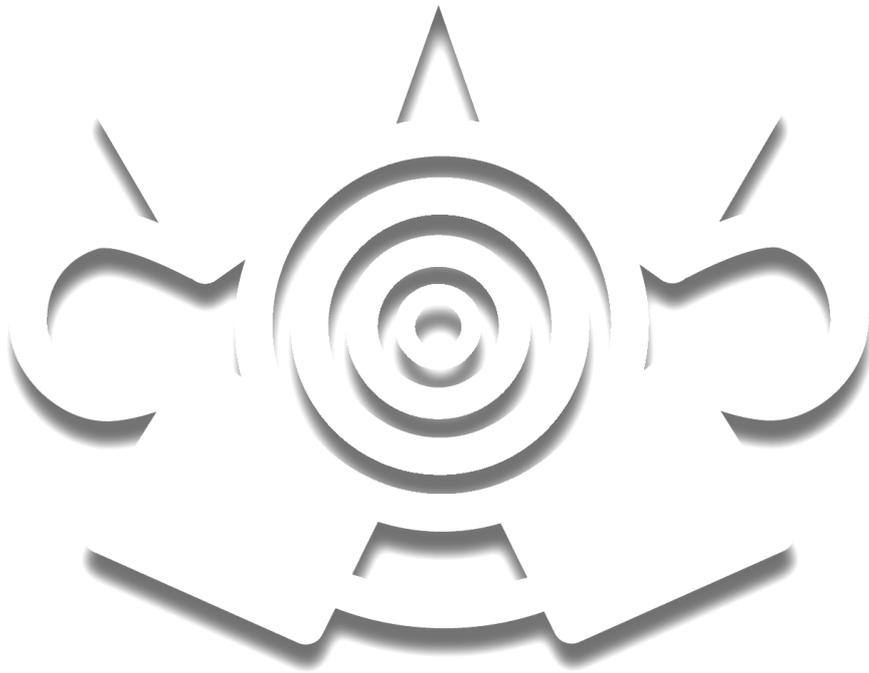
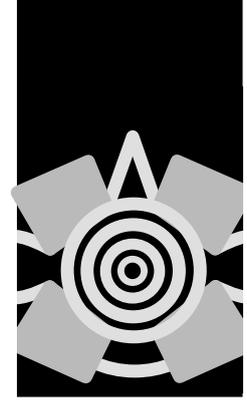


III. ¿Cómo lo vamos a hacer?



III. ¿Cómo lo vamos a hacer?



A partir de los objetivos propuestos en este Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, se establecen las siguientes estrategias. Cada una de ellas contiene líneas de acción específicas, cuya implementación se guía por los ejes rectores de la política social.

■ Estrategias del Programa Nacional de Desarrollo Social

1. Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación
2. Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza
3. Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza
4. Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza
5. Apoyar el desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza
6. Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres
7. Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas
8. Responder a los retos de la transición demográfica
9. Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas
10. Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación
11. Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social

Estrategia 1.**Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación**

Un aspecto que ha adquirido creciente importancia en el análisis de la situación socioeconómica de la población, se relaciona con la situación territorial de las condiciones de marginación. Esta visión territorial parte del reconocimiento de la desigualdad del desarrollo regional y de la disparidad de los niveles socioculturales de las diferentes regiones del país.

Los rezagos sociales entre regiones derivan de la interacción negativa entre los siguientes factores: la inadecuada articulación del territorio, puesto que muchas localidades están incomunicadas, se combinan con un patrón de asentamientos humanos disperso. Los anteriores elementos, a su vez, se suman a la insuficiente provisión de servicios sociales y apoyos gubernamentales y a un escaso dinamismo económico. Derivado de esto, existen inmersas microrregiones con niveles extremos de marginación. Por otra parte, las microrregiones de muy alta marginación presentan un escaso desarrollo de las redes de comunicación y transporte, así como una acentuada dispersión de la población, que a menudo se ubica en zonas orográficas accidentadas o de alto riesgo. La conjunción de la desarticulación física del territorio y el patrón disperso de asentamientos humanos se traduce en el aislamiento de muchas localidades pequeñas.

La insuficiencia e inadecuada distribución territorial de los apoyos institucionales en las áreas de salud, educación, alimentación y apoyos al ingreso derivan de una oferta institucional reducida y del aislamiento de las localidades, lo que eleva los costos y dificulta la provisión de servicios. Todo ello limita las posibilidades de brindar protección social y promover la formación de capital humano. Asimismo, las posibilidades de desarrollo económico de estas microrregiones más marginadas se ven obstaculizadas por una insuficiente oferta de financiamiento para la producción, de canales eficientes de abasto y comercialización, así como de asesoría y asistencia técnica vinculadas al diseño y administración de proyectos de inversión.

Los limitados niveles de organización social prevalecientes se expresan en la reducida capacidad de gestión de las comunidades pequeñas y dispersas ante las autoridades políticas y las instituciones. Por último, el desarrollo de las microrregiones de elevada marginación ocurre en un entorno institucional, político y jurídico poco propicio, caracterizado por la recurrencia de conflictos intercomunitarios, sociopolíticos o interétnicos.

Por ello, se pondrá en marcha una estrategia con enfoque territorial, con el fin de fomentar la concepción de espacios comunes para la tarea de focalización y concentración de recursos y acciones de los tres órdenes de gobierno y, fundamentalmente, otorgar identidad a las comunidades que conforman las microrregiones de mayor marginación.

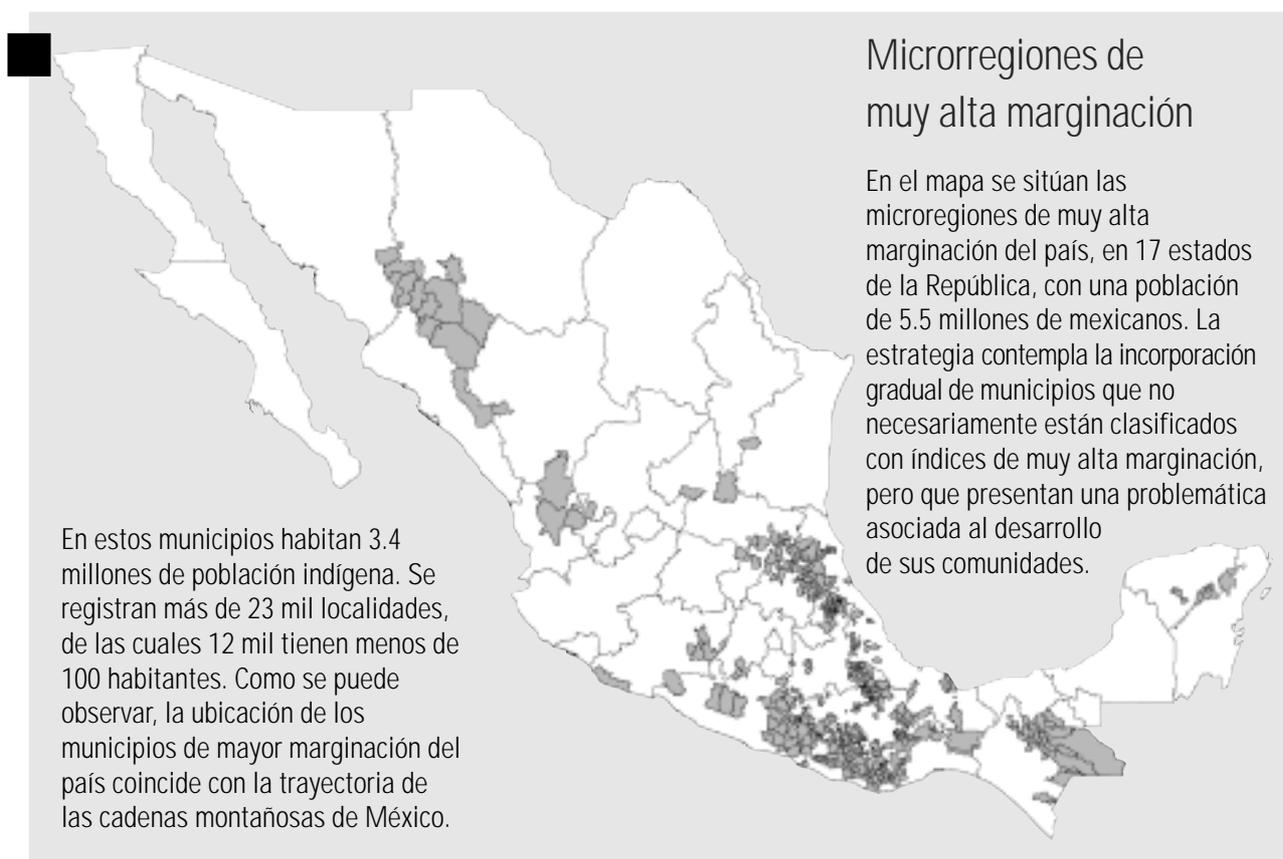
Esta nueva estrategia se aplicará bajo un esquema de integralidad, porque promoverá el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades. Será incluyente porque alentará la participación de los diferentes actores de la sociedad civil. Será plural, porque brindará atención a la población sin distinción de género,

Se pondrá en marcha una estrategia con enfoque territorial a fin de fomentar la concepción de espacios comunes para la tarea de focalización y concentración de recursos y acciones de los tres órdenes de gobierno y, fundamentalmente, otorgar identidad a las comunidades que conforman las microrregiones de mayor marginación.

religión, o preferencias políticas. Será participativa, porque los agentes activos en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos serán los mismos grupos de población. Será democrática, porque las acciones a realizar se decidirán en común acuerdo con las comunidades. Será corresponsable, porque todos los actores sociales asumirán compromisos concretos en el marco de un proyecto compartido. Será sustentable, porque se ejecutarán acciones que simultáneamente protejan el medio ambiente. Será transparente, porque hará pública y en forma permanente la programación y el ejercicio de los recursos.

Esta estrategia institucional se llevará a cabo mediante la confluencia de acciones públicas, privadas y sociales en el territorio de microrregiones, definidas a partir de un análisis riguroso y objetivo de la información geográfica y estadística del territorio y la población. Las propuestas específicas obtenidas se discutirán conjuntamente con las propias comunidades y de los gobiernos municipales y estatales. Ellos son los principales protagonistas de la estrategia, por ser quienes mejor conocen los problemas sociales locales y las eventuales soluciones de los mismos.

El reconocimiento de la identidad regional permitirá involucrar a sus integrantes en la definición e instrumentación de acciones específicas. La comunidad asumirá la responsabilidad de dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de gobierno. La participación activa de los propios habitantes de las regiones en los procesos de planeación participativa generará la responsabilidad conjunta en las decisiones, el sentimiento de pertenencia al territorio y el fortalecimiento del tejido social. Fundamentalmente serán los habitantes de las regiones quienes construirán el proyecto de un país incluyente con una visión de largo plazo.



■ Líneas de acción

1.1 Reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación

A través de la coordinación interinstitucional se promoverá el reforzamiento y ampliación de servicios e infraestructura social básica.

Mediante la coordinación interinstitucional se promoverá el reforzamiento y ampliación de la oferta de servicios de educación, salud, abasto de alimentos e infraestructura social básica (electricidad, agua potable y drenaje), capacitación, vivienda, así como servicios de ahorro y crédito en beneficio de los habitantes de las microrregiones de mayor marginación, así como su acceso a infraestructura productiva.

En coordinación con el sector educativo, se fortalecerá la infraestructura de servicios para que toda la población en edad escolar tenga acceso a ellos sin tener que desplazarse por horas. Con estas acciones, se coadyuvará a potenciar las capacidades de este grupo de la población que es el futuro de nuestro país. Con la participación del sector salud, se incrementará la cobertura de los servicios, incluyendo la prestación de los mismos a través de unidades móviles, para que la población de las microrregiones cuente con más y mejor atención primaria y acceso a servicios especializados. De esta forma, podrán ser atendidas enfermedades que en otras regiones del país han sido erradicadas, y las mujeres podrán disponer de una adecuada vigilancia de su salud; pero, sobre todo, se brindará atención a la población con un propósito preventivo.

El acceso a los alimentos también será una de las prioridades que se atenderá, a través de las tiendas de abasto. En estas localidades se pondrán a la venta productos de primera necesidad a precios accesibles para la población con menores ingresos. Esta mayor dotación de servicios básicos será complementada con la ampliación del Programa de Educación, Salud y Alimentación en las microrregiones, cuya principal contribución será hacer que estos servicios sean efectivamente accesibles a la población en pobreza extrema, eliminando los obstáculos existentes en el lado de la demanda, y potenciando sus vínculos, articulación y complementación con acciones de promoción de oportunidades productivas y de impulso a la seguridad y formación de patrimonio básico.

1.2 Articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión poblacional

Se impulsará la coordinación y promoción para poner en marcha proyectos que vinculen a las localidades dispersas y aisladas mediante la ampliación de las redes de comunicación y transporte de las microrregiones.

Se llevarán a cabo las tareas de coordinación y promoción para poner en marcha proyectos que vinculen a las localidades dispersas y aisladas, mediante la ampliación de las redes de comunicación y transportes en las microrregiones de mayor marginación. También se propiciará que la población de las comunidades dispersas tenga acceso a los servicios básicos, lo que favorecerá el reordenamiento de los asentamientos humanos hacia los núcleos de población mejor dotados de servicios sociales y oportunidades económicas.

Dentro de esta orientación tiene la mayor importancia la constitución de una red de Centros Estratégicos Comunitarios. La función principal de estos Centros será facilitar el acceso a los servicios básicos por parte de las comunidades, así como propiciar la organización y articulación territorial de cada microrregión, así como impulsar efectos positivos de economías de aglomeración.

En cada una de las microrregiones se constituirá por lo menos un Centro, dependiendo de las particularidades y tamaño de cada una de ellas. Los Centros impulsarán el desarrollo local, serán el enlace de la microrregión con su contexto macrorregional en condiciones más favorables de interrelación, proporcionarán servicios vinculados con el desarrollo económico y comercial, serán lugares en donde la población pueda realizar sus trámites y gestiones administrativas, y brindarán servicios de telégrafo y telefonía.

Se busca garantizar que las microrregiones sean capaces de aumentar al máximo sus oportunidades de desarrollo, prestando la mayor importancia a las vocaciones propias de cada una, evitando un desarrollo artificial.

Se desarrollará y actualizará la metodología de planeación para que la ubicación geográfica de la infraestructura y los servicios ofrezca la más amplia accesibilidad a un alto número de comunidades, así como para que los proyectos productivos tengan el mayor potencial de favorecer el desarrollo microrregional.

1.3 Mejorar las fuentes de ingreso de las familias de las microrregiones

Para complementar y fortalecer los esfuerzos de ampliación de acceso a servicios sociales básicos, se impulsarán proyectos productivos, de acuerdo con las vocaciones económicas locales en el contexto del entorno regional. La generación de empleos bien remunerados y fuentes de ingreso para las familias que viven en las microrregiones de mayor marginación será un complemento indispensable para que puedan avanzar según sus propias iniciativas e ir construyendo nuevos caminos de prosperidad.

