas, el 19.4%.

Este clasificador, Centros Integrales de Asistencia, agrupa OSC que cubren todos los temas para grupos altamente vulnerables, por lo que su presencia es altamente significativa para el PCS y para el INDESOL.

Estos Centros se encuentran con mayor presencia en Baja California 19, Coahuila y Guanajuato 11, Colima 10, Chihuahua 7, Durango 5. No hubo apoyo en Baja California Sur, Campeche y Chiapas.

La tercera posición la tiene el clasificador en Salud con 8,7 millones del subsidio asignado, el 14.3%, con 46 organizaciones subsidiadas, 13.1%.

Con presencia en todas las entidades federativas, con mayor grado en Coahuila con 16 OSC, el 4.5%, en Chihuahua y Guanajuato 6 OSC cada una, en

Aguascalientes y Chiapas 5 OSC cada una, Baja California con 4 y el resto de las entidades federativas sólo con 1.

La cuarta posición está en Desarrollo Productivo con 8,2 millones, el 13.4% y con 42 organizaciones apoyadas, el 12%. Con presencia en 8 de las 10 entidades estudiadas, con mayor frecuencia en Baja California con 15 OSC, Guanajuato 7, Chiapas 10, Colima 4, Campeche 3, el resto 1. No hubo en Aguascalientes y Durango.

La quinta posición la representa los Discapacitados con 4,9 millones, el 8%, con 27 organizaciones subsidiadas, el 7.7%. Con presencia en Colima 6, Chihuahua, Colima y Guanajuato 5, Durango 3, Baja California Sur 2, Aguascalientes 1, no hubo en Baja California, Campeche y Chiapas.

La sexta posición la ocupa la Alimentación con 4,6 millones, el 7.5% con 26 organizaciones apoyadas, el 7.4%. Con representación en Baja California y Campeche 5, Coahuila 4, Durango 3, Chihuahua, Colima y Guanajuato 2, Aguascalientes, Baja California Sur y Chiapas 1.

La séptima posición la tiene el Cómputo con 1,8 millones, el 3% y con 15 organizaciones subsidiadas, el 4.2%. Con presencia en Baja California 8 y Coahuila 7.

La octava posición la tiene la Educación con 1,3 millones el 3% y con 9 organizaciones apoyadas el 2.5%, en Colima 3, Coahuila 2, Baja California, Chiapas, Chihuahua y Guanajuato con 1 OSC. Sin representación en el resto.

La Matriz, Cuadro VI.I., demuestra que el 32.2% del presupuesto del PCS se orienta a sensibilizar, apoya al 33.4% de las OSC. Si le sumamos los cursos de cómputo y las actividades de educación, las organizaciones dedicadas a impartir

talleres y cursos llegan a 141, el 40% de las apoyadas con subsidios, por lo que el perfil de la organización social y del PCS es para capacitación.

Cuadro VI.1. Matriz de Producción Externa. Orientación de las OSC y asignación de Subsidios.						
		USUARIOS (BENEFICIARIOS DIRECTOS)				
P R O D U C T O S	Sector de atención	Millones	%	Núm. OSC	%	
	1	SENSIBILIZACIÓN	19,7	32.2	117	33.4
	2	CENTROS INTEGRALES DE ASISTENCIA	11,6	18.9	68	19.4
	3	SALUD	8,7	14.3	46	13.1
	4	DESARROLLO PRODUCTIVO	8,2	13.4	42	12
	5	DISCAPACITADOS	4,9	8	27	7.7
	6	ALIMENTACIÓN	4,6	7.5	26	7.4
	7	CÓMPUTO	1,8	3	15	4.2
	8	EDUCACIÓN	1,3	3	9	2.5
	TOTAL		60,8	100	350	100

Cuadro de elaboración propia con la base de datos del PCS 2012

En el capítulo V de la presente tesis, se expuso la orientación de las convocatorias del PCS, en donde la promoción institucional, distorsiona su cometido y promueve el perfil de capacitadores de las OSC. Se toman algunos ejemplos.

En la siguiente tabla VI.1., observamos en la primera columna “Promoción de la Equidad de Género para el desarrollo social y humano” con 35 millones de pesos, “Promoción social para el desarrollo regional” con 33 millones de pesos, “Promoción de la asistencia social hacia el desarrollo social” con 29 millones de pesos. “Protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes” con 7 millones de pesos. “Promoción de los Derechos Humanos en el DF” con 3.1 millones de pesos.

En la segunda columna se evidencia “Desarrollo y Fortalecimiento de Capital Social en Jalisco” con 11 millones de pesos, “Fortalecimiento del Tejido Social y Desarrollo Humano en el Estado de Baja California” con 8 millones de pesos, “Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana en Ciudad Juárez, Chihuahua” con 7 millones de pesos.

En la tercera columna encontramos “Promoción de la Cultura de la Legalidad y Participación Social para la Prevención del Delito y la Violencia Social” con 8 millones de pesos, “Promoción e investigación sobre la protección de los derechos de los migrantes en México” con 7.5 millones de pesos, “Iniciativas Ciudadanas en Materia de educación, difusión, promoción, protección y defensa de los Derechos del Consumidor, con 3 millones de pesos.

1	Promoción General (Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social)	147	1	Desarrollo y fortalecimiento de capital social en Jalisco.	11	1	Cultura de la legalidad y participación social para la prevención del delito y violencia social.	8
2	Promoción de la equidad de género para el desarrollo social y humano.	35	2	Fortalecimiento tejido social y desarrollo humano en B. California.	8	2	Apropiación de espacios públicos.	10
3	Promoción social para el desarrollo regional.	33	3	Cultura de paz y seguridad ciudadana en Ciudad Juárez.	7	3	Comunitarios para el desarrollo sustentable del campo y la ciudad.	16
4	Promoción de la asistencia social hacia el desarrollo social.	29	4	Fortalecimiento del tejido social en el Municipio de Hermosillo, Sonora.	3.5	4	Atención a las personas con discapacidad y sus familias.	16
5	Profesionalización y fortalecimiento de las OSC.	13	5	Atención Niña(o)s Jóvenes Leonesas con educación, empleo y salud.	3	5	Promoción e investigación sobre la protección de los derechos de los migrantes en México.	7.5
6	Investigación para el desarrollo social.	13	6	Desarrollo humano y social en el estado de Coahuila de Zaragoza.	2	6	Centros regionales de acompañamiento y monitoreo a las actividades que realizan las OSC.	7
7	Gestión social Municipal (Fortalecimiento de la Red Nacional de teleaulas).	8	7	Promoción y Fortalecimiento del Desarrollo Social en el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato.	2	7	Fomento a la participación ciudadana a través del sistema nacional capacitación a distancia para el desarrollo social.	7
8	Protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes.	7	8	Promoción del desarrollo social en Salamanca, Guanajuato.	2	8	Iniciativas de educación, difusión, promoción y defensa de los Derechos del Consumidor.	3
9	Iniciativas de educación y promoción de los derechos humanos en el DF.	3.1	9	Fortalecimiento de la equidad de género en el estado de Morelos.	2			
			10	Fortalecimiento y capacitación a OSC en el estado de Colima.	2			
			11	Fortalecimiento del desarrollo social en Irapuato, Guanajuato.	1			

Conclusiones

La gestión social del INDESOL tiene su premisa en la corresponsabilidad con las OSC. Ambos coinvierten en el PCS; la primera con subsidio y la segunda con el conocimiento de: la problemática, *habitus* de la población objetivo, la localidad, métodos y técnicas, con procesos validados. Por contar con voluntarios, donantes y redes con otras organizaciones e instituciones públicas y privadas.

Sin esta condición es inviable que haya corresponsabilidad y por lo tanto las OSC que no la cubren no deberían apoyarse.

El INDESOL y el PCS debieran incorporar a su cultura organizacional el marco conceptual sobre corresponsabilidad, capital social, valor público, *habitus*, satisfactores, entre otros.

El Modelo de Gestión Social del INDESOL exige que los procesos de los proyectos de las OSC aseguren la coherencia entre problemas, fines, medios y consecuencias.

Las OSC deben diferenciar quiénes reciben los recursos, los que los usan, los que se benefician de manera inmediata y mediata.

Las OSC tendrían que precisar el tránsito de los recursos de la coinversión, qué se queda al interior de la organización, qué se traspasa a otras organizaciones, qué llega a la población objetivo, qué se da a otros actores.

Establecer sociogramas e histogramas de los proyectos y de las OSC por usuarios, proveedores, beneficiarios mediatos e inmediatos, personal profesionalizado, donadores y voluntarios.

Generar una base de datos, adicional a la existente de las OSC, acerca de sus servicios, sistemas, métodos, procesos, procedimientos, instrumental, equipamiento, instalaciones, diagnósticos, causas, efectos, resultados probados.

Mapear los proyectos a través del cruce del objetivo, las metas y acciones con el usuario, beneficiario y proveedor, para observar su coherencia dentro de la diversidad de temas y acciones de las propuestas.

Adecuar los formatos de presentación de proyectos para diferenciar los actores, procesos y resultados, que permitan detectar irregularidades, agilizar la dictaminación y evaluación.

Promover y encauzar redes de organizaciones sociales dedicadas a fines comunes, que intercambien conocimiento e infraestructura, formen alianzas en la presentación de proyectos compartidos en corresponsabilidad.

