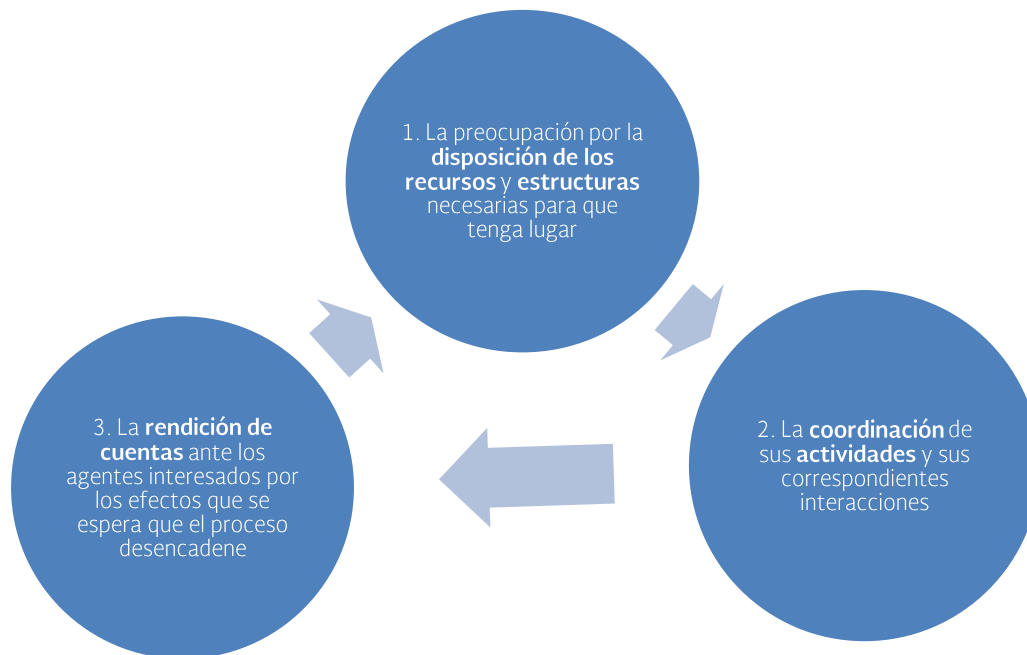


## Nivel desigual de capacidades de gestión desarrolladas

Un rasgo presente en el bajo desarrollo institucional son las bajas capacidades de gestión que hacen que varios actores sociales no estén legalmente constituidos, y en general su interacción al interior y exterior de la organización tropiece frecuentemente en la realización de trámites, la coordinación de sus actividades, en la rendición de cuentas así como en búsqueda de mecanismos alternativos que le conduzcan a obtener su propia sustentabilidad.

Entendemos por *gestión* la asunción y ejercicio de responsabilidades sobre un proceso el cual involucra tres subgrupos de actividades las cuales se ilustran en la figura 3.

**Figura 3. Actividades involucradas en la gestión**



Fuente: Elaboración propia con información de Fernando Fantova (2005).

Se tiene que estos tres subconjuntos de actividades llevadas al terreno de los actores sociales representan un gran reto para poder alcanzar un nivel de gestión institucional aceptable. Ya que en cada subgrupo los actores sociales presentan serias deficiencias:

- 1) *La preocupación por la disposición de los recursos y estructuras necesarias para que tenga lugar.*

No todos los actores sociales cuentan con un inmueble fijo para operar, lo que les dificulta convertir en referencia pública su trabajo. El bajo nivel de profesionalización se traduce en desventajas al momento de solicitar apoyos financieros del sector público pues como Tapia (2010) lo destaca, el concurso de fondos públicos implica conocer criterios técnicos (ejemplo: la relevancia del diagnóstico, metodología del proyecto, resultados esperados) así como tener en regla los documentos institucionales. Además existe una corta visión para diversificar recursos de distintos tipos para la sustentabilidad del actor social.

2) *La coordinación de sus actividades y sus correspondientes interacciones.*

La ausencia de un directivo encargado de tomar las decisiones dificulta la planeación continua y coordinación de actividades. Según Cívicas (2010), en las OSC aún no es una práctica generalizada tener bien definido y diferenciado al órgano directivo del operativo, se estima que alrededor del 72% tiene una junta directiva o un comité coordinador. Asimismo, no tener una misión y visión les resta claridad y limita el alcance de sus estrategias.

Por otro lado, la falta de dominio sobre elementos administrativos y operativos de la organización, limitan la efectividad de las acciones, reducen las oportunidades de alcanzar la consolidación de la misma y no le permiten a las OSC llegar a su pleno potencial. Por ejemplo, las bajas capacidades administrativas y técnicas para realizar gestiones ante terceros resultan inconvenientes para llevar a cabo trámites como los requeridos para que la organización se constituya legalmente (tener una acta constitutiva registrada ante notario). Así como otra serie de trámites ante distintas dependencias y entidades para obtener la autorización como donataria autorizada o solicitar financiamiento público (SHCP, SRE, SE, SAT, RPP, RFOOSC), en los que obtener dicha autorización se convierte en un reto para el actor social.

El estudio de Kury *et al* (2006) que evaluó el Perfil Institucional de 25 OSC considerando que contaran con misión, visión y objetivos, estatutos, estructura organizacional, y servicios y proyectos, encontró que el 36% de las OSC estaba por debajo del porcentaje de cumplimiento (cabe mencionar que 20 de las OSC habían firmado el pronunciamiento de las OSC en torno a la transparencia interna y la rendición de cuentas: congruencia entre valores y acciones en 2005 y las 5 restantes se eligieron entre las donatarias autorizadas por el SAT).

El reducido profesionalismo del personal de la organización también hace que se desconozcan y/o desaprovechen los medios y momentos idóneos para comunicar los fines que persiguen y las actividades que realizan.

3) *La rendición de cuentas ante el abanico de agentes interesados por los efectos que se espera que el proceso desencadene*

Las bajas capacidades del personal afectan también las prácticas de los procedimientos administrativos ordenados así como tener mecanismos de evaluación y sistematización de resultados, de transparencia y el cumplimiento de ordenamientos fiscales; lo cual desincentiva a los donantes privados así como la posibilidad de financiarse con recursos públicos ya que dichos procedimientos alimentan la confianza al interior y exterior de la institución.

En suma, los actores sociales presentan serias limitantes en las capacidades administrativas, técnicas y operativas cuya interacción repercute en un bajo nivel de gestión institucional que les puede impedir alcanzar su formalización legal y autosostenibilidad.

**Débil cultura de sistematización de la información y documentación de resultados**

A nivel internacional, una debilidad importante en materia de participación de los actores sociales en el desarrollo, es la ausencia de una cultura de documentación de resultados que permita de manera objetiva monitorear avances y efectividad de las acciones (Lewis y Kanji, 2009). En palabras de Illescas (2005), “[...] la tarea de sistematizar no es un ejercicio fácil; ella requiere de una reflexión crítica sobre el proceso, hecho por las mismas personas que lo protagonizaron, ordenar el registro, darle un sentido y una lógica consecuente. Hay que definir criterios sobre los aspectos a sistematizar, pues las experiencias de trabajo reportadas son multidisciplinarias.”

Al dejar de lado la sistematización se pierde el proceso de reconstrucción de una experiencia, su análisis crítico, la oportunidad de aprender de ella para mejorar la forma de intervención, el aporte de las OSC en su trabajo con la comunidad y la incidencia de políticas públicas. También se pierde el contexto en el que surge y la realidad que pretende transformar, no se podrán recuperar los orígenes, los acontecimientos clave, los momentos críticos, los logros, los actores, los aspectos que la conforman y cómo se relacionan entre sí.

Sin un análisis crítico no se puede explicar por qué se gestaron acciones de determinada manera y no habrá aprendizaje. Puesto que las experiencias son procesos sociales que cambian en el tiempo; es necesario contar con la sistematización de los procesos sociales e institucionales para mantener el posicionamiento de la propia organización, su misión y realizar la planeación estratégica. La sistematización es la autoevaluación por parte de los actores sociales y de quienes han participado con ellos.

Sin embargo, son pocos los actores sociales que cuentan con las capacidades y el profesionalismo necesarios para realizar la sistematización y documentación de los resultados. Quienes han desarrollado más esta práctica son las IES, los CI y otras OSC enfocadas a la capacitación y profesionalización de otros actores sociales, cuya función resulta relevante para que éstos desarrollen mejores acciones de desarrollo social.

De acuerdo con Tapia (2010) hay pocos casos exitosos sistematizados que sirvan para la capacitación y el aprendizaje institucional, faltan metodologías y herramientas adecuadas. En el caso de las OSC que tienen acceso a financiamientos externos como el que otorga el PCS, realizan informes de las actividades que llevan a cabo, pero difícilmente cuentan con registros de los resultados obtenidos a través de éstas. Incluso, las OSC que aparecen como inactivas en el Registro Federal de OSC pueden tener como causa, el hecho de no haber presentado su informe anual; en 2013 el número de OSC inactivas ascendió a 3,417 equivalente al 14.4% del Registro.

En conclusión, si no se documenta y sistematiza el trabajo realizado por los actores sociales, no habrá lecciones aprendidas, ni se elevará el nivel de institucionalización o mejora continua, no se podrán socializar las experiencias exitosas ni contribuir al crecimiento de otros actores sociales en un tiempo menor así como tampoco permitirá saber a los donatarios y/o a quienes financian sus proyectos en qué se traducen los recursos que ellos aportan. Con ello, se pierde tanto visibilidad del trabajo y logros, como incentivos de financiadores para fortalecer los recursos destinados al sector.

### **Insuficiente información sobre el impacto e incidencia del trabajo social de los actores sociales en la atención de grupos en situación de vulnerabilidad**

Además de las razones descritas en el apartado anterior, la reciente conformación y proliferación de actores sociales, se traduce en que todavía existe poca documentación respecto al número preciso de organizaciones, del tipo de acciones que llevan a cabo y los resultados que obtienen (Ocejo, 2011). En la actualidad, el INEGI publica la Cuenta Satélite para las instituciones sin fines de lucro, la cual contiene información del valor de la producción que genera el trabajo realizado por los distintos tipos de OSC, sin embargo, esa publicación no contiene información sobre los ingresos y gastos de las organizaciones que permitan contar con datos más homogéneos, ni tampoco tiene información aproximada de la población atendida a través de las OSC.

## **Programas de fomento al trabajo de actores sociales no siempre contemplan las acciones de generación de información y evaluación sistemática de resultados e impactos**

Como lo apunta Ocejo (2011) un gran inconveniente para el mejor entendimiento del desarrollo del sector de OSC es que en nuestro país, a diferencia de otros, la documentación y el análisis en forma sistemática de este tipo de intervenciones no es una referencia obligada para documentar, medir y/o evaluar el trabajo de las OSC en términos de incidencia política.

En el caso del PCS, éste no cuenta con un sistema de información completo que dé cuenta tanto de las actividades y los resultados relacionados con las OSC y población beneficiaria, debido a que el sistema de información de evaluación sólo identifica las actividades y los servicios proporcionados. Lo anterior fue destacado en 2012 en el documento de “Aprendizajes y Buenas Prácticas de las OSC en el Marco del PCS”. En el caso de la meta-evaluación del PCS, se señaló como una de las debilidades, el desconocimiento del desempeño y los resultados reales de los proyectos apoyados. También se le observó avanzar en la sistematización de la información de los procesos de seguimiento y evaluación de los proyectos para generar aprendizajes tanto para el programa como para las OSC.

Asimismo, los programas de fomento al trabajo de las OSC no cuentan con la capacidad para dar seguimiento a los proyectos apoyados, y en otros casos no está contemplada la obligación de generar información y evaluar los resultados e impactos en las reglas de operación de los programas. Dada la relevancia de tener información sobre lo que realizan los actores sociales y el cómo lo hacen, no se puede postergar por parte de las dependencias gubernamentales hacer una práctica obligada que los actores sociales generen información del impacto de su trabajo.

## **Escasa o nula sinergia entre actores sociales y servidores públicos**

Cuando un actor social trabaja de forma aislada es más difícil lograr sus objetivos debido a que se desaprovecha la capitalización del trabajo territorial, de base, que puede lograrse a través de una red (Tapia *et al*, 2010). También disminuye la capacidad de incidir en políticas sociales ya que es más sencillo posicionarse de forma conjunta que si se hiciera por separado.

Algunos actores sociales han identificado entre sus desafíos la realización de congresos, seminarios, foros, talleres y encuentros de intercambio, a través de los cuales es más fácil poner su tema en agenda pública e instalarlo en el discurso social (Fundación SES, 2004). El impedimento para crear sinergias entre los actores sociales proviene, por un lado, del desconocimiento de las ventajas de hacerlo, por lo que no existe estímulo para crear sinergias y entonces se desaprovechan beneficios como los siguientes: 1) dar mayor fuerza, visibilidad e identidad a los participantes y del sector en general; 2) tener más peso y posicionar agendas a nivel nacional e internacional; 3) tener un espacio para compartir experiencias, capacidades y conocimientos en diversos temas; 4) contar con una plataforma de acción para fortalecer y fomentar la interlocución con actores políticos nacionales e internacionales para incidir en las acciones y políticas públicas locales, nacionales, regionales y globales; y 5) garantizar beneficios económicos, de profesionalización y de capacitación para los miembros de la red.<sup>14</sup>

Además, la consolidación de redes también se complica porque va más allá de solamente reunirse con organizaciones distintas, ya que se trata de alcanzar una visión en conjunto lo cual

---

<sup>14</sup> Este análisis fue retomado del Encuentro Nacional: Fortaleciendo la Coordinación de las OSC en el que se reunió a representantes de 25 organizaciones civiles de 21 estados de la República, llevado a cabo en abril de 2013 en la Ciudad de México.



no es fácil de lograr. Requiere entender y hablar un lenguaje especializado y desarrollar capacidades de diálogo y coordinación. El estudio de Cívicus (2010) revela que de las OSC encuestadas, el 54% se reunió en un trimestre hasta con 5 organizaciones y el 16% lo hizo hasta con 10 organizaciones, pero sólo intercambiaron información sin llegar a traducirse en la conformación de una red.

De acuerdo con Méndez y Pérez (2013) entre los factores que inciden en la solidez están los siguientes: que involucren más vínculos, exista mayor variedad, antigüedad y nivel de los miembros. Para esto, los actores sociales tienen obstáculos ya que sus vínculos y las sinergias alcanzadas no permanecen en el tiempo; pues los grandes encuentros entre actores sociales a menudo son detonados por una causa coyuntural en la que una vez satisfechas sus demandas pierden el empuje y la cohesión generada (Coulumb, 1998). También es muy difícil que la agenda política y social de los actores sea más amplia (Díaz-Albertini, 2003).

De acuerdo con el estudio de Cívicus (2010), un poco más de la mitad de las OSC que participaron en su encuesta (56.7%) no pertenece a una red o federación mientras que el 39.5% sí pertenece a una red. Pero lo más destacable es que no hubo una red nacional predominante, porque como respuesta las organizaciones encuestadas dieron 119 grupos distintos, predominando tres de ellas: el Centro Mexicano para la Filantropía el cual fue nombrado 13 veces; la Junta de Asistencia Privada que se nombró 7 veces y finalmente, la Fundación del Dr. Simi mencionada en 2 ocasiones. En razón de estas cifras se concluye que es un indicador de la debilidad del nivel de organización de las OSC mexicanas.

Por lo que se refiere a redes internacionales las cifras muestran que sólo 15 de 349 organizaciones encuestadas por Cívicus (2010) dijeron estar vinculadas a una red internacional mientras que sólo 6.6% de las OSC tienen un área de influencia internacional.

### **Desconocimiento y desconfianza entre actores sociales**

Otros factores que debilitan la sinergia entre actores están vinculados a la ausencia de algunos valores entre los posibles miembros de una red. Superar la desconfianza, la falta de solidaridad, de reciprocidad, el desinterés y la no aceptación entre los potenciales miembros toma tiempo y se asocia a la falta de información, de transparencia e incapacidad de dialogar directamente entre sus miembros.

Rovere (1998) identifica cinco valores relacionados cada uno con acciones que determinan el grado de profundidad de una red. El primer nivel, se refiere al *Reconocimiento*, se alcanza cuando se reconoce la existencia del otro. Una vez que se reconoció que existen otros pares, aliados, inicia el siguiente nivel. El *Conocimiento*, interés por saber lo que hace el otro una vez que éste tiene validez como interlocutor. Después sigue la *Colaboración*, entendida meramente como una ayuda esporádica no sistematizada en la que bajo ciertas condiciones hay lugar para colaborar. El cuarto nivel se alcanza cuando existe operación conjunta y sistemática, lo que implica haber identificado con antelación un problema en común, del cual deriva una operación conjunta. El nivel de *Asociación* se alcanza cuando, en el tiempo, la interacción entre personas ha alcanzado relaciones de confianza en las que, además de compartir una causa en común, alcanzan acuerdos o un contrato a través del cual se comparten recursos y objetivos, entre otros.

Figura 4. Niveles de profundidad de una red



Fuente: Elaboración propia con información de Rovere (1998).

En el caso de México, la constitución de redes y vínculos de confianza constituye aún un reto. Si bien el PCS fomenta dicha vinculación, como se observa en este apartado, existen causas estructurales subyacentes que es necesario atender para lograr sinergias efectivas entre los actores sociales.

#### 2.2.4 Los efectos del Problema

##### **Dificultad de generación de estrategias comunes para el desarrollo social entre los actores sociales**

La debilidad de los actores impacta la generación de estrategias de desarrollo social que éstos puedan realizar, primordialmente, por dos retos importantes: la capacidad de los actores para comunicarse y coordinarse entre ellos mismos, así como la facilidad o dificultad de interacción de éstos con la población. Tapia *et al* (2010) destacan que son pocos los actores sociales que conocen la importancia de contar con estrategias para identificar y establecer alianzas con los actores potenciales para posicionar sus temas en el interés público.

Para ilustrar lo anterior, conviene mencionar que pese a que existe un número considerablemente grande de actores sociales dentro de la misma temática,<sup>15</sup> y además trabajando en territorios cercanos; la insuficiente y poco accesible información de lo que hacen los actores sociales en otros territorios, puede contribuir a que las prácticas exitosas alcanzadas por otros actores no se socialicen (CIC-PC, INDESOL, 2012). Es decir, si los actores sociales que trabajan en la misma

<sup>15</sup> Un ejemplo del amplio número de OSC trabajando bajo una misma temática se aprecia con el número de OSC cuyas acciones se engloban bajo la asistencia social y grupos vulnerables donde hay 812 OSC en el DF y en esa misma temática el Estado de México tiene 411 OSC en desarrollo regional y comunitario.

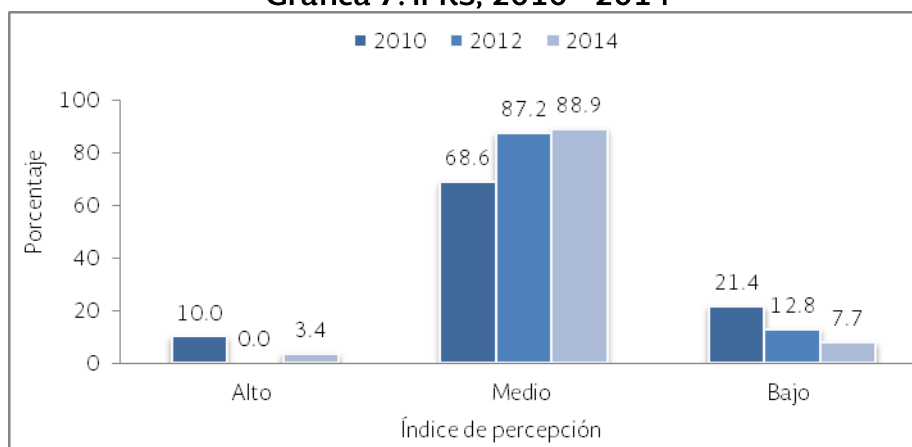
temática social interactuaran en forma grupal, podrían llegar a conocer mejor el problema y así poder diseñar mejores estrategias. Sin embargo, la información de los trabajos de los diversos actores sociales catalogada temáticamente y por demarcación territorial sigue siendo escasa.

Por su parte, existen otras dificultades para generar estrategias para el desarrollo social que provienen de la población, en cuanto a si percibe fácil o difícil contar con el apoyo de sus redes sociales, en caso de requerir ayuda en situaciones como las siguientes: ser cuidado en una enfermedad, obtener dinero, conseguir trabajo, contar con compañía para asistir al doctor, obtener cooperación para realizar mejoras en la colonia o localidad o cuidar a los infantes. Estas situaciones son las que considera el índice de percepción de redes sociales, calculado por el CONEVAL.<sup>16</sup> Los valores que puede tomar este índice son solamente tres: bajo, medio y alto.

En 2012 y 2014, se presentó un aumento de 0% a 3.4% de la población que considera residir en entidades con alto grado de percepción de redes sociales. También muestra un aumento el porcentaje de población con un índice de percepción de redes sociales con grado medio, el cual pasó de 87.2% a 88.9%. Sin embargo, encontramos que la percepción de ayuda mutua en las entidades federativas continua siendo un reto.

A nivel estatal sólo 4 estados se ubicaron en un nivel alto de percepción de redes en 2010.<sup>17</sup> La mayoría de los estados (de un total de 24), tiene un nivel medio de percepción de redes. Al respecto, es importante mencionar que la actualización de esta información permitirá dar seguimiento a la percepción de ayuda mutua por parte de las redes sociales en las entidades federativas.

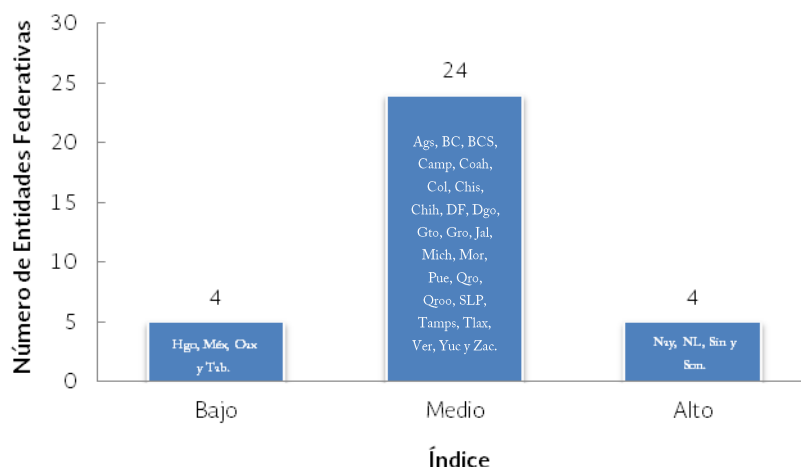
**Gráfica 7. IPRS, 2010 - 2014**



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL y en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

<sup>16</sup> El índice de percepción de redes se define como el grado de percepción que las personas de 12 años o más tienen acerca de la dificultad o facilidad de contar con apoyo de redes sociales en situaciones hipotéticas y se calcula cada dos años.

<sup>17</sup> Última información disponible a nivel estatal reportada por CONEVAL.

**Gráfica 8. IPRS por entidad federativa, 2010.**

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL y en el MCS-ENIGH 2010.

Si a lo anterior se agrega que sólo un 14.9% de la población afirma haber tratado alguna vez de pedir apoyo a alguna AC (ENCUP, 2012) se refuerza evidencia sobre la dificultad de generar e implementar estrategias con la población.

### **Reducción de actividades de los actores sociales debido a la desvinculación con la sociedad y la ruptura del tejido social**

La reducción o terminación de las actividades de un actor social puede deberse a su debilidad para hacer frente a éstas ya sea por cuestiones financieras o por otras capacidades de gestión no desarrolladas. Por ejemplo, existen financiamientos públicos como el otorgado por el PCS que en sus reglas de operación requieren la entrega de un reporte parcial y un reporte final por parte del actor social apoyado,<sup>18</sup> cuyo incumplimiento retira la posibilidad de acceder a futuros financiamientos del PCS.

Si un actor social no es capaz de consolidarse y termina disolviéndose, se rompe el vínculo con la sociedad, ya que los actores sociales construyen y procuran relaciones cercanas con la población vulnerable localizada en zonas rurales o marginadas, con quienes a través de sus estrategias y proyectos fomentan acciones de desarrollo comunitario.

Cuando desaparece un actor social trasciende negativamente sobre el grupo de población con quien se mantenía el vínculo ya que lo deja nuevamente expuesto a la vulnerabilidad. Por ejemplo, hay OSC que realizan tareas específicas de asistencia, cuyas acciones se enfocan a la atención de necesidades básicas en materia de alimentación, vestido, vivienda y orientación social a grupos vulnerables por edad, sexo y/o situación económica de manera que su desaparición incide en la disminución de casas hogar, internados, comedores y albergues.<sup>19</sup>

En cuanto a los actores sociales que atienden el desarrollo regional y comunitario a través de la promoción y elaboración de proyectos que mejoran las condiciones de vida de la comunidad, o

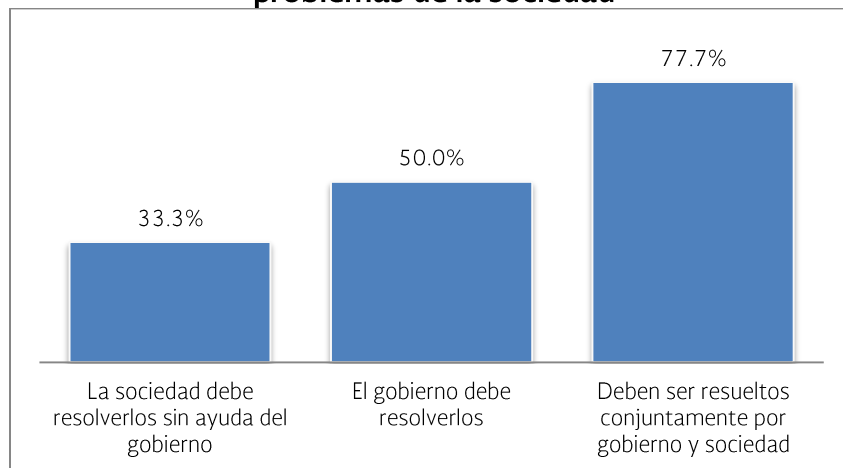
<sup>18</sup> El reporte anual de actividades es una obligación que adquieren todas aquellas OSC que están inscritas en el RFOSC.

<sup>19</sup> En el Almanaque de la Sociedad Civil Mexicana 2012, de las 5917 OSC contabilizadas en los 7 estados que recaba información, el 66% de las OSC realiza acciones de asistencia a grupos vulnerables y de desarrollo comunitario.

que promueven procesos de concientización y organización entre la población pobre y marginada (más allá del asistencialismo) podría afectarse la integración de las demandas de la comunidad cuya consumación era a través de esos procesos o generar una pérdida del impulso de su auto-organización. En otras circunstancias, puede equivaler a perder un vocero ante negociaciones con el gobierno (Tapia y Verduzco 2013). En cuanto a los actores que acercan visiones alternativas de desarrollo o que apoyan mecanismos para la discusión y toma de decisiones comunitarias, la desvinculación con la comunidad podría perjudicar la efectividad de toma de acuerdos, y el establecimiento de límites a la corrupción y prácticas de nepotismo y/o de compadrazgo (Carroll, 1992).

La relevancia de que el actor social se fortalezca, radica en que éste es un medio para aprovechar la disposición general de la ciudadanía para resolver sus propios problemas ya que acuerdo con la ENCUP (2012), una tercera parte de la población opina que la sociedad debe resolver sus problemas sin ayuda del gobierno; de hecho sólo la mitad considera que el gobierno es quien debe resolver los problemas de la sociedad. Lo anterior, se confirma con el 77.7% de la población que piensa que los problemas que enfrenta la sociedad deben ser resueltos con la participación del gobierno y la sociedad.

**Gráfica 9. Porcentaje de la sociedad por opinión respecto a quién debe resolver los problemas de la sociedad**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENCUP 2012.

Así, la disolución de los actores sociales equivale a perder un medio de canalización de la participación social junto con el conocimiento desarrollado en la atención de esas comunidades, lo que impide que esto se aplique en algún otro grupo de población con características similares.

### **Desaprovechamiento de las potenciales sinergias entre actores sociales y gobierno para el desarrollo social**

Para entender la trascendencia de fomentar el fortalecimiento de los actores sociales, es preciso mencionar que, a pesar de existir numerosos programas federales y estatales relacionados con la defensa de los derechos sociales y la superación de la pobreza, los cuales han estado acompañados de un importante gasto social, esta problemática sigue vulnerando el desarrollo social y humano de la población mexicana. Ejemplo de ello es que en 2014, con base en los resultados de la medición de pobreza del CONEVAL, existían en el país 55.3 millones de personas en pobreza (46.2%), de las cuales 43.9 millones se encontraban en pobreza moderada (36.6%)

y 11.4 millones en pobreza extrema (9.5%). Asimismo, la carencia por acceso a la seguridad social, continúa siendo un reto pendiente en 2014, ya que representa la carencia con mayor incidencia dentro de la dimensión de los derechos sociales.

**Cuadro 2. Evolución de la pobreza y sus componentes, 2010-2014**

Indicadores	Porcentaje			Millones de personas			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	31.5	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.5	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.8	2.3	2.2	2.1
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	26.5	3.6	3.5	3.5
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	20.7	19.2	18.7	23.7	22.6	22.4	3.1	2.9	2.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	33.5	25.3	21.8	3.0	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	69.6	71.8	70.1	2.5	2.3	2.3
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	15.2	13.6	12.3	17.4	15.9	14.8	3.6	3.4	3.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	21.2	21.2	26.3	24.9	25.4	3.3	3.2	3.1
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	28.4	27.4	28.0	3.0	2.9	2.8
<b>Bienestar</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.6	2.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.8	2.3	2.1	2.0

Fuente. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

En México se observan sensibles diferencias entre los estados más pobres y los que conservan menores índices de pobreza. Al respecto, encontramos en términos del porcentaje de personas en pobreza extrema a Chiapas (31.8%), Oaxaca (28.3%) y Guerrero (24.5%) que contrastan con Nuevo León (1.3%), Distrito Federal (1.7%) y Aguascalientes (2.1%).

**Cuadro 3. Evolución de la pobreza y pobreza extrema por entidad federativa, 2010-2014**

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema					
	Porcentaje			Miles de personas			Porcentaje			Miles de personas		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Aguascalientes	38.1	37.8	34.8	456.8	467.6	442.9	3.8	3.4	2.1	45.1	42.0	26.7
Baja California	31.5	30.2	28.6	1,019.8	1,010.1	984.9	3.4	2.7	3.1	109.1	91.5	105.5
Baja California Sur	31.0	30.1	30.3	203.0	211.3	226.2	4.6	3.7	3.9	30.3	25.8	29.5
Campeche	50.5	44.7	43.6	425.3	387.9	391.0	13.8	10.4	11.1	116.1	90.7	99.2
Coahuila	27.8	27.9	30.2	775.9	799.3	885.8	2.9	3.2	3.7	81.9	92.7	109.7
Colima	34.7	34.4	34.3	230.3	237.2	244.9	2.5	4.0	3.4	16.7	27.4	24.4
Chiapas	78.5	74.7	76.2	3,866.3	3,782.3	3,961.0	38.3	32.2	31.8	1,885.4	1,629.2	1,654.4
Chihuahua	38.8	35.3	34.4	1,371.6	1,272.7	1,265.5	6.6	3.8	5.4	231.9	136.3	200.3
Distrito Federal	28.5	28.9	28.4	2,537.2	2,565.3	2,502.5	2.2	2.5	1.7	192.4	219.0	150.5
Durango	51.6	50.1	43.5	864.2	858.7	761.2	10.5	7.5	5.3	175.5	128.0	93.0
Guanajuato	48.5	44.5	46.6	2,703.7	2,525.8	2,683.3	8.4	6.9	5.5	469.5	391.9	317.6
Guerrero	67.6	69.7	65.2	2,330.0	2,442.9	2,315.4	31.8	31.7	24.5	1,097.6	1,111.5	868.1
Hidalgo	54.7	52.8	54.3	1,477.1	1,465.9	1,547.8	13.5	10.0	12.3	364.0	276.7	350.5
Jalisco	37.0	39.8	35.4	2,766.7	3,051.0	2,780.2	5.3	5.8	3.2	392.4	446.2	253.2
México	42.9	45.3	49.6	6,712.1	7,328.7	8,269.9	8.6	5.8	7.2	1,341.2	945.7	1,206.9
Michoacán	54.7	54.4	59.2	2,424.8	2,447.7	2,708.6	13.5	14.4	14.0	598.0	650.3	641.9
Morelos	43.2	45.5	52.3	782.2	843.5	993.7	6.9	6.3	7.9	125.4	117.2	149.3
Nayarit	41.4	47.6	40.5	461.2	553.5	488.8	8.3	11.9	8.5	92.7	138.7	102.1
Nuevo León	21.0	23.2	20.4	994.4	1,132.9	1,022.7	1.8	2.4	1.3	86.4	117.5	66.7
Oaxaca	67.0	61.9	66.8	2,596.3	2,434.6	2,662.7	29.2	23.3	28.3	1,133.5	916.6	1,130.3
Puebla	61.5	64.5	64.5	3,616.3	3,878.1	3,958.8	17.0	17.6	16.2	1,001.7	1,059.1	991.3
Querétaro	41.4	36.9	34.2	767.0	707.4	675.7	7.4	5.2	3.9	137.5	98.7	76.1
Quintana Roo	34.6	38.8	35.9	471.7	563.3	553.0	6.4	8.4	7.0	87.5	122.2	107.6
San Luis Potosí	52.4	50.5	49.1	1,375.3	1,354.2	1,338.1	15.3	12.8	9.5	402.6	342.9	258.5
Sinaloa	36.7	36.3	39.4	1,048.6	1,055.6	1,167.1	5.5	4.5	5.3	156.3	130.2	155.8
Sonora	33.1	29.1	29.4	905.2	821.3	852.1	5.1	5.0	3.3	140.1	139.8	95.6
Tabasco	57.1	49.7	49.6	1,291.6	1,149.4	1,169.8	13.6	14.3	11.0	306.9	330.8	260.3
Tamaulipas	39.0	38.4	37.9	1,301.7	1,315.6	1,330.7	5.5	4.7	4.3	183.4	160.2	151.6
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9	719.0	711.9	745.1	9.9	9.1	6.5	118.2	112.2	82.6
Veracruz	57.6	52.6	58.0	4,448.0	4,141.8	4,634.2	18.8	14.3	17.2	1,449.0	1,122.0	1,370.5
Yucatán	48.3	48.9	45.9	958.5	996.9	957.9	11.7	9.8	10.7	232.5	200.6	223.2
Zacatecas	60.2	54.2	52.3	911.5	835.5	819.8	10.8	7.5	5.7	164.1	115.3	89.4

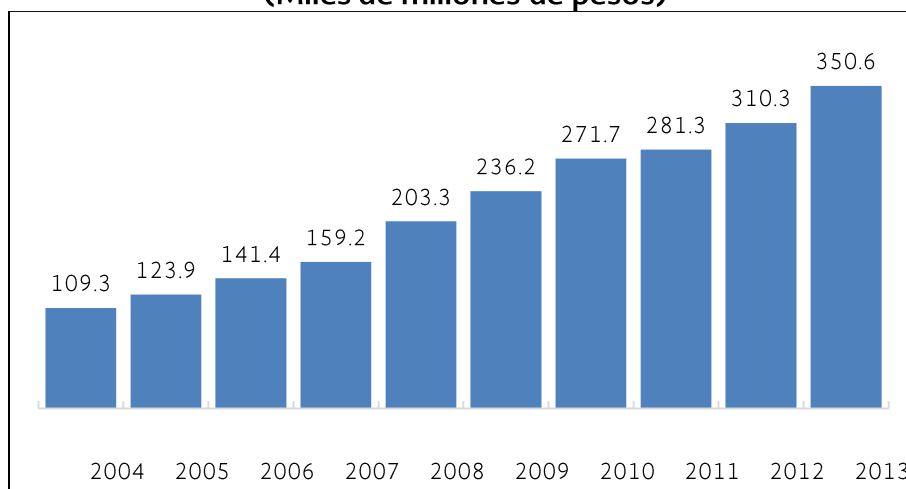
Fuente. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

### Políticas sociales no logran cabalmente sus objetivos de desarrollo comunitario y social a través de esquemas de inclusión y cohesión social

De acuerdo con la CEPAL (2008), los gobiernos, además de promover el desarrollo comunitario a través de generar mayores capacidades educativas y laborales, también deben procurar la inclusión y cohesión social a través de políticas públicas que fomenten la solidaridad entre la población. Señala que si bien reducir la pobreza y la desigualdad es una meta muy deseable, también lo es el hecho que la ciudadanía se identifique como parte de un proyecto común y perciban una sociedad más equitativa. De acuerdo con el mismo documento, a menor cohesión, es decir, a menor solidaridad entre distintos grupos y sentido de pertenencia, existe un menor avance en la concertación de pactos entre diversos actores que se perciben como miembros de una comunidad política, para sustentar en el largo plazo las políticas públicas ya que no existe disposición a ceder en sus intereses individuales en *pro* de favorecer al conjunto.

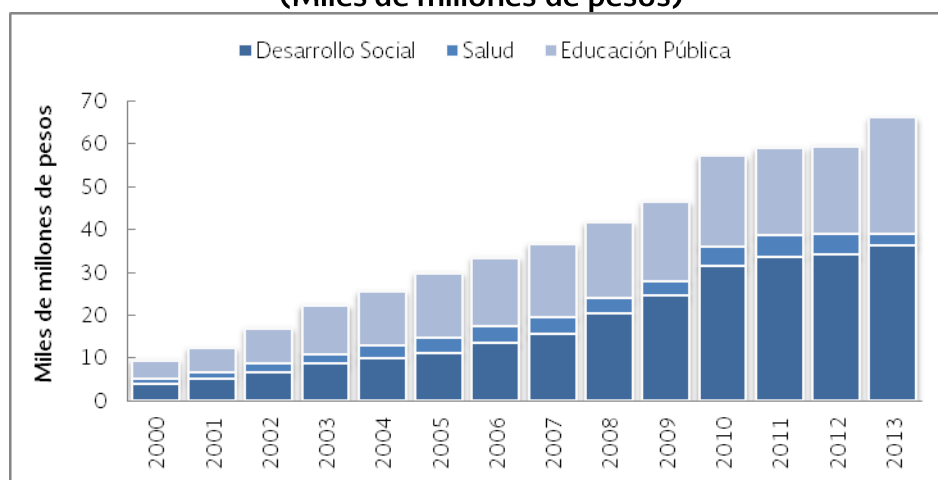
En México, a pesar de que al menos en los últimos 13 años el gasto social del gobierno federal destinado a superar la pobreza a través de las dependencias de la APF ha sido creciente (particularmente, el destinado al desarrollo social, por ejemplo el PDHO), las estimaciones del CONEVAL reportan que el problema de la pobreza alcanza casi a 5 de 10 personas en México.

**Gráfica 10. Gasto del gobierno Federal ejercido en Programas para la Superación de la Pobreza**  
(Miles de millones de pesos)



Fuente: Anexo Estadístico del Primer Informe de gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

**Gráfica 11. Gasto a través del PDHO**  
(Miles de millones de pesos)



Nota: En el año 2013, se refiere al presupuesto aprobado original.  
Fuente: Anexo Estadístico del Primer Informe de gobierno 2013.

Desde un enfoque territorial, el 40% de los municipios del país tienen población en pobreza; estos se caracterizan por contar con población indígena y ser localidades rurales. Sin embargo, no sólo existen personas en pobreza en las zonas rurales, también se ubican en las zonas urbanas (65% y 40%, respectivamente) [PND 2013-2018]. A su vez, en las ciudades se está observando una ruptura del tejido social, comunitario y familiar. Según las cifras de la ENCUP (2012) el 69% de la población opina que no se puede confiar en las personas. De hecho, el porcentaje de personas que considera que si no se cuida, la gente se aprovechará de ellas aumentó de 73% a 81.4% entre los años 2001 y 2012.



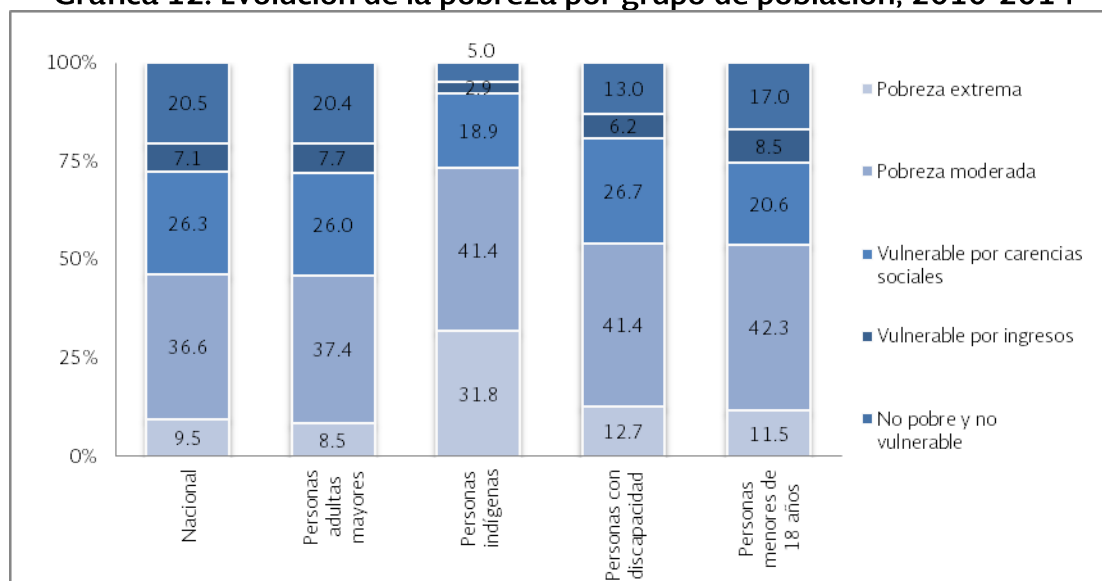
## Limitada participación social en el desarrollo social y comunitario

Se ha mostrado que las políticas sociales no bastan para superar la pobreza, la exclusión o la desigualdad en la sociedad, si a esto se agrega la desintegración de los actores sociales por medio de los cuales también se crea capital humano y promueven acciones para generar cohesión y capital social, se disminuye entonces la posibilidad de atención a la población en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Por su parte “*persisten altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdad entre personas y regiones de nuestro país*”, donde para superar la inequidad y exclusión es necesario “*generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social*”. Además, se destacan otros males asociados a la pobreza que también repercuten desfavorablemente en el nivel de vida de la población como son la desigualdad y la discriminación que se presentan tanto en zonas urbanas como rurales y que se manifiestan con el rompimiento del tejido familiar y comunitario, entre otras patologías sociales (PND 2013-2018).

La gráfica siguiente muestra que en México sólo el 20.5% de la población se encuentra en condiciones de no pobreza y no vulnerabilidad, mientras que el resto enfrenta algún tipo de vulnerabilidad social, de pobreza o ambas.<sup>20</sup> Adicionalmente, el problema de la pobreza se acentúa en la población indígena, adulta mayor, con discapacidad, menor de 18 años, así como en una mayor proporción en la población indígena.

**Gráfica 12. Evolución de la pobreza por grupo de población, 2010-2014**



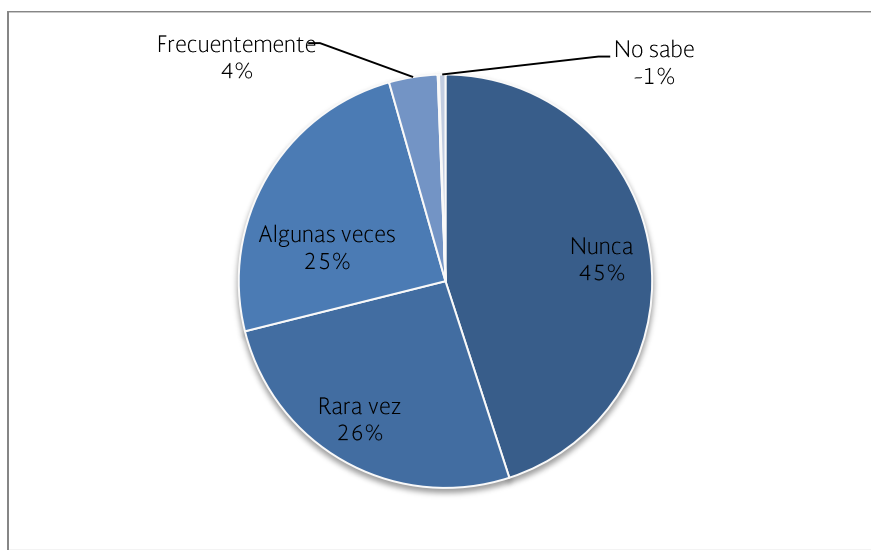
Nota: las personas adultas mayores son de 65 años y más y las personas indígenas se identificaron bajo su pertenencia étnica.  
Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL y en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Con respecto a la participación social en el desarrollo comunitario, la ENCUP (2012) reporta cifras bajas de participación de la sociedad en acciones colectivas; por ejemplo, un tercio de la

<sup>20</sup> De acuerdo con el CONEVAL, una persona es vulnerable por carencia social si tiene al menos una carencia y un ingreso superior a la línea de bienestar. Por otro lado, una persona es vulnerable por ingresos cuando no tiene carencias sociales, pero su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

ciudadanía afirmó que al verse afectada por un problema que involucra a otras personas, intentó organizarse con ellas para solucionarlo y sólo 6% recurrió a colocar mantas, carteles o fotografías. Como puede apreciarse en la gráfica siguiente sólo el 4% de la población acude frecuentemente a reuniones cuyo objeto es resolver los problemas de su localidad, mientras que el 45% nunca acude.

**Gráfica 13. Frecuencia de asistencia a reuniones que tienen por objeto resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad (porcentaje)**



Fuente: ENCUP, 2012.

### Síntesis del árbol del problema

Del análisis del árbol del problema se puede concluir que en México se cuenta con el marco normativo necesario para avanzar y procurar el fomento a las acciones de las OSC a favor del desarrollo social. El reto consiste en lograr que ese sector se fortalezca y profesionalice, y que sus acciones sean efectivas, tanto para aportar propuestas alternativas para el desarrollo, como para brindar servicios a la población y colocar temas de interés en la agenda pública; de manera articulada con el gobierno, pero conservando su autonomía. En ese sentido, se considera pertinente que a nivel federal se mantengan, y en su caso diseñen nuevas políticas y programas que de manera articulada promuevan el desarrollo de los actores sociales. Para avanzar en esta dirección, en la siguiente sección se presenta la definición de población potencial y objetivo para orientar una estrategia que, en el marco de las atribuciones de la SEDESOL, fomente el trabajo de actores sociales cuyas acciones impacten en la cohesión y capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

### Cobertura

El problema central identificado en el árbol del problema es que existen *actores sociales con capacidad limitada para desarrollar acciones de fomento a la cohesión social y al capital social de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión*. En esta sección se profundiza en la caracterización de este problema, partiendo del análisis presentado en el capítulo anterior.

## Antecedentes y magnitud actual del problema

Al mes de octubre de 2013, el RFOSC tenía 23,687 OSC. A partir de las organizaciones registradas, en este apartado se identifican los antecedentes y la magnitud del problema; se define, identifica y cuantifica a la población potencial y la población objetivo; y finalmente, se hace una proyección de la evolución de la población objetivo.

### 2.2.5 Magnitud actual del Problema

A pesar de los avances que se han presentado en los años recientes enfocados a fortalecer al sector, las OSC no sólo en México, sino también a nivel regional, presentan todavía profundas limitaciones para desarrollar acciones que contribuyan al desarrollo social. Esta situación es resultado de las condiciones en las que históricamente se desarrollaron estos actores sociales, y en el caso de México no está claro que la publicación de la LFFAROSC y la creación del RFOSC hayan sido suficientes para fortalecer a las OSC, más allá de tener un control administrativo de las acciones que realizan a través de su inscripción en el RFOSC (Hernández, 2012).

Al respecto, en el 12° Congreso de Investigación sobre el Tercer Sector, se reconoció que en América Latina “... se presenta un importante reto en la creación de capacidades técnicas, científicas y gerenciales por parte de las organizaciones que prestan servicios sociales en coordinación con los gobiernos. La endémica escasez de recursos y el reto de la supervivencia de las organizaciones son riesgos de primer orden, pues es necesario preservar su carácter autónomo, crítico y representativo de intereses y causas desde la sociedad...” (Hernández, 2012). Las limitaciones de los actores sociales, son principalmente:

- a. Poca capacidad de participación de las OSC en el fomento a la transparencia y rendición de cuentas.
- b. Escasos espacios de participación de los actores sociales en la defensa de los derechos humanos y fortalecimiento del estado de derecho.
- c. Baja capacidad para contribuir y participar en la formulación, financiamiento y prestación de servicios públicos.
- d. Limitada inclusión de los sectores más vulnerables en la generación de políticas públicas.
- e. Escasa contribución de los actores sociales en la esfera pública.

Considerando que la población afectada por el problema es el conjunto de OSC, habría que concluir que dado el incremento en su número, el problema ha crecido recientemente. Sin embargo, bajo otro enfoque, en el cual las OSC constituyen actores que pueden contribuir a la solución de problemas sociales y que por ello la LFFAROSC los considera organismos de interés público, podría considerarse que han aumentado los potenciales aliados del gobierno para la atención de la población.

El interés de analizar, y en su caso atender la problemática de estos actores sociales, radica en lo siguiente: si bien la intervención gubernamental a través de estrategias generales y enfocadas a atender a sectores amplios de la población puede ser efectiva, tiene poca capacidad para atender condiciones específicas y puntuales de desarrollo social focalizadas en grupos de menor dimensión. En ese marco, las OSC pueden ser el conducto para atender estas necesidades focalizadas, pero la poca capacidad operativa de muchas organizaciones como resultado de la insuficiencia de recursos, limita su participación para atenderlas a favor de los grupos sociales en

condiciones de vulnerabilidad cercanos a las OSC, a pesar de la flexibilidad operativa que tienen como consecuencia de su dimensión (Verduzco *et al*, 2009).

## 2.3 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población potencial

### Definición de población potencial

La población potencial se define como “la población que presenta la necesidad y/o problema que el programa busca resolver y que por ende pudiera ser elegible para su atención”. En este sentido, se define a la población potencial como **los actores sociales que cuentan con proyectos de desarrollo social que coadyuvan al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y rezago**,<sup>21</sup> misma que asciende a **8,518 actores sociales** al cierre de 2015.

### Identificación de la población potencial

La población potencial está conformada por dos tipos de actores sociales, en primera instancia las OSC y en segundo lugar las IES y los CI, mismas que tendrán que cubrir una serie de criterios para ser potencialmente atendidas por el Programa; los cuales se describen a continuación:

- **Criterios para las OSC:** La LFFAROSC establece que para que una organización sea sujeta de los apoyos y beneficios de los programas de orden federal, debe estar inscrita en el RFOSC y contar con la clave del registro (CLUNI). Asimismo, las Reglas de Operación del PCS 2015 establecen que las OSC deberán tener el estatus de activas al momento de presentar su proyecto de desarrollo social.<sup>22</sup>
- **Criterios para las IES y CI:** Este tipo de instituciones se consideran actores clave para los objetivos del programa, por lo que potencialmente podrán ser sujetos de atención todos aquellos que cuenten con proyectos de desarrollo social.
- **Criterios de participación de los actores sociales en proyectos de desarrollo social:** Con el objetivo estimar una demanda de actores sociales potencialmente susceptibles de ser atendidos por el programa, se estimaron aquellos actores sociales que entre 2010 y 2015 presentaron al menos un proyecto de desarrollo social que cumple con los criterios de participación establecidos.<sup>23</sup>

### Cuantificación de Población potencial

Al cierre de 2015, se estima que existían un total 8,518 actores sociales que cumplen con los criterios establecidos, en su gran mayoría OSC (98.1%).

**Cuadro 4. Población potencial del PCS**

Actores Sociales	Total
OSC activas	8,352
IES y CI	166
Total	8,518

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

<sup>21</sup> Se entiende como proyectos de desarrollo social a los proyectos presentados ante el INDESOL por los actores sociales entre 2009 y 2013 (demanda de apoyos efectiva).

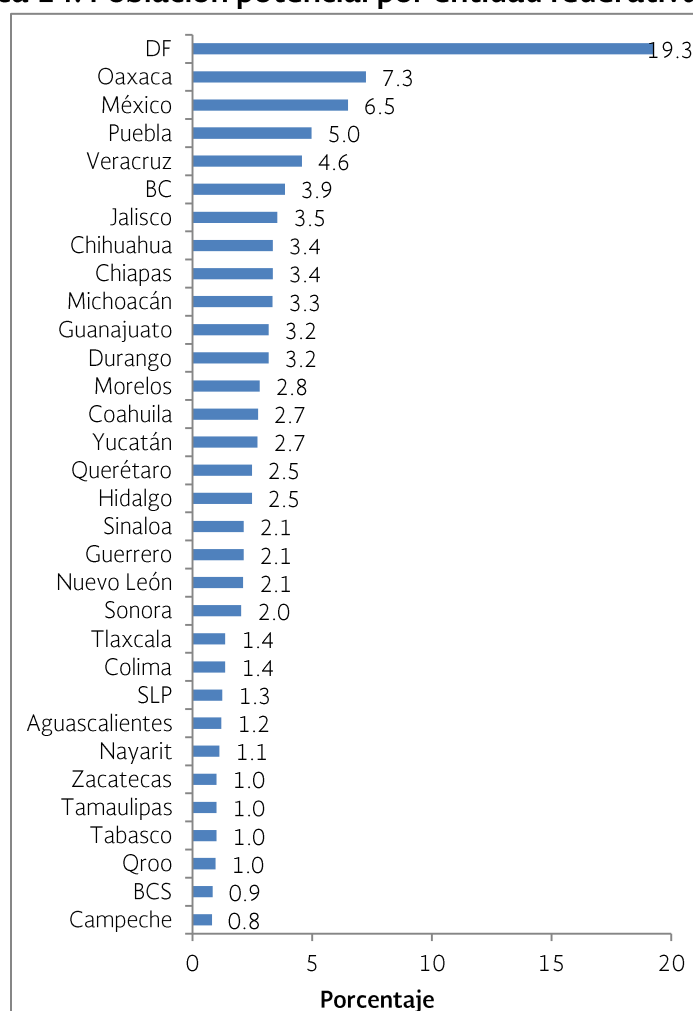
<sup>22</sup> Acuerdo No. 10/12 de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (Febrero, 2010).

<sup>23</sup> Se validó que el Proyecto cumpliera con los requisitos mínimos para participar.

## Caracterización de la población potencial

En esta sección, se realizará una descripción de las principales características de los actores sociales dentro de la población potencial. Al respecto, la capacidad de los actores sociales de incidir sobre los distintos grupos vulnerables depende de su ubicación geográfica, pues las necesidades son distintas entre las entidades federativas. Para la caracterización geográfica de los actores sociales se utilizará la entidad de registro, es decir, el domicilio donde se encuentra ubicado el actor social. En 2014<sup>24</sup> a nivel nacional, el 50% de los actores sociales pertenecientes a la población potencial se concentran en 7 entidades federativas: el Distrito Federal, Oaxaca, Estado de México, Puebla, Veracruz, Baja California y Jalisco. De estas entidades, destaca el Distrito Federal que concentra casi el 20% de la población potencial en el año de referencia.

**Gráfica 14. Población potencial por entidad federativa, 2014**

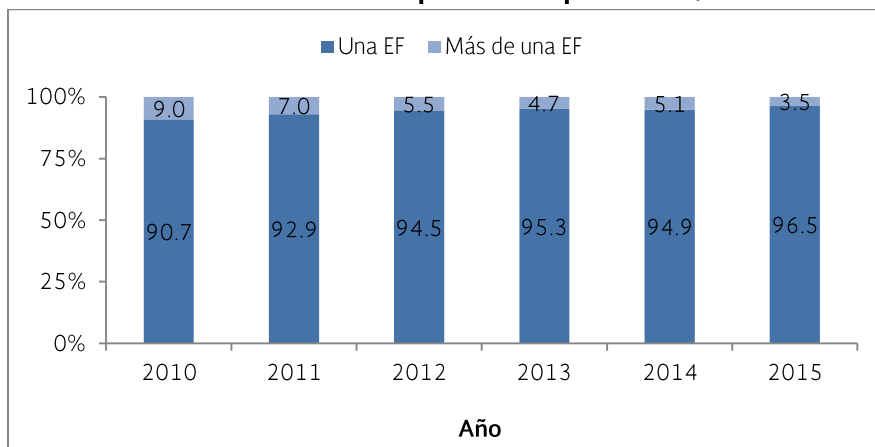


Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Adicionalmente, en el periodo comprendido entre 2010 y 2015, más del 90% de los actores sociales pertenecientes a la población potencial, inciden a través de sus acciones en una sola entidad federativa de México.

<sup>24</sup> Se utilizó este año para hacerlo comparable con otros indicadores sociales, por ejemplo la medición de pobreza 2014 de CONEVAL.

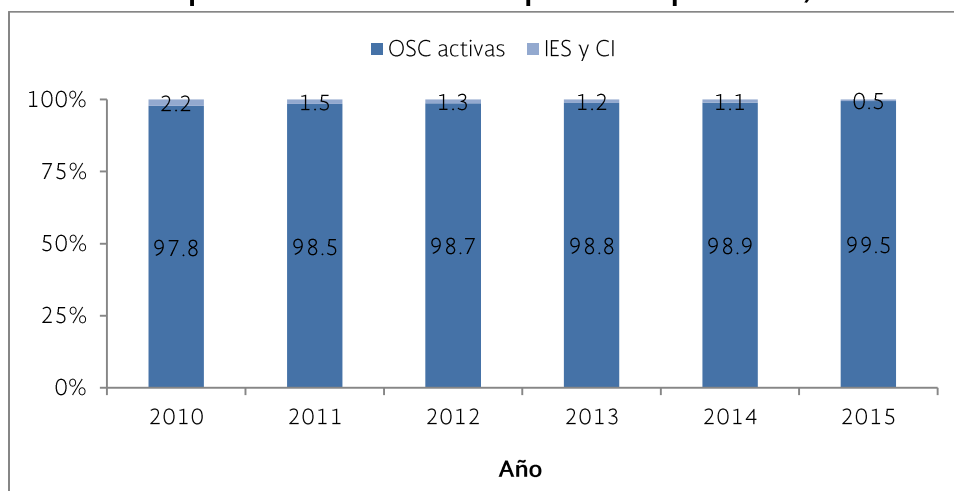
**Gráfica 15. Incidencia de la población potencial, 2010-2015**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Entre 2010 y 2015, la mayor parte de los actores sociales dentro de la población potencial se han concentrado en organizaciones de la sociedad civil, representado alrededor del 98-99% del total de población potencial identificada para cada año del periodo de referencia.

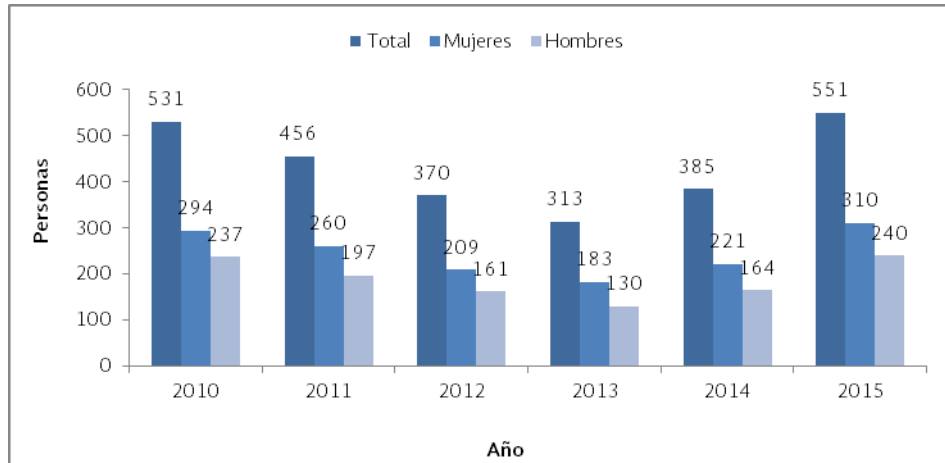
**Gráfica 16. Tipo de actor social en la población potencial, 2010-2015**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Entre 2013 y 2015, el número de personas beneficiarias por cada actor social de la población potencial, pasó de 313 a 551 personas. Por su parte, en el periodo 2010-2015 encontramos que en promedio, la población potencial ha beneficiado en mayor medida a las mujeres con acciones sociales enmarcadas en los proyectos de desarrollo social presentados.

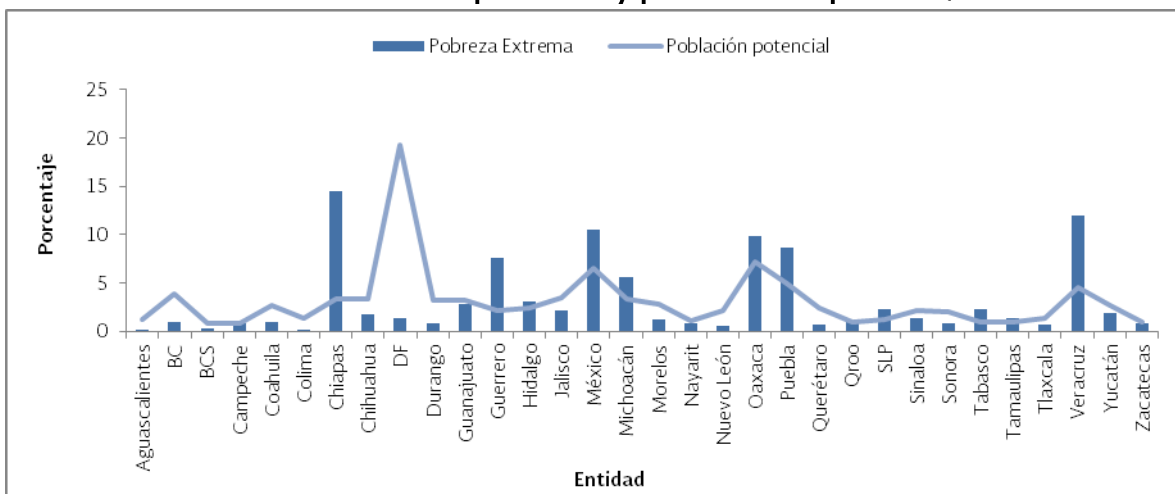
**Gráfica 17. Promedio de personas beneficiarias en la población potencial, 2010-2015**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

En 2014, en entidades federativas como Oaxaca, el Estado de México, Puebla y Veracruz, donde se concentra un mayor porcentaje de población en pobreza extrema, también concentra una mayor proporción de actores sociales pertenecientes a la población potencial. Es importante mencionar que el combate a la pobreza no es la única actividad realizada por los actores sociales en México, sin embargo es la principal encomienda del sector de desarrollo social.

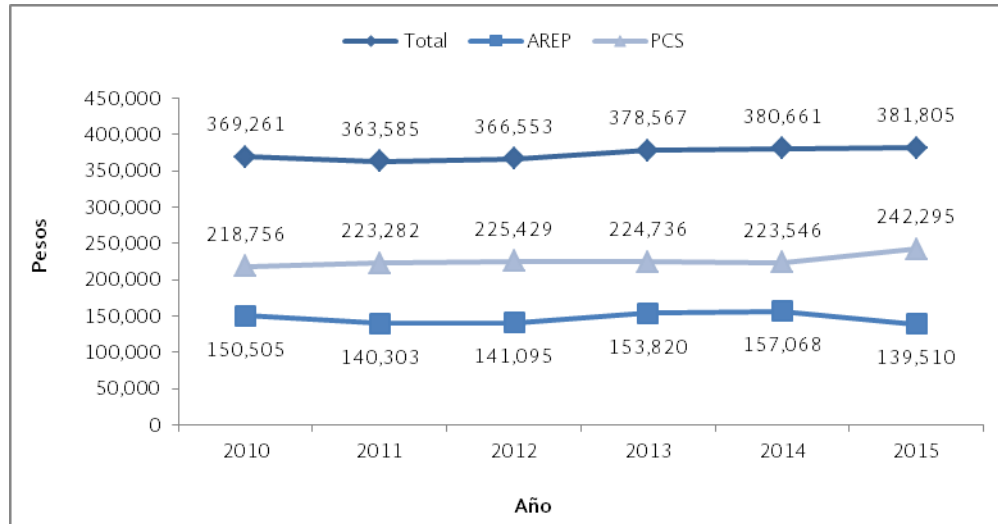
**Gráfica 18. Población potencial y población en pobreza, 2014**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Entre 2011 y 2015, el monto de coinversión ha presentado un crecimiento, al pasar de 363,585 pesos a 381,805 pesos por actor social. Este recurso se traduce en el desarrollo de las actividades de la población potencial, para la inclusión social de los grupos, regiones y comunidades en situación de marginación y vulnerabilidad.



**Gráfica 19. Coinversión promedio en la población potencial, 2010-2015**

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

## 2.4 Definición, identificación, cuantificación y caracterización de la población objetivo

De conformidad con el Estructura Programática del Presupuesto de Egresos a emplear en el ejercicio fiscal 2016, la fusión del Programa F001 de Fomento del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (Programa de Fomento) con el Programa de Coinversión Social (PCS) tiene como objetivo fortalecer las acciones del PCS para financiar las actividades que mandata la Ley Federal de Fomento a las Dependencias del Gobierno Federal, que tiene relación con la sociedad civil organizada; tales como investigaciones en materia de participación ciudadana para la toma de decisiones de política pública, y atención a la ciudadanía en diversos trámites en los módulos del Registro Federal de OSC con participación en las 32 entidades federativas del país.

En virtud de lo anterior y con el firme propósito de dar trámite a la fusión de los dos Programas, en el pasado mes de julio de 2015, se realizó y entregó la versión preliminar del presente documento considerando que el Programa tendría dos componentes: el de Coinversión Social y el Componente de Fomento, además de incluir otro tipo de población acorde a este último componente, definido como actores sociales constituidos, así como aquellos grupos de la sociedad civil que son susceptibles de constituirse legalmente.

Sin embargo, durante el proceso de revisión y actualización de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2016, se solicitó al programa definir una sola población objetivo por parte de las áreas de planeación de las SEDESOL, en razón de que no era posible contar con dos tipos de población y para tener congruencia con la normatividad vigente establecida en la materia. Por tal motivo, en el presente diagnóstico la información vertida en la sección de cobertura y focalización se modifica.

Con base en la metodología de marco lógico, en el nuevo diseño del PCS, el “F001 Programa de Fomento” quedó incorporado a nivel de actividades de la Matriz de Indicadores para Resultados, en razón de lo anterior, la cuantificación de la población potencial y objetivo sufre una considerable disminución respecto de la presentada en el Diagnóstico presentado a la SHCP en el mes de julio del presente año.

### **Definición de la población objetivo**

La población objetivo es un “subconjunto de la población potencial que el Programa podría atender en el corto y mediano plazo, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes”. En el presente documento, se define la población objetivo como **el subconjunto de actores sociales que cuentan con proyectos de desarrollo social que coadyuvan al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y que cumplen los criterios de selección vigentes**, la cual al cierre de 2015 asciende a **5,048 actores sociales**.

### **Identificación de la población objetivo**

La población objetivo es el segmento de la población potencial en el que el PCS puede incidir. Para cuantificarla, se consideran las características que un proyecto debe tener para ser elegido y apoyado. Para ello, se identifican aquellos actores sociales que al menos en una ocasión han presentado un proyecto de desarrollo social con carácter de elegible en el periodo 2010-2015. El carácter de elegible se obtiene tras el proceso de dictaminación de proyectos referido en las Reglas de Operación vigentes del Programa, donde entre otros atributos se valoran los siguientes criterios:

- Sujetarse a los objetivos y vertientes establecidas.
- Cumplir con los montos y criterios presupuestales definidos.
- Contar con un problema a atender claramente definido, estableciendo las causas que dan origen al mismo.
- Contar con un proyecto dirigido a población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad social o bien, generar conocimientos que contribuyan a la mejora de sus condiciones de vida; privilegiando los principios de respeto a la dignidad de las personas e inclusión.
- Plantear criterios viables para seleccionar e identificar las necesidades de la población beneficiaria.
- Mantener coherencia entre el nivel o niveles de impacto que se prevé lograr y las líneas de acción propuestas.
- Mantener concordancia entre diagnóstico, objetivos, líneas de acción y acciones del proyecto.

### **Cuantificación de la población objetivo**

Al cierre de 2015, se estima que existían un total 5,048 actores sociales que cumplen con los criterios de selección establecidos, donde 4,973 son OSC y 75 son IES o CI.

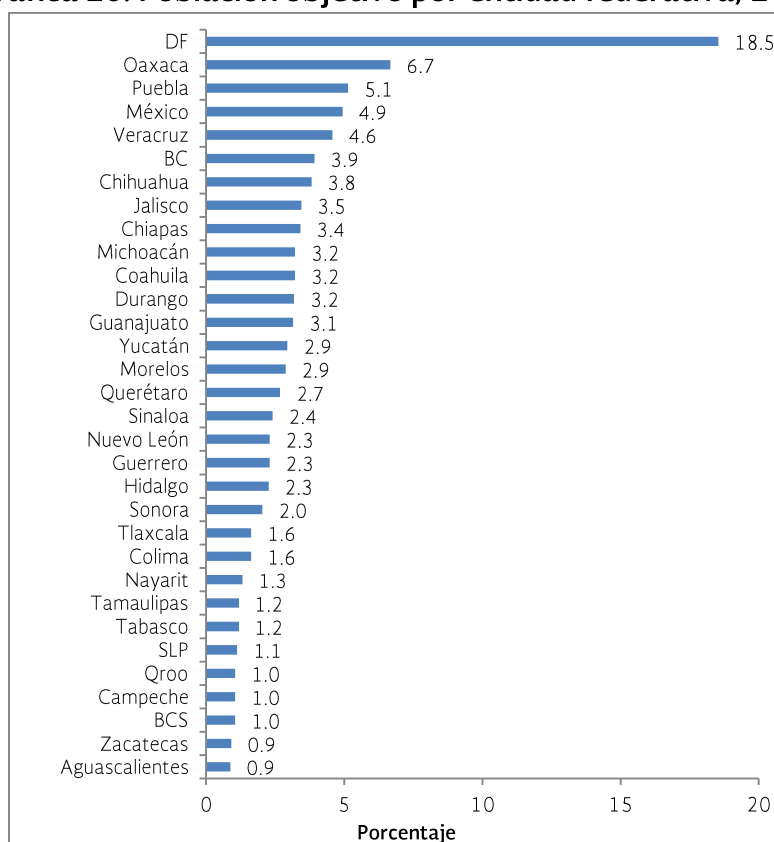
**Cuadro 5. Población Objetivo del PCS**

Actores Sociales	Total
OSC	4,973
IES y CI	75
Total	5,048

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

**Caracterización de la población objetivo**

En esta sección se presentará una descripción de las características más relevantes de los actores sociales dentro de la población objetivo del Programa. En este sentido, dependiendo de su ubicación geográfica, la capacidad operativa de los actores sociales podrá ser distinta a lo largo de las entidades federativas del país. Al igual que en la población potencial, la distribución geográfica de la población objetivo se realizó con base en el domicilio donde se ubican dichos actores sociales. En 2014<sup>25</sup> a nivel nacional, el 50% de la población objetivo se concentró en 8 entidades federativas: el Distrito Federal, Oaxaca, Puebla, Estado de México, Veracruz, Baja California, Chihuahua y Jalisco. De estas entidades, destaca nuevamente que el Distrito Federal que concentra el 18.5% de la población objetivo.

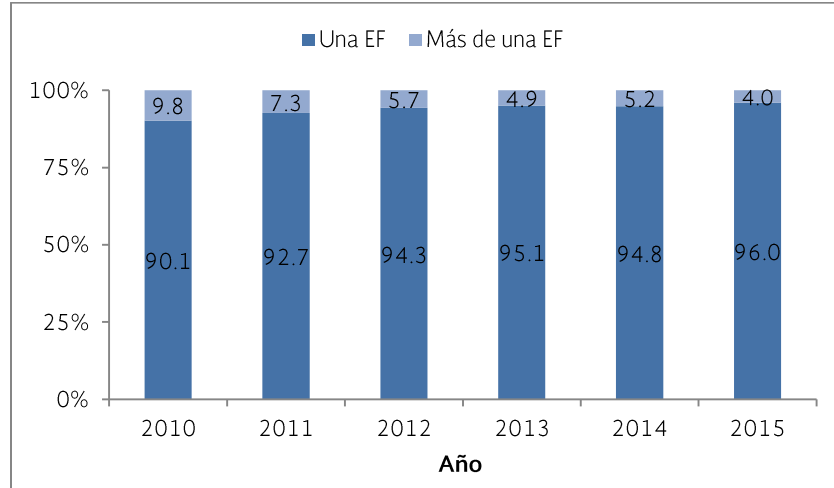
**Gráfica 20. Población objetivo por entidad federativa, 2014**

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

<sup>25</sup> Se utilizó este año para hacerlo comparable con otros indicadores sociales, por ejemplo la medición de pobreza 2014 de CONEVAL.

Entre 2010 y 2015, una menor proporción de actores sociales de la población objetivo incide a través de sus actividades en más de una entidad federativa. Esto representa un punto focal para el desarrollo de acciones y actividades de fomento por parte del Programa.

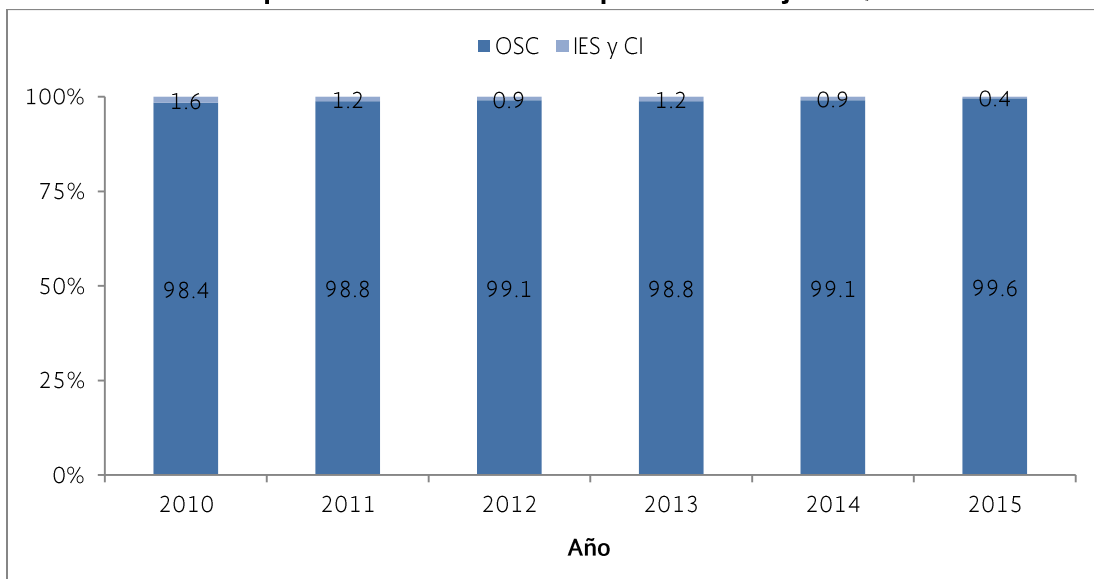
**Gráfica 21. Incidencia de la población objetivo, 2010-2015**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

La mayor parte de los actores sociales de la población objetivo se ha concentrado en organizaciones de la sociedad civil entre 2010 y 2015, lo que representa alrededor del 98-99% respecto al total de población objetivo en el periodo de análisis.

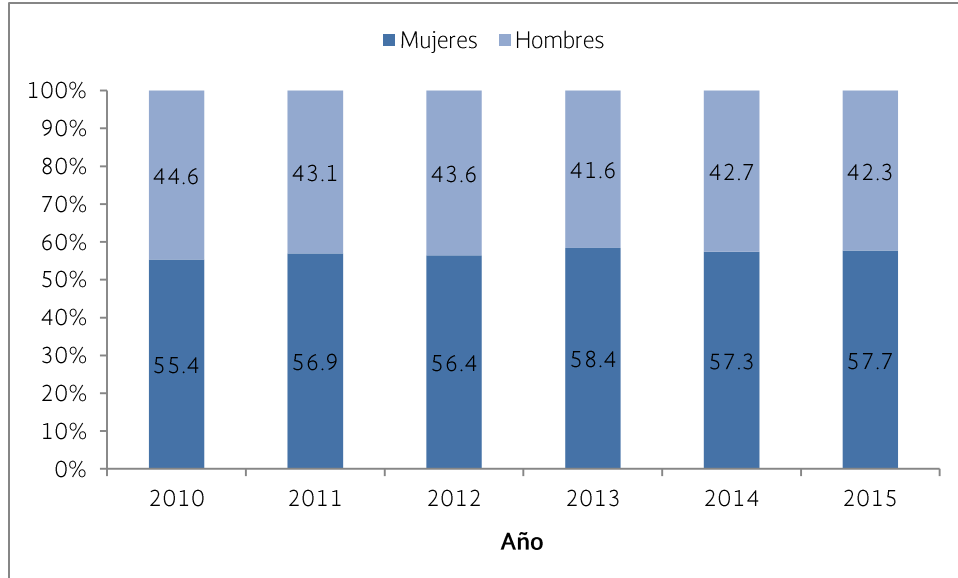
**Gráfica 22. Tipo de actor social en la población objetivo, 2010-2015**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Entre 2010 y 2015, el número de personas beneficiarias que reporta cada actor social de la población objetivo se ha concentrado en los ámbitos de desarrollo social y humano de las mujeres en el país, lo que se traduce como un tipo de acción afirmativa en favor de este grupo poblacional.

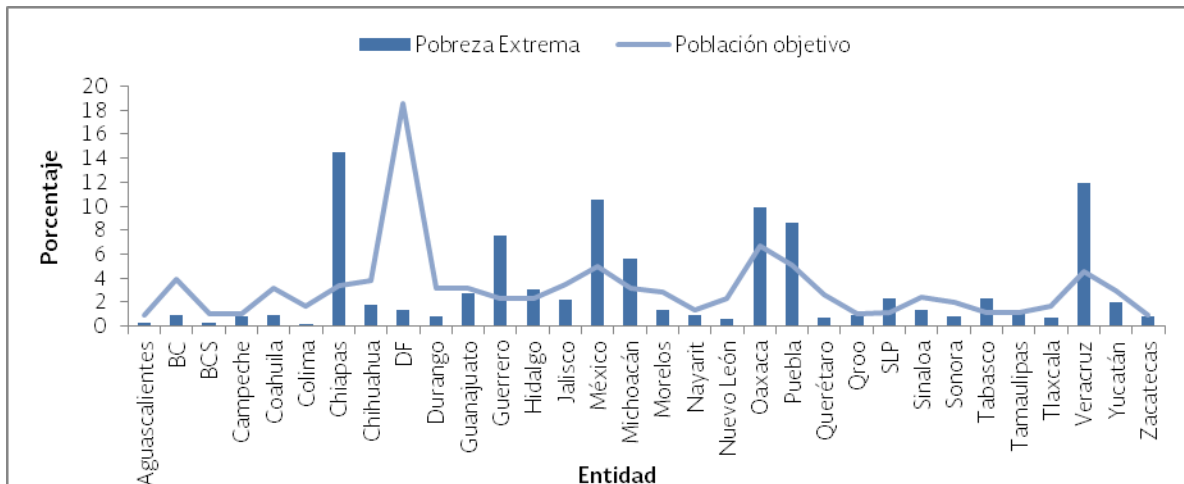
**Gráfica 23. Relación de género entre beneficiarias de la población objetivo, 2010-2015**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

En 2014, en entidades federativas como Oaxaca, el Estado de México, Puebla y Veracruz, donde se concentra un mayor porcentaje de población en pobreza extrema, también se concentra la mayor proporción de la población objetivo (mismo resultado para la población potencial) de este programa.

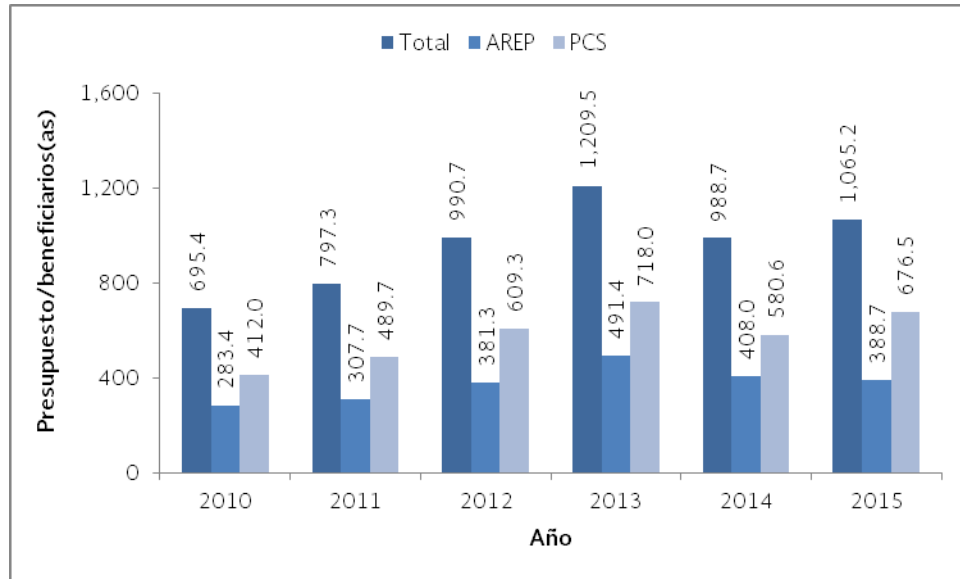
**Gráfica 24. Población objetivo y población en pobreza, 2014**



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Entre 2014 y 2015, el monto de otorgado en coinversión entre los actores sociales y el Programa pasó de 988.7 pesos por persona beneficiaria a 1,065.2 pesos. Asimismo, este dato para el caso del PCS pasó de 580.6 pesos a 676.5 pesos en el periodo de referencia.

### Gráfica 25. Relación presupuesto/personas beneficiarias en la población objetivo, 2010-2015



Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

## 2.5 Revisión y actualización del Diagnóstico

Con base en los Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos, de cuyos resultados se obtienen Propuestas de Atención de Programas de Desarrollo Social, la actualización del presente documento se encuentra vinculada con alguna modificación o ampliación sustantiva en términos del diseño del PCS, o en su caso, por la pérdida de vigencia derivada de cambios en los instrumentos de planeación nacional.

Sin embargo, la actualización de la cuantificación de la población potencial y población objetivo, está en función de la disponibilidad de información estadística. En el caso del PCS, las principales fuentes de información para la cuantificación de poblaciones son el RFOSC y los registros administrativos del Programa, por lo que se espera que dicha cuantificación se realice de forma anual.

## 2.6 Evolución prevista de la población potencial y objetivo

Para calcular la evolución de la población potencial y objetivo del PCS para el periodo 2016-2020, se calculó la tasa de crecimiento anual promedio del periodo 2010-2015 tanto de la población potencial, como objetivo; manteniendo todo lo demás constante. Posteriormente, se aplicaron dichas tasas de crecimiento a la población potencial y objetivo del presente diagnóstico.

## Tasas de crecimiento anual promedio

- Población potencial: 6.9%
- Población objetivo: 5.4%

**Cuadro 6. Población objetivo 2015-2020**

Año	Población potencial	Población Objetivo
2015*	8,518	5,048
2016	9,105	5,319
2017	9,732	5,604
2018	10,402	5,904
2019	11,118	6,220
2020	11,884	6,554

\* Observado.

Fuente. Elaboración propia con datos del INDESOL.

Es importante resaltar que el comportamiento previsto en la contribución del PCS al objetivo sectorial, se encuentra sujeto a la restricción presupuestaria, así como al interés de los actores sociales para generar proyectos de desarrollo social que coadyuven al desarrollo de grupos y regiones que viven en situación de vulnerabilidad y rezago. Asimismo, debe considerarse que el RFOSC es dinámico ya que cada año se integra un número desigual de organizaciones que además se agrupan en diferentes vertientes por lo que el cálculo que se hace para la evolución es sólo una aproximación del comportamiento de los actores sociales considerando condiciones estables en su comportamiento.

## 2.7 Conclusiones del Diagnóstico

Los modelos actuales de desarrollo consideran a la participación social como eje esencial para el logro de objetivos de crecimiento y equidad. En México, la búsqueda de alternativas de desarrollo mediante la participación de la sociedad civil organizada tiene su origen a principios del siglo XX, sin embargo, el impulso de los actores sociales desde una visión de Estado se da a partir de las reformas constitucionales al artículo 26 a principios de los años ochenta. Este hecho, se vio acompañado de la articulación de la sociedad civil para la atención de la emergencia por los sismos de 1985. Asimismo, en los años noventa surgen diversos movimientos de los actores sociales, y como resultado de años de esfuerzo, el 9 de febrero de 2004, se publicó en el DOF la LFFAROSC. Actualmente, el gobierno de la República coadyuva al fomento y fortalecimiento de los actores sociales por su relevancia en el desarrollo social del país.

El problema central identificado en el árbol de problemas es que existen *“actores sociales con niveles de fortalecimiento y vinculación insuficiente que impiden su contribución al fomento del capital social y realización de actividades que fortalezcan la cohesión social y el desarrollo humano de grupos, comunidades o regiones que viven en situación de vulnerabilidad o exclusión”*. La literatura revisada permite concluir que los nuevos modelos de desarrollo consideran las políticas de fomento de las actividades de los actores sociales como un factor clave para el logro de resultados con un enfoque participativo, de acceso a derechos y de inclusión social, por lo que una intervención pública relacionada es ampliamente justificada.

Entre las principales causas de este problema, que se traducen en retos para el desarrollo de los actores sociales, y por tanto en posibles resultados a lograr mediante una estrategia pública de intervención se encuentran:

1. Un insuficiente nivel de involucramiento de los actores sociales en las acciones orientadas al desarrollo social, debido a la existencia de pocos o ineficaces mecanismos que permitan su articulación adecuada con el gobierno.
2. Limitados recursos públicos para la realización de acciones por parte de los actores sociales. La escasez de recursos se traduce en diferentes problemáticas que forman un círculo vicioso que limita la profesionalización de las organizaciones y desalienta la participación ciudadana.
3. Se observa un insuficiente desarrollo institucional de los actores sociales caracterizado por insuficiencia de capacidades técnicas, administrativas y operativas que impiden a los actores sociales tener más y mejores alcances con las actividades que realizan.
4. La insuficiente información sobre el impacto y valor del trabajo de los actores sociales resta visibilidad al trabajo realizado por este sector, a pesar de ser muy especializadas.
5. La nula o escasa sinergia entre actores sociales limita el alcance y articulación de sus esfuerzos, así como la generación y socialización de aprendizajes en pro del desarrollo social.

En los últimos años (2010-2015) un gran número de actores sociales en la población potencial, se centraron en la vertiente del PCS sobre “Desarrollo Humano y Social”, destacando que estos cuentan, en promedio con más de 5 años de experiencia en sus actividades. Asimismo, se evidenció que los domicilios no necesariamente coinciden con el lugar de incidencia de sus actividades. Por su parte, los actores sociales dentro de la población objetivo reportan al momento de presentar sus proyectos, que podrán incidir en una mayor proposición sobre la población joven. Adicionalmente, que se ha buscado incidir relativamente más sobre las mujeres.



En última instancia, los problemas antes descritos, tienen como efecto una limitada participación social en el desarrollo comunitario. Esto se debe por un lado a que las políticas sociales no logran cabalmente sus objetivos de desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión y cohesión social, es decir, sigue habiendo un importante sector de la población desatendido por no aprovechar la contribución potencial de los actores sociales a este respecto. Por otro lado, al tener limitaciones para su desarrollo, se reducen las actividades de los actores sociales y por tanto se desvinculan de la sociedad. Es decir, si existe debilidad de los actores sociales, estos pueden tener una corta vida o alcances limitados, lo que causa una pérdida de conocimiento y la desaparición de la vinculación gestada con la población beneficiaria.