En el marco de una continua coordinación se aprovechará la suma de esfuerzos de las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos empresariales y las instituciones de educación superior, para impulsar estrategias de generación de empleos e ingresos, de capacitación, así como para promover la formación de circuitos de comercialización que fomenten las economías locales y obtener las ventajas de economías de aglomeración.

Se buscará que los productores locales cuenten con mejores condiciones para dar a conocer sus productos, al mismo tiempo que se crearán mecanismos apropiados para el uso de nuevas tecnologías y fuentes financieras diversas.

Se promoverá y dará seguimiento a la instrumentación de estrategias de acompañamiento de los proyectos productivos, en los cuales el sector privado y de empresas sociales ofrezcan asesoría, información pertinente, apoyos económicos y financiamiento. Todo ello con pleno respeto y aprovechamiento de las tradiciones culturales, habilidades específicas y otras características locales, que se constituirán en una ventaja comparativa.

Se impulsarán proyectos productivos considerando las vocaciones económicas locales en el contexto del entorno regional.

1.4 Impulsar un desarrollo sustentable

El respeto del medio ambiente es una de las mayores prioridades para evitar los daños a los ecosistemas, la deforestación y la contaminación de los mantos acuíferos. Por ello, se busca un desarrollo regional que no comprometa el futuro de las nuevas generaciones. Se promoverán criterios de sustentabilidad ambiental en todos los proyectos productivos que se emprendan. De este modo, se estimulará la capacitación con el fin de conservar la biodiversidad y disminuir las probabilidades de degradación de los ecosistemas, en adición a la regulación que las propias comunidades declaren en este marco.

Se impulsará la preservación de los recursos forestales y acuíferos, con el fin de reducir la utilización de sustancias tóxicas y contaminantes nocivas para la salud. Además, se instrumentarán acciones tendientes a reducir la erosión de los suelos mediante proyectos y acciones de reconversión productiva de actividades agropecuarias en terrenos preferentemente forestales.

Se buscará consolidar un sistema de redes microrregional que articule al conjunto de poblaciones dispersas capaces de emprender procesos de desarrollo autosustentable.

1.5 Impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para articular acciones a favor del desarrollo de las microrregiones de alta marginación

En coordinación con los gobiernos estatales y municipales, se obtendrán consensos sobre la definición de las microrregiones de mayor marginación y se establecerán los compromisos de las instancias del gobierno federal y de las autoridades estatales y municipales para impulsar acciones coordinadas para su desarrollo.

Se promoverá y se ofrecerá asesoría técnica para que las instancias de planeación federal, estatal y municipal integren una visión microrregional. Adicionalmente, se promoverá la cooperación entre los municipios más desarrollados con las microrregiones menos desarrolladas, para llevar a cabo tanto actividades comerciales, como de capacitación e intercambio de experiencias. Para ello, se suscribirán convenios de colaboración para el desarrollo entre Municipios Hermanos.

A partir del enfoque territorial será necesario desarrollar e integrar un sistema de información microrregional que apoye a la planeación de los proyectos estratégicos que abran los caminos hacia la prosperidad. Este sistema también ayudará a detectar las debilidades o necesidades que limitan el potencial de desarrollo de las microrregiones.

Se integrará un sistema de la oferta institucional de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto y se dará seguimiento a los proyectos estratégicos identificados. Paralelamente, se integrará información georreferenciada, que apoye con las herramientas de análisis territorial más modernas, los trabajos de planeación, seguimiento y evaluación.

Para apoyar un más eficiente uso de los recursos y potenciar las acciones, se integrará un padrón único de los hogares participantes en los distintos programas y proyectos sociales dentro de las microrregiones, y se promoverá que éste incluya la información de los programas estatales y municipales conjuntamente con los federales. Esta tarea busca revertir que la ausencia de vinculación entre los registros y datos de los distintos programas sociales propicie que se reproduzcan trabajos similares de manera recurrente, o que se continúen realizando esfuerzos aislados. Se impulsará que la conformación de este padrón siga criterios rigurosos, objetivos, transparentes y no discrecionales. La información también servirá de manera complementaria para la identificación de áreas de oportunidad que permitan poner en ejecución iniciativas para el desarrollo social y humano integral.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Igualar los componentes del índice de marginación (excluyendo el porcentaje de población en localidades menores a 5 000 habitantes) de los municipios ubicados en la microrregiones de muy alta marginación a la media del año 2000 de las correspondientes entidades federativas.
- ▶ Establecer en cada microrregión de muy alta marginación un Centro Estratégico Comunitario
- ▶ Promover 60 convenios de colaboración entre Municipios Hermanos para el desarrollo.
- ▶ Establecer el Sistema de Información de Acciones en las microrregiones de muy alta marginación.
- ▶ Integrar un padrón único de hogares participantes en programas y proyectos sociales en las microrregiones de muy alta marginación y actualizarlo periódicamente.

Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza

Estrategia 2.

La pobreza engendra un círculo vicioso que obstaculiza el adecuado desarrollo de las capacidades. Por lo general, los niños que nacen en una familia en condición de pobreza experimentan deficiencias nutricionales y un estado de salud propicio para el surgimiento de enfermedades infecciosas recurrentes. Estos factores merman sus capacidades para un desarrollo normal. Uno de los rasgos más dolorosos de la pobreza es la desnutrición infantil. Una mala nutrición produce estragos entre las personas, pero éstos se acentúan entre la población en edades tempranas que se halla en vías de crecimiento y maduración. En este sentido, una infancia desnutrida se convierte más tarde en una población con características vulnerables que propician un bajo rendimiento en sus labores cotidianas.

A su vez, la mala salud y la desnutrición se convierten en desventajas para un buen aprovechamiento escolar. A esto se suma el hecho de que el apremio económico de la familia conduce frecuentemente a que los niños y niñas de estos hogares abandonen tempranamente sus estudios, incluso sin habilidades bien desarrolladas, y se incorporen a la fuerza laboral para contribuir al mantenimiento del hogar, en ocupa-

ciones precarias y escasamente remuneradas. Ya de jóvenes, su escasa educación y capacitación los orilla a realizar constantemente tareas de reducida productividad y baja remuneración. Además, la insuficiente educación e información con que cuentan les dificulta conocer y hacer valer plenamente sus derechos, sometiéndolos con frecuencia a situaciones de abuso.

De esta manera, los niños y niñas que carecen de elementos para desplegar sus capacidades experimentarán un daño irreversible que les impedirá superar las condiciones de precariedad en que se desarrollan y que van entretejiendo las condiciones que perpetúan la pobreza entre generaciones.

Educación, salud y un buen estado nutricional constituyen elementos estratégicos para poder participar cabalmente en la sociedad y contar con las mismas oportunidades para alcanzar un mejor nivel de vida. Además de los beneficios sociales y privados que representa la inversión en cada una de dichas capacidades básicas de las personas, sus efectos se multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que las vinculan. Debido a lo anterior, se propiciará la integralidad de las acciones dirigidas a las familias con menores recursos, y se procurará remover los obstáculos que les impiden acceder a niveles suficientes de salud y alimentación, así como beneficiarse de la formación que se adquiere a través de una educación básica de calidad.

La ampliación de las capacidades básicas de las personas y familias en pobreza y marginación extremas, tarea ardua y compleja en sí misma, debe adicionalmente complementarse con acciones dirigidas a que el capital humano encuentre cauces y oportunidades para realizarse plenamente, y para que los cambios y mejoras alcanzados sean sostenibles, fomenten la autonomía de los individuos y les permitan participar activamente en la vida política, social y económica del país.

En este sentido, Progresá, dada la amplitud de su cobertura en el medio rural, su contacto permanente con las familias y las localidades pobres del país, su vasta red de promotoras comunitarias, y la amplitud de la base de información geográfica y estadística con la que cuenta, puede servir de vínculo entre las acciones para la ampliación de las capacidades básicas con las estrategias y programas dirigidos a la generación de oportunidades productivas y de generación de ingresos, de inversión para el desarrollo e infraestructura básica y vivienda, así como de la promoción de servicios de crédito y ahorro para las familias y comunidades con menores recursos.

■ Líneas de acción

2.1 Fortalecer la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación

Progresá busca la conjunción y complementariedad de las acciones en beneficio de las familias que enfrentan una situación de pobreza extrema, mediante el suministro de ayuda en tres esferas. En materia de alimentación, se proporcionará un suplemento alimenticio para una adecuada alimentación de los niños pequeños y de

Se propiciará la integralidad de las acciones a nivel de las familias con menores recursos, buscando remover los obstáculos que les impiden acceder a niveles suficientes de salud y alimentación, así como beneficiarse de la formación que se adquiere a través de una educación básica de calidad.

las mujeres embarazadas o que dan de lactar a sus niños. El consumo diario de estos suplementos permitirá atacar el grave problema de la desnutrición infantil y la entrega de los suplementos se vinculará con la vigilancia periódica del estado nutricional de los niños y las mujeres para asegurar que la prevención y atención de la desnutrición sea realmente efectiva. Como también se busca que todos los miembros de la familia se alimenten adecuadamente, se proporcionará también una ayuda económica mensual en efectivo con el propósito expreso de que las familias tengan una mejor alimentación. Para asegurar un buen uso de estos recursos, la ayuda la recibirán las mujeres, quienes han demostrado tener un mayor cuidado en que los recursos se orienten efectivamente al fortalecimiento de la alimentación familiar. Se establecerán los montos de dichas transferencias de modo que no inhiban el esfuerzo personal de las familias para salir de la pobreza.

Se diseñarán estrategias alternativas para ampliar el esquema de entrega de transferencias, a través de distintas instituciones financieras, y se buscará que el esquema operativo del sistema telegráfico nacional se fortalezca, con el propósito de hacer más eficiente la entrega de los apoyos monetarios a través de este mecanismo, para que las mujeres de muchas comunidades aisladas ya no requieran desplazarse grandes distancias y cuenten oportunamente con estos recursos.

Se revisará y actualizará el sistema de identificación de hogares beneficiarios, para corregir y evitar errores de inclusión de hogares que no ameritan los apoyos, y de exclusión de hogares en condición de pobreza que no reciben los beneficios del programa. Asimismo, se reforzarán los mecanismos para dar respuesta oportuna a los señalamientos de la población sobre este tipo de errores. Esta es una tarea urgente en la perspectiva de fortalecimiento del tejido social comunitario.

Muchas familias en condición de pobreza extrema han logrado salir adelante, aún en estas precarias condiciones, gracias a la existencia de redes de solidaridad y ayuda mutua. Esto es importante no sólo porque la comunidad soporta el esfuerzo individual de sus miembros, sino también porque la ayuda recíproca y la cooperación permiten una mejor intervención de la política pública, facilitan la inversión y el desarrollo de la acción social.

Para Progresía resulta estratégico contribuir al cuidado y fortalecimiento del tejido social, en tanto condición necesaria para la realización de acciones en las que la sociedad se corresponsabilice, vigile la buena y transparente marcha de los programas y aliente la iniciativa de ciudadanos y comunidades. Si bien, el compromiso y la corresponsabilidad de las familias beneficiarias se acuerda individualmente con cada una de ellas, Progresía reconoce que la participación comunitaria es un elemento fundamental para el buen desarrollo del programa y para el logro de sus objetivos.

En materia de salud, en colaboración con el sector salud, las familias beneficiarias recibirán atención gratuita de un paquete básico, con énfasis en aspectos preventivos y de cuidado de la salud. Este paquete se centra en el cuidado de la salud de los niños desde la etapa de la gestación y busca garantizar que los niños no inicien su vida con desventajas y tengan un arranque parejo. Un inicio de la vida con igualdad de oportunidades para la salud es precondition para la eficacia de las políticas sociales dirigidas a mejorar la equidad.

Además, para consolidar una conducta de salud preventiva, se ofrecerán sesiones educativas de salud a las madres de familia. Se adecuarán y actualizarán los contenidos educativos con base en las propias prioridades de las familias, incorporando técnicas y recursos didácticos que favorezcan la asimilación de la información y hagan más atractivas las sesiones, transmisiones e impresos.

En materia de educación, Progresá apoyará la incorporación, permanencia y éxito educativo de los hijos de las familias beneficiarias inscritos en la educación primaria, secundaria y media superior, enfatizando la equidad de género y propiciando que un número creciente de niñas y mujeres adolescentes concluyan sus estudios. El monto de las becas aumentará conforme más elevado sea el grado escolar. Como parte de las acciones del Programa, se propiciará que los beneficiarios próximos a egresar de la educación secundaria ingresen a alguna institución que imparta educación tecnológica a fin de que adquieran competencias que les permitan transitar hacia el sector productivo. Todos los hijos de las familias beneficiarias recibirán las becas educativas y paquetes de útiles escolares o recursos para la compra de ellos, si están inscritos y asisten a la escuela regularmente.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública implementará estrategias de apoyo a la calidad del servicio que se proporciona a los niños y jóvenes apoyados por Progresá, reforzando la formación psicopedagógica y dando apoyo técnico a los docentes que los atienden, así como otorgando estímulos y reconocimientos a su desempeño. En paralelo, se buscará que el uso extensivo de las nuevas tecnologías y recursos electrónicos y de comunicación llegue a las escuelas de las microrregiones de mayor marginación.

Como estrategias de apoyo a la evaluación de las acciones de Progresá, se promoverá la existencia en las entidades federativas de mecanismos que recuperen la opinión de los beneficiarios y su sistematización, a fin de reorientar los esfuerzos, atendiendo necesidades detectadas. Por lo que las dependencias involucradas en la operación de Progresá establecerán una comunicación más estrecha con la sociedad sobre la evaluación del Programa.

Se propiciará la participación activa y corresponsable de los beneficiarios, particularmente de los padres de familia. Así, se alentará y apoyará, más nunca se sustituirán ni suplantarán los esfuerzos de los padres de familia para lograr la superación de sus hijos. En todos los casos, se requerirá que se corrobore la participación sostenida y corresponsable de las familias antes de proporcionar los beneficios.

Reconociendo que la pobreza es un fenómeno complejo y que una parte importante de sus determinantes tienen que ver con el contexto social, cultural, ambiental y económico, local y regional, en que se desenvuelven las familias, el esfuerzo articulador de Progresá con los sectores educativo y de salud, debe ampliarse mediante el establecimiento de vínculos e instancias de colaboración con los programas de todos los sectores que tengan como propósito modificar las causas estructurales del entorno que propician la pobreza.

En este sentido, y atendiendo al reto de conformar una política social efectiva, integral, sostenible y de largo plazo, se fomentará la vinculación de los beneficiarios de Progresá con las acciones y programas complementarios comprendidos en este Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*.

2.2 Promover una mejor calidad de los servicios sociales

Las posibilidades de desarrollar el capital humano, principalmente la educación y la salud, tienen como condición necesaria la cobertura de servicios. Sin embargo, resulta igualmente indispensable ofrecer una mejor calidad educativa y de los servicios de salud que permita que las personas efectivamente adquieran las herramientas y estén equipadas para acceder a más y mejores oportunidades de desarrollo.

