



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

UNIDAD 291



ANÁLISIS INSTITUCIONAL
SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA FAMILIA (SEDIF)
PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO
“COMUNIDAD DIFERENTE”
TLAXCALA

GI SELA DONAHI PALAFOX LEÓN

Apetatitlán, Tlax., Febrero 2009

ANÁLISIS INSTITUCIONAL
SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA FAMILIA (SEDIF)
PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO
“COMUNIDAD DIFERENTE”
TLAXCALA

T E S I S

QUE PRESENTAN PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN INTERVENCIÓN EDUCATIVA
EN LA LÍNEA ESPECÍFICA DE EDUCACIÓN INICIAL

GISELA DONAHI PALAFOX LEÓN

Apetatitlán, Tlax., Febrero 2009

DICTAMEN DEL TRABAJO PARA TITULACIÓN

Apetatitlán Tlax., 26 de Febrero 2009.

C. GISELA DONAHI PALAFOX LEÓN

Presente:

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Titulación de esta Unidad y como resultado del análisis realizado a su trabajo intitulado **“Análisis Institucional Sistema Estatal para el Desarrollo de la Familia (SEDIF)”** Opción Tesis y a solicitud de su asesor Mtro. Miguel Ángel Netzahualcoyotl Netzahuatl manifiesto a usted que reúne los requisitos académicos establecidos al respecto por la Institución.

Por lo anterior, se dictamina favorablemente su trabajo y se le autoriza a presentar su examen profesional.

ATENTAMENTE
“EDUCAR PARA TRANSFORMAR”



U. S. E. T.
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA
NACIONAL
UNIDAD 291
TLAXCALA

MTRO. VÍCTOR REYES CUAUTLE
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE TITULACIÓN
DE LA UNIDAD UPN 291 TLAXCALA

VRC/meco

AGRADECIMIENTOS

**A DIOS, A LA VIRGEN DE GUADALUPE Y A MI PADRE
POR HABER CUIDADO DE MI Y DE MI FAMILIA, POR QUE SE QUE MI PADRE ESTA A
LADO DE USTEDES Y DESDE EL CIELO ME CUIDAN.**

**A MI MADRE, SABIENDO QUE NO EXISTIRÁ UNA FORMA DE AGRADECERTE UNA
VIDA LLENA DE SACRIFICIO Y ESFUERZO, QUIERO QUE SIENTAS QUE EL
OBJETIVO LOGRADO TAMBIÉN ES TU YO Y QUE LA FUERZA QUE ME AYUDO A
CONSEGUIRLO FUE TU APOYO. POR LO CUAL TE VIVIRÉ ETERNAMENTE
AGRADECIDA.**

A MI HERMANA ANGELES

**PORQUE GRACIAS A TU CARIÑO, GUÍA Y APOYO HE LLEGADO A REALIZAR UNO DE
MIS ANHELOS MÁS GRANDES DE MI VIDA, LO QUE CONSTITUYE EL LEGADO MÁS
GRANDE QUE PUDIERA RECIBIR DE TI.**

**A MI HERMANO JORGE POR SER UNA PERSONA MUY ESPECIAL, POR EL APOYO,
ALIENTO Y ESTÍMULO MISMOS QUE POSIBILITARON LA CONQUISTA DE ESTA META**

A MI HIJO YOEL ALEJANDRO,

**PORQUE TU LLEGADA HA SIGNIFICADO LA INSPIRACIÓN Y EL MOTIVO MÁS
GRANDE QUE ME HA IMPULSADO PARA ALCANZAR ESTE LOGRO.**

**A MI ESPOSO ALEJANDRO POR ESTAR A MI LADO EN LOS MOMENTOS MÁS
DIFICILES Y FELICES DE MI VIDA, POR QUE TU VOZ ME DIÓ LA TRANQUILIDAD
PARA ACTUAR.**

A MIS MAESTROS

**DEDICO LA PRESENTE COMO AGRADECIMIENTO AL APOYO BRINDADO DURANTE
ESTOS AÑOS DE ESTUDIO Y COMO UN RECONOCIMIENTO DE GRATITUD AL HABER
FINALIZADO ESTA META.**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO	
1.1 Viejo y nuevo institucionalismo	10
1.1.1. Teoría de la elección racional e institucional	14
1.1.2. Las raíces del nuevo institucionalismo: Institucionalismo normativo	15
1.1.3. El legado del pasado: Institucionalismo histórico	18
1.1.4. Institucionalismo empírico	19
1.1.5. Institucionalismo sociológico	21
1.1.6. Institucionalismo internacional	22
1.2. Políticas públicas	24
1.2.1. Análisis de políticas públicas	26
1.2.2. Implementación de políticas públicas	27
1.2.3. Evaluación de políticas públicas	30
1.3. Intervención educativa	34
1.3.1. Intervención socioeducativa	35
1.3.2. Intervención psicopedagógica	37
CAPÍTULO II. METODOLOGÍA	
2.1. Enfoques metodológicos	40
2.1.1. Trabajo en campo	45
2.2. Estrategia metodológica	50
CAPÍTULO III. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	
3.1. Sistema nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	57
3.1.1. Origen de la institución	57
3.1.2. Misión/visión	59
3.1.3. Programa de desarrollo comunitario “Comunidad DIFerente”	63
3.1.3.1. Plan de intervención comunitaria ejercicio 2006	69

3.2. Análisis institucional	73
3.2.1. Mitos y supuestos	73
3.2.2. Organización	74
3.2.3. Roles laborales	75
3.2.4. Comunicación	76
3.2.5. La mujer DIF	76
3.2.6. Actividades DIF	77
3.2.7. Convenios interinstitucionales	78
3.2.8. Ideal de institución en materia asistencial	79
Conclusiones	81
Fuentes de consulta	84
Anexos	86

INTRODUCCIÓN

Cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. El Estado es el principal representante de la sociedad para desempeñar estas funciones, las cuales instrumenta a partir de sus instituciones formales y su efectivo funcionamiento.

En estos términos, las instituciones se encargan de instrumentar la estructura de las Políticas Públicas, considerando que las cree, organice o implemente; de tal forma que den solución a diversas problemáticas en materia de alimentación, salud, educación, empleo, vivienda y economía a la hora de ofertar servicios a los ciudadanos.

El desarrollo del Estado requiere la existencia de instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, aunque lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas bien implementadas.

El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad (empleo, agua, luz, seguridad, etc.), para lo cual es necesaria la eficiente implementación de Políticas Públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado, podrán dar satisfactoriamente soluciones a las demandas de los ciudadanos y con ello el reconocimiento de un gobierno efectivo o no; supuesto desempeñado por las instituciones del Estado; aspecto fundamental de este trabajo, el cual busca mediante la investigación de las características principales de la institución Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) analizar la forma en la que presta sus servicios a los ciudadanos, a través de su labor de asistencia social.

En ese sentido, el presente trabajo surge a partir del protagonismo que han cobrado las instituciones dentro del análisis político y económico desde hace varios años; a la fecha, han sido estudiadas desde un marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales, incorporándose como parte central del examen de la realidad social.

En estos términos, estructuramos este documento en tres capítulos importantes; en el primero presentamos una revisión detallada de la cuestión institucional, desarrollada a través de una revisión sociológica de las instituciones, partiendo de la *teoría de la elección racional* cuyo argumento básico es la maximización del beneficio personal; el enfoque *normativo* cuyo planteamiento principal consiste en que los individuos adopten una “lógica de lo adecuado”, es decir, una “conducta adecuada” supuesta por la institución, pensando en el beneficio que obtienen como consecuencia de sus actos; el enfoque histórico por su parte reconoce que los hechos del pasado son relevantes para la formación y evolución de las instituciones; el enfoque empírico que se concreta a un análisis empírico de las instituciones y su comportamiento; el enfoque sociológico considera a las instituciones como manifestaciones simbólicas que moldean el comportamiento de los individuos que pertenecen a ellas; y el enfoque internacional que argumenta la existencia de regímenes, cuyo objetivo es el establecimiento de normas, las cuales serán adoptadas por el gobierno según los beneficios que puedan obtener de éstas; un régimen exitoso será aquel que sobreviva a todas las pruebas de organizaciones y una buena institución la que inculque valores de comportamiento de los individuos.

Asimismo, realizamos una revisión detallada de la forma en la que deben crearse, implementarse y evaluarse las Políticas Públicas; considerando que estas representan soluciones a las demandas de la sociedad, exponiendo algunos estudios realizados por especialistas en ciencia política, como Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton, quienes representan el punto de partida para el estudio de la formulación y el papel del análisis de Políticas Públicas.

En el capítulo dos presentamos la revisión de conceptos básicos sobre métodos de investigación cualitativa; esta última como resultado del tipo de investigación a realizar; así como el desarrollo de la estrategia metodológica que llevamos a cabo en el campo de investigación.

En ese sentido, es importante recalcar que este trabajo tiene que ver de manera directa con la intervención, denominación con la cual nos reconocemos como profesionales capaces de desempeñarnos en distintos campos de la sociedad

mediante proyectos alternativos que den solución a diversas problemáticas identificadas.

Después de la revisión teórica y la aplicación de una metodología estructurada en el campo de investigación, presentamos en el capítulo tres el análisis de resultados; partiendo de la descripción formal de la institución en cargada de brindar asistencia social a la población más desprotegida y considerada como vulnerable, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF) Tlaxcala.

El análisis parte de la revisión documental desde un panorama nacional hasta el estatal, detallando su origen, normatividad, así como sus principales características institucionales; de igual forma realizamos una comparación de esta institución con cada uno de los enfoques institucionales desarrollados en el marco teórico. Se trata de conocer la estructura de esta institución desde el modelo de la racionalidad, así como también identificar el impacto que tiene dentro de la sociedad a través de la oferta de sus programas, procesos de intervención y relaciones intra e interinstitucionales.

La realización del análisis partió de la observación participante a lo largo de un año, dentro del SEDIF Tlaxcala, se realizaron entrevistas informales con un informante clave, quien nos proporcionó toda la información posible, y la participación como investigadoras de quienes presentamos este trabajo, hecho que favoreció a la obtención de datos.

Después de la realización de esta investigación concluimos que las instituciones son producto de la racionalización de los individuos, ya que a partir de estas se organiza para obtener un bien común; sin embargo dentro del SEDIF influyen más que las estructuras establecidas los intereses personales de sus dirigentes. De igual forma, el personal se desempeña estrictamente de acuerdo a una “lógica de lo adecuado”, que consiste en “hacer lo que se debes hacer”, es decir, cumplir con las normas establecidas por los jefes.

Es importante señalar que esta institución sirve en su totalidad al gobierno del Estado, por lo que sus decisiones no son cuestionadas y solo se ejecutan para dar beneficios a determinados sectores de la sociedad tlaxcalteca.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 VIEJO Y NUEVO INSTITUCIONALISMO

Las instituciones como las ciencias políticas representan parte de la cultura; son extensiones del hombre como ente físico (Sabine, 2002:17). Institución, en su concepción ordinaria, es un establecimiento o fundación de algo; un organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico.

Una institución es cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado y está compuesto por dos elementos básicos. El primero es un elemento abstracto, sociológico y jurídico: la reunión de individuos jurídicamente organizados que pertenecen a una nación; el segundo es representado por las autoridades y funcionarios públicos, componentes y generadores del Estado burocrático administrativo.

En ciencia política, las instituciones y la teoría política se combinan, en este sentido y hasta el punto en que ambas buscan relacionarse con la gente, objetos y hechos bajo la noción de bien o del interés común; son órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

La ciencia política surge como una forma de pensamiento filosófico dentro de otras ciencias, a lo largo del tiempo pasó por diversas etapas que la fortalecieron hasta consolidarse como ciencia autónoma a fines del siglo XIX; se rige por objetos de estudio como el Estado y el poder; sus seguidores coinciden en que estudia fundamentalmente el ejercicio, distribución y organización del poder en una sociedad. Concibe al Estado como instrumento al servicio de los intereses políticos en juego y las fuerzas políticas; intenta no solo desjuridizar los fenómenos del poder, sino superar los fundamentos teóricos y metodológicos que justifican los mecanismos de coacción y dominación de los diversos tipos de Estado, porque éste es una de las tantas expresiones de la vida política.

Ahora bien, el poder se considera como la capacidad que tiene una persona o un grupo de personas de imponer y tomar decisiones dentro de un sistema social, subsistema y parasistema, sobre otras personas o grupos, con el consentimiento o en contra de su voluntad dentro de una relación dinámica y antagónica.

En ese sentido, Estado y poder representan conceptos importantes para este estudio, debido a que, históricamente el análisis de las instituciones parte de la ciencia política, encargada de estudiar la forma de organizar la vida política.

Desde hace varios años a la fecha, las instituciones han sido estudiadas desde un marco fundamental de restricciones en la toma de decisiones y en el conjunto de los comportamientos sociales. Sin embargo, la cuestión institucional ha cobrado protagonismo en el análisis político y económico en los últimos años, es por ello que se ha incorporado a las instituciones como parte central del examen de la realidad social.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la ciencia política se estableció en dos enfoques teóricos importantes: el conductismo y la teoría de la elección racional, ambos basados en supuestos individuales; sostuvieron que los individuos actuaban autónomamente como individuos, formándose con características socio-psicológicas o en un cálculo del posible beneficio personal.

En 1980 a partir del éxito de los enfoques conductista y de elección racional, surge una contrarreforma que lleva a un regreso de fuerte interés por las instituciones, debido al importante rol que éstas desempeñan en el sector público. El *nuevo institucionalismo*, que unido al viejo, sostenían que la causalidad podía ir en ambas direcciones y que las instituciones moldean el orden social y el orden económico. El nuevo enfoque representaba un nuevo género con diversas especies; es decir, demandaba la adopción de un punto de vista ecléctico para la ciencia política, más que una adhesión estricta de una sola perspectiva.

En ese sentido, la institución es analizada según Peter Guy (2003), por otros autores como: Thomas Hobbes, quien defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos; John Locke, que dio inicio al camino de estructuras políticas más democráticas; Montesquieu, quien identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases para la doctrina estadounidense de la separación de poderes que tendía a debilitar los gobiernos potencialmente autocráticos; Woodrow Wilson, cuyo trabajo académico se centró en el rol de las instituciones, tanto en Estados Unidos como en gobiernos europeos comparativamente; sus preocupaciones intelectuales las

vinculaba con las necesidades del mundo real, todos ellos con el fin de identificar la influencia de las instituciones en la sociedad.

Los primeros defensores del nuevo institucionalismo, especialmente March y Olsen (cita tomada de Guy, 2003:33-34), quienes dieron nombre al movimiento hicieron valoraciones críticas, puntualizando que era preciso reafirmar ciertos rasgos del anterior análisis institucional. Sostuvieron que los enfoques conductista y de la elección racional se caracterizaban por su:

- * *Contextualismo*, proponían como argumento que, la ciencia política contemporánea subordinaba los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales, tales como el renacimiento económico, la estructura de clase y los clivajes de la sociedad. La política depende de la sociedad.
- * *Reduccionismo*, tanto el enfoque conductista como el de elección racional tienden a reducir el comportamiento colectivo al comportamiento individual. Se hacen derivar las propiedades de las colectividades directamente de las elecciones de los individuos, y no viceversa. Jamás se ve a los individuos influenciados por normas, reglas y valores institucionales.
- * *Utilitarismo*, preferencia a valorar las decisiones, por lo que ellas producen para el individuo, en lugar de considerar que representan cierto valor intrínseco y propio. Se encuentra vinculado más con el análisis de elección racional que con el conductismo. El supuesto de la elección racional es que las personas actúan para maximizar su beneficio personal. Para los institucionalistas, actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos con valores diferentes de los personales, y tiene además un marcado elemento normativo.
- * *Funcionalismo*, crítica la manera en que los enfoques conductista y de elección racional trataban a la historia. Las escuelas dominantes de la ciencia política suponen que la historia es un eficiente proceso que avanza hacia cierto equilibrio. El funcionalismo estructural en política comparativa, supone que las sociedades se mueven de formas más elementales de organización política a formas más elevadas.

* *Instrumentalismo*, se analiza la vida política como si sólo actuara a través del sector público y no se la considera una compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos del proceso político.

Basándose en estas críticas de la ciencia política de la época, March y Olsen (tomado de Guy, 2003:35), propusieron que la nueva versión de institucionalismo, reemplazarían las cinco principales características por una concepción que colocaría la acción colectiva en el centro del análisis, convirtiéndose en el enfoque fundamental para entender la vida política. Además, la relación entre colectividades políticas y su entorno socioeconómico debe ser una relación recíproca, en la que la política tenga la opción de moldear a la sociedad, y la sociedad a la política.

En ese sentido, actualmente se conocen por lo menos seis versiones del institucionalismo; pero ¿Qué hace que determinado enfoque de la actividad social y política sea particularmente “institucional”? la respuesta varía según la versión; sin embargo, cada versión cumple algunos elementos básicos comunes en todos los enfoques:

- * El rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno. Quizá el elemento más importante de una institución, puede ser formal o informal.
- * La existencia de cierta estabilidad a través del tiempo. Ciertas características de las instituciones son sumamente estables, y por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes; sin embargo, todas requieren estabilidad.
- * Debe afectar al comportamiento individual. Una institución debe restringir el comportamiento de sus miembros; para que sea una institución las restricciones, formales o informales, deben existir.
- * Entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos. Perspectiva fundamental para el institucionalismo normativo.

Ahora bien, analicemos cada uno de esos enfoques estudiados por Guy (2003) quien retoma a los diferentes exponentes de estas teorías institucionales.

1.1.1 TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL E INSTITUCIONAL

Los institucionalistas de la elección racional han comprendido claramente, que la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones, una institución dentro de este enfoque, es interpretada como un conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un “espacio político” dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes.

El enfoque de la elección racional concentra su atención en la importancia de las instituciones como mecanismo para canalizar y constreñir la conducta individual; el argumento básico de estos métodos es que la maximización del beneficio personal seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero estos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones; permitiéndoles de esta forma elegir racionalmente, verse hasta cierto punto constreñidos por su afiliación a las instituciones, sea tal afiliación voluntaria o no. Es decir, si bien los individuos pueden participar en una institución, también deben aprender cuanto antes las normas más flexibles y aceptar los valores institucionales, si es que desea tener éxito en esa institución (Douglass North, 1990; citado en Guy, 2003:73). Sin embargo, la existencia de un elemento comportamental –la maximización individual- y señala que esa maximización individual producirá algún comportamiento disfuncional, como la indisciplina y la falta de cumplimiento de las obligaciones.

Sin más preámbulos, la institución en la teoría de la elección racional se considera un conjunto de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, que acarrearán la maximización del beneficio individual, como parte fundamental del comportamiento en cada una de las teorías (Guy, 2003:75).

Las instituciones no aparecen automáticamente porque se les necesita, sino que deben ser creadas; es decir, son consideradas como cuestiones de hecho o como algo que es fácil de crear, y no como la consecuencia de un proceso histórico y diferenciado, al parecer para esta teoría el origen de las instituciones es irrelevante.

Al igual que su proceso de creación, el cambio no es particularmente importante, dado que el propósito analítico es evaluar los impactos de la estructura sobre el comportamiento y la política. El cambio es un evento discreto y no un proceso permanente de ajuste y aprendizaje; permitiendo que el cambio ocurra cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó.

El propósito fundamental que induce a comprender a las instituciones es, ser capaz de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. A pesar de ser preocupante para el enfoque, el diseño es pobre en explicaciones sobre las decisiones que deberían tomarse.

La perspectiva de la elección racional considera que las instituciones están destinadas a superar las debilidades identificables en el mercado o en el sistema político, y son consideradas como un medio para producir resultados colectivamente deseables. Es decir, una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, es capaz de elaborar reglas que limiten la maximización individual cuando es colectivamente destructiva, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado, por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia. Una de las consideraciones primarias en su evaluación es la eficiencia.

1.1.2 LAS RAÍCES DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO: INSTITUCIONALISMO NORMATIVO

La ciencia política dirigió la mayor parte de sus energías teóricas y conceptuales en direcciones que habrían de atribuir menor importancia a los valores políticos y la elección colectiva. En el análisis político la centralidad de los valores estaba siendo ocupada por otras concepciones metodológicas individualistas; las cuales eran incapaces de encarar las cuestiones más importantes de la vida política, exhortando con ello volver a las raíces intelectuales de tal disciplina (March y Olsen; citados en Guy, 2003:46).

Repensando a fondo la naturaleza del discurso en ciencia política contemporánea, la versión del *institucionalismo normativo* representada por March y Olsen, explica que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica, y tampoco buscan obtener la maximización de su beneficio personal; sino que se trata de individuos que reflejan los valores de la institución a la que están vinculados. Es decir, el individuo escoge entre diversas influencias e interpreta el significado de su compromiso institucional.

Así, las instituciones moldean considerablemente a sus propios participantes y proveen sistemas de significación para quienes colaboran en la política y en un sentido más amplio, en la vida social.

La teoría normativa define a la institución como un:

“... conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Proceso que implica determinar cuál es la situación, qué papel desempeña y cuál es la función de ese rol en determinada situación” (March y Olsen, 1990; citados en Guy, 2003:50).

Las instituciones son definidas por su durabilidad y su capacidad para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones, poseen su legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés.

Es decir, una institución es un conjunto de reglas y valores, normativos y cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. Su rasgo más importante, es que tienen una “lógica de lo adecuado”, es decir, que los miembros de estas instituciones manifiestan una “conducta adecuada” pensando en el beneficio que obtienen como consecuencia de sus actos. La “lógica de lo adecuado” permite al individuo hacer elecciones conscientes dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes; y refuerza la conducta adecuada para el rol y sanciona lo inadecuado.

Además, al igual que la cultura organizacional puede haber varias versiones de rol, entre las cuales un ocupante de ese rol puede escoger.

Para este enfoque las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones; derivan gran parte de su estructura de significado y de su lógica de lo adecuado, de la sociedad dentro de la cual se forman. Es decir, cuando los individuos son introducidos en una institución ya han sido previamente socializados por su pertenencia a la sociedad.

La lógica del cambio, es uno de los elementos más fuertes y persuasivos de la argumentación de March y Olsen (Cohen, March y Olsen, 1972; citados en Guy, 2003:56-57), se apoyan para lograrlo en el famoso método “del cubo de la basura”. El cual, sostiene que rara vez el cambio se da como un evento planificado, se trata más bien del producto de la confluencia de varias corrientes de actividad y de oportunidades para la acción dentro de la institución. El argumento es que, a través de un proceso de aprendizaje, las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, como también una amenaza para las pautas de comportamiento establecido.

La base normativa de la institución es una importante fuente de orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son, de modo que no haya necesidad de calcular ampliamente los resultados, como sería el caso según la “lógica del consecuencialismo”. Sin embargo, pese a sus características descriptivas, este enfoque presenta dificultades para explicar de dónde surgen las instituciones.

El enfoque normativo, considera que el vínculo entre individuo-institución se establece a través de una relación dual, es decir, existe influencia mutua entre ambas partes.

En cuanto a su diseño, la teoría normativa implica la aplicación de una suerte de plantilla o modelo prescriptivo, sin embargo, si bien puede haber un formato de diseño en la conciencia de los fundadores, la naturaleza de las instituciones en el modelo de March y Olsen (citados en Guy, 2003:63), implica que, en realidad, ese formato no puede ser ejecutado. Aunque se intentara implementar esa plantilla, sería preciso hacerlo en una forma muy modificada, debido a la naturaleza casi inherentemente evolutiva de las instituciones en esta teoría. Así, el diseño (ya en la etapa final o un rediseño) puede no producir lo deseado.

La naturaleza de una institución llegará a ser del conocimiento público y los futuros miembros sabrán así a qué atenerse y no se asociarán a menos que concuerden con la “lógica” de la institución.

Finalmente, desde esta perspectiva, el foco de las instituciones está en el uso de normas internas para definir la institución en sus propios términos, que en el uso de normas externas para evaluar su desempeño, o para evaluar aquellas normas estándares.

1.1.3 EL LEGADO DEL PASADO: INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Otra de las versiones del institucionalismo es el institucionalismo histórico, considerado una primera versión del nuevo institucionalismo surgió en la ciencia política; el primer trabajo de investigación sobre él, fue una comparación de Reino Unido y Francia realizada por Peter Hall (1986), en la que señala a las instituciones como importantes en materia política a lo largo del tiempo, es decir, las acciones realizadas en el presente tienden a sufrir la influencia de decisiones políticas tomadas en el pasado (Guy, 2003: 100).

El estudio de las instituciones desde un enfoque histórico reconoce a los hechos del pasado como relevantes para la formación y evolución de las instituciones. Una institución empieza a existir cuando una idea es aceptada, sin embargo, tal aceptación es indicada por la presencia de una institución estructurada, es decir, se forman a partir de patrones establecidos en el pasado. Su trascendencia, se enfatiza en la persistencia de la organización después de formada y no en los hechos de su creación.

Los parámetros y normas asentadas en un principio dentro de la institución, prevalecen, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa. Lo anterior es conocido en el institucionalismo histórico como “dependencia del rumbo”.

Peter Guy (2003), sostenía que la “dependencia del rumbo” era un camino a seguir, y que, existiendo influencia de los hechos históricos en los cambios de una

institución, se restringía la gama de posibilidades de desarrollo por su período formativo.

Las instituciones siguen las normas establecidas en un inicio, sin embargo, tienden a evolucionar cuando una fuerza hace presión y logra el cambio; estos son denominados “equilibrios intermitentes” o “equilibrios punteados” (Krassner 1984; citado en Guy, 2003:106), es decir, las transformaciones que llegan a sufrir las instituciones en un punto del tiempo, tras un lapso de equilibrio.

Las relaciones de los individuos dentro de las instituciones del enfoque histórico, se perciben como pacíficas, puesto que los individuos aceptan de buen agrado las restricciones que se imponen, pero ese vínculo no es de buen agrado directamente por los investigadores que trabajan en el campo.

Las decisiones iniciales sobre políticas y estructuras son determinantes para las decisiones que se toman posteriormente dentro de la institución; en este modelo la práctica de rediseñar conscientemente los marcos institucionales existentes es un elemento más importante que el diseño inicial (Guy, 2003:112).

Finalmente, es importante señalar que este enfoque es casi una versión del institucionalismo normativo, debido a su aceptación de la “lógica de lo adecuado” en la modificación de la conducta. La concentración de las ideas, y los diversos caminos por los cuales las ideas moldean el comportamiento, equivalen apenas a algo más que afirmar la existencia de la lógica de lo adecuado dentro de las áreas de generación de políticas y dentro de instituciones gubernamentales específicas.

1.1.4 INSTITUCIONALISMO EMPÍRICO

A diferencia del institucionalismo histórico que se rige por su carácter estable y predecible, este enfoque se concreta a un análisis empírico de las instituciones y su comportamiento. Para corroborar la existencia de un institucionalismo se hizo un análisis del impacto de diferencias entre los regímenes presidencialistas y parlamentarios respecto al desempeño de los sistemas políticos.

Desde esta concepción, una institución es un hecho de la vida política y no una entidad que requiere elaboración conceptual; se forma a partir de las interacciones

de los actores que de determinada elección consciente, como sería de esperar al seleccionar una forma de gobierno presidencialista o parlamentario.

El enfoque normativo da por sentadas las instituciones políticas y sociales de una sociedad, y luego intenta determinar si esas instituciones tienen alguna influencia sobre el comportamiento de sus miembros. En el ámbito de las estructuras de la implementación la interrogante que se plantea sobre la formación es el debate entre la conveniencia de que el proceso de puesta en práctica sea descendente o ascendente.

Considerando que la visión descendente sostiene que en última instancia la ejecución es un problema de la aplicación de la ley, y por lo tanto debe ser vista como un problema jerárquico (jerarquía considerada necesaria para garantizar la justa y adecuada vigencia de la ley en cuestión); mientras que la visión ascendente considera que la creación de una estructura de implementación es más problemática y variable.

Indudablemente los estudiosos de este enfoque no tienen una idea clara de los orígenes de una institución; punto considerado como una de las cuatro “paradojas” del institucionalismo contemporáneo, particularmente al institucionalismo empírico (Karen Rammer, 1997; citado en Guy, 2003:139).

Los partidarios del enfoque argumentan que ciertas estructuras son más eficaces que otras, pero no se preguntan por qué las estructuras aparentemente ineficaces son elegidas con tanta frecuencia.

En gran parte de los trabajos realizados por los institucionalistas normativos, se considera a las instituciones como algo dado y no, como entidades que requieren una explicación. Las instituciones cambian en respuesta a los estímulos externos que a sus propios valores internos, aunque rara vez se discuten las formulaciones de este tipo. Pese a que el cambio no constituye un tema importante dentro del institucionalismo empírico, en sus concepciones de institución existen ciertos elementos que empiezan a abordar el cambio.

Sin embargo para esta versión, el diseño institucional aparece con mucha más importancia que en los otros; se distingue de las demás por la idea de que existe una elección prácticamente libre de formas institucionales que se encuentra a disposición

de los diseñadores institucionales. Los empiristas consideran de incumbencia las elites políticas para diseñar los nuevos formatos institucionales.

Ahora bien, la interacción de los individuos con las instituciones según este enfoque, es mutua; los individuos pueden ver sus comportamientos y sus valores modificados por su afiliación a una institución, pero a su vez las instituciones deben adaptarse al reclutar diversos tipos de personas. Es decir la influencia es unidireccional; el comportamiento de los individuos esta en gran medida determinado por su participación dentro de la institución.

Los institucionalistas empíricos, consideran que la buena institución es aquella organización que satisface los criterios operacionales de “lo que funciona”; lo que importa es qué influencia tiene una organización institucional sobre el desempeño del gobierno.

1.1.5 INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

Rico en su bibliografía, pero también sorprendente por sus características particulares, y es que no siempre existe una clara distinción entre las instituciones como entidades y el proceso de institucionalización por el que se las crea; de igual forma presenta cierta incapacidad para distinguir claramente entre organizaciones e instituciones.

El análisis de las instituciones gubernamentales está estrechamente vinculado a la bibliografía sociológica que destaca el papel decisivo que desempeñan los valores y los símbolos cuando se quiere definir una institución y orientar el comportamiento de sus miembros.

Los valores culturales son los que moldean e integran a las instituciones, son el medio por el cual el individuo se integra. Con los valores son capaces de defender las condiciones objetivas que negarían su convivencia. Las instituciones se ubican en un mismo lugar ya que depende de su entorno y están rodeadas de la sociedad y la economía, poseen una competencia para la supervivencia.

En el enfoque sociológico, las instituciones son manifestaciones simbólicas que moldean el comportamiento de los individuos que pertenecen a ellas; idea dominante

dentro del estudio sociológico, con énfasis sobre la manera en que los individuos se acostumbran a aceptar las normas y los valores de su organización.

Existe una fuerte preocupación por el proceso de institucionalización debido a que esta aumenta o disminuye las posibilidades del cambio, es decir, el cambio se produce a través de la institucionalización o desinstitucionalización. Los sociólogos de manera funcionalista sostienen que las instituciones deben hallar los medios necesarios para adaptarse a los cambios de su entorno; lo cual implica reconocer los desafíos presentes en el entorno y encontrar formas de adaptación a esas fuerzas externas.

No obstante, existe una tendencia en la teoría de la organización que sostiene que en lugar de responder pasivamente las organizaciones pretenden moldear su entorno con el propósito de satisfacer sus propias necesidades. Definir una buena institución resulta ambiguo, ya que para el enfoque sociológico es una preocupación en menor medida que el resto de las cuestiones normativas (Pfeffer y Salamick, 1978; citados en Guy, 2003:163).

1.1.6 INSTITUCIONALISMO INTERNACIONAL

Última versión del institucionalismo, se basa principalmente en la política internacional de las instituciones del ámbito internacional. La crítica más sobresaliente, es que sus normas no se pueden hacer cumplir externamente, como si sucede con las de otras organizaciones gubernamentales. Por otro lado sus normas internas son tan variables, como aquellas promulgadas por otras estructuras, y el impacto interno de las normas tiende a ser la principal característica definitoria de las instituciones.

Su objetivo fundamental es argumentar la lógica de la institución y su útil análisis de la política nacional. Sus características exigen una modificación y refinamiento de los modos de análisis institucional desarrollado para estudiar la política nacional. Sus enfoques de elección racional y del institucionalismo normativo son aplicados a los grupos de interés y a los partidos políticos, así como también a las organizaciones internacionales.

La candidata más obvia considerada dentro del marco de las relaciones internacionales es la teoría del régimen; la cual surge a principios de la década de 1980 entre los académicos norteamericanos; quienes al igual que los europeos sostuvieron un fuerte debate acerca de los regímenes.

Algunos autores definen al régimen (Puchala y Hopkins, 1983; Robert Keohane, 1989; Stephen Krassner, 1983, citados en Guy, 2003:193-194) como “comportamientos pautados”; situaciones con reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas en política internacional”; y como principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones, implícitos o explícitos, en los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales.

Uno de los enfoques más interesantes para entender la formación e implementación de normas en política internacional es el concepto de “comunidades epistémicas”, conceptualizadas como acuerdos sobre determinados cuerpos de conocimientos que pueden entonces funcionar como un mecanismo para imponer opiniones profesionales y científicas al gobierno.

Dentro de los regímenes, la característica más importante del cambio es su fragilidad. En la mayoría de los casos hay pocas razones que comprometen, o incluso obligan, a que un actor nacional siga siendo parte de un régimen. Los estados seguirán jugando según las reglas del régimen, en tanto los beneficien, y renunciarán al régimen rápidamente (explícita o implícitamente) cuando cumplir esas normas deje de beneficiarlos.

En ese sentido, un régimen exitoso es aquel que sobrevive a todas las pruebas de organizaciones y una buena institución es la que es capaz de inculcar los valores del comportamiento de los individuos.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez analizado el viejo y nuevo institucionalismo este estudio llega a una parte fundamental de su desarrollo, el papel de las instituciones dentro de la sociedad, tema trascendental para la ciencia política y la administración pública: las Políticas Públicas.

El desarrollo de cualquier Estado requiere la existencia de instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

El gobierno por su alta capacidad administrativa tiene la obligación de resolver problemas trascendentales, para la sociedad (empleo, agua, luz, seguridad, etc.), para lo cual es necesaria la eficiente implementación de Políticas Públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado, podrán dar satisfactoriamente solución a las demandas de los ciudadanos y con ello el reconocimiento de un gobierno efectivo o no.

“.....un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de tal objetivo es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad” (texto introductorio de Internet. 1).

Sin embargo, hablar de Políticas Públicas implica partir del hecho de identificar dónde se ubican, cuál es su universo; y con ello definir en primera instancia ¿qué es un sistema político?, después establecer ¿dónde opera un sistema político?, su campo de acción y sus elementos esenciales.

El Sistema Político se define como aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; utiliza la denominación de inputs (demandas y apoyo) y outputs; los primeros se refieren a la gran variedad de acontecimientos y circunstancias ambientales, en tanto estos se vinculan con la persistencia del sistema político, son pues, las demandas y apoyo indicadores claves del modo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el

funcionamiento del sistema político. Los outputs, son aquellos que sirven para organizar las consecuencias resultantes de la conducta de los miembros del sistema. Aclara que los outputs importantes son los llamados, outputs políticos, las decisiones y acciones de las autoridades. Los inputs y outputs, se mueven en una especie de vía, circuito denominado feedback loop (circuito de retroalimentación).

Es decir, el sistema político es un conjunto conformado de elementos *institucionales*, poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones; *actores institucionalizados* en que la sociedad se organiza de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir o modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno y *valores de los individuos y grupos sociales* que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, a elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas.

Ahora bien, una Política Pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer; es una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas. Es decir, una Política Pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad. Consiste en un conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, que actúan directamente o a través de agentes y están dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos; es por ello que el gobierno tiene como obligación dar solución a los problemas que enfrenta la sociedad.

La elaboración de políticas públicas requiere la intervención tanto de instituciones como de individuos, las instituciones son las que instrumentan la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de la política. La coordinación y estabilidad social requiere la creación de instituciones, ya que de ellas depende la viabilidad del sistema político, social y económico. Entonces el gobierno como institución debe poseer tres elementos básicos: reglas del juego (instituciones), jugadores transparentes (organizaciones) e incentivos a la productividad y eficiencia (texto introductorio de Internet. 1).

1.2.1 ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Sin embargo, las políticas públicas deben, antes de ser implementadas, ser analizadas. El análisis es la manera como se utiliza el conocimiento de otras ciencias para resolver –justa y eficientemente- problemas concretos de política pública. Baradach señala ocho pasos para realizar este análisis: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decidir y cuenta su historia (texto introductorio de Internet 1).

El punto importante dentro del proyecto de análisis que se tenga es la definición del problema, ya que de ahí se tendrá que partir para desarrollar el análisis y si no esta bien identificado el problema difícilmente se podrá llegar a una solución que satisfaga al cliente o a la sociedad donde se quiera implementar la política.

Ahora bien, debe dedicarse más trabajo, no sólo intelectual sino físico a la obtención de la información ya que debe adquirirse aquella que sea útil al proyecto y no sólo recoger información para acumularla. En cuanto a la construcción de alternativas deben plantearse las opciones que se tomarán en cuenta para el análisis, así como seleccionar los criterios que delimiten el problema.

La proyección de resultados tiene que estar basada en la realidad en la que nos encontramos, ya que en ocasiones el idealismo lleva a desviarnos de la objetividad que hay que tener, seguidamente la confrontación de costos tiene que relacionarse con qué tantos beneficios se obtendrán.

El objetivo principal del análisis de políticas, es llevar los principios de la elección racional de la esfera de las transacciones económicas privadas a la elaboración de las políticas. El tomar decisiones tiene que ser consciente del método que tiene que utilizar para que la mayoría de la población resulte beneficiada. Para tomar una decisión sobre políticas públicas es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cual es la mejor solución para un problema debido a que hay que considerar diversos factores como: actores que intervienen en el problema y contexto que rodea la situación.

1.2.2 IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En ese sentido, Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn (citados en Aguilar Villanueva, 2003:97) proponen un modelo sistémico para la implementación de las políticas públicas, el cual identifica las relaciones que existen entre las distintas áreas de interés de los analistas, presta atención a los factores determinantes y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas afectadas y los servicios realmente ofrecidos.

Los componentes principales de este modelo son: a) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe los resultados de su trabajo; b) las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; c) un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluyen las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; d) las políticas que representan las metas formales, las intenciones o declaraciones de los funcionarios gubernamentales; e) resultados de la política tal como en realidad se ofrece al público; y f) retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.

En muchos sentidos, este marco conceptual difiere poco de otras adaptaciones aplicadas al modelo original de sistema político, elaborado por Easton (citado en Villanueva, 2003:98), cuyo rasgo distintivo consiste en proponer que “política” (policy) y “desempeño” (performance) sean consideradas como categorías diferentes.

En ese sentido, recientemente los analistas políticos han dirigido su atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la gente y en los problemas que pretendían resolver, sin embargo, es importante definir el proceso de implementación para una mejor conceptualización del proceso.

La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los

esfuerzos prolongados para realizar cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas (Van Meter y Van Horn, citados en Villanueva, 2003: 99-100) estableciendo una clara distinción entre la implementación de la política, la ejecución o desempeño, y lo que generalmente se denomina impacto de la política; conceptos diferentes aunque estén interrelacionados.

Es decir, la implementación comienza hasta después de que las decisiones previas han establecido o identificado los objetivos y las metas; tiene lugar después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados. El desempeño consiste en el grado de cumplimiento real de la prestación de los servicios propuestos que van a determinar el impacto de las políticas. Finalmente el estudio del impacto se ocupa de las consecuencias de las decisiones políticas.

La Política Pública establece los objetivos y metas; es aquí donde comienza el proceso de implementación; el cual variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. Al respecto, las políticas se clasifican a partir de dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación (Van Meter y Van Horn, citados en Villanueva, 2003:112). El elemento del cambio es importante porque: primero, la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de las políticas anteriores. Y segundo, porque el proceso de implementación es influido por la magnitud del cambio requerido en las organizaciones.

Van Meter y Van Horn (citados en Villanueva, 2003:117) presentan un modelo de implementación de las políticas a partir de la existencia de seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño. Este modelo especifica las relaciones entre las variables independientes y la variable dependiente, así como también las relaciones entre las variables independientes mismas, se encuentra integrado de:

1. *Normas y objetivos de las políticas.* La identificación adecuada de indicadores de desempeño es una etapa decisiva en el análisis, ya que esto permite determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos.

“El estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada” (Pressman y Wildavsky 1973: XIV; citados en Villanueva, 2003:119).

2. *Los recursos de la política.* Los recursos son fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva.
3. *La comunicación entre organizaciones y las actividades para obligarlas a la acción.* La eficiencia de la implementación exige que las normas y objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación.

El éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política.

En el contexto de una organización los superiores pueden tener acceso a una amplia gama de mecanismos a través del poder que ejercen sobre las personas: reclutamiento, selección, asignación, reubicación, ascenso y promoción y en última instancia, el despido. Además tiene un control sobre asignaciones presupuestales de las oficinas y del personal operativo y pueden incrementarlas o reducirlas según el desempeño satisfactorio o deficiente: así pues, aunque no puedan obligar a la obediencia los superiores tienen la posibilidad de influir en el comportamiento de sus subordinados.

4. *Las características de las instancias responsables de la implementación.* Rasgos estructurales formales de la organización como los atributos informales de su personal. Interesan los vínculos de la instancia con otros participantes en la puesta en práctica de las políticas. Algunas características con efectos diversos en la capacidad de una organización para implementar una política son: competencia y tamaño de personal, grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las sub-unidades, recursos políticos de la agencia, vitalidad de la organización, grado de comunicación abierta y nexos formales e informales de la instancia (Van Meter y Van Horn, citados en Villanueva, 2003:126-127)

5. *Las condiciones económicas, sociales y políticas.* Estudios de política identifican la influencia de estas variables del entorno en los resultados de las decisiones políticas. Se plantean para esto algunas interrogantes como: ¿son suficientes los recursos económicos disponibles, para sostener con éxito la implementación?, ¿en qué medida (y de qué manera) afectara la implementación de la política las condiciones socioeconómicas prevalecientes?, ¿cuál es el estado de la opinión pública? ¿qué tanta atención se presta al problema que enfrenta la política?, entre otras.
6. *La actitud de los encargados de la implementación.* Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: a) su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política; b) la orientación de su respuestas a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y, c) la intensidad de su respuesta
7. *Vínculos hipotéticos entre los componentes del modelo.* Es fundamental que el estudio de la implementación sea diacrónico. Las relaciones que pudieron haberse identificado en algún momento no deben aplicarse indiferentemente a distintos periodos del proceso.

1.2.3 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ahora bien, para determinar qué tan viables y oportunas son estas políticas públicas, José Mejía Lira (2003), nos explica en su libro *Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas*, que “la evaluación de políticas requiere de un cuerpo de conocimientos teóricos y metodológicos; así como la aplicación de habilidades. La interrogante fundamental es saber si las políticas que implementan cumplen los fines planteados; lo cual lleva al establecimiento de parámetros entre lo que se desea y lo que se obtiene” (Mejía, 2003:13)

Es decir, la evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean estos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones.

Normalmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos en los que se plasman las orientaciones de política social, sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. Por ello, se requiere de procesos continuos y constantes de juicio sobre decisiones, acciones y resultados, los cuales se encuentran concentrados dentro de la evaluación. Se trata de un proceso de investigación, generador de información para el análisis y el apoyo a la decisión sobre significados, operaciones y resultados que mediante juicios basados en metodología permiten afirmaciones causales y reconocimientos de efectos que pueden favorecer la actuación; es un proceso constante, bajo el cual se toman decisiones, se emiten juicios y se concluyen o refuerzan las políticas públicas. Los objetivos son diversos, puede desearse conocer solamente un aspecto de la actuación o pretender una evaluación amplia que comprenda diversos aspectos y resultados.

Evaluar implica: clarificar la actuación, transparencia en la aplicación de recursos, racionaliza el uso de recursos, orienta la acción, detecta desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, genera juicios sobre la actuación, establece niveles de desempeño, previene acciones de corrupción y legitima la acción pública.

Este proceso se da de diferentes maneras: en función del *momento* de aplicación y los objetivos perseguidos:

1. *Evaluación ex ante*, se realiza de manera previa al proyecto político o programa y tiene la finalidad de proporcionar criterios adecuados para una decisión cualitativa.
2. *Evaluación concomitantes o de seguimiento*, se establece a partir de la toma de decisiones en la evaluación anterior
3. *Evaluación ex post a posteriori*, evaluación terminal o bien de impacto, se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos, tanto buscados como colaterales, atribuibles a las acciones o proyectos instrumentados (Mejía, 2003:116-7).

Según el agente evaluador:

1. *Evaluación Externa*, realizada por personas externas a la organización, proyecto o dependencia.

2. *Evaluación Interna*, se lleva a cabo dentro de la organización gestora, obtiene la colaboración de quienes participaron en las acciones, ya que quien realiza la evaluación conoce lo sustantivo de la disciplina. Tiene mayor importancia frente al énfasis metodológico
3. *Evaluación Mixta*, combina las dos evaluaciones anteriores.
4. *Evaluación Participativa*, su objetivo es el minimizar la distancia entre el evaluador y los beneficiarios (Mejía, 2003:17-18).

Y, según lo que se evalúe:

1. *Evaluación para la decisión*, la toma de decisiones implica consideraciones técnicas y consideraciones valorativas; pero en cualquier situación decisional se requiere información, un proceso de análisis y criterios de decisión (Herbert y Simón, 1959, citados en Mejía, 2003:25). Lo cual implica responsabilidad y riesgos sobre el futuro. Dentro del gobierno, este aspecto (toma de decisiones) no era considerado relevante, por cuestiones ideológicas y porque se consideraba al gobierno como un mero operador de una lógica superior, la cual visualizaba la administración pública como ente neutro y con una lógica de actuación basada en el modelo burocrático. Es por ello, que hoy en día la decisión en el espacio público es derivada de un conjunto de procesos, negociaciones e intervenciones de diversos agentes. Los problemas de política son complejos y no pueden ser analizados con el sólo sentido común. Los agentes tomadores de decisión deben abordar los problemas mediante decisiones eficaces, algunas de las posibilidades que suelen utilizarse son conjuntos de *técnicas analíticas* para vislumbrar las soluciones y la creación novedosa o innovación, *técnicas creativas*.

Las *técnicas analíticas* utilizan el método deductivo, abordan los problemas cerrados, con ciertos límites y se apoyan, por lo general, en la reflexión individual y en un proceso lógico y sistemático bajo el cual conseguir un diagnóstico y derivar posibles evaluaciones (análisis clasificativo, jerárquico, los de similitudes, la tormenta de ideas *brainstorming*, árboles de decisión, análisis de supuestos). Mientras que las *técnicas creativas*, se basan principalmente en la intuición, la creatividad, se orientan más a la solución de problemas abiertos, con límites imprecisos, procuran el trabajo en grupo (sistema participativo) y generan

posibles soluciones de tipo novedoso (método morfológico, el cambio de casualidades y etiquetas). En ambos casos la utilización del método Delphi y la técnica nominal (Mejía, 2003:34).

2. *Evaluación por indicadores*, parte de la conceptualización del término indicador, el cual denota algún juicio donde se establecen criterios diversos, aparece como un instrumento cuya aplicación no muestra las tendencias y desviaciones (favorables y desfavorables) de una actividad sujeta a distintas influencias. Permite disponer de información para la decisión, el control y seguimiento del grado de avance de los objetivos, así como para evaluar resultados. Su aplicación apoya a la planeación estratégica por la factibilidad que parece representar, de manera específica y concreta, alguna situación abstracta o difícil de precisar; permite obtener resultados objetivos al expresar cifras; utiliza criterios uniformes para medir procesos y permite contar con elementos sencillos. Los indicadores pueden medir si los recursos permiten disponer de medios; si existen mecanismos adecuados a los que se buscan producir (capacidad) o bien si los medios son adecuados para generar el bien que se persiga; o si el producto está en relación a los recursos destinados (eficiencia) o bien si los usuarios o los clientes corresponden a los destinatarios en la política (estructura de clientes o focalización) o si los usuarios han dado un uso adecuado a los productos de la política (indicadores de utilidad); o si hay un cambio en la población focalizada (indicador de incidencia) o algunos datos de referencia al contexto como pueden ser cobertura o impactos producidos (Mejía, 2003:86).
3. *Evaluación del desempeño*, La obtención de más y mejores resultados requiere de un buen desempeño de las personas que intervienen para llevar a cabo la ejecución de las políticas y actuar en los ámbitos gubernamentales. Este tipo de evaluación permite contar con una retroalimentación a los servidores públicos, orientándoles para dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias. Debe corresponder a un proceso sistemático y periódico, a través del cual se establece una medida de los aportes y logros de los miembros de la organización, desde el alcance de resultados como del comportamiento, de acuerdo con una filosofía

basada en la visión, misión y conformación de objetivos estratégicos(Mejía, 2003:115).

4. *Evaluación de resultados*, implica los efectos derivados de la actuación gubernamental o de la aplicación de una política pública; determina si se han alcanzado o están alcanzando los objetivos del programa o política aplicada. Evaluar los resultados de una acción pública puede hacerse en varias perspectivas; de ahí que se distingan diferentes tipos: de insumos, de estructura orgánica, de procesos, de productos y de impactos (Mejía, 2003:130-132).

Finalmente es importante señalar que el diseño de evaluación deberá considerar qué y a quiénes evalúa, cuándo, para qué, entre otros aspectos. Una buena evaluación implica un buen diseño que permita revelar información apropiada de cada situación determinada. Sin embargo debe quedar claro que no existe una receta de como operar el proceso de evaluación. Por ello el método más general para el diseño evaluativo requiere: definir las dimensiones a considerar, definir las variables e indicadores, y obtener los datos usando determinadas técnicas de evaluación, como: Método Delphi, TGN, uso de indicadores (capacidad, productividad, eficiencia, entre otros).

Ahora bien, una vez analizados cada uno de los apartados anteriores, podemos concluir que, la principal labor de las instituciones consiste, en llevar a la práctica cada una de las Políticas Públicas desarrolladas por el Gobierno, para mejorar las condiciones de la sociedad; es decir, que las instituciones representan el medio por el cual las Políticas Públicas se busca mejorar las oportunidades de la población.

1.3 INTERVENCIÓN EDUCATIVA

En este apartado buscamos rescatar el concepto de intervención con el objeto de acentuar el papel que desempeña el interventor en diversos campos mediante la aplicación de diversas competencias (como el diseño de diagnósticos, creación de ambientes de aprendizaje, diseño de proyectos y programas pertinentes, etc.) adquiridas durante la preparación profesional, las cuales, por sus características, permitirán al interventor desenvolverse de forma eficaz, tomando en cuenta los

enfoques, metodologías y técnicas de evaluación a fin de que le permitan valorar su pertinencia y generar procesos de retroalimentación, con una actitud crítica y ética.

En este sentido la intervención es la acción intencionada sobre un campo, problema o situación específica, para su transformación; implica resolver contradicciones, tensiones o conflictos, produciendo una nueva lógica que no sea ninguna de las anteriores, pero que se origine de ellas mismas.

Para efectos de este trabajo, Intervención Educativa representa la denominación con la cual se reconoce a los futuros profesionales capaces de desempeñarse en distintos campos educativos, con proyectos alternativos para solucionar problemas diversos; considerando, dentro de esta licenciatura dos ámbitos de intervención:

1.3.1 INTERVENCIÓN SOCIOEDUCATIVA

Actualmente la sociedad ha sufrido cambios vertiginosos en sus relaciones económicas, políticas y sociales; los sujetos sociales aspiran a un bienestar común y mejores formas de vida; por lo cual, la educación ha sufrido un desbordamiento de lo formal hacia lo informal.

La educación social se entiende como el conjunto de acciones educativas no convencionales, orientadas al desarrollo adecuado y competente de la socialización de los individuos, así como a dar respuesta a sus problemas y necesidades sociales (Ventosa, 1997:7, texto en Internet. 2).

En ese sentido, uno de los campos de intervención más amplio es la intervención psicosocial; enfocada en generar cambios sociales en la sociedad en general y en las formas individuales de desarrollo de la misma; con el propósito de establecer una relación en la que los conocimientos, madurez, aptitudes y actitudes de uno de los sujetos generen en el otro un proceso de cambio, desarrollo o maduración. El proceso de intervención social tiene una estructura compuesta por cuatro elementos, independientemente del campo que se trate: estudio – investigación – diagnóstico, programación, ejecución y evaluación.

El **estudio diagnóstico** busca la recopilación de información necesaria sobre los problemas y necesidades, recursos y potencialidades, conflictos y cooperaciones,

entre otras, que le sirven al interventor para configurar un diagnóstico de la situación – problema que se quiere modificar.

En este momento se cuestiona para saber ¿Qué pasa? ¿Cuál es la situación? ¿Cómo se ha llegado a ella? ¿Cuál es su pronóstico?... Y especialmente en la identificación del problema y necesidades, señalar tres aspectos básicos:

- Naturaleza del problema o necesidad indicando lo más concreto y específicamente posible, de qué tipo de problema se trata.
- Magnitud del problema o necesidad, determinando el grado o extensión del problema.
- Gravedad del problema, necesidad o peligrosidad.

El interventor se apoyará en algunas técnicas y procedimientos, tales como: observación, entrevista, encuesta, análisis de documentos, estudios de casos, historias de vida, análisis de contenido y escalas de medición de actitudes y opiniones.

La **programación** permite formular y establecer anticipadamente los caminos que hay que ir haciendo para asegurar posteriormente una adecuada toma de decisiones. Hay que seleccionar estrategias de acción, así como determinar el grado de viabilidad de la posible intervención; tratando de detectar todos los obstáculos que puedan presentarse, problemas potenciales, amenazas y riesgos, entre otros.

El paso medular en toda intervención es la **ejecución/intervención**, la cual consiste en ejecutar lo ya establecido en la planeación o programación, partiendo de los resultados obtenidos en el estudio – investigación.

La ejecución se dirige a los focos claves de la investigación diagnóstica; los cuales resultan capaces de promover el cambio realizando las acciones que establece la planificación.

Las técnicas de intervención/ejecución de las que se vale el interventor son aquellas que se apoyan en la relación personal, debido a que es la base del Trabajo Social. Algunas de ellas son: técnicas de información, para informar debidamente y en el tiempo oportuno; técnicas de relación personal, entrevistas y dinámicas de grupos; y técnicas de comunicación, el mensaje se expresa de forma inteligible utilizando los medios adecuados.

Finalmente, el cuarto elemento, la **evaluación**, en la cual se valora lo que se hace (o se hizo) y se introduce correctamente en los contenidos y formas de actuación, de manera que pueda mejorarse la intervención; siendo al igual una forma de retroalimentación. En esta es importante considerar cinco grandes variables, dimensiones o indicadores de la intervención: satisfacción de usuarios de servicios; equidad en la prestación de servicios y desarrollo de intervenciones sociales; accesibilidad de los proyectos y servicios a todo tipo de personas; optimización de los recursos; y resultados efectivos (eficacia) de la intervención.

Los objetivos de evaluar la intervención son: medir el grado de idoneidad, efectividad y eficiencia; facilitar el proceso de toma de decisiones y hacer de la práctica materia de estudio y fuente de teoría. Para ello debe realizarse en tres momentos, periódica (en periodos), sistemática (en el curso) y global (ya se ha realizado).

De igual forma la intervención Psicosocial puede ser: Preventiva (prevención del absentismo y el fracaso escolar, proyectos curriculares, prevención de drogodependencias, educación intercultural); Asistencial y Rehabilitadora.

1.3.2 INTERVENCIÓN PSICOPEDAGÓGICA

Se circunscribe al ámbito escolar, tiene como campo la atención tanto de problemas institucionales como de alumnos y maestros, ya sea en el plano de los aprendizajes o en las formas de enseñar contenidos específicos.

Beltrán, (texto de Internet. 2) señala diez áreas de intervención psicopedagógica: apoyo psicopedagógico en la escuela; intervención en ámbitos de integración a la escuela de minusválidos; intervención en el ámbito de la creatividad y afectividad; intervención en el ámbito de la inteligencia práctica; intervención en el ámbito de la estructura cognitiva; intervención en el ámbito del aprendizaje; intervención en el ámbito del lenguaje oral y escrito; intervención en el ámbito de las matemáticas e intervención en el ámbito de las ciencias sociales.

Al igual que la intervención socioeducativa, la intervención psicopedagógica está encargada de aquellos conflictos que se desarrollan en diversos contextos de la

sociedad, poniendo atención a problemas en el plano de los aprendizajes o en las formas de enseñar contenidos específicos. Los contextos de intervención psicopedagógica pueden ser: psicopedagógica con la familia, psicopedagógico en aldeas infantiles, trabajos en prisión y la formación en las organizaciones a través del autoconocimiento y la orientación.

Como podemos observar ambos campos de intervención permiten abordar de manera amplia la realidad, proporcionando alternativas de solución a las problemáticas y necesidades de la sociedad que se estudia, sin olvidar que el objetivo principal de la intervención es el ser humano.

Ahora bien, por las características de esta investigación podemos ubicarla dentro del ámbito socioeducativo, el cual propicia el desarrollo de una metodología participativa de manera individual, grupal y comunitaria orientada al desarrollo social y cultural de sus destinatarios; considerando que nuestra intervención estuvo estrechamente ligada al trabajo de asistencia social que desempeña la institución para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

CAPÍTULO II

METODOLOGÍA

2.1 ENFOQUES METODOLÓGICOS

La investigación es una forma de pensar, emplea instrumentos y procedimientos especiales con miras a la resolución de problemas o la adquisición de nuevos conocimientos; investigar implica indagar, buscar o estudiar. Entre sus características encontramos que se trata de una exploración, es lógica, organiza información y busca explicar los fenómenos; se registra y redacta de manera detallada; es decir, la investigación es un proceso que permite conocer la realidad de lo que se investiga. Se presenta a partir de dos paradigmas: la Investigación Cuantitativa, aquella investigación que controla variables de manera sistemática, objetiva y exacta, expresa resultados en términos numéricos, a partir de un tratamiento estadístico de los datos que obtiene; y la Investigación Cualitativa, cuyo interés radica en la descripción, explicación y comprensión de los fenómenos observados en el contexto global.

Ambas perspectivas se preocupan por la explicación comprensiva y la comprensión explicativa de los fenómenos; no admiten soluciones de carácter definitivo, ya que se encuentran planteadas con suficiente claridad para descubrir ventajas e inconvenientes, fortalezas y debilidades, alcances y limitaciones; dado que entrañan dificultades para obtenerlas.

La investigación cualitativa es aquella que produce datos descriptivos; las propias palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable con diversas características: es inductiva, holística, sensible a los efectos que causa el investigador sobre las personas objeto de su estudio, humanista, pone énfasis en la validez de su investigación, considera importantes a todas las personas y escenarios de estudio, es un arte (Taylor y Bogdan, 1986; citados en Rodríguez, et. al., 1996: 32).

Por otro lado LeCompte (1995, citado en Rodríguez et. al;1996:23), considera que la investigación cualitativa podría entenderse como una categoría de diseños de investigación que extrae descripciones a partir de observaciones que adoptan la forma de entrevistas, narraciones, notas de campo, grabaciones, transcripciones de

audio y video cassettes, registros escritos de todo tipo, fotografías o películas y artefactos.

La investigación cualitativa a través de diferentes métodos como forma característica de investigar, permite abordar el campo de estudio de forma precisa, detallada y exhaustiva, de tal forma que al final pueda describir, predecir, diagnosticar, determinar y explicar los hechos.

En ese sentido, podemos considerar como un método importante a la fenomenología, de la cual, su máximo exponente fue Husserl (1859-1938), quien explicó que la filosofía fenomenológica es constituir a la filosofía como una ciencia rigurosa, de acuerdo con el mundo de las ciencias físico-naturales del siglo XIX; diferenciándose de ésta por su carácter contemplativo. La fenomenología es la investigación sistemática de la subjetividad (Bullington y Karlson, 1984:51; citados en Rodríguez et. al., 1996:40). Es decir, la investigación fenomenológica coloca énfasis sobre lo individual y la experiencia subjetiva.

Este enfoque puede resumirse en ocho puntos: se considera un estudio de la experiencia vital, del mundo de la vida, de la cotidianidad; una explicación de los fenómenos dados a la conciencia; realiza el estudio de la esencia (verdadera naturaleza de los fenómenos); es la descripción de los significados vividos, existenciales; es el estudio científico-humano de los fenómenos; es la práctica atenta de las meditaciones; es la exploración del significado del ser humano; es el pensar sobre la experiencia originaria (Van Manen 1990:8-13; citado en Rodríguez et. al., 1996:40).

A grandes rasgos, busca conocer los significados que los individuos dan a sus experiencias, aprehender el proceso de interpretación por el cual la gente define su mundo y actúa en consecuencia; es decir, el trabajo del fenomenólogo es describir, comprender e interpretar a través del punto de vista de otras personas.

La etnografía es otro enfoque imprescindible en la investigación cualitativa, porque se aprende el modo de vida de una unidad social concreta; persigue la descripción o reconstrucción analítica de carácter interpretativo de la cultura, formas de vida y estructura social del grupo investigado (Rodríguez et. al., 1996: 44).

Se preocupa por el estudio detallado de la cultura en la cual se interesa; delimita una unidad social, sus componentes culturales y sus interrelaciones de tal forma que pueda realizar afirmaciones explícitas acerca de ellos; cuenta con rasgos como: un fuerte énfasis en la exploración de la naturaleza de un fenómeno social, trabaja con datos no estructurados, investiga un pequeño número de casos y, analiza datos que implican la interpretación de los significados y funciones de las actuaciones humanas a través de descripciones y explicaciones verbales (Atkinson y Hammersley, 1994:248; citados en Rodríguez et. al., 1996:45).

La buena investigación etnográfica requiere una vez en el campo de estudio la observación directa, permanecer el tiempo suficiente en el escenario, contar con un gran volumen de datos registrados, el carácter evolutivo del estudio, el uso de instrumentos, la cuantificación cuando sea necesaria, el objeto de estudio, un holismo selectivo y una contextualización determinada.

Es decir, la investigación etnográfica identifica situaciones problemáticas en el ámbito educativo, a partir de la obtención de información mediante la observación directa (medio imprescindible), desde una perspectiva holística.

La teoría fundamentada es una metodología general para desarrollar teoría que está cimentada en la recogida y análisis sistemático de datos; se desarrolla durante la investigación, y ésta se realiza a través de una continua interpretación entre análisis y la recogida de datos (Strauss y Corbin, 1994:273; citados en Rodríguez et. al., 1996:48).

Es decir, el enfoque de teoría fundamentada busca descubrir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo de datos existentes, y no de supuestos; sus principales fuentes de información, al igual que otros enfoques son, la entrevista y la observación de campo.

Se proponen dos estrategias para poder desarrollarse, el método de la comparación constante y el muestreo teórico. En el primero el investigador codifica y analiza información de forma simultánea para crear conceptos, desarrollada a partir de cuatro etapas: comparación de datos, integración de cada categoría con sus propiedades, delimitar la teoría y recoger la redacción de la teoría; mientras que el muestreo teórico, selecciona nuevos casos a estudiar según su potencial para

ayudar a refinar o expandir los conceptos y teorías ya desarrollados (Glaser y Strauss, 1967; citados en Rodríguez et. al., 1996:49).

Otro enfoque es la etnometodología, que busca estudiar los fenómenos sociales incorporados a nuestros discursos y nuestras acciones a través del análisis de las actividades humanas; su interés radica en el estudio de los métodos o estrategias empleadas por las personas para construir, dar sentido y significado a sus prácticas sociales cotidianas. Desea no solo, comprobar las regularidades, sino explicarlas (De Landsheere, 1994:339; citado en Rodríguez et. al., 1996:50).

Los etnometodólogos consideran que existen dos puntos de vista compartidos en el mundo social: el estudio tradicional de la educación, la justicia, la organización, etc., estudios que buscan interpretar como las personas adquieren sus representaciones culturales y cómo las utilizan para el desarrollo de su vida diaria; mientras que el segundo tiene que ver con el análisis conversacional centrado sobre la organización del diálogo de la actividad diaria y cómo se presenta la ordenación en los intercambios conversacionales. El análisis conversacional implica el estudio de la estructura y las propiedades formales del lenguaje.

Ahora bien, planificar, actuar, observar y reflexionar, son fases de la Investigación–Acción (I-A), otra forma de investigación, basada en los principios que pudieran llevar “gradualmente hacia la independencia, la igualdad y la cooperación” (Lewin, 1946; citado en Rodríguez et. al., 1996:52).

Entre los rasgos que resaltan de este enfoque y en los cuales los autores coinciden son: su carácter preponderante de la acción; la investigación se concibe desde una perspectiva alternativa a la concepción positivista, protegiendo la unión investigador-investigado; implica una perspectiva comunitaria

En la actualidad este tipo de investigación cuenta con tres métodos:

1. *Investigación-Acción del Profesor*, presenta ocho características fundamentales en la escuela a) la IA en las escuelas analiza las acciones humanas y las situaciones sociales experimentadas por los profesores (problemáticas, contingentes y prescriptivas), b) su propósito es que el profesor profundice en la comprensión de su problema, c) adopta una postura teórica, d) al explicar “lo que sucede” construye un guión sobre el hecho en

cuestión, e) interpreta lo que “ocurre” desde el punto de vista de quienes actúan e interactúan en la situación problema, f) considera la situación desde el punto de vista de los participantes g) contempla los problemas desde el punto de vista de quienes están implicados en ellos (Elliot, 1990:23-26; citado en Rodríguez et. al., 1996:53).

2. *Investigación-Acción Cooperativa*, se da cuando algunos miembros del personal de dos o más instituciones deciden agruparse para resolver juntos problemas que atañen la práctica profesional de estos últimos, vinculando los procesos de investigación con los procesos de innovación y con el desarrollo y formación profesional (Bartolomé, 1994:386; citado en Rodríguez et. al., 1996:54).
3. *Investigación-Acción Participativa*, “...conjunto de principios, normas y procedimientos metodológicos que permiten obtener conocimientos colectivos sobre determinada realidad social” (De Miguel, 1989:73; citado en Rodríguez et. al., 1996:55)

El método biográfico, otro método de la investigación cualitativa, es el testimonio subjetivo de una persona en un relato de su vida; se obtiene por el investigador mediante entrevistas sucesivas; explora la dinámica de situaciones concretas a través de la percepción y relato que de ella hacen sus protagonistas.

La obtención de este tipo de información es posible gracias a materiales como: *documentos personales*, autobiografías, diarios personales, correspondencia, fotografías, etc.; *registros biográficos*, historias de vida, relatos de vida, biogramas, etc.

Ahora bien, una vez analizados los diversos métodos de investigación cualitativa, llega el momento de atender nuestro punto de interés; el trabajo de titulación que será realizado por los estudiantes de la Licenciatura en Intervención Educativa; será estructurado y realizado a partir de la investigación cualitativa.

En ese sentido, y como lo mencionamos al iniciar este escrito, la investigación implica indagar, buscar o estudiar; precisamente lo que realiza el interventor en los ámbitos donde se desenvuelve.

Mediante la investigación cualitativa, se busca que los egresados de la LIE analicen de manera holística las situaciones que se presentan dentro de las diferentes instituciones en las que se encuentran inmersos, de tal forma que mediante la utilización de instrumentos y el diseño de una propuesta de intervención den soluciones a la problemática presentada; completando con ello su formación profesional.

En ese sentido, la realización de este trabajo se fundamenta, debido a las características de la investigación, en el enfoque cualitativo; multimetódico, porque representa un enfoque interpretativo, naturalista hacia su objeto de estudio (Denzin y Lincoln, 1994; citados en Rodríguez et. al., 1996: 32), es decir, los investigadores analizan la realidad dentro de un contexto natural, tal como sucede, intentando obtener el sentido de interpretar los fenómenos de acuerdo al significado que le asignan las personas implicadas; es un modo de encarar el mundo empírico.

2.1.1 TRABAJO DE CAMPO

El campo, es aquello desconocido que suele escapar a las previsiones hechas desde el despacho del investigador o lo que no siempre puede someterse al control del laboratorio; se trata del contexto físico y social en el que tienen lugar los fenómenos objeto de la investigación, está a menudo por definirse y desborda los límites de lo previsto por el investigador (Rodríguez et. al., 1996: 103).

En la investigación cualitativa el investigador debe integrarse a la situación estudiada, de tal forma que permanezca de forma prolongada en el contexto o escenario, conviva con los protagonistas, defina y adquiera su propio status desde el marco de relaciones sociales dentro de la institución o comunidad que integra a los participantes (que actúe como investigador, participante o investigador-participante) y se ponga en el lugar de las personas cuyas ideas, métodos y herramientas de trabajo o producciones trata de comprender.

Para ello, el investigador debe buscar su acceso al campo, es decir, el proceso por medio del cual va ingresando a la información fundamental para su estudio; el primer momento consiste en lograr un permiso (lo que hace posible la entrada a la

institución); el acceso al campo depende de la autorización o negación del permiso para llevar a cabo el estudio (Rodríguez et. al., 1996:105).

Al preparar el acceso al campo es necesario que el investigador ponga en práctica una serie de estrategias que le ayuden en la obtención del permiso, sobre todo sus propias habilidades sociales, decidiendo con quién contactar, cómo iniciar el contacto, (de manera formal o informal) y cómo mantener el contacto.

Es primordial que actúe de manera recíproca, es decir, dé algo al informante a cambio de la información obtenida. Es importante que sea flexible y sensible a los matices de respuesta de los distintos participantes en la actividad objeto de estudio. En ese sentido, la investigación cualitativa requiere que las interacciones personales entre unidades sociales y, el o los investigadores, asuman diferentes roles; de investigador, participante, portero, colaborador, tratante de extraños, confidente, etc.

La determinación de roles será a partir de los objetivos de investigación y del contexto. La definición de roles se identifica con el resultado de las acciones que los investigadores y participantes llevan a cabo a lo largo de todo un estudio para concretar sus tareas y responsabilidades y ayudar a definir las de los demás.

El tipo de rol que asuma el investigador afecta sobre todo la toma de decisiones y su implicación en la investigación; ya que, según: a) su grado de participación en la toma de decisiones puede ser investigador, participante, intermedio, traductor e interprete, observador externo, y evaluador; b) su grado de implicación en las situaciones investigadas, se considera participante completo, participante observador, observador participante, observador completo (Rodríguez et. al., 1996:121-122).

Al igual que el investigador, el informante desempeña distintas funciones y asume diferentes roles: portero, facilita o impide el acceso al campo; tratante de extraños, introduce al investigador en el campo, es el primer miembro del grupo o comunidad con cierto conocimiento de la misma; colaboradores o informantes-ayudantes, conocen la realidad que se trata de investigar, tienen disposición de colaborar voluntariamente; informantes, participantes o sujetos de investigación, aportan la mayor parte de la información primaria sobre el problema de investigación;

informantes claves, personas que tienen acceso a la información más importante sobre las actividades de una comunidad, grupo o institución.

Para poder definir los roles es necesario un proceso de negociación con todas las personas implicadas en el campo, un proceso de intercambio implícito entre participantes e investigadores que permita regular la conducta de ambas partes evitando situaciones no deseadas.

Este proceso de negociación inicia desde el primer día y está estrechamente ligado al proceso de acceso al campo; para lograrlo pueden ser utilizadas distintas estrategias formales que lleven al investigador a presentarse a sí mismo y a mostrar los objetivos y el plan de su investigación, sin embargo terminan siempre con una negociación con los participantes; la negociación que llega hasta la puerta de entrada no siempre es suficiente para abrir otras puertas, aunque al principio puede parecer que con eso basta (Hammersley y Atkison, 1983:22; citados en Rodríguez et al., 1996:131).

Una vez dentro del campo el investigador procede a seleccionar a sus informantes, es decir, identifica a las personas que facilitan la obtención de información necesaria para comprender el significado y las actuaciones que se desarrollan en determinado contexto.

La selección de informantes en investigación cualitativa propone estrategias que suponen una selección deliberada e intencional, tiene un carácter dinámico, debido a que se trata de un proceso ininterrumpido a lo largo de toda la investigación; también es básico, porque tiene lugar en más de una etapa o momento de la investigación. Se trata de una tarea continua en la que se ponen en juego diferentes estrategias conducentes a determinar cuáles son las personas o grupos que, en cada momento del trabajo de campo, pueden aportar la información más relevante a los propósitos de la investigación.

En ese sentido, existen dos tipos de estrategias utilizadas para la selección de informantes (Goetz y LeCompte, 1998; citados en Rodríguez et. al., 1996:136):

1. Estrategias que permiten localizar a un grupo o escenario inicial que estudiar o que hacen posible la selección de ciertos elementos considerados relevantes en las primeras fases de la investigación; dentro de esta se incluyen la selección

exhaustiva, por cuotas, por redes y de casos extremos, únicos, reputados, ideal-típicos o casos guía y comparables.

2. Estrategias netamente progresivas y secuenciales, como selección de casos negativos, discrepantes, muestreo teórico y la selección y comparación de casos para la comprobación de implicaciones teóricas.

Posterior a la selección de informantes, el investigador considera una parte fundamental para llevar a cabo el trabajo de la investigación: la recogida de datos, entendiendo que recoger datos es reducir de modo intencionado y sistemático, mediante el empleo de nuestros sentidos o de un instrumento mediador, la realidad natural y compleja que se pretende estudiar a una representación o modelo que nos resulte más comprensible y fácil de tratar. Es decir, se trata de un proceso por el cual se elaboran o estructuran en mayor o menor grado determinados objetos, hechos, conductas, fenómenos, etc.

La recogida de datos comienza cuando se es capaz de comparar situaciones, captar contradicciones y diferencias, escuchar las distintas opiniones sobre un problema por nosotros mismos; entonces será más productiva, estará guiada por las percepciones del investigador.

Lo que da el valor a los datos que se recogen es la actitud y la conducta de quien realiza el proceso de investigación, mientras que las técnicas que utiliza no son sino el reflejo de su predisposición y de su actuación en dicho proceso.

