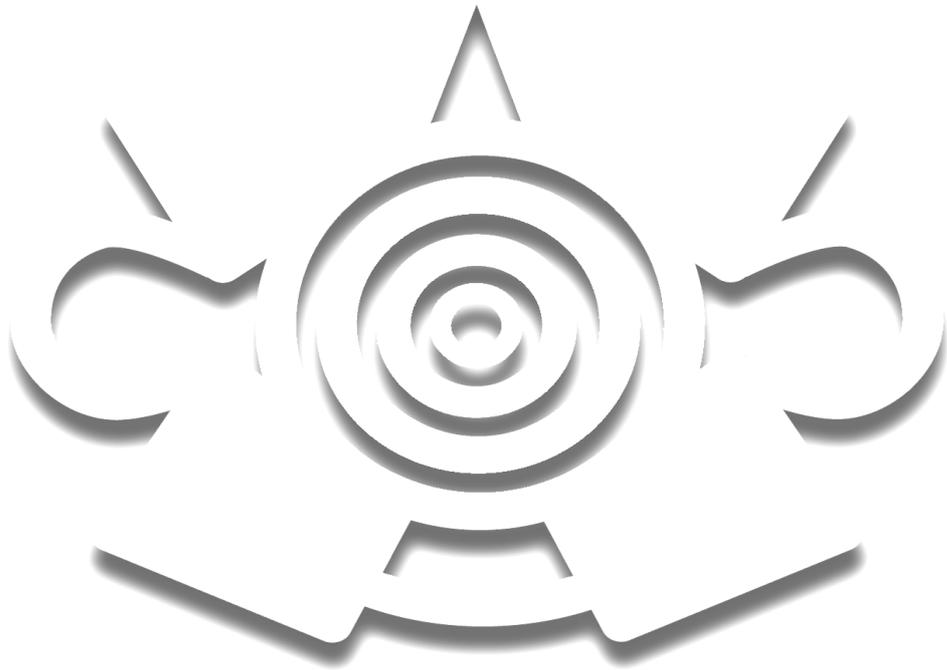
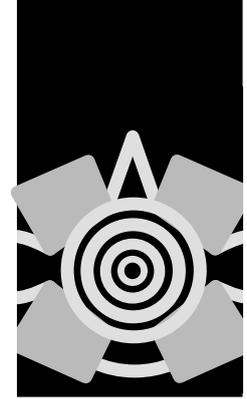


## II. ¿Qué queremos?





## II. ¿Qué queremos?



### Visión 2025

La visión del desarrollo social de México en el año 2025 guía los esfuerzos de este gobierno y señala características fundamentales del país que se desea construir; esta guía debe ser la base para establecer un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana. Se ha definido un periodo de 25 años como un lapso en el que este ideal puede ser logrado, para lo cual es necesario articular a toda la sociedad en la búsqueda y logro de un efectivo desarrollo social. La visión a la que se aspira se puede sintetizar en que:

Los mexicanos, a través de su propio esfuerzo e iniciativa, logran niveles de vida dignos y sostenidos. México cuenta con mecanismos y políticas que aseguran la creación consistente de prosperidad y equidad mediante el desarrollo de oportunidades y capacidades, con la participación de toda la sociedad. Se tiene equilibrio regional, así como bienestar generalizado, proporcional al desempeño de la economía mexicana y su relación con el contexto global.

Se han establecido las bases para un desarrollo social y humano integral en todas las dimensiones de la persona, tanto culturales como materiales, en plena libertad y responsabilidad, con compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común.

México cuenta con un sistema urbano más equilibrado, dentro de una ordenación territorial sustentable, administrada localmente con eficiencia y eficacia, con vivienda digna para los hogares, equipamiento y servicios adecuados.

## Objetivos

Los cuatro objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, se desprenden de la visión que orienta a la Secretaría de Desarrollo Social y abarcan en su conjunto los logros fundamentales que busca la política social a través de las estrategias específicas y líneas de acción descritas en detalle más adelante. Los objetivos constituyen el *qué* de la política de desarrollo social, representan el punto de arribo del esfuerzo que se realiza, y estarán siempre presentes en el diseño y ejecución de las políticas públicas que implemente el gobierno federal.

### 1. Reducir la pobreza extrema

Su propósito es que ningún mexicano o mexicana tenga que vivir sin poder satisfacer sus necesidades básicas y sin gozar de una vida digna que les permita contribuir a su bienestar y al desarrollo humano, social y económico del país. El objetivo se concentra en la pobreza extrema, situación que indica las carencias más severas y profundas, ya que la superación de esta condición es indispensable para consolidar las bases para un desarrollo social y humano sostenible. En la pobreza extrema se concretan las realidades más injustas e intolerables hacia las que habrá que dirigir las acciones en primer instancia. Es un objetivo focalizado y basado en una prioridad inmediata y absoluta. Esta orientación establece entre las tareas de largo plazo que son necesarias para alcanzar una efectiva inclusión para el desarrollo, el que todas las personas y los hogares tengan la posibilidad de un punto de partida igual.

### 2. Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables

Su aspiración es que cada mexicana y mexicano tenga acceso real a oportunidades para que, mediante su propio esfuerzo, alcance un mejor nivel de bienestar. En la actualidad, la condición económica, la región donde una familia vive, padecer alguna discapacidad o su condición étnica, injustamente impiden que muchos mexicanos tengan la posibilidad de llevar a cabo sus proyectos para lograr una situación más digna para su desarrollo en la sociedad. Los hogares en condición de pobreza despliegan cotidianamente múltiples iniciativas para lograr su subsistencia, pero requieren contar con opciones para potenciarlas y tener alternativas de trabajo mejor remuneradas. Se requiere reducir las brechas injustas que agravan la condición de pobreza, en tanto que personas con las mismas capacidades deben tener las mismas oportunidades de gozar de un mejor nivel de vida.

### 3. Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza

Su finalidad es que cada mexicana y mexicano disponga de un conjunto mínimo de capacidades para acceder plenamente a las oportunidades para alcanzar y mantener un nivel de vida con calidad y dignidad. Las carencias educacionales, de capacitación laboral, de salud y de nutrición, dificultan que las personas puedan tener opciones para incorporar al desarrollo del país, así como de obtener un ingreso justo que les permita mantenerse alejados de la condición de pobreza. Este objetivo enmarca la búsqueda de que los integrantes de los hogares más desfavorecidos estén *mejor equipados* para que por su propio esfuerzo e iniciativa personal puedan progresar. Para ello, se requiere reconocer los ámbitos en que las personas divergen en términos de sus necesidades, y las áreas en que la política social debe invertir para eliminar brechas. La inversión social debe compensar las desigualdades para poder lograr una igualación de las capacidades.

### 4. Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario

Su anhelo es que se fortalezca la cohesión entre los diferentes grupos de la sociedad, así como ampliar los mecanismos para fomentar las iniciativas de las comunidades y las organizaciones de la sociedad orientadas a la superación de la pobreza y la marginación. La búsqueda de la participación de todos se basa en el reconocimiento de que la acción del Gobierno por sí sola es insuficiente para lograr el desarrollo social, y que debe propiciarse una acción compartida y fundamentada en la corresponsabilidad social.

## Misión

La misión de la Secretaría de Desarrollo Social define los compromisos de la actual administración para avanzar en el logro de un efectivo desarrollo social:

Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable con la sociedad.

Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

## Ejes Rectores de la Política Social

A partir de la misión de la Secretaría de Desarrollo Social, se establecen una serie de principios que encauzan las estrategias y las acciones que se proponen en este Programa Nacional de Desarrollo Social 2001–2006, *Superación de la Pobreza: una tarea Contigo*. Los ejes rectores constituyen el camino que orientan el trabajo para alcanzar los objetivos de la política social, y responden a la pregunta de *cómo lograrlos*.

### Ejes rectores de la política social

1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas
2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en todas las políticas públicas
3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad
4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.
5. Generar una política social con, de y para los pobres
6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social
7. Proteger a las familias en condición de pobreza
8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión.
9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género
10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural
11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida
12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres
13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión

### 1. Fomentar el desarrollo social con respeto a los derechos y la dignidad de las personas

Toda acción y estrategia que se lleve a cabo tiene que estar sustentada en un enfoque de protección y promoción de los derechos humanos.

En las naciones democráticas la promoción del respeto a los derechos y la dignidad humana, el impulso al bienestar social, así como el apoyo a toda acción tendiente a procurar la paz, en donde la equidad social es primordial. Se han establecido las bases fundamentales e irreductibles de derechos que protegen a las personas, las familias y las comunidades. Para las políticas públicas y para la política social en particular, toda acción y estrategia impulsada tiene que estar sustentada en un enfoque de protección y promoción de los derechos de las personas.