Las OSC deben contar con donantes y voluntarios, redes con otras organizaciones y empresas privadas afines, instancias de gobierno locales y centros de educación, con la participación activa de la población vulnerable en todo el proceso de sus proyectos, con el basamento de construcción de capital social.

Estructurar conceptualmente variables e indicadores que permitan agrupar a las organizaciones y sus proyectos en:

- ✓ Sectores funcionales, v.gr. salud, alimentación, educación, desarrollo productivo.
- ✓ Grupos demográficos como discapacitados, migrantes, indígenas, indigentes
- ✓ Grupos etarios, v.gr. adultos mayores, madres adolescentes.
- ✓ Instancias que brindan asistencia integral y permanente, por grupo etario y de género, como asilos, albergues, casas hogar, refugios, casa de descanso, orfanatorios.

La clasificación de las OSC permitirá establecer estrategias precisas para cada grupo, dentro de la legalidad, transparencia e igualdad.

Los criterios generalistas obliga a suponer que todas las organizaciones tienen el mismo peso, lo que es incorrecto.

Es más relevante las OSC que cubren todos las necesidades de las personas que cohabitan, como la alimentación, salud, alojamiento, cuidadoras, enfermeras, médicos, terapeutas e instalaciones especiales. Los niveles de riesgo y las medidas de seguridad son más complejas.

Reproducir el conocimiento y experiencias de las OSC, que han generado métodos, técnicas, herramientas y procesos especializados, que estén soportados por el impacto en el beneficiario.

Identificar proyectos en que la infraestructura que solicitan pueda ser aprovechada para distintos diagnósticos y sintomatologías comunes de diferentes afecciones.

Agrupar por sectores los proyectos y las organizaciones.

Realizar un seguimiento de sus beneficiarios, infraestructura y procesos, con técnicas y metodologías que han construido por un conocimiento experto.

Promover y fortalecer aquellas organizaciones dedicadas a la atención de discapacitados, fundamentalmente por movilidad que es la principal limitación que identifica el INEGI.

Fomentar la formación de OSC que se dediquen a producir aparatos ortopédicos, lentes o pañales, que les permita ser proveedoras y usuarias entre las mismas organizaciones e incorporen a los propios discapacitados o grupos vulnerables dentro del proceso de producción.

Los proyectos deben precisar a que clase de limitación se están refiriendo y cuáles son los mecanismos que pretende instrumentar para atenderla, duración de cada acción, personal especializado, instalaciones y equipo, así como resultados esperados. Apoyar proyectos con imprecisiones pronostica un dispendio de recursos que sólo sirven para que la OSC subsista.

Modificar el perfil institucional del PCS dedicado a subsidiar organizaciones capacitadoras que sensibilizan en nutrición, cuidado de la salud, discriminación e igualdad, discapacidad, entre otros.

Dirigir los recursos y esfuerzos hacia la modificación de las condiciones físicas y mentales de la población vulnerable, al proveer conocimientos, habilidades y destrezas.

Exigir la coherencia científica entre las diferentes acciones señaladas en los proyectos para conocer qué se quiere lograr, cómo y para qué.

La educación formal no debe duplicarse, con excepción de la dirigida a la población discapacitada, con técnicas y métodos diseñados adhoc, en coordinación con la SEP, CONAFE, DIF.

Evitar apoyar la construcción de aulas y cursos de cómputo en general y en particular en escuelas públicas, porque es responsabilidad del gobierno local. Duplica el financiamiento y genera prácticas de corrupción.

Evitar apoyar a las organizaciones que proveen lentes o despensas, porque no cuentan con un proceso propio que modifique las condiciones de salud o alimentación, sino que es un receptor que compra y distribuye.

En contraste apoyar aquellas que atienden problemas de visión con operaciones quirúrgicas o de producción de alimentos.

Establecer criterios claros y precisos para aprobar o no el financiamiento en instalaciones y equipo, que este sujeta a la trayectoria de la organización, tanto de su vocación, antigüedad, permanencia, infraestructura humana, técnica, tecnológica, metodológica, que permita valorar el impacto en la población vulnerable.

Evaluar la pertinencia de financiar la compra de vehículos, para el traslado de personas con discapacidad, a talleres o exposiciones, en virtud de que una inversión de esa magnitud no está argumentada por la temporalidad.

Promover y asesorar OSC que capaciten en oficios de herrería, plomería, electricidad, carpintería, de manera integral y en una sola instalación, con equipamiento y maestros especializados.

Investigar y canalizar al sector salud a las OSC dedicadas al tratamiento de:

- ✓ Enfermedades renales, diabetes, oncológicas.
- ✓ Por contagio como lupus y dengue.
- ✓ Terapias psicológicas o psiquiátricas.
- ✓ Rehabilitación de Síndrome de Down, parálisis cerebral o psicomotriz.

No apoyar proyectos que se dirijan a actividades deportivas salvo aquellos que promueven los Albergues, Orfanatorios, Asilos, Refugios o aquéllos relacionados en el combate a las adicciones y violencia o que promuevan la construcción de capital social con procesos coherentes que justifique y asegure.

Promover OSC y fortalecer el subsidio para comedores comunitarios con la participación activa de la comunidad en todo el proceso, desde la adquisición de insumos, preparación y entrega de alimentos; complementarlo con la incentivación de producción avícola, ganadera, agrícola.

Incrementar el subsidio para la rehabilitación de cocinas, comedores y servicios complementarios, en las instalaciones de las organizaciones que albergan población vulnerable o que proveen alimentos.

Cambiar el paradigma de producción de alimentos en traspatio de familias a la de comunidades, con organización y asociación para construir capital social, autoempleo y sustentabilidad.

Incentivar la producción en traspatio de herbolaria medicinal.

Las organizaciones dedicadas a sensibilizar y capacitar sobre derechos, deben integrarse a una red que permita el intercambio pedagógico y didáctico, con estudios de caso y protocolos de seguimiento y asesoría en los temas y grupos que atienden, a efecto que el Instituto y el PCS no se conviertan en financiadores de OSC dedicadas a dar pláticas.

Esta capacitación debe ser masiva vía educación a distancia o en auditorios o itinerante, con recorridos salón por salón de clases, permeando localidades donde se concentra la población, escuelas, hospitales y clínicas.

Evitar apoyar a OSC cuyo cometido corresponde a los Programa de Estancias Infantiles o al de Espacios Públicos, por la duplicidad de recursos y beneficiarios, no obstante, la coordinación entre programas es esencial para capitalizar la infraestructura en su uso para otras actividades de OSC.

Promover y reproducir, vía educación a distancia y presencial, el conocimiento, procesos y técnicas en la formación y capacitación de OSC en temas especializados como el Montessori, el cuidado de pacientes en fase terminal, entre otros, e identificar organizaciones que imparten talleres y cursos para fomentar alianzas en la reproducción del conocimiento.

Conclusiones finales

La pregunta central como eje de la investigación permitió comprender que la democracia, legitimidad y gobernabilidad es la triada esencial para cumplir con los derechos humanos.

En los programas gubernamentales, las OSC son fundamentales en la balanza de poder para la vida democrática nacional, como observadores y actores autónomos y críticos de la acción del gobierno y del poder. Su participación y autonomía le otorgan transparencia y legitimidad a la gestión pública.

Resulta esencial incorporar la opinión y participación de la población vulnerable en el diseño, ejecución y evaluación de los proyectos de las organizaciones y del gobierno, por estar involucrados en sus beneficios y perjuicios, lo que le dotaría de legitimidad y gobernabilidad a la acción pública.

La población con expectativas logradas, las organizaciones civiles como interlocutores críticos y el gobierno sumándolos a sus procesos y respetándolos, asegurará el valor público de la corresponsabilidad.

El objetivo de la investigación de mejorar la gestión social del PCS, permite asegurar que la política social debe sustituir el paradigma de:

- Aminorar la geografía de la exclusión y los conflictos sociales, por los derechos humanos.
- Más organizaciones concursantes con menos subsidios por apoyos a los proyectos de impacto validado.
- Pretender atender, por sí mismo, todas las actividades que señala la Ley de Fomento, cuando debe canalizarlas a las dependencias especializadas de gobierno o coordinarse con ellas en la dictaminación y acompañamiento de los proyectos.

- Mayor número de organizaciones no significa que la institución sea más eficaz.

Esta mejora permitiría garantizar:

- Producción, distribución y redistribución de bienes y oportunidades de acceso y desarrollo.
- Generación y reproducción de ciudadanía como productores en torno a su participación comunitaria, al intercambio de recursos, experiencias y conocimiento.
- Fortalecimiento de los actores en los procesos organizacionales, comunales, familiares e individuales.
- Creación de valor público con respecto al beneficio logrado o el perjuicio evitado.
- Bienestar social sustentable.

El objetivo del estudio del PCS ha expuesto y comprobado sus hipótesis acerca de las tensiones existentes entre la oferta del gobierno y la demanda de las OSC, evidentes en las diez entidades federativas analizadas.

Los proyectos que presentan las OSC buscan acoplarse a todas las posibilidades de las convocatorias a fin de asegurar el acceso al financiamiento, por lo que se vuelven dispersos y poco eficaces.