Para el cumplimiento de este propósito, se promoverá, en coordinación con el sector educativo, que los servicios de educación cuenten con los estándares de calidad necesarios para el buen aprovechamiento escolar, particularmente en las zonas y microrregiones con un rezago importante en materia educativa. En particular, se requiere garantizar la asignación y permanencia del personal docente durante todo el ciclo educativo, y la disponibilidad del mobiliario y equipo necesarios para otorgar servicios de calidad. Además, es necesario propiciar acciones educativas especiales, emprender modalidades de atención que contribuyan a superar el rezago educativo entre los adolescentes (aquellos que no saben leer y escribir entre los 15 y 18 años de edad), ampliar la cobertura de la educación secundaria y media superior, y vincular a los egresados con las oportunidades de capacitación tecnológica y para la vida productiva.

En el ámbito de la salud, se requiere promover, en coordinación con el sector, que la ampliación de cobertura vaya acompañada de una mayor calidad e integralidad de la atención, reforzando los servicios de primer nivel y mejorando los mecanismos de referencia hacia la atención especializada cuando ésta se requiera. Asimismo, y aprovechando la experiencia desarrollada por Progresá, se requiere impulsar las instancias comunitarias de salud, acercando la perspectiva e iniciativas de la población en acciones preventivas y de difusión.

2.3 Ampliar la cobertura de las acciones para el desarrollo de capacidades en localidades semiurbanas y urbanas

Las acciones integradas de desarrollo de capacidades gradualmente se ampliarán hacia los sectores de población más pobres que habitan en localidades urbanas o semiurbanas para promover la educación básica de sus hijos, y el cuidado de su salud. Se preservará el principio de corresponsabilidad de las familias y se realizarán las adecuaciones en los esquemas operativos que favorezcan una eficaz respuesta a la problemática específica de la condición de pobreza de las ciudades.

Las iniciativas de atención a la pobreza en el medio urbano tendrán una visión que considere la severa disrupción de los controles sociales informales y la presencia de conductas de riesgo (como el uso y mercadeo de drogas, la prostitución, la venta en la informalidad de mercancías robadas, la violencia) que son más frecuentes entre los jóvenes en situación de pobreza en muchas ciudades. En el diseño de las estrategias de acción deberá considerarse la indefensión social que se deriva de la falta de control del entorno ante los rápidos cambios en las formas de organización social urbana.

La pobreza humana, que va mucho más allá de la falta de un ingreso, representa complejas formas de exclusión social en que las privaciones materiales se entrecruzan con formas de violencia y alejamiento de la corriente principal de la vida social.

Las iniciativas de atención a la pobreza en el medio urbano tendrán una visión que considere la exclusión social y la presencia de conductas de riesgo que deriva en la pobreza humana que va más allá de la falta de recursos.

2.4 Proteger el desarrollo de capacidades de los hijos de jornaleros agrícolas

Con el fin de apoyar un adecuado desarrollo de las capacidades de los hijos e hijas de los jornaleros agrícolas, se instrumentarán acciones de atención integral, a partir de la coordinación y concertación con diferentes instancias públicas, privadas y sociales, nacionales e internacionales. Por conducto de los prestadores de servicio social de las instituciones educativas, se impulsarán vertientes diversificadas para que los niños tengan acceso a los bienes y servicios sociales necesarios para su desarrollo. Estos últimos se deberán adecuar a las características y requerimientos de las familias de jornaleros agrícolas itinerantes, con el fin de que se logre dar continuidad a las acciones y proyectos independientemente de su movilidad y del lugar en donde se encuentren.

■ Coordinación para la atención de los jornaleros agrícolas

En lo que se refiere a la atención de los jornaleros agrícolas, se establecerán mecanismos de coordinación con las instancias de los tres órdenes de gobierno, con los empresarios, con organismos sociales y con las familias jornaleras agrícolas para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esos grupos.

Las acciones se sustentan en una red de promotores sociales, quienes con su trabajo diario en las comunidades y campos agrícolas impulsan proyectos que propician el desarrollo de las capacidades de este sector de la población y el ejercicio de sus derechos en materia de vivienda, salud, educación, capacitación, entre otros, que favorezcan una atención integral.

En el campo San Isidro, ubicado en el municipio de Navolato, Sinaloa, con el apoyo tanto de los productores agrícolas, como de las autoridades federales y estatales, se logró organizar y apoyar a las familias trabajadoras en lo que se refiere a la prestación de servicios básicos y a la provisión de una atención integral. Los beneficios obtenidos incluyen la construcción de viviendas, aulas escolares, guardería para menores, consultorios médicos y dentales, instalación de canchas deportivas, operación de comedores móviles en los campos de cultivo, y una cooperativa de abasto, entre otros. Los resultados obtenidos se reflejan en las mejores condiciones de vida de los trabajadores y sus familias y, principalmente, en la recuperación de su dignidad como jornaleros.

Otro ejemplo es el Módulo de Recuperación Nutricional, ubicado en el municipio de Culiacán, Sinaloa, en el que se atiende por temporada agrícola a más de 50 niñas y niños, hijos de trabajadores del campo, que presentan graves problemas de desnutrición. En el módulo se otorgan servicios especializados e integrales de salud, alimentación y estimulación física, además de proporcionar a las madres y padres de los niños sesiones de educación para la salud.

2.5 Impulsar la convergencia de acciones para la educación de jóvenes y adultos en condición de pobreza que no saben leer y escribir o que no concluyeron su educación básica

Un elemento clave en la transmisión intergeneracional de la pobreza es la educación de las madres y padres. La educación de adultos tiene múltiples posibilidades de insertarse provechosamente en el círculo virtuoso de la ampliación de las capacidades básicas. Una mayor escolaridad de las madres y padres influirá favorablemente en las condiciones de salud y alimentación de sus familias y en un mayor estímulo y ayuda a los hijos para su permanencia y continuidad en la escuela. La apertura de mayores alternativas educativas para los jóvenes, especialmente las mujeres, incidirá en la edad a que decidan formar una pareja e iniciar su vida reproductiva, y en su posibilidad para iniciar una familia en condiciones más favorables. Adicionalmente, la educación y capacitación pueden ampliar el acceso de jóvenes y adultos a mejores oportunidades para emprender actividades productivas o para acceder a empleos mejor remunerados, que incidan directamente en los ingresos y bienestar familiares.

Todas las personas poseen capacidades de aprendizaje, por lo que se promoverá la convergencia de acciones de las instancias responsables para que los jóvenes y adultos de los grupos más desfavorecidos obtengan los apoyos y reciban atención mediante esquemas no escolarizados y flexibles para adquirir los conocimientos básicos de los que carecen o puedan continuar ampliando su educación y capacitación. En esta tarea, se aprovechará la información más actualizada para orientar la colaboración expedita de las instituciones del gobierno federal, y de los gobiernos estatales y municipales, así como de las organizaciones de la sociedad. Asimismo, se buscará facilitar el acceso a estos servicios educativos con el uso de tecnologías modernas para la educación a distancia.

Además, se propone ampliar los contenidos de la capacitación de las familias beneficiarias del programa, incorporando información relevante para su vinculación con proyectos para el mejoramiento de vivienda, ahorro y generación de ingresos, y las distintas modalidades de educación de adultos y capacitación para la vida productiva.

2.6 Prevenir y atender la desnutrición infantil y de adultos en condición vulnerable

Se refrendará el compromiso para apoyar la nutrición de los integrantes de los hogares en condición de pobreza, mediante diversos esquemas que favorecen el acceso a productos altamente valorados por la población. El respaldo al consumo de productos básicos para los hogares con menores recursos implícitamente representa que los ingresos de que disponen puedan ser dirigidos a reforzar su consumo con la adquisición de otros alimentos.

Para desarrollar las capacidades físicas e intelectuales de los niños y niñas en situación de pobreza, se fortalecerá el abasto de leche a bajo precio.

Para desarrollar las capacidades físicas e intelectuales de los niños y niñas en situación de pobreza, se fortalecerá el abasto de leche a bajo precio para los menores de hasta 12 años de edad. Se favorecerá también el acceso a ésta fuente nutricional de alta calidad para las mujeres embarazadas en condición de pobreza, para proteger el estado de salud de las madres, así como garantizar las posibilidades de un buen desarrollo de los niños, de manera que no experimenten desventajas desde el inicio de su vida.

En la elaboración de un producto de alta calidad se alentará el suministro creciente de la producción regional nacional. El vínculo con los productores regionales se fortalecerá, además, ofreciendo servicio en las lecherías para pasteurizar el producto.

En colaboración con el sector salud, se buscará disminuir la desnutrición infantil se apoyará la dotación de vitaminas y minerales a las poblaciones más vulnerables, así como el acceso a estos micronutrientes mediante la fortificación de los alimentos de consumo básico y el establecimiento de canales eficaces de distribución en las zonas donde habita la población con mayores desventajas.

Para el cuidado de la nutrición de la población escolar de hogares con menos recursos, en coordinación con otras instancias de los gobiernos federales, estatales y municipales, continuará la entrega de desayunos escolares.

La desnutrición o la mala nutrición es un estado que también padecen muchos adultos mayores en los hogares en condición de pobreza. Por ello, se ampliará el acceso de esta población vulnerable a leche de alta calidad con bajo precio.

Un día en la operación del Programa de Abasto Social de Leche

El Programa de Abasto Social de Leche, operado por Liconsa, beneficia a más de 4.3 millones de beneficiarios, mediante la entrega de leche de alta calidad nutricional que se produce en 9 plantas industriales. En estas instalaciones cada día se elaboran 3.1 millones de litros de leche. Para garantizar la calidad de la leche, al año se efectúan más de 8 500 análisis de laboratorio.

La red de operación consta de 6 980 lecherías (2 057 expenden leche fluida y 4 923 en polvo). Para asegurar que las familias cuenten con el abasto de leche, se operan 381 rutas que cada día recorren más de 25 000 kilómetros.

Adicionalmente, para apoyar las acciones a favor de la nutrición, en las instalaciones de Liconsa se producen diariamente 300 000 sobres de los suplementos alimenticios que se otorgan a los niños y mujeres embarazadas o en lactancia, beneficiarios Progresas.

Estas acciones son posibles gracias a la participación voluntaria de más de 20 000 personas, organizadas en más de 5 000 comités de beneficiarios, que llevan a cabo acciones de apoyo y de contraloría social.

2.7 Impulsar acciones que garanticen el abasto de productos alimenticios para una adecuada nutrición para la población de escasos recursos y residente en zonas marginadas y aisladas

Se fortalecerá la red social de abastecimiento para garantizar que las poblaciones más aisladas, así como los campos agrícolas en que laboran las familias jornaleras migrantes, dispongan de los bienes alimentarios que contribuyan a la formación de las capacidades de las personas. Esta red operará con una amplia participación de las mismas comunidades. Los productos ofrecidos a través de la red social serán de calidad, se venderán a precios asequibles, a través de una distribución suficiente y oportuna, para que la población en situación de pobreza pueda adquirirlos y de este modo, estar en condiciones de tener una nutrición adecuada. Se reforzará que este sistema de abasto incorpore en sus productos aquellos de origen local o regional.

Para la atención a las comunidades en casos de desastre natural, se reforzarán los procedimientos que garanticen un abasto oportuno de los productos requeridos para satisfacer las necesidades inmediatas de la población afectada.

Se fortalecerá la red social de abastecimiento para garantizar que las poblaciones aisladas dispongan de los bienes alimentarios que coadyuven a la formación de las capacidades de las personas.

Un día en la operación del Programa de Abasto Rural

Las comunidades más alejadas de nuestro país, de escasos recursos y con dificultades de acceso, requieren de apoyos para contar con abasto de alimentos. El Programa de Abasto Rural que opera Diconsa contribuye en la organización de la localidad para que sus pobladores constituyan un Comité de Abasto con el propósito de instalar una tienda rural, a través de la cual se surtan productos básicos y complementarios a precios accesibles.

Cuando la tienda comienza a operar, los miembros del Comité de Abasto Rural se dan a la tarea de llevar a cabo consultas con la población, con objeto de determinar el volumen y la variedad de artículos requeridos para satisfacer las demandas de abasto de la localidad. Los productos son abastecidos por el almacén rural más próximo, mediante una planeación precisa y eficiente de las rutas de distribución.

El Programa de Abasto Rural contribuye a garantizar el abasto oportuno, suficiente y a precios competitivos en las comunidades rurales a través de una infraestructura que incluye 31 almacenes centrales y 274 almacenes rurales. Desde estos puntos se dispersan los productos a las más de 22 000 tiendas ubicadas en 2 336 municipios de todo el país, a través casi 5 400 rutas de distribución.

2.8 Fortalecer y mejorar los hábitos alimentarios de la población

Es necesario reforzar los hábitos alimentarios y aprovechar al máximo los recursos económicos disponibles, y los recursos que proporciona el medio ambiente, principalmente en las zonas rurales. Esta acción se encaminará a dar información a las familias en condición de pobreza, sobre las medidas de higiene más adecuadas para la preparación de los alimentos, la combinación de productos en las comidas para alcanzar un mayor impacto nutricional. Se impulsará el uso de productos locales o regionales y se difundirán técnicas de procesamiento, conservación y aprovechamiento de los alimentos de temporada.

En el diseño de los contenidos informativos se respetarán la disponibilidad de productos, y los hábitos y costumbres alimentarias de cada región, para que efectivamente la población esté en posibilidades de mejorar su alimentación.

Por otro lado, también dentro de los problemas de nutrición se observa con frecuencia el fenómeno de la obesidad que ocasiona trastornos y enfermedades de diversa índole, que disminuyen las capacidades de los individuos. Por ello, se brindará orientación para inducir una alimentación balanceada, de acuerdo a las posibilidades económicas de las personas.

Asimismo, para potenciar el impacto en la condición nutricional, se promoverá que las acciones de apoyo alimentario integren sesiones de educación para la salud para la población beneficiaria.

2.9 Promover y fortalecer la coordinación entre las diferentes instituciones que realizan programas alimentarios y nutricionales para optimizar los beneficios y que éstos lleguen a toda la población con mayores desventajas

Las iniciativas encaminadas al mejoramiento nutricional de la población mexicana se consolidarán a través de una estrecha y permanente coordinación de las acciones. Para ello, se impulsará la operación de un Comité Coordinador para la Vigilancia de la Condición Nutricional, con la participación de instituciones del Gobierno Federal, organizaciones de la sociedad, la academia y el sector privado, para apoyar la coordinación y promover la sinergia de los esfuerzos, evitar la duplicación de acciones, lograr innovaciones exitosas, y dar seguimiento de políticas públicas para alcanzar integralidad y articulación. Dicho seguimiento cristalizará en la medición de los impactos alcanzados y la comunicación amplia a la sociedad sobre la situación nutricional de la población.