En el caso de México, por su vocación democrática, los derechos son uno de los pilares en que se forja la nación mexicana. Constituyen el espacio que les permite a las personas hacer valer su dignidad. El ejercicio de los derechos y la promoción del desarrollo social comparten una motivación común y reflejan el compromiso de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas. Entre los derechos sociales fundamentales establecidos por los mexicanos están el derecho a la identidad, a la ciudadanía, a la igualdad entre los hombres y las mujeres, el respeto a las lenguas y cultura de los pueblos indígenas, el derecho a la educación, a la salud, a una vivienda digna, a decidir el número y espaciamento de sus hijos, y a la salud física y mental de los menores. Así, el sustento de la idea democrática rebasa la igualdad formal para los miembros de la sociedad, y se dirige hacia una auténtica nivelación social fundada en la igualdad de oportunidades.

La protección de los derechos y de la dignidad humana es cardinal en la planeación, diseño e implementación de las distintas políticas y programas encaminados a la superación de la pobreza, la marginación y la política social en su conjunto. Significa garantizar que los grupos que experimentan condiciones de pobreza no enfrenten abusos o un trato indigno derivado de estructuras sociales e institucionales excluyentes e inequitativas. También implica fortalecer su capacidad de defenderse ante los abusos por parte de otros.

Dada la naturaleza de la política social, resulta prioritaria la aplicación de estos principios, ya que la injusticia y el atropello hacia los más desfavorecidos se agudizan ante su escasa participación organizada en la vida política y civil. Por ello, en la política social deben favorecerse mecanismos de participación, así como promoverse el estricto apego a los derechos laborales, políticos o sociales que eviten el abuso.

El respeto a la dignidad de las familias en pobreza es un acto de justicia, ya que la vida en un contexto de permanente carencia y necesidad implica un gran valor moral. El esfuerzo sostenido por resistir la degradación y mantener la dignidad es un hecho poco reconocido por la sociedad. En tanto la energía y voluntad de las familias pobres sean visibles, su voz sea escuchada y distintos sectores piensen en ello cotidianamente, se favorecerá la creación y oferta de nuevas oportunidades.

La observancia del principio de respeto a la dignidad de los que menos tienen implica también que los servidores públicos de todos los niveles de gobierno sirvan a la población bajo los principios de probidad, eficiencia y eficacia en las diferentes esferas de gobierno. En cada una de las instituciones y en la esfera específica de competencias debe promoverse una conducta ética hacia los grupos más desfavorecidos, mediante una nueva cultura de servicio en aras del respeto a la dignidad humana y de un trato igual para todos.

La política social debe aportar soluciones reales a las necesidades más sentidas de la población y consensar las acciones con los distintos grupos vulnerables y con la población que vive con alguna discapacidad, respetando sus usos y costumbres, y privilegiando la planeación de acciones y programas en armonía con las distintas expresiones sociales. Se debe evitar cualquier forma de discriminación, promover proyectos bajo una orientación de género, que privilegien el papel de la mujer, y sobre todo, rechazar y castigar la trasgresión de los derechos de los mexicanos.

La política social debe aportar soluciones reales a las necesidades más sentidas de la población y consensar las acciones con los distintos grupos vulnerables.

## 2. Impulsar una visión compartida para la superación de la pobreza en las políticas públicas

El auténtico desarrollo social, humano y económico no se da en presencia de condiciones de pobreza y marginación extendidas.

Las políticas públicas deben impulsar la superación de las carencias que afligen a los grupos con menos recursos y promover una mayor igualdad de las capacidades y las oportunidades de las personas. Para ello, deben obtenerse acuerdos de coordinación y confluencia de esfuerzos, diseñar acciones sostenidas, pero sobre todo, es necesario tener siempre presente los efectos que tienen las decisiones sobre la condición de vida de los hogares en pobreza. Se debe desarrollar un ambiente de análisis y discusión que permita tener claridad sobre la situación de la pobreza en el ámbito nacional. El auténtico desarrollo social, humano y económico no se da en presencia de condiciones de pobreza y marginación extendidas. Es tarea de la política social garantizar a través de una serie de estrategias la superación de las condiciones de pobreza extrema, para así fincar las bases del desarrollo.

El reconocimiento de la existencia de grandes grupos de población en condición de pobreza, implica diseñar políticas públicas que se reflejen y traduzcan en acciones del Estado, que forjen los pilares para que gobierno y sociedad solidaricen sus esfuerzos hacia los que menos tienen. Es por ello, que el trabajo de planeación de las políticas, es una responsabilidad social y gubernamental compartida.

Uno de los aspectos centrales de las estrategias de superación de la pobreza es el reconocimiento de que se trata de un fenómeno multidimensional, con causas, manifestaciones y consecuencias complejas de naturaleza muy diversa que rebasan lo estrictamente material. Es por ello que la superación de la pobreza no se logra exclusivamente con el crecimiento de la economía. Es indiscutible que un crecimiento económico sostenido y un entorno estable son necesarios para alcanzar mejores niveles de vida. Sólo este tipo de contexto económico permite ofrecer oportunidades efectivas de empleo y mejores ingresos a los que menos tienen. Sin embargo, el crecimiento económico no garantiza la inclusión de todas las personas en sus beneficios, ni las condiciones mínimas indispensables para que los seres humanos se integren a él.

Más aún, en muchas ocasiones aunque el entorno presente oportunidades, la gente que vive en condición de pobreza no está en posibilidad de aprovecharlas por falta de capacidades, insumos y/o activos, así como porque no existen los mecanismos para su representación y expresión. Si la pobreza es el resultado de estos factores económicos y sociales que interactúan y se refuerzan, entonces las estrategias para superar esta condición deben basarse en políticas integrales y congruentes, sostenibles en el largo plazo, con varias vertientes coordinadas.

Es de la mayor relevancia establecer un vínculo cercano, coherente y no subordinado entre la política social y la política económica. Este proceso exige, por necesidad, niveles más acabados de coordinación interinstitucional.

Una política con permanencia y continuidad requiere forzosamente de una visión de largo plazo, en la cual las acciones mismas tengan continuidad y permanencia; requiere también que las estrategias que se planean hoy sirvan como plataforma base para las actividades futuras.

Sin embargo, este esfuerzo no puede partir de juicios voluntaristas, sino que debe sustentarse en un sólido marco jurídico e institucional. Para evitar una condición coyuntural de las políticas sociales, es importante alcanzar consensos fundamentales de toda la sociedad, para que se plasme el reconocimiento de que se trata de una prioridad nacional y se establezca el compromiso explícito de mantener los esfuerzos para su superación, reconociendo que dada su complejidad y variedad, resulta imposible resolver este problema en el corto plazo.

Es importante alcanzar el consenso de toda la sociedad de que la superación de la pobreza se trata de una prioridad nacional.

Para ello tiene gran relevancia introducir el tema de la pobreza en el debate público con seriedad, para construir acuerdos y robustecer la voluntad de actuar, para que en la esfera programática se apliquen criterios comunes y se asignen los recursos necesarios que permitan un adecuado financiamiento de las políticas sociales. Al construir una política de Estado para la superación de la pobreza y la marginación, se torna efectivo el compromiso de dar continuidad a este esfuerzo estratégico y se acepta que es una tarea de todos.

Superar la pobreza es un proceso que involucra culturalmente a toda la sociedad. No consiste solamente en lograr por un periodo determinado, un mayor ingreso. Significa, para una familia, para un grupo social, para una región, iniciar un camino seguro de mejoramiento social y económico, un proceso sostenido de desarrollo, tanto de sus condiciones económicas presentes como de sus expectativas futuras de mantener un nivel de vida adecuado.

El abatimiento de la pobreza requiere de la acción positiva de toda la sociedad para implantar un clima abierto, una cultura de equidad y un proceso de sinergia que privilegie el desarrollo humano de las personas, a partir de sus capacidades y potencialidades. Si la sociedad y el Estado no abren canales reales de mayor equidad, todos los esfuerzos y recursos serán inútiles, y no se alcanzará la confianza de los propios pobres en que es posible superar su condición. Esa confianza se construye con medidas concretas, con esfuerzos cotidianos, que desarrollen entre los hogares en condición de pobreza la convicción de que es posible superar sus carencias, y con ello se evada la desesperanza.

El crecimiento económico y político de un país se fundamenta en el desarrollo humano de sus integrantes. No se puede generar riqueza si no es a través de una población cuyos miembros posean los incentivos necesarios para su propio desarrollo. Las inequidades de nuestra sociedad, las desigualdades extremas entre sectores y regiones del país, la marginalidad y la pobreza, son factores que impiden el desarrollo sostenido en forma integrada y equilibrada. El país no puede avanzar exitosamente en el plano económico sin la capacidad, preparación y creatividad de amplios sectores de la sociedad; la población pobre no debe concebirse como un problema, sino como sujetos primordiales de las soluciones.

La población en condición de pobreza no debe concebirse como un problema, sino el origen de las soluciones.

### 3. Formular la política social con un enfoque subsidiario y no asistencialista, fomentando la cultura de la corresponsabilidad

El sentido y fin último de la acción del gobierno y sociedad puede sintetizarse en el concepto de desarrollo social y humano. La razón de ser de las políticas sociales es alcanzar condiciones perdurables de bienestar y diseñar esquemas que permitan apoyar a los que enfrentan dificultades extremas para alcanzar niveles de vida dignos.

Una política social integral y sostenible debe ser preventiva más que paliativa, debe dirigirse a las causas más que a los efectos.

Un objetivo central de la política social integral y con permanencia y continuidad consiste en fomentar acciones y medidas que permitan a los pobres valerse por sus propios medios: brindar oportunidades para que las personas puedan definir su propio porvenir. Con frecuencia las políticas implementadas tienen un carácter asistencial, el cual si bien permite aliviar problemas en el corto plazo, prolonga la dependencia de los apoyos del gobierno y no permite a las personas marginadas superar el círculo vicioso de la pobreza que se trasmite de generación en generación. Una política social integral y sostenida debe ser preventiva más que paliativa, debe dirigirse a las causas más que hacia los efectos.

Debe tenerse en cuenta que existen sectores de la población que por sus condiciones requieren una atención especial asistencial, como las personas con discapacidad, los niños y niñas en situación vulnerable y la población afectada por desastres o exclusión permanente de los mínimos de bienestar. En esos casos, la asistencia es una obligación del estado y una forma específica de cumplimiento de los derechos para estas personas. El reto consiste en reducir la asistencia de esas situaciones, para garantizar que ésta se concentre en aquellos que realmente la necesitan, de modo que la acción gubernamental no genere nuevas dependencias respecto de la asistencia, y en todos los casos que sea posible, convertirla en una intervención temporal, que lleve a la superación de la condición original que la justifica.

Reducir la dependencia, a través de proporcionar habilidades y destrezas a los grupos vulnerables.

Una orientación prioritaria de las acciones sociales se encamina a reducir de forma significativa el grado de dependencia de los grupos vulnerables, a través de proporcionar las herramientas, habilidades y destrezas necesarias para proveerse de los satisfactores básicos que les permitan su adecuado desarrollo. De esta forma, se incorporan elementos que parten del respeto a la dignidad de los pobres y se crean oportunidades para incrementar sus capacidades.

En lo que se refiere a las personas, familias y comunidades, la corresponsabilidad implica el desafío de asumirse como agentes autónomos, capaces de definir y fijarse metas de acuerdo con sus aspiraciones y formas de vida; actuar y participar activamente en la vida social; formular propuestas e impulsarlas; responsabilizarse de sus decisiones y obligaciones; estar dispuestos al diálogo abierto y respetuoso con diversos actores, públicos y privados, externos y locales, para la construcción de agendas conjuntas.

La corresponsabilidad de la población se concreta de diversas formas: participando en la definición y diseño de los proyectos específicos para reducir la pobreza; asumiendo compromisos verificables para recibir a cambio apoyos que les permitan desarrollar sus capacidades o contar con mayores oportunidades; tomando parte en la ejecución de las acciones, en la verificación de la realización de las mismas, así como en el cumplimiento de las normas.

#### 4. Impulsar un auténtico federalismo y la coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno

Las tareas de superación de la pobreza y la promoción de equidad no son responsabilidad de un solo sector, sino que por su complejidad y magnitud requieren de la participación de múltiples instituciones. Prácticamente todos los organismos de gobierno pueden y deben hacer algo por los pobres, éste es un ejercicio de determinación y creatividad que debe cristalizar en un efectivo compromiso público, en el cual, incluso instituciones alejadas de la cuestión social, encuentren la oportunidad de contribuir (convirtiéndose en prioridad transversal del ejercicio gubernamental).

Las tareas de superación de la pobreza y la promoción de equidad no son responsabilidad de un solo sector.

Resulta insoslayable que las políticas sociales se sustenten en la coordinación y concertación de esfuerzos de las diversas instituciones que inciden en el desarrollo social. La coordinación y la concertación no se refieren únicamente a la coincidencia de acciones en los componentes del desarrollo social y en las regiones geográficas, sino que consiste en la acción conjunta desde la formulación de objetivos, identificación de prioridades y definición de estrategias, hasta la ejecución de las acciones correspondientes. Con ello, se busca optimizar la asignación de recursos, evitar la dispersión y la duplicidad de acciones en favor de una mayor eficiencia de la gestión y, sobre todo, garantizar el cumplimiento de las metas del desarrollo social y la superación de la pobreza. En el horizonte se delinea la promoción de una red social integral en que esta suma de esfuerzos se concrete.

Una adecuada coordinación de tareas entre el gobierno federal, los estados y los municipios evita el centralismo, el paternalismo, el populismo y el clientelismo social que tanto dañan a las sociedades. La realización de acciones que responden a objetivos exclusivos de cada sector y entre órdenes de gobierno se traduce en una política social desarticulada que no frena el incremento de las desigualdades entre grupos sociales y regiones. Por el contrario, el federalismo orienta las acciones específicas para evitar decidir unilateralmente qué dar, a quién dar y cómo dar.

La realización de acciones que responden a objetivos exclusivos de cada sector, se traduce en una política social desarticulada.

La coordinación debe acompañarse de instrumentos indispensables como la transparencia en los mecanismos de distribución de los recursos hacia quienes más los necesitan, y de indicadores específicos y de evaluaciones permanentes que permitan medir los efectos de las acciones y la satisfacción de las metas trazadas. Estas prácticas son los elementos fundamentales del federalismo, fortaleciendo, además, a las comunidades, evitan la dispersión de esfuerzos y privilegian la integración local.

## Bases de colaboración intersecretarial para las microrregiones de muy alta marginación

Un aspecto sustantivo para desencadenar acciones que se traduzcan en una efectiva coordinación de acciones para el desarrollo de las microrregiones, es lograr una adecuada articulación de las instancias que permita superar los esquemas formales en que operan los sectores, para de este modo estar en posibilidad de elaborar propuestas territoriales integrales.

La coordinación intersecretarial entre las dependencias federales se lleva a cabo mediante la conformación de dos grupos de trabajo, los cuales tienen las siguientes atribuciones y responsabilidades:

### **Grupo de trabajo normativo**

Está constituido por los subsecretarios de cada dependencia. A través de este grupo se efectúa la planeación estratégica de la operación de las acciones encaminadas a la superación de la marginación. Asimismo, se da seguimiento a la ejecución de las mismas, y se evalúan los resultados e impactos sociales alcanzados.

### **Grupo de trabajo operativo**

Conformado por los directores generales designados por cada dependencia. Este grupo es responsable de la articulación de las acciones previstas en la planeación estratégica llevada a cabo por el Grupo de Trabajo Normativo, mediante la operación coordinada de los distintos programas de las dependencias.

A su vez, este grupo es el responsable de la integración de una *comisión técnica* en la que participan los responsables operativos de los programas de atención para las microrregiones, y que gradualmente se irán ampliando hacia las regiones prioritarias y las regiones de atención inmediata, mediante el establecimiento de los mecanismos de coordinación, complementariedad y evaluación que permitan la adecuada y oportuna toma de decisiones.

## 5. Generar una política social con, de y para los pobres

La política social para la superación de la pobreza requiere de la participación activa de los pobres. La población que vive en localidades marginadas debe ser apoyada por la acción gubernamental en sus iniciativas para fortalecer las capacidades comunitarias, familiares y personales, para enfrentar la dimensión cultural de discriminación, baja autoestima y dependencia que forma parte del círculo vicioso de la pobreza.

Las políticas sociales y los programas deben tener como punto de partida el reconocimiento de las personas y las comunidades como sujetos de derechos y como actores potenciales del desarrollo. La intervención gubernamental debe fomentar e impulsar la colaboración y la corresponsabilidad de los beneficiarios para que también sean, al mismo tiempo, sujetos de las acciones. La planeación participativa del desarrollo es el instrumento ideal para superar la costumbre de presentar continuas peticiones o de formulación de demandas que deben ser respondidas por el gobierno, y construir una nueva lógica de relación basada en la identificación de recursos, necesidades y oportunidades que permitan priorizar acciones e inversiones, con una visión de largo plazo y el apoyo técnico suficiente para dar solidez y viabilidad a los proyectos comunitarios.

Fomentar e impulsar la colaboración y la corresponsabilidad de los beneficiarios para que sean al mismo tiempo sujetos de las acciones y actores potenciales del desarrollo.

Esta dinámica posibilita, además, que se genere un sentido de pertenencia e inclusión en los programas sociales, que es imprescindible para lograr buenos resultados. La posibilidad de decidir conjuntamente con las autoridades municipales, estatales y federales de la materia, los proyectos y los programas es la base indispensable para una auténtica corresponsabilidad. No basta trabajar para los pobres, es urgente trabajar con ellos.

Esto significa promover el desarrollo de *abajo hacia arriba*, porque en esencia las personas en condición de pobreza saben lo que requieren. Lo que necesitan es la información, la capacitación y la asistencia técnica para hacer viables sus iniciativas y tomar decisiones informadas. Este proceso participativo genera nuevas facultades sociales e implica una transferencia real de poder de decisión y de participación activa a la ciudadanía.

Promover el desarrollo de abajo hacia arriba, porque las personas en condición de pobreza saben lo que requieren.

Una alternativa viable para cumplir con los derechos de los grupos en condición de pobreza, es trabajar directamente con ellos, en sus espacios comunitarios, de organización social y de agrupamiento natural. Además requiere promover reformas legales y de procedimientos que fortalezcan los vínculos con organizaciones de la sociedad. Una política social para los pobres debe reconocer y fortalecer sus capacidades para participar en la sociedad, así como garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y la conciencia de pertenencia a su comunidad.

Las políticas sociales son fuente de ciudadanía activa y democracia participativa.

La participación activa de la población, en sus organizaciones comunitarias, sociales, productivas, culturales y ciudadanas, a escala comunitaria, local, municipal, microrregional y estatal, requiere reconocimiento de las diversas modalidades, ritmos y necesidades, así como una dedicación constante y los mecanismos adecuados para no inhibir o distorsionar la auténtica participación. En nuestro país se requiere superar tanto una pretensión individualizante que aísla a las personas y las familias, como la cultura y práctica del corporativismo y el clientelismo que tanto han afectado el tejido social en la población que vive en condición de pobreza. En ese sentido, las políticas sociales son fuente de ciudadanía activa y democracia participativa.

La participación es un proceso que tiene fases y periodos de maduración. El punto de partida reside en la propia iniciativa de la gente y la tarea de los gobiernos consiste en saber reconocer, respetar y fomentar la dinámica de la organización social. Ningún programa debe oponerse o debilitar esta dinámica, o por el contrario, respetando los principios de igualdad, equidad y transparencia, es obligación de las autoridades respetar y promover las diferentes formas legítimas de participación ciudadana que la población genere o haya generado.

Los nuevos liderazgos sociales con características democráticas, independientes y propositivos surgirán y están surgiendo de la dinámica organizativa de la gente. Aunque existe una experiencia muy negativa en el pasado, no se puede descalificar a priori el proceso, ello implicaría no sólo enfrentar problemas políticos, sino, sobre todo, poner en riesgo el éxito de los programas. El mejor camino para trascender los problemas de clientelismo, corrupción o manipulación consiste en establecer reglas claras, no negociables que fomenten transparencia, inclusión y rendición de cuentas para todas las partes.

## 6. Reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social

Los ciudadanos deben utilizar su capacidad organizativa para impulsar la realización de sus proyectos y vigilar la calidad de los servicios gubernamentales.

El éxito de las tareas de superación de la pobreza y de inclusión de los mexicanos que han permanecido al margen del desarrollo puede verse favorecido por el hecho de que los ciudadanos utilicen su capacidad organizativa para impulsar la realización de sus proyectos y vigilar la calidad de los servicios gubernamentales. El tejido social, en tanto acumulación de experiencias y capacidades de emprender acciones conjuntas, es factor determinante del crecimiento económico, y del desarrollo social.

La ayuda recíproca y la cooperación, en un marco institucional y cívico adecuados, permiten una mejor intervención de la política pública. La fortaleza del tejido social facilita, sobre todo, la articulación comunitaria con procesos políticos, sociales e institucionales que permiten a los ciudadanos acceder a los mercados, desarrollar sus capacidades e intervenir en la vida pública. Así, el tejido social y el desarrollo comunitario constituyen herramientas esenciales para lograr mejores políticas públicas, al complementar y potenciar los esfuerzos dirigidos a las personas y a las familias.

La fortaleza de una sociedad, y la vitalidad de la democracia se encuentra en la capacidad de los ciudadanos para desarrollar capacidades organizativas y condiciones de confianza que faciliten la acción y la cooperación para beneficio del conjunto social. En este sentido, se debe alentar la capacidad de los ciudadanos de trabajar en grupos u organizaciones para alcanzar objetivos comunes. El desarrollo democrático depende del uso que la ciudadanía haga de las oportunidades de expresión y de participación que haya desarrollado la comunidad a través de su historia. También se vincula a la disposición de los distintos órdenes de gobierno para la construcción de soluciones flexibles y concertadas con la sociedad, ante los problemas y retos que esta enfrenta. Recuperar las relaciones de cooperación existentes en las comunidades y las familias, en términos de sus experiencias de desarrollo y lazos generadores de confianza, es fundamental para que muchos hogares salgan de la pobreza y se constituyan en actores sociales participantes de la sociedad democrática.

En cada comunidad existen formas de organización que pueden potenciar el desarrollo económico y social.

En cada comunidad existen formas de organización que pueden potenciar el desarrollo económico y social. La gente participa más eficazmente en las tareas de su propio desarrollo si las instituciones asumen las especificidades de su cultura y de su entorno. Se reconoce que cooperación, confianza, identidad, comunidad y amistad, son elementos centrales para el fortalecimiento del tejido social sobre el que descansan las tareas del desarrollo.

En el tejido social de cada localidad se generan aportes concretos para la superación de la pobreza, la integración social, y el fortalecimiento de valores comunitarios, solidarios y participativos. Movilizar esta fuerza requiere de acciones concertadas entre el Estado y las organizaciones de la sociedad, para liberar iniciativas y aportes creativos de ciudadanos y organizaciones. Esto es clave para impulsar una cultura de la corresponsabilidad y el respeto, frente a las prácticas clientelares y paternalistas.

Si los ciudadanos se preocupan por la cuestión pública, manteniéndose informados y activos desde sus espacios organizativos, y si la agenda de la comunidad es la base sobre la cual trabajan los gobiernos, las prácticas clientelares no prosperan, la ley predomina y las sociedades son más igualitarias.

En las sociedades democráticas, la participación ciudadana es el complemento indispensable de la representación política. Ser ciudadano implica asumir un conjunto de derechos y obligaciones sociales. Por el contrario, el asistencialismo, la dependencia, el clientelismo y el paternalismo forman parte de una cultura de simulación que desalienta la búsqueda de opciones, desmoviliza la iniciativa de la gente y desvía o hace un uso ineficiente de los recursos, pues considera que la fortaleza del gobierno debe fincarse en la debilidad de la sociedad y sus ciudadanos.

En las sociedades democráticas, la participación ciudadana es el complemento indispensable de la representación política.

La participación ciudadana supone la combinación de un ambiente político democrático y de la voluntad individual de participar, a través de mecanismos permanentes, relevantes y autónomos, superando, así una cultura subordinada de participación dirigida. En la construcción de una democracia participativa, es imprescindible que la participación responda a las necesidades, expectativas y aspiraciones de los ciudadanos, además de permitir una efectiva influencia en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, deben ser sustituidos gradualmente por una nueva visión, en que los programas no sean considerados responsabilidad exclusiva de los funcionarios, sino políticas en las que la opinión de los ciudadanos cuenta.

## ¿Cómo participamos los mexicanos en la política social?

En el caso de las acciones del Programa de Coinversión Social, se tiene como principal objetivo el impulso al desarrollo de grupos en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social, contando para ello, con el apoyo estratégico de las organizaciones de la sociedad civil. De ahí que el concepto de coinversión social se refiere al proceso de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno para promover la equidad y la igualdad de oportunidades, y los derechos sociales particularmente de la población que menos tiene. La participación activa y directa de las organizaciones de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos, es sin duda una de las formas más democráticas de definir acciones encaminadas a crear economías locales sustentables.

En los procesos enunciados, siempre se cuenta con la participación activa de grupos sociales que dan legitimidad y transparencia al proceso de toma de decisiones sobre los apoyos que brinda el programa para la realización de los proyectos de desarrollo social que ejecutan las organizaciones sociales y civiles. El compromiso del Gobierno Federal en este sentido, es fomentar que estas iniciativas emanadas de la sociedad se articulen con otras para fortalecer el tejido social, y cuenten con los beneficios de tecnologías y de procesos de capacitación que permitan el fortalecimiento de los proyectos, a efecto de hacer viable su consolidación.

La participación de la sociedad, a través de las organizaciones de la misma creadas para promover el desarrollo, es fundamental dentro de un esquema en el cual impera la corresponsabilidad de gobierno y sociedad, como protagonistas del cambio y de la superación de la pobreza mediante los esfuerzos individuales y colectivos.

## 7. Proteger a las familias en condición de pobreza

La familia es la institución social básica. Ha sufrido cambios importantes, como resultado de las grandes transiciones del país en los últimos años. Eso implica que hoy en día la familia es un híbrido que existe en muchas formas muy heterogéneas. Esta misma diversidad presenta desafíos y oportunidades para el desarrollo social. Ocuparse de la familia desde la esfera de las políticas públicas significa reconocer que el mundo doméstico, incluida la división del trabajo y las relaciones familiares de hombres y mujeres y de padres e hijos, se encuentran estrechamente interconectado con otras instituciones sociales, con el marco jurídico y con los servicios públicos que proporciona y regula el Estado.

La familia es la fuente de solidaridades y cohesión social.

La familia es fuente de afectos y solidaridades, así como fuerza de cohesión social. En la familia tiene lugar una amplia variedad de procesos cruciales para la reproducción social, incluidos la socialización primaria de los individuos, la generación y transmisión de valores, pautas y prácticas culturales, la construcción de relaciones de poder y autoridad entre géneros y generaciones, así como la operación de complejas redes de parentesco mediante el intercambio, la cooperación y la solidaridad. Las modalidades, funciones y atributos de la familia tienden a variar según las condiciones socioeconómicas y culturales, la diversidad de arreglos y formas de constitución, así como los cambios que experimentan a la largo de su ciclo vital, y son moldeadas mediante su interacción con otras instituciones sociales.

La capacidad de las familias para cumplir eficientemente sus funciones sociales puede verse afectada por la evolución de diversos procesos de carácter económico, sociocultural y político. Las condiciones carenciales y las respuestas generadas por los hogares para hacerles frente trastocan la vida cotidiana de los grupos domésticos. Este hecho frecuentemente se ha expresado en la sobrecarga laboral de las mujeres, la deserción de niños y jóvenes del sistema escolar, así como la intensificación de conflictos y violencia intrafamiliar.

Estas consideraciones ilustran las necesidades de diseñar e implementar acciones que favorezcan la integración y solidaridad familiar y contribuyan a desarrollar sus fortalezas. Incorporar un enfoque de familia en el diseño de las políticas públicas y promover su inclusión como grupo objetivo y unidad de planeación del desarrollo económico y social del país, en su pluralidad de formas y modos de constitución, es una orientación para propiciar el abatimiento de la discriminación, segregación y explotación de los miembros del hogar, así como para garantizar la vigencia de los deberes y derechos de los individuos en el ámbito familiar. También es una pieza clave para promover el desarrollo económico y humano nacional a través de la política social.

## 8. Modernizar la política de asistencia social identificándola como un instrumento de equidad e inclusión

La asistencia social es heredera de una tradición de protección solidaria, que durante muchos años aplicó modelos basados en la caridad, la filantropía, la beneficencia y la asistencia públicas. En México, a partir de los años sesentas las políticas de protección a la infancia se integraron con las de asistencia social, y una década más tarde, con las de desarrollo familiar.

La asistencia social ha dado origen a desviaciones basadas en un asistencialismo que, en ocasiones con una tinte clientelar, no ayudó a resolver los problemas de fondo e institucionalizó la recepción pasiva de ayuda por parte de sectores de la población.

En una concepción moderna de la asistencia social, se identifican acciones públicas, sociales y privadas que constituyen una presencia transitoria para coadyuvar a elevar capacidades familiares, comunitarias y personales, para superar situaciones de riesgo, desventaja o adversidad.

Actualmente, la asistencia social presta especial atención a los procesos de vulnerabilidad social de familias, grupos y personas, concibiendo la vulnerabilidad como el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de procesos sociales y de algunas características personales, culturales y sociales.

Se aspira a construir una asistencia social innovadora, que forme parte de las políticas públicas identificadas con la promoción del desarrollo social y humano. La asistencia social se compromete así al fortalecimiento de un sistema que dé respuesta a las necesidades de la población con calidad y oportunidad, que amplíe la estructura institucional y contribuya a disminuir las disparidades sociales de muchos grupos que, más allá de una situación de pobreza, viven en situaciones de riesgo.

Las acciones de asistencia social se focalizan a las familias que, como grupo o en relación con alguno de sus miembros, presentan algún tipo o grado de vulnerabilidad. Entre los grupos que enfrentan condiciones sociales sumamente adversas y requieren de soportes temporales, se pueden señalar las familias que viven la violencia intrafamiliar, así como las niñas, los niños, las y los jóvenes en situación de calle, los menores de cinco años que están en riesgo de alterar su desarrollo psicoemocional al carecer de un ambiente seguro y estimulante, los niños que viven situaciones de abandono y orfandad y requieren protección física y jurídica, los jóvenes que debido a las dificultades familiares, tienen mayor riesgo para desarrollar adicciones, las niñas y los niños que son víctimas de abuso y maltrato, o las personas mayores que están solas, aisladas o sufren diversas formas de maltrato.

La asistencia social alineada con las políticas de desarrollo social, enfatiza el carácter transitorio de los apoyos y la construcción y elevación de las capacidades familiares, grupales e individuales, buscando evitar convertirse en una práctica asistencialista que condena a quienes la reciben, a una actitud pasiva que vulnera su autoestima y su dignidad.

## 9. Fortalecer el desarrollo social con equidad de género

Las desigualdades entre hombres y mujeres interactúan con las inequidades económicas y se traducen en mayores limitaciones para las mujeres

Las desigualdades de oportunidades entre hombres y mujeres interactúan con las inequidades económicas y sociales y se traducen en mayores limitaciones en el acceso de las mujeres a los beneficios de la educación, la capacitación, las oportunidades laborales, a los servicios de salud de calidad y, en general, al goce y a la realización de sus derechos.

Las diferencias por género marcan todos los ámbitos de la vida y de las políticas públicas. Por otro lado, los obstáculos que limitan el avance de la mujer y propician la inequidad de género se extienden a muchos ámbitos de la vida y, en lo social, se ven expresados en particular en los espacios educativos, de salud y del trabajo. Es por ello que toda estrategia y norma de las políticas públicas y en especial la política social, debe ser examinado desde una perspectiva de género, para garantizar que en cada una de las acciones se refleje y promueva la prioridad de reducir las brechas que existen entre hombres y mujeres, brindándoles a ellas la oportunidad de participar plenamente en los frutos del desarrollo.

Las mujeres deben ser partícipes y beneficiarias de las iniciativas de superación de la pobreza, tanto por razones de equidad como por un imperativo ético de desarrollo y progreso. La igualdad de género es a la vez motor y condición para el crecimiento económico y el desarrollo social. Por ello, es menester ofrecer atención prioritaria a los sectores vulnerables y desprotegidos de la población femenina, en especial a las mujeres indígenas.

La vida de las familias está indisolublemente ligada a la condición de la mujer. La capacidad de los hogares para superar o mantenerse fuera de la condición de pobreza depende cada vez más de las oportunidades de participación de las mujeres en diversos ámbitos, así como de la consolidación de un marco que propicie y garantice la igualdad social y jurídica entre hombres y mujeres, mediante la promoción de una división más equitativa del trabajo en el hogar. La presencia creciente de hogares dirigidos por mujeres, en muchos casos representa mayores responsabilidades por lograr el bienestar del hogar, por lo que es necesario proporcionar más elementos de apoyo para procurar un mejor nivel de vida a ellas y los integrantes de sus familias.

## 10. Respetar y proteger la diversidad étnica y cultural

En la política social se enfatiza la atención en forma eficaz, integral y prioritaria a los pueblos indígenas.

La población indígena representa un complejo mosaico étnico y cultural. Cada uno de los grupos indígenas se caracteriza por poseer valores culturales, idioma e identidad propios, así como por formas de organización social específicas. Sin embargo, la gran mayoría de estas poblaciones comparten el estar ubicados entre los sectores de mayor pobreza de la nación. La falta de articulación de las necesidades y fortalezas de los pueblos indígenas con las políticas públicas implica desaprovechar una gran oportunidad para fortalecer el desarrollo social. Por ello se enfatiza en la política social atender en forma eficaz, integral y prioritaria a los pueblos indígenas.

La pobreza es un fenómeno estructural que, si bien se manifiesta en términos esencialmente económicos, en las comunidades indígenas se genera también por la desventajosa relación que la sociedad nacional ha mantenido históricamente con los miembros de todas las etnias del país y que se acentúa cuando en las comunidades habitan personas que viven con alguna discapacidad. El deterioro ecológico de los territorios que habitan, la falta de acceso servicios educativos y de salud, a los créditos y tecnología apropiada, los reiterados desastres naturales y los bajos ingresos son algunos elementos que contribuyen a elevar la marginación de los pueblos indígenas. La pobreza se reproduce así en un círculo vicioso con pocas oportunidades de salida.

