

Diagnóstico  
Subprograma  
“Comunidad Diferente”  
SCD

Dirección de Alimentación y Desarrollo  
Comunitario

## Contenido

<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>3</b>
<b>Antecedentes</b>	<b>4</b>
<b>Identificación y Descripción del Problema</b>	<b>6</b>
<b>Identificación y estado actual del problema</b>	6
Situación de la marginación en México	6
A nivel de los Estados	8
A nivel municipal	9
A nivel de localidades	10
<b>Evolución del Problema</b>	12
La medición de la pobreza, el enfoque de multidimensionalidad de la pobreza y marginación	12
Vulnerabilidad y pobreza, dos conceptos relacionados	14
<b>Experiencias de atención</b>	16
Desarrollo Comunitario en el SNDIF	16
<b>Árbol de Problemas</b>	18
<b>Árbol de Objetivos</b>	20
<b>Determinación y justificación de los objetivos de la intervención</b>	22
<b>Cobertura</b>	<b>24</b>
<b>Identificación y caracterización de la población potencial</b>	24
<b>Identificación y caracterización de la población objetivo</b>	24
La incidencia del Subprograma Comunidad Diferente	24
Universo de Atención	26
<b>Cuantificación de la población objetivo</b>	30
<b>Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo</b>	31
<b>Diseño de la Intervención</b>	<b>32</b>
<b>Tipo de intervención</b>	32
Marco de referencia sobre el Subprograma Comunidad Diferente	32
El Desarrollo de las Capacidades de los pobladores es el eje central de la EICD	35
Dimensiones a tomar en cuenta en la medición del desempeño; participación, gestión y articulación	35
Lo que se mide se puede mejorar	36
<b>Etapas de la intervención</b>	37
Operación anual del SCD	37
Etapas de los Procesos Grupales	40
<b>Previsiones para la integración y Operación del Padrón de Beneficiarios</b>	41
<b>Matriz de Indicadores</b>	43
<b>Presupuesto</b>	<b>47</b>
<b>Fuentes de Financiamiento</b>	47
<b>Anexo 1</b>	<b>49</b>

## Siglas y acrónimos

PND	Plan Nacional de Desarrollo
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SCD	Subprograma Comunidad Diferente
DGADC	Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario SNDIF
PIB	Producto Interno Bruto
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
EIDC	Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario
<i>COPUSI</i>	<i>Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales</i>
SEDIF	Sistema Estatal del DIF
SMDIF	Sistema Municipales DIF
PAT	Proyecto Anual de Trabajo
RO	Reglas de Operación
DDC	Dirección Desarrollo Comunitario SNDIF
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación

## Antecedentes

Uno de los principales retos que tiene México como país y las políticas públicas como instrumentos de desarrollo es abatir los índices de marginación en los que vive gran parte de la población. Se han logrado avances importantes en las últimas décadas al respecto; pero persisten amplios sectores de la población con carencias en diferentes ámbitos de sus vidas. Esto se configura en uno de los temas centrales tanto para el gobierno como para la sociedad en su conjunto.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se establece que la tarea del desarrollo y del crecimiento es una responsabilidad compartida entre todos los actores, todos los sectores y de todas las personas del país. Por lo que la sociedad civil como tal debe asumir el reto de colaboración corresponsable con el Estado.

En la meta nacional “México Incluyente”, se busca garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, promoviendo esquemas más allá del asistencialismo y conectando al capital humano y social con las oportunidades que genere la economía en el marco de una nueva productividad social, disminuyendo las brechas de desigualdad, y promoviendo la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. En la línea de acción de la Estrategia 2.2.1. Se enfatiza la generación de esquemas de desarrollo comunitario basados en procesos de participación social, fortaleciendo a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago; potenciando la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva, y fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Salud, como se desprende del artículo 5, apartado D, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y de la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2013. A su vez, en el marco de lo que disponen la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social, el SNDIF, como Organismo Descentralizado agrupado al sector coordinado por la Secretaría de Salud, tiene el carácter de coordinador del Sistema Nacional de la Asistencia Social Pública y Privada, le corresponde la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo y las demás acciones que establecen las disposiciones legales aplicables<sup>1</sup>.

El SNDIF promueve que el desarrollo comunitario se constituya como el eje de las acciones en materia de Asistencia Social que contribuyan a generar alianzas entre los distintos órdenes de gobierno, iniciativa privada y grupos de la sociedad, para que el esfuerzo conjunto haga posible disminuir las desigualdades y superar la vulnerabilidad social.

El Programa Comunidad Diferente se divide en tres subprogramas:

- 1) “Comunidad DIFerente”.
- 2) Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios.
- 3) Apoyo a familias con menores de 6 años para contribuir a su acceso a la alimentación.

---

<sup>1</sup> Reglas de Operación (RO) del Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” para el ejercicio fiscal 2014. Publicadas el 28 de Noviembre de 2013 en el Diario Oficial.

El presente documento de diagnóstico tiene como objetivo el dar elementos que justifique la pertinencia del Subprograma Comunidad Diferente (SCD) operado por la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario (DGADC) del Sistema Nacional DIF (SNDIF) así como señalar las propuestas de mejora para su operación.

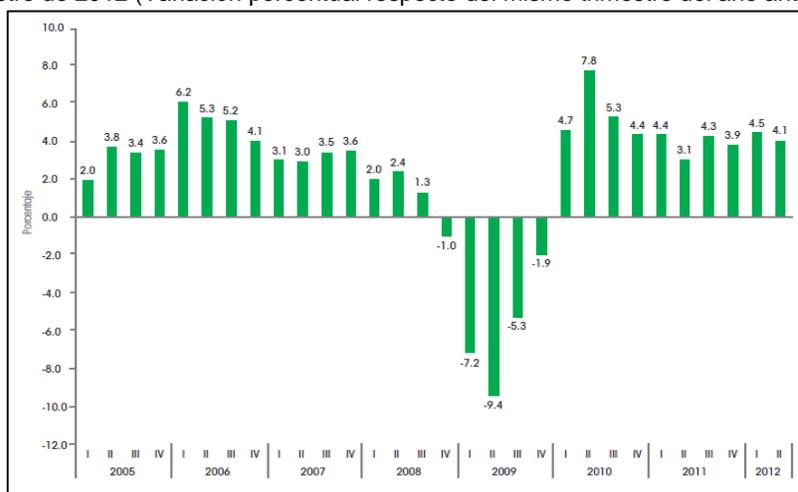
## Identificación y Descripción del Problema

### Identificación y estado actual del problema

#### Situación de la marginación en México

La evolución de la pobreza, la marginación y la desigualdad, están estrechamente relacionadas con la evolución de la situación económica del país. Durante el periodo posterior al año 2008, cuando se resintió la crisis económica a nivel mundial, el Producto Interno Bruto (PIB) nacional se desplomó. Los datos de marginación en el país en los años posteriores 2009-2011, sufrieron un incremento significativo, como da cuenta el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012 publicado por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social (CONEVAL) (2012)<sup>2</sup>

Gráfica 1 Crecimiento del Producto Interno Bruto trimestral. México, primer trimestre de 2005 a segundo trimestre de 2012 (Variación porcentual respecto del mismo trimestre del año anterior)



Fuente: CONEVAL 2012

A su vez, a partir del año 2010, con un crecimiento positivo del PIB en el país, se notaron ligeros cambios positivos en la situación de marginación en el país, pero sin recuperar los niveles anteriores a la crisis. Como lo señala el CONEVAL en dos informes del 2012 y 2013, conjuntados en el siguiente cuadro. De los 16 indicadores presentes en la tabla, solo 5 mantuvieron un valor más alto en el 2012 que en el año 2010. Dos de los cuales están directamente relacionados con el ingreso, mostrando los efectos directos de la crisis del 2008 que fue principalmente de índole económica; estos indicadores son: población vulnerable por ingreso y población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

<sup>2</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012, México DF. CONEVAL, 2012.

Cuadro 1. Cambios en los Indicadores de pobreza 2008 al 2012

Indicadores	Porcentaje		
	2008	2010	2012
<b>Pobreza</b>			
Población en situación de pobreza	44.5	46.2	45.5
Población en situación de pobreza moderada	33.9	35.8	35.7
Población en situación de pobreza extrema	10.6	10.4	9.8
Población vulnerable por carencias sociales	33.0	28.7	28.6
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	6.2
Población no pobre y no vulnerable	18.0	19.3	19.8
<b>Privación social</b>			
Población con al menos una carencia social	77.5	74.9	74.1
Población con al menos tres carencias sociales	31.1	26.6	23.9
<b>Indicadores de carencia social</b>			
Rezago educativo	21.9	20.6	19.2
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	21.5
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	21.2
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	23.3
<b>Bienestar</b>			
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	20.0
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	51.6

Fuente: Elaboración a partir de Información de CONEVAL (2012) y CONEVAL (2013b)

De acuerdo con el CONEVAL (2013b)<sup>3</sup> en el 2012 la población en situación de pobreza en México ascendió a 45.5 por ciento, lo que representó 53.3 millones de personas (cuadro 1). En comparación con 2010, esto significó un aumento de 0.5 millones de personas. Este cambio ocurrió en el contexto de la recuperación de la crisis financiera de 2009 y la volatilidad de los precios de los alimentos. En este mismo periodo el número promedio de carencias de la población en pobreza disminuyó de 2.6 a 2.4 y que la pobreza extrema se mantuvo en 11.5 millones de personas.

El incremento del número de personas en situación de pobreza fue resultado de los aumentos de la población con ingresos bajos (la población por debajo de la línea de bienestar aumentó en 1 millón y la población por debajo de la línea de bienestar mínimo se incrementó en 1.3 millones de personas entre 2010 y 2012). Aunque en general en las demás tipos de carencia social el comportamiento fue positivo al disminuir todos menos uno de los indicadores (acceso a la seguridad social que aumentó en 2.2 millones)

La población que tenía tres o más carencias sociales registró un descenso de poco más de cuatro millones de personas, al pasar de 28.2 a 23.9 por ciento; en términos poblacionales esto significó una reducción de 32.4 a 28.1 millones de personas.

En 2012, una quinta parte de la población no podía adquirir con sus ingresos la canasta alimentaria y poco más de la mitad no contaba con los recursos para comprar los bienes y servicios básicos de las canastas alimentaria y no alimentaria.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diagnóstico de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México DF. CONEVAL, Octubre 2013

Cuadro 2. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012  
Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2012

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

Fuente: CONEVAL 2014<sup>4</sup>

### A nivel de los Estados

La entidad federativa con el porcentaje más alto de pobreza en 2010 y 2012 fue Chiapas (cuadro 2). Además, este es el único estado que en ambos años tuvo un porcentaje mayor a 70 por ciento de su población en esta situación aunque registró un decremento relativo en 2012 respecto a 2010.

Enseguida, hay un grupo de tres entidades que en 2012 tenía un porcentaje de población en situación de pobreza entre 60 y 69 por ciento (Guerrero, Oaxaca y Puebla) y otro de siete con población en esta situación entre 50 y 59 por ciento (Zacatecas, Veracruz, Tlaxcala, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Durango). Esto es, más de la mitad de la población de 11 entidades se encontraba en situación de pobreza en 2012, a diferencia de 2010 cuando el número de estados en esa situación era de 13.

Las entidades en las que se registró el mayor aumento relativo de población en pobreza en 2012 respecto de 2010 fueron Nayarit (20.0 puntos porcentuales más), Quintana Roo (19.4 puntos porcentuales más), Nuevo León (13.9 puntos porcentuales más), Jalisco (10.3 puntos porcentuales más), Estado de México (9.2 puntos porcentuales más) y Puebla (7.2 puntos porcentuales más). Por el contrario, en veinte entidades disminuyó el porcentaje de personas en esta situación; los estados que tuvieron las disminuciones más pronunciadas fueron Tabasco (11.0 puntos porcentuales menos), Sonora (9.3 puntos porcentuales menos) y Campeche (8.8 puntos porcentuales menos).

En lo que corresponde al número absoluto de personas en situación de pobreza, la entidad con el mayor número de personas en esta situación tanto en 2010 como en 2012 fue el estado de México (cuadro 3). En esto influye el tamaño de la población, pues esta entidad es la más grande del país en relación con el número de habitantes.

El estado que tuvo el mayor crecimiento de población en situación de pobreza entre 2010 y 2012, exclusivamente en términos de número de personas, fue nuevamente el Estado de México (aumento de 616.7 miles de personas). Otras entidades con alzas pronunciadas

<sup>4</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Evolución de Pobreza y Pobreza Extrema nacional y en entidades 2008-2012. [www.coneval.gob/medicion/paginas/medicion](http://www.coneval.gob/medicion/paginas/medicion). México DF. CONEVAL, 2014

fueron Jalisco (aumento de 284.3 miles de personas) y Puebla (261.9 miles de personas). En contraste, las entidades que disminuyeron su población en situación de pobreza fueron Veracruz (reducción de 306.2 miles de personas), Guanajuato (disminución de 177.9 miles de personas) y Oaxaca (disminución de 161.7 miles de personas).

En lo que respecta a la pobreza extrema, 21 entidades disminuyeron el número de personas en pobreza extrema mientras que 12 tuvieron un aumento. Destacan los incrementos del estado de Puebla (57,300 personas), Jalisco (53,800 personas), Michoacán (52,400 personas), Nayarit (46,000 personas) y Tabasco (23,900 personas).

Por el contrario, las entidades donde se tuvo una mayor reducción en pobreza extrema fueron Estado de México (395,600 personas), Veracruz (327,000 personas), Chiapas (256,200 personas), Oaxaca (216,900 personas) y Chihuahua (95,600 personas)

Cuadro 3. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2012  
Evolución de la pobreza y pobreza extrema y en entidades federativas, 2010, 2012

Entidad federativa	Pobreza						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Cambios en el número de personas		Porcentaje		Miles de personas		Cambios en el número de personas	
	2010	2012	2010	2012	Porcentual	Absoluto (Miles de personas)	2010	2012	2010	2012	Porcentual	Absoluto (Miles de personas)
Aguascalientes	38.1	37.8	456.8	467.6	2.3	10.7	3.8	3.4	45.1	42.0	-7.0	-3.1
Baja California	31.5	30.2	1,019.8	1,010.1	-0.9	-9.7	3.4	2.7	109.1	91.5	-16.1	-17.6
Baja California Sur	31.0	30.1	203.0	211.3	4.1	8.3	4.6	3.7	30.3	25.8	-14.8	-4.5
Campeche	50.5	44.7	425.3	387.9	-8.8	-37.4 *	13.8	10.4	116.1	90.7	-21.8 *	-25.3
Coahuila	27.8	27.9	775.9	799.3	3.0	23.3	2.9	3.2	81.9	92.7	13.1	10.8
Colima	34.7	34.4	230.3	237.2	3.0	6.9	2.5	4.0	16.7	27.4	63.9	10.7
Chiapas	78.5	74.7	3,866.3	3,782.3	-2.2 *	-84.0 *	38.3	32.2	1,885.4	1,629.2	-13.6	-256.2
Chihuahua	38.8	35.3	1,371.6	1,272.7	-7.2	-98.9	6.6	3.8	231.9	136.3	-41.2 *	-95.6
Distrito Federal	28.5	28.9	2,537.2	2,565.3	1.1	28.2	2.2	2.5	192.4	219.0	13.9	26.6
Durango	51.6	50.1	864.2	858.7	-0.6	-5.5	10.5	7.5	175.5	128.0	-27.1 *	-47.5
Guanajuato	48.5	44.5	2,703.7	2,525.8	-6.6	-177.9	8.4	6.9	469.5	391.9	-16.5	-77.6
Guerrero	67.6	69.7	2,330.0	2,442.9	4.8	112.9	31.8	31.7	1,097.6	1,111.5	1.3	14.0
Hidalgo	54.7	52.8	1,477.1	1,465.9	-0.8	-11.1	13.5	10.0	364.0	276.7	-24.0	-87.3
Jalisco	37.0	39.8	2,766.7	3,051.0	10.3	284.3	5.3	5.8	392.4	446.2	13.7	53.8
México	42.9	45.3	6,712.1	7,328.7	9.2	616.7	8.6	5.8	1,341.2	945.7	-29.5 *	-395.6
Michoacán	54.7	54.4	2,424.8	2,447.7	0.9	22.9	13.5	14.4	598.0	650.3	8.8	52.4
Morelos	43.2	45.5	782.2	843.5	7.8	61.3	6.9	6.3	125.4	117.2	-6.6	-8.3
Nayarit	41.4	47.6	461.2	553.5	20.0	92.3 *	8.3	11.9	92.7	138.7	49.6	46.0
Nuevo León	21.0	23.2	994.4	1,132.9	13.9	138.4	1.8	2.4	86.4	117.5	36.1	31.1
Oaxaca	67.0	61.9	2,596.3	2,434.6	-6.2	-161.7	29.2	23.3	1,133.5	916.6	-19.1	-216.9
Puebla	61.5	64.5	3,616.3	3,878.1	7.2	261.9	17.0	17.6	1,001.7	1,059.1	5.7	57.3
Querétaro	41.4	36.9	767.0	707.4	-7.8	-59.6 *	7.4	5.2	137.5	98.7	-28.2 *	-38.7
Quintana Roo	34.6	38.8	471.7	563.3	19.4	91.6 *	6.4	8.4	87.5	122.2	39.5	34.6
San Luis Potosí	52.4	50.5	1,375.3	1,354.2	-1.5	-21.1	15.3	12.8	402.6	342.9	-14.8	-59.6
Sinaloa	36.7	36.3	1,048.6	1,055.6	0.7	6.9	5.5	4.5	156.3	130.2	-16.7	-26.1
Sonora	33.1	29.1	905.2	821.3	-9.3	-83.9	5.1	5.0	140.1	139.8	-0.2	-0.3
Tabasco	57.1	49.7	1,291.6	1,149.4	-11.0	-142.2 *	13.6	14.3	306.9	330.8	7.8	23.9
Tamaulipas	39.0	38.4	1,301.7	1,315.6	1.1	13.9	5.5	4.7	183.4	160.2	-12.7	-23.2
Tlaxcala	60.3	57.9	719.0	711.9	-1.0	-7.1	9.9	9.1	118.2	112.2	-5.0	-5.9
Veracruz	57.6	52.6	4,448.0	4,141.8	-6.9	-306.2	18.8	14.3	1,449.0	1,122.0	-22.6 *	-327
Yucatán	48.3	48.9	958.5	996.9	4.0	38.3	11.7	9.8	232.5	200.6	-13.7	-31.9
Zacatecas	60.2	54.2	911.5	835.5	-8.3 *	-76.0 *	10.8	7.5	164.1	115.3	-29.7 *	-48.8
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>46.1</b>	<b>45.5</b>	<b>52,813.0</b>	<b>53,349.9</b>	<b>1.0</b>	<b>536.9</b>	<b>11.3</b>	<b>9.8</b>	<b>12,964.7</b>	<b>11,529.0</b>	<b>-11.1 *</b>	<b>-1,435.7</b>

\* El cambio en pobreza respecto de 2010 es estadísticamente significativo con un nivel de significancia de 0.05.

Fuente: CONEVAL 2014<sup>5</sup>

### A nivel municipal

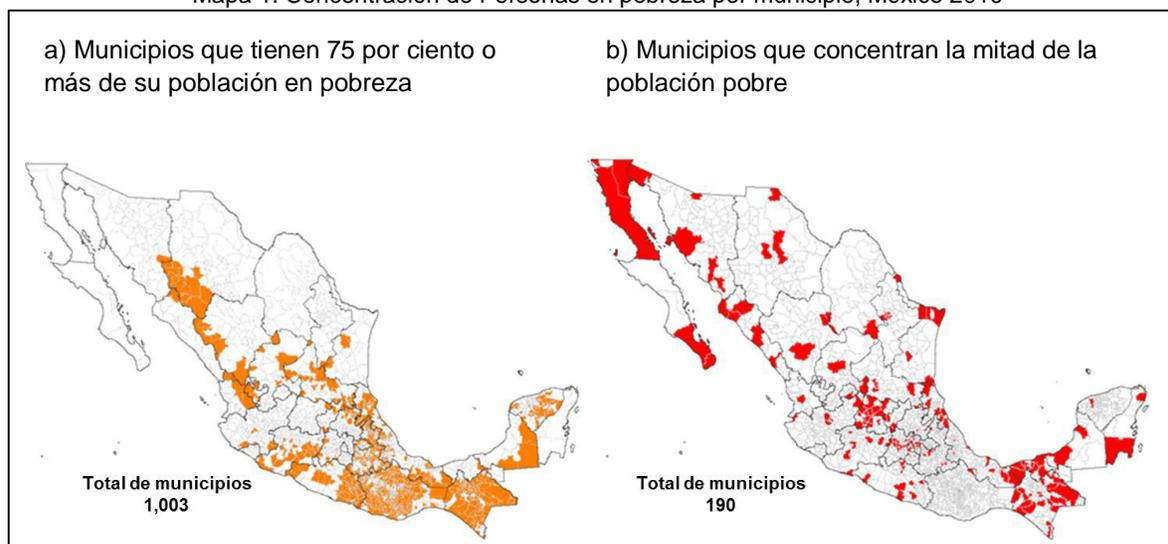
La medición de pobreza de 2010 que realizó el CONEVAL a escala municipal evidenció la enorme desigualdad económica y social que persiste a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, en cuatro de cada diez municipios (1,003 municipios, 40.8 por ciento del total del país) los niveles de pobreza eran tales que al menos tres cuartas partes de la población

<sup>5</sup> <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion/Pobreza/2012/Pobreza-2012.aspx>

tenían un ingreso que no les permitía satisfacer sus necesidades básicas y, simultáneamente, presentaban al menos una carencia social (mapa 1a). Por otra parte, en tan sólo 190 municipios (7.7 por ciento), predominantemente urbanos y metropolitanos, se concentraba más de la mitad de las personas en situación de pobreza en el país (mapa 1b) (CONEVAL, 2013b).

En cuanto a la pobreza extrema, en 1,037 municipios (42.2 por ciento) una de cada cuatro personas contaba con un ingreso insuficiente para comprar la canasta alimentaria y tenía tres o más de las seis carencias. La distribución territorial de la población indica que más de la mitad de las personas en pobreza extrema se concentraban en tan sólo 265 de los municipios del país (10.4 por ciento).

Mapa 1. Concentración de Personas en pobreza por municipio, México 2010



Fuente: CONEVAL 2013b<sup>6</sup>

#### A nivel de localidades

En la información que nos proporciona el Consejo Nacional de Población (CONAPO) los datos dan cuenta de que existen proporciones importantes de la población con grado muy alto, alto y medio de marginación (37,985, 829 personas), representando el 33.96% de la población total del país. Esta situación pone de manifiesto la profunda desigualdad que sigue existiendo en la participación del proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios en la sociedad mexicana. (CONAPO, 2010. Índice de marginación por localidad, 2010)

Más aún, al analizar el número de localidades por grado de marginación, la situación se magnifica de manera significativa. Así, casi 80 de cada 100 localidades se encuentran en grado muy alto y alto de marginación, y menos de 10 de cada 100 se ubican en categorías de baja y muy baja.

En el cuadro 4 puede observarse que de las 107, 458 localidades que conforman el universo de análisis del índice de marginación, 22 443 se encuentran en un grado muy alto de marginación, lo que representa 20.9 por ciento del total y 2.1 por ciento de la población, es decir, más de dos millones de personas viven con una débil estructura de oportunidades sociales.

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Diagnóstico de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México DF. CONEVAL, Octubre 2013

Dicho comportamiento se confirma al analizar la parte inferior del mismo cuadro 4. Destaca que en el grado de muy alta marginación, 37.6 por ciento de las personas que vive en estas localidades y que tiene 15 años o más es analfabeta, y además 61.2 por ciento no terminó la escuela primaria. Esto muestra que la falta de oportunidades de educación es uno de los principales problemas que padecen los habitantes de las localidades más vulnerables. Repercutiendo de forma central en los procesos incompletos del desarrollo de las capacidades de los individuos. Otros indicadores tienen desempeños igualmente pobres.

De acuerdo con el análisis, es notoria la cantidad de localidades con un alto grado de marginación (58 de cada 100), en las cuales se concentra 20.6 por ciento de la población mexicana, con un poco más de 23 millones de personas.

Cuadro 4. Localidades, población e indicadores que intervienen en el índice de marginación según grado de marginación, 2010

Indicador	Total	Grado de marginación de las localidades				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Localidades	107 458	22 443	62 326	12 045	7 164	3 480
Porcentaje	100.00	20.89	58.00	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	100.00	2.07	20.63	11.26	20.66	45.38
% Población de 15 años o más analfabeta	6.84	37.60	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	37.20	13.04	4.36	2.05	1.18
% Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	1.71	31.22	4.06	1.26	0.70	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	1.80
% Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	17.86	87.34	42.01	20.78	12.74	7.28

Nota: <sup>1</sup> En este cuadro y los subsecuentes, 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: CONAPO 2010<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Localidad, México DF. CONAPO, 2010

Cuadro 5. Población por entidad federativa según grado de marginación, 2010

Entidad federativa	Total	Grado de marginación de las localidades				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
<b>Total</b>	<b>111 855 519</b>	<b>2 317 934</b>	<b>23 071 141</b>	<b>12 596 754</b>	<b>23 109 308</b>	<b>50 760 382</b>
Aguascalientes	1 177 901	634	40 452	87 013	274 398	775 404
Baja California	3 142 688	6 176	115 262	153 619	342 083	2 525 548
Baja California Sur	627 427	2 384	75 384	37 341	173 132	339 186
Campeche	813 449	6 134	256 062	147 189	181 834	222 230
Coahuila de Zaragoza	2 738 138	1 535	46 481	81 572	342 740	2 265 810
Colima	646 335	756	48 692	132 432	67 040	397 415
Chiapas	4 724 891	530 309	2 641 583	781 353	762 814	8 832
Chihuahua	3 365 774	89 495	112 599	103 869	269 977	2 789 834
Distrito Federal	8 850 521	166	29 079	77 530	135 297	8 608 449
Durango	1 617 494	51 360	113 717	215 079	352 499	884 839
Guanajuato	5 468 157	24 860	1 294 732	741 678	2 392 189	1 014 698
Guerrero	3 375 969	450 480	1 569 020	296 802	1 049 397	10 270
Hidalgo	2 661 492	47 894	838 267	452 967	716 819	605 545
Jalisco	7 309 685	25 558	366 282	589 740	2 986 489	3 341 616
México	15 170 395	53 530	2 099 349	1 650 115	3 327 290	8 040 111
Michoacán de Ocampo	4 330 312	62 546	1 336 587	1 056 516	1 103 766	770 897
Morelos	1 772 502	3 491	298 014	222 695	660 349	587 953
Nayarit	1 075 121	35 389	107 029	226 408	267 407	438 888
Nuevo León	4 639 988	3 320	90 752	60 923	206 786	4 278 207
Oaxaca	3 787 455	330 100	2 134 102	567 004	692 873	63 376
Puebla	5 772 399	152 773	2 517 262	946 550	683 820	1 471 994
Querétaro	1 823 673	17 601	402 858	239 885	238 349	924 980
Quintana Roo	1 320 310	4 940	185 804	90 581	886 769	152 216
San Luis Potosí	2 572 173	55 404	846 750	260 612	351 006	1 058 401
Sinaloa	2 752 329	24 174	356 833	395 755	474 546	1 501 021
Sonora	2 640 847	8 470	212 150	103 385	331 029	1 985 813
Tabasco	2 236 372	5 976	712 479	386 409	576 315	555 193
Tamaulipas	3 246 981	6 036	161 337	201 967	531 371	2 346 270
Tlaxcala	1 166 979	1 026	162 877	375 956	436 535	190 585
Veracruz de Ignacio de la Llave	7 597 136	296 649	2 813 866	1 456 882	1 622 866	1 406 873
Yucatán	1 949 804	13 494	839 072	129 829	188 424	778 985
Zacatecas	1 480 822	5 274	246 408	327 098	483 099	418 943

Fuente: CONAPO 2010<sup>8</sup>

## Evolución del Problema

La medición de la pobreza, el enfoque de multidimensionalidad de la pobreza y marginación

En años recientes los gobiernos han manifestado un interés por la posibilidad de medir las múltiples dimensiones de la pobreza de manera integrada<sup>9</sup>, no solo en relación al ingreso, de tal forma que se puedan diseñar políticas públicas adecuadas que permitan incidir positivamente en la disminución de las condiciones de pobreza existentes. Bajo esta perspectiva el gobierno federal, a través de instancias como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), CONAPO y CONEVAL han venido desagregando indicadores de diferentes aspectos que reflejen mejor la realidad de marginación y vulnerabilidad de los pobladores.

Bajo el enfoque de las capacidades se matiza la prosperidad económica como un medio, para enriquecer las vidas humanas quitándole la centralidad que en enfoques anteriores se

<sup>8</sup> Consejo Nacional de Población. Índice de Marginación por Localidad, México DF. CONAPO, 2010

<sup>9</sup> Las ideas del premio Nobel de Economía, Amartya Sen, de la filósofa Martha Nussbaum y de otros economistas han establecido un importante marco conceptual para la búsqueda de mediciones multidimensionales de la pobreza

la daba.<sup>10</sup> De acuerdo con Sen<sup>11</sup>, (2000), el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de la libertad del hombre en general, en donde la libertad se refleja en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran. La concepción de libertad involucra los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión, así como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales. Es decir, lo que un ser humano es capaz de ser o de hacer.

Existen dos aspectos fundamentales relacionados: el primero es la calidad de vida, pues se centra en la forma que transcurre la vida humana y no sólo los recursos o la renta que posee una persona y el segundo es la agencia del individuo, entendiendo por agente a la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos (Sen 2000)<sup>12</sup>.

Por otra parte, la importancia fundamental de las capacidades humanas es que proveen una base firme para fines evaluativos sobre la calidad de vida de las personas al ser el eje central del desarrollo humano.

La importancia de este enfoque, para el quehacer del SCD radica en que le da sustento a la capacidad de agencia del individuo como estrategia requerida por los pobladores para ser vistos no como meros beneficiarios pasivos de servicios básicos sino como agentes de cambio.

Como se puede observar en la gráfica 2, las tendencias de cobertura de los seis tipos de carencias han ido mejorando; es decir, el porcentaje de población que sufre de cada carencia es menor. Sin embargo, siguen estando en niveles que deben ser atendidos de forma corresponsable entre el gobierno y sociedad. Retomando el enfoque integral de combate a la pobreza centrado en el desarrollo de las capacidades, o puesto en otras palabras “de lo que son capaces de hacer y lograr las personas” si se les proveen las condiciones, se requiere promover y fortalecer las estrategias derivadas de las políticas públicas que incidan de alguna manera en varias de las dimensiones que afectan la calidad de vida de los pobladores. En ese sentido se requiere fortalecer estrategias como Comunidad Diferente para que con mayor grado de eficiencia y eficacia promuevan los procesos de autogestión dinamizados por los grupos de desarrollo para la “*gestión comunitaria del desarrollo*” como se estará señalando a lo largo del presente documento.

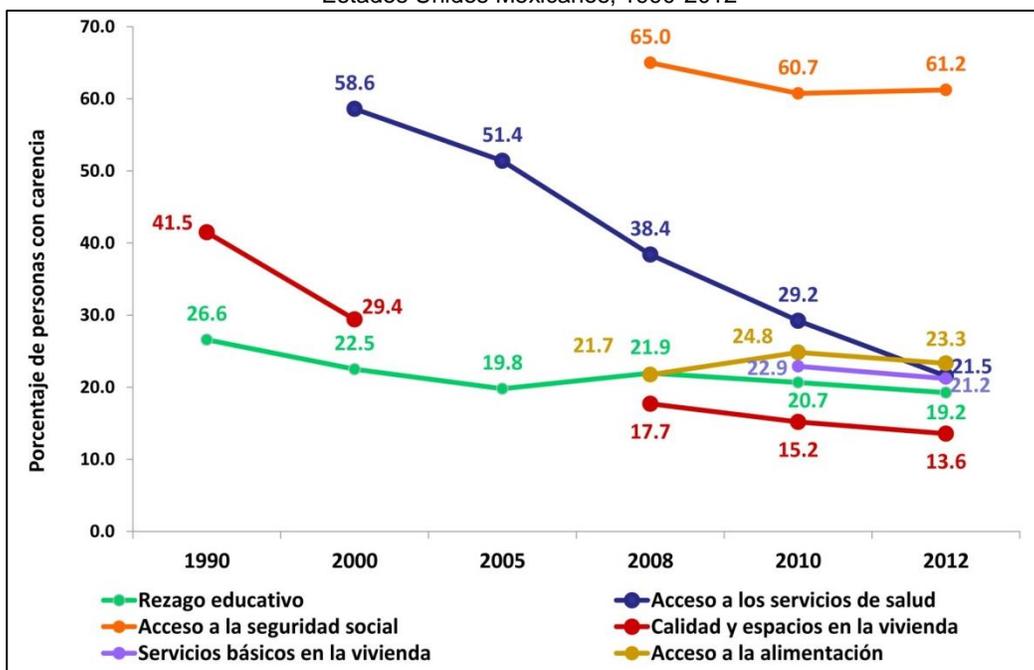
---

<sup>10</sup> Sin olvidar la importancia del crecimiento económico, una concepción satisfactoria del desarrollo debe ir más allá de la acumulación de riqueza y del crecimiento del producto nacional bruto y de otras variables relacionadas con la renta (Sen 2000)

<sup>11</sup> Sen, Amartya, 2000, Desarrollo y Libertad,. Bogotá, Colombia, Editorial Planeta

<sup>12</sup> *idem*

Gráfica 2. Evolución de la población con carencias (porcentaje de personas)  
Estados Unidos Mexicanos, 1990-2012



Fuente: CONEVAL 2014<sup>13</sup>

### Vulnerabilidad y pobreza, dos conceptos relacionados

La noción de 'vulnerabilidad social' se vincula a la línea conceptual que plantea pobreza como carencias y se propone como una mejor aproximación a la diversidad de situaciones a las que se enfrentan los que de una u otra manera, son partícipes de algún tipo de privación<sup>14</sup>.

Así, la vulnerabilidad social es "*entendida como una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos socio históricos y culturalmente determinados*". (Perona y Rocchi, 2000)<sup>15</sup>

La pobreza de capacidades es un factor central de vulnerabilidad. Convierte a los sujetos en objetos y objetivos de los factores externos que inciden en su localidad, en su entorno y en todos los aspectos de su vida. Pues la incapacidad de siquiera ver, y mucho menos, entender las relaciones causales de los problemas y circunstancias que suceden alrededor de él, su familia o localidad, le limitan en la posibilidad de hacer algo al respecto. Si el individuo o el grupo ya viven en situación de pobreza y marginación, ésta incapacidad, los hace aún más vulnerables a profundizar su situación actual.

Más aún, la vulnerabilidad de las personas debido a la pobreza de capacidades en la que viven, se potencia con la agregación de otras limitaciones como la pobreza de patrimonio a

<sup>13</sup> <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

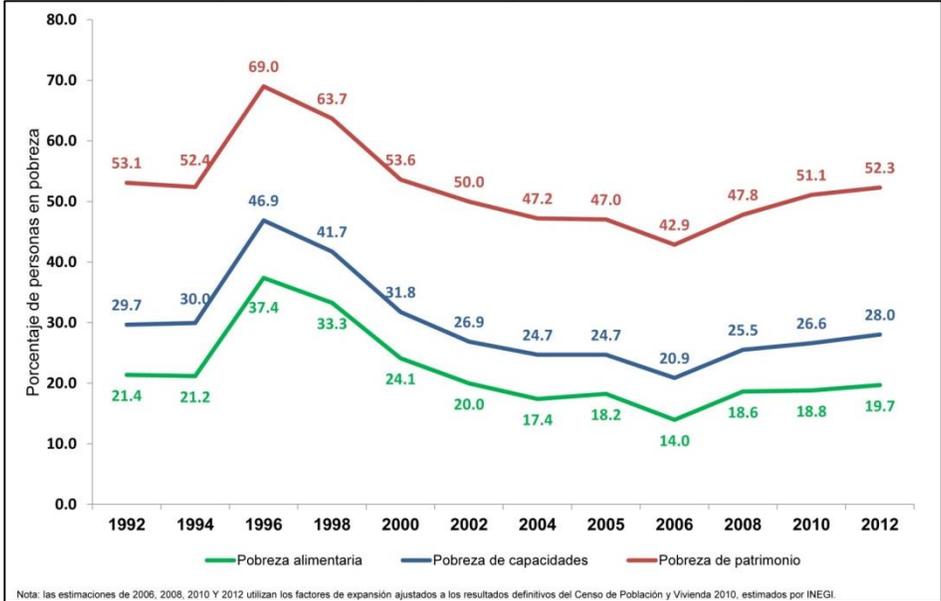
<sup>14</sup> Vulnerabilidad no es exactamente lo mismo que pobreza, si bien la incluye. La diferencia reside en que pobreza hace referencia a una situación de carencia efectiva y actual, mientras que la vulnerabilidad va más allá proyectando además a futuro la posibilidad de padecer dichas carencias a partir de la situación presente.

<sup>15</sup> Nérida B. Perona y Graciela I. Rocchi; Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares. Revista Electrónica Kairos No. 8

la alimentaria. Existe una correlación en los pobladores con más de una carencia, como lo señala la Gráfica 3. Dichos sujetos están inmersos en una espiral negativa que les obstaculiza poder hacer algo eficaz para salir de su situación de pobreza actual y de vulnerabilidad presente y futura.

Por otro lado, históricamente los instrumentos de política pública han estado orientados, principalmente a la dotación de activos, asumiendo que estos por si solos ayudarán a los pobladores a salir de este círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, tanto estudios, como evaluaciones y nuevas tendencias en las políticas públicas han dado cuenta de que en la medida que las acciones se focalicen en el desarrollo de las capacidades de los individuos y en especial a nivel grupal, se posibilita que las dotaciones de activos u otros tipos de intervenciones logren con un mayor grado de eficacia, el cambio de situación de los pobladores con respecto a la situación de pobreza y de vulnerabilidad. En parte, por el hecho de ir ayudándolos a dejar de ser meros objetivos de la intervención a ser coparticipes de su propio desarrollo.

Gráfica 3. Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso 1992- 2012



Fuente: CONEVAL 2014<sup>16</sup>

<sup>16</sup> <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

## Experiencias de atención

### Desarrollo Comunitario en el SNDIF

La Estrategia Integral de Desarrollo Comunitario (EIDC) “Comunidad DIFerente” tiene como antecedentes a tres programas que impulsaron acciones desarrollo comunitario en el marco de la asistencia social desde el SNDIF:

#### ***La Red Móvil Nacional***

Surgió en 1972 con el trabajo voluntario de mil promotoras de desarrollo rural organizadas en siete grupos regionales que realizaban acciones de promoción de la higiene materno-infantil, nutrición infantil, higiene de la vivienda, mejoramiento del medio comunitario y demostraciones de preparación de alimentos, con el objetivo de combatir la desnutrición infantil.

En 1975 las “promotoras rurales de desarrollo”, ya como un recurso humano remunerado crecieron organizándose en 31 grupos, uno por cada estado del país. En los años próximos algunos estados impulsarán el surgimiento de una Red Móvil Estatal propia que conserve el trabajo con comunidades marginadas del medio rural.

En 1993 de la Red Móvil Nacional surge una nueva estrategia de trabajo, denominada “Modelo de Desarrollo Comunitario”, teniendo por objetivos impulsar la participación comunitaria en la toma de decisiones y la corresponsabilidad, y se vinculará con la estrategia alimentaria del mismo SNDIF.

#### ***Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales (COPUSI)***

Inicia en 1989 como una estrategia tanto de atención alimentaria como de desarrollo comunitario con la finalidad de constituir a la Cocina Popular como un centro comunitario con acciones dirigidas a satisfacer necesidades en los ámbitos de salud, alimentación, educación, capacitación para el trabajo, recreación, cultura y deporte.

La base para la instalación de una cocina comunitaria era la organización y la participación de los propios beneficiarios, específicamente madres y padres de familia, se pretendía que la cocina llegara a ser autosuficiente y generara sus propios recursos.

#### ***Fomento a la Producción de Alimentos para el Autoconsumo***

Fue una estrategia dirigida a las familias y grupos vulnerables en situación de riesgo y a las comunidades y municipios urbanos, suburbanos, rurales e indígenas que presentaban alta y muy alta marginación, de acuerdo con indicadores del CONAPO para todas las entidades federativas.

En su vertiente de huertos familiares, escolares y comunitarios tuvo como objetivo fortalecer las actividades productivas de traspatio a fin de mejorar el nivel nutrimental de la dieta de las familias beneficiarias. Simultáneamente se pretendía reactivar la organización, desarrollo e integración familiar mediante la participación en las labores del huerto y disminuir el costo de adquirir productos hortícolas.

#### ***Comunidad DIFerente***

En 2002 la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF convocó a los SEDIF a revisar los programas existentes para reorientar las acciones de desarrollo comunitario a través de un Modelo de Referencia Nacional.

El diagnóstico conjunto determinó la línea a seguir a partir un conjunto de perspectivas entre las que destacan:

- Profundizar en el trabajo de organización comunitaria con énfasis en la planeación participativa y en un proceso formativo-educativo.
- Criterios de integralidad en las acciones vinculadas a la asistencia social.
- Generar mecanismos de medición de resultados en materia de desarrollo comunitario.
- Consolidar convenios con los DIF-Municipales para garantizar un mayor impacto de los programas institucionales.
- Fortalecer el trabajo de las COPUSI y las actividades productivas en comunidad para generar capacidades familiares y procesos de desarrollo comunitarios sustentados en la organización y participación comunitaria.

En 2003 arrancó el Modelo, “Comunidad DIFerente”, en comunidades elegidas como población vulnerable.

En 2008 el objetivo de la EIDC se reorientó a la construcción de proyectos comunitarios que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en las localidades de Alta y Muy Alta Marginación, y desde entonces el subsidio federal se destina a la capacitación y asistencia técnica de los integrantes de los Grupos de Desarrollo.

## Árbol de Problemas

El análisis causal de los problemas identificados en la población que atiende el SCD, nos señala, que la calidad de vida en las localidades de alta y muy alta marginación, es mala y esto se debe fundamentalmente porque existen altos índices de pobreza y vulnerabilidad que se reflejan en carencias en el acceso de alimentación, servicios de salud, servicios básicos de vivienda y un alto rezago educativo.

El limitado desarrollo humano y en especial de capacidades contribuye a que la población no pueda hacer frente y atender todos sus problemas y circunstancias, que se agudiza, cuando no existen condiciones para aprovechar las oportunidades disponibles en el entorno y entonces las personas u hogares mejoren su situación de bienestar.

Derivado de lo anterior, el árbol de problemas definido para atender la situación de las localidades de alta y muy alta marginación es el siguiente:

Comunidades marginadas con un alto índice de pobreza presentan carencias en el acceso a la alimentación, a servicios de salud, a servicios básicos a la vivienda y con alto rezago educativo lo que refuerza el círculo vicioso de pobreza, vulnerabilidad y mala calidad de vida.					
E S F E C I C V O D S A			Acciones de desarrollo y los proyectos que se ponen en marcha tienen ciclos de vida corto, desaparecen y muchas de las veces sin cumplir con las expectativas esperadas.	Carencia de información precisa para realimentar la propuesta de intervención y por lo tanto adaptar las condiciones del programa a las necesidades de la población para generar impactos positivos; se limita la capacidad de rendición de cuentas del uso de los recursos públicos	
E S F E C I C V O D S A	Las familias y sus miembros NO tienen acceso a alimentos en largos periodos de tiempo en el año lo que provoca problemas de hambre.	La cantidad de oportunidades que pueden ser aprovechadas por las familias y las comunidades son mínimas y por lo mismo insuficientes.	Desintegración de grupos organizados al poco tiempo de estar formados debido a la poca claridad del los objetivos, en las implicaciones del trabajo colectivo y por los pobres resultados obtenidos.	Las acciones que se emprenden en las comunidades a nivel colectivo o individual en diferentes proyectos, tienen un desarrollo lento y en muchos casos pocas probabilidades de éxito.	La cantidad y la calidad de acciones de desarrollo emprendidas en las comunidades con relación a las necesidades es insuficiente. No se da el acompañamiento y el seguimiento necesario para respaldar los trabajos en la comunidad.
E P F E C I C V O D S A	Las familias NO cubren de manera satisfactoria y regular sus necesidades de alimento, de servicios de vivienda y educación. La producción propia de alimentos no les alcanza para todo el año.	Proyectos y/o acciones que definen, diseñan y acuerdan muchos grupos no se implementan por no contar con recursos propios o por no recibir los suficientes apoyos externos en tiempo y cantidad de los programas.	Dificultades para formar grupos organizados con objetivos comunes. Muchas debilidades en los esquemas de organización, operación y sobre la vida interna de los grupos.	Grupos con acciones y proyectos puestos en marcha con muchos problemas operativos, organizativos y administrativos.	La capacidad para realizar promoción comunitaria e impulsar, formar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar las acciones de desarrollo en comunidades y las familias es limitada o insuficiente.
Familias en comunidades de alta y muy alta marginación presentan elevados grados de vulnerabilidad debido a las limitadas capacidades que tiene la población para aprovechar los escasos recursos existentes, lo que se complica por las limitaciones en el entorno familiar y en el contexto comunitario.					
	Contexto comunitario/regional	Oferta institucional de apoyos para iniciativas	Capacidades Organizativas	Capacidades (diversas)	Institucional operativo
C P A R I S C I D	Los pobladores satisfacen de forma deficiente/incompleta sus necesidades debido a lo limitado de los recursos con los que cuentan	Limitada oferta y acceso a los apoyos públicos por parte de los pobladores; solo se accede a los programas con visión a corto plazo y con fines de cumplimiento de los requerimientos de los programas	Los problemas y necesidades de las familias y la comunidad se atienden de manera individual con una idea en común limitada y sin organización	Limitadas capacidades (técnicas, productivas, organizativas y de gestión) de los pobladores para atender sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, económicas y de educación.	Limitada eficiencia y eficacia de los programas de apoyo debido a los esquemas rígidos e incompletos para la planeación, seguimiento y evaluación provocando que el nivel de incidencia, generación de resultados e impacto en los beneficiarios atendidos sea insuficiente.
S C E A S I D A	Limitadas opciones para la generación de ingreso en la comunidad y en la región	La visión de la población con respecto a los programas públicos está centrada en el asistencialismo-paternalismo, por lo que la postura de los mismos es pasiva y como una solución (recursos) que viene de afuera y a corto plazo	Limitada confianza y voluntad por parte de los pobladores para atender de manera colectiva los problemas debido a experiencias negativas anteriores	Limitada capacidad para identificar y analizar los problemas y necesidades que tienen los pobladores en sus comunidades para la construcción de propuestas de mejora o intervención	Reducida oferta institucional, con recursos humanos y financieros para la operación de los programas limitados con relación a las necesidades comunitarias y que incide en un porcentaje limitado de beneficiarios.
S C U I S D A R	Aprovechamiento deficiente de los recursos (naturales/productivos) y de la infraestructura de la comunidad y la región debido al desconocimiento de que estos aspectos tiene la población	Los apoyos públicos se promueven desde la perspectiva de la oferta institucional y no desde la necesidad de la comunidad y su población.	Limitada capacidad para el análisis colectivo de la población que impide la definición de objetivos comunes y de formas de ponerse de acuerdo para lograrlos	Limitadas capacidades de los pobladores para la administración, operación, financiamiento y esquemas de ahorro de las iniciativas económicas/sociales que impulsan y operan, lo que impide consolidar los procesos orientados a contribuir a mejorar su calidad de vida.	Deficiente coordinación, vinculación y concurrencia institucional a nivel Municipal, Estatal y Federal; y entre instituciones
S C E A S I D A	Limitado interés de los pobladores para el mejor aprovechamiento de los recursos locales debido a la carga de trabajo requerida para la sobrevivencia de las familias	Mínimo involucramiento y pertinencia de la población en el diseño y toma de decisiones de los programas y proyectos que se implementarán en sus comunidades	Limitada promoción por parte de los programas públicos sobre el trabajo y gestión colectivos en los pobladores, pues obedecen a la lógica del cumplimiento del programa.	Limitado desarrollo de capacidades de los pobladores que han participado en programas públicos anteriores debido a la orientación de éstos de principalmente proveer recursos económicos y/o productivos para su operación sin la debida capacitación o acompañamiento	La estructura institucional que atiende las necesidades de las familias y de la comunidad tiene poca capacidad operativa.
I C E A R U I S N A D A S	Infraestructura básica, equipamiento y servicios públicos deficientes en las comunidades y en la región	Pocos y difusos mecanismos de comunicación, animación y promoción constante por parte de las instituciones lo que impide a la población local conocer y acceder de manera oportuna y clara a los apoyos, así como para darle continuidad a los trabajos impulsados	Esquemas educativos formales que promueven el individualismo sobre el trabajo colectivo	Bajo nivel educativo formal de los pobladores en las comunidades	Duplicación y segregación de beneficiarios en los programas de varias instituciones limitando el universo de atención
S C E A R U I S N A D A				Desconocimiento de los programas públicos y los mecanismos de gestión existentes en las diferentes instituciones de los tres niveles de gobierno para atender las necesidades de los pobladores	Limitada capacidad de medición de resultados en la operación de los programas y deficiencias en el ciclo de planeación, de línea base, de indicadores, de seguimiento y cuantificación de resultados

En el análisis del árbol de problemas se puede observar que se tienen diferentes líneas causales que abonan el problema de pobreza y vulnerabilidad de la población. En este sentido un aspecto que es determinante es el limitado desarrollo de capacidades de la población para:

- Acceder y manejar información necesaria de los programas de apoyo.
- Acceder de manera clara a los apoyos y oportunidades.
- Impulsar trabajos colectivos encaminados al aprovechamiento de los recursos naturales, económicos, humanos y de infraestructura que tiene a su alrededor.
- Impulsar acciones colectivas a nivel familiar, comunitario y regional que se vean reflejadas en mejoras en el acceso a salud, educación, alimentación y otras.

Cohen y Franco 2005<sup>17</sup> señalan que la falta de organización puede verse como una condición de desventaja que conlleva a una situación de vulnerabilidad, principalmente para los grupos marginados quienes tienen menos oportunidades de participar en la solución de los problemas que los aquejan y quienes están inhabilitados o tienen grandes limitaciones para utilizar la participación como resorte para superar su condición

Perona, et al. 2000, señala que la organización comunitaria también se ve afectada por la condición de vulnerabilidad, ya que la fragilidad de la persona, la debilidad de sus vínculos y la falta de visión de un futuro, son factores que entorpecen sus acciones.

Un aspecto que también abona a que la población tenga mayores grados de vulnerabilidad está definido por la estrategia de promoción, operación y gestión que tienen las Instituciones de apoyo en las comunidades.

El limitado nivel de incidencia de los programas de apoyo en la población beneficiaria se debe fundamentalmente a que las Instituciones que convergen en las comunidades, tienen estructuras operativas y presupuestales insuficientes, así como estrategias de atención divergentes. La mayoría de las instancias atienden a la población de manera individual, no existen mecanismos de articulación, coordinación y concurrencia para:

- Ahorrar en gastos operativos
- Incrementar el universo de atención
- Impulsar y mejorar los esquemas de seguimiento y acompañamiento para fortalecer los proyectos y se mantengan operando de manera sustentable
- Impulsar esquemas de evaluación de resultados e impactos en los grupos de desarrollo, en las familias y en las comunidades

---

<sup>17</sup> Cohen, Ernesto y Rolando Franco, 2005, Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales, México, Siglo XXI editores y Naciones Unidas.

## Árbol de Objetivos

A partir del árbol de problemas se plantea el árbol de objetivos como instrumento que orienta la planeación así como la estrategia de intervención de las instituciones y de la misma población para atender sus problemas. De igual manera en el árbol de objetivos se identifican las oportunidades y las posibles alternativas y soluciones a las condiciones y problemas identificados.

Ahora bien, la posibilidad de que las oportunidades sean aprovechadas depende no sólo de los recursos con que los actores cuentan, sino también del conjunto de acciones que se articulan desde las políticas públicas locales y regionales que existen como apoyo para paliar esta situación.

	<b>Comunidades marginadas con un alto índice de pobreza presentan menores carencias y mejoran su acceso a la alimentación, a servicios de salud, a servicios básicos a la vivienda y de educación, lo que contribuye a evitar el círculo vicioso de pobreza, vulnerabilidad y mala calidad de vida.</b>				
E f e c i e n t i d a d e s e r				Acciones de desarrollo y los proyectos que se ponen en marcha se sostienen en el tiempo y cumplen con las expectativas esperadas.	Información precisa y suficiente para reallimentar la propuesta de intervención y se orienta a las necesidades de la población que asegure los la generación de impactos positivos; y permita aumentar la capacidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos
S e c u n d a r i	Las familias y sus miembros tienen acceso a alimentos durante la mayor parte del año y evita que la población tenga problemas de hambre.	La cantidad de oportunidades que pueden ser aprovechadas por las familias y las comunidades aumenta y son suficientes.	Grupos organizados no se desintegran ya que cuentan con objetivos claros, con resultados concretos y con una visión clara de lo que implica el trabajo colectivo a realizar, lo que permite mantenerse en el tiempo.	Las acciones que se emprenden en las comunidades a nivel colectivo o individual en diferentes proyectos, tienen un desarrollo y crecimiento continuo y sostenido, lo que ayuda a su fortalecimiento y posibilita que tenga mayores perspectivas de éxito.	La cantidad y la calidad de acciones de desarrollo emprendidas en las comunidades con relación a las necesidades aumenta. Se proporciona el acompañamiento y el seguimiento necesario para respaldar los trabajos en la comunidad.
P r i n c i p a l	Las familias cubren de manera satisfactoria y regular sus necesidades de alimento, de servicios de vivienda y educación. La producción propia de alimentos les alcanza para un periodo más largo en el año.	Los Proyectos y acciones que diseñan y acuerdan los grupos se implementan y se ponen en marcha debido a que se consiguen mecanismos de financiamiento propios y externos sin estar sujetos a los apoyos de los programas	Mayor formación de grupo organizados con una definición clara de sus objetivos comunes, lo que les ayuda a definir y fortalecer los mecanismos de control organizativo, de operación y de la vida interna del grupo.	Los grupos con acciones y proyectos puestos en marcha no tienen problemas operativos, administrativos y organizativos ya que los atienden de manera eficaz y eficiente.	La capacidad para realizar promoción comunitaria e impulsar, formar, poner en marcha y dar seguimiento a las acciones de desarrollo en comunidades y las familias mejora y aumenta.
	<b>Familias de comunidades de alta y muy alta marginación presentan menores grados de vulnerabilidad debido a que tienen mejores y mayores opciones de desarrollo en su entorno familiar y comunitario.</b>				
	<b>Contexto comunitario/regional</b>	<b>Oferta institucional de apoyos para iniciativas</b>	<b>Capacidades Organizativas</b>	<b>Capacidades (diversas)</b>	<b>Institucional operativo</b>
P r i n c i p a l	Los pobladores satisfacen sus necesidades de manera eficiente/completa a partir del uso y aprovechamiento más amplio y eficaz de los recursos con los que cuentan.	La población accede y aprovecha ampliamente los apoyos públicos con un enfoque de desarrollo autogestivo con una visión de largo plazo y de acuerdo a sus necesidades y condiciones.	Los problemas y necesidades de las familias y de la comunidad sea atendidos de manera colectiva con una idea común y organizada.	Los pobladores cuentan con las capacidades (técnicas productivas, organizativas y de gestión) que les permiten atender sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, economía y de educación.	El nivel de incidencia, generación de resultados e impacto en los beneficiarios atendidos aumenta, debido que los esquemas los esquemas de planeación, seguimiento y evaluación son flexibles y completos, originando que los programas de apoyo sean mas eficientes y eficaces.
S e c u n d a r i	Aumentan las opciones para la generación de ingreso en la comunidad y en la región	La población participa de manera activa y decidida en la resolución de sus problemas, y asume una postura corresponsable en la decisión, inversión y operación de las soluciones con visión de largo plazo.	Aumenta la confianza y voluntad de los pobladores para atender de manera colectiva sus problemas.	Capacidades desarrolladas para identificar y analizar los problemas y necesidades en los pobladores que les permite la construcción de propuestas de mejora o de intervención.	Aumenta la oferta institucional, con recursos humanos y financieros para la operación de los programas son suficientes con relación a las necesidades comunitarias, lo que permitirá aumentar el porcentaje de beneficiarios atendidos.
S e c u n d a r i	Aprovechamiento eficiente de los recursos (naturales/productivos) y de la infraestructura de la comunidad y la región, a partir de que la población desarrolla sus capacidades en estos aspectos.	Los apoyos públicos se promueven y operan desde la perspectiva de la necesidad de la comunidad y su población.	Amplia capacidad de análisis colectivo que permite a la población la definición de objetivos comunes y formas de ponerse de acuerdo para lograrlos.	Capacidades desarrolladas en los pobladores para la administración, operación, financiamiento y esquemas de ahorro en sus iniciativas económicas/sociales que impulsan y operan, lo que ayudará a consolidar los procesos que contribuyen a mejorar su calidad de vida	Mejora la coordinación, vinculación y concurrencia institucional a nivel Municipal, Estatal y Federal; y entre instituciones
S e c u n d a r i	Interés de los pobladores para aprovechar los recursos locales para satisfacer las necesidades de las familias participantes.	La población se involucra y participa en el diseño y en la toma de decisiones de los programas y proyectos que se implementarán en sus comunidades	Amplia promoción de parte de los programas públicos sobre el trabajo y gestión colectiva con una visión de resultados y desde la lógica y necesidades de la población.	Desarrollo de capacidades de la población de acuerdo a sus necesidades y a partir de un proceso de capacitación y acompañamiento impulsado por las instituciones que operan los programas de apoyo.	La estructura Institucional que atiende las necesidades de las familias y de la comunidad mejora su capacidad operativa.
S e c u n d a r i	Infraestructura básica, equipamiento y servicios públicos eficientes en las comunidades y en la región	Los mecanismos de comunicación, animación y promoción que tienen las instituciones son claros y eficientes, lo que permite a la población local, conocer y acceder de manera continua, oportuna y clara a los apoyos que otorgan, asegurando una mayor permanencia y continuidad a los trabajos impulsados.	Esquemas educativos formales promueven trabajos colectivos de manera continua y efectiva.	El nivel educativo formal de los pobladores en las comunidades es mejor y de acuerdo a sus necesidades.	Disminuye la duplicación y segregación de beneficiarios en los programas de varias instituciones lo que permite un aumento en el universo de atención.
S e c u n d a r i				Conocimiento de los programas públicos y de los mecanismos de gestión existentes en las diferentes instituciones de los tres niveles de gobierno que permite acceder y atender las necesidades de los pobladores	Aumenta la capacidad de medición de resultados en la operación de los programas y mejora las capacidades en el ciclo de planeación, en la definición de línea base, de indicadores, de seguimiento y cuantificación de resultados

Cuando un individuo o un grupo de personas tienen mayor conocimiento sobre sus capacidades, sobre su entorno e identifica las oportunidades y soluciones a sus problemas, su actitud se transforma, y se presta entonces, a crear voluntades en las personas para conformar grupos o redes con anhelos similares, objetivos comunes, adquiriendo habilidades que le permiten dilucidar y plantear un futuro común, convirtiendo la organización comunitaria en una herramienta de integración social con acciones articuladoras hacia metas y resultados de mayor alcance, de acuerdo a sus necesidades y condiciones.

Las estrategias de desarrollo que se desprenden del árbol de objetivos están orientadas a que se impulsen acciones para:

- Que la población, acceda a los mecanismos de apoyo de las instituciones, a partir de manejar información clara y oportuna
- Dotar y desarrollar las capacidades en la población para que impulse, diseñe, ponga en marcha, y evalúe proyectos o acciones de desarrollo orientados a mejorar su acceso a alimentos, a la salud y a la educación
- Fortalecer el trabajo colectivo en las comunidades que se orienten a atender los problemas de la familia y de la comunidad con una visión común y de largo plazo
- Impulsar la organización comunitaria como un medio que ayude a conformar grupos con proyectos y/o acciones de desarrollo que perduren en el tiempo con resultados e impactos concretos en las familias y en la comunidad
- Impulsar que la promoción comunitaria y sus ejercicios de planeación local, se conviertan en el animador e impulsor de los mecanismos de coordinación, articulación y concurrencia entre las instituciones de gobierno
- Promover el manejo de esquemas de seguimiento, acompañamiento y de evaluación de los procesos, con la finalidad de asegurar los resultados e impactos, así como para fortalecer el trabajo de los Grupos, de las instituciones y de los actores involucrados

## Determinación y justificación de los objetivos de la intervención

De acuerdo a la definición de objetivos expresados en el árbol y en concordancia con los lineamientos y alcances expresados desde la creación del Programa de Comunidad DIFerente, se destaca que los objetivos se orientan a fortalecer la función del SNDIF que es la de promover que el desarrollo comunitario se constituya como el eje de las acciones en materia de Asistencia Social que contribuyan a generar alianzas entre los distintos órdenes de gobierno, iniciativa privada y grupos de la sociedad, para que el esfuerzo conjunto haga posible disminuir las desigualdades y superar la vulnerabilidad social.

Así mismo se fortalece la orientación de lograr un desarrollo integral e incluyente, para las personas, familias y comunidades que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, particularmente, en condiciones de marginación:

En este sentido los objetivos específicos de la intervención del SCD son:

- a) Contribuir en la disminución de carencias que tienen en las familias de las familias de alta y muy alta marginación que los hacen ser más vulnerables.
- b) Desarrollar capacidades en la población para que sean capaces de impulsar estrategias de desarrollo que redunden en mejoras en su calidad de vida.

Para obtener estos objetivos será necesario obtener resultados intermedios relacionados con:

- Desarrollar capacidades a la población beneficiaria a través de capacitaciones en la operación, administración y financiamiento de proyectos y acciones, para generación de ingresos y/o para soberanía alimentaria.
- Fortalecer las acciones de carácter colectivo y organizado orientadas a impulsar estrategias de desarrollo a partir de un esquema de planeación y gestión comunitaria.
- Consolidar un esquema de promoción comunitaria que contribuya a:
  - Fortalecer los mecanismos de información, difusión y acceso de la población a las oportunidades y apoyos públicos y privados.
  - Fortalecer las acciones de desarrollo comunitario con acompañamiento constante, continuo y eficiente a los grupos de desarrollo.
  - Impulsar los mecanismos de coordinación, vinculación y articulación de las instancias de gobierno de acuerdo a las necesidades y condiciones de las comunidades y su población.
- Desarrollar un modelo de medición de los cambios en los procesos grupales y comunitarios, expresados en los resultados e impactos que deben lograra los grupos de trabajo y que les permite sostenerse en el tiempo.

El primer nivel de resultados está definido en los cambios o impactos en la familia y en la comunidad expresados cuantitativamente en la disminución de las carencias que presentan actualmente la población. Esto implica que la población tenga menos carencias y por lo mismo mayor acceso a la alimentación, salud o educación dependiendo el caso.

De igual manera se podrá observar en la población, resultados cualitativos expresados en el nivel de participación, apropiación, autoestima y en las capacidades de organización en los grupos de trabajo integrados.

El segundo nivel de resultados a observar, son los derivados de las capacitaciones y de las acciones de apoyo orientadas al desarrollo de capacidades. Todo esto son alcances más del orden operativo y que solo reflejan que la gente si aprendió o adquirió destrezas, pero que aún no se expresan en las mejoras o cambios en las condiciones de la familia.

Por otra parte, la orientación de los objetivos definidos en el árbol están directamente vinculados a las estrategias planteadas el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018), en específico a las estrategias 2.2.1 y a la 2.1.1. Así como a los objetivos de creación de la Cruzada Nacional contra el hambre, así como al propósito y componentes de la matriz de indicadores

PND	Cruzada Nacional Contra el hambre	Objetivos de la intervención SCD
<p>Estrategia 2.2.1.</p> <p>Generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social, fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago; potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva, y fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.</p> <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer a los actores sociales que promueven el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y rezago.</li> <li>• Potenciar la inversión conjunta de la sociedad organizada y los tres órdenes de gobierno, invirtiendo en proyectos de infraestructura social básica, complementaria y productiva.</li> <li>• Fortalecer el capital y cohesión social mediante la organización y participación de las comunidades, promoviendo la confianza y la corresponsabilidad.</li> </ul>	<p>Objetivos en el Decreto de Creación</p> <p>Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.</p> <p>Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.</p> <p>Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.</p> <p>Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y</p> <p>Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.</p> <p>PROPÓSITO:</p> <p>7.4 millones de personas superan su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.</p>	<p>Contribuir en la disminución de carencias que tienen en las familias de las familias de alta y muy alta marginación que los hacen ser más vulnerables.</p> <p>Desarrollar capacidades en la población para que sean capaces de impulsar estrategias de desarrollo que redunden en mejoras en su calidad de vida.</p> <p>Desarrollar capacidades a la población beneficiaria a través de capacitaciones en la operación, administración y financiamiento de proyectos y acciones, para generación de ingresos y/o para soberanía alimentaria.</p> <p>Fortalecer las acciones de carácter colectivo y organizado orientadas a impulsar estrategias de desarrollo a partir de un esquema de planeación y gestión comunitaria.</p> <p>Consolidar un esquema de promoción comunitaria que contribuya a:</p> <p>Fortalecer los mecanismos de información, difusión y acceso de la población a las oportunidades y apoyos públicos y privados.</p> <p>Fortalecer las acciones de desarrollo comunitario con acompañamiento constante, continuo y eficiente a los grupos de desarrollo.</p> <p>Impulsar los mecanismos de coordinación,</p>
<p>Estrategia 2.1.1.</p> <p>Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.</p>	<p>Componente 1. Población en pobreza extrema y carencia</p>	

PND	Cruzada Nacional Contra el hambre	Objetivos de la intervención SCD
<p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en pobreza extrema.</li> <li>• Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.</li> <li>• Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.</li> <li>• Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.</li> <li>• Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.</li> </ul>	<p>alimentaria mejora sus ingresos para mayor acceso a la canasta básica alimentaria</p> <p>Componente 2. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria tiene acceso a alimentos nutritivos.</p> <p>Componente 3. Población en pobreza extrema y carencia alimentaria disminuye su carencia a los servicios de salud.</p>	<p>vinculación y articulación de las instancias de gobierno de acuerdo a las necesidades y condiciones de las comunidades y su población.</p> <p>Desarrollar un modelo de medición de los cambios en los procesos grupales y comunitarios, expresados en los resultados e impactos que debe</p>

## Cobertura

El SCD tiene cobertura a nivel nacional. Desde el año 2004 que se puso en operación la primera versión de la Estrategia Integral de Comunidad Diferente, se ha venido operando a través de la coordinación con los Sistema Estatales del DIF (SEDIF) para la implementación de las acciones con los grupos de desarrollo, principalmente, en las localidades de alta y muy alta marginación.

## Identificación y caracterización de la población potencial

La población potencial del Subprograma Comunidad Diferente es amplia. De acuerdo a los datos de CONEVAL y CONAPO y presentados al inicio del presente documento, el potencial a atender es de alrededor de la mitad de la población del país.

- La población en situación de pobreza en México ascendió a 45.5 por ciento, lo que representó 53.3 millones de personas en el 2012
- A nivel municipal en cuatro de cada diez municipios, es decir en 1,003 municipios, 40.8 por ciento del total del país al menos tres cuartas partes de la población tenían un ingreso que no les permitía satisfacer sus necesidades básicas y, simultáneamente, presentaban al menos una carencia social
- El 33.96% de la población total del país (37,985, 829 personas), vive en territorios con grado muy alto, alto y medio de marginación
- Casi en 80 de cada 100 localidades se encuentran en grado muy alto y alto de marginación, y menos de 10 de cada 100 se ubican en categorías de baja y muy baja.
- En el universo de las 107, 458 localidades identificadas en el país, 22 443 se encuentran en un grado muy alto de marginación, lo que representa 20.9 por ciento del total y 2.1 por ciento de la población, es decir, más de dos millones de personas viven con una débil estructura de oportunidades sociales.

## Identificación y caracterización de la población objetivo

### La incidencia del Subprograma Comunidad Diferente

Uno de los postulados centrales del desarrollo sustentable, es el logro de un desarrollo humano adecuado. Lo cual implica la participación activa y capaz de los pobladores de una localidad, región o territorio en sus procesos de desarrollo. La promoción de estas condiciones de participación, gestión y articulación transita por procesos graduales en los que los pobladores van desarrollando sus habilidades y capacidades, teniendo una mejor comprensión de sí mismos, de su entorno y de los demás actores en la localidad, lo cual les posibilita una mejor interacción para la resolución de problemas concretos, así como la generación de una mayor autoestima como personas y reconocimiento del grupo frente a otros actores locales<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La capacidad para una mejor actuación está explicada por lo que denominamos “espiral del aprendizaje” el cual consiste en y está correlacionado con las tres grandes variables que señalamos para la medición de los cambios en los procesos generados en lo grupos de desarrollo (participación, gestión y articulación). El “espiral

La incidencia de la intervención de los programas gubernamentales es muy limitada en cuanto a la cobertura de la población o de las localidades. La gran mayoría de las interacciones que se realizan en el seno de alguna comunidad o localidad dependen de la actividad realizada por sus propios pobladores. De esta forma, el cambio efectivo de las condiciones de vida de las poblaciones recae principalmente en la capacidad que tienen sus propios pobladores para lograrlos. La aspiración de la política pública deberá estar centrada en la generación de las condiciones, de diferente índole<sup>19</sup>, para que florezcan dichas capacidades y se logren los cambios.

Las acciones emprendidas por los SEDIF y Sistema Municipales DIF (SMDIF) con el apoyo de los recursos del Ramo 12 gestionados mediante el SCD están alineadas a lo postulado por el plan de desarrollo nacional (2012-2018). Pues las mismas se convierten en instrumento de la política social contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de la población en localidades de alta y muy alta marginación mediante la generación de las capacidades, habilidades y conocimientos de los pobladores organizados en “grupos de desarrollo” en un proceso gradual para lograr mediante la autogestión de proyectos comunitarios, lo que estaremos denominando la “gestión comunitaria del desarrollo”.

El análisis de la operación de los últimos tres años del SCD, reconoce la limitación de la cobertura de atención con respecto al universo de las localidades existentes en el país. La cual se limita en el 2013 al 1.48% (1,589) de las 107,458 localidades reconocidas por CONAPO en 2010. Sin embargo Si se cumple con la focalización diseñada para el subprograma pues como lo señala la tabla 1, las localidades atendidas de Alta o Muy Alta marginación de acuerdo con CONAPO (2010) representan el 86.2% del universo de atención para los años 2012 y 2013. La atención a localidades de Media, Baja y Muy Baja marginación se debe, según las entrevistas realizadas con el personal del SNDIF y algunos SEDIF, a que los grupos de desarrollo se ubican en “barrios”, colonias o “asentamientos marginados y con grandes carencias” de localidades más amplias que en conjunto tienen un grado de marginación menor.

---

del aprendizaje” se caracteriza por tres tipos de capacidades: 1) PENSAMIENTO CRÍTICO-CREATIVO: la cual se define como la capacidad mental para interpretar y explicar las cosas, hechos o fenómenos, analizándolos e interrelacionándolos con otras cosas, hechos y fenómenos creando nuevas ideas. Esta capacidad lleva a los individuos al análisis de situaciones, la toma de decisiones y la planeación estratégica. 2) ACCIÓN SOCIAL: como la capacidad para realizar determinadas actividades aplicando los conocimientos y habilidades adquiridas, tanto en el hacer individual como en el social. Con esta capacidad se aplican en la realidad inmediata las estrategias preconcebidas por el grupo o el individuo. Y 3) EL DESENVOLVIMIENTO SOCIAL: o capacidad para relacionarse con otras personas que se encuentran fuera del ámbito cotidiano, con el propósito de obtener beneficios personales o colectivos y de encontrar nuevas relaciones que apoyen sus actividades (Jiménez Lozano, María Elena; 2000. Mujeres campesinas. Desarrollo personal y colectivo con la investigación acción participativa. Colegio de Postgraduados. Puebla, México)

<sup>19</sup> En especial los referidos bienes públicos, como el conocimiento, la información y la capacitación

Tabla 1.

Focalización del Subprograma Comunidad Diferente por tipo de localidad y municipio, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
<b>Localidades atendidas</b>						
Total	1,589		1,562		3,064	
Muy Alta	187	11.8%	257	16.5%	446	14.6%
Alta	1,183	74.4%	1,088	69.7%	1,720	56.2%
Media	111	7.0%	117	7.5%	367	12.0%
Baja	66	4.2%	59	3.8%	317	10.3%
Muy Baja	42	2.6%	34	2.2%	82	2.7%
No Informado	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
<b>Municipios atendidos</b>						
Total	618	25.2%	657	26.7%	830	33.8%
Muy Alta	87	14.1%	63	9.6%		
Alta	69	11.2%	194	29.4%		
Media	283	45.8%	192	29.2%		
Baja	113	18.3%	133	20.2%		
Muy Baja	66	10.7%	75	11.4%		
No Informado	0	0.0%	0	0.0%		

Nota: El Porcentaje en el total de municipios es en relación al total existente en el país (2,456).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Para la operación del SCD en 2014 se está proyectando una incidencia en alrededor de 1, 600 localidades distribuidas en los 31 estados; respetando la focalización de un porcentaje mayor al 85% en localidades de Muy Alta y Alta marginación. Pero a su vez identificando las necesidades puntuales de segmentos de la población con carencias, pero que viven en las localidades con menor índice de marginación; en una proporción de alrededor del 25% de las localidades atendidas.

El mismo análisis se puede realizar a nivel municipal. El grado de incidencia del SCD en los municipios de México es en alrededor de una cuarta parte del total. Por su parte en cuanto al grado de marginación, la incidencia en los municipios con Alta y Muy Alta marginación descendió de un 39% en 2012 a un 25.2% en 2013.

Nuevamente, en cuanto a la atención de municipios con Baja y Muy Baja marginación se debe a la presencia de localidades con mayores carencias que sobresalen en estos aspectos del resto del municipio, (29% en 2013 y 31.6% en 2012).

La operación del SCD 2014 estará presente en alrededor de 650 municipios del país de acuerdo a la tendencia actual y en coordinación con las propuestas en construcción por los SEDIF quienes son los que determinan en sus Proyecto Anual de Trabajo (PAT) el ámbito de cobertura.

#### Universo de Atención

El universo de atención del SCD comprende a 1, 621 grupos de desarrollo en el 2013; el cual se mantuvo en el mismo nivel del año anterior (1, 697 en 2012) pero representó una disminución de alrededor de mil grupo de desarrollo (1, 029 grupos menos del 2011 al 2013). La cantidad de pobladores participantes en los mismos ha sido de más de 35 mil personas

en los últimos dos años. En general se promueve un solo grupo de desarrollo por localidad, se tiene documentado que en solo 32 comunidades existe más de un grupo de desarrollo debido a las circunstancias particulares de dichos lugares, como lo extenso de la localidad o la presencia de diferentes tipos de pobladores que desean participar y las ventajas de conjuntar más de un grupo de desarrollo.

Entre los grupos más vulnerables de población están los grupos indígenas. El 27.8% de los grupos de desarrollo atendidos por el SCD en el 2013, tienen identidad indígena; esto disminuyó del año 2012 durante el cual los grupos de desarrollo indígenas representaban el 37.4%.

Es común que se identifique el trabajo del DIF, en todos sus niveles, con la promoción dirigida a las prioritariamente a las mujeres. En los últimos tres años de operación la presencia de las mujeres en los grupos de desarrollo ha sido superior al 80 por ciento, como se presenta en la tabla 2.

Tabla 2.

Universo de Atención Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
Grupos de Desarrollo	1,621		1,697		2,726	
Grupos Hablantes de Lengua Indígena	448	27.8%	584	37.4%	No disponible	
Integrantes de los Grupos de Desarrollo						
Hombres	4,874	12.7%	5,033	14.1%	9,532	17.7%
Mujeres	33,399	87.3%	30,628	85.9%	44,447	82.3%
Total	38,273		35,661		53,979	
Modalidad de los Grupos de Desarrollo						
Apertura	571	35.9%	689	44.1%	817	26.7%
Seguimiento	894	56.3%	688	44.0%	1,475	48.1%
Continuidad	149	9.4%				
Baja	6	0.4%	11	0.7%	92	3.0%
Cierre	1	0.1%	307	19.7%	622	20.3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

De acuerdo a los lineamientos de operación del SCD y bajo una lógica de proceso, se cataloga a los grupos de desarrollo de acuerdo a la fase en la que se ubican, las cuales son de *apertura* –se conforman los grupos de desarrollo, de *seguimiento y/o continuidad*- grupos de desarrollo que han recibido capacitación y están en proceso de aplicación de su plan de trabajo o están en el proceso de gestión de proyectos de diferente índole, y *cierre* –cuando el grupo de desarrollo tiene operando iniciativas gestionadas y en donde se está en condiciones para la consolidación del grupo como instancia facilitadora de la gestión comunitaria del desarrollo. Los datos de la tabla nos indican que la gran mayoría de los grupos de desarrollo se ubican en las etapas iniciales, sin embargo se requieren mayores detalles e información para poder determinar en qué medida los grupos de desarrollo que están en la etapa de seguimiento en el año 2013 son los mismos que estaban en la etapa inicial el año anterior; dado que según comentan diferentes entrevistados, cada fase de cada grupo está más o menos estandarizado a un año por fase. Es decir, se requiere fortalecer el sistema de seguimiento y generación de la información generada por el SCD incorporando variables e indicadores adecuados que nos permitan dar cuenta de estos cambios en los

grupos de desarrollo y su acción en sus localidades; nuevamente se precisa desarrollar más las variables para esta medición de *participación, gestión y articulación*.

Este aspecto –la medición de estas variables- es uno de los puntos que se deberán reforzar para el fortalecimiento del SCD como instrumento de promoción de mejoras en los grupos de desarrollo y para permitir mejorar los mecanismos de rendición de los recursos públicos utilizados en el SCD. Actualmente se tiene determinado que el apoyo que brindará el SCD a un grupo de desarrollo para transitar en su proceso de conformación-fortalecimiento-consolidación es de tres años. Al final del cual se termina la relación formal entre el programa y el grupo. A esto surge un conjunto de preguntas relacionadas con este proceso cuyas respuestas, se espera ayuden a reformular la estrategia de intervención y operación del SCD. A saber, ¿Se tiene claro cuáles serán las características que debe tener un grupo de desarrollo cuando éste se pueda decir que está consolidado y realizará su función dinamizadora en el desarrollo comunitario? ¿Cuánto dura un proceso de este tipo? ¿Cómo se mide este proceso? ¿Cuáles son las variables e indicadores que se deben establecer y medir? ¿Se realiza este proceso al interior del SCD y en coordinación con los SEDIF y SMDIF?

En los lineamientos del SCD y en sus reglas de operación se postulan algunos de los elementos a donde se orienta el programa, postulados en sus objetivos. Sin embargo, no se establece con claridad cuál sería el papel que se espera desempeñen los grupos de desarrollo en estos procesos de mejora comunitaria; se puede incidir de muchas formas, para lo cual se debe de lograr diferentes tipos y niveles de capacidades a desarrollar por parte de los mismos. Se requiere seguir trabajando en estas determinaciones, por medio de un trabajo estratégico de redefinición y concreción de impactos esperados, metas medibles, variables e indicadores, en un marco de un sistema mejorado de operación, seguimiento y evaluación para la rendición de cuentas.

En el diseño de la matriz de planificación del SCD se tienen contempladas acciones para fortalecer el sistema de medición de resultados que den respuesta a estas interrogantes.

Tabla 3.  
Contraloría Social; evaluación de la capacitación en el Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011
Contraloría Social					
Encuestas de Evaluación de la Capacitación Aplicadas	8,210	44.5%	8,477	42.7%	No disponible

Nota: El Porcentaje es en relación con las personas capacitadas

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

El grado de coordinación institucional entre los diferentes niveles del sistema DIF es adecuado, como se muestra en la información concentrada en la tabla 3; esto da cuenta sobre todo a los procesos formales de relación inicial entre las instancias. En general y de acuerdo a los testimonios levantados en las visitas, así como la revisión de documentos en las oficinas del SNDIF, los SEDIF generan su Proyecto Anual de Trabajo (PAT) y se realiza el proceso flujo de información utilizando los formatos, canales y tiempos determinados en las reglas de operación.<sup>20</sup> Este sistema de información establecido y operado

<sup>20</sup> Este flujo está descrito en la reglas de operación 2014...”En el primer trimestre del ejercicio fiscal, el SNDIF enviará vía electrónica y con Oficio a los SEDIF, los formatos de los informes cuantitativo y cualitativo que entregarán a la DGADC. El envío de los informes cuantitativos se hará con oficio de la Dirección General del SEDIF los primeros diez días naturales de los meses de julio y octubre para la primera y segunda entrega, respectivamente, así como los primeros quince días naturales del mes de diciembre para la tercera entrega. El informe cualitativo se entregará con Oficio de la Dirección General del SEDIF dentro de los primeros diez días naturales de los meses de julio y diciembre para la primera y segunda entrega respectivamente” (RO 2014)

coordinadamente con los SEDIF tiene la capacidad de generar y alimentar una base de datos más amplia en cuanto a variables e indicadores de seguimiento, pero más precisa, debido a la especificación de las variables, indicadores y formas de medición.

Dichas variables e indicadores están relacionadas con los cambios generados a partir de la incidencia del SCD en los grupos de desarrollo, sea con la participación de las promotoras, con la capacitación recibida así como con las acciones que de la misma se generen, como acciones de índoles comunitaria o la gestación y operación de proyectos sociales o productivos.

Tabla 4.  
Coordinación Institucional con Municipios para la operación del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
Municipios en coordinación						
Convenio para Operar la EIDC	532	86.1%	630	95.4%	No disponible	
Acuse de Reglas de Operación 2013	584	94.5%	648	98.6%	No disponible	
Capacitación en la EIDC	577	93.4%	654	99.5%	No disponible	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

La presencia de la promotoría dinamiza y potencia el avance de los procesos de los grupos de desarrollo. Debido entre otros aspectos a la posibilidad de mayor continuidad de alguien que facilite, articule o conduzca sobre todo en las etapas iniciales de los grupos, donde se requiere configurar la identidad entre los integrantes. La función de la promotora, la mayoría de las veces, mujer y quien es por lo general vecina de la localidad, funge como “puente” entre las mujeres del grupo, frente a la institución (DIF) e incluso frente a otras instituciones y actores locales o municipales. Es una necesidad expresada por los entrevistados que se “*requiere profesionalizar la promotoría*” en todos sus aspectos y niveles.

Tabla 5.  
Operación del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
Grupos con Constitutiva del Grupo de Desarrollo	1,619	99.9%	1,688	99.5%		
Grupos con Diagnóstico Participativo del Grupo de Desarrollo	1,594	98.3%	1,686	99.4%	2,646	97.1%
Grupos con Programa de Trabajo Comunitario	1,580	97.5%	1,651	97.3%	2,490	91.3%
Grupos de Desarrollo con Promotoría Institucional Asignada						
Estatal	1,092	67.4%	1,170	68.9%	2,648	97.1%
Municipal	1,159	71.5%	1,151	67.8%		
Comunitaria	1,119	69.0%	1,486	87.6%		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

## Cuantificación de la población objetivo

La proyección de población atendida dentro del SCD para el 2014 se presenta en la tabla siguiente, la cual se elaboró con un incremento del 15% de aumento en las personas participantes en los grupos de desarrollo y tomando en cuenta el incremento de los grupos de desarrollo según las proyección planteadas por los SEDIF. De esta forma se tiene contemplado atender a nivel nacional alrededor de 45 mil personas con los procesos de capacitación que provee el subprograma.

Tabla 6.  
Integrantes de los Grupos de Desarrollo 2012 al 2014

SEDIF	2012	2013	2014*
Aguascalientes	438	379	436
Baja California	535	608	699
Baja California Sur		268	308
Campeche	320	416	478
Coahuila	1,190	1,150	1,323
Colima	531	1,927	2,216
Chiapas	2,050	900	1,035
Chihuahua	1,578	576	662
Durango	773	794	913
Guanajuato	5,384	6,905	7,941
Guerrero	116	158	182
Hidalgo	726	1,085	1,248
Jalisco	2,812	5,009	5,760
México	1,089	1,235	1,420
Michoacán	3,455	2,497	2,872
Morelos	221	438	504
Nayarit	1,303	1,303	1,498
Nuevo León	1,795	650	748
Oaxaca	971	501	576
Puebla	1,518	987	1,135
Querétaro		545	627
Quintana Roo	294	224	258
San Luis Potosí	679	569	654
Sinaloa	1,463	947	1,089
Sonora	258	322	370
Tabasco	1,146	1,489	1,712
Tamaulipas	989	725	834
Tlaxcala	606	561	645
Veracruz	540	737	848
Yucatán	1,356	2,764	3,179
Zacatecas	1,525	1,604	1,845
<b>Totales</b>	<b>35,661</b>	<b>38,273</b>	<b>44,014</b>

\*Proyectado un 15% de incremento en la población atendida con respecto al 2013

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del SNDIF y proyección SEDIF

## Frecuencia de actualización de la población potencial y objetivo

Como se ha venido mencionando, la referencia para determinar la población potencial es la información que publican las instancias como CONAPO y CONEVAL. En la medida que éstas modifiquen sus datos de marginación y de pobreza de la población en esta medida el SCD adecuará sus datos de población potencial. Cada año, la DDC del SNDIF realiza el análisis de los informes recientes de dichas instancias para actualizar, si así es el caso, la referencia de población potencial para el subprograma.

Es importante mencionar, sin embargo, que a nivel estatal, los SEDIF tienen la capacidad de justificar la intervención localidades o municipios con grados de marginación baja o muy baja siempre y cuando justifiquen la presencia de sectores de población al interior de las localidades o municipios que tengan una situación alta de pobreza, marginación y/o vulnerabilidad y que requieran ser atendidos por el subprograma.

En cuanto a la población objetivo del SCD, cada año se actualiza el padrón de la población objetivo a partir de las propuestas de intervención justificadas en el Proyecto Anual de Trabajo (PAT) elaborado por cada SEDIF y de acuerdo al proceso abordado en la sección "Etapas de la intervención" del presente documento.

Los cambios en la población objetivo del programa deben corresponder a dos grandes consideraciones:

- A) Los avances y consolidación de los procesos de los grupos de desarrollo atendidos, de acuerdo a las etapas de los procesos grupales, cuantificados a través del sistema de medición de desempeño, como se señala más adelante. Dejando de atender directamente con los recursos del Ramo 12 a los grupos de desarrollo que lleguen a cierto nivel de consolidación y que puedan ser retomados, en el acompañamiento de sus actividades gestionadas por otras instancias públicas o de la sociedad civil
- B) Las necesidades o requerimientos particulares de atención a grupos vulnerables, en el marco de las reglas de operación del SCD determinados por las instancias estatales. A su vez, por la capacidad operativa que pueda tener el SEDIF, en coordinación con los SMDIF para la ampliación de la cobertura; lo cual está ligado a la decisión de inversión de recursos propios en el pago de la promotoría o de gestión de otros recursos.

## Diseño de la Intervención

El Subprograma Comunidad Diferente es la estrategia federal del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que impulsa la organización comunitaria y participación social a través de la formación de agentes de desarrollo y la consolidación de grupos autogestores en sus propias comunidades. Pretende que los sujetos vulnerables que atiende, obtengan herramientas de organización colectiva de manera que puedan hallar en el grupo la fuerza necesaria para su sobrevivencia y mediante ésta mejorar su calidad de vida. En otras palabras, intenta empoderar al sujeto vulnerable a través de la fuerza de la comunidad.

### Tipo de intervención

Marco de referencia sobre el Subprograma Comunidad Diferente

#### **Subprograma “Comunidad DIFerente”**

El objetivo del SCD es fortalecer los procesos de desarrollo comunitario, mediante la capacitación a Grupos de Desarrollo para la adquisición de habilidades y conocimientos de sus integrantes, haciendo posible la autogestión de proyectos comunitarios en beneficio de su localidad (RO 2014).

#### **Modelo de Acción Comunitaria**

El SCD tiene el propósito de fomentar el desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades en los integrantes de los Grupos de Desarrollo, para la gestión y el fortalecimiento de sus proyectos comunitarios, con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida en las localidades de alta y muy alta marginación, fomentando las mismas oportunidades para hombres y mujeres como generadores de condiciones de equidad y bienestar, mediante acciones de capacitación y teniendo como motor fundamental la participación activa, organizada, sistemática, decidida y comunitaria para la transformación de sus condiciones de vida.

El SCD es de naturaleza de un programa de Acción Comunitaria<sup>21</sup>, ya que tiene como motor fundamental la participación de la comunidad para la transformación de sus condiciones de vida de manera activa, organizada, sistemática, voluntaria y decidida.

De este modo el SCD comprende al desarrollo comunitario como un proceso en el que los Grupos de Desarrollo y las instituciones se vinculan de manera corresponsable y asumen el compromiso de fortalecer el capital social y humano. La finalidad de este fortalecimiento es que las personas y los grupos sean sujetos partícipes de su propio desarrollo, que a través del conocimiento de su entorno participen en el cambio de las condiciones que impactan negativamente su calidad de vida, determinando ellos mismos su propia visión de futuro.

El SCD busca detonar “procesos” que provengan de las reflexiones de la comunidad misma que habita las localidades donde opera. No debe ser en ningún momento la implementación vertical de acciones planteadas desde agentes externos.

Por el contrario, el SCD concuerda con un enfoque de empoderamiento en que la participación de las personas beneficiadas sea como “co-productores, con autoridad y

---

<sup>21</sup> Úcar Martínez, Xavier et. al. (2006) “Miradas y diálogos en torno a la acción comunitaria” España: Editorial Grao.

control sobre las decisiones y los recursos”<sup>22</sup>. Se ha señalado la necesidad de que los gobiernos establezcan maneras para recolectar información acerca de las prioridades y preferencias de las personas, y en este sentido Comunidad DIFerente se lo propone.

El empoderamiento implica, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano en 2010, es un concepto fundamental del enfoque de capacidades, ya que hace hincapié en las facultades de individuos o grupos de personas para formular, involucrarse y beneficiarse de los procesos de desarrollo en medida que implica “el aumento de poder de las personas para generar cambios”<sup>23</sup>.

### **Gestión Comunitaria del Desarrollo**

Es frecuente utilizar el término de autogestión para señalar una de las principales características del desarrollo sustentable que se quiere promover. Sin embargo como lo sugiere Salgado (2010)<sup>24</sup> se suele limitar el concepto a la capacidad de toma las decisiones por parte de los propios involucrados quienes realizan y dirigen los trámites o procesos y para ello requieren habilidades que les permitan transformar una realidad, omitiendo el proceso de desarrollo entendido como la planeación de un futuro común, y aunque conlleva una filosofía de bienestar no significa que se estructuren las prácticas hacia un rumbo o directriz y que se piensen como entretrejidas.

En este sentido para el abordaje de los procesos de organización comunitaria se propone el uso del término gestión comunitaria del desarrollo que hace hincapié en la articulación de productos bajo una planeación o directriz establecida por la propia comunidad. La diferencia entre ambas radica que la autogestión se centra en quiénes dirigen el proceso y sus habilidades, mientras que la segunda además de estos puntos, recupera la visión y la configuración de las prácticas. (Salgado 2010)

El SCD busca impulsar el paso del padecimiento de una carencia a la apropiación de la posibilidad de transformarla, el desarrollo de acciones por medio de las cuales una comunidad tome o recupere el control de los procesos que la determinan y la afectan, la generación de un cambio de actitudes en el que las y los integrantes de las comunidades se conciben a sí mismos como sujetos activos en la construcción de su propio futuro con la finalidad de mejorar su calidad de vida. Esto significa un acceso incluyente y real de las personas a las decisiones que les afectan y a las que consideran importantes.

Tras la implementación continuada de Comunidad DIFerente, la generación de una sólida estructura de organización comunitaria cuyos integrantes se reconozcan a sí mismo como agentes que conduzcan las deliberaciones y decisiones sobre cualquier problema que les afecte, abonará al mantenimiento sostenido y a largo plazo de la gestión comunitaria del desarrollo.

La gestión comunitaria organizada amplía la libertad de elección y acción para determinar la propia vida, bajo la premisa de que “las comunidades organizadas tienen más posibilidades de hacer escuchar sus voces y de que se cumplan sus demandas”<sup>25</sup>. Las propias

---

<sup>22</sup> World Bank (2002). “Empowerment and Poverty Reduction. A Source Book” EEUU: World Bank.

<sup>23</sup> PNUD (2010). *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/>

<sup>24</sup> Salgado, Luz Elena. Autogestión comunitaria en programa de desarrollo social Comunidad Diferente en Nuevo León y Baja California 2008-2010. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana BC. 2010

<sup>25</sup> World Bank (2002). “Empowerment and Poverty Reduction. A Source Book” EEUU: World Bank.

comunidades “gestionarán el bienestar de sus miembros en educación, salud y cultura, impulsados por la organización comunitaria” (Salgado, 2010)<sup>26</sup>.

El SCD se fundamenta en los siguientes principios transversales que de manera particular se estarán aplicando y promoviendo en las acciones del SDC y que deberán estar siempre presentes durante el ejercicio, y son:

- a) Derechos Humanos;
- b) Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- c) Perspectiva de Género, y
- d) Transparencia y Rendición de Cuentas.

El SDC se orienta metodológicamente con los siguientes criterios mínimos que deberán caracterizar las acciones en su implementación y que promoverán la formación humana individual y comunitaria, así como la participación ciudadana, y son:

- **La organización comunitaria para la autogestión.** Para impulsar procesos de cohesión entre las y los integrantes de una comunidad, que motiven su colaboración para organizarse y formarse con la finalidad de dar continuidad y sustento a las acciones de beneficio colectivo.
- **La adquisición de conocimientos y habilidades.** “Comunidad DIFerente” tiene la finalidad de poner en marcha un proceso sostenible en el tiempo para profundizar cualitativamente en la transferencia de herramientas que permanezcan y logren catalizar cambios a corto, mediano y largo plazo en las localidades de la cobertura del programa.
- **La integralidad de la vida comunitaria.** La vida comunitaria es multidimensional, tal como la marginación y la pobreza, por lo que no es posible limitar la acción comunitaria a un área de atención única, ya que las necesidades están encadenadas unas con otras.

Este Modelo de Acción Comunitaria “Comunidad DIFerente” incorpora cinco ámbitos mínimos e integrales de atención en la realización del SDC, que son los siguientes:

- **Seguridad Alimentaria.-** Acciones encaminadas a propiciar que las familias y comunidades generen condiciones sustentables para mejorar la producción, acceso y consumo de alimentos de calidad.
- **Fomento de la salud.-** Acciones para contribuir al bienestar individual, familiar y comunitario, con base en un equilibrio biológico y psicosocial.
- **Promoción de la educación.-** Acciones para fortalecer el conocimiento y las habilidades de los miembros de la comunidad.
- **Fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria.-** Acciones que promuevan la producción, el ingreso, el empleo, la comercialización, el autoconsumo, el ahorro y la eficiente administración de los recursos financieros familiares y comunitarios.
- **Mejoramiento de la vivienda y la comunidad.-** Acciones dirigidas a lograr que las personas cuenten con una vivienda que les permita habitar en condiciones de higiene, salud y seguridad, así como con servicios públicos y de esparcimiento.

---

<sup>26</sup> Salgado, Luz Elena. Autogestión comunitaria en programa de desarrollo social Comunidad Diferente en Nuevo León y Baja California 2008-2010. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales. El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana BC. 2010

## El Desarrollo de las Capacidades de los pobladores, eje central del SCD

La proyección para el 2014 de los temas de capacitación a desarrollar con los grupos de desarrollo se espera que mantengan un comportamiento parecido al de los dos años anteriores. Destacando las capacitaciones orientadas a fortalecer a los grupos en los temas organizativos y el acceso a servicios de diferente índole.

En cuanto a los temas relacionados con la generación de ingresos, si bien solo representan alrededor del 8% en años pasados, según la tabla 7, son los que por proporción generan la mayor cantidad relativa de iniciativas o proyectos gestionados por los pobladores con diferentes instancias públicas, con alrededor del 20 al 27 % según la tabla 8.

Tabla 7.

Desarrollo de Capacidades por medio de la Capacitación en el Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
<b>Capacitaciones Otorgadas mediante Recurso de Ramo 12</b>						
Vertiente 1 (Fortalecimiento a la Organización)	2,488	57.6%	1,166	27.2%		
Vertiente 2 (Acceso a recursos y Servicios)	906	21.0%	1,995	46.5%		
Vertiente 3 (Generación de Ingresos)	378	8.7%	336	7.8%		
Vertiente 4 (Administración de Proyectos Productivos)	179	4.1%	152	3.5%		
Vertiente 5 (Emergencias)	78	1.8%	198	4.6%	832	26.7%
Vertiente 6 (Orientación Alimentaria)	293	6.8%	443	10.3%		
<b>Total de Capacitaciones Otorgadas</b>	<b>4,322</b>		<b>4,290</b>		<b>3,114</b>	
<b>Personas Capacitadas</b>						
Hombres	2,818	15.3%	2,534	12.8%	2,438	25.6%
Mujeres	15,623	84.7%	17,330	87.2%	11,041	24.8%
<b>Total</b>	<b>18,441</b>	<b>48.2%</b>	<b>19,864</b>	<b>55.7%</b>	<b>13,479</b>	<b>43.2%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Tabla 8.

Gestión de Proyectos a partir de la implementación del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
<b>Proyectos Gestionados</b>						
Seguridad Alimentaria	1,297	33.5%	856	28.8%	2,108	36.9%
Acceso a la Educación	398	10.0%	375	12.6%		0.0%
Promoción de la Salud	510	13.2%	376	12.7%	1,029	18.0%
Mejoramiento de la Comunidad y la Vivienda	906	23.4%	540	18.2%	1,422	24.9%
Fortalecimiento de la Economía Familiar y Comunitaria	773	20.0%	825	27.8%	1,150	20.1%
<b>Total de Proyectos derivados de las acciones de la EIDC</b>	<b>3,884</b>		<b>2,972</b>		<b>5,709</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Dimensiones a tomar en cuenta en la medición del desempeño; participación, gestión y articulación

De acuerdo a evaluaciones anteriores, se encontró que el SCD, sí produce formas de participación activas lo mismo que capacidades o habilidades básicas necesarias para una gestión comunitaria. Sin embargo, estos resultados alcanzan sus puntos máximos en un corto plazo y sus cambios se observan como reflejo de la presencia del promotor. Lo anterior cuestiona la permanencia de los logros del programa de manera autónoma en estas dimensiones, ya que la participación y gestión de los grupos tiende a concentrarse en pocas personas sin la presencia del promotor. (Salgado 2010).

Con respecto a la articulación de los resultados de participación y gestión promovida por las capacitaciones en los grupos de desarrollo, ésta no se debe de quedar solo en el establecimiento de un plan comunitario de desarrollo, sino más bien a poder realizar actividades que promueven la colaboración más amplia en la localidad y que impulsen iniciativas y/o proyectos que intenten mejorar la economía personal o mitigar condiciones de vulnerabilidad de los habitantes.

Lo anterior permite establecer que si bien el programa Comunidad DIFerente ayuda a la población marginada al promover valores de solidaridad y autoayuda, su incidencia es baja en cuanto a la articulación de un desarrollo territorial en zonas marginadas. En otras palabras, si bien la organización local que genera se dirige a actividades que mitigan la pobreza y reducen la vulnerabilidad de los beneficiarios, esto no se traslada a prácticas de mayor alcance que puedan establecerse como propuestas estructuradas que sirvan de guía a las autoridades locales para mejorar las condiciones locales.

En este sentido la estrategia posibilita el cambio de actitud y brinda herramientas para que la población enfrente los efectos devastadores de la pobreza de manera conjunta, pero es limitada la incidencia en la promoción de un desarrollo territorial para cambiar de fondo las circunstancias que generan la marginación.

#### Lo que se mide se puede mejorar

Las tendencias en la política pública en el país tienen como uno de sus ejes centrales, la necesidad de mejorar la medición de resultados de sus intervenciones. Las ventajas de la medición de resultados son múltiples, entre estas destacamos dos: la posibilidad de una mejor rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, así la capacidad de ir adaptando las estrategias operativas para estar acordes a la realidad donde se implementa el programa y de esta forma eficientizar el logro de resultados e impactos positivos en los territorios para una mejor calidad de vida de los pobladores que ahí residen. El medio para posibilitar esto, es un sistema adecuado de medición de resultados, de seguimiento con indicadores de desempeño y con un punto de partida bien determinado.

Para el caso del SCD, donde el objetivo es lograr mejoras en las localidades a través del cambio de habilidades, conocimientos y capacidades de los grupos de desarrollo, mediante la capacitación otorgada a los grupos de desarrollo. Es necesario precisar y dar seguimiento a aquellas habilidades que permiten observar en los grupos de desarrollo su unidad, su desempeño y su impacto. Para esto, las variables a desagregar para cualificar a los procesos de cambio de los mismos son: la participación, la gestión y la articulación

Utilizando las definiciones propuestas por Salgado (2010:125) tenemos que:

*“por participación se entenderá la colaboración de individuos para alcanzar objetivos que ellos mismos han definido... Por formas de gestión el conjunto de diligencias para desarrollar un proceso o lograr un producto en donde se asume capacidad para generar procesos de transformación de la realidad así como dirección y ejercicio de liderazgo. Y por articulación, la*

*consistencia entre los objetivos de los proyectos comunitarios y las necesidades compartidas de los individuos, la lógica de las acciones como estrategias para el logro de la meta planeada y la incidencia de éstas en procesos más amplios...”.*

La operación del SCD, como se verá en el siguiente apartado, tiene un sistema implementado de flujo de información para el seguimiento del PAT. A este sistema se le integrará los instrumentos adecuados para dar cuenta con los cambios que van sucediendo en campo; a nivel de los grupos de desarrollo y sus localidades. En el presente ciclo se estará trabajando la configuración de este sistema de medición, a partir de la matriz de indicadores expuesta en este documento.

### **Etapas de la intervención**

Este apartado se abordará desde dos niveles de intervención del Subprograma. La primera, desde la óptica institucional y que da cuenta de la dinámica operativa anualizada acotada por los lineamientos descritos en las reglas de operación. La segunda, desde la perspectiva de los procesos grupales potencializados por el SCD con los pobladores en sus localidades.

### **Operación anual del SCD**

Los recursos del SCD son subsidios federales del Ramo 12 para financiar capacitaciones dirigidas a Grupos de Desarrollo propuestos por los SEDIF, que para fines de su aplicación y fiscalización no pierden su carácter federal; por lo que su aplicación se ajustará a lo establecido en los artículos, 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como 175 y 176 de su Reglamento. Estos recursos deben ser utilizados únicamente en la operación del Programa, de conformidad con las disposiciones aplicables, las presentes Reglas de Operación y los Convenios de Coordinación respectivos.

La instancia normativa es el SNDIF a través de la DGADC y será la instancia que interpretará y definirá cualquier aspecto operativo sin perjuicio de las disposiciones aplicables en la materia. Por su parte, las instancias ejecutoras del SCD son los SEDIF. Las atribuciones de ambas instancias son las siguientes:

#### **SNDIF**

- Normar la operación del SCD a través de la emisión de Reglas de Operación.
- Dar seguimiento a la operación del SCD a través de la concentración de informes, visitas de seguimiento y reuniones nacionales de trabajo con los SEDIF.
- Dar asesoría de la operación del SCD al personal de los SEDIF vía telefónica, electrónica y/o por medio de visitas de seguimiento.
- Dar a conocer las Reglas de Operación del SCD a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### **SEDIF**

- Atender las observaciones y recomendaciones emitidas por el SNDIF.
- Cumplir en tiempo y forma con las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación de este Subprograma y en los instrumentos que se suscriban para este propósito.
- Utilizar los subsidios exclusivamente para el objeto del convenio y conforme al PAT aprobado por la DGADC.
- Proporcionar oportunamente la información solicitada por el SNDIF para operar y dar seguimiento al SCD.

- Proporcionar oportunamente la información solicitada por otras instancias facultadas para vigilar o fiscalizar la operación del SCD.
- Observar la normativa federal aplicable.
- Dar a conocer las Reglas de Operación del SCD a los SMDIF

A continuación se abordan las grandes etapas involucradas en la operación anual del SCD.

### **A) Inicio de operación.**

Con la publicación de las Reglas de Operación en el Diario Oficial de la Federación, se asesora de la operación del SCD al personal responsable en los SEDIF a partir del Modelo de Acción Comunitaria señalado anteriormente.

El SEDIF elabora su PAT de acuerdo a los lineamientos provistos por el SNDIF, el cual deberá ser entregado a más tardar el 17 de febrero del año en curso y será aprobado por el SNDIF de acuerdo al procedimiento descrito en el Anexo 1 y cuyos elementos contiene:

- Diagnóstico Exploratorio.** Es un ejercicio analítico realizado por el SEDIF que constata las condiciones de marginación de las localidades, con el fin de establecer y justificar su cobertura, misma que será donde se constituirán los Grupos de Desarrollo que serán capacitados con recurso del SNDIF en el ejercicio, de acuerdo a los resultados publicados por el CONAPO de su "Índice de Marginación a nivel localidad 2010".
- Conformación del Grupo de Desarrollo,** en Asamblea Comunitaria, a través de un Acta Constitutiva y organizado en comisiones de trabajo, por ámbito de atención.
- Diagnóstico Participativo.** Es el primer ejercicio de reflexión que hace el Grupo de Desarrollo, basado en un conjunto de técnicas de planeación y priorización participativo. Sirve para identificar y priorizar las principales problemáticas de su comunidad y de las necesidades de capacitación que tienen como Grupo, a partir de los cinco ámbitos mínimos e integrales de atención del SCD. Es el instrumento primordial de planeación para la toma de decisiones a partir del cual el Grupo estará en condiciones de definir alternativas para la mejora de su calidad de vida.
- Programa de Trabajo Comunitario.** Surge a partir del Diagnóstico Participativo y sirve para guiar la puesta en marcha de acciones y capacitaciones que solucionen las problemáticas identificadas.

El conjunto de actividades de esta fase para la construcción del PAT Estatal son realizadas por los SEDIF en coordinación con los SMDIF. El trabajo ejecutado a nivel localidad y con los grupos de Desarrollo es facilitado por el equipo de promotoría estatal conjuntamente con el equipo de promotoras municipales, y en su caso, comunitarias.

El PAT, además deberá incluir una priorización de territorios a intervenir y determinación de las capacitaciones a realizar en el ejercicio a partir de la demanda de necesidades en los grupos de desarrollo y como propuesta de parte del SEDIF. Es importante señalar que las capacitaciones deberán estar dirigidas únicamente a las y los integrantes de los Grupos de Desarrollo.

El documento del PAT deberá describir los mecanismos de seguimiento, señalando la responsabilidad de cada instancia involucrada. La forma de coordinación con los SMDIF así como con otras instancias públicas o las organizaciones de la sociedad civil con las que el SEDIF se vinculará en el ejercicio para fortalecer el trabajo de los Grupos de Desarrollo, en el marco de la integralidad de SCD. Complementariamente se debe señalar el tipo de convenio establecido con cada una de las mismas.

Los dos últimos elementos que deberá tener el PAT son los mecanismos de evaluación y las acciones de contraloría social. Para lo primero, se debe enlistar y describir en qué consistirán

los mecanismos de evaluación que el SEDIF implementará en el ejercicio para evaluar el impacto de las capacitaciones programadas, indicando la periodicidad de su levantamiento y los responsables a cargo. Como contraloría social se entiende al mecanismo de participación de la sociedad en el ejercicio de los recursos públicos, de manera que se constituya como una práctica de transparencia y rendición de cuentas coordinada por los ejecutores de los programas sociales que reciben recursos de la federación. Deberá operarse de acuerdo al Esquema, la Guía Operativa y el Programa Anual de Trabajo de Contraloría Social emitidos por el SNDIF. Por lo que el SEDIF deberá formar un Comité de Validación, necesario para la obtención de recurso federal para la implementación del SCD, señalando las formas y tiempos para levantar las Encuestas de Evaluación de la Capacitación Aplicadas.

## **B) Establecimiento de Convenios y Radicación de Recursos.**

Durante esta etapa se aprueban los PAT enviados por los SEDIF, se establecen los convenios de colaboración SNDIF-SEDIF y se realiza la radicación de los recursos para la ejecución de las capacitaciones. Los grandes pasos a seguir son:

- i. Se reciben los PAT de los Estados en la DGAC del SNDIF antes del 17 de febrero
- ii. En un lapso de 32 días hábiles, la DGAC del SNDIF, y de acuerdo al procedimiento establecido, aprueban el PAT del SEDIF
- iii. En los siguientes 30 días se suscribe el convenio de coordinación con el SEDIF
- iv. Se Radican los recursos en sola exhibición, conforme a lo establecido en el Convenio de Coordinación y de acuerdo con la programación presupuestaria

## **C) Ejecución del presupuesto y Seguimiento de la operación.**

Los SEDIF son los responsables de la ejecución de los recursos; tomando en cuenta:

- Su aplicación deberá ser dentro de la vigencia del Convenio de Coordinación y de los límites de los calendarios financieros actualizados, respetando el principio de anualidad y las disposiciones federales normativas aplicables
- Lo señalado por el Convenio de Coordinación que suscriban con el SNDIF y demás normativa aplicable, debiendo mantener la comprobación de los gastos a disposición de las instancias correspondientes, por un periodo mínimo de cinco años
- Los SEDIF comprobarán el ejercicio de los recursos según lo establecido en la normativa aplicable

El SEDIF ejecuta las capacitaciones a los Grupos de Desarrollo con los proveedores contratados para tales fines. Levanta la información correspondiente a la Contraloría Social y manda informes a la DGADC del SNDIF de acuerdo al flujo descrito en las reglas de operación...*"En el primer trimestre del ejercicio fiscal, el SNDIF enviará vía electrónica y con Oficio a los SEDIF, los formatos de los informes cuantitativo y cualitativo que entregarán a la DGADC. El envío de los informes cuantitativos se hará con oficio de la Dirección General del SEDIF los primeros diez días naturales de los meses de julio y octubre para la primera y segunda entrega, respectivamente, así como los primeros quince días naturales del mes de diciembre para la tercera entrega. El informe cualitativo se entregará con Oficio de la Dirección General del SEDIF dentro de los primeros diez días naturales de los meses de julio y diciembre para la primera y segunda entrega respectivamente"*

La DDC otorgará la asesoría a los SEDIF para su debido llenado como parte del seguimiento al SCD.

El sistema de seguimiento del programa para el cumplimiento de las Reglas de Operación y del PAT estatal estará a cargo de la DGADC, a través de la DDC, realizando visitas a los SEDIF y de la recepción y concentración de los informes solicitados a los SEDIF, así como a través de las reuniones nacionales de trabajo con los SEDIF que se celebren durante el ejercicio.

#### Etapas de los Procesos Grupales

El tiempo para la consolidación de un proceso de un grupo de desarrollo requiere más tiempo que un ejercicio presupuestario. El SCD tiene señalado tres grandes etapas en las que se ubican los grupos de desarrollo atendidos.

**Grupos de apertura;** se conforma el grupo, establecen su plan de trabajo comunitario y en todo caso, reciben las primeras capacitaciones con los recursos del ramo 12. Primer año.

**Grupos de seguimiento y/o continuidad;** grupos de desarrollo que han recibido capacitación y están en proceso de aplicación de su plan de trabajo o están en el proceso de gestión de proyectos de diferente índole. A partir del segundo año y deberá durar al menos dos años de acuerdo al sistema de medición de indicadores de desempeño del grupo.

**Grupos de Cierre;** el grupo de desarrollo tiene operando iniciativas gestionadas y en donde se está en condiciones para la consolidación del grupo como instancia facilitadora de la gestión comunitaria del desarrollo. Por lo general es a después del tercer año, pero deberá ser de acuerdo al grado de consolidación del grupo y a través del sistema de medición de indicadores de desempeño; se sugiere que sea en el quinto año.

Los datos de la tabla 9 nos indican que la gran mayoría de los grupos de desarrollo se ubican en las etapas iniciales. Para el año 2014 se espera que se aperturen alrededor de un 15% más de nuevos grupos, para ampliar el SCD, sin embargo se requerirá focalizar el trabajo en los grupos de desarrollo que vienen participando en el subprograma de tal forma que se promueva la consolidación de los mismos como agentes de cambio al interior de sus localidades. Complementario a esto se requiere fortalecer el sistema de seguimiento y generación de la información generada por el SCD incorporando variables e indicadores adecuados que nos permitan dar cuenta de estos cambios en los grupos de desarrollo y su acción en sus localidades. La propuesta se centra en desarrollar los mecanismos e instrumentos para medir el cambio en las variables e indicadores de *participación, gestión y articulación*, como parte del sistema de medición del desempeño de los grupos.

Tabla 9.  
 Universo de Atención Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

Año de Operación	2013		2012		2011	
Modalidad de los Grupos de Desarrollo						
Apertura	571	35.9%	689	44.1%	817	26.7%
Seguimiento	894	56.3%	688	44.0%	1,475	48.1%
Continuidad	149	9.4%				
Baja	6	0.4%	11	0.7%	92	3.0%
Cierre	1	0.1%	307	19.7%	622	20.3%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Subprograma Comunidad Diferente, años 2011 al 2013

### Previsiones para la integración y Operación del Padrón de Beneficiarios

La generación de los padrones de beneficiarios es responsabilidad de los SEDIF. Cada año se actualiza el padrón de la población objetivo a partir de las propuestas de intervención justificadas en los PAT enviados al SNDIF. Estos padrones se construyen utilizando como referencia la información que publica la CONAPO en cuanto a las localidades y/o municipios con situación de marginación, además del cruce de las prioridades estatales para la atención de grupos vulnerables particulares, de la información de los diagnósticos exploratorios y de los resultados del ejercicio anterior.

Los cambios en la población objetivo del programa deben corresponder a dos grandes consideraciones:

- A) Los avances y consolidación de los procesos de los grupos de desarrollo atendidos, de acuerdo a las etapas de los procesos grupales, cuantificados a través del sistema de medición de desempeño, como se señala más adelante. Dejando de atender directamente con los recursos del Ramo 12 a los grupos de desarrollo que lleguen a cierto nivel de consolidación y que puedan ser retomados, en el acompañamiento de sus actividades gestionadas por otras instancias públicas o de la sociedad civil
- B) Las necesidades o requerimientos particulares de atención a grupos vulnerables, en el marco de las reglas de operación del SCD determinados por las instancias estatales. A su vez, por la capacidad operativa que pueda tener el SEDIF, en coordinación con los SMDIF para la ampliación de la cobertura; lo cual está ligado a la decisión de inversión de recursos propios en el pago de la promotoría o de gestión de otros recursos.

## Matriz de Indicadores

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METODO DE CALCULO	SUPUESTOS	FUENTES DE VERIFICACIÓN	FRECUENCIA DE MEDICION
<b>FIN</b>					
Menores índices de pobreza y marginación en comunidades atendidas por el SCD, donde la población obtiene un mejor acceso a la alimentación, servicios básicos y de salud, a buena vivienda, oportunidades de ingreso y educación limitando el círculo vicioso de pobreza, vulnerabilidad y mala calidad de vida	<p>No. De comunidades atendidas por el SCD que mejoran su índice de marginación en los municipios donde incide el SCD</p> <p>% de disminución en el nivel de marginación de la población en la localidades</p>	<p>Número de comunidades atendidas por el SCD que presentan mejoría en sus índices de marginación</p> <p>Nivel de marginación actual menos el nivel de marginación anterior/ Nivel de marginación anterior</p>	<p>Inversión eficaz de los recursos del SCD gestionados por los SEDIF.</p> <p>Alta participación de las población con el apoyo de las autoridades en la gestión de recursos para sus localidades</p>	<p>CONEVAL, CONAPO Evaluación del SCD Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF Informes Cualitativos del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p>	Anual
<b>PROPÓSITO</b>					
Incrementar las capacidades que tienen las familias y las localidades para mejorar sus condiciones de vida contribuyendo a la disminución de su vulnerabilidad presente y futura	<p>Porcentaje de familias que mejoran sus condiciones de vida a partir de acciones detonadas con el SCD</p> <p>Porcentaje de localidades que disminuyen los factores de vulnerabilidad debido a las acciones del SCD</p>	<p>Número de familias que mejoran sus condiciones de vida en el año actual/ Total de número de familias que participan en el SCD en el año X100</p> <p>Número de localidades que disminuyen los factores de vulnerabilidad en el año actual/ Total de número de localidades que participan en el SCD en el año X100</p>	<p>Efectiva implementación de las acciones del SCD</p> <p>Efectiva coordinación de las instancias involucradas (SNDIF, SEDIF, SMDIF y otras dependencias) para la aplicación de las acciones de desarrollo</p> <p>Los presupuestos gestionados se ejercen eficazmente</p>	<p>CONEVAL, CONAPO Evaluación del SCD Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF Informes Cualitativos del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p>	Anual

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METODO DE CALCULO	SUPUESTOS	FUENTES DE VERIFICACIÓN	FRECUENCIA DE MEDICION
<b>COMPONENTES</b>					
Los pobladores satisfacen de mejor manera sus necesidades a partir del uso y aprovechamiento más amplio y eficaz de los recursos con los que cuentan.	<p>Porcentaje de pobladores participantes en el SCD que mejoran la satisfacción de sus necesidades</p> <p>Incremento en el grado de satisfacción de las necesidades de los pobladores participantes en el SCD</p>	<p>Número de pobladores participantes en el SCD que mejoran la satisfacción de sus necesidades/ Número total de pobladores participantes en el SCD x100</p> <p>Grado de satisfacción de las necesidades en el año actual- grado de satisfacción de las necesidades año anterior</p>	<p>Efectiva implementación de las acciones del SCD</p> <p>Efectiva coordinación de las instancias involucradas (SNDIF, SEDIF, SMDIF y otras dependencias) para la aplicación de las acciones de desarrollo</p> <p>Alta participación de los pobladores en la realización de las acciones</p> <p>Levantamiento de la propuesta integral de desempeño y de evaluación</p> <p>Los presupuestos gestionados se ejercen eficazmente</p>	<p>CONEVAL, CONAPO</p> <p>Evaluación del SCD</p> <p>Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p> <p>Informes Cualitativos del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p>	Anual
La población accede y aprovecha ampliamente los apoyos públicos con un enfoque de desarrollo autogestivo con una visión de largo plazo y de acuerdo a sus necesidades y condiciones.	<p>Porcentaje de grupos de desarrollo que implementan al menos una iniciativa o proyecto</p> <p>No. de iniciativas o proyectos con financiamiento gestionado</p> <p>No. de grupos de desarrollo consolidados como gestores de la comunidad</p>	<p>Número de grupos de desarrollo del SCD que implementan al menos una iniciativa o proyecto/ Número total de grupos de desarrollo participantes en el SCD x100</p> <p>Número de iniciativas o proyectos con financiamiento gestionado en el año actual – número de iniciativas del año anterior</p> <p>Número de grupos de desarrollo con un grado de consolidación alto en el año actual- número de grupos de desarrollo con un grado de consolidación alto del año anterior</p>	<p>Efectiva implementación de las acciones del SCD</p> <p>Efectiva coordinación de las instancias involucradas (SNDIF, SEDIF, SMDIF y otras dependencias) para la aplicación de las acciones de desarrollo</p> <p>Alta participación de los pobladores en la realización de las acciones</p> <p>Levantamiento de la propuesta integral de desempeño y de evaluación</p> <p>Los presupuestos gestionados se ejercen eficazmente</p>	<p>Evaluación del SCD</p> <p>Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p> <p>Informes Cualitativos del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p> <p>Sistema de contraloría social</p>	Anual

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METODO DE CALCULO	SUPUESTOS	FUENTES DE VERIFICACIÓN	FRECUENCIA DE MEDICION
Los problemas y necesidades de las familias y de la comunidad se atienden de manera colectiva con una idea común y organizada.	<p>No. de grupos de desarrollo implementando con un plan estratégico de desarrollo comunitario</p> <p>Incremento en el número de pobladores involucradas en acciones colectiva para beneficio de sus localidades</p> <p>Incremento de las acciones comunes gestionadas en la comunidad</p>	<p>Número de grupos de desarrollo implementando un plan estratégico / Número de grupos de desarrollo atendidos x100</p> <p>Número de pobladores involucrados en acciones colectivas en el año actual - Número de pobladores involucrados en acciones colectivas en el año anterior</p> <p>Número de acciones comunes gestionadas en la comunidad en el año actual – número de acciones comunes gestionadas en el año anterior</p>	<p>Efectiva implementación de las acciones del SCD</p> <p>Efectiva coordinación de las instancias involucradas (SNDIF, SEDIF, SMDIF y otras dependencias) para la aplicación de las acciones de desarrollo</p> <p>Alta participación de los pobladores en la realización de las acciones</p> <p>Levantamiento de la propuesta integral de desempeño y de evaluación</p> <p>Los presupuestos gestionados se ejercen eficazmente</p>	<p>Evaluación del SCD</p> <p>Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma “Comunidad DIFerente” de los SEDIF</p> <p>Informes Cualitativos del Subprograma “Comunidad DIFerente” de los SEDIF</p> <p>Sistema de contraloría social</p>	Anual
Los pobladores cuentan con las capacidades (técnicas productivas, organizativas y de gestión) que les permiten atender sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, economía y de educación.	<p>Eficiencia en el número de capacitaciones otorgadas a Grupos de Desarrollo</p> <p>% de grupos de desarrollo que recibe capacitación del SCD</p> <p>Incremento en los grupos de desarrollo que aplican las capacidades desarrolladas en iniciativas y/o proyectos derivados de su trabajo de gestión.</p> <p>Incremento en el número de iniciativas o proyectos gestionados</p>	<p>Número de capacitaciones otorgadas/ número de capacitaciones programadas</p> <p>Número de grupos de desarrollo que recibe capacitación en el año/ total de grupos de desarrollo participando en el SCD en el año</p> <p>Número de grupos que aplican sus capacidades adquiridas en el año actual- número de grupos que aplican sus capacidades adquiridas en el año anterior</p> <p>Número de iniciativas o proyectos gestionados en el año actual- número de iniciativas o proyectos gestionados en el año anterior</p>	<p>Efectiva implementación de las acciones del SCD por parte de los capacitadores</p> <p>Efectiva coordinación de las instancias involucradas (SNDIF, SEDIF, SMDIF)</p> <p>Alta participación de los pobladores en las capacitaciones</p> <p>Levantamiento de la propuesta integral de desempeño y de evaluación</p>	<p>Evaluación del SCD</p> <p>Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma “Comunidad DIFerente” de los SEDIF</p> <p>Informes Cualitativos del Subprograma “Comunidad DIFerente” de los SEDIF</p> <p>Sistema de contraloría social</p> <p>Entrevistas de contraloría social</p>	Anual

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	METODO DE CALCULO	SUPUESTOS	FUENTES DE VERIFICACIÓN	FRECUENCIA DE MEDICION
El nivel de incidencia, generación de resultados e impacto en los beneficiarios atendidos aumenta, debido que los esquemas de planeación, seguimiento y evaluación son flexibles y completos, originando que los programas de apoyo son más eficientes y eficaces.	<p>Porcentaje de acciones realizadas de planeación, seguimiento y evaluación realizadas durante la operación del SCD que se derivan del sistema de planeación estratégica y evaluación construida</p> <p>Número de grupos de desarrollo a los que se les da seguimiento utilizando el sistema de evaluación</p> <p>Número de acciones de acompañamiento y seguimiento por parte de las instancias (SNDIF, SEDIF)</p>	<p>Número de acciones realizadas derivadas del sistema de planeación estrategia/Total de número de acciones realizadas en el SCD en el año</p> <p>Número de grupos con acciones de acompañamiento según el sistema de evaluación</p> <p>Número de acciones de acompañamiento por parte del SNDIF y SEDIF</p>	<p>Efectiva implementación de las acciones del SCD por parte de los capacitadores</p> <p>Efectiva coordinación de las instancias involucradas (SNDIF, SEDIF, SMDIF)</p> <p>Alta participación de los pobladores en las capacitaciones</p> <p>Levantamiento de la propuesta integral de desempeño y de evaluación</p>	<p>Documento de planeación estratégica y sistema de evaluación del SCD</p> <p>Informes Cuantitativos de Ramo 12 - Capacitaciones del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p> <p>Informes Cualitativos del Subprograma "Comunidad DIFerente" de los SEDIF</p> <p>Sistema de contraloría social</p> <p>Evaluación del SCD</p>	Anual

## Presupuesto

### Fuentes de Financiamiento

La fuente presupuestaria para el Subprograma Comunidad Diferente proviene del Ramo 12 de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

De acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 (PEF 2014) donde se establece que:

“Con fundamento en el párrafo cuarto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Salud y el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud y de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, la Secretaría de Salud es una Dependencia del Gobierno Federal, responsable de garantizar el derecho a la protección de la salud mediante la rectoría estratégica del Sistema Nacional de Salud, de la conducción y prestación de servicios de salud a la persona y a la comunidad, de la generación de recursos para la salud y de la protección social en salud para toda la población Mexicana, en concurrencia con las entidades federativas y a través de la coordinación de los esfuerzos de las diversas instituciones de seguridad social del país, con el fin de contribuir a un desarrollo humano justo, incluyente y sustentable, mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido y el acceso universal a servicios integrales y de alta calidad que satisfagan las necesidades y respondan a las expectativas de la población, al tiempo que ofrece oportunidades de avance profesional a los prestadores, en el marco de un financiamiento equitativo, un uso honesto, transparente y eficiente de los recursos y una amplia participación ciudadana”. (PEF 2014)

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 (PEF 2014)<sup>27</sup> establece una asignación de 130 mil 264.8 millones de pesos (mdp) para el Ramo 12; este monto se distribuye entre 37 programas presupuestarios. Mediante los cuales se busca garantizar el derecho a la protección de la salud de los mexicanos — particularmente de quienes no son cubiertos por algún sistema de seguridad social— en coordinación con las Entidades Federativas e Instituciones y Organismos del Sector Salud (CEFP 2014)<sup>28</sup>.

Entre los programas con reglas de operación está el Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” (S251) con 177.4 mdp aprobados, el cual tiene el objetivos de otorgar recursos económicos a los SEDIF, con la finalidad de fomentar a través de acciones de capacitación, el desarrollo de habilidades y conocimientos de los integrantes de los Grupos de Desarrollo, para la gestión y fortalecimiento de sus proyectos comunitarios, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida en las localidades de Alta y Muy Alta marginación de acuerdo con el “Índice de Marginación a Nivel Localidad” de CONAPO

Este presupuesto comprende la operación de los tres subprogramas en que se divide el Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”:

- 1) Subprograma Comunidad DIFerente
- 2) Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios.
- 3) Apoyo a familias con menores de 6 años para contribuir a su acceso a la alimentación.

---

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Federación; martes 3 de diciembre de 2013. Disponible en [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

<sup>28</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Nota Informativa 24 de enero de 2014. Recursos asignados al Ramo 12 de Salud en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014

Tabla 10.  
Ramo 12, Salud. Presupuesto por Programa Presupuestario 2013-2014  
(Millones de pesos)

Programa presupuestario	PEF 2013		PEF 2014		Variación PEF 14 - PEF 13	
	Monto	Distribución %	Monto	Distribución %	Absoluta	Real %
<b>Salud</b>	<b>121,856.6</b>	<b>100.0</b>	<b>130,264.8</b>	<b>100.0</b>	<b>8,408.2</b>	<b>3.0</b>
<i>Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios</i>	<i>82,399.3</i>	<i>67.6</i>	<i>88,381.0</i>	<i>67.8</i>	<i>5,981.8</i>	<i>3.3</i>
<b>Sujetos a Reglas de Operación</b>	<b>10,029.4</b>	<b>8.2</b>	<b>10,097.9</b>	<b>7.8</b>	<b>68.6</b>	<b>-3.0</b>
Programa Comunidades Saludables	133.7	0.1	75.6	0.1	-58.1	-45.5
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	263.7	0.2	39.7	0.0	-224.0	-85.5
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	5,544.2	4.5	5,825.1	4.5	280.9	1.2
Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia	180.4	0.1	131.6	0.1	-48.8	-29.7
Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable	281.1	0.2	92.0	0.1	-189.2	-68.5
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	276.0	0.2	315.1	0.2	39.1	10.0
Caravanas de la Salud	735.1	0.6	763.0	0.6	27.9	0.0
Seguro Médico Siglo XXI	2,519.4	2.1	2,519.4	1.9	0.0	-3.6
Sistema Integral de Calidad en Salud	95.7	0.1	101.4	0.1	5.7	2.0
Programa de Fortalecimiento a las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia	—	—	57.6	0.0	57.6	n.a.
Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente"	—	—	177.4	0.1	177.4	n.a.

Fuente: Adaptada del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 24 Enero 2014

A nivel de los Estados, el acceso a recursos federales del SCD está determinado por las acciones de capacitación y gestión de iniciativas plasmadas en el PAT estatal acordado y validado con el SNDIF.

De esta forma cada SEDIF podrán recibir hasta \$1'400,000.00 para dar cumplimiento a su PAT, a través del cual el SEDIF presenta las acciones a realizar con Grupos de Desarrollo para la operación del SCD, mismo que deberá contener, entre otros puntos, las capacitaciones planeadas para ser impartidas a dichos grupos en alguna de las vertientes establecidas en las presentes Reglas de Operación (RO 2014)<sup>29</sup>.

Adicionalmente, los SEDIF podrán acceder a más recurso, siempre y cuando comprueben una vinculación, con instituciones educativas, conforme a las capacitaciones programadas en el PAT. Se podrá destinar hasta un 20% del monto total aprobado en el PAT a fin de apoyar con insumos a proyectos comunitarios de huertos y granjas de traspatio, siempre y cuando cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos por el SNDIF, de acuerdo a la circunstancia específica de cada entidad federativa.

<sup>29</sup> Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad DIFerente" para el ejercicio fiscal 2014. Publicadas el 28 de Noviembre de 2013 en el Diario Oficial.

## Anexo 1

### Procedimiento para la aprobación del PAT del SEDIF por el SNDIF