2.10 Promoción de servicios comunitarios integrales a la población

Los programas alimentarios se despliegan en una gran cantidad de puntos de distribución y abasto a lo largo del territorio. Se aprovechará la ubicación de estos puntos para que coadyuven a que la población en condiciones de desventaja tenga acceso a otros servicios, como telefonía rural, correo, telégrafo y, en especial a la educación para la salud, orientación alimentaria, y la vigilancia del estado nutricional de los niños, lo que redundará en una disminución en la prevalencia de desnutrición.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Ampliar la cobertura de las acciones de desarrollo de capacidades básicas de las personas para apoyar hasta 5 millones de familias en condición de pobreza.
- ▶ Otorgar apoyos para que la continuidad de los estudios entre primaria y secundaria de los niños de los hogares de menores ingresos.
- ▶ Alcanzar plena equidad en la asistencia a la secundaria de los niños y niñas de los hogares de menores ingresos.
- ▶ Apoyar con servicios y educación para la salud para que disminuya la incidencia de la morbilidad debida a enfermedades infecciosas en los primeros años de vida de los niños de los hogares de menores ingresos.
- ▶ Publicar anualmente el reporte de avance de la calidad de los servicios de educación y salud para los niños en condición de pobreza extrema.
- ▶ Otorgar apoyos y suplementos alimentarios para reducir la prevalencia de desnutrición moderada y severa de los niños de hogares en condición de pobreza extrema.
- ▶ Garantizar el acceso a mecanismos de abasto de alimentos para 93% de los hogares de las localidades altamente marginadas.
- ▶ Instalar un órgano colegiado para el seguimiento de la condición nutricional.
- ▶ Publicar cada dos años el Informe de la condición de nutrición de la población en condición de pobreza.
- ▶ Impulsar el esquema de servicios comunitarios en tres mil tiendas Diconsa y cuatro mil centros de distribución de Abasto de Leche en el 2006.

Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza

Estrategia 3.

Las oportunidades de empleo digno y de un ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas de las familias, son sin duda detonantes fundamentales en la tarea de superación de la pobreza. El acceso a dichas oportunidades requiere de la existencia de un contexto económico con bases sólidas y crecimiento sostenido, pero también es necesario poner en operación mecanismos específicos de apoyo dirigidos a las personas y grupos con menos recursos y que no han podido desarrollar o aprovechar sus capacidades.

Los esfuerzos de la política social se desplegarán para acercar esquemas de capacitación laboral, así como de financiamiento y crédito, para que los hogares estén en condiciones de superar de manera sostenida sus carencias a partir de las iniciativas propias. Así, se complementarán las acciones mediante una política económica estrechamente coordinada con la política social.

Se acercarán esquemas de capacitación laboral, así como de financiamiento y crédito, para que los hogares puedan superar de manera sostenida sus condiciones carenciales a partir de las iniciativas propias.

■ Líneas de acción

3.1 Fortalecer alternativas de empleo e ingreso para grupos vulnerables

La capacidad productiva de los grupos sociales organizados en condiciones de pobreza, será impulsada a través de esquemas de participación gubernamental que apoyen la creación y consolidación de empresas sociales y la generación de proyectos productivos, con capital de riesgo o por la vía de la constitución de fondos de financiamiento.

Se impulsará un mayor acceso a los sistemas de crédito social, con el propósito de que los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad puedan contar con servicios financieros transparentes, eficientes y de calidad, según la magnitud de los proyectos, la región y la rama económica, y de acuerdo con las características de las personas o los grupos sociales. Se sustentará el otorgamiento de los apoyos y créditos en un compromiso explícito de corresponsabilidad de la población.

El modelo de financiamiento de empresas sociales ha mostrado ser viable en el medio rural. Retomando esta experiencia, se buscará su reforzamiento en el medio rural, tanto en el desarrollo de capacitación y asesoría para la población, así como en la eficiencia en la operación de los distintos esquemas de financiamiento. Se aspira a promover la extensión de la atención de estos mecanismos de apoyo al ámbito urbano, con base en un esquema de corresponsabilidad permanente.

Se buscará fortalecer los Fondos para el Financiamiento de proyectos productivos en regiones en condiciones de pobreza; se pondrá especial énfasis en las iniciativas productivas de las personas y familias de comunidades indígenas que habitan en las microrregiones de alta marginación.

Se impulsará que los proyectos sean propuestos, concebidos, desarrollados y administrados por los propios beneficiarios en un contexto de viabilidad y sustentabilidad. Con ello se estimulará la capacidad emprendedora y las capacidades productivas de la población en situación de pobreza.

Este esquema se reforzará con medidas de acompañamiento que incluyan asesoría técnica y legal, capacitación, desarrollo productivo, apoyo en la comercialización y el desarrollo, adaptación y uso de tecnologías apropiadas, todo ello con el propósito de que en el mediano plazos, con el propio esfuerzo de las personas organizadas, las empresas sociales sean autosuficientes y se integren a cadenas productivas locales y regionales de mayor envergadura.

Se impulsará la difusión de la existencia de estos mecanismos de financiamiento, asesoría y capacitación, así como de los procedimientos para acceder a ellos, tomando en cuenta que son precisamente los hogares más pobres los que con menos frecuencia tienen acceso a este tipo de información.

Como parte integral de las tareas de superación de la pobreza y de la marginación, y para potenciar las capacidades y ampliar las oportunidades de ingreso de los artesanos que preserven técnicas tradicionales, se apoyará a las comunidades artesanales rurales e indígenas con créditos para compra de materias primas, herramientas y

Se impulsará que los proyectos sean propuestos, concebidos, desarrollados y administrados por los propios beneficiarios en un contexto de viabilidad y sustentabilidad.

refacciones. También se les proporcionará asesoría técnica para mejorar la calidad y elevar la competitividad de los productos, así como para el establecimiento de canales de comercialización nacional e internacional. Mediante estas acciones se potenciará el esfuerzo de los artesanos en su propio beneficio.

Se pretende impulsar la consolidación del esquema de Fondos Regionales Indígenas para desarrollar proyectos productivos viables y sustentables propuestos por los propios grupos indígenas y que les permitan contar con una fuente segura de ingresos y empleo de carácter permanente. Asimismo, se buscará contar con recursos para promover el desarrollo de proyectos productivos para la generación de ingreso en las zonas desérticas del país.

Asimismo, se crearán mecanismos para ofrecer oportunidades productivas a los jornaleros agrícolas en sus comunidades de origen. De esta forma, este grupo contará con alternativas de empleo y producción sustentadas en sus propias iniciativas. Por otra parte, en los lugares de trabajo se promoverán acciones de coordinación con el sector privado para aplicar acciones conjuntas que mejoren las condiciones laborales y la capacitación de los jornaleros agrícolas.

■ Algunas empresas sociales exitosas

- ▶ **Sociedad de Producción Rural de Recursos Limitados.** Módulo Ganadero. Tepetzintla. En 1995 fue apoyada con Capital de Riesgo y en 1998 con recursos del Fondo de Apoyo al Acompañamiento y Formación Empresarial (FAAFE). Sus logros incluyen un centro de capacitación en ganadería bovina de doble propósito; un programa de capacitación de productor a productor que beneficia a 617 socios de 27 organizaciones, y el uso de técnicas avanzadas como el mejoramiento genético.
- ▶ **USEC La Chontal,** Oaxaca. Esta Unidad Socioeconómica Comunal está dedicada a la producción de sal. Cuenta con 133 socios y ha sido apoyada desde 1995. Durante más de 15 años la empresa ha adquirido gran experiencia en el proceso de extracción, acopio y comercialización. A partir de los resultados obtenidos, se ha constituido un fondo de capitalización empresarial con los reintegros efectuados, como mecanismo para consolidarse organizacional y financieramente de manera autosuficiente. Entre los objetivos del fondo está el de apoyar temporalmente a los productores de la región comprendidos en la categoría de Minería Social que no tienen acceso al crédito bancario.
- ▶ **Tejidos Indios, S.A. de C.V.** Está compuesta de 13 grupos indígenas tzotziles y tzetzales en San Cristóbal de las Casas y en poblaciones de los municipios de San Juan Chamula y Zinacantán, Chiapas. El grupo promotor lo componen mujeres desplazadas de otras comunidades que ante la pérdida de sus tierras viven en colonias de San Cristóbal de las Casas. Este grupo de mujeres compra en común materias primas de primera calidad y han logrado recuperar los recursos otorgados.

3.2 Impulsar la formación de cooperativas

Se fomentará la creación de cooperativas de trabajadores y comunitarias, así como la cooperación entre los hogares en pobreza dentro de un mismo proyecto productivo, para lograr la integración del trabajo de los grupos sociales a cadenas de comercialización productivas o negocios independientes que se traduzcan en econo-

La creación de cooperativas sociales se basará en el fomento a la solidaridad y a la actitud emprendedora de las comunidades.

mías de aglomeración y redunden en un incremento de los niveles de producción y competitividad.

La creación de cooperativas sociales se basará en el fomento a la solidaridad y a la actitud emprendedora de las comunidades, lo que fortalecerá su integración productiva. Se aprovecharán los insumos locales con el fin de reducir costos, y se impulsarán los canales de comercialización para aprovechar las economías de escala y aglomeración. También se impulsará una reglamentación adecuada para favorecer la definición de esquemas de apoyo adaptables a las diferentes vocaciones productivas regionales.

Esta acción se complementará con el diseño y ejecución de sistemas específicos de capacitación técnica y con apoyo financiero orientado al uso de tecnologías apropiadas a las condiciones sociales y al entorno ecológico de los grupos participantes. El fortalecimiento de las cooperativas sociales permitirá ampliar su cobertura y acceso a mecanismos de financiamiento en condiciones más adecuadas, con lo cual podrán constituirse en agentes del desarrollo productivo regional.

3.3 Establecer transferencias directas mediante mecanismos de autoselección para el empleo

Se promoverán acciones de empleo temporal en infraestructura básica, social y productiva, así como en obras comunitarias, a través de esquemas de autoselección de manera que favorezca efectivamente a las personas que no tienen otra oportunidad de ingreso. Los trabajos realizados serán a cambio del pago monetario de jornales dentro de un plazo determinado. Este ingreso temporal permitirá a las familias en condiciones de pobreza y marginación complementar transitoriamente su ingreso derivado de sus otras actividades productivas. Se establecerá un nivel de remuneración que no desestime la búsqueda de un empleo estable o el retorno a las actividades regulares del hogar.

Estas oportunidades de trabajo serán de estricto orden temporal, ante situaciones coyunturales (como sequías o inundaciones), en las que las personas en condición de pobreza enfrenten severas limitaciones para ocuparse y obtener un ingreso.

Las obras que por desarrollar serán intensivas en mano de obra no calificada de las propias comunidades beneficiadas y se utilizarán principalmente insumos y materiales de las mismas regiones donde se realicen las acciones. De esta forma se genera ingreso, se estimula el mercado local y se fortalece la infraestructura social y productiva de las localidades. Se promoverá que este instrumento se oriente a la realización de obras que sienten las bases para nuevas iniciativas productivas que ofrezcan oportunidades de mayor ingreso a las familias más desfavorecidas. Además, se buscará que la propia ejecución de las obras ofrezca a las personas la posibilidad de adquirir nuevas capacidades de trabajo.

Por sus características, la ejecución de esta vertiente se realizará en estrecha coordinación con las autoridades municipales de las regiones afectadas; pero, se fortalecerán los mecanismos de focalización de los recursos para garantizar que efectivamente se apoye a la población en situación de pobreza y marginación que lo requiera, con énfasis en su aplicación en las microrregiones de mayor marginación.

3.4 Ofrecer acceso a créditos en el medio rural

Se impulsará una acción solidaria y decidida por parte del gobierno federal que permita recuperar la iniciativa emprendedora de la población en condición de pobreza, mediante una oferta de recursos financieros suficientes destinados a impulsar la igualdad de oportunidades y consolidar proyectos de empleo en el medio rural.

Los esquemas instrumentados de otorgar oportunamente apoyos blandos, teniendo como garantía única la palabra de las personas, han sido viables para actividades agrícolas, y han permitido que un número significativo de productores, en zonas de alta marginación y riesgo de siniestralidad, lleven a cabo sus labores de preparación para la siembra. De este modo, los grupos atendidos han podido garantizar la disposición de alimento para una parte del año y, a través de las recuperaciones y su vinculación con esquemas de ahorro, han logrado la ampliación de los mecanismos de crédito local propiedad de los productores.

Estos esquemas serán reconvertidos gradualmente y ampliados para apoyar otros cultivos o se orientarán también hacia actividades no agrícolas, mejorando tanto su monto como su universo de atención, con el fin de que respondan de manera eficiente a las necesidades de los productores de las zonas identificadas como de alto nivel de pobreza, con énfasis en las microrregiones de mayor marginación.

Se reforzarán los esquemas de crédito, teniendo como garantía única la palabra de las personas.

3.5 Apoyar las iniciativas productivas ciudadanas

Muchas comunidades se han visto beneficiadas con apoyos provenientes de mexicanos residentes en el extranjero. Sus iniciativas y recursos se han potenciado mediante aportaciones de los tres órdenes de gobierno, a través de un esquema en el que por cada peso invertido por los mexicanos que viven en el extranjero se adiciona una cantidad similar por parte de los órdenes de gobierno, multiplicando de esta manera los recursos.

Se impulsará la realización de proyectos productivos en regiones de alta marginación mediante este esquema. Asimismo, se buscará contar con apoyos de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para dar una mayor potenciación a los recursos provenientes de mexicanos residentes en el extranjero.

Esta tarea se realizará, por su naturaleza, a través de una estrecha coordinación de los tres órdenes de gobierno y las propias comunidades, que presenten proyectos para ofrecer nuevas oportunidades productivas a la población de las regiones marginadas, en un esquema solidario y subsidiario.

3.6 Fomentar la capacitación para el trabajo a lo largo del curso de vida

Como parte de la más alta prioridad que la educación tiene para el desarrollo social y humano, se promoverá el fortalecimiento de la educación técnica de nivel medio para las personas en condición de pobreza, así como la ampliación de la cobertura de los centros de capacitación a nivel estatal, regional y municipal, con énfasis en las microrregiones de mayor marginación, donde la población económicamente

más desfavorecida pueda recibir actualización y capacitación para el trabajo, bajo el enfoque de la ampliación y la diversificación de las capacidades en que puede concretarse la capacitación en artes y oficios, que permita tener a la población atendida expectativas de ocupación en la economía formal y de competir por mejores puestos de trabajo.

Los centros de capacitación serán establecidos y operados en coordinación con los sectores productivos regionales, con el propósito de que sus acciones se diseñen y ejecuten considerando la oferta y tendencias reales de demanda de mano de obra. La finalidad de estas acciones consiste en transitar de las vertientes asistenciales de la política social hacia una estrategia de inclusión en las actividades productivas formales.

En el caso de los jornaleros agrícolas, se fomentará la realización de acciones de capacitación acordes con los requerimientos derivados de los propios procesos productivos agrícolas; en particular, se privilegiará el manejo de nuevas técnicas productivas y la prevención de accidentes de trabajo.

Existe una demanda de trabajadores especializados que muchas empresas requieren y que se soluciona con la contratación de mano de obra de otras regiones. Para impulsar el empleo local, se buscará establecer convenios con el sector privado, de manera que, con recursos compartidos, se promueva la capacitación en las instalaciones de las empresas, con el compromiso de integrar laboralmente a éstos trabajadores una vez concluida su capacitación.