Los ojos y los oídos son los instrumentos fundamentales de los que se debe valer quien realiza una investigación cualitativa. Les permiten contrastar una realidad por sí mismos. Los demás procedimientos no son sino mediadores entre el especialista y los hechos que pretenden recogerse.

En ese sentido, los procedimientos y técnicas utilizados por el investigador para recoger información pueden clasificarse en función de.

- * *quienes solicitan y aportan la información:* observación, entrevistas no estructuradas, cuestionarios, documentos, diarios, escalas, técnicas, test, técnicas de grupo.
- * *según los objetivos establecidos por el investigador:* cuestionarios, observación no estructurada, entrevista no estructurada, escala, inventarios, test, lista de

control, sistema de categorías, signos, escala de estimación, entrevista estructurada, autobiografía, diario, fotografías, cuestionario autoaplicable, unidades narrativas, encuesta, grupo de discusión, técnicos de grupo.

- * *según el grado de implicación del especialista en la recogida de datos:* test, cuestionarios, escalas, técnicas sociométricas, entrevistas no estructuradas, observaciones no participantes, video, fotografía, observación participante, triangulación.
- * *según el modo en que se registra la información:* registro anecdótico, hoja de respuesta, notas de campo, transcripciones de entrevista, grabaciones de audio, diapositivas, fotografía, video, diario, registro de muestras.

Uno de los procedimientos más utilizados para la recogida de datos es la observación, ya que permite obtener información sobre un fenómeno o acontecimiento tal y como éste se produce. Es uno de los medio más eficaces para poder obtener información sobre la investigación, puede ser el enfoque más apropiado para responder a ciertas interrogantes; permite obtener información sobre el fenómeno o acontecimiento que se estudia, tal como éste se produce; proporciona una representación de la realidad y de los fenómenos de estudio; tiene un carácter selectivo, está guiado por lo que se percibe de acuerdo con cierta cuestión que causa preocupación; y es preciso que antes de iniciar un proceso de observación se intente dejar patente la finalidad que con él se persigue.

En ese sentido, para llevar a cabo este proceso es necesario considerar algunas decisiones que permitirán planificarlo: la cuestión o problema objeto de estudio, contexto de observación y selección de muestras.

De igual forma existen una serie de técnicas e instrumentos habituales de observación, conocidos como sistemas de observación (Evertson y Green,1989:342; citados en Rodríguez et. al., 1996:162) proponen cuatro sistemas:

- * **Sistemas categoriales;** son sistemas cerrados en los que la observación se realiza siempre desde categorías prefijadas por el observador. Algunos de ellos son los sistemas de categorías, de análisis, las listas de control y las escalas de estimación y valoración.

- * Sistemas descriptivos; sistemas de observación abiertos en los que la identificación del problema puede realizarse de un modo explícito aludiendo a conductas, acontecimientos, o procesos concretos.
- * Sistemas narrativos; son sistemas que permiten realizar una descripción detallada de los fenómenos a observar y explicar procesos en curso.
- * Sistemas tecnológicos, sistemas abiertos y fácilmente adaptables a otros sistemas de observación. Con estos se puede abordar cualquier tipo de problema, con la ventaja de presentarlo dentro de un plano de sonido, imagen fija o imagen en movimiento con sonido.

A este procedimiento se adhiere la observación participante, uno de los procedimientos de observación más utilizados en la investigación cualitativa y uno de los elementos más característicos de este tipo de investigación. Para los investigadores la observación participante en un estudio confiere el status cualitativo.

Es un método interactivo de recogida de información que requiere la participación del observador en los acontecimientos o fenómenos que está observando, tal implicación supone su participación en la vida social y compartir las actividades fundamentales que realizan las personas que forman parte de una comunidad o institución (Rodríguez et. al., 1996:165).

2.2 ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La elaboración de este trabajo se encuentra sustentada en el paradigma cualitativo, el cual busca mediante diversos métodos obtener y analizar información del campo de estudio en forma precisa, detallada y exhaustiva, de tal forma que al final pueda describir, diagnosticar, determinar y explicar los hechos. Los elementos de este paradigma permitirán realizar un análisis institucional del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

En estos términos, el primer paso fue el acceso al campo, para lo cual fue necesario un convenio interinstitucional entre la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 291 Tlaxcala y el SEDIF, con el fin de cubrir el requisito de Servicio Social y Prácticas Profesionales de las estudiantes de la Licenciatura en Intervención

Educativa (LIE); lo que demandó la presentación del perfil profesional de la Licenciatura, ante las autoridades del SEDIF.

Según Rodríguez (1996), el investigador debe integrarse al campo de estudio de tal forma que conviva con los protagonistas, defina y adquiera su propio status desde el marco de relaciones sociales dentro de la institución o comunidad que integra a los participantes y se ponga en el lugar de las personas cuyas ideas, métodos y herramientas de trabajo o producciones trata de comprender.

Una vez realizada la presentación asistimos alrededor de 15 estudiantes a las instalaciones del SEDIF el 27 de mayo de 2005 a las 16:00 hrs., esperando ser entrevistadas por la titular del organismo, la Profesora Lydia Febe Cabazos Lucio, para que ésta determinara los espacios en los cuales realizaríamos nuestro servicio social y práctica profesional, y así obtener elementos para realizar el trabajo de investigación. Pese a la espera, no se logró concertar la entrevista; pero la coordinadora de la LIE nos informó sobre dos opciones de trabajo: labor en “La Casa de los Niños de Todos” y el diseño de una “Ludoteca Comunitaria” (proyecto que no se realizó).

Debido a que no se pudo concretar la cita con la Directora General de la Institución, un grupo de compañeras (la mayoría) fueron entrevistadas personalmente por la directora de la “Casa de los Niños de Todos”, donde decidieron quedarse; mientras que el otro grupo fuimos entrevistadas por la Ingeniero Isela Rojas Amador, jefa del Departamento de Proyectos Productivos y encargada del Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” ; quien de inmediato nos brindó como alternativa para realizar el Servicio Social y las Prácticas Profesionales, este último, el cual se encontraba operando durante el último año en el estado; argumentando que requería personal para poder apoyar al equipo estratégico (grupo de especialistas encargados del programa) que en ese momento se encontraba a cargo. Y es que este programa requería de profesionales capaces de intervenir en el ambiente comunitario a través de estrategias educativas que formaran a la gente; y así contribuir a modificar el concepto de ayuda por el de asistencia social.

De igual forma, manifestamos que el objetivo de nuestro trabajo era la practica de nuestras competencias en un posible campo de trabajo; así como también la elaboración de nuestro proyecto de tesis, el cual serviría para poder adquirir el titulo de Licenciadas en Intervención Educativa; una vez expuestos los intereses de ambas partes, la Ingeniero solicitó a su personal darnos a conocer dicho programa; fue así como el coordinador del programa y jefe del equipo estratégico el Biólogo Enrique Conde Cano (encargado además del eje de economía), el Médico Leonel Vásquez Nava (a cargo del eje salud) y el Ingeniero Miguel Ángel Badillo Hernández (a cargo del eje mejoramiento de la vivienda y la comunidad) nos expusieron de manera general la estructura del programa “Comunidad DIFerente”.

Después de la presentación del programa, nos solicitaron la exposición del trabajo que, como prestadoras de servicio y práctica profesional (ya aun, no se había definido nuestro papel como investigadoras) desempeñaríamos; así que de manera espontánea presentamos el Proyecto de Ludoteca “In Tlalli Icac Conetl”, puesto en marcha por las alumnas de LIE en las instalaciones de la Universidad como parte de su formación en la materia optativa “La Ludoteca: el juego como herramienta didáctica”; logrando con esto, el acceso al campo de manera casi inmediata, ya que después vino una limitante, el desconocimiento de la licenciatura, motivo que propicio realizar una presentación a las jefas de departamento para darles a conocer el papel de Interventores que desempeñaríamos dentro de la institución a cargo de la coordinadora de nuestra institución (UPN); logrando con ello la autorización para acceder al campo acompañada de la firma e intercambio de documentos oficiales solicitados por las instituciones involucradas UPN-DIF. Desde ese momento y después de las negociaciones establecidas para ingresar al campo, se logra la integración de un grupo de estudiantes como parte del equipo estratégico.

Posteriormente, nos fue dado a conocer el programa de manera más detallada, proporcionándonos el Manual de Políticas y Lineamientos que se realizó para poder instaurarlo en cada uno de los Estados en los que se estaba operando; así como documentos oficiales y documentos realizados por otros equipos estratégicos.

Al iniciar nuestras actividades dentro de la institución, aun no teníamos clara la metodología, sin embargo, una de las competencias de nuestra formación es

precisamente actuar de manera oportuna en las situaciones que se nos presenten; así que partimos de la revisión documental disponible en la institución como el manual de políticas y lineamientos del programa (debido a que nos insertaron de inmediato en Comunidad DIFerente), manual de operaciones y funciones, Diario Oficial de la Federación, entre otros. De manera primordial fue necesario realizar una observación participante, técnica primordial durante toda la investigación, ya que a través de esta obtuvimos la mayor parte de información obtenida para este trabajo; es decir, participamos en todas las tareas que realizaba el equipo estratégico como: visitas comunitarias, aplicación de encuestas de diagnóstico (a la gente que se incorporaba al programa en las localidades), tratamiento de la información obtenida en las comunidades, diseño y aplicación de proyectos comunitarios viables y actividades que llamamos “tareas especiales” como la entrega de paquetes de pollos, reparto de semillas y hortalizas, organización de eventos, entre otros.

Una vez insertas en la institución como parte del equipo de trabajo, nos dimos a la tarea de buscar a nuestros informantes, tarea nada difícil, ya que desde el primer momento se presentó con mucha disponibilidad el jefe del equipo estratégico (Biol. Enrique) hecho que nos favoreció en todo momento porque además de líder del equipo, era parte del personal pionero de instaurar el programa en Tlaxcala, motivo que lo convertía en el informante clave para nuestra investigación. Y es que gran parte de la información fue proporcionada por este último quien nos facilitó durante toda la investigación el acceso a toda información relacionada con el trabajo de la institución, además de los documentos a los cuales no, podíamos acceder para estructurar el marco legal. Las conversaciones informales fueron en su mayoría con el informante clave, quien también en ocasiones facilitaba las que se hacían con otros informantes colaboradores o informantes-ayudantes como el Ing. Iván García Sánchez, quien nos proporcionó algunos de los documentos revisados y facilitaba conversaciones con la Ing. Isela Rojas Amador (jefa del depto.) a quien también entrevistamos en varias ocasiones. Al identificar a los informantes fue necesario el planteamiento de una serie de interrogantes que sirvieron como guía para la investigación.

Después de lograr el acceso al campo de manera oficial, nos fue dado a conocer el proyecto marco de investigación por parte de la universidad, cuyo objetivo principal era la construcción de un trabajo de tesis relacionado con el desempeño de las instituciones, el cual se desarrollaría a partir de la revisión de diferentes posturas teóricas sobre el institucionalismo, y con ello la realización del marco de teórico con elementos suficientes para elaborar un análisis detallado de la institución DIF.

Para la realización de la investigación elaboramos instrumentos de investigación como la entrevista informal a partir de un guión y cuestionarios informales, los cuales en su momento fueron utilizados para facilitar la obtención de información.

Una vez obtenida una buena cantidad de información fue necesario procesarla para comenzar a estructurar el trabajo, revisando de manera conjunta la parte teórica y la información obtenida de la institución, aterrizando en el producto de este trabajo la interpretación de información y la elaboración del análisis institucional del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), así como el planteamiento de las conclusiones a las que llegamos después de la investigación.

Como se mencionó anteriormente, la investigación implicó el trabajo conjunto con el equipo estratégico, sin embargo, nos incorporaron especialmente al trabajo del Eje Educación, debido al perfil que acomodaba perfectamente en el trabajo que este aspecto debía lograr. En ese sentido, el eje de educación se encargaba de diseñar estrategias que permitieran formar a la gente de manera significativa; es decir, que los participantes fueran capaces de adquirir aprendizajes que pudieran ser útiles a lo largo de su vida.

Ahora bien, el trabajo que llevamos a cabo dentro de este eje consistió en actividades planeadas para trabajar en las comunidades de atención del programa, rescatando como la más importante, un curso de verano para niños de 6 a 12 años; cuyo objetivo era fortalecer el eje de atención y formar a los niños en materia de valores y nutrición; temas elegidos a partir de un diagnóstico previo, realizado por el equipo estratégico, en el que se detectó una mala alimentación de la población debido a la falta de información sobre una alimentación equilibrada, así como la falta de educación en valores. Las actividades que se realizaban junto con el equipo estratégico eran desempeñadas en el Municipio de Altzayanca en dos localidades:

Lázaro Cárdenas y Buenavista, las cuales fueron seleccionadas por sus características de vulnerabilidad y pobreza. De igual forma, realizamos una revisión de la monografía del Estado para obtener información sobre los municipios identificados con altos índices de talla baja, así como la captura de datos para el tratamiento de la información obtenida en el diagnóstico y el diseño del Plan de Trabajo Anual del Programa, lo que facilitó el avance de la investigación.

Al tiempo que realizábamos el trabajo de investigación mediante la revisión de archivos confidenciales del Sistema DIF, documentos vía Internet, Diario Oficial de la Federación etc.; debíamos cubrir actividades para apoyar al personal del departamento, aún cuando éstas no formaban parte de nuestras Prácticas Profesionales, entre las más destacadas se encontraban: entrega de pollo, hortalizas y paquetes de herramientas para el campo; así como tareas de oficina: sacar copias, diseño de instrumentos, planeación y elaboración de proyectos, además de la realización del Plan Anual de Trabajo del Programa.

Finalmente, se dejó iniciado el trabajo de un proyecto plataforma para mejorar la situación nutricia de niños en edad escolar detectados con talla baja en los municipios de Ixtacuixtla, Xaloztoc, Nopalucan y Benito Juárez; los cuales se incorporarían al Programa Comunidad DIFerente; este trabajo consistió en la elaboración de un instrumento (encuesta para padres, hijos y maestros de cada municipio) que permitiera conocer los factores incidentes en la problemática, así como el diagnóstico contextual de cada municipio. El proyecto no se llevó a cabo debido a la falta de financiamiento por parte de la institución, sin embargo permitió obtener más información para la investigación.

Una vez recabada toda la información, nos dimos a la tarea de comenzar con el tratamiento de la información, el cual nos daría como resultado un análisis de la institución SEDIF, con el objetivo de ubicarla dentro de alguna de las versiones del institucionalismo. Los resultados serán expuestos más adelante.

CÁPITULO III

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

3.1. SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA (SNDIF)

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) es un Organismo Público Descentralizado de Interés Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios; tiene su origen y es heredero de instituciones y programas que en su momento y con otras identidades, constituyeron valiosas respuestas ante las situaciones de desventaja social que han afrontado muchos mexicanos.

El antecedente formal de esta institución es el Programa Gota de Leche, que en 1929 (<http://dif.sip.gob.mx/dif/> 28/05/08) a través de un grupo de mujeres altruistas, proporcionaba leche a niñas y niños de la periferia de la Ciudad de México; acción que propició la creación de la Asociación Nacional de Protección a la Infancia.

3.1.1 ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN

Al fusionarse las actividades de la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la cual se encargaba de brindar atención a grupos sociales desprotegidos y vulnerables; sin embargo, en 1943 se integra la Subsecretaría de Asistencia Pública, que compartía actividades con la de Salubridad, y entonces se da relevancia al concepto de *asistencia social*.

El 31 de enero de 1961, tomando como fundamento los Desayunos Escolares, se crea por Decreto Presidencial el organismo descentralizado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), que generó una actitud social de gran simpatía y apoyo hacia la niñez; posteriormente, el 15 de julio de 1968 es creada por decreto Presidencial, la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN) orientada a la atención de niñas y niños huérfanos abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

Es en 1977, cuando por afinidad de objetivos y considerando la igualdad acciones y programas, el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia se fusiona con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, para dar paso al Sistema

Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuya función consistiría en coordinar programas gubernamentales y acciones a favor del bienestar de las familias mexicanas. Más tarde, el 14 de Junio de 1977, es creado en Tlaxcala el Sistema Estatal DIF.

Durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, se expide un decreto con fecha 20 de diciembre de 1982, donde se modificó la estructura orgánico-funcional del SNDIF incorporando los servicios de Asistencia Social y Rehabilitación; posteriormente, y derivado del Decreto de Creación del “DIF DF” publicado el 3 de julio de 1997 y al Convenio de Coordinación publicado el 29 de agosto de 1997, se determina que el SNDIF transferiría, para construir el “DIF DF”, las unidades para prestación de los Servicios de Asistencia Social.

Debido a que la estructura orgánica autorizada al SNDIF, del 1° de agosto de 1994 quedó obsoleta, al no responder a la realidad, retos y responsabilidades del organismo; la H. Junta de Gobierno en su XIV Sesión Ordinaria celebrada el mes de julio de 1998, autorizó el inicio de la Reestructuración Orgánica-Funcional del SNDIF; siendo publicado el 1° de junio de 1999, en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Estatuto Orgánico del Sistema Nacional, mediante el cual y en concordancia con la reestructuración orgánica funcional aprobada, quedaron precisadas las atribuciones del Organismo y las facultades de cada uno de los integrantes de su estructura básica.

Continuando con el proceso de modernización administrativa, la H. Junta de Gobierno, en su sesión ordinaria No. XVI, celebrada el 9 de diciembre de 2004, con vigencia 1° de enero de 2005, autoriza una nueva reestructuración orgánico-funcional del SNDIF; por lo que el Organismo emprende una serie de cambios sustanciales en su conformación orgánica, lo que representa una mayor solidez en el desempeño de sus funciones propiciando el uso racional y el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el SNDIF.

Como parte de este proceso de modernización administrativa, el SNDIF se consolida como la Institución del Gobierno Federal, responsable de la creación, el desarrollo y la puesta en marcha de acciones y programas para atender a la población vulnerable, en especial a niñas y niños, a través de programas preventivos

y de desarrollo, así como, responsable de elaborar las políticas públicas en materia de asistencia social.

Esta nueva institución, se encuentra sustentada desde un marco jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 4º párrafo tercero establece que “toda persona tienen derecho a la protección de la salud...”, una de las principales tareas que persigue esta institución; Ley General de Salud en sus artículos 1º, 2º, 167 y 172, que establece el derecho a la prestación de servicios de asistencia social; y la Ley de Asistencia Social, en la cual se puntualiza que todas aquellas personas en circunstancias especiales, tendrán derecho a recibir servicios que les permitan su plena integración.

El desempeño de sus funciones se rige por el estatuto orgánico del SNDIF en los capítulos I. De la Competencia y Organización del Organismo; II. De la Junta de Gobierno; III. Del Titular del Organismo; V. De las unidades de Asistencia Social; VII. Del Órgano Interno de Control; VIII. De las Direcciones Generales; y IX. De la Suplencia de los Servidores Públicos (ver anexo I).

3.1.2 MISIÓN / VISIÓN

Una vez instaurado el SNDIF se establece como misión “Conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad, combatan las causas y efectos de la vulnerabilidad en coordinación con los sistemas DIF estatales y municipales e instituciones públicas y privadas, con el fin de generar capital social”; y como visión “Ser la institución nacional rectora de las políticas públicas con perspectiva familiar y comunitaria, que hace de la asistencia social una herramienta de inclusión mediante el desarrollo de los modelos de intervención, teniendo como ejes la prevención, la profesionalización y la corresponsabilidad social”; ambas con el objetivo de brindar los mejores servicios en materia de asistencia social.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia cuenta con un órgano interno de control, cuyo funcionamiento se rige conforme a un Estatuto orgánico, en el que

se establecen las funciones y puestos idóneos para las áreas establecidas por la Junta de Gobierno.

En el caso del SEDIF Tlaxcala; se encuentra organizado en diferentes áreas, cuya finalidad es cumplir con la tarea de Asistencia Social a la población vulnerable del Estado (SEDIF, 2005); para ello presenta se estructura de la siguiente manera:

1. Dirección General
 - 1.1. Secretaría Particular
 - 1.2. Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia
 - 1.2.1 Departamento de Protección y Asistencia a la Población en Desamparo
 - 1.3. Comunicación Social
2. Dirección de Atención a Población Vulnerable
 - 2.1. Subdirección de Atención a Población Vulnerable
 - 2.1.1. Departamento para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo Social de las Personas con Discapacidad
 - 2.1.2. Oficina de la Agencia de Integración Laboral para Personas con alguna Discapacidad
 - 2.2. Departamento de Atención y Mejoramiento Nutricional
 - 2.2.1. Programa de Desayuno Escolar Modalidad Frío
 - 2.2.2. Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y Familias en Desamparo
 - 2.2.3. Programa de Desayunos Escolares Modalidad Caliente
 - 2.3. Departamento de Promoción del Desarrollo Familiar y Comunitario
 - 2.3.1. Programa de Atención a Jóvenes, Niños y Tercera Edad
 - 2.3.2. Programa de Fomento a la Salud
 - 2.4. Departamento de Asistencia Social
 - 2.4.1. Oficina de Asistencia Social
3. Dirección de Programación, Organización y Gestoría Social
 - 3.1. Subdirección de Programación, Organización y Gestoría Social
 - 3.1.1. Información y Seguimiento
 - 3.1.2. Oficina de Coordinación con Sistemas Municipales
 - 3.2. Departamento de Gestoría Social

- 3.3. Departamento de Programas Especiales
 - 3.3.1. Programación de Atención a Niños con Problemas de Desnutrición
- 3.4. Departamentos de Desarrollo de Sistemas e Informática
- 3.5. Departamento de Proyectos Productivos
 - 3.5.1. Programa Integral de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente
- 4. Dirección Administrativa
 - 4.1. Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales
 - 4.1.1. Oficina de Recursos Materiales y Servicios Generales
 - 4.1.2. Departamento de Recursos Humanos
 - 4.2. Departamento de Contabilidad.

De igual forma para cumplir el objetivo de la institución el SEDIF Tlaxcala opera seis Programas de Asistencia Social:

- Programa de Desayuno Escolar Modalidad Frío
- Programa de Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables y Familia en Desamparo
- Programa de Desayunos Escolares Modalidad Caliente
- Programa de Fomento a la Salud
- Programa de Atención a Menores, Adolescentes y Tercera Edad
- Programa de Atención a Niños con Problemas de Desnutrición
- Programa Comunidad DIFerente (a este último, se le dará otro tratamiento más adelante, debido a que es el objeto de estudio de este trabajo).

El desempeño de la institución depende de las actividades que realiza tanto de manera interna como externa; considerando actividades internas, aquellas que realiza diariamente, organizadas por el personal de cada departamento junto con sus respectivos jefes, mientras que las actividades externas son planeadas en reuniones formales convocadas por jefes de departamento, la directora y/o la presidenta del organismo, en éstas se discuten propuestas y se toman acuerdos a partir de los cuales se organizan: ferias, visitas comunitarias, desfiles, participaciones especiales, visitas externas (DIF Nacional), festejos especiales (10 de mayo, Navidad, 15 de septiembre, etc.).

La realización de estas reuniones, favorece la organización del trabajo conjunto del personal; también se llevan a cabo actividades informales como el festejo de cumpleaños de los trabajadores, convivios, comidas, etc., las cuales fomentan las relaciones humanas.

Pese a lo anterior, el trabajo se ve obstruido en ocasiones por inconformidades de la población, tal es el caso del año 2005, en el cual un grupo de personas denominadas “EZLN de Tlaxcala”, manifestó su inconformidad ante esta institución tomando las instalaciones durante unas horas y amenazando con extender su estancia hasta ser escuchadas sus demandas de “no favoritismo a las redes ciudadanas de mujeres” quienes en ese momento recibían beneficios del partido político dominante.

La importancia de las actividades de este organismo permiten una comunicación lateral: jefe a jefe con frecuencia; escrita: jefe a jefe, jefe a subordinado, subordinado a jefe y subordinado a subordinado, a través de memorándum, oficios, tarjetas informativas de manera diaria; y oral, regularmente de jefe a subordinado y cuando es necesaria jefe a jefe, según el motivo formal o informal.

Otro aspecto importante es que la institución se encuentra al mando de mujeres, es decir, desde la presidencia hasta los jefes de departamento son representados por mujeres, variando el sexo del personal que está a su cargo; resultando lógico el papel fundamental que desempeña para cualquier negociación, como gancho para facilitar la obtención de convenios y beneficios.

Finalmente es importante mencionar que en esta institución la mujer desempeña un papel importante, ya que se encuentra inmersa en las actividades que esta desarrolla para la sociedad.

3.1.3 PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO “COMUNIDAD DIFERENTE”

Como lo mencionamos en el apartado de metodología, el Programa de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”, representa la parte medular de este trabajo, ya que el acceso al campo se dio a partir de la aprobación de la jefa de departamento encargada del mismo programa.

Comunidad DIFerente surge a partir de la orientación que tiene el Sistema Nacional DIF como coordinador de Asistencia Social Pública y Privada, así como la promoción de acciones y la participación social para el mejoramiento comunitario; orientado en sus tres órdenes de actuación: federal, estatal y municipal. Se instaura como programa piloto en México (en algunos estados) a partir del 2003 y en Tlaxcala durante el 2004; en este último analizando las deficiencias obtenidas y considerando las mejoras que debían integrarse al programa.

Como su nombre lo indica, se trata de un programa comunitario que busca mediante la implementación de principios, estrategias y acciones, intervenir en zonas consideradas vulnerables y con alto índice de marginalidad. Se opera de manera conjunta sólo en algunos estados del país, y se encuentra vinculado con los Subprogramas: Equipos Estratégicos Estatales, un equipo de especialistas encargados de diseñar, instrumentar e impulsar estrategias para la operación de “Comunidad DIFerente” a nivel estatal y municipal, articulando y coordinando la actuación de los diversos actores involucrados en el desarrollo familiar y comunitario.

De acuerdo a los lineamientos generales está conformado por un especialista en procesos formativos educativos, un especialista en organización y participación comunitaria y tres especialistas en proyectos comunitarios de acuerdo a los ejes de atención (esto último será explicado posteriormente). Se encargarán de igual forma de la obtención de apoyos financieros para la operación del programa, hecho que estará sujeto a la presentación del Plan Anual de Trabajo del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo (EAEyD), subprograma que consiste en coadyuvar a la seguridad alimentaria de la población considerada como

vulnerable a través de la habilitación de espacios para la elaboración comunal de alimentos inocuos, nutritivos; física y económicamente accesibles que constituyan una alternativa de atención.

Así como, Unidades de Producción para el Desarrollo (UNIPRODES) cuyo consiste en promover el mejoramiento de la economía familiar y comunitaria a través de la conformación de proyectos productivos de seguridad alimentaria, ahorro, autoconsumo, servicios y/o comercialización, a partir de las necesidades identificadas dentro de la comunidad. Se encarga de financiar unidades productivas de tipo agrícola, pecuario, de transformación (panadería, tortillería, conservas, etc.), servicios, comercialización, talleres de artes y oficios, empresas comunitarias y actividades alternativas (cría de animales o algún proyecto social).

Ambos subprogramas se operan en comunidades en donde se instaura Comunidad DIFerente, o en comunidades previamente seleccionadas, con recursos financieros del Fondo V de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, Alimentación; Fondo V de Aportaciones Múltiples del Ramo 33, Asistencia Social y Cuotas de Recuperación de Programas de Alimentación.

Comunidad DIFerente es un programa legalmente sustentado en la Ley de Asistencia Social que plantea la obligación del Estado de establecer condiciones previas para que los individuos más vulnerables gocen progresivamente de satisfactores que los lleven a mejorar su calidad de vida, asegurando su pleno ejercicio del derecho a la salud (Políticas y Lineamientos de Operación Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente). Además de fundamentarse en ordenamientos como: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 2º, inciso B: Fr. I, III, IV, V y 4º, 5º Párrafo tercero y 73 Fr. XVI; Ley General de Salud 3º, Fr. XVII, 5º, 6º Fr. III, IV y V; 24 Fr. III, 27 Fr. X; 167, 168, 169, 172 y 174 Fr. II y IV; Ley de Asistencia Social 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 29º, entre otros relacionados con la asistencia y desarrollo social.

De igual forma es importante recalcar que se trata de un programa cuya vigencia es indefinida a partir de su publicación; su revisión y actualización esta bajo la responsabilidad de la Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario del Sistema Nacional DIF.

Ahora bien, Comunidad DIFerente es un programa cuya misión es ampliar las oportunidades de acceso al desarrollo de la población en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión a través del impulso a la organización y la participación comunitarias con carácter sostenible y su visión es consolidar estrategias institucionales de desarrollo comunitario sostenible, que faciliten la reconstrucción del tejido social y que fortalezcan las capacidades autogestionarias de la población en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión. Sus objetivos son:

General: Facilitar la construcción de procesos de organización, formación y participación comunitaria sostenible, para propiciar la convivencia humana equilibrada del individuo consigo mismo, con los demás y con el entorno, en localidades indígenas, rurales y urbanas en situación de pobreza, marginación, vulnerabilidad y exclusión.

Específicos: Impulsar procesos de organización y participación autogestiva para fortalecer el capital social, de las comunidades objetivo; formar y capacitar agentes sociales orientados a la promoción, divulgación, difusión e investigación del desarrollo local y el ejercicio de los valores humanos fundamentales; desarrollar planes estratégicos comunitarios, con visión integral de desarrollo local sustentable, considerando estrategias de prevención, atención y previsión de corto, mediano y largo plazo en los ejes de Alimentación, Salud, Educación, Fortalecimiento de la Economía y Mejoramiento de la Vivienda y la Comunidad.

Desde un marco general el Universo de Atención y Población Objetivo son: comunidades con una densidad de población hablante de lengua indígena de 30% y más; localidades con alto y muy alto índice de marginación (CONAPO, 2000), especialmente las que se encuentran ubicadas en las 263 micro regiones prioritarias del país; comunidades marginadas ubicadas en municipios de índice medio de marginación y/o regiones no prioritarias del ámbito rural; comunidades marginadas, ubicadas en cualquier municipio de bajo y muy bajo índice de marginación del ámbito rural; y comunidades marginadas de cualquier municipio del ámbito urbano.

La población objetivo de Comunidad DIFerente Tlaxcala, la constituyen familias e individuos (hombres y mujeres) que por sus características sociales requieren de

servicios especializados y apoyos asistenciales para mejorar sus niveles de bienestar, así como sus formas de vida, enfatizando acciones que involucren la participación y la atención de las necesidades de: niñas y niños; mujeres embarazadas; mujeres en periodo de lactancia; adultos mayores; personas con capacidades diferentes; y jornaleros agrícolas migrantes. Población cuya formación se encuentra a cargo del equipo estratégico (ver anexo II).

Para este Programa las principales acciones son diseñadas a partir de cinco ejes de atención:

- **Alimentación:** acciones encaminadas a atender la problemática relacionada con la alimentación de familias vulnerables y de comunidades marginadas, propiciando que las familias y comunidades generen una seguridad alimentaria sustentable. Las líneas de acción que se impulsan son: proporcionar ayuda alimentaria directa; promover la producción local de alimentos; promoción de acciones de orientación alimentaria; entre otras.
- **Promoción de la salud:** acciones que contribuyan a lograr una condición que permita una creciente esperanza de vida del individuo en un equilibrio biológico, social y mental, orientadas a comprometerse con el futuro sanitario de la población. Las líneas de acción que se impulsan son: conservación y mejoramiento del entorno; aprovechamiento de los recursos naturales disponibles para la salud y la alimentación; promoción de tecnologías en equilibrio con el entorno, que se incorporen al modo de vida cotidiano de las familias para el autocuidado de la salud; entre otras.
- **Promoción de la educación:** acciones orientadas a promover el acceso a conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes a través de un proyecto educativo para los integrantes de la comunidad. Las líneas de acción que se impulsan son: brindar elementos para que la comunidad gestione la instalación de servicios educativos; orientar e informar; gestionar que los especialistas capaciten y formen a la comunidad; entre otras.
- **Fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria:** acciones que fomentan la producción, el ingreso, el empleo, la comercialización, el autoconsumo, el ahorro y la eficiente administración de los recursos familiares y comunitarios, fortaleciendo

la producción local y micro regional de bienes y servicios, así como el intercambio y la comercialización con base en el uso racional de los recursos naturales y el respeto de la cultura y las formas tradicionales de organización. Las líneas de acción que se impulsan son: conformación de redes familiares e intercomunitarias para el autoconsumo, intercambio y comercialización; promoción de la inversión estratégica de las remesas de migrantes y ahorro familiar y comunitario en proyectos productivos; impulso de la producción local y uso racional de los recursos; entre otras.

- **Mejoramiento de la vivienda y la comunidad:** acciones orientadas a promover el mejoramiento de la vivienda bajo condiciones de higiene, salud, seguridad, servicios básicos y de recreación para que las familias y comunidades vivan dignamente. Las líneas de acción que se impulsan son: gestión institucional para la obtención de apoyos y servicios; sensibilización de habitantes respecto a mejorar las condiciones de su vivienda y entorno; aprovechamiento de los recursos naturales locales buscando la mejora y fortalecimiento del entorno familiar y comunitario de manera racional y sustentable; entre otras.

Para ser operado el modelo de Comunidad DIFerente requiere de:

- Coordinación y convergencia de voluntades y compromisos de los tres niveles de gobierno y la comunidad.
- Un equipo estratégico de especialistas en las diferentes áreas cuya contratación la definirá cada Sistema Estatal DIF
- Un equipo de promotoras y promotores (contratados por cada Sistema Estatal y Municipal DIF).

La primera dependerá de las negociaciones que se establezcan entre los tres organismos: Nacional, Estatal y Municipal; la segunda para Tlaxcala se estructura la organización del equipo estratégico (Anexo III); y la tercera dependerá de la organización en las comunidades.

El equipo estratégico y el equipo de promotores trabajan como facilitadores en la planeación participativa y prospectiva cuyo elemento fundamental es facilitar las tareas con los miembros de la comunidad para la elaboración de un plan estratégico integrado por:

I. FASE DE PREPARACIÓN

Esta fase incluye cuatro aspectos: a) definición de la oferta Inter e intra Institucional; b) Capacitación del equipo de promoción social; c) Selección de comunidades; y d) Coordinación SEDIF-SMDIF.

Los productos de esta fase son: Un paquete de Ofertas Institucionales que llevará la promotora en una “mochila invisible” cuando llegue a la comunidad; un Equipo de Promoción Social, con herramientas, conocimientos, actitudes y un programa de trabajo que integre estrategias de intervención acordes; un Convenio de Coordinación, entre el SEDIF-y los SMDIF, que incluya estrategias conjunta de trabajo, de seguimiento y de continuidad; y un listado de Cobertura con las comunidades que se atenderán, de acuerdo a los criterios de prioridad establecidos.

II. FASE DE EJECUCIÓN

Esta fase, en la que el actor principal es el (la) Promotor (a), incluye 6 etapas: 1. Presentación en la comunidad; 2. Diagnóstico exploratorio; 3. Asamblea comunitaria y definición del grupo de desarrollo; 4. Planeación participativa y prospectiva; 5. Ejecución de proyectos; y 6. Evaluación participativa y salida de la promotora de la comunidad. En esta etapa, se obtendrán como producto un Plan Estratégico Comunitario, un informe de evaluación

III. FASE DE CONTINUIDAD

Tal como se estableció en el convenio signado por el SEDIF y el SMDIF, se deben ejecutar acciones de seguimiento y apoyo al Grupo o Red Comunitaria, así como evaluaciones conjuntas periódicas.

Estas fases, constituyen una guía operativa que debe adaptarse a la dinámica de la realidad social. Asimismo, es importante señalar que el proceso de desarrollo comunitario dependerá de la participación de la comunidad en la toma de decisiones y de los conocimientos y herramientas que el agente social posea.

Metas

- Identificar: Viabilidad, funcionalidad, aceptación, coherencia.
- Metodología de intervención

3.1.3.1 PLAN DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA EJERCICIO 2006

Para la operación de actividades del Programa Comunidad DIFerente, el equipo estratégico diseña de forma anual un Plan de Trabajo que busca promover los principios que lo fundamentan.

Los objetivos planteados para el ejercicio 2006 son: consolidar acciones estratégicas diseñadas dentro del modelo Comunidad Diferente, a través de fomentar un desarrollo humano que permita la implementación de proyectos de impacto social y económico, que a mediano plazo generen la apropiación, multiplicación y permanencia del modelo de intervención comunitaria (objetivo general); de igual forma por cada eje de atención planteaba:

- Consolidar las alternativas de solución a las problemáticas y necesidades identificadas, a través del acompañamiento técnico en: Producción Intensiva de Hortalizas bajo cubierta plástica, Instalación de redes hidráulicas y eléctricas a nivel doméstico, en las comunidades de Lázaro Cárdenas, Colonia Delicias y San José Buenavista, del municipio de Alzayanca.
- Elaborar diagnósticos participativos, planes y/o proyectos comunitarios para generar alternativas de solución a las problemáticas situacionales identificadas en las comunidades de apertura (Nexnopala, Loma de Junguito, Ranchería de Pocitos, los dos Miahuapan el Alto y el Bajo, La Soledad, San José Pilancón, Nazareth, San Juan Ocotitla y La Garita del municipio de Alzayanca).
- Instrumentar herramientas metodológicas que permitan alcanzar la participación y organización comunitaria, como un medio viable para generar el desarrollo local sostenible y sustentable de las comunidades donde opera el modelo Comunidad DIFerente.
- Diseñar estrategias que permitan, por un lado, lograr el desarrollo humano de los sujetos sociales que participan con el equipo estratégico, y por otro, facilitar la transferencia y apropiación de los conocimientos y habilidades necesarios para lograr su desarrollo económico y social, a través de un proceso formativo-educativo sostenible.

- Ampliar la cobertura del programa Comunidad DIFerente a otros Municipios y localidades que cumplan con los lineamientos del programa y/o que sean prioritarios de atención con base a las problemáticas sociales que presenten.
- Fortalecer la intervención comunitaria con acciones de los subprogramas Unidades Productivas para el Desarrollo (UNIPRODES) y Espacios de Alimentación Encuentro y Desarrollo (EAEyD), que coadyuven a la solución de problemáticas identificadas a través de procesos endógenos de planeación participativa.

Brindando atención en una primera etapa a la población del Municipio de Alzayanca, considerado por su alto índice de marginación; principalmente en las comunidades: Nexnopala, Loma de Jumguito, Ranchería de Pocitos, Miahuapan el Alto y el Bajo, La Soledad, San José Pilancón, Nazareth, San Juan Ocotitla y La Garita (comunidades de apertura) y continuar el trabajo en Lázaro Cárdenas, Colonia Delicias y San José Buenavista, delegando actividades al municipio, como lo establece el convenio firmado para la colaboración entre los dos niveles de gobierno (SEDIF, 2006:17).

Por otro lado, el Programa pretende ampliar su cobertura en otros Municipios y localidades, considerando como criterio de selección los datos obtenidos en el 4to. Censo Nacional de Talla (2004), el cual reveló que Xaloztoc, Ixtacuixtla y Santa Ana Nopalucan, presentan cifras elevadas de talla baja en niñas y niños en edad escolar. Mediante una estrategia para solucionar esta problemática a través de un diagnóstico participativo que identifique las causas de esta problemática y permita la implementación de acciones tales como: alternativas de producción de alimentos de origen animal y/o vegetal que complementen la dieta de los infantes; instalación de EAEyD, donde se habilite a las madres de familia en la preparación de alimentos, su transformación; y acciones que modifiquen los hábitos de consumo de los niños.

Por otra parte, se ha documentado en los informes enviados al SNDIF, que existe el programa de gobierno “Calidad de Vida en Cien Comunidades”, que realiza acciones que inciden en los municipios prioritarios por su alta marginalidad, por lo tanto, se buscará la coordinación institucional que garantice la aplicación de acciones

que contribuyan a solucionar las problemáticas identificadas, mediante líneas de acción que consisten en:

- Dictaminar y priorizar a comunidades en las que se implementará el Programa con base a las cifras de talla baja presentadas por el 4to. Censo Nacional de Talla 2004.
- Establecer convenios de corresponsabilidad que propicien la colaboración y participación durante la intervención del Programa y posterior a ésta; es decir, propiciar que los participantes adquieran compromisos para la implementación del modelo y aseguren el seguimiento de los proyectos que de la planeación participativa surjan, en las comunidades una vez que el programa sea retirado.
- Facilitar por parte de Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), promotores que colaboren en las tareas de promoción del programa, comunicación con el SEDIF, integración de grupos, convocatoria a las asambleas, recopilación de expedientes y otras.

En consecuencia, se plantean como metas principales: ampliar la cobertura de atención del Programa Comunidad DIFerente en 5 municipios del Estado; concretar 5 convenios de corresponsabilidad con los municipios seleccionados; y contar con un promotor por comunidad.

Por otro lado, el programa se encuentra sustentado económicamente por recurso federal del Ramo 12, el cual para el siguiente ejercicio a través de este plan de trabajo pretende solicitar al SNDIF un incremento en el presupuesto asignado en el ejercicio anterior, de \$619,329.60 para el equipo estratégico, ya que se incorporaron dos nuevos integrantes, haciendo un total de ocho, tres de ellos perciben un ingreso subsidiado por el SEDIF, mientras que el resto de los salarios son aportados por el Ramo 12. El incremento solicitado ira directamente nivelar los salarios de los ocho integrantes, más un monto equivalente a tres quincenas como compensación de fin de año. La nivelación de salarios a la que se hace referencia corresponde a que el sueldo total bruto mensual sea de \$7,300.00, para los cuatro de los integrantes del equipo estratégico, mientras que para el coordinador del equipo se mantiene el salario mensual bruto, que es equivalente a \$10,000.00. Además, se realizará una

compensación a los otros tres integrantes correspondiente a \$1,591.10 para igualar sus salarios con el resto del equipo (ver anexo IV).

De igual forma, para cada uno de los ejes de atención se demanda un monto presupuestado de \$2, 211, 963.028, a través del subprograma Unidades de Producción para el Desarrollo (UNIPRODES), siendo el origen de los recursos del Fondo V del Ramo 33, Alimentación, Asistencia Social y Cuotas de Recuperación. Para espacios de Alimentación Encuentro y Desarrollo (EAEd) el monto considerado es de \$307,744.70 siendo el origen de los recursos del Fondo V de Aportaciones múltiples del Ramo 33, Alimentación.

En cuanto a la promotoria, será responsabilidad del SMDIF la asignación de un presupuesto para el apoyo a los promotores comunitarios; para el caso del Municipio de Altzayanca, a finales de este ejercicio los trece promotores comunitarios con los que se cuenta, serán gratificados con un monto de \$ 1,000.00 para cada uno.

El trabajo que se realizará durante el ejercicio 2006, consistirá principalmente en: concertación con los municipios; presentación del programa con autoridades municipales y de localidad; aplicación de diagnósticos exploratorios; elaboración de diagnósticos participativos; elaboración de planes comunitarios; implementación de proyectos comunitarios; y, evaluación y replanteamiento de acciones (ver anexo V).

Como todo plan y proyecto, el trabajo antes expuesto debe ser evaluado, por lo cual se contempla medir el impacto de este Programa, el interés, la asistencia a las sesiones, el grado de compromiso que asuman y la apropiación de conocimientos, a través de la observación; todo ello a corto plazo. A mediano plazo se identificarán mejoras, como elaboración de propuestas, trabajo en grupos, planeación participativa, trabajo para habilitarse en la implementación de proyectos, participación comprometida, etc. Mientras que a largo plazo se evaluará la aplicación de las habilidades adquiridas, participación operativa en el establecimiento de proyectos productivos, cambios de comportamiento y la mejora en la calidad de vida de los participantes.

Por otro lado es importante hacer mención, que el desarrollo de la intervención comunitaria durante el ejercicio 2005, fue distintiva, en principio por el cambio de administración Estatal, de este proceso surgen nuevas direcciones del quehacer del

equipo estratégico, la mas importante es la ampliación de la cobertura del programa, que aunque se dio en el mismo municipio, fue determinante para el fortalecimiento del programa y del equipo estratégico por la asignación de promotores comunitarios.

De igual forma, el respaldo de la nueva administración, permitió que el proceso de intervención se fortaleciera en cuanto a la operatividad del trabajo de campo. Además, se lograron importantes proyectos comunitarios surgidos de la planeación participativa de las tres localidades consideradas hasta ahora como de seguimiento; mismos que servirán como base para realizar la planeación participativa en las comunidades de apertura, las cuales serán también beneficiadas.

3.2 ANÁLISIS INSTITUCIONAL

Las instituciones se encargan de instrumentar la estructura de las políticas públicas, considerando que las cree, organice o implemente de tal forma que den solución a diversas problemáticas en materia de alimentación, salud, educación, empleo, vivienda y economía a la hora de ofertar servicios a los ciudadanos.

El éxito de las políticas públicas depende de la pertinencia de éstas a la hora de solucionar el problema por el cual se les crea; en ese sentido una de las más necesarias en la sociedad, consiste en brindar Asistencia Social a la población considerada como vulnerable o en desventaja social (niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad), a partir del reconocimiento de las necesidades en los diversos sectores de la población.

Por lo anterior y considerando que toda la investigación realizada para este trabajo se dio a través de la observación participante como método de investigación principal dentro del organismo encargado de esta tarea (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF).

Organismo instituido en cada uno de los Estados que conforman nuestro país como organismo público descentralizado de interés social. Como parte de esta descentralización, Tlaxcala presenta las siguientes categorías:

3.2.1 MITOS Y SUPUESTOS

“El DIF constituye la respuesta del gobierno federal para coordinar programas gubernamentales y en general las acciones a favor del bienestar de las familias mexicanas”; primer supuesto identificado dentro de la institución, ya que cada una de las acciones y actividades que realiza esta institución se ve influenciado por intereses políticos.

Y es que, DIF tal y como está representado es la “esposa” del gobierno del Estado; ya que cuando se necesita obtener beneficios políticos de la población, este organismo trabaja de manera conjunta con él, utilizando su objetivo (asistencia social) para atraer a la mayor población posible, convenciéndolos a favor de sus intereses.

“El personal puede aspirar a crecer de manera profesional dentro de la institución”, otro de los supuestos que se dan en esta institución; cuando en realidad sucede todo lo contrario, porque si el personal no camina con las decisiones de los dirigentes de inmediato se hace uso de la represión como elemento de “aviso” a un posible despido.

3.2.2 ORGANIZACIÓN

El DIF Tlaxcala, para el desempeño de sus funciones se estructuró en diferentes programas cuya finalidad es atender a mujeres maltratadas, ancianos, niños con discapacidad, abandonados, con adicciones o maltratados; niños en edad escolar, entre otros, creando con ello un concepto en la población de una institución que únicamente “da” recursos económicos y materiales; hecho que actualmente busca modificar por el de una institución que forma capital social.

A partir de lo cual se instaura el Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente, cuyas estrategias son: integralidad de la atención de comunidades y oferta institucional integrada; corresponsabilidad, entre el que da y el que recibe; contextualidad al trabajar para incidir en la familia, la comunidad y la región; la sostenibilidad a través del tiempo como estrategia medular del programa.

Sin embargo, quedan únicamente en supuestos, ya que hablar de integralidad, implica realmente atención a un grupo de personas determinados (simpatizantes del partido gobernante). La segunda estrategia consiste únicamente en dar apoyo a la comunidad y de esta manera continuar con el anterior concepto que se tenía sobre la institución; la contextualidad no se cumple, puesto que el apoyo siempre es para las mismas personas y a su vez éstas no comparten los apoyos recibidos. Y la última, sostenibilidad, no se consigue ya que una vez implementados los proyectos, sólo se aprovechan los primeros productos ya que después no se da un seguimiento.

Es importante recalcar que este programa no es el único que atiende a personas cuya inclinación es el Partido Político en el Gobierno, ya que todos los programas de la institución utilizan el mismo referente con la gente que atiende, principalmente aquellos cuyo objetivo es dar recursos materiales o económicos.

3.2.3 ROLES LABORALES

El personal en su mayoría, ha adoptado las reglas establecidas en la institución, aún cuando estas en ocasiones van en contra de sí mismos, y es que en su mayoría son empleados con puestos de confianza cuya situación genera cierta vulnerabilidad en el empleo.

Cada una de las funciones que debía desempeñar el personal del departamento se estructuraban a partir del programa “Comunidad DIFerente”; el equipo estratégico debía cubrir las actividades de planear, desarrollar e implementar proyectos en las comunidades de trabajo, de acuerdo con los ejes de atención (mejoramiento de la vivienda y la comunidad, promoción de la salud, fortalecimiento de la economía familiar y comunitaria, alimentación y promoción de la educación); sin embargo, esta tarea no era realizada por todo el equipo, era desempeñada solo por el coordinador del equipo quien se encargaba de estructurar mediante el plan anual de trabajo cada uno de los proyectos a operar durante el ejercicio fiscal.

Las principales normas establecidas que debían considerar los empleados propiciaban el incumplimiento de esta tarea, y es que no contradecir al jefe del departamento, obedecer en todo a la presidenta del organismo, realizar diversas

funciones aún cuando no sean las concernientes a su cargo, asistir a eventos sociales organizados por la institución, representaban actividades necesarias para lograr una estancia prolongada dentro de la institución.

3.2.4 COMUNICACIÓN

En el plano de la comunicación, ésta se da entre el personal de manera vertical, ya que el jefe se comunica únicamente con su subordinado inmediato, y éste a su vez con los suyos; la comunicación horizontal se da exclusivamente entre jefes de departamento con la directora y presidenta. Asimismo, las actividades de este organismo permiten una comunicación lateral: jefe a jefe con frecuencia; escrita: jefe a jefe, jefe a subordinado, subordinado a jefe y subordinado a subordinado, a través de memorándum, oficios y tarjetas informativas de manera diaria; y oral, regularmente de jefe a subordinado y cuando es necesaria jefe a jefe, según el motivo formal o informal.

La estancia de cada uno de los empleados dependerá del comportamiento que éste muestre hacia los jefes, resultando como ideal “hacer lo que deben, obedecer y nunca cuestionar”. Así como también del grupo político que se encuentra en el poder.

La gran tensión que vive el personal dentro de la institución por tener que aceptar las reglas impuestas, se convierte en un hecho que propicia que las relaciones interpersonales se den de manera interesada y convencional, y es que, llevarse bien con el jefe, facilita la obtención de beneficios. Es decir, si bien los individuos pueden participar en una institución, también deben aprender cuanto antes las normas más flexibles y aceptar los valores institucionales, si es que desea tener éxito en esa institución (Douglass North, 1990; citado en Guy, 2003: 73).

3.2.5 LA MUJER DIF

Aún cuando existen algunos aspectos negativos de la institución, es importante reconocer que entre los positivos que la distinguen se encuentra el liderato femenino que se percibe, y es que todos y cada uno de los departamentos existe una mujer a

la cabeza, variando el sexo del personal que está a su cargo; resultando lógico el papel fundamental que desempeña para cualquier negociación, como gancho para facilitar la obtención de convenios y beneficios.

Y es que, la mujer DIF puede por el solo hecho de serlo obtener algunas facilidades dentro de otras organizaciones; ya que por cuestiones de género manifiestan capacidades y actitudes competentes para negociar con los representantes de otras instituciones.

3.2.6 ACTIVIDADES DIF

El desempeño de la institución depende de las actividades que realiza tanto de manera interna como externa; considerando actividades internas, aquellas que realiza diariamente, organizadas por el personal de cada departamento junto con sus respectivos jefes, mientras que las actividades externas son planeadas en reuniones formales convocadas por jefes de departamento, la directora y/o la presidenta del organismo, en éstas se discuten propuestas y se toman acuerdos a partir de los cuales se organizan: ferias, visitas comunitarias, desfiles, participaciones especiales, visitas externas (DIF Nacional), festejos especiales (10 de mayo, Navidad, 15 de septiembre, etc.).

La realización de estas reuniones, favorece la organización del trabajo conjunto del personal; también se llevan a cabo actividades informales como el festejo de cumpleaños de los trabajadores, convivios, comidas, etc., las cuales fomentan relaciones humanas.

Pese a lo anterior, el trabajo se ve obstruido en ocasiones por inconformidades de la población, tal es el caso del año 2005, en el cual un grupo de personas denominadas “EZLN de Tlaxcala”, manifestó su inconformidad ante esta institución tomando las instalaciones durante unas horas y amenazando con extender su estancia hasta ser escuchadas sus demandas de “no favoritismo a las redes ciudadanas de mujeres” quienes en ese momento recibían beneficios del partido político del gobierno.

Retomando la cuestión de favoritismo, el DIF es una organización cuya obtención de recursos económicos depende de la federación y el Estado, según el partido político, el programa o los beneficiarios; es decir, el recurso se distribuye principalmente a personas seguidoras del partido político gobernante, como parte de un grupo llamado redes ciudadanas (jóvenes, mujeres o ancianos).

En esa línea, es claro observar que si bien las Políticas Públicas deberían erradicar situaciones problemáticas dentro de la sociedad; este objetivo se trunca cuando los intereses de cada uno de los funcionarios públicos aparecen; llamándose a esto campañas políticas y/o la obtención del beneficio personal, comúnmente llamado “hueso”. Un ejemplo de esto se representa en lo siguiente: una vez que el gobierno del Estado se vio ocupado por el partido selecto, la población beneficiada con recursos económicos y en especie fue solo aquella cuya inclinación fuera la misma; y es que hablar de beneficios implica venta de diversas especies (pollo, conejo y pavo), hortalizas, alimento para aves y herramientas para cultivo, a precios subsidiados.

De manera particular hablemos de “Comunidad DIFerente”, el recurso se distribuía de igual forma con simpatizantes del partido. Además de lo anterior, se sabe que el 50% del recurso se obtenía mediante el diseño de diferentes proyectos para su implementación en comunidades consideradas como vulnerables.

3.2.7 CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Con el fin de mejorar la oferta de sus servicios, el SEDIF Tlaxcala ha establecido vínculos con instituciones gubernamentales que tienen como propósito común fortalecer el desarrollo comunitario de la población tlaxcalteca, elevar el nivel de vida de la población rural a través de la promoción y fomento de programas de desarrollo agropecuario de corto, mediano y largo plazo, promover e impulsar agronegocios competitivos y sustentables, además de facilitar el acceso a los recursos públicos y privados para su beneficio.

Los organismos que comparten lazos interinstitucionales son: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA),

Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) y Sistema Estatal de Promoción del Empleo y Desarrollo Comunitario (SEPUEDE); los cuales sin perder su dirección, aportan recursos para la implementación del programa de empleo temporal; paquetes de aves de postura y semillas de hortalizas, y recursos financieros que benefician a pobladores de municipios y localidades donde se opera el programa “Comunidad Diferente”.

3.2.8 IDEAL DE INSTITUCIÓN EN MATERIA ASISTENCIAL

Desde la perspectiva de la elección racional, una buena institución es aquella que lleva a cabo con eficiencia la tarea que le ha sido asignada, es capaz de elaborar reglas que restrinjan la maximización individual cuando es colectivamente destructiva, y si además es capaz de hacer cumplir las reglamentaciones que ha elaborado, por lo general manteniendo el compromiso con otras normas poderosas, tales como la democracia; supuestos considerados por el DIF, ya que busca en todo momento “cumplir” únicamente con proyectos que logre sacar a los ciudadanos temporalmente de su situación de vulnerabilidad. Y es que en la totalidad de sus programas buscan implementar proyectos que en su mayoría no son eficaces ni viables en el contexto donde se operan.

Este organismo se identifica con el enfoque histórico, considerando la concentración de las ideas y los diversos caminos por los cuales éstas moldean el comportamiento de los individuos; aceptando con ello la “lógica de lo adecuado” planteada dentro del enfoque normativo. En el caso del DIF, todos y cada uno de los miembros “deben” aceptar las condiciones que establece el organismo, aún cuando éstas modifiquen sus criterios.

Los empíricos, consideran que la buena institución es aquella organización que satisface los criterios operacionales de “lo que funciona”; lo que importa es qué influencia tiene una organización institucional sobre el desempeño del gobierno. Hablando de DIF, resalta la importancia que tiene esta institución a la hora de obtener beneficios de la población (elecciones de gobernantes), ya que debido al

capital que proporciona la institución a la ciudadanía y a la concentración de ésta en el organismo representa un elemento fundamental para los intereses del gobierno.

CONCLUSIONES

Durante los últimos tiempos, las instituciones han sido cuestionadas sobre la forma en que han beneficiado a los ciudadanos a través de sus Políticas Públicas, y por la forma en la que se desempeñan los funcionarios, adjudicándose el poder de atención a unos cuantos o a ellos en particular, y es que actualmente estos organismos se han convertido en benefactores de unos cuantos.

Tal es el caso encontrado dentro del Sistema Estatal DIF, el cual a través de la observación participante dejó ver este hecho como parte de sus acciones; ya que el concepto de asistencia social se ha modificado a través del tiempo, en otra época era considerado como una “labor altruista” brindada sólo a un sector de la población (niños en especial), actualmente, la vertiente de este concepto se centra en atender y ayudar a mejorar las condiciones precarias de sectores de la población denominados vulnerables (ancianos, mujeres y personas con limitaciones físicas y mentales).

Pese a lo anterior, hoy la asistencia social parece un beneficio para los que más pueden, donde los protagonistas son los que más tienen y al mismo tiempo reciben. A partir de esto, proponemos que para la mejora del SEDIF:

El gobierno requiere una articulación entre el papel que deben desempeñar las instituciones en el Estado y lo que éstas están haciendo.

Una descentralización del Sistema DIF, del gobierno del Estado permitiría más autonomía del organismo a la hora de aplicar las Políticas Públicas para las que fue creada, atendiendo de verdad a los ciudadanos en situación de desventaja y distribuyendo los recursos a quien corresponden.

Una reestructuración permitiría, no sólo, mejorar la atención que se brinda a los ciudadanos, también ayudaría a que los integrantes de la institución se encargaran de hacer, lo que tiene que hacer; sin olvidar que son una institución de asistencia social.

La continuidad de las acciones acertadas por parte del DIF, y el fortalecimiento de las no tan acertadas, permitiría lograr un impacto más notable en la sociedad.

La asistencia social a las personas adecuadas, dejaría ver un trabajo más eficiente de este organismo dentro de la sociedad, ya que el recurso llegaría a quien realmente lo necesita.

Es importante también, que este organismo volteé a ver lo que tiene dentro, su personal, el cual anhela crecer, como todo profesional, y porque no, hasta ascender en sus puestos con el objetivo de desarrollarse y mejorar su desempeño. Considerando que en toda institución debe estimularse a los integrantes para obtener mejores resultados en el desempeño de sus funciones, no intimidarlos a hacer lo que se supone “mejor” en cuanto a intereses particulares; en este caso específicamente políticos.

De igual forma, el papel de la mujer DIF debe destacar por su desempeño dentro de la sociedad, como inteligente, fuerte, hábil y capaz, para ver con más claridad lo que la sociedad necesita, y así destacarse como una institución dirigida por mujeres profesionales, competentes.

Sin embargo, no todo es negativo, aun cuando el DIF no permite crecer a todos sus integrantes por igual, algunos si pueden hacerlo y todos tienen la libertad de decidir si les conviene o no trabajar para este organismo, ya que en cualquier momento pueden dejar de hacerlo.

En estos términos, DIF es una institución de apoyo para mucha gente y actualmente, con programas innovadores que abren el abanico a otros sectores de la población, es importante reconocer que ha obtenido logros suficientes para formar parte de la Familia Mexicana.

En cuanto a lo que nos dejó esta experiencia, podemos agregar que lo bueno fue, demostrarnos la capacidad que tenemos para desempeñarnos como profesionales, al mostrar nuestras habilidades para trabajar de manera conjunta con el personal en las tareas que nos asignaran, de manera responsable y esforzándonos en ofrecer lo mejor. De igual forma, logramos establecer una buena relación con el personal, aun cuando en algún momento nuestra presencia propició la inconformidad de algunos integrantes molestos por la forma en la que trabajábamos, bloqueando un poco el trabajo, logramos obtener los datos necesarios nuestro estudio.

También es importante mencionar que integrarnos a esta institución nos permitió identificar con más claridad nuestras inclinaciones profesionales, al conocer el desempeño de esta en sus actividades diarias. De igual forma aplicamos y desarrollamos competencias dentro de la institución y en las comunidades que tuvimos a nuestro cargo como, diseño de diagnóstico e instrumentos, diseño e implementación de acciones que permitieron habilitar a las gentes de las comunidades a través del proceso formativo-educativo (eje de Comunidad DIFerente), diseño de estrategias de intervención comunitaria.

Finalmente podemos mencionar que el último trabajo efectuado para este organismo fue la realización de un diagnóstico contextual de cuatro municipios (Xaloztoc, Santa Ana Nopalucan, Benito Juárez y San José Teacalco), el diseño de un instrumento para el levantamiento de datos (encuesta) para identificar las principales causas de talla baja en niños escolares (CENTALLA 2004). Hecho que después propicio la incorporación de estos cuatro municipios al Programa de Desarrollo Comunitario Comunidad DIFerente; abriendo así el abanico de atención en el Estado de Tlaxcala.

Para terminar es importante traer a discusión el hecho de que el cambio es un proceso complicado, que puede ser voluntario o forzado ante situaciones problemáticas, de adaptación ante los cambios del exterior, es un hecho de aprendizaje que no siempre puede lograrse; sin embargo esto no implica que sea imposible, por lo que consideramos que el SEDIF es un organismo capaz de llevarlo a cabo si éste analiza su entorno y el impacto de su desempeño hasta el momento.

FUENTES DE CONSULTA

1. **DEL RINCÓN, Benito y Manzanares, Asunción.** *Intervención Psicopedagógica en contextos diversos.* Barcelona, Praxis.
2. **GUY, B. Peters (2003)** *El nuevo institucionalismo.* Teoría institucional en ciencia política. España, Gedisa,
3. **HERNÁNDEZ, Sampieri (1991)** *Metodología de la investigación.* McGraw Hill.
4. **MEJÍA, José (2003)** *Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas.* México, Editorial PORRUA.
5. **OCASITAS, José R. (1997)** *La detección de necesidades y la intervención socioeducativa.* UAB Educar, Cataluña.
6. **RODRÍGUEZ, Gregorio et al. (1996)** *Metodología de la investigación cualitativa.* Malaga España, Aljibe.
7. **SABINE, George H. (2002).** *Historia de la Teoría Política.* México, Fondo de Cultura Económica.
8. **VILLANUEVA, Aguilar (2003)** *La implementación de las políticas públicas.* México, Editorial PORRUA.
9. **MARTINELLI, José M. (2002)** *Políticas públicas en el nuevo sexenio.* México, Plaza y Valdés editores.
10. *Políticas Públicas en México.* Tomado de la Web: <http://www.tuobra.unam.mx/ubicadas/040609095627.html> (09/09/2005) 1
11. **SAÑUDO, LYA (2005)** *Los programas de intervención una modalidad para intervenir en la educación.* Tomado de la Web: http://educación.jalisco.gob.mx/consulta/educar/01/01L_ya.html (24/09/05) 2
12. **Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), 2005.** *Políticas y Lineamientos de Operación. Programa Integral de Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente” y Subprogramas: Equipos Estratégicos Estatales, Espacios de Alimentación, Encuentro y Desarrollo (EAEyD) y Unidades de Producción para el Desarrollo (UNIPRODES).*
13. **Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF), 2004.** *Manual de Organización.*

14. **Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF)**, 2005.
Manual de Operaciones y Funciones.
15. **Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF)**. Plan Integral de Desarrollo Comunitario 2006. Equipo Estratégico Tlaxcala
16. Censo Nacional de Talla (CENTALLA) 2004
17. <http://dif.sip.gob.mx>
18. Ley General de Salud
19. Ley de Asistencia Social
20. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ANEXOS

ANEXO I

ESTATUTO ORGÁNICO DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA

ACUERDO

UNICO.- Se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia para quedar como sigue:

CAPITULO I DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACION DEL ORGANISMO

CAPITULO II DE LA JUNTA DE GOBIERNO

CAPITULO III DEL TITULAR DEL ORGANISMO

CAPITULO IV DEL COMISARIO PÚBLICO

CAPITULO V DE LAS UNIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL

CAPITULO VI DE LA OFICIALIA MAYOR

CAPITULO VII DEL ORGANO INTERNO DE CONTROL

CAPITULO VIII DE LAS DIRECCIONES GENERALES

CAPITULO IX DE LA SUPLENCIA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

CAPITULO X DE LAS MODIFICACIONES AL ESTATUTO

ARTICULOS TRANSITORIOS

ANEXO II

Integrantes del equipo estratégico, perfil académico y funciones a desarrollar.

Nombre	Perfil Académico	Funciones
Leonel Vásquez Nava	Médico General	<ul style="list-style-type: none"> * Responsable del eje de salud. * Realizar coordinaciones con los centros de Salud para implementar talleres con los grupos y aquellos del programa oportunidades; además, de realizar acciones dentro de las jornadas de salud. * Implementar el proceso formativo–educativo con base al eje bajo su responsabilidad. * Acompañar y asesorar a los grupos de desarrollo en la elaboración del plan estratégico comunitario.
Ma. Magdalena Pluma Contreras	Ingeniero Agrónomo Fitotecnista	<ul style="list-style-type: none"> * Responsable del eje de economía familiar y comunitaria. * Diseño de planes de capacitación en lo referente al área agrícola. * Capacitación y seguimiento a los proyectos agrícolas bajo cubierta plástica iniciados en las comunidades de seguimiento. * Evaluación del beneficio social tangible de los proyectos implementados referentes con el área agrícola
Miguel Ángel Badillo Hernández	Ingeniero industrial	<ul style="list-style-type: none"> * Responsable del eje mejoramiento de la vivienda y de la comunidad. * Captura y sistematización de la información requerida por las diferentes instancias. * Impartir pláticas, cursos y talleres según su especialidad y necesidades de la comunidad. * Acompañar y asesorar a los grupos de desarrollo en la elaboración del plan estratégico comunitario.

Iván García Sánchez	Ing. Agrónomo Fitotecnista	<ul style="list-style-type: none"> * Orientación sobre fuentes de financiamiento. * Diseño y elaboración de proyectos productivos. * Evaluación técnica y financiera de los proyectos propuestos. * Analizar el impacto ecológico y social de los proyectos implementados. * Gestión interinstitucional * Capacitación y seguimiento de los proyectos agrícolas iniciados en las comunidades de seguimiento. * Habilitación en el manejo de técnicas ecológicas útiles para sus cultivos.
Rosa Maria Velásquez Huerta	Ing. Agrónomo Agroindustrial	<ul style="list-style-type: none"> * Responsable del eje de alimentación y de los EAEyD. * Implementación de cursos, talleres sobre transformación de alimentos locales.

Responsables de la sostenibilidad, perfil académico y funciones a desarrollar.

Nombre	Perfil	Funciones
Sonia González Hernández	Lic. Educación Primaria	<ul style="list-style-type: none"> * Implementar el proceso Formativo – Educativo en las comunidades de apertura y en las de seguimiento * Acompañar y asesorar a los grupos de desarrollo en la elaboración del plan estratégico comunitario.
Angélica Tlachi Zelocualhtecatl	Trabajadora Social	<ul style="list-style-type: none"> * Implementar métodos y técnicas de organización y participación comunitaria. * Evaluación de la participación de los grupos. * Acompañar y asesorar a los grupos de desarrollo en la elaboración del plan estratégico comunitario.

Integrantes del equipo estratégico (prácticas profesionales), perfil académico y funciones a desarrollar.

Nombre	Perfil Académico	Funciones
Norma Tlalmis Guzmán Lourdes Sánchez Hernández Donahí Palafox León	Lic. En Intervención Educativa	<ul style="list-style-type: none"> * Diseñar y elaborar materiales didácticos para fortalecer el proceso formativo-educativo. * Instrumentar acciones dirigidas a solucionar la problemática social de talla baja de la población infantil en los cuatro municipios considerados como prioritarios. * Apoyar en las actividades que realiza el equipo estratégico.

Funciones a desarrollar por parte de los promotores comunitarios.

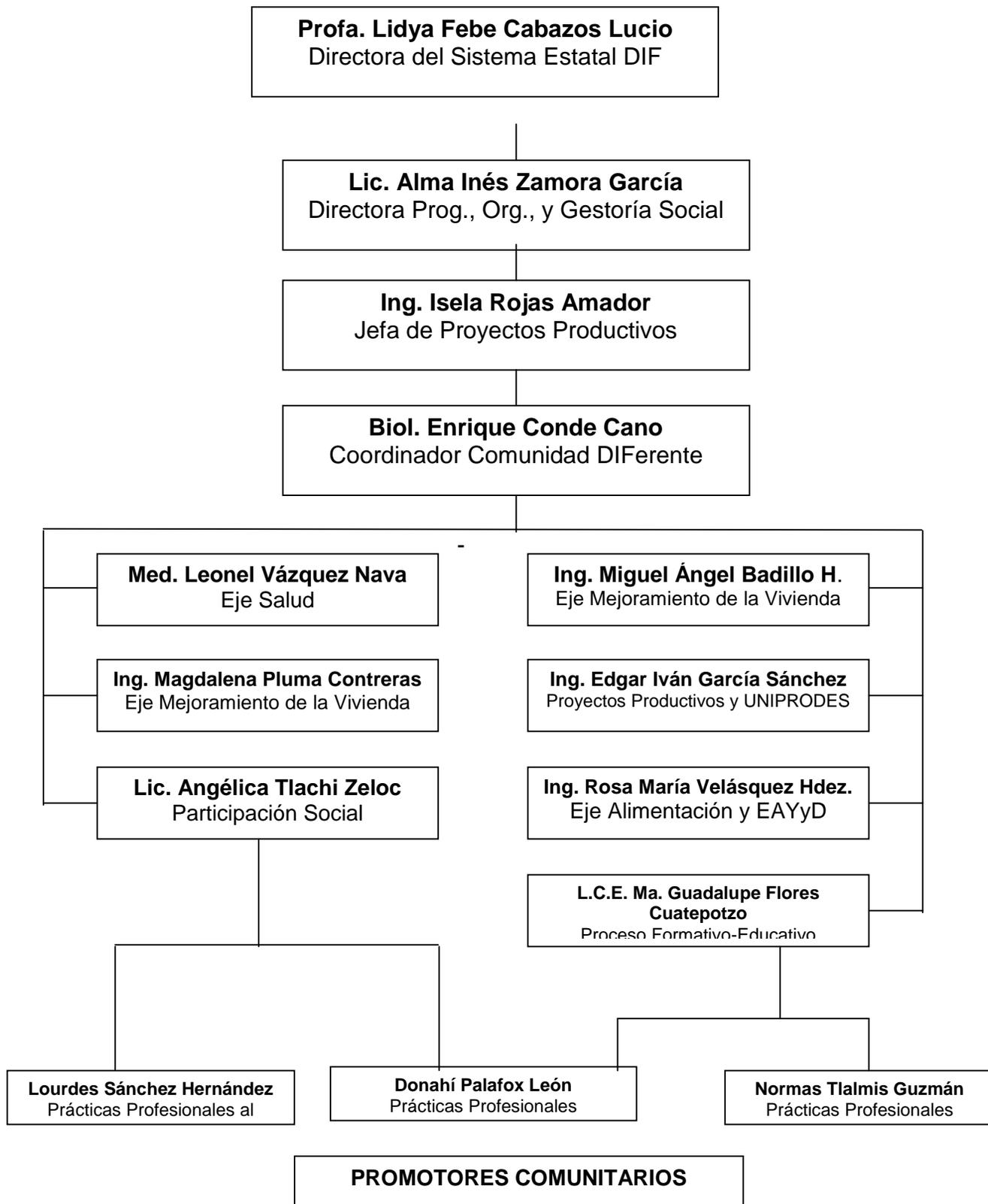
Funciones
<ul style="list-style-type: none"> * Facilitar las convocatorias para realizar las asambleas y reuniones de trabajo. * Aplicar diagnósticos participativos comunitarios. * Realizar, ejecutar y dar continuidad al plan estratégico comunitario. * Dar seguimiento a los proyectos comunitarios.

Líder del programa, perfil académico y funciones a desarrollar.

Nombre	Perfil Académico	Funciones
Enrique Conde Cano	Biólogo Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> *Orientar, capacitar y supervisar al grupo de promoción social. *Responsabilizarse del envío de la información solicitada por SNDIF. *Evaluación del trabajo desarrollado por el equipo estratégico. *Diseño de indicadores para medir el desempeño del equipo estratégico e indicadores de impacto social. *Seguimiento y supervisión de las actividades que se realizan en campo. *Elaborar el plan anual de trabajo. *Planeación de actividades semanales.

ANEXO III

ORGANIGRAMA DEL DEPARTAMENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS



ANEXO IV

Recursos financieros para salarios del equipo estratégico

Coordinador	
Biol. Enrique Conde Cano	\$10,000.00
Equipo Estratégico	
Miguel Ángel Badillo Hernández	\$7,300.00
Med. Cirujano. Partero Leonel Vázquez Nava	\$7,300.00
L. T. S. Angélica Tlachi ZelocualhtecatI	\$7,300.00
Lic. Edu. Prim. Sonia González Hernández	\$7,300.00
Becarios	
Ing. Magdalena Pluma Contreras	\$1,591.10
Ing. Rosa María Velázquez Huerta	\$1,591.10
Ing. Edgar Iván García Sánchez	\$1,591.10

ANEXO V

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Actividad	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
COMUNIDADES DE APERTURA EN EL 2004												
Entrega de plan de seguimiento al municipio de Alzayanca												
Seguimiento y ejecución de plan de continuidad												
Evaluación de impacto y replanteamiento de acciones												
COMUNIDADES DE APERTURA EN EL 2005												
Elaboración de planes comunitarios												
Concluir la habilitación de proyectos (regaderas, instalación eléctrica y microtúneles)												
Coordinación interinstitucional												
Implementación de proyectos comunitarios												
COMUNIDADES DE APERTURA PARA EL 2006												
Concertación con los municipios												
Presentación del programa con autoridades municipales y de localidad												
Aplicación de diagnósticos exploratorios												
Elaboración de diagnósticos participativos												
Elaboración de planes comunitarios												
Implementación de proyectos comunitarios												
Evaluación y replanteamiento de acciones												