Se ha demostrado la hipótesis sobre las distorsiones de la oferta del gobierno, observada en las treinta y uno convocatorias publicadas durante el sexenio de FCH, en temáticas diferentes a las diseñadas en los dos últimos años de VFQ, con orientación de ambas hacia problemas de coyuntura.

De igual manera, la distorsión quedó manifiesta al haberse canalizado 39 millones de pesos del subsidio a seis entidades federativas, en los últimos dos años, del periodo de VFQ (2005-2006) y 129.5 millones de pesos a diez entidades federativas durante el periodo de FCH (2007- 2012).

La trayectoria de las convocatorias durante los ocho años del estudio, presenta distorsiones por la ausencia de continuidad para apoyar o fomentar refugios y casa hogar y desviaciones al convocar sobre blindaje electoral.

Las convocatorias de Investigación y la Profesionalización deben estar integradas y redireccionadas hacia el fortalecimiento de las organizaciones y del propio INDESOL, así como el aprovechamiento de las teleaulas en los municipios.

Existe un alto costo por el esfuerzo de las OSC que concursan y no son apoyadas y del PCS que tiene que invalidarlos. En 2008 no fueron aceptados el 35% de los proyectos que concursaron, en 2010 el 37% y en 2012 el 43%.

El modelo de gestión social del PCS faculta a organizaciones intermedias para atender a población vulnerable; le otorga un poder informal que sustituye al propio y las hace responsable de asuntos de alta complejidad en donde la corresponsabilidad es dudosa.

El PCS como instrumento de la política social y por su diseño institucional, apoya únicamente a organizaciones legalmente constituidas.

Los grupos vulnerables que carecen de infraestructura técnica, científica y administrativa, no pueden acceder a los apoyos.

El PCS, como cualquier programa de gobierno, necesita referentes teóricos y conceptuales que le permita contextualizar las estrategias y tácticas de la política y la gestión social.

La construcción del concepto de gestión social considera tres actores principales: gobierno, organizaciones intermedias y población vulnerable, en procesos públicos que combinan recursos y capacidades en campos interdisciplinarios e intersectoriales, para satisfacer objetivamente las necesidades y expectativas de la población.

La premisa de la gestión social del INDESOL, es la corresponsabilidad con las OSC, es una condición *sine qua non* los subsidios sean otorgados; éstas requieren conocer la problemática de la población objetivo, localidad, tener procesos validados, voluntarios, donantes y redes.

Considerar el modelo de gestión del extinto PRONASOL a través de la formación de redes de OSC en Consejos Consultivos, con asambleas democráticas de receptores, proveedores y sectores funcionales y disciplinarios afines, local y regional, con base en procesos de trabajo, el logro de los resultados, el uso de recursos, la autoridad y el control.

Fortalecer la Comisión de Fomento, Consejo Técnico Consultivo, Comisión Nacional e Intersecretarial, Consejo Consultivo, CONEVAL y Delegaciones de la SEDESOL, para los convenios de coordinación del INDESOL, con otras dependencias y entidades públicas especializadas por su campo funcional y de atribuciones, con la dictaminación técnica y el acompañamiento de proyectos.

El Modelo de Gestión Social del INDESOL requiere de acuerdos horizontales y redes de participación y corresponsabilidad sistemática del gobierno, sociedad civil organizada, usuarios y beneficiarios, empresa privada, con una perspectiva relacional, interactiva, compleja, estratégica, adaptativa.

En la gestión social del INDESOL, la dictaminación de los proyectos debe ampliarse a la evaluación de la trayectoria de las OSC para detectar

organizaciones improvisadas al observar incongruencias en sus procesos, que buscan usar los recursos para autoemplearse o crear sus propios negocios.

El acompañamiento de personal del Instituto durante el desarrollo del proyecto, con la evaluación interna y externa, permitiría asegurar el mejor desempeño del proyecto y el logro de valor público.

La gestión social del INDESOL debe incorporar campos interdisciplinarios e intersectoriales de conocimientos y prácticas, que logren satisfacer las necesidades y expectativas de la población vulnerable.

La gestión social del INDESOL debe fortalecer y construir capital social con los beneficiarios y usuarios al participar en la producción de bienes y servicios, disminuya los costos de transacción e incrementen el valor público de la política social.

La gestión social del INDESOL reforzaría sus procesos por medio de programas de servicio social, estancias profesionales, cuidadoras, voluntariado y becas, de las carreras de medicina, psicología, trabajo social, enfermería, sociología y de todas aquellas disciplinas que puedan fortalecer a las OSC en sus proyectos y a la población vulnerable.

Así el Instituto tendría un mecanismo de acompañamiento, seguimiento y evaluación, dentro del proyecto y en la propia organización, motivaría la construcción de capital social con la academia, la sociedad y sus organizaciones.

EL PCS, como todo programa gubernamental, debe contar con un sistema de información interinstitucional, que le provea de un diagnóstico social actualizado que contraste con el perfil de las convocatorias, proyectos y OSC concursantes.

Establecer modelos de gestión social específicos que consideren a los hogares con sus características de ampliadas y compuestas, con presencia de discapacitados, localidades de alta y muy alta marginación, con dispersión geográfica y estructuras demográficas reducidas.

Los proyectos presentan una diversidad de acciones para acoplarse a todas las posibilidades de las convocatorias y así asegurar su acceso al financiamiento, esto es promovido por el paradigma de que sean más organizaciones las concursantes o que los recursos se ejerzan. Ejercer recursos en acciones intrascendentes no genera eficacia ni eficiencia sino dispendio de capacidades.

El INDESOL y PCS deben retomar las convocatorias dirigidas a indígenas que promuevan, principalmente, el desarrollo productivo sustentable comunitario y los referidos a la salud y nutrición.

Crear en el INDESOL un programa de seguimiento de proyectos con fines similares, para promover el intercambio de procesos de trabajo, la clonación y reproducción, evite duplicar la compra de equipo especializado y sirva para diferentes poblaciones en las mismas localidades, en un solo centro de capacitación con la infraestructura necesaria.

La evaluación externa de COLMEX, a través de entrevistas a las organizaciones apoyadas y a la población objetivo, demuestra que éstas están distantes de la percepción de las expectativas y necesidades de los beneficiarios; antes, durante y después de su intervención.

En esta evaluación, las OSC consideran difícil que sus proyectos sean autosustentables. Reconocen que el vínculo con la población objetivo es exclusivamente por motivo del proyecto.

La evaluación de COLMEX refleja un escenario limitado de capital social y tejido social.

EL CONEVAL elaboró la ficha de monitoreo de 2012-2013 del PCS, por lo que deberá hacer una evaluación de impacto con fecha de término 2018 y continuar con el diagnóstico de los actores sociales para evaluar su exclusión o autoexclusión.

Para la evaluación de impacto y el diagnóstico de los actores que establece el CONEVAL, el estudio de esta tesis de doctorado provee algunas variables e indicadores para lograr ese reto, como son: el marco teórico – conceptual, la clasificación y el mapeo de los proyectos analizados.

La Evaluación que realizó el Colegio Mexiquense A.C., señala que el PCS debe reconocer la complejidad para definir el concepto de capital social y la creación de indicadores claros, por la cantidad de procesos complejos y las instancias externas que dirigen las mediciones.

Acerca de la evaluación del Colegio Mexiquense, esta tesis de doctorado propone algunas variables e indicadores para definir al capital social.

Las entrevistas al personal interno del INDESOL, que aplicó Contreras en su tesis de grado, arrojó que la coordinación entre SEDESOL e INDESOL es prácticamente nula, no es clara la vinculación del PCS con la política social, se desconoce el impacto de los proyectos de las OSC y la ausencia de profesionalización de éstas motiva prácticas de coyotaje.

Esta tesis de doctorado plantea que el PCS, como caso de estudio, se enriquece al comparar los modelos de gestión del PRONASOL e INSOL, por ello, es pertinente fortalecer al INDESOL con las Comisiones, Consejos y Delegaciones de

la SEDESOL, que permita la coordinación con otras dependencias y entidades públicas.

Esta tesis de doctorado propone que el INDESOL funja como un “nodo” de la red intergubernamental a nivel federal para el fortalecimiento de las OSC, en todos los sectores funcionales de la administración pública de la federación, estados y municipios. Además sumar experiencias de otras instancias privadas, sociales (también las religiosas) que apoyan a la población vulnerable.

El PCS es abordado por Verduzco *et al* en la publicación de la asociación civil “Alternativas Ciudadanas”, en donde propone: observe la dispersión y el tipo de proyectos que se apoyan, su efectividad para descentralizar recursos o para mantener o eliminar convocatorias e incrementar o mantener su presupuesto.

De la sugerencia de Verduzco, esta tesis de doctorado hace evidente la dispersión y el tipo de proyectos, por la clasificación y mapeo de los 1067 proyectos que en 2012 presentaron las organizaciones de los diez estados analizados.

Por esta razón se propone estructurar conceptualmente variables e indicadores que permitan agrupar a las organizaciones y sus proyectos en:

- Funcionales: salud, alimentación, educación, desarrollo productivo.
- Demográficos: discapacitados, migrantes, indígenas, indigentes.
- Etarios: adultos mayores, madres adolescentes.
- Instancias de asistencia integral y permanente: asilos, albergues, casas hogar, refugios, casa de descanso, orfanatorios.