3.7 Impulsar proyectos para la generación de empleo a nivel local

La creación de empleo productivo requiere la complementación de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno y de todos los actores económicos y sociales, especialmente cuando se trata de generar alternativas de ocupación e ingreso para las personas en condición de pobreza y en las regiones de mayor marginación.

La ampliación de las facultades de los gobiernos municipales ya vigentes, los avances en la descentralización, la distribución equitativa de recursos hacia los municipios, así como una más estrecha coordinación entre órdenes de gobierno, permitirán dar apertura a la planeación local con la participación de los agentes económicos y sociales.

Como parte de esta estrategia, se promoverá el diseño y ejecución de planes económicos local sustentados en las vocaciones productivas de las regiones, el uso racional de los recursos naturales, el aprovechamiento de las ventajas productivas de la fuerza de trabajo de las comunidades y en la actitud emprendedora del empresariado local. Se trata de que, mediante consensos, la participación de todos los agentes locales y una mayor capacitación para la gestión, se impulsen las ventajas competitivas de las comunidades a través del apoyo a ramas de especialización local con visión de largo plazo.

Una política gubernamental indispensable para la inducción de creación de empleos a este nivel son incentivos como la simplificación administrativa para la constitución de proyectos productivos, la cooperación para la capacitación de los jóvenes sin experiencia laboral, el transporte de personal, así como el desarrollo de

infraestructura básica. Para ello, se buscará impulsar la disponibilidad de recursos federales en un fondo para apoyar proyectos locales. Una de las ventajas de este tipo de fondos es que los gobiernos estatales podrán hacer uso de estos recursos, aportando incentivos para la generación de empleos.

3.8 Apoyar iniciativas para el empleo y la obtención de ingresos de las mujeres en condición de pobreza

Se impulsará la oferta de líneas de financiamiento para proyectos de mujeres orientados a la generación de alternativas viables de empleo e ingreso que respondan a sus necesidades y expectativas de superación individual y familiar. Bajo esta perspectiva, se buscará acercar a las mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad a los esquemas de apoyo financiero y técnico para la constitución de micro y pequeñas empresas, de modo que sean administradas y operadas por ellas.

Se impulsará la oferta de líneas de financiamiento para proyectos de mujeres orientados a la generación de alternativas viables de empleo e ingreso.

Se aspira poner en marcha un programa integral basado en el acceso a guarderías y capacitación, con el fin de que las mujeres puedan contar con las oportunidades de empleo que requieren y cumplir con tres importantes objetivos. Por una parte, cuidar de la nutrición y salud de los infantes mientras sus madres trabajan. En segundo término, apoyar un mayor acceso a guarderías, a través del empleo de la promoción de esquemas basados en la capacitación y el empleo de mujeres de la misma condición carencial que sean responsables de estos servicios. En tercer lugar, se fomentará la capacitación para llevar a cabo una actividad que aumente sus posibilidades de autodesarrollo. Todas estas acciones se sustentarán en el esfuerzo corresponsable e iniciativa de las mujeres interesadas en mejorar sus condiciones de vida y las de su familia.

3.9 Promover el reconocimiento social del trabajo no remunerado

Es necesario promover que la sociedad reconozca el trabajo familiar y no remunerado, ya que contribuye ampliamente al bienestar general. Valorar a las personas que realizan el cuidado de familiares o los apoyan en el quehacer cotidiano, estudio o trabajo específico, requiere del reconocimiento de su esfuerzo y su contribución al desarrollo nacional. Asimismo, se impulsará el reconocimiento del trabajo voluntario en programas sociales de los tres órdenes de gobierno y el que se desarrolla dentro de las organizaciones de la sociedad civil.

Este tipo de trabajo forma parte de la experiencia acumulada de las personas y deberá ser considerado en las posibilidades de integración a un empleo formal y obtención de ingresos. Será necesario también identificar formas de apoyo para las personas en condición de pobreza que durante su vida realizaron trabajos no remunerados y que al llegar a ser adultos mayores requieren continuar su vida activa, mediante el desarrollo de actividades remuneradas para ser beneficiarios de apoyos sociales.

Asimismo, se promoverá la discusión con especialistas sobre el reconocimiento del valor social de la contribución que realizan estas personas al bienestar del hogar y de las comunidades.

3.10 Promover la ampliación de oportunidades de las personas que viven con alguna discapacidad para que tengan una vida independiente y participen en actividades económicas

Las personas con alguna discapacidad enfrentan formas de exclusión social que les impide llevar a cabo una vida normal en la comunidad en el mismo nivel que otros, como resultado de la manera en que la sociedad se organiza. Por ello, se promoverá a través de estudios y campañas de difusión una nueva cultura de equidad, solidaridad e inclusión, que apoye el fortalecimiento del papel de la familia y la comunidad en el proceso de inserción de las personas con discapacidades.

Se impulsará que la atención a este grupo sea considerada en los procesos de planeación integral locales, para lo cual se difundirá información sobre la prevalencia de discapacidades y la oferta institucional para evitar la exclusión. Se favorecerá la creación de espacios para compartir las experiencias exitosas de las organizaciones de la sociedad civil.

Se aspira a promover acciones de ampliación de oportunidades de empleo y de capacitación tanto para el trabajo como para su libre movilización, en favor de las personas con discapacidades que estén en edad de trabajar y que vivan en condiciones de pobreza, a través de financiamiento de proyectos productivos y de capacitación.

Se impulsarán los mecanismos, en coordinación con el sector salud, para la adquisición de aparatos que faciliten la movilidad en la comunidad y la posibilidad de realizar una actividad económica de la población de menores recursos con discapacidades (bastones o sillas de ruedas adaptadas, por ejemplo), con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Lograr la instalación de 250 centros de capacitación para el trabajo en artes y oficios.
- ▶ Instrumentar 100 convenios de desarrollo económico local.
- ▶ Incidir en la creación de más de 10 000 empresas sociales y proyectos productivos
- ▶ Promover la formación de 300 cooperativas productivas

Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza

Estrategia 4.

La condición de pobreza de los hogares implica un profundo estado de inseguridad. Eventos imprevistos y contingencias, como pueden ser la enfermedad o muerte de alguno de sus integrantes, un accidente o la presencia de un desastre natural, pueden agravar severamente la situación carencial que los aquejan.

La falta de seguridad de los más desfavorecidos en muchas ocasiones se expresa de manera más aguda en la ausencia de identidad jurídica. Con frecuencia, el anonimato y falta de voz de los pobres se origina en la falta de documentos básicos, desde un acta de nacimiento que sustenta la nacionalidad, hasta la de un acta de defunción o un testamento, que permitan la transmisión a la familia del escaso patrimonio que se posee.

La falta de seguridad de los más desfavorecidos en muchas ocasiones se expresa de manera más aguda en la ausencia de identidad jurídica.

Esta estrategia establecerá mecanismos de promoción de identidad jurídica, así como de instrumentos de aseguramiento de las familias más desfavorecidas.

■ Líneas de acción

4.1 Promover la identidad jurídica

Se impulsarán acciones para que, con el concurso de los tres órdenes de gobierno, se provea de constancias de registro que sustente la identidad jurídica de las personas que integran los hogares con menores recursos, tales como el acta de nacimiento. Además, se establecerán mecanismos de coordinación con las oficinas del registro civil para impulsar y facilitar la obtención de estos documentos, así como de otro tipo de constancias de registro, como son las actas de matrimonio, que fortalecen en vínculo conyugal y a la familia, actas de defunción y testamentos.

Se desarrollará una amplia campaña de sensibilización e información sobre la importancia de contar con estos documentos, promoviendo en especial la atención con un servicio digno y expedito a la población indígena y de aquella que vive con alguna discapacidad.

Se promoverán convenios de colaboración con los registros civiles a efecto de expedir constancias de inexistencia de registro de las personas inscritas en el padrón para registro.

Se consolidarán los mecanismos de coordinación y colaboración con el Registro Nacional de Población y con las instituciones del sector público que cuentan con padrones de beneficiarios para fortalecer la asignación y expedición de la constancia de la Clave Única de Registro de Población (CURP), en estrecha vinculación con las oficinas de los registros civiles. Se otorgará la mayor relevancia al diseño de propuestas innovadoras que faciliten este procedimiento desde el momento mismo del registro de nacimiento.

4.2 Establecer instrumentos que den constancia de solvencia moral y económica

Las comunidades en situación de pobreza, con frecuencia carecen de un sistema que permita determinar su solvencia moral y económica. Este hecho se traduce en el rezago en el progreso económico y social de las mismas. En este sentido, se encuentran excluidas de todos los beneficios que se derivan de contar con una referencia que les permita acceder al mundo de derechos y obligaciones por ejercitar, y mediante los cuales se crea el instrumento para lograr su desarrollo a mediano plazo.

Por ello, se establecerá un mecanismo por medio del cual la comunidad, conjuntamente con las instituciones gubernamentales, expidan constancias de cumplimiento de proyectos sociales a los miembros de la población que lo soliciten, para poder utilizarlas y emprender nuevos proyectos productivos. Este tipo de instrumentos constituyen pilares para el desarrollo con la participación de las comunidades marginadas.

4.3 Reforzar los mecanismos que prevengan, preparen y respondan a desastres naturales

Existen en nuestro país asentamientos humanos que se ubican en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad por la presencia de fenómenos meteorológicos cíclicos y eventuales que ponen en riesgo la vida de personas, sus viviendas, su patrimonio, sus fuentes de empleo y sus recursos naturales. Para fortalecer la capacidad de respuesta del sector desarrollo social frente a estas situaciones de emergencia, se promoverán tanto acciones preventivas encaminadas a reducir el impacto sobre personas y bienes como esquemas de coordinación, atención y reconstrucción que permitan afrontar con mayor eficacia estas situaciones de emergencia.

En el primer caso, se promoverá la realización de estudios con los gobiernos estatales y municipales para identificar las zonas de mayor riesgo, con el fin de definir normas de regulación de uso del suelo, evitar la extensión de su poblamiento y, en los casos más apremiantes, localizar reservas territoriales para identificar con la población alternativas de reubicación, con pleno respeto a su patrimonio y derechos.

Por otra parte, se promoverá la existencia de previsiones financieras que permitan la creación de reservas especiales para atender estas emergencias de manera oportuna y eficiente, a efecto de resolver, en lo inmediato, necesidades de higiene, abasto, reactivación económica, vivienda y rehabilitación de infraestructura básica.

De manera complementaria, se impulsarán a través de distintos medios de difusión y capacitación, campañas y cursos que fomenten la cultura de la autoprotección, promoviendo la participación del sector privado y las organizaciones de la sociedad.

En segundo término, se fortalecerá la capacidad de respuesta en las fases de atención y reconstrucción, a través de acciones de difusión e información que mejoren la coordinación sectorial. Estas acciones incluirán capacitación sobre la integración, funcionamiento y operación de grupos de atención; así como los procedimientos para levantar y validar los censos de damnificados y padrones de beneficiarios de las acciones de reconstrucción en materia de vivienda; así como de la concertación para impulsar la dotación de servicios básicos con las autoridades municipales y estatales.

4.4 Promover mecanismos de aseguramiento

Las familias en condición de pobreza no cuentan con acceso a mecanismos de seguridad ante un evento catastrófico. En especial, destacan la ocurrencia de accidentes o enfermedades que requieren de atención médica especializada, y el fallecimiento. La falta de un seguro lleva a las familias a desembolsar sus escasos recursos ante la presencia de una enfermedad, lo que repercute en el largo plazo en sus recursos y muchas veces torna más severa su situación carencial. Por ello, se buscará la convergencia de los esquemas de seguro popular de salud hacia las zonas en que habitan los hogares con menores recursos, incluso compartiendo los padrones de los participantes en las acciones de desarrollo social para que sirvan de base para el establecimiento de este tipo de instrumentos.

Se buscará la convergencia de los esquemas de seguro popular de salud hacia las zonas en que habitan los hogares con menores recursos.

Acciones institucionales ante emergencias

Entre los núcleos de población que presentan alta vulnerabilidad asociada a sus condiciones de pobreza y marginación, el impacto causado por la presencia de eventos catastróficos es especialmente devastador. Su atención requiere una respuesta pronta y eficiente. Por ello, el gobierno federal ha incrementado su capacidad de respuesta mediante las previsiones presupuestales y la preparación de recursos humanos y materiales. Estas acciones están destinadas a dos principales estrategias: la prevención y reducción de los riesgos, y el despliegue de acciones eficaces durante las contingencias.

El propósito sustantivo es que, en los próximos años, la sociedad mexicana consolide una cultura de la protección civil, la cual en materia de desarrollo social significa llevar a la práctica las siguientes acciones preventivas y de atención a la población:

Acciones preventivas

- ▶ Programas de reordenamiento territorial
- ▶ Capacitación de autoridades locales
- ▶ Equipamiento de Centros Estratégicos Comunitarios

Acciones de atención y reconstrucción

- ▶ Operación de Centros de Coordinación
- ▶ Conformación de brigadas de apoyo
- ▶ Operación de mesas de atención social
- ▶ Levantamiento de censos de población damnificada
- ▶ Reactivación económica y servicios básicos

Para ofrecer un marco de certidumbre a las familias, se promoverán mecanismos para ofrecer un seguro de vida a bajo costo a las mujeres en condición de pobreza.

La muerte de un adulto tiene efectos devastadores sobre la familia, tanto porque puede reducir el nivel de los ingresos al fallecer un aportante de los mismos, como porque, en el caso de las mujeres, los hijos menores quedan sin atención. Para mitigar estas consecuencias y ofrecer un marco de certidumbre a las familias, se promoverán mecanismos para ofrecer un seguro de vida a bajo costo a las mujeres y a las personas con alguna discapacidad y que además vivan en condición de pobreza y en condición de mayor vulnerabilidad. El aprovechamiento de la información del padrón de beneficiarios de los programas sociales facilitará la oferta de seguro para los hogares que por su condición socioeconómica difícilmente tendrían acceso en forma individual a un mecanismo de aseguramiento.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Procurar que todos los integrantes del padrón de beneficiarios de los programas sociales cuenten con Cédula Única de Registro de Población.
- ▶ Establecer un sistema de constancias de cumplimiento de responsabilidades para los beneficiarios de los programas sociales.
- ▶ Dar la opción a todos los titulares beneficiarios de los programas de desarrollo de capacidades de contar con un seguro de vida.
- ▶ Apoyar a los gobiernos estatales para que cuenten con mapas de riesgo y se promuevan las reubicaciones de viviendas orientadas en zonas de riesgo.

Estrategia 5.

Apoyar al desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza

Los hogares en condición de pobreza experimentan una elevada vulnerabilidad que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de certeza jurídica sobre la propiedad de los activos, así como en un escaso acceso a mecanismos de ahorro.