Para abordar la problemática de los pueblos indígenas con un sentido amplio, es necesario contemplar aquellos factores que inciden en su propio desarrollo como núcleo social y colectividad, como sujetos que poseen no solo tradiciones, una cultura o lengua, sino además presentan problemas comunes de discriminación que influyen negativamente en el desarrollo integral de sus comunidades y que debe introducirse en el diseño de los mecanismos de atención para cada uno de los pueblos.

## 11. Propiciar la integralidad de las acciones de política social, integrando una visión de curso de vida

Para hacer frente al complejo fenómeno de la pobreza se requiere un conjunto amplio de medidas. Pero la experiencia ha mostrado que acciones de carácter aislado resultan insuficientes. Es necesario que las acciones converjan en tres ámbitos: el de las personas o las familias, el de las comunidades y el de un territorio o espacio geográfico. La combinación y coordinación de acciones tiene como propósito atender las distintas dimensiones de la pobreza para garantizar las condiciones para su superación, ya que las acciones son complementarias y, si en una dimensión fallan, este hecho podrá anular parte de los beneficios esperados.

La integralidad de la atención debe seguir una orientación *de momento* hacia las diferentes dimensiones de la pobreza, pero también debe considerar un horizonte de curso de vida, que se dirija a superar las repercusiones específicas que la pobreza tiene en diferentes etapas de la vida de las personas y de las familias, ofreciendo respuestas que se vayan encadenando a lo largo de dichas etapas. En el primer caso, *el momento*, por ejemplo, resulta básico considerar los ámbitos que intervienen en el desarrollo de capacidades (educación, salud y nutrición); así como ofrecer simultáneamente la creación de oportunidades de ingreso y de efectivo ejercicio de los derechos a las familias. En el segundo caso, el encadenamiento a lo largo del curso de vida, puede hacerse referencia a que los aspectos críticos para el desarrollo de las capacidades en los primeros años de vida se relacionan con el desarrollo temprano (salud y nutrición), pero que más adelante se enfatizan las oportunidades educativas, por lo que deben plantearse acciones que ofrezcan una atención continuada en estas fases subsecuentes de la vida.

Es necesario que las acciones de la política social converjan en las personas, las comunidades y en un territorio.

Deben plantearse acciones para superar la pobreza que ofrezcan una atención a lo largo del curso de vida.

Las personas experimentan riesgos que cambian a lo largo de la vida. La vulnerabilidad incrementada asociada con la condición de pobreza toma formas específicas conforme se pasa de un grupo de edades a otro, y en el diseño e implementación de las acciones de la política social deben considerarse dichas características peculiares. Es así que debe irse construyendo una red social integradora y flexible que permita a la política social adaptarse a las realidades diversas de las personas en condición de pobreza y que vincule las acciones en una perspectiva de encadenamientos que permitan su potenciación. La política social juega un papel importante para promover la inversión de largo plazo en el curso de vida.

Asimismo, la condición de pobreza presenta diversos niveles de severidad, por lo que en las acciones debe introducirse una gama de mecanismos que ofrezcan alternativas tanto para las personas y las familias que padecen los aspectos más profundos de la pobreza, como para aquellos cuya situación de vida les permite vislumbrar el aprovechamiento de oportunidades.

La definición del esquema de acciones no puede ser único. Por el contrario, resulta indispensable promover la flexibilidad de éstas, así como plantear varias combinaciones e innovaciones para acometer la diversidad de expresiones de la condición de pobreza y los retos emergentes que amenazan a los grupos más desfavorecidos, en la medida en que las repercusiones de la pobreza adquieren nuevas complejidades, como resultado, por ejemplo, del deterioro ambiental o de la aparición de nuevas enfermedades.

La búsqueda de la integralidad no es monopolio de una sola institución, ni de un solo sector. Concebirla así se traduciría por necesidad, en un esfuerzo parcial e insuficiente. En esta tarea debe propiciarse la convergencia de las acciones de las instituciones del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales, lo que implica una coordinación más intensa y eficiente, pero, además, evita la dispersión de esfuerzos que atomizan la acción y disminuyen la posibilidad de alcanzar impactos duraderos. También debe promoverse una eficaz coordinación y confluencia con iniciativas de las organizaciones de la sociedad que favorezca una acción no sólo más amplia, sino que integre innovaciones para apoyar las acciones para superar las complejas dimensiones de la pobreza.

## 12. Privilegiar el enfoque territorial y la focalización hacia los más pobres

El desarrollo social se ha producido de manera heterogénea en las diversas regiones del país. Los desequilibrios en el desarrollo regional han ocasionado que la pobreza se concentre y agudice en las regiones donde la población registra los más altos índices de marginación y pobreza. La situación se agrava por la dispersión poblacional, las características del relieve, y la ausencia de cadenas eficientes que vinculen la producción, la distribución y el consumo para promover un desarrollo regional productivo sostenido.

Es indispensable impulsar flexibilidad, así como varias combinaciones e innovaciones para acometer la diversidad de expresiones de la condición de pobreza.

Los desequilibrios en el desarrollo regional han ocasionado que la pobreza se concentre y agudice en ciertas regiones, donde la población registra los más altos índices de marginación y pobreza.

Este desarrollo económico, social y humano desigual en el territorio nacional exige el diseño de planes, proyectos y programas acordes con las necesidades, características y vocaciones productivas de las unidades territoriales; es decir, que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país, y respondan eficazmente a la apertura de los mercados en el proceso de inserción a la economía mundial. Así, es indispensable subrayar la orientación hacia un enfoque territorial, en que las regiones sean el origen de las ventajas necesarias para el desarrollo, no sólo a nivel local, sino de la nación como un todo, cuidando que las políticas de desarrollo aplicadas en las regiones sean compatibles entre ellas y con el conjunto nacional.

Las políticas territoriales no se limitan a ser una combinación de planificación espacial y políticas regionales, o al desarrollo rural y urbano, sino que cubre las acciones llevadas a cabo para fomentar el crecimiento de todas las unidades territoriales que conforman un país y busca ser un instrumento para reducir los desequilibrios entre ellas. Para lograrlo, es crucial contemplar acciones diferenciadas que reconozcan los problemas particulares de cada una, con el propósito de focalizar los recursos y esfuerzos en torno a las prioridades regionales, reconociendo las vocaciones y diferencias específicas.

Con la concentración de esfuerzos en territorios específicos se logrará impulsar y consolidar las localidades con potencial para convertirse en polos de desarrollo no artificiales que, por sus ventajas atraigan inversión, desarrollen nuevos capitales y generen proyectos productivos que conviertan a las regiones en unidades territoriales cada vez más competitivas.

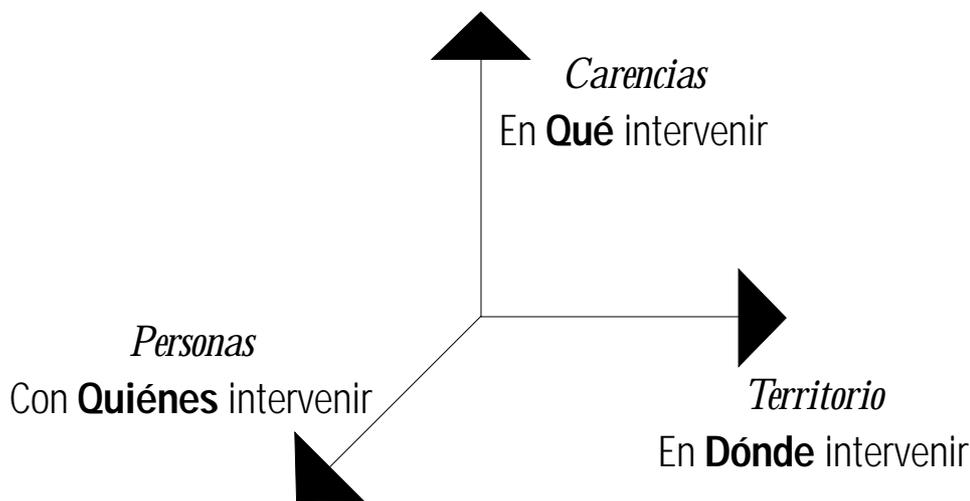
Resulta innegable que en los territorios donde se registran los indicadores de marginación más altos, se advierte de manera aguda la ausencia de servicios básicos e infraestructura. Por ello, deben integrarse acciones de apoyo para las regiones de mayor rezago con el fin de potenciar sus iniciativas productivas, promover oportunidades de empleo e ingreso, ampliar la oferta de satisfactores sociales a través de la generación de infraestructura social básica y fomentar el desarrollo de capital humano. Sólo de esta manera se crearán las condiciones necesarias para que los espacios geográficos y segmentos de la población en situación de pobreza ubicada en las regiones menos desarrolladas generen sus propias alternativas de desarrollo.

En todas las acciones anteriores cobra especial relevancia la promoción e incorporación de la participación de los tres órdenes de gobierno, de las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado, así como de los propios beneficiarios para planear el desarrollo territorial, elevar la eficiencia de los recursos y la eficacia de las acciones. En muchas ocasiones, los retos del desarrollo regional implican acciones concertadas, en tanto rebasan las delimitaciones político-administrativas entre estados o municipios. Asimismo, gran variedad de iniciativas que se derivan de los estudios prospectivos no pueden ejecutarse y financiarse en un solo ejercicio presupuestario, lo que conlleva una necesaria adecuación a las normas de asignación de recursos.

Las políticas territoriales no se limitan a ser una combinación de planificación espacial y políticas regionales, sino que cubre las acciones llevadas a cabo para fomentar el crecimiento de todas las unidades territoriales que conforman un país y busca ser un instrumento para reducir los desequilibrios entre ellas.

Con la concentración de esfuerzos en territorios específicos se logrará el impulso y consolidación de localidades con potencial para convertirse en polos de desarrollo.

● *Vértices de la intervención gubernamental*



El objetivo de la evaluación es promover procesos de avance en la operación de los programas sociales y minimizar el margen de error.

De forma complementaria, el propósito de la focalización es asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las familias más pobres. Es un instrumento para impulsar la integración de las políticas sociales entre sí, a la vez que mediante ella se busca asegurar que no se dispersen, atomicen, ni se dupliquen los beneficios de los programas sociales. La focalización busca más que la sola eficiencia del uso de los recursos que se aplican, ya que encierra también un principio de justicia: ante recursos necesariamente escasos para atender a todos o a todas las necesidades, tan importante es asegurar que se beneficien quienes más los necesitan como no destinar recursos a quienes no se encuentran en una situación apremiante. La focalización es una forma de promover la equidad, por lo que su ausencia puede, incluso, ampliar las brechas de injusticia y aumentar la inequidad. No obstante, un principio fundamental consiste en instrumentar una combinación equilibrada y bien diseñada de políticas sociales de corte universal y focalizadas, así como establecer mecanismos que evalúen y actualicen los procesos de focalización para evitar y corregir los errores de inclusión y exclusión de beneficiarios con oportunidad. Aunque la focalización aparece como un concepto sencillo, en la práctica implica la utilización de complejas herramientas técnicas que deben revisarse continuamente.

La focalización debe realizarse con objetividad, transparencia y sin discrecionalidad alguna, para favorecer la credibilidad en la política social.

La focalización debe realizarse con objetividad, transparencia y sin discrecionalidad alguna para favorecer la credibilidad en la política social. Pero también debe ser un instrumento para erradicar el clientelismo. Los mecanismos más tradicionales de operación de las acciones de política social no llegan a los más pobres, pues se tiende a satisfacer las demandas de los grupos cuyas necesidades son menores, pero cuya ubicación geográfica ofrece un fácil acceso, cuentan con organización social y política, o disponen de mayor información para acceder a los programas y proyectos sociales. Por el contrario, los hogares en condición de pobreza enfrentan barreras culturales y procedimientos burocráticos que no permiten satisfacer sus necesidades básicas, carecen de acceso a la información sobre las acciones de la política social, el escaso peso político que tienen les dificulta defender adecuadamente sus derechos y afrontan costos de transacción (como transporte y tiempo) que dificulta resolver su demanda, incluso de los servicios gratuitos.

## Mecanismos de focalización en los programas sociales

El procedimiento de focalización desarrollado para identificar a las familias susceptibles de recibir los beneficios del Programa de Educación, Salud y Alimentación, se basa en criterios elaborados a partir del análisis de la información socioeconómica que se obtiene directamente de cada uno de los hogares de localidades marginadas, mediante la aplicación de una cédula en cuyo diseño se tomaron en cuenta múltiples factores que intervienen en la determinación de la condición de pobreza.

Los rubros de información contenidos en las cédulas, aportan información sobre la estructura del hogar, las características individuales de los miembros, su escolaridad, condición de actividad, ingresos y acceso a servicios de salud. Además, generan información sobre la presencia de personas con discapacidad en el hogar, los apoyos que se reciben de diversos programas sociales, así como sobre la posesión de activos y las características de la vivienda.

El mecanismo de focalización consiste en sentido estricto en dos etapas. En la primera, se identifican las localidades altamente marginadas con acceso a servicios de educación básica y de salud (se considera el acceso en función de las distancias de las localidades a estos servicios). En la segunda, una vez que se cuenta con la información de cada hogar, se procede a la evaluación de sus características socioeconómicas para determinar, con base en criterios rigurosos, objetivos y homogéneos, si su perfil corresponde al de un hogar en condición de pobreza extrema. El procedimiento utilizado asegura la equidad de trato y transparencia en el proceso de identificación de la población que va a ser beneficiaria del programa.

El proceso parte de la aplicación de una técnica estadística multivariada denominada *análisis discriminante*, la cual permite resumir la información de un conjunto de características de los hogares en un solo indicador numérico que mide de la condición de pobreza del hogar. Con base en los datos de cada hogar, se realiza el proceso de identificación mediante la evaluación simultánea de múltiples indicadores que reflejan las condiciones sociales y económicas de las familias. De este modo se evita una determinación unidimensional. Este procedimiento no depende exclusivamente del ingreso de los hogares y permite una clasificación aun en los casos en que no se proporciona información sobre el ingreso o que este dato pudiera estar mal reportado.

Una vez que se cuenta con el listado base de los hogares identificados para ser beneficiarios, éste se presenta a la comunidad en asamblea, para recoger sus comentarios sobre los posibles errores de inclusión, o con respecto a hogares que por error no hubieran sido identificados para recibir los apoyos.

### 13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión

**Asegurar la eficiencia en la gestión es un reto de todas las políticas públicas que adquiere especial importancia en el ámbito de la superación de la pobreza, pues los costos de oportunidad de cualquier recurso desperdiciado se traducen en la ausencia de acciones en favor de los grupos en situación de pobreza y marginación.**

Para mejorar e innovar los procedimientos y metodologías para la modernización de la gestión administrativa, resulta necesario promover un ambiente de calidad en la prestación de bienes y servicios públicos que atiendan a la población más vulnerable, con procesos de capacitación que ayuden a elevar el compromiso y la eficacia del trabajo de todos los involucrados en las tareas del desarrollo social.

Los costos de oportunidad de cualquier recurso desperdiciado se traducen en la ausencia de acciones a favor de los grupos de pobreza y marginación.

Se requiere reducir los tiempos de trámites y procesos para obtener una mayor eficacia y eficiencia en los tiempos de respuesta y, con esto, permitir una mayor canalización de recursos para atender las necesidades de la población en desventaja. Como resultado de lo anterior, se podrán eliminar trabas administrativas, operativas y normativas que hoy en día provocan que con frecuencia, los recursos no lleguen en tiempo para ser utilizados eficientemente en las acciones para la superación de la pobreza.

Por su parte, en la modernización de la gestión deben establecerse mecanismos que abran las oportunidades de una efectiva colaboración con la sociedad civil en las acciones de superación de la pobreza, mediante la generación de mecanismos que promuevan la movilización de recursos potenciales que complementen los recursos públicos, así como la recolección e incorporación de las recomendaciones que enriquezcan la política social.

El manejo riguroso de los recursos destinados a la superación de la pobreza conlleva una responsabilidad ética.

En la ejecución de las tareas de la política social resulta indispensable seguir puntualmente esquemas de transparencia, como un instrumento prioritario para elevar la confianza de la población en las acciones de gobierno, así como para lograr credibilidad sobre los alcances de cada una de éstas y sobre el buen uso de los recursos.

El manejo riguroso de los recursos destinados a la superación de la pobreza por una parte conlleva una responsabilidad ética, puesto que cualquier desvío de los mismos representa una falta cuanto más grave por la urgencia de la tarea que no se cumple y que prolonga la permanencia de las familias en una condición de alta vulnerabilidad.

Por otro lado, la responsabilidad compartida en la tarea de superación de la pobreza requiere que la sociedad en su conjunto perciba que los esfuerzos y recursos se dirigen cabalmente hacia el destino establecido, ya que, de lo contrario, ante el desaliento de los distintos sectores de la sociedad por sentir desaprovechados sus energías y recursos, la corresponsabilidad social pierde impulso y se arriesga su continuidad.

Asimismo, impedir con todo rigor el abuso clientelar de las condiciones carenciales de los hogares más desfavorecidos los cuales, por lo mismo, son especialmente vulnerables a este tipo de prácticas, favorece que la sociedad reconozca que el objetivo de la aplicación de los recursos públicos y del ejercicio de gobierno es exclusivamente contribuir a que la población logre mejores condiciones de vida.

Es por ello que entre los compromisos de las políticas públicas se encuentra el cumplir con el marco constitucional, para hacer efectivo el derecho que tienen los ciudadanos de tener acceso a la información necesaria para conocer con precisión el desempeño y la responsabilidad de los servidores públicos que tienen a su cargo el uso de los recursos públicos, y de exigir una rendición de cuentas clara, completa y oportuna.

Para lograr el mejor desempeño de las políticas públicas, debe construirse una cultura de la evaluación. Por estar éstas dirigidas hacia la población con mayores carencias, la exigencia ética no puede permitir el desperdicio de recursos, ni el incumplimiento de metas y compromisos. De este modo, el ejercicio sistemático de la evaluación y la incorporación continua de la evidencia de la investigación al diseño de las políticas y programas se convierte en una necesidad de toda política pública y en una exigencia social. Se trata de evaluar, analizar y estudiar para mejorar, así como para ser más eficientes y eficaces, de modo que la evaluación debe generar la informa-

## La Contraloría Social como mecanismo de transparencia

Con la finalidad de asegurar el ejercicio transparente de los programas sociales, se establecen convenios de concertación con organizaciones de la sociedad, por medio de los cuales se construyen nuevos canales independientes del poder político para el conocimiento de los programas sociales, para el monitoreo de su ejecución y para la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Derivado de los convenios de concertación, se capacita a las organizaciones de la sociedad civil de todo el país para que conozcan los procesos y normatividad de la Secretaría de manera que puedan tener mejores herramientas de evaluación.

Estas acciones son de gran beneficio para la sociedad ya que la estrecha vigilancia ciudadana de los recursos públicos fomenta que las acciones del gobierno se apeguen a la norma. Las organizaciones de la sociedad civil vigilarán las acciones operativas de los programas sociales y emitirán recomendaciones pertinentes. El propósito es obtener para los programas sociales en el año 2003 la certificación de eficiencia, con procesos claros, transparentes y libres de corrupción.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben ser aliadas comprometidas en el esfuerzo de la transparencia y del combate a la corrupción, en coordinación con las comunidades. Con este objetivo, se realizan reuniones de trabajo con las organizaciones del Distrito Federal y de los 31 estados, para brindarles información suficiente que les permitan dar seguimiento, valorar y ofrecer recomendaciones sobre la gestión de la administración pública federal, lo que permitirá contar con una visión *externa e independiente* de las instituciones sobre su quehacer.

Transparentar los procesos y combatir la corrupción es una demanda social constante. La participación de la sociedad civil en esta tarea resulta fundamental para alcanzar niveles óptimos de honestidad y rectitud en la administración pública. En esta tarea, el Gobierno federal no puede ser juez y parte. La visión externa de la Contraloría Social es una estrategia probada que puede traducirse en una gestión sana.

ción necesaria para la toma de decisiones y con ello dar el sustento objetivo y necesario a los cambios y modificaciones en la acción pública. Se requiere fundamentar todo programa o reforma en evidencia empírica bien fundamentada de las causas de la pobreza y su persistencia.

La evaluación de la gestión, de los resultados e impactos de las políticas públicas debe tener una concepción integral que permita valorar correctamente lo que se está haciendo, cómo se está haciendo, para quién se está haciendo, qué resultados se están obteniendo y cuál es el impacto real en las condiciones de vida de la población beneficiaria, dado que resulta a todas luces insuficiente convencer solamente cuánto se está haciendo. De este modo, la evaluación y el seguimiento se incorporan como prácticas sistemáticas de la política social que contempla a la participación social como uno de sus principales instrumentos. Esta es la única forma de garantizar una mejora continua de los programas y proyectos.

La evaluación debe tener una concepción integral que permita valorar correctamente lo que se está haciendo, cómo se está haciendo, para quién se está haciendo, qué resultados se están obteniendo y cuál es el impacto real.

Ante el imperativo de aumentar el impacto y mejorar la eficiencia de los programas sociales, para no destinar recursos sin resultados sustantivos, es necesario aplicar y combinar distintas metodologías de evaluación. Esta es una labor que entraña un alto grado de complejidad técnica para garantizar que cumpla con los principios de rigor y objetividad; por su propia naturaleza, debe realizarse como un esfuerzo continuo, pues muchos impactos sólo pueden apreciarse después de determinado tiempo. Uno de los retos para la evaluación y la investigación social consisten en ofrecer elementos que permitan comprender las complejas interacciones que se dan entre las acciones de la política social y el contexto en que se desarrollan. Esto se desprende del requisito de garantizar que los impactos observados sean efectivamente atribuibles a la presencia de determinada acción y no a otros factores coyunturales.

## Iniciativas de evaluación de programas sociales

La evaluación integral de los programas orientados a la superación de la pobreza es un instrumento que permite medir el cumplimiento de los objetivos y metas alcanzados, ponderar su eficiencia y conocer los impactos sobre la transformación de las condiciones de vida de la población. La evaluación mejora la instrumentación de las políticas públicas y retroalimenta y corrige la operación de los programas.

La evaluación de los programas sociales transita progresivamente de un enfoque meramente cuantitativo (qué se está haciendo, cómo se está haciendo y cuáles son los resultados de cobertura alcanzados) a otro en el que el acento se pone sobre la calidad de los servicios y los apoyos ofrecidos, así como en los impactos de éstos en las condiciones de vida de los beneficiarios.

La evaluación es integral porque está presente en cada una de las etapas del desarrollo de los programas. La evaluación integral permite generar propuestas de política social con una visión de largo plazo. De esta forma, es posible buscar mecanismos de aprendizaje para adecuar la política social a los cambios económicos, sociales y políticos, así como identificar alternativas para la toma de decisiones.

Para medir los impactos de una intervención gubernamental es necesario un diseño de evaluación que permita garantizar que los impactos observados obedecen a las acciones específicas y no a otros factores externos. Por ello, es necesario considerar la mayor cantidad de factores que permitan controlar los efectos del entorno y así aislar los impactos.

Principales resultados de evaluaciones recientes:

La evaluación y el estudio de los resultados deben ser tareas compartidas. La sociedad, en especial la academia, tiene un papel muy importante en esta tarea. La colaboración con instituciones académicas, así como con organizaciones de la sociedad dedicadas a la investigación, mediante la realización de ejercicios independientes, permitirá potenciar las capacidades técnicas existentes. De manera adicional, los trabajos de evaluación pueden impulsar a que los jóvenes que se están preparando para su futuro profesional puedan desarrollar sus conocimientos y apoyar el desarrollo de la política social.

Pero también la evaluación debe ser compartida por la misma población hacia la cual se dirigen las acciones. La comunicación de las experiencias de las personas y de sus puntos de vista son un elemento central para reconocer los beneficios de las acciones. Una instancia fundamental para evaluar el trabajo realizado consiste en reconocer cómo lo perciben los destinatarios últimos y cómo es que afecta sus vidas.

#### ***Crédito a la Palabra***

- ▶ El programa se considera viable y sostenible económica y socialmente
- ▶ Se encontraron oportunidades para lograr que sea autofinanciable
- ▶ Existe una inadecuada focalización a escala estatal

#### ***Coinversión Social***

- ▶ 89% de los participantes entrevistados manifestaron haberse beneficiado en forma importante de su participación en los proyectos
- ▶ Se determinó una inadecuada focalización hacia las áreas prioritarias, dado que los recursos no se canalizaron a los estados y municipios de más alto índice de marginación

#### ***Jornaleros Agrícolas***

- ▶ Aun cuando la mayoría de los beneficiados carecen de elementos para valorar el programa desde su inicio, 62% señala que se ha mejorado la atención y que los componentes mejor atendidos son vivienda, salud, alimentación y educación.
- ▶ Se reconoce que no se puede aplicar una política general para todos los trabajadores agrícolas migrantes, ya que cada tipo de población presenta diferentes características y necesidades.
- ▶ Existen dificultades para focalizar los apoyos a los beneficiarios

#### ***Progresas***

- ▶ En dos años se incrementó entre 5% y 8% la inscripción en el nivel de secundaria de los niños y entre 11% y 14% el de las niñas
- ▶ Se redujo 16% la desnutrición de los niños más pequeños
- ▶ Disminuyó 12% la incidencia de enfermedades en los menores de 5 años
- ▶ Al entregarse los apoyos del programa a las mujeres ha aumentado la confianza que éstas tienen en sí mismas y en el control de los recursos del hogar