La clasificación de las OSC permitirá establecer estrategias precisas para cada grupo, dentro de la legalidad, transparencia e igualdad.

Los criterios generalistas obliga a suponer que todas las organizaciones tendrían la misma ponderación, lo que es incorrecto; los niveles de atención, cobertura, permanencia, riesgo y seguridad se complejizan.

Además, Verduzco recomienda fondos semilla para organizaciones que comienzan o por su desarrollo institucional, con indicadores, seguimiento y evaluación de estos esquemas. También convocatorias para OSC aliadas o socias en proyectos de largo plazo.

En este ángulo la presente tesis de doctorado recomienda:

- Evaluar el proceso científico y técnico de la organización, verificar el diagnóstico que presenta y cotejar su conocimiento sobre la problemática, población y localidad.
- Crear en el INDESOL el programa de seguimiento de proyectos y organizaciones con procesos y fines equivalentes, que promueva el intercambio de métodos y técnicas, además de su clonación; evite duplicidades de equipo especializado y sirva a diferentes poblaciones en las mismas localidades.
- Establecer sociogramas e histogramas de los proyectos y de las OSC por usuarios, proveedores, beneficiarios mediatos e inmediatos, personal profesionalizado, donantes y voluntarios.
- Generar una base de datos de las OSC, acerca de sus servicios, sistemas, métodos, procesos, procedimientos, instrumental, equipamiento, instalaciones, diagnósticos, causas, efectos, resultados probados; que permitan aprovechar el conocimiento producido y articularlo en redes especializadas de atención.

- Mapear los proyectos de las OSC a través del cruce del objetivo, las metas y acciones por usuario, beneficiario y proveedor, para observar su coherencia, dentro de la diversidad de temas y acciones de las propuestas.
- Adecuar los instrumentos de presentación de proyectos, a través de formatos diseñados estratégicamente para diferenciar los actores, procesos y resultados, que permita detectar irregularidades y agilizar la dictaminación y evaluación.
- Reproducir el conocimiento y experiencia de las OSC, que han generado métodos, técnicas, herramientas y procesos especializados, soportados por el impacto en el beneficiario.
- Identificar proyectos con infraestructura aprovechable para diagnósticos y sintomatologías comunes de diferentes afecciones.

Por esta razón, es necesario promover y encauzar redes de organizaciones sociales dedicadas a fines comunes, que intercambien conocimiento e infraestructura y formen alianzas en la presentación de proyectos compartidos en corresponsabilidad.

El mismo Verduzco, además propone, se autorice el pago de nómina y la reasignación del gasto; mejoren las visitas de campo con información directa de los beneficiarios; incrementen las capacidades y metodologías de evaluación con respecto a resultados e impactos.

Sobre la opinión de Verduzco cabe la siguiente pregunta: ¿De cuántos contratos estamos hablando, cuando tan solo en 2012 se apoyaron 1067 en los diez estados estudiados?

Por lo anterior, adquiere mayor relevancia la clasificación realizada en esta tesis de doctorado, que permitiría reducir estas contrataciones y hacerlas eficientes al permear varias OSC.

Esta tesis de doctorado integra el concepto de valor público que aporta:

- Fortalezcan la dictaminación de los proyectos con la evaluación de la trayectoria de las OSC, tanto de su vocación, antigüedad, permanencia, infraestructura humana, técnica, tecnológica, metodológica, que permita detectar la incongruencia de procesos y el impacto en la población vulnerable.
- Establezcan criterios claros y precisos para aprobar o no el financiamiento en instalaciones y equipo.
- Incorporen la evaluación ex ante, durante y ex post del proyecto y de la OSC, con personal interno del INDESOL y del PCS, a quienes se les asigne un número determinado de proyectos y acompañen a las organizaciones en el desarrollo de su proyecto.
- Definan el INDESOL, PCS y dictaminadores, los indicadores y metas de comprobación de los proyectos de las OSC y no delegárselos a éstas.
- Precisen el monitoreo de la lista de nombres y domicilios de sus usuarios, beneficiarios, donantes y voluntarios, con excepción de los datos que protege la ley.
- Identifiquen a los usuarios, beneficiarios inmediatos y mediatos de los proyectos, con el desglose de actividades y recursos asignados para cada caso.

Derivado del marco teórico – conceptual, abordado en la presente tesis de doctorado, se considera esencial formular ecuaciones de los programas sociales

en los niveles de observación operativo interno (localidad), operativo externo (región), estratégico (sector) y político (nacional).

Los productos, resultados, efectos y recursos se integrarían con los siguientes grupos de dimensiones:

1. Índices en educación, salud, alimentación-nutrición y vivienda-servicios, con los indicadores ya preestablecidos.
2. Localidades de muy alta y alta marginación, desde el punto de vista político territorial, nacional, regional, estatal y municipal.
3. Comunidades, grupos y familias en condiciones de pobreza, exclusión, desigualdad de género, riesgo, vulnerabilidad, marginación, privación de capacidades básicas.
4. Condiciones geográficas, geológicas y ecológicas por región y localidad.
5. Tejido y capital social de las comunidades.
6. Vocación o ausencia del intercambio por redes.
7. *Hábitus* de las comunidades con diferencias en usos y costumbres, perspectivas y percepciones.

Las OSC deben tener donantes y voluntarios, aliarse con otras organizaciones y empresas privadas afines, instancias de gobierno locales y centros de educación, con la participación activa de la población vulnerable, en todo el proceso de sus proyectos. Con la premisa de construir tejido y capital social.

Fomentar la construcción de capital social a través de voluntariado. Se percibe su ausencia dentro de los actores de los proyectos.

Identificar voluntarios potenciales, entre los usuarios y beneficiarios directos e indirectos de los proyectos y subsidios gubernamentales, que perciben el problema por su contacto permanente con personas discapacitadas. A ellos identificarlos, convocarlos, seleccionarlos, apoyarlos, capacitarlos y compensarlos.

El voluntariado es un actor de alto significado por su conciencia social y experiencia en campo, deben ser receptores de un beneficio para sí mismos y su familia, que compense o retribuya en un *quo pro quo* a la sociedad en general y a la organización benefactora, así se gestaría sinergias por la asociación horizontal.

Buscar mecanismos que apoyen de manera directa a las cuidadoras de personas con discapacidad, a través de subsidios directos y profesionalización, como el programa “70 y más”.

Durante los ocho años analizados del PCS, se asignó un presupuesto de 1750 millones.

Las convocatorias que coincidieron en los dos periodos presidenciales, dos años de VFQ y seis años de FCH, presentan el perfil del PCS con las siguientes vertientes:

- La promoción general que se dirige a las Delegaciones de la SEDESOL en los estados con el 54% del presupuesto total.
- El desarrollo regional con el 10%, la equidad de género 9.4%, la asistencia social 8.0%.
- La profesionalización de las OSC, 5.8%, la investigación en desarrollo social, 5.5%, las tele aulas en los municipios, 2.3%.
- Los refugios para mujeres e hija(o)s víctimas de violencia y centros externos 2.0%.

- Derechos humanos en el DF, 1.1%, derechos niña(o)s y adolescentes 1.0%, casas hogar 0.5%.

Con VFQ, durante 2005 y 2006, se apoyaron a localidades específicas con 39 millones, entre ellas:

- Ciudad Juárez con el 51% para equidad de género, violencia, desarrollo humano y social.
- Jalisco con el 28% en capital social.
- El resto se asignó a Chiapas, Baja California y San Luis Potosí.

Con FCH de 2007 a 2012 se apoyaron con 129.5 millones las siguientes localidades:

- Ciudad Juárez con el 28.6% del presupuesto total, dirigido al tema de paz y seguridad.
- Jalisco con el 27.4% sobre capital social.
- El resto para Baja California, Monterrey, Jalisco, Chihuahua, Jalisco, Hermosillo, Nogales, León - San Miguel de Allende – Salamanca - Irapuato, Coahuila, Morelos, Colima y Querétaro, con orientación en temas sobre capital y tejidos social, desarrollo humano y social.

En el periodo de VFQ, las convocatorias especiales que se promovieron durante sus dos últimos años, con 96.2 millones de pesos, fueron: blindaje electoral con el 23%, infancia en situación de calle 23%, políticas públicas 12.5%, organizaciones indígenas y campesinas 10.3%, mujeres rurales y campesinas.

Durante los seis años de FCH, las convocatorias especiales que se difundieron, absorbieron 270.7 millones y abarcaron los siguientes temas y porcentajes:

- Legalidad y prevención del delito y violencia, con el 19%.
- Espacios públicos 14.7%.
- Observatorio de violencia social y género 13.6%.
- Discapacitados y familiares 13.6%,
- Desarrollo sustentable 11.4%,
- Centros regionales de acompañamiento de las OSC 7.8%.
- Capacitación a distancia 5.6%.

El resto para acceso a la justicia, equidad de género y transversalidad, derechos de migrantes, capacitación, derechos del consumidor.

El mayor presupuesto del PCS 2012, en las diez entidades federativas que se estudiaron, fue asignado al clasificador Sensibilización, que concentra pláticas en derechos humanos, atención a víctimas de violencia, consumo de tabaco, drogas, ácido fólico, salud sexual y reproductiva, nutrición, discriminación, discapacitados, alcoholismo, autoestima, valores y cultura, prevención de embarazo, capital y tejido social.

Esta agrupación representa el 32.2% del subsidio y el 33.4% de las organizaciones apoyadas; una tercera parte de los recursos y de las OSC se dirigen a cursos de capacitación, que no es la misión institucional.

Las organizaciones que sensibilizan deben integrarse a una red que permita el intercambio pedagógico y didáctico, con estudios de caso y protocolos de seguimiento y asesoría para los temas y grupos que atienden, a efecto de:

- Sistematizar y producir videos, a efecto de que el PCS no se convierta en financiador de escuelas o charlas.

- Cambiar la educación presencial por educación a distancia masiva, aprovechando la infraestructura de comunicación de clínicas-hospitales-escuelas, red de tele aulas.
- Identificar la oferta de capacitación que promueven instituciones como CEMEFI, PROCURA, para formar un inventario de instituciones y cursos/talleres, que fomente alianzas en la reproducción del conocimiento.
- Promover y asesorar a OSC para que capaciten en oficios de herrería, plomería, electricidad, carpintería, de manera integral y en las mismas instalaciones, con equipamiento y maestros especializados, que puedan aprovechar los asilos, refugios, casa hogar.

Es necesario construir redes sobre trata de personas, violencia intrafamiliar, migración, que fortalezca la detección, asesoría, acompañamiento y protección física, legal, psicológica y médica, con la creación de refugios que integren todo el proceso y observatorios que investiguen a dependencias públicas y a los propios refugios.

Los Centros Integrales de Asistencia, en donde se agrupan asilos, refugios, casas hogar y estancias, cubren todos los servicios de la población altamente vulnerable en donde cohabitan, representa en la muestra seleccionada el 18.9% del subsidio y el 19.4% de las organizaciones apoyadas.

La presencia de estos centros es altamente significativa para el PCS y para el INDESOL. Aunque este grupo también es competencia del DIF, se requiere formar redes de colaboración y coordinación.

El clasificador Sector Salud absorbió el 14.3% del presupuesto con el 13.1% de las organizaciones apoyadas, con presencia en las diez entidades federativas estudiadas.

Se encontró heterogeneidad de organizaciones dedicadas a brindar tratamientos de autismo, parálisis cerebral o psicomotriz, discapacidad intelectual, síndrome de down y wolf, hidrocefalia, alzheimer, gastro, crónicas degenerativas, respiratorias, oncológicas, renales, diabetes, terapias psicológicas o psiquiátricas, por contagio como lupus y dengue.

Por el riesgo en su atención especializada, es necesaria la opinión y coordinación con la Secretaría de Salud, para la dictaminación e integración de protocolos de atención para este tipo de enfermedades.

El Sector Desarrollo Productivo tuvo el 13.4% de la asignación con el 12% de las OSC subsidiadas, con presencia en Baja California con 15 proyectos, Chiapas 10, Guanajuato 7, Colima 4, Campeche 3, el resto 1. No hubo en Aguascalientes y Durango.

Apoyar la innovación, reproducir el conocimiento y expandirlo territorialmente, como los fogones ahorradores de leña, instalación de cisternas, baños y fosas séptica, estufas ecológicas, celdas solares, filtros de agua comunitarios, autoconstrucción con adobe, farmacias herbolarias, además de aquéllos en apicultura, horticultura, avicultura, bovinos.

Fomentar la creación de OSC que produzcan aparatos ortopédicos, lentes, pañales, que incorporen en sus procesos a grupos vulnerables y permita a las organizaciones ser proveedoras y compradoras de la producción de las otras.

El Sector Discapacitados representó el 8% del subsidio y el 7.7% de organizaciones con presencia de proyectos en Colima con 6, Chihuahua, Colima y Guanajuato con 5, Durango 3, Baja California Sur 2, Aguascalientes 1. No hubo en Baja California, Campeche y Chiapas.

Los proyectos de las OSC deben precisar que clase de limitación atienden y cuáles son los mecanismos que instrumentan, la duración de cada acción, personal especializado, instalaciones y equipo, así como resultados esperados.

Es vital que la población beneficiaria que presenta limitaciones pueda ser identificada en un campo disciplinario específico y que el tipo de población quede lo más acotada posible.

El Síndrome de Down debe tratarse exclusivamente para esta afección y no mezclar con invidentes o sordomudos, tampoco combinar la atención de una discapacidad con una adición, como pudiera ser el caso de un invidente alcohólico o drogadicto.

Establecer el sexo y el grupo etario, cuando así lo amerite el tipo de terapia o rehabilitación. El apoyo de proyectos imprecisos pronostica un dispendio de recursos que sólo sirven para que la OSC subsista.

El Sector Alimentación llegó al 7.5% del presupuesto con el 7.4% de las organizaciones, representadas con proyectos en Baja California y Campeche con 5, Coahuila 4, Durango 3, Chihuahua, Colima y Guanajuato con 2, Aguascalientes, Baja California Sur y Chiapas con 1.

Los subsidios para alimentación deben cubrir un año. La asignación y comprobación es para meses, lo que obliga a buscar otros financiamientos.

Evitar apoyar a organizaciones que entregan despensas, ya que no tienen un proceso de transformación; salvo la compra y entrega de productos.

Un alto número de organizaciones imparte charlas sobre nutrición, mismas que no están consideradas en ésta clasificación sino en Sensibilización.

El apoyo a Cómputo tuvo 1,8 millones a 15 organizaciones con presencia en Baja California 8 y Coahuila 7.

El Sector Educación llegó al 3% de la asignación y con el 2.5% de las organizaciones. La educación formal no debe duplicarse por organizaciones sociales sino coordinarse con el CONAFE.

Evitar apoyar la construcción de aulas y cursos de cómputo en general y en particular en escuelas públicas, porque es responsabilidad del gobierno local; duplica el financiamiento y genera prácticas de corrupción.

Se encontraron proyectos en lingüística y cultura para personas con síndrome de down y discapacidad intelectual, que requieren la dictaminación experta de las áreas competentes de gobierno.

La mejora de la gestión social obliga a transformar la estrategia de producción de traspatio a comunitaria, de comedores y clínicas fijos a rodantes y comunitarios, de entregar bienes hacia una participación colectiva dentro de todo el proceso.

Reformar la táctica de conscientizar sobre derechos por medio de pláticas y cursos, por el uso de medios de comunicación masiva y a distancia, con la infraestructura de teleaulas, auditorios, escuelas y unidades médicas.

Innovar la práctica de promover el capital social con pláticas, por el trabajo comunitario en redes locales, con asesoría a grupos afines en sus actividades y problemas.

Retomar las convocatorias dirigidas a indígenas que promuevan el desarrollo productivo sustentable aunado a la salud y nutrición.

Apoyar, fomentar y potenciar los recursos para albergues, asilos, casa hogar y refugios, por su complejidad, heterogeneidad y riesgos implícitos.

Promover y fortalecer las dedicadas a discapacitados, fundamentalmente por movilidad, al ser la limitación más recurrente que apunta INEGI. Asimismo, las que atienden problemas de visión con operaciones quirúrgicas.

En México existen 22,443 localidades con muy alta marginación y 62,326 de alta marginación, lo que premedita crear redes de organizaciones dedicadas a los mismos fines que requieren infraestructura análoga.

Las propuestas de las organizaciones en el PCS 2012, se concentran en las mismas localidades, principalmente urbanas y en ocasiones para proyectos similares. Es necesario extender la cobertura de las OSC a comunidades indígenas.

Por último, la tesis tuvo el reto de procesar la información de 1067 proyectos, por la heterogeneidad entre sus objetivos, metas y actividades, ya que se requirió agruparlos en un clasificador *ad hoc* por sectores y subsectores de atención, para identificar la orientación de las OSC, lo que limitó abarcar todas las entidades federativas en 2012.

De aquí surge la pregunta ¿Cuáles son las características de los proyectos de las otras entidades, que permita reconocer nuevas tensiones, tendencias y distorsiones, entre la oferta y la demanda del subsidio?

Otra pregunta ¿Cuál ha sido la trascendencia de fomentar la investigación, a la que se han asignado importantes recursos durante todos los años?

La tesis se complejizó al promover el debate de los científicos sociales, en torno a la teoría y conceptos sobre desarrollo social, en general, en particular para

construir e integrar los componentes sobre corresponsabilidad, gestión social y valor público. Una línea de investigación será profundizar en los casos de estudio en donde coincidan estas variables.

Los estudios futuros deberán profundizar en la redefinición de los conceptos de cohesión social, tejido social y capital social en relación con la familia, el grupo y la comunidad, en diferentes localidades, por las condiciones de polarización demográfica y amplia dispersión geográfica, en condiciones de marginación y alta marginación que existen en México.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.F. (2006) *“Gobernanza y Gestión Pública”*. México, ed. FCE.
- Alonso, Torrén J. (1989) *Pobreza, Marginación y Estado de Bienestar en España* en Muñoz de Bustillo, R. (Compilador). *“Crisis y futuro del estado de bienestar”*. Madrid, ed. Alianza Editorial.
- Allison, T. G. (1992) *Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos*, en Luis F. Aguilar Villanueva. *“La Hechura de las Políticas”*. Colección de Antologías de Política Pública/Segunda antología. México, INAP.
- Amagada, I. (1996) *“El debate actual de las políticas sociales en américa latina”*. Nueva sociedad núm.144, julio- agosto.
- Arzate Salgado en Mota Díaz L. y David Cattani A. (2004) (Coordinadores) *“Desigualdad, Pobreza, Exclusión y Vulnerabilidad en América Latina”*. México, ed. UAEM, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Atria R. y Siles M. (2003) (Compiladores) *“Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma”*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Michigan State University.
- Ayala Espino, J. L. (1992) *“Límites del Estado-Límites del Mercado. Ensayos sobre economía política del Estado”*. México, ed. INAP.
- Barba Solano C. (2004) *“Régimen de Bienestar y Reforma Social en México”*. Serie: Políticas Sociales, Núm.92. Santiago de Chile. Naciones Unidas, CEPAL.
- Barba Solano C. y Valencia Lomelí, E. (1997) Coordinadores. *“La Política Social”*. Serie: El Debate Nacional V. México, coedición: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, y editorial Diana.
- Bañon Martínez, R. (2006) *“Democracia y Nueva Gestión Pública”* en La Participación en las Administraciones Públicas. ¿Cooperación o enfrentamiento? Colomer Viadel, A. (Coordinador). Valencia, Colección Amadís.
- Bresser, L. C. y Cunill G. P. N. (1998) *“Lo Público No-Estatal en la Reforma del Estado”*, Venezuela, CLAD- PAIDOS.
- Bresser, Pereira et, al. (1995) *“Las Reformas Económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata”*. Madrid. Ed. Alianza Universidad.
- Boltvinik J. y Hernández L. E. (1999) *“Pobreza y distribución del Ingreso en México”*. México, ed. Siglo XXI.
- Bonilla-Castro, E. et al (2002) *“Desafíos de la gerencia social en el siglo XXI: la construcción de sociedades equitativas”*. Editores: Isabel Licha y José R. Molinas. Santo Domingo: INDES/BID: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

Bourdieu, Pierre (1997) "Capital cultural, escuela y espacio público". México, ed. Siglo XXI.

Bustamante L.C (1996) "Política para el Combate a la Pobreza" en Ortega Carricarte E. y Castillo García M. (Compiladores) "*Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*". México, UNAM, DDF.

Butcher García-Colín, J. (2013) "*La importancia de la participación social*" en Revista México Social, Sociedad. Entre el Estado y el Mercado. México.

Buvinic M. et al. (2002) "*Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*". Carlos Sojo editor, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Banco Mundial.

Calva, J.L. (2001) "*México. Más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*". México, ed. Plaza y Janes. Editores, S.A de C.V.

Castillo, E. (2013) "*Conflicto social y energía eólica*" en Revista México Social, energía: desigualdad y riesgos, año 2 #35, junio de 2013.

Chant, S. (2003) "*Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de equidad de género*". Chile Unidad Mujer y Desarrollo. Serie Mujer y Desarrollo 47, noviembre.

Cohen E. y Franco R. (2006) "*Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov.

Colegio Mexiquense A.C., Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2012) en "*Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012. Programa de Coinversión Social*". Resumen Ejecutivo CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2011) "*Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*". Resumen Ejecutivo CONEVAL.

_____ (2013) "*Ficha de monitoreo 2012-2013*". Programa de Coinversión Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Coleman, J. S. (1994) "Foundations of Social Theory". London, the Belknap Press of Harvard University Press.

Cordera Campos, R y Lomelí Vanegas, L. (1999). "*El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural*", en Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina. Estudios para el Seminario Latinoamericano Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una reorientación de las políticas. (RIMISP, Santiago de Chile)

Cunill Grau N. y Bresser Perira L.C. (1998) "*Lo Público no estatal en la reforma del Estado*". Venezuela, ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Paidós.

Cunill Grau N. (1997) *“Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social”*. Venezuela. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Editorial Nueva Sociedad.

Del Búfalo, E. (1996) *“Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social”*. Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 5, enero.

Doyal L. y Gough I. (1994) *“Teoría de las Necesidades Humanas”*. Barcelona, ed. ICARIA: FUHEM, D.L.

Durston J. en Atria R. y Siles M. (2003) (Compiladores) *“Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma”*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Michigan State University.

Filgueira C. (1999) Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades en Víctor E. Tokman E. V. y O'Donnell G. (compiladores) *“Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos”*. Buenos Aires, ed. Paidós.

Font J. (1996) Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, en varios autores *“Las políticas sociales de México en los años noventa”*, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-PYV

Franco, R. (1996) *“Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”*. CEPAL.

Fuentes M.L. (2012) *“La asistencia social en México. Historia y perspectivas”*. México, Editorial Paideia, S.A. de C.V.

Gordon R.S. y Millán R. (2009) *“Análisis preliminar de la cohesión social. Un estudio comparativo”*. México, UNAM, IIS, cuadernos de investigación #41.

Gordon R.S. (1999) Del Universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México, en Schteingart M. *“Políticas sociales para los pobres en América Latina”* México, ed. Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Research Initiative.

Guy B. P. (1999) *“La Política de la Burocracia. México”*, México, ed. FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

_____ (1995) *“Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”*, revista de gestión y política pública, vol. IV, núm. 2, México, segundo semestre 1995. CIDE.

Hintze J. (2007) *“Modelos organizativos y redes institucionales”*. Santo Domingo, República Dominicana, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 30 Oct - 2 Nov.

_____ (2005) *“Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público”*. Chile, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 - 21 Oct.

_____ (2001) *“Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión de resultados”*. Buenos Aires, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5 - 9 Nov.

Kamerman S. B. y Kahn, A. J. (1993) (compiladores) *“La privatización y el Estado Benefactor”*, México, ed. FCE.

Keynes, M.J. (1987) *“Teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero”*. México, ed. Fondo de Cultura Económica; segunda edición en español, décima reimpresión.

Kliksberg, B. y Tomassini L. (2000) (Compiladores). *“Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo”*. Buenos Aires, ed. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

Kliksberg, B. (2006) *“Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo”*. Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 35. Junio.

Lastra Andrade L. A. (2006) *“La economía política de la política social: análisis de los actores y la institucionalidad formal e informal en América Latina”*. Guatemala, XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7 - 10 Noviembre.

Lechner, N. (2000) “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social” en Kliksberg B. y Tomassini L. (Compiladores) *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. Buenos Aires, ed. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

Lechner, N. et, al. (1999). *“Reforma del Estado y Coordinación Social”*. México, Ed. Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Social, UNAM.

Lerner B. (1996) *“América Latina: Los debates en Política Social, Desigualdad y Pobreza”*, México, ed. Miguel Ángel Porrúa.

Licha, I. (A) (2001) *“La gerencia social como un enfoque innovador y democratizante de la gestión municipal”*. Washington, DC INDES/BID, agosto, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9-Noviembre.

_____ (B) (2001) *“Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social”*, Washington, DC Agosto 2001 INDES/BID, Buenos Aires, VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina, 5-9- Noviembre.

_____ (2006) *“La inclusión social a través de públicos deliberativos: desafíos teóricos y prácticos para la gerencia social”* en La Participación en las Administraciones Públicas. ¿Cooperación o enfrentamiento? Colomer Viadel, A. (Coordinador). Valencia, Colección Amadís.

Lora, E. (2007) "La Reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa" en *"El estado de las Reformas del Estado en América Latina"*. Publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.

Luhmann, N. (1992) *"Sociología del Riesgo"*. México, ed. Universidad Iberoamericana, Universidad de Guadalajara.

Luna M. y Puga C. (2010) (coordinadoras) *"Nuevas Perspectivas para el Estudio de las Asociaciones"*, México, ed. Instituto de Investigaciones Sociales, ANTROPHOS.

Lustig, N (2001) *"Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World"*, Washington, the Inter-American Development Bank.

Manning, N. y Shepherd, G. (2009) *"Reforma de la Gestión Pública: ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE?"*, Caracas, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44. Junio.

March J.G. y Olsen J.P. (1997) *"El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional"*, en revista de gestión y política pública, vol.VI, núm. 1, México, primer trimestre. CIDE.

Martínez Morales, R. I. (1998) *"Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos"*. Tercera edición, México, ed. UNAM.

Max – Neef, M. A. (1998) *"Desarrollo a Escala Humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones"*. Montevideo, Uruguay, editorial Nordan – Comunidad e Icara Editorial S.A.

Merklen, D. (2000) "Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginales" en Kliksberg B. y Tomassini L. (Compiladores) *"Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo"*. Buenos Aires, ed. Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.

Messner, D. (1999) "Del Estado céntrico a la "sociedad de redes". Nuevas exigencias a la coordinación social" en Lechner, N., et, al. *"Reforma del Estado y Coordinación Social"*. México, Ed. Plaza y Valdés, Instituto de Investigaciones Social, UNAM.

Mintzberg H. (1992) *"Diseño de Organizaciones Eficientes"* Argentina, ed. Librería "El Ateneo".

Mokate, M. K. (2004) *"La gerencia social y los resultados en el desarrollo: algunos aportes de la gerencia social para promover la gerencia para los resultados en el desarrollo"*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) Banco Interamericano de Desarrollo (BID). IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov.

Montes de Oca, Z.V. (2008) *"Migración, Redes transnacionales y envejecimiento: estudio de las redes familiares transnacionales de la vejez en Guanajuato"*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

Moore, Mark H. (1998) *"Gestión Estratégica y Creación de Valor Público en el Sector Público"*. Barcelona, ed. PAIDOS.

Muñoz de Bustillo, R. (1989) (Compilador) *"Crisis y futuro del estado de bienestar"*. Madrid, ed. Alianza Editorial.

Osborne D. y Plastrik P. (1998) *"La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno"*. Barcelona, Buenos Aires, ediciones Paidós Ibérica.

Ostrom, E. (2000) *"El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva"*. México, ed. FCE-UNAM-CRIM.

Paoli M.P. (2004) *"Empresas y Responsabilidad Social: las Redes Ciudadanas en Brasil" en Boaventura de Sousa Santos (coordinador). Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa. México, ed. FCE.*

Petras, J. (1997). *"Neoliberalismo en América Latina. La izquierda devuelve el golpe"*. Argentina, Homo Sapiens Ediciones.

_____ (1995) *"América Latina: Pobreza de la Democracia y Democracia de la Pobreza"*. Argentina, Homo Sapiens Ediciones.

Preston, P. W. (1999) *"Una introducción a la Teoría del Desarrollo"*. Traducción de Nuria Parés. México-España, ed. Siglo XXI editores. Primera edición en español.

Polanyi K. (2003) *"La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo"*, México, FCE.

Revilla Blanco M. (2002) *"Las ONG y la política. Detalles de una relación"*. Madrid. Ediciones ISTMO.

Reygadas, Robles Gil R. y Zarco, Mera. C. (2006) *"Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles"*. Segunda edición, México, Comisión de Fomento y Consejo Técnico Consultivo.

Schteingart, M. (1999) "Balance de las políticas sociales para los pobres en países latinoamericanos" en Schteingart, M. (Coordinadora) *"Políticas sociales para los pobres en América Latina"*. México, ed. Miguel Ángel Porrúa y Global Urban Research Initiative.

Sen A. (2000) *"Desarrollo y libertad"*. Barcelona, ed. Planeta. 2000.

Sojo C. y Pérez Sáinz J.P. (2002) "Reinventar lo social en América Latina" en Buvinic M. et al. *"Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas"*. Carlos Sojo editor, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Banco Mundial.

Soros, G. (1999) *"La Crisis del Capitalismo Global. La sociedad abierta en peligro"*. Madrid, ed. Debate S.A.

Souza Briggs X. (2008) *"Democracy as Problem Solving. Civic Capacity in Communities the Globe"*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Stiglitz, J.E. (2006) *“Cómo hacer que funcione la globalización”*. Madrid, Ed. Santillana Ediciones Generales, S.L.

_____ (2002) *“El Malestar en la Globalización”*. Madrid, Ed. Santillana Ediciones Generales, S.L.

Streeten P. (1982) *“Fronteras de los Estudios sobre el Desarrollo”*. México, ed. Fondo de Cultura Económica.

Subirats, J. (1992) *“Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Szekely, M. (1993) *“El Programa Nacional de Solidaridad en México”*. Ginebra Suiza, Organización Internacional del Trabajo, Programa Mundial del Empleo. Diciembre, Núm. 384.

Therborn (1989) “Los retos del estado de bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio” en Muñoz de Bustillo, R. (Compilador) *“Crisis y futuro del estado de bienestar”*, Madrid, ed. Alianza Editorial.

Thiel R.E. (2001) (editor). *“Teoría del Desarrollo. Nuevos enfoques y problemas”*. Venezuela. Ed. Nueva Sociedad.

Torres Salcido G. (2004) “Necesidades básicas y pobreza. Conceptos y alternativas para las políticas de desarrollo” en Mota Díaz L. y David Cattani A. (Coordinadores) *“Desigualdad, Pobreza, Exclusión y Vulnerabilidad en América Latina. México”*, ed. UAEM, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Asociación Latinoamericana de Sociología.

Tokman V.E. y O’Donnell G. (1999) (compiladores) *“Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos”*. Buenos Aires, ed. Paidós.

Valverde Viesca K. y Salas Porras A. (2005) (Coordinadoras) *“El Desarrollo: Diversas Perspectivas. En las ciencias sociales, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil”*, México, ed. GERNIKA.

Verduzco Verduzco, M. I. et. al. (2009) *“Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis del Programa de Coinversión Social”*. México. Ed. Alternativas y Capacidades. A.C.

Wieviorka, M. (1992) “Estudios de caso, historia o sociología” en Ragin Ch. y Becker H. *“¿Qué es un caso? La exploración de los fundamentos de la investigación social”*. Cambridge University Press.

Ziccardi, A. (2006) *“Las políticas sociales de la ciudad del siglo XXI”*. Barcelona. Universitat Oberta de Catalunya.

Hemerografía

Banco Interamericano de Desarrollo. (2008) *“Progreso Económico y Social en América Latina. ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe”*.

_____ (2008) *“Sociedad Civil y Movimientos Sociales. Construyendo democracias sostenibles en América Latina”*. Publicaciones especiales sobre desarrollo #8. Editor Arthur Domique, Fundación Grupo Esquel, Fundação Grupo Esquel Brasil.

_____ (2003) *“Desarrollo Social. Documento de estrategia. Hacia un Desarrollo Sostenible y Equitativo”*. Banco Interamericano de Desarrollo Washington D.C. Agosto.

_____ (2002) *“Gerencia Social en América Latina. Enfoques y experiencias innovadoras”*. Editora Licha I. Washington D.C. Agosto

_____ (2000) *“Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil”*. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas.

_____ (1998) *“Estrategia para la reducción de la pobreza rural”*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio Ambiente. Washington, D.C. Junio - Nº ENV – 122.

Banco de México, INEGI, SAT y Secretaría de Economía (2012) *“Importaciones de productos agropecuarios de México: 2006-2012”*

Banco Mundial (2009) *“Relación entre el Banco Mundial y la Sociedad Civil”*. Examen de los ejercicios de 2007 a 2009. Resumen. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

_____ (2006) *“Relación entre el Banco Mundial y la Sociedad Civil. Examen de los ejercicios de 2005 a 2006”*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

_____ (2005) *“Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil”* Marzo.

_____ (2005) *“Empoderando a la gente a través de la Transformación Institucional. Desarrollo Social dentro de las operaciones del Banco”*. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

_____ (2004) Davis, G. A. *“Historia de las redes de Desarrollo en el Banco Mundial”, 1973 – 2002. Paper No. 56 / March.*

_____ (1999) *“Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de éxitos y fracasos”*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento Banco Mundial. Washington D.C.

_____ (1993) *“Reporte sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invirtiendo en salud”*. Oxford University Press 1993. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

Colegio Mexiquense A.C. (2012) “Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012 del Programa de Coinversión Social”.

Covarrubias y Asociados (2006) “Evaluación externa del Programa de Coinversión Social”. enero-noviembre 2006. Informe Metodológico, segundo informe, final.

Consejo Nacional de Población (2005-2012) República Mexicana: Nacimientos por grupos de edad de la madre, 2005-2012. México. CONAPO.

_____ (2012) El Día Mundial de los Pueblos Indígenas. 15 mayo 2012. Población indígena en México. República Mexicana: Población indígena al 1° de enero de cada año por sexo y edad, 2000-2011. México. CONAPO.

_____ (2010) Índice de Marginación por entidad federativa y municipio 2010. México. CONAPO.

_____ (2012) Índice de marginación por localidad 2010, Colección índices sociodemográficos. México. CONAPO.

_____ -INEGI (2005-2014) Población 2005-2014. Proyección para mediados del año. México. CONAPO.

CONEVAL (2011) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Resumen Ejecutivo. Estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010. Carencias y pobreza.

_____ (2011) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Resumen Ejecutivo. Estimaciones de CONEVAL con base en el módulo de condiciones Socioeconómicas –Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008 y 2010. Medición de la pobreza. Indicadores de pobreza 2010.

_____ (2011) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011. Resumen Ejecutivo. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 Y 2010. Carencias y pobreza 2008-2010. Dimensiones, variables e indicadores de Carencia Social y Pobreza.

_____ (2008) Informe de pobreza multidimensional en México 2008. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS -ENIGH 2008. Pobreza multidimensional y vulnerabilidad México.

_____ (2012) Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012. Con información del INEGI. Crecimiento del Producto Interno Bruto trimestral.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2012). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados Generales. México. CONAPRED

Centro de Estudios Migratorios (2013) *“Repatriación de mexicanos desde Estados Unidos según entidad federativa de recepción”* Unidad de Política Migratoria. Instituto Nacional de Migración. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). *“La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir”*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 mayo a 1 de junio. Naciones Unidas.

_____ (2010) *“América Latina en clave de cohesión social. Indicadores seleccionados”*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.2010.

_____ (2000) *“La Brecha de la Equidad. Segunda conferencia regional de seguimiento de la cumbre mundial sobre Desarrollo Social”*. Santiago de Chile, Naciones Unidas. 15 al 17 de mayo.

_____ (2007) *“Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”*. Síntesis Santiago de Chile, Naciones Unidas.

FAO (2010) *“Las dietas y sostenible de la biodiversidad. Indicaciones y soluciones para la Política, Investigación y Acción”*. Editores: Barbara Burlingame y Sandro Dernini. Nutrición y Protección del Consumidor. Actas de la biodiversidad simposio internacional científica y dietas sostenibles unidos contra el hambre.

_____ (2013), *“El estado de los sistemas alimentarios y de la agricultura para una mejor nutrición”*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la agricultura. Roma, 2013

Durston J. (1999) *“Construyendo Capital Social Comunitario”* en Revista CEPAL #69.

INEGI (2011) Encuesta Nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares. Tabuladores básicos. Población por edad 2011. México.

_____ (2010) Censo de Población y Vivienda 2010. Limitación en la actividad y número, según sexo. Hogares con presencia de integrantes con discapacidad. México.

_____ (2012) Sector externo. Ingresos por remesas familiares por entidad federativa. Total Periodicidad: Trimestral. Unidad de medida: Millones de dólares. Banco de México. Ingresos por remesas familiares en millones de dólares: 2005 – 2012

_____ (2012) Estadísticas del comercio exterior de México. 2005-2012. Balanza Comercial México: 2005-2012

_____ (2010) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Población Ocupada, Subocupada, Desocupada en México por trimestre: 2005-2010

_____ (2010) Censos de Población y Vivienda, 1990, 2000 y 2010.

_____ (2005) Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005.

Jusidman R. C. (2013) *“OSC y Política Social”* en Revista México Social, Sociedad. Entre el Estado y el Mercado. México.

Moser, C. (1996) *“Situaciones críticas. Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza”* en Estudios y Monografías sobre Desarrollo Sustentable, Series N° 7. Washington, DC: Banco Mundial.

OCDE. (2006) *“Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico. Experiencias del Mundo para el Desarrollo. México 10 años en la OCDE”*.

Organización Internacional del Trabajo (2013) Panorama Laboral 2013. América Latina y El Caribe. OIT.

Oriol J. Prats. (2006) *“Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la ecuación del desarrollo en los últimos 50 años”* en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 36. Octubre. Caracas.

Prates Junqueira, L.A. (1998) *“Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”* en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No.12. Caracas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2011) *“Informe sobre el Desarrollo Humano, nota técnica 2”*. *“Cálculo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad, nota técnica 3”*. *“Cálculo del Índice de Desigualdad de Género (IDG), nota técnica 4”*. *“Cálculo del Índice de Pobreza Multidimensional”*. PNUD.

_____ (2002) *“Informe sobre el Desarrollo Humano, nota técnica 1”*. *“El índice de desarrollo humano (IDH), nota técnica 2”*. *“El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), nota técnica 3”*. *“El Índice de Pobreza Humana para los países en desarrollo (IPH-1), nota técnica 4”*. *“Índice Refinado de Desarrollo con base en Medias Generalizadas (IRD-MG)”*. PNUD.

_____ (2011) *“Informe sobre Desarrollo Humano”*, México. Modificaciones a la metodología de medición del IDH. PNUD.

Putnam, R.D. (1995) *“Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America”* en *Political Science and Politics*, vol. 28, *Harvard University*, núm. 4 december.

Rabotnikof, N. (2001) *“La Caracterización de la Sociedad Civil. Perspectiva de los Bancos Multilaterales de Desarrollo”* en Nueva Sociedad nº 171. Enero-febrero.

_____ (1999) *“La Caracterización de la Sociedad Civil en la Perspectiva del BID y del BM”* en Revista Perfiles latinoamericanos núm. 15. Ciudadanía y representación de la sede académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, año 8, no. 15 diciembre.

Rodríguez, Martínez N. (2013) *“El gas en el hogar”* en Revista México Social, energía: desigualdad y riesgos, año 2 #35, junio de 2013.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2013) Boletín de Prensa No. 088/2013. 14 de agosto 2013. México. STPS.

Serrano C. (2005) *“La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”* en Revista Mujer y Desarrollo #70. Unidad Mujer y Desarrollo, proyecto

governabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe, cuenta para el desarrollo de Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Thandika, Mkandawire. (2001) *"Policy and Development Programme"* en Paper Number 7 June, United Nations Research Institute for Social Development.

Thoenig, J.C. (1997) *"Política pública y acción colectiva"*, en revista de gestión y política pública, vol.VI, núm. 1, México, primer trimestre. CIDE.

Torres, R. (2013) *"Política Energética: ¿Mercado o Desarrollo?"* en Revista México Social, energía: desigualdad y riesgos, año 2 #35, junio de 2013.

World Bank (2009) World development report. *"Reshaping Economic Geography"*. International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank. Washington, D.C.

_____ (2008) World development report. *"Agriculture for Development"*. Overview / the World Bank. Washington, D.C.

_____ (2008) *"Aid Effectiveness a Progress Report on Implementing the Paris Declaration"*. 3ed. High Level Forum on Aid Effectiveness. September 2-4, Accra Ghana.

_____ (2005) *"World Bank-Civil Society Engagement. Review of Fiscal Years 2002-2004"*. The International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank.

_____ (2004) World development report *"Making Services Work for Poor People. Over view"*. The International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank. Washington, D.C.

_____ (1985) World development report *"International Capital and Economic Development. World Development Indicators"*. The World Bank, Oxford University Press, D.C.

Legislación

Acuerdo de creación PRONASOL. DOF. 6 diciembre 1988

Acuerdo de creación Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad aparece en el Reglamento Interior de la SPP.DOF.24 enero 1989

Acuerdo de creación SEDESOL. DOF. 25 mayo de 1992

Acuerdo de creación del Instituto Nacional de Solidaridad.DOF.24 agosto 1994

Reglamento Interno de la SEDESOL. DOF. 28 diciembre 1995

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio 2000. DOF. 31 diciembre 1999

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2001. DOF. 31 diciembre 2000

Reglamento Interno de la SEDESOL. DOF. 13 septiembre 2001

Ley General de Desarrollo Social. DOF. 20 enero 2004

Ley Federal de Fomento. DOF. 9 febrero 2004

Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, denominado Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). DOF. 26 julio 2005

Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL. DOF. 24 agosto 2005

Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 DOF. 31 de mayo 2007

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2011. DOF, 7 diciembre 2010

Ley Federal de Fomento. DOF. 5 agosto 2011

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF, 9 abril 2012.

Reforma el artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. DOF. 25 abril 2012

Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, para el ejercicio fiscal 2011.I. DOF. 31 diciembre 2012

Convocatorias del PCS de 2004 al 2012. DOF. Diferentes fechas.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. DOF. 9 febrero 2004 y 25 abril 2012.Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del DF 14 diciembre 1998.

Base de datos del PCS 2012.

COLMEX-SEDESOL_INDESOL (2010). Evaluación Externa 2010: Efectos del Programa de Coinversión Social en la construcción del Capital Social.

Tesis

Rodríguez Salazar, E.F. (2012) *“Pobreza y Sociedad Civil en el Programa de Coinversión Social (PCS) 2009 del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)”*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, especialidad en Ciencia Política.

Contreras Ramírez, C.P. (2013) *“Política Pública Intersectorial: un análisis desde el Programa de Coinversión Social (PCS), del Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL, de la ciudad de México”*. UNAM. Tesis de Grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

Entrevistas

Entrevista a Jorge Hintze, investigador y Director de Tecnología en Organización Pública (TOP), A.C., en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 10 de octubre 2014.

Entrevista a Sofía Torroba, Gerente Operativa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 28 de noviembre 2014.

Entrevista a Daniel Pomerantz, Director Ejecutivo de la Asociación Mutual Israelita Argentina, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 26 de noviembre 2014.

Referencias electrónicas

Bardhan, Pranab (1999) *Distributive Conflicts, Collective Action, and Institutional Economics*, mimeo, March 1999. <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers> en Thandika Mkandawire (2001) *“Social Policy and Development Programme”* Paper Number 7 June United Nations Research Institute for Social Development.

GERRING, John, (2007) *Case_Study_Research*. Boston University, Cambridge University Press, año 13, núm. 7, septiembre 2012. www.kenbenoit.net/.../Gerring_Case_Study_Research.

Picó í López J. (1985) en A, Briggs, *“Welfare State: pasato, presente e futuro”*, Mondoperaio, núm. 11, noviembre de 1985. <http://www.corriere.it/speciali/maturita2002/temasocioeconomico.shtml>

Páginas Electrónicas

<http://www.cinu.org.mx/negocios/unrisd.htm#>

<http://www.undp.org.mx/spip.php?article19>

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=783809>

<http://www.eclac.cl/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/3/43023/P43023.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Consulta 18 de septiembre 2012

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_mg

www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo107&s=est&c=23587

<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/default.aspx?idserPadre=11000410#D11000410>

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=enoe_psub

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=enoe_pda

<http://www.encuentra.gob.mx/APF?q=nacimientos%202005&client=conapo&ts=all&geo=0>

http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_mg

www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo107&s=est&c=23587

http://www.INDESOL.gob.mx/work/models/web_INDESOL/Template/3/1/pdf/CartaCompromisoCiudadanoPCS.pdf. 23 enero 2013.

[http://www.coneval.gob.mx/mapas/Población total, pobreza por ingresos, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2005.](http://www.coneval.gob.mx/mapas/Población%20total,%20pobreza%20por%20ingresos,%20indicadores,%20índice%20y%20grado%20de%20rezago%20social,%20según%20entidad%20federativa,%202005)

http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEDESOL/20_S070_FM.pdf

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2014/11/20346367/promoting-womens-economic-empowerment-works>