La vivienda constituye la base del patrimonio al que aspiran los mexicanos y es una condición básica para alcanzar un mejor nivel de bienestar. Es también el espacio en que las familias se desarrollan y establecen sus condiciones para la inserción de las personas en la sociedad. La carencia de vivienda genera inequidades que se reflejan en desfavorables condiciones de higiene o en situaciones de cohabitación en espacios muy reducidos. En lo que respecta a la población, da lugar a asentamientos irregulares que aumentan los rezagos en infraestructura y la marginación. Es por ello que se establecerán esquemas para que los hogares más desfavorecidos tengan acceso a vivienda o puedan mejorar las condiciones de las mismas.

La vivienda constituye la base del patrimonio al que aspiran los mexicanos y es una condición básica para alcanzar un mejor nivel de bienestar.

Por otro lado, los hogares en condición de pobreza por lo general no cuentan con acceso a instrumentos de ahorro, lo cual es una de las bases indispensables para poder construir un patrimonio de forma sostenible en el mediano y largo plazos. Cuando estos hogares disponen de recursos para el ahorro, lo hacen en forma no monetaria (como es mediante la compra de materiales de construcción o de animales de traspatio); medida riesgosa que tiene altos costos de transacción. Por ello, deben ofrecerse opciones de ahorro seguras que, aunque sean de bajo rendimiento, les permitan tener ahorros líquidos. Al mismo tiempo, el ahorro resulta fundamental en la adquisición y mejoramiento de la vivienda, ya que es la fuente para acceder a financiamiento.

Acceso a instrumentos de ahorro, es una de las bases indispensables para poder construir un patrimonio de forma sostenible en el mediano y largo plazos.

En materia de propiedad, uno de los valores más importantes es la seguridad jurídica, entendida en este caso, como la garantía y certidumbre del derecho de propiedad. Por ello, para hacer frente a los problemas que plantea la certeza jurídica sobre un patrimonio, es indispensable disponer de instrumentos legales y políticas destinadas a regular la tenencia de la tierra, a evitar la ocupación ilegal de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y a contribuir, en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias. De igual forma, se requiere otorgar a la población la certeza legal sobre otro tipo de bienes.

Los hogares en condición de pobreza enfrentan una escasa seguridad patrimonial. La mayor parte de sus activos sólo sirven en su dimensión física y no pueden constituirse en elementos para obtener un crédito, afianzar una inversión o cumplir funciones adicionales para la generación de plusvalía. En el mejor de los casos, el documento legal que ampara los activos puede servir eventualmente para probar quién es dueño de un activo, pero, a diferencia de otras sociedades, estos papeles no generan capital, ni permiten poner en marcha una mayor producción: son capital muerto. Una normatividad demasiado compleja y costosa para ser acatada por el grueso de la ciudadanía, así como la falta de instituciones y procedimientos legales y administrativos eficientes, son los obstáculos principales para dar seguridad en la posesión y transacción de activos, otorgar certeza jurídica y utilizar con fines productivos los recursos acumulados por los hogares en situación de pobreza.

Se requiere contar con una estructura legal que integre económicamente a los mexicanos, que les proporcione seguridad jurídica al mantenerse dentro de la ley y desincentive que busquen opciones informales fuera de ella. Por ello se buscará apoyar la reforma de un sistema normativo y regulatorio que ha sido desfavorable para los sectores más pobres de la sociedad, pues no les permite capitalizar y participar en la economía y los mercados.

Se requiere contar con una estructura legal que integre económicamente a los mexicanos, que les proporcione seguridad jurídica.

■ Líneas de acción

5.1 Apoyar a las familias de escasos recursos y sin acceso a fuentes de financiamiento, mediante el otorgamiento de créditos y apoyos para la adquisición, construcción y ampliación de viviendas

Con el fin de proporcionar mejores oportunidades para que la población más pobre acceda a una vivienda digna, se fortalecerán las acciones de otorgamiento de créditos y apoyos para esos grupos, tanto para la adquisición como para la construcción y ampliación. Se articularán esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, así como de las propias personas, con el fin de potenciar su cobertura y alcances. Los apoyos se orientarán preferentemente a los grupos con mayor nivel de organización y participación; de igual forma, se apoyará con especial énfasis a las microrregiones en condición de alta marginación y a las localidades consideradas como Centros Estratégicos Comunitarios en el medio rural, así como a las zonas urbanas marginadas.

Se constituirá en el ámbito federal un fondo especial para el impulso de la vivienda de los grupos en pobreza, en especial para los habitantes del medio rural.

Se impulsarán mecanismos para la incorporación a los sistemas institucionales de financiamiento a las personas autoempleadas y a los trabajadores informales. Se pondrá especial énfasis en promover la generación de suelo habitacional para las familias en situación de pobreza.

5.2 Apoyar el mejoramiento de las condiciones de las viviendas de las familias en situación de pobreza

Esta línea de acción se basará en el fortalecimiento financiero e institucional orientado al mejoramiento de la vivienda, en un contexto de conjunción articulada de esfuerzos. Las acciones se sustentarán en un mecanismo de otorgamiento de créditos preferenciales y apoyos para dichos núcleos.

En esta línea de acción será sustantivo fortalecer las acciones para abatir el problema de las viviendas con piso de tierra para, posteriormente, transitar a un programa que incorpore acciones de apoyo para paredes y techos. Se impulsará la vigorosa participación de los sectores empresariales fabricantes de materiales de construcción y para el mejoramiento de la vivienda, a través de mecanismos eficientes de apoyo para las acciones previstas. Con este propósito, mediante la información censal más reciente y las cédulas de información socioeconómica de los hogares beneficiarios de los distintos programas sociales, se construirá un modelo geoestadístico para determinar las prioridades de acción, focalizando los apoyos para las familias que habitan en las zonas rurales de alta marginación.

Programa Piso Firme

En México, 2.9 millones de viviendas poseen piso de tierra; en su mayoría son habitadas por familias en situación de pobreza extrema. Esta condición genera severos problemas de salud de tipo gastrointestinal y respiratorio. Estas viviendas se ubican, principalmente, en localidades rurales, semiurbanas y comunidades indígenas, localizadas en municipios de muy alta marginación.

Para dotar de pisos de cemento a las viviendas, se siguen tres grandes vertientes:

- ▶ Piso Firme, en las microrregiones de muy alta marginación. Este tipo de acciones se llevan a cabo por medio de promotores sociales independientes y coordinados con las autoridades locales, a través de auspicios y donaciones que realizan diversas organizaciones y empresas.
- ▶ Piso Firme, opera bajo el esquema de Empleo Temporal, como parte de la vertiente del capital familiar que se destina al mejoramiento de las viviendas en el ámbito local; comprende además la reparación de muros, techos y letrinas.
- ▶ Piso Firme dirigido a comunidades del medio rural y semiurbano, opera bajo el esquema de créditos a los gobiernos de los estados por un monto equivalente al 50% del costo total de las acciones, con un subsidio de hasta el 60%, en el cual participan las comunidades con una aportación del 10% y mano de obra no calificada.

Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva

Para los grupos en condición de pobreza que generalmente se asientan en predios irregulares o de alta siniestralidad, situación que se traduce en inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra, crecimiento desordenado de las ciudades e incremento del costo de la infraestructura y servicios urbanos, se ha creado el Programa VivaH, el cual brinda oportunidades de vivienda progresiva a este grupo de población, el cual por sus limitaciones económicas, no es sujeto de crédito hipotecario.

Los principales beneficios del programa son la generación de oferta de vivienda progresiva en desarrollos urbanos, con servicios básicos; la promoción de una cultura de corresponsabilidad, de ahorro, seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; y generación de empleos. Su operación se realiza bajo un esquema en el que participa el gobierno federal con recursos financieros, y los gobiernos estatal y municipal proporcionan los predios con servicios. Por su parte, las familias beneficiarias participan aportando parte del costo de la vivienda.

Las viviendas incluyen al menos un cuarto de usos múltiples, baño, instalación eléctrica e hidráulica, puertas y ventanas. Adicionalmente, se asignan apoyos para la realización de acciones de mejoramiento de la vivienda o para la construcción de un cuarto adicional.

5.3 Dotar a los mexicanos de certeza jurídica sobre su propiedad

Es necesario resaltar la seguridad que toda persona requiere para realizar actos jurídicos respecto a su patrimonio. Para ello, se impulsará la inscripción en el Registro Público de la Propiedad de aquellas personas que posean, en cualquiera de sus modalidades, algún bien inmueble.

Al mantener un control adecuado del patrimonio inmobiliario de las personas, se genera un beneficio para el interesado, para el Estado, así como para terceros en general. Para el interesado, en función de la adquisición de un derecho que se reclama, o bien por el ejercicio del derecho ya adquirido. En lo que se refiere al Estado, para la organización de servicios administrativos. Con respecto a terceros, se tiene evidencia de la capacidad de las personas con quienes contratan o celebran cualquier negocio, cuya validez dependerá de dicha capacidad, así como de la legalidad del objeto de la operación.

Se realizarán campañas de difusión para promover la regularización de bienes inmuebles y mediante esquemas de colaboración se apoyará la ampliación de acceso al servicio que se ofrece en las oficinas del Registro Público de la Propiedad.

Para dotar a los mexicanos de certeza jurídica sobre la titularidad de su propiedad, se impulsará un programa de consolidación del sistema normativo de los procesos para la definición de los derechos de propiedad y para la formación de capital que ayude a los menos favorecidos. De esta manera, se promoverá el desarrollo integral de las unidades productivas más pequeñas, de sus propietarios y sus familias.

El otorgamiento de certificados y títulos de propiedad implica realizar tareas de revisión del Registro Público de la Propiedad y del Registro Agrario Nacional, pues sólo de este modo será posible contar con mecanismos que protejan, aseguren y proporcionen certidumbre sobre la posesión de las propiedades a sus titulares.

5.4 Promover el acceso de los hogares en condición de pobreza a instrumentos de ahorro

Se reforzarán los esquemas de ahorro en pequeña escala, para que los hogares en condición de pobreza puedan ahorrar recursos líquidos. Esta acción se verá favorecida por las reformas al cuerpo normativo de las instituciones financieras. En este sentido, se ampliará la constitución de cajas de ahorro solidarias.

Se fortalecerá la operación de estas cajas y otros mecanismos de ahorro popular, ampliando las acciones de asesoría y capacitación, así como reforzando sus vínculos con los programas de crédito, para aprovechar las posibles sinergias entre ambos instrumentos. De este modo, será posible establecer nuevas oportunidades de desarrollo individual y familiar de forma sustentable.

Para que estas alternativas estén efectivamente al alcance de la población más necesitada, se establecerán campañas de información y se promoverá la convergencia de estos nuevos esquemas de atención hacia los hogares en pobreza.

Se impulsará un programa de consolidación del sistema normativo de los procesos para la definición de los derechos de propiedad a los menos desfavorecidos.

Se reforzarán los esquemas de ahorro en pequeña escala, para que los hogares en condición de pobreza puedan ahorrar recursos líquidos.

5.5 Difusión de prácticas adecuadas para el manejo sustentable de los recursos naturales de las comunidades

Para disminuir y eventualmente eliminar la degradación del entorno natural de las comunidades, en todo el territorio del país, se promoverá la educación ambiental y el respeto a los recursos naturales renovables y no renovable. Además, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, se apoyarán proyectos de manejo sustentable de los recursos y se promoverán campañas para revertir el daño registrado en muchas regiones, particularmente con acciones de reforestación y de reintroducción de especies animales sobre explotados.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Alcanzar un ritmo anual de construcción de vivienda financiada de 750 000 viviendas.
- ▶ Ampliar a 125 000 el número de beneficiarios del Programa de Vivienda Progresiva en el año 2006.
- ▶ Mejorar un total de 250 000 viviendas con piso de tierra para que cuenten con piso firme.
- ▶ Impulsar la seguridad patrimonial de al menos 50 por ciento de los hogares en condición de pobreza que posean activos físicos.
- ▶ Impulsar la creación de esquemas de ahorro popular en las microrregiones de muy alta marginación.

Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres

Estrategia 6.

Las inequidades de género en el entorno de la pobreza adquieren matices y modalidades particulares en perjuicio de las mujeres. Un papel fundamental de la política social es, por lo tanto, contribuir a la instrumentación de acciones específicas para superar la pobreza y abatir los obstáculos que impiden a gran número de mujeres mexicanas contribuir mediante sus capacidades en el desarrollo del país, para superar la pobreza y para promover la equidad de género. Una de las prioridades de este Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, es trascender a través de acciones focalizadas e integrales los problemas críticos que enfrentan las mujeres en pobreza y las familias en que se integran, mediante iniciativas que promuevan el acceso equitativo de la mujer al trabajo productivo, a la educación formal media y superior, a la capacitación laboral.

El apoyo a la mujer en condición de pobreza y la búsqueda de la equidad de género reviste la mayor importancia para este programa y, así, en todas las estrategias se incluye un enfoque dirigido al mejoramiento de la condición de la mujer. Las líneas estratégicas mencionadas a continuación son las que abordan primordialmente el tema de la mujer, pero para enmarcar el enfoque de género y de apoyo a la mujer es necesario sumarmas a los ejes transversales de este programa.

El apoyo a la mujer en condición de pobreza y la búsqueda de la equidad de género reviste la mayor importancia.

■ Líneas de Acción

6.1 Creación de mejores oportunidades de empleo para las mujeres

Para impulsar la creación de más y mejores oportunidades de empleo para las mujeres, se fortalecerá la capacidad de éstas para la generación de fuentes de empleo, a través del acceso a créditos y financiamientos para proyectos productivos que surjan como iniciativas de las mujeres. Estos créditos se acompañarán y reforzarán con esquemas de capacitación y asesoría técnica.

Adicionalmente, se promoverá que exista un mayor acceso a guarderías y espacios de cuidado de los hijos. Con esta acción se buscará hacer compatible la participación laboral y la capacitación de la mujer con el mantenimiento y cuidado de la familia. Con esta acción se apoyará a la mujer al ampliar sus posibilidades para trabajar y se mejorará la situación nutricional y de formación de los menores a través del otorgamiento de dietas alimenticias balanceadas y la impartición de una educación de calidad.

Estas acciones se centrarán en las mujeres trabajadoras no aseguradas, pero también se apoyará a las mujeres que deseen mejorar su capital humano con capacitación y educación, y a las que estén buscando trabajo. Esta vertiente se orienta a mejorar la condición de mujer, mediante acciones que incrementen su capacidad para trabajar. Finalmente es un proyecto que busca la equidad de género, al ofrecer a las familias espacios para la atención y el cuidado de los niños. Una vertiente adicional de esta línea de trabajo consiste en mejorar la capacidad de las mujeres para que puedan obtener buenos empleos, al proporcionarles más y mejor información sobre el mercado laboral.

La situación que enfrentan las jornaleras agrícolas reviste particular importancia debido a las condiciones de injusticia e inseguridad que enfrentan. Para su atención, la política social contribuirá al impulso de sus capacidades mediante la promoción de un acceso equitativo al trabajo productivo, a la educación y a la capacitación laboral.

6.2 Fortalecer el liderazgo de las jefas de familia

El papel de las mujeres jefas de familia representa un desafío especial. Para las mujeres jefas de familias en condición de pobreza se propone lanzar una serie de proyectos prioritarios. El núcleo de los mismos será facilitar los procesos y garantizar un énfasis sobre este grupo en todas las acciones. En primer lugar, ocuparán un lugar prioritario en las guarderías infantiles, por la importancia de ofrecer a estas mujeres la capacidad y la oportunidad de trabajar sin sacrificar el bienestar de sus hijos. En forma similar, se generarán acciones de salud familiar, sobre todo aquellas que permitan reducir los tiempos de espera y las barreras que enfrentan estas mujeres.

El Programa reconoce también que la jefatura de una familia no es solamente una condición económica, pues el liderazgo familiar es una tarea compleja e importante, razón por la que los proyectos se diseñarán en un marco amplio de lo que representa la jefatura del hogar.

El papel de las mujeres jefas de familia representa un desafío especial.

6.3 Promover el acceso de las mujeres en situación de pobreza en todos los niveles y modalidades de la educación

Se impulsarán y fortalecerán los programas de educación y capacitación dirigidos a las mujeres, sobre todo en las comunidades rurales, indígenas, y de migrantes, para generar condiciones que incentiven su permanencia en los diferentes niveles y modalidades educativas. Para ello, se pondrá mayor énfasis en la asistencia escolar de las niñas y jóvenes a través de la oferta de becas educativas. En particular, se dará un fuerte impulso a mujeres indígenas brindando una educación intercultural y respetuosa de sus valores y tradiciones.

Se pondrá mayor énfasis en la asistencia escolar de las niñas y jóvenes a través de la oferta de becas educativas.

6.4 Mejorar el acceso y la calidad de la atención en salud y la nutrición de las mujeres pobres

Se impulsará la coordinación interinstitucional y de los distintos niveles de gobierno para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud, con un trato digno a las mujeres en condición de pobreza, y se promoverá la integralidad de las acciones.

Con esta línea de acción se buscará complementar los proyectos sociales integrales que incorporen aspectos de salud, con programas estratégicos del sector salud, como el Programa Mujer y Salud y la Cruzada por la Calidad de los Servicios de Salud. Así mismo, se integrarán fuerzas para el mejoramiento y la ampliación de los programas de alimentación dirigidos a las comunidades marginadas, particularmente los destinados a niños y mujeres gestantes y/o lactantes.

6.5 Apoyar a niñas y jóvenes en situaciones de alto riesgo en las áreas urbanas

En las áreas urbanas del país existe un grupo importante de niñas y jóvenes en situaciones de alto riesgo. Su vulnerabilidad se deriva de que sufren la condición de pobreza y son menores de edad. Estos grupos de niñas y jóvenes incluyen menores explotadas en la prostitución, víctimas de la violencia sexual y física intrafamiliar o por otros, migrantes de y en la calle, así como las que trabajan en ocupaciones especialmente riesgosas. Sus necesidades y los riesgos a que están expuestas son diferentes de los enfrentados por los varones. La violencia es un factor constantemente presente en la vida de la mayoría de estas niñas y jóvenes. Por otra parte, tienden a ser invisibles y olvidadas porque muchas trabajan o viven bajo encierro, padeciendo una realidad cuyo origen muchas de ellas no comprenden. Debe subrayarse que la política social no ha sido lo suficientemente amplia y proactiva para ellas.

Junto con otras dependencias del sector público, el sector privado, la sociedad civil y las mismas niñas y jóvenes, se fortalecerá el trabajo en un marco para la prevención y la atención de niños de la calle, con especial énfasis en las niñas. Por otra parte, mediante el trabajo conjunto con el Instituto Nacional de la Mujer y la Comisión de Derechos Humanos, se ampliará el reconocimiento y la vigilancia de la violencia intrafamiliar a nivel comunidad, familia y escuela.

Se fortalecerá el trabajo en un marco para la prevención y la atención de niños de la calle.

Por otro lado, debido a la situación de pobreza en que se encuentran sus familias, muchas niñas han tenido que contribuir a la economía de su hogar mediante la realización de actividades de diversa índole que pueden ir desde pedir limosna hasta efectuar actividades que les proporcionen algunos recursos para incrementar los ingresos de sus familias. El abandono de los estudios por parte de estas jovencitas, implica una decisión que soslaya la importancia que tiene su educación para poder superar la situación de pobreza extrema en que se encuentran los miembros de su hogar.

En este orden de ideas, el gobierno federal y la sociedad civil apoyarán a los menores mediante la promoción de modelos educativos que incluyan sistemas de becas, así como reconocimientos que incentiven la continuidad de su desarrollo formativo.

6.6 Ampliar las oportunidades de participación de la mujer en la toma de decisiones que orienten al desarrollo de los municipios y comunidades

A pesar de que las organizaciones de mujeres y su presencia en los movimientos sociales han crecido significativamente en las últimas décadas y, que quienes han participado más activamente en los comités escolares de padres, en las tiendas comunitarias o en los comités pro obras, por ejemplo, son mujeres; en muchos casos todavía se presentan prejuicios que limitan su participación, al considerar que su labor principal está en el hogar.

Esta línea de acción buscará fortalecer la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión, desde las comunidades y hasta los consejos de la política social. Esto se logrará trabajando conjuntamente con otros organismos públicos y privados, destacando la colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres.

Un insumo clave para esta línea de acción, aunque de más largo plazo, es el fortalecimiento de la educación y la capacitación, que constituyen herramientas claves para fortalecer la capacidad de participación de las mujeres en condición de pobreza. Por otro lado, esta línea de acción se basa también en el fortalecimiento y ampliación de proyectos en los cuales se subraya y se promueve el poder de decisión de la mujer dentro de la familia.

Se buscará fortalecer la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión, desde las comunidades y hasta los consejos de la política social.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Propiciar la ampliación de la oferta de servicios sociales para apoyar la participación laboral de las mujeres
 - ▶ Impulsar la capacitación y asesoría en programas productivos para las mujeres.
 - ▶ Reforzar, ampliar y promover la equidad de género en todos los programas sociales.
-
-

Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas

Estrategia 7.

Hoy, los pueblos indígenas son identificados como uno de los grupos con mayor índice de pobreza y que representan una alta proporción de la población de las localidades más marginadas. Los indígenas mexicanos reclaman una alternativa viable para lograr el reconocimiento y ser considerados y respetados como integrantes de la sociedad nacional, en el marco de su diversidad cultural. En este sentido, el objetivo de la política social se orientará a revertir las causas y condiciones de exclusión, el atraso y la marginalidad que afrontan las comunidades indígenas, respetando su identidad, sus costumbres y cultura, así como los sistemas ecológicos en que se desenvuelve su entorno.

Se instrumentarán estrategias de desarrollo microrregional orientadas a la superación de la pobreza y la marginación en las zonas con altos índices de rezagos sociales y económicos, muchos de ellos ancestrales, y en las que se advierte la presencia de grupos indígenas.

Las dimensiones múltiples de la pobreza y atraso que presentan las regiones eminentemente indígenas demandan una articulación de los diferentes sectores y gobiernos. De ahí que la estrategia de atención se sustentará en un enfoque integral que reconoce la necesaria complementariedad entre el mejoramiento productivo y el desarrollo social, y que apunta hacia la creación de una sinergia entre ambos campos de acción.

Resulta sustantivo impulsar esquemas de consulta que garanticen la representatividad de las comunidades indígenas en la formulación de políticas públicas específicas. Se buscará que estas acciones cristalicen en la generación de soluciones concretas y efectivas para la diversidad de sus problemas, y se establecerán instrumentos de seguimiento de las acciones que incidan directamente en la vida social de sus comunidades. Asimismo, se alentarán acciones sociales comunitarias que contribuyan a superar la discriminación étnica y cultural, incluidas aquellas formas que persisten al interior de las propias comunidades indígenas; de este modo se difundirá una cultura de convivencia y tolerancia que coadyuve al fortalecimiento del bien común.

Una acción sustantiva será el asegurar el cumplimiento de la obligación del Estado para el desarrollo social de la población indígena, como lo dispone la reforma constitucional en la materia.

La reforma constitucional en materia indígena, plantea un amplio conjunto de acciones que deberán llevarse a cabo para lograr el pleno desarrollo humano y social de la población indígena. Constituye un imperativo para el gobierno, que deberá traducirse en acciones interinstitucionales de cooperación y coordinación eficaces, tanto entre dependencia y entidades de la administración pública federal, como con las de los estados y municipios. Las reformas constitucionales deberán conducir en los siguientes años, a una modificación radical de las condiciones de vida para los indígenas del país.

Se impulsarán esquemas de consulta que garanticen la representatividad de las comunidades indígenas en la formulación de políticas públicas específicas.

■ Líneas de acción

7.1 Apoyar a las comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas para el financiamiento de proyectos productivos viables

Se promoverá la participación indígena en la formulación, ejecución, administración y evaluación de proyectos productivos.

Se promoverá la participación indígena en la formulación, ejecución, administración y evaluación de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas, con especial énfasis en las mujeres. Asimismo, a través de fondos regionales, se pondrá en marcha la operación de mecanismos financieros de carácter social, bajo criterios de recuperabilidad, revolvencia y sustentabilidad.

El financiamiento de proyectos productivos no puede limitarse a la mera transferencia de recursos económicos. Como en cualquier otro tipo de inversión, se requiere de estudios de preinversión que incluyan aspectos cruciales como la comercialización, asistencia técnica especializada, asesoría y capacitación para la formulación, ejecución y evaluación de esos proyectos. Bajo esta perspectiva, se trabajará en el establecimiento de convenios con instituciones de investigación o de educación superior públicas y privadas, o bien con escuelas especializadas, con el fin de proporcionar a los grupos y organizaciones indígenas, los apoyos técnicos que requieren. En este mismo sentido, se buscará asesoría especializada en los aspectos administrativos y financieros para las organizaciones indígenas a las cuales se les transfieran recursos.

7.2 Apoyar la ampliación, con calidad, de la cobertura de los servicios de educación bilingüe e intercultural dirigida a los pueblos indígenas para fomentar y preservar su identidad cultural

Se subraya el compromiso de garantizar el pleno acceso de la población indígena en edad escolar a la educación básica, como estrategia efectiva para incidir en la erradicación de los niveles de analfabetismo asociado a este grupo de la población, impulsando el ascenso de los jóvenes indígenas a mayores niveles educativos. Por ello se promoverán becas educativas a nivel medio superior y superior, y se invertirán recursos y esfuerzos para ampliar la oferta de centros educativos con impartición de cátedra en la lengua madre y castellana. Se estimulará el desempeño de los maestros que llevan a cabo su labor en comunidades indígenas, canalizando mayores recursos para su capacitación.

Paralelamente, se incorporará en los planes y modelos educativos el reconocimiento de la diversidad y particularidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

7.3 Desarrollar e instrumentar mecanismos que permitan ampliar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas

El mejoramiento de la salud de la población indígena será impulsado a través de la creación de espacios en que se desplieguen las acciones interinstitucionales y se recojan las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil y de la población.

En este sentido, se fomentará el trabajo de comisiones regionales para la salud y nutrición de las comunidades indígenas, como instancias que coadyuven en la instrumentación de acciones concretas para garantizar la salud, principalmente de los grupos más vulnerables entre la población indígena, como los niños y las mujeres embarazadas y los lactantes, así como para incidir en la disminución de las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad que caracterizan a estos grupos.

Se fomentará la participación comprometida de las comunidades en las tareas de educación para la salud que serán desplegadas de manera permanente a lo largo del territorio nacional, con el propósito de reducir en forma sustantiva la prevalencia de enfermedades infecto-contagiosas; para ello, adicionalmente, se canalizarán recursos destinados a la dotación de servicios básicos para sus viviendas.

Se instrumentarán jornadas permanentes para detectar de manera precisa a los segmentos de la población indígena que padecen algún estado de desnutrición. Su recuperación se hará efectiva ofreciendo acceso a un paquete de servicios básicos de salud, a través de la atención médica especializada, y mediante el otorgamiento de suplementos alimenticios que aporten los requerimientos de vitaminas y minerales.

7.4 Impulsar una cruzada nacional para la conservación, difusión y fortalecimiento de las culturas indígenas

México representa un enorme mosaico de tradiciones y culturas. Es prioridad del gobierno federal preservarlas como parte del patrimonio e identidad nacional. Con este propósito, se instrumentarán programas orientados a la difusión, tanto dentro del territorio nacional como más allá de las fronteras, de esta riqueza ancestral.

Se promoverá a través de los medios masivos de comunicación el respeto a la diversidad, identidad y libre determinación de los pueblos indígenas, el reconocimiento del carácter pluricultural de la nación, el fomento a la interculturalidad, y la revaloración de la cultura indígena.

El Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas y los Centros de Video Indígena serán elementos determinantes para impulsar los procesos de comunicación en las regiones indígenas, en la medida en que el espíritu que los anima es el que sean los mismos indígenas quienes decidan, produzcan y difundan sus propios mensajes.

En forma paralela, se profundizará en el conocimiento de las culturas indígenas mediante el otorgamiento de becas y premios que estimulen la investigación y esfuerzos, tanto individuales como colectivos, que se realicen para su preservación.

Se apoyará la producción y comercialización de artesanías de los pueblos indígenas, otorgando créditos a los artesanos, ofreciendo capacitación técnica que fortalezca la calidad de los productos, abriendo canales de comercialización que propicien una mayor demanda. Con estas acciones se impulsarán simultáneamente las oportunidades de mayor empleo y mejores ingresos.

Se promoverá a través de los medios masivos de comunicación el respeto a la diversidad, identidad, y libre determinación de los pueblos indígenas.

7.5 Instrumentar acciones que garanticen la procuración de justicia a la población indígena

El cumplimiento de la demanda indígena en torno a la procuración de justicia se realizará con base en la garantía y el derecho a la diferencia cultural reconocidos en el orden jurídico nacional, por medio de la prestación de servicios de asesoría, gestoría y defensoría e implementando mecanismos de conciliación en las controversias legales, individuales o colectivas, en asuntos relacionados con el reconocimiento, respeto, funcionamiento, uso y ejercicio de sus derechos legales, penales, territoriales y de tenencia de la tierra.

Se propiciarán las condiciones para que, en la procuración de justicia, los pueblos indígenas cuenten con las mismas oportunidades de acceso que el resto de la población.

Se propiciarán las condiciones para que, en la procuración de justicia, los pueblos, comunidades e individuos indígenas cuenten con las mismas oportunidades de acceso que el resto de la población. Para ello, se difundirá y capacitará en materia de sus derechos a la población indígena, así como a los responsables de los órganos de procuración, impartición y administración de justicia. Con este mismo propósito, se promoverá la formación de peritos intérpretes en lengua indígena.

Se realizarán intensas campañas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprovechando la red de más de 20 radiodifusoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas.

7.6 Vincular las estrategias de desarrollo local a las características e identidad de los pueblos indígenas

Impulsar la participación de la población que habita en las distintas zonas indígenas del país tiene el propósito de consultarla y obtener su opinión y consenso sobre las obras que se requieren, y para asegurar su integración a la ejecución y mantenimiento de las mismas, generando una estrecha y permanente vinculación con el desarrollo de su comunidad y de sus familias.

Se establecerá una política de atención microrregional que considere la identidad de las comunidades indígenas como eje de atención para el desarrollo territorial.

Para ello, se llevará a cabo la tarea de establecer una política de atención microrregional que considere la identidad de las comunidades indígenas como eje de atención para el desarrollo territorial y promueva el fortalecimiento del tejido social comunitario.

Para que las familias puedan alcanzar la suficiencia económica, el acceso a nuevas tecnologías, así como para fortalecer sistemas equitativos de comercialización y abasto, se apoyará la consolidación de las organizaciones indígenas mediante esquemas de capacitación.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Realizar dos campañas anuales para informar sobre los derechos y la justicia para los pueblos indígenas, tanto en español como en las lenguas indígenas correspondientes.
- ▶ Atender 14 000 comunidades con 70 por ciento o más de población indígena con los programas Progreso, Abasto Social de Leche Liconsa y Diconsa.
- ▶ Incluir con carácter prioritario los municipios de población indígena en la estrategia de microrregiones de muy alta marginación.

Responder a los retos de la transición demográfica

Estrategia 8.

Las tendencias que se derivan de los cambios en la composición por edades de la población tienen consecuencias en la reformulación de las demandas de la población que requieren de atención inmediata y efectiva de las autoridades gubernamentales. Indudablemente, el proceso de envejecimiento de la población implicará una acción gubernamental más amplia que permita atender a estos grupos, los cuales muchas veces ya no poseen la capacidad de salir de la condición de pobreza por su propio esfuerzo.

■ Líneas de acción

8.1 Crear conciencia en la población en general, en la familia, y también en los mismos adultos mayores sobre sus derechos, así como sobre las necesidades y cuidados especiales que deben observar para lograr una vida digna

Es prioridad nacional permitir que este sector poblacional viva en condiciones de dignidad y respeto. Se pondrá en marcha una campaña nacional de sensibilización sobre la importancia que tiene para una sociedad brindar los apoyos necesarios para que las personas mayores de 60 años puedan tener una vida digna.

8.2 Establecer acuerdos de coordinación que permitan aprovechar la capacidad instalada del gobierno y la iniciativa ciudadana para beneficio de los adultos mayores

Resulta básico sumar los esfuerzos que la sociedad civil y el gobierno hacen para la atención de este grupo de la población. Sin duda, la adición de estos esfuerzos tiene efectos que no sólo pueden valorarse cuantitativamente, sino que tiene un sentido esencialmente cualitativo. La atención de estos grupos deberá ser amplia en lo cuantitativo, y certera y contundente en lo cualitativo.

Por lo anterior, es necesario que participen en la atención de este grupo poblacional otras instituciones que conforman los sistemas de salud federal, estatal y municipal para hacer llegar los servicios de estas instituciones a este sector de la población.

Con este propósito se promoverán acuerdos institucionales, intergubernamentales y con todos los grupos de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, que beneficien a este sector de la población. Por ejemplo, las acciones del Voluntariado Nacional tienen un papel crucial para mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, ya que les proporciona servicios de diversa índole y también les permite el desarrollo de sus capacidades como personas.

Resulta básico sumar los esfuerzos que la sociedad civil y el gobierno hacen para la atención de este grupo de población.

8.3 Impulsar mejores programas de cuidado de la salud para los adultos mayores

Se apoyará para que se les brinden servicios médicos de calidad, suficientes y oportunos a los adultos mayores.

Para lograr un mejor cuidado del estado de salud de los adultos mayores, se apoyará para que se les brinden servicios médicos de calidad, suficientes y oportunos. Se dará especial atención a la coordinación de tareas con instituciones de los tres órdenes de gobierno que promuevan esquemas para la prevención de enfermedades crónico-degenerativas propias del envejecimiento, así como a esquemas de atención y cuidado en domicilio.

Se promoverá en colaboración con el sector salud y las organizaciones de la sociedad la creación de bancos de medicamentos, de órtesis, prótesis y ayudas personales, así como dispensarios especiales para este grupo de la población. Para ello se aprovecharán los convenios firmados con instituciones nacionales y del extranjero que brinden apoyo a este sector de la población.

De gran importancia en los programas de educación para la salud es la práctica de conductas de autocuidado, en donde se proporciona a las personas el conocimiento sobre las características biológicas, psicológicas y sociales que les permitan una mayor comprensión de sus necesidades y mejorar en la comunicación y relación con su entorno. En este sentido se promoverá el autocuidado por medio de una tarjeta en donde se registre de manera sistemática un control completo de su situación de salud.

8.4 Apoyar las condiciones para que los adultos continúen participando activamente

Se buscará establecer esquemas para que los adultos mayores puedan apoyar con sus conocimientos el mejoramiento de los programas de desarrollo social.

Resulta fundamental no cortar el impulso y transmisión de la experiencia acumulada de este grupo poblacional. Se buscará establecer esquemas para que los adultos mayores puedan apoyar con sus conocimientos el mejoramiento de los programas de desarrollo social. Se promoverá la creación de espacios para que las generaciones más jóvenes puedan compartir las vivencias y experiencias de las generaciones mayores.

Los adultos mayores no pueden ser entendidos sólo como sujetos pasivos de las políticas sociales o como meros receptores de los beneficios de éstas. Muchos adultos mayores cuentan con enorme experiencia acumulada a lo largo de la vida y de sus actividades laborales. Asimismo, son poseedores de una amplia cultura y han recibido la educación de múltiples maneras. Además, tiene la voluntad de participar en actividades sociales, como la asesoría o tutoría para jóvenes estudiantes, el asesoramiento a proyectos productivos, sociales o comunitarios y, en general, la realización de tareas de utilidad de acorde a sus capacidades.

Por ello, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, se alentarán diversas oportunidades para la participación activa de los adultos mayores, para que contribuyan en el fortalecimiento de la cohesión social.

Como principio de corresponsabilidad social se apoyarán los proyectos productivos que emprendan personas de este sector de la población. Se les brindará la asesoría jurídica necesaria y la información que requieran sobre las alternativas que les ofrezcan una posibilidad real de mantenerse activos. Además, se creará una bolsa de trabajo especial para este grupo.

8.5 Promover investigaciones para conocer con más precisión las necesidades de los adultos mayores en diferentes regiones del país y en el futuro

Conocer la dinámica sociodemográfica y de salud de los adultos mayores es un factor fundamental para que los apoyos a esta población se brinden con eficiencia y oportunidad. Para lograr este cometido se impulsará la investigación que aporte elementos de reorientación de las acciones de la política social integral, de manera que responda al cambio demográfico y que se ofrezcan nuevos conocimientos sobre la problemática y necesidades emergentes de este sector de la población.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Crear 32 bancos de medicamentos, aparatos ortopédicos y prótesis, incluyendo ayudas funcionales.
- ▶ Realizar campañas de sensibilización para que los adultos mayores tengan una vida digna, con apoyo de sus comunidades.
- ▶ Lograr el aprovechamiento de experiencias y capacidades de los adultos mayores para beneficio de los programas sociales, en especial los proyectos productivos.
- ▶ Publicar anualmente un informe sobre las condiciones de bienestar de los adultos mayores.

Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas

Estrategia 9.

El nuevo gobierno reconoce y valora las diferentes formas de expresión social y ciudadana. En el contexto actual de cambio y transición, incluso en los usos y costumbres sociales y políticos, la política social estará basada en la aceptación de la pluralidad, la valoración de la diversidad y el reconocimiento de la complejidad de los diferentes contextos y soluciones a la problemática social. Por ello, será necesario incorporar mecanismos participativos y descentralizados en el diseño y ejecución de los programas sociales.

Existe una experiencia acumulada en la sociedad mexicana y las expresiones de la sociedad civil constituyen un activo de la nación. Esas expresiones revisten diferentes formas y grados de organización. Hay agrupamientos informales muy efectivos y organizaciones formales con un alto grado de institucionalidad y profesionalismo. En todos los casos constituyen un potencial de experiencia, de recursos, de capacidad técnica y metodológica, de inserción y confianza entre la gente que merece ser apoyada y potenciada.

Las políticas sociales requieren incorporar todos estos esfuerzos, respetando su autonomía y sus principios, atendiendo únicamente a su efectividad, su transparencia y su capacidad de lograr resultados. Constituye un reto para el gobierno fomentar y canalizar esta energía social en el sentido de los objetivos de desarrollo social y humano trazados.

Existe una experiencia acumulada en la sociedad mexicana y las expresiones de la sociedad civil constituyen un activo de la nación.

■ Líneas de acción

9.1 Fomentar y facilitar la participación de la sociedad civil en las políticas y programas sociales

Las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones y las empresas con responsabilidad social, los centros educativos y las universidades constituyen una fuente de recursos, iniciativas y experiencias que deben ser incorporados a las políticas sociales. La apertura de espacios de retroalimentación de los programas sociales, los consejos de planeación con participación social en los estados y municipios, los seminarios y eventos de diálogo y corresponsabilidad constituirán oportunidades y mecanismos importantes para articular las iniciativas de estos actores de la sociedad civil en las políticas sociales.

Se establecerá un fondo específico para apoyar los proyectos de organizaciones sociales en un esquema creativo de coinversión de recursos.

Se establecerá un fondo específico para apoyar los proyectos de organizaciones sociales en un esquema creativo de coinversión de recursos propios, y de terceros junto con recursos gubernamentales. Se buscará ampliar los recursos y la cobertura de mecanismos de coinversión, promoviendo la incorporación y la participación de los gobiernos estatales, de los gobiernos municipales con disposición y capacidad para ello, de organismos internacionales y de potenciales donantes nacionales.

■ Evaluación de proyectos de organizaciones de la sociedad civil

El Programa de Coinversión Social tiene como objetivo impulsar el desarrollo de los grupos de población que viven en condiciones de pobreza extrema, contando para ello con el apoyo estratégico de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales participan en el programa orientando sus acciones hacia siete áreas sustantivas: generación de condiciones para el desarrollo integral comunitario; mejoramiento de la educación cívica; procuración de asistencia social; apoyo a los servicios educativos; promoción y desarrollo cultural; apoyo en la atención a la salud; investigación científica y tecnológica aplicada.

La participación de las organizaciones se lleva a cabo en un marco de promoción de la equidad, en el que se garantiza el acceso y ejercicio pleno de los derechos sociales y se busca el mayor beneficio para los grupos de población o comunidades en condiciones de pobreza extrema y/o desventaja social, especialmente de los menores, las mujeres, los indígenas, la población migrante, los adultos en plenitud y personas con discapacidad y/o problemas de salud.

En los proyectos de coinversión social la participación de las organizaciones de la sociedad civil, se lleva a cabo mediante la presentación de alternativas innovadoras de apoyo a la política social, orientadas a apoyar a los grupos de población con menores recursos.

Para darle una mayor transparencia al proceso de evaluación de los proyectos presentados por las organizaciones, se involucra activamente a las mismas en las tareas de dictaminación. Para contar con elementos objetivos que sustenten la adecuada selección de los proyectos que serán apoyados, este proceso se realiza mediante la instalación de una Comisión Dictaminadora, en la que participa un representante de la organización, un representante del Instituto Nacional de Desarrollo Social y un representante de alguna institución académica de reconocido prestigio.

Para ello, se impulsarán mecanismos y espacios de concertación, plurales y representativos, con claro arraigo local y comunitario, que posibiliten la sinergia de esfuerzos en la captación de recursos y en su aplicación efectiva a proyectos con alto impacto.

Asimismo, se reforzarán en la base las alianzas y concertaciones necesarias para que se produzca una coordinación y complementación efectiva entre los municipios, las organizaciones sociales populares, las organizaciones de la sociedad civil, los proyectos de extensión e investigación universitarios y otros actores comprometidos con el desarrollo y la superación de la pobreza. Se destinarán fondos de coinversión y de capital semilla a estas iniciativas comunitarias con participación de diversos actores, así como para el apoyo para la capacitación, la asesoría y la asistencia técnica para dar consistencia y viabilidad a estos proyectos.

9.2 Fomentar el desarrollo de las capacidades de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción del desarrollo

El desarrollo de capacidades es un instrumento indispensable para la participación social en las políticas públicas. Se requiere de una visión integral para incorporar este elemento como un componente permanente y específico de los programas sociales. Se trata de ampliar el campo de decisiones, las habilidades, las aptitudes y en general, las competencias de las personas y los colectivos para ser actores de los programas y rebasar la condición de beneficiarios pasivos.

El proceso implicará habilitar espacios y tiempos para que las personas y las organizaciones participen en el diseño, en la evaluación y en las diversas fases de implementación de los programas, con información, asesoría y capacitación adecuadas y crecientes.

En este campo ocupará un lugar estratégico el desarrollo institucional municipal para la gestión del desarrollo social. Por ser la instancia de gobierno más cercana a la población y la autoridad con más contacto y cercanía a las necesidades e iniciativas de las comunidades, los ayuntamientos requieren capacidades para dar respuesta, encauzar y facilitar los procesos de desarrollo social y, en general, las iniciativas de la población para mejorar sus condiciones de vida.

La formación de promotores del desarrollo social, con capacidades de liderazgo democrático e incluyente, con habilidades de comunicación, análisis y diseño de proyectos, con actitudes de servicio y responsabilidad y con acceso a espacios y medios de información e interacción con los responsables de los programas sociales será también una tarea estratégica para multiplicar el impacto de las acciones de superación de la pobreza.

9.3 Promover una cultura de responsabilidad social

La tarea del desarrollo social no es exclusiva del gobierno. La participación social es imprescindible para alcanzar resultados en la superación de la pobreza y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en condición de pobreza.

Se habilitarán espacios y tiempos para que las personas y las organizaciones participen en el diseño, en la evaluación y en las diversas fases de implementación de los programas.

La participación social es imprescindible para alcanzar resultados en la superación de la pobreza y para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en condición de pobreza.

El protagonista principal de esa tarea lo constituye la población misma. Sin la disposición y la iniciativa de las personas que viven en condición de pobreza, aún los mejores programas se verían imposibilitados para alcanzar resultados. Se fortalecerán los esquemas de capacitación y para promover la responsabilidad social de las personas, las familias y las comunidades marginadas, que se expresa en su disposición de participación y su interés por exigir y hacer valer sus derechos, asumir sus obligaciones y contribuir con responsabilidad al éxito de los programas y su mejoramiento continuo.

Asimismo, el conjunto de la sociedad, desde sus diversas expresiones institucionales, profesionales y culturales, tendrá la oportunidad de contar con un espacio y podrá asumir una responsabilidad en el desarrollo social. Cada ciudadano y ciudadana podrá donar talento, tiempo y recursos al desarrollo social. Los centros escolares y las universidades tendrán una función especial: en sus actividades de docencia, para generar conocimiento y conciencia ciudadana y social; en sus actividades de investigación, para generar conocimiento y tecnología necesarios para proyectos y programas sociales; y en sus actividades de extensión y servicio social, para que los jóvenes participen directamente con las comunidades más marginadas en proyectos específicos de superación de la pobreza.

Las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar especial en las tