



**GOBIERNO
FEDERAL**

NOTA SOBRE POBLACIÓN POTENCIAL Y POBLACIÓN OBJETIVO

**SUBSECRETARÍA DE PROSPECTIVA, PLANEACIÓN Y
EVALUACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA**

**PROGRAMA DE COINVERSIÓN SOCIAL (PCS)
A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO**



Vivir Mejor

Noviembre, 2011

CONTENIDO

	Página
Introducción	1
I. Antecedentes: Diagnóstico del programa	2
1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa	2
1.2. Definición y cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad: población potencial	3
1.3. Definición y cuantificación de la población objetivo	4
1.4. Revisión y actualización del Diagnóstico	5
II. Actualización de las poblaciones	6
2.1. Actualización de febrero 2011	6
2.2. Actualización de octubre 2011	7

INTRODUCCIÓN

La presente Nota Técnica fue elaborada por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP) en colaboración con el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), con el objeto de actualizar las poblaciones potencial y objetivo del Programa de Coinversión Social (PCS).

Esta nota se compone de dos partes. En la primera se describen la identificación y caracterización del problema, así como las estimaciones de las poblaciones potencial y objetivo del actual documento Diagnóstico. En la siguiente sección se actualiza la definición y con ello la cuantificación de las poblaciones potencial y objetivo del programa.

I. Antecedentes: Diagnóstico del programa

En 2009 se elaboró el documento “Diagnóstico de la situación de los Actores Sociales que promueven el desarrollo social”, en cumplimiento con los Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social.¹

De acuerdo con los Lineamientos citados, los diagnósticos de los Programas de Desarrollo Social son elaborados por la Dirección General de Análisis y Prospectiva (DGAP), o bien por las Unidades Responsables previa autorización de la primera. En este caso, el Diagnóstico fue resultado de la colaboración entre el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación; fue elaborado por el Dr. Alfonso León Pérez y el Dr. Israel Palma Cano y coordinado por la DGAP.

1.1. Problema o necesidad que busca resolver el programa

El Diagnóstico del PCS tuvo como propósito mostrar la dimensión y características principales de la problemática que aqueja a los Actores Sociales en sus acciones para contribuir al desarrollo social de grupos vulnerables, destacando la necesidad de fortalecer a los Actores Sociales, a través de la promoción de proyectos de coinversión entre el gobierno y los Actores Sociales dirigidos a apoyar a la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, discapacidad, desigualdad por género o vulnerabilidad.

Con base en la metodología del marco lógico, **el problema central** se definió como “**Actores Sociales débiles y desarticulados para promover el desarrollo social de los grupos vulnerables**”.

Las **causas principales del problema** son: 1) prácticas autogestivas limitadas, 2) mecanismos limitados de participación ciudadana, 3) sinergias limitadas entre Actores Sociales, 4) limitado desarrollo institucional, y 5) recursos financieros y materiales limitados.

Por su parte, **los efectos más importantes** del problema son: 1) desintegración de los Actores Sociales y su vinculación social, y 2) pérdida del conocimiento directo y 3) una menor probabilidad que los grupos vulnerables se desarrollen.

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2009.

1.2. Definición y cuantificación de la población que tiene el problema o necesidad

La **población potencial** del PCS es decir, el conjunto de la población que presenta el problema principal, se definió en el Diagnóstico como el **número total de los Actores Sociales** (OSC, Instituciones de Educación Superior, Centros de investigación y Municipios) **que realizan actividades para promover el desarrollo social de los grupos vulnerables.**

Cuadro 1. Actores Sociales que potencialmente pueden promover el desarrollo social de los grupos vulnerables

Actor Social	Número
OSC	10,890
Instituciones de Educación Superior	1,892
Centros de Investigación	27
Municipios	2,439
Total	15,248

En la cuantificación de la población potencial no se incluyeron las 16 delegaciones del Distrito Federal porque no son municipios de acuerdo con las definiciones provistas por Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. En la categoría de Instituciones de Educación Superior se incorporan universidades, escuelas, institutos y tecnológicos.

Los datos que dan lugar al Cuadro 1 se obtuvieron del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), de la Secretaría de Educación Pública (SEP), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Con la finalidad de obtener un número aproximado de las OSC existentes, se tomaron como referencia los datos disponibles en tres de las fuentes más reconocidas por la seriedad de su trabajo en la materia: en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (REGISTRO) se contabilizaron 10 mil 104 OSC; el CEMEFI reportaba la existencia de 10 mil 890 organizaciones y la base del Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC) registraba 10 mil 62².

No obstante, a pesar de la existencia de registros, hay un problema para contabilizar el número total de OSC en México, pues muchas de ellas no se registran en estas bases y tampoco están obligadas a reportar su disolución. Por lo tanto, cualquier cifra que se presente

² La base de datos del CEDIOC contabiliza las Asociaciones Religiosas, esta figura jurídica tiene 780 registros que sumados son en total 10 mil 842 registros.

es una aproximación³. En el Diagnóstico **se consideró mayoritariamente la información del CEMEFI** en lo que se refiere a las OSC, pues en su base de datos proporcionaba y especificaba de manera más detallada la información necesaria para realizar una primera caracterización de las OSC, un objetivo central de dicho documento.

Como ya se señaló, en la categoría de Instituciones de Educación Superior se incorporaron universidades, escuelas, institutos y tecnológicos. Este tipo de Actores Sociales representa una fuente importante de capital humano para realizar investigaciones que generen conocimientos, instrumentos, propuestas, metodologías y recomendaciones de temas relacionados al desarrollo social en su conjunto. La base de datos utilizada provino de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) de la SEP.

Por otro lado, el Municipio, como asociación de vecindad, ubicada dentro de un territorio determinado, se compone de cuatro elementos básicos que son: población, territorio, gobierno y fines. En este marco, el gobierno municipal también puede ser visto como actor que promueve el desarrollo social, por ser el nivel de gobierno que está más cerca de los ciudadanos y por tanto, el que puede contribuir de manera más directa a la solución de los problemas de su población.

1.3. Definición y cuantificación de la población objetivo

La población objetivo es el subgrupo o subconjunto de la población potencial que el programa propone atender en el corto y mediano plazo, considerando las limitaciones institucionales y presupuestales. La población objetivo del Diagnóstico corresponde a aquellos Actores Sociales que cumplen con los requisitos de ingreso establecidos por el Programa, y que pueden ser apoyados con el presupuesto existente. En el documento se planteó un ejercicio que considera únicamente la evolución de las OSC con Clave Única del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI)⁴, que son aquellas organizaciones que tendrían mayor posibilidad de recibir apoyos gubernamentales.

Para medir la tasa de crecimiento del número de OSC con CLUNI, se utilizó el modelo utilizado en la Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.⁵ La tasa de crecimiento anual se estimó usando la información del número de OSC que obtuvieron su CLUNI en 2007 (mil 731) y en 2008 (dos mil 302), y que resultó de 33 por ciento. Partiendo del dato observado de 2008 y asumiendo que tasa anual se mantendría constante para los siguientes cuatro años, se obtuvo que el número de OCS se

³ Estudios de Incide Social AC señalan que en México existen aproximadamente 20 mil OSC, las cuales no necesariamente son organizaciones formales, es decir, muchas de ellas no cuentan con alguna figura jurídica, no obstante, dicho estudio no hace referencia a la forma en que se detectaron este número de organizaciones. Cf. AA.VV. *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México*, Incide Social-MC Editores, México, 2007, p.35.

⁴ La Clave Única de Inscripción (CLUNI) es un instrumento indispensable para que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) puedan acceder a los apoyos y estímulos del Gobierno Federal y facilitar el cumplimiento de sus actividades.

⁵ Ver Anexo 1 del documento Diagnóstico. La fórmula referida fue: $P_t = P_0(1+r)^t$, en donde P_t es la población en el año a proyectar, t es el intervalo de tiempo a estimar, P_0 es la población del año base y r es la tasa de crecimiento.

incrementaría en 7 mil 200 registros en 2012. Con base en número acumulado de registros al momento del Diagnóstico adicionando las OSC que se esperaba se registrarían, se estimó un número total de 17,304 OSC con CLUNI al cierre de la presente Administración.

1.4. Revisión y actualización del Diagnóstico

El Diagnóstico como documento que identifica el problema que justifica la intervención pública, así como sus principales causas y efectos y la definición de la población que tiene el problema o necesidad será revisado al menos cada tres años, y en su caso, actualizado.⁶ El periodo de revisión responde a que el entorno institucional en que se desempeñan las OSC no se espera que cambie en el corto plazo.

La actualización de la población potencial estará en función de la disponibilidad de información de las distintas fuentes de información utilizadas. En cuanto a la población objetivo, ésta podrá actualizarse cada año con la información de cierre anual del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

⁶ Recordar que el Diagnóstico se elaboró en 2009.

II. Actualización de las poblaciones

Como parte de la documentación soporte del Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora, en febrero de 2011 se hizo una Nota de actualización de poblaciones con la información hasta el momento disponible.

Posteriormente, para el presente documento se hizo una revisión de las definiciones de las poblaciones potencial y objetivo y se proponen cambios a las mismas. En el presente documento se presentan las propuestas y la cuantificación correspondiente.

2.1. Actualización de febrero de 2011

En la Nota del mes de febrero se siguió la misma definición y cuantificación empleadas en el Diagnóstico. La población potencial se definió como el número total de los Actores Sociales (OSC, Instituciones de Educación Superior, Centros de investigación y Municipios) que realizan actividades para promover el desarrollo social de los grupos vulnerables.

Los municipios administran recursos de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, como las participaciones federales, que son cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan. Además, cuentan con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) de los cuales pueden utilizar hasta el 2% en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), el cual tiene como objeto realizar acciones enfocadas a desarrollar la gestión, operatividad, organización y técnicas de las Instituciones Municipales. Por ello, los municipios fueron excluidos de la población potencial y objetivo para el ejercicio de 2011.

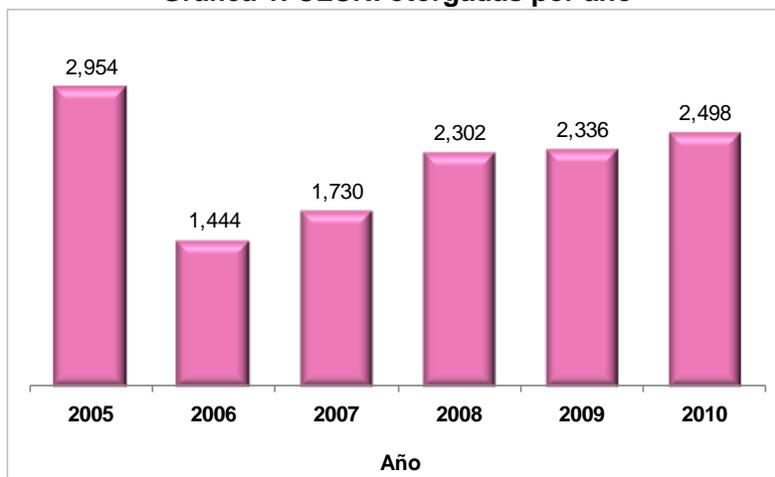
Para calcular el número total de OSC se utilizó el Directorio de Instituciones Filantrópicas elaborado por el CEMEFI. Al 22 de diciembre de 2010 el Directorio registraba 11 mil 226 organizaciones filantrópicas o de servicios a terceros. Por su parte, para calcular el número de Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación en el país, se utilizó el Directorio Nacional de Instituciones de Educación Superior compilado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). En este se contabilizaron 3 mil 309 Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación (consultado en enero de 2011). Ambas cifras arrojaron un total de 14 mil 535 Actores Sociales susceptibles de ser apoyados por el programa.

Cuadro 2. Población potencial de PCS, febrero de 2011

Actor Social	Número
OSC	11,226
Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación	3,309
Total	14,535

La población objetivo corresponde a aquellos Actores Sociales que cumplen con los requisitos de ingreso establecidos por el programa y que se espera atender de acuerdo a la suficiencia presupuestal. El requisito principal para ser sujeto de apoyo del PCS es contar con CLUNI. El número de organizaciones que obtienen la CLUNI ha ido en aumento hasta llegar a casi 13 mil asociaciones en el 2010.

Gráfica 1. CLUNI otorgadas por año



Fuente: Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, Directorio de Organizaciones

2.2. Actualización de octubre de 2011

En distintos documentos el PCS ha presentado diferentes definiciones de sus poblaciones que no necesariamente coinciden con las del Diagnóstico. En la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2009-2010, la población potencial reportada en la sección de evolución de la cobertura sí corresponde a la cifra del Diagnóstico. No obstante la población objetivo se definió como Actores Sociales que construyen capital social y que cumplen con los requisitos de ingreso establecidos por el programa, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, y la cifra fue la misma que la población potencial, 15 mil 248 Actores Sociales.

Posteriormente, en la EED 2010-2011, la población potencial se reportó, en parte en función de la actualización de febrero de 2011, alcanzando una cifra de 16 mil 999 Actores Sociales. Como población objetivo, se reportó una cifra de 3 mil 245 Actores Sociales⁷, los cuales se caracterizan por cumplir con los requisitos de ingreso establecidos por el programa y que se espera atender de acuerdo a la suficiencia presupuestal.

En ambos casos, la población objetivo ha sido distinta a la del Diagnóstico y distinta entre las EED. Finalmente, las Reglas de Operación (ROP) del PCS establecen como población objetivo del programa a los Actores Sociales que realizan actividades para promover la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de capital social.

Como consecuencia, la propia EED 2010-2011 señaló que la definición de la población objetivo no es la misma en todos los instrumentos de planeación (Diagnóstico, ROP, cuantificación de la cobertura), lo cual ha generado confusiones al momento de reportar la cobertura. Se sugirió clarificar la definición de población objetivo y con ello evitar confusiones a cerca de qué es lo que se está midiendo.

Si bien el universo de OSC que es capturado por el CEMEFI puede constituirse como el conjunto de Actores Sociales que el PCS podría atender, con la finalidad de identificar la particularidad de las OSC que apoya, y cumplir con la normatividad de establecida en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, el PCS exige que las OSC estén inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Para que una OSC cuente con su CLUNI necesita cumplir con los requisitos que señala esta Ley y su Reglamento, entre ellos: estar legalmente constituida, no realizar actividades lucrativas ni proselitistas de carácter partidista, electoral, sindical o religioso y desempeñar una o más de las actividades establecidas en el artículo 5 de dicha Ley como asistencia social, alimentación, cívicas, asistencia jurídica; desarrollo de comunidades indígenas; género; grupos con capacidades diferentes; desarrollo comunitario; derechos humanos; deporte; salud y cuestiones sanitarias; recursos naturales, ambiente, ecología, desarrollo sustentable; fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; economía popular; protección civil; fortalecimiento de OSC

Por lo tanto, la población potencial, es decir, la que puede ser elegible para ser beneficiada por el PCS son **las OSC que tienen CLUNI, junto con los Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación.**

De acuerdo con la última cifra del Directorio, del 2005 a la fecha se han inscrito 15 mil 995 OSC. Con datos de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP se encontró que hay

⁷ La cifra correspondía a los Actores Sociales que presentaron proyectos durante 2010.

1,892 Instituciones de Educación Superior⁸ y 28 Centros de Investigación.⁹ Por lo tanto, la población potencial del PCS asciende a **17 mil 915 Actores Sociales**.

Cuadro 3. Población potencial, octubre 2011

Actor Social	Número
OSC inscritas en el REGISTRO	15,995
Instituciones de Educación Superior	1,892
Centros de Investigación	28
Total	17,915

Por su parte, para la cuantificación de la población objetivo se propone hacer uso de la información anual sobre el número de Actores Sociales que han solicitado apoyo del programa y que además cumplen con los criterios y requisitos de participación; es decir, que cuentan con el estatus de validado. Por lo tanto, la población objetivo a partir de 2012 se define como **Actores Sociales que realizan actividades para promover la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de capital social y que cumplen con los requisitos y criterios de participación establecidos en las Reglas de Operación**. Esta definición subsana las observaciones de los evaluadores acerca de tener definiciones distintas en los diferentes documentos de planeación.

En el Cuadro 4 se presenta la evolución del número de Actores Sociales que han solicitado apoyos, independientemente de si su proyecto ha sido validado o no.

Cuadro 4. Actores Sociales que han solicitado apoyos del PCS, 2008-2011

Actor Social	Año					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
OSC	1,494	2,165	2,145	2,646	3,148	3,404
Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación	35	43	44	27	59	52
Municipios	95	55	76	112	39	
Total	1,624	2,263	2,265	2,785	3,246	3,456

⁸ 218 Institutos Tecnológicos, 43 Universidades Públicas Estatales, 273 Escuelas Normales Públicas, 17 Universidades Interculturales, 4 clasificadas como Otras Instituciones Públicas, 91 Instituciones de Educación Superior de Nueva Creación, 39 Universidades Politécnicas, 6 Universidades Públicas Federales y 61 Universidades Tecnológicas http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/educacion_superior_publica

El número de Instituciones privadas se obtuvo del Sistema de Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios Superiores Federales y Estatales que puede consultarse en: <http://www.sirvoes.sep.gob.mx/sirvoes/index.jsp>

⁹ 10 de Ciencias Exactas y Naturales, 8 de Ciencias Sociales y Humanidades, 8 de Desarrollo Tecnológico y 2 clasificados como otros. http://ses.sep.gob.mx/wb/ses/centros_publicos_de_investigacion

Para el PCS los Actores Sociales que cumplen con los requisitos y criterios de participación son aquellos que presentaron su proyecto completo y que por tanto proceden al proceso de validación de la documentación presentada por el propio Actor Social, en el que se determina el cumplimiento efectivo de los requisitos y criterios y que, de resultar satisfactoria, se le otorga el estatus de “validado”.

El Cuadro 5 presenta los actores cuyos proyectos fueron validados, información que será insumo para la determinación de la población objetivo. Cabe señalar que, dado que a partir de 2011 ya no se contempla la participación de los Municipios como parte de la población objetivo del Programa, éstos no se incluyen en el cuadro descrito y por tanto no son considerados en la estimación de la población objetivo.

Cuadro 5. Actores Sociales que han solicitado apoyos del PCS y cumplen con los requisitos y criterios de participación, y que cuentan con el estatus de “Proyecto validado”, 2006-2011

Actor Social	Año					
	2006	2007	2008	2009 ¹⁰	2010	2011
Total	1,238	1,724	1,989	2,575	2,786	3,108

En específico, el número de Actores Sociales que el programa tiene planeado atender puede estimarse con base en el último dato disponible ajustado por el promedio de la tasa de crecimiento anual de los proyectos validados de los tres años anteriores. La ventaja de este ejercicio es que la población objetivo así definida es un subconjunto de la población potencial.

$$PO_t = PO_{t-1} * \left(1 + \text{promedio} \left(\left(\frac{PO_{t-3}}{PO_{t-4}} * 1 - 1 \right) \left(\frac{PO_{t-2}}{PO_{t-3}} * 1 - 1 \right) \left(\frac{PO_{t-1}}{PO_{t-2}} * 1 - 1 \right) \right) \right)$$

Tomando el dato de 2011 y el promedio de las tres últimas tasas de crecimiento observadas (11.7%), se estima que en 2012 el PCS atenderá a alrededor de 3,472 Actores Sociales, lo que constituye la población objetivo para dicho año. Cabe aclarar que no se considera para el análisis el año 2009, dado que en ese año no se contempló el proceso de validación de los proyectos, en la mecánica operativa, de conformidad con el numeral 4, de las Reglas de Operación 2009.

$$PO_{2012} = 3,108 * \left(1 + \text{promedio}((0.154)(0.082)(0.116)) \right) = 3,472$$

Las poblaciones potencial y objetivo así definidas y estimadas podrán actualizarse al inicio de cada ejercicio fiscal.

¹⁰ En el año 2009 la cifra de Actores Sociales con estatus de validados que se presenta es de 2,575, el cual se obtiene a través de una estimación, considerando el porcentaje de Actores Sociales “validados” en el año 2008, que fue 95% del total de proyectos recibidos “completos”, lo anterior derivado que en 2009 no se llevó a cabo el proceso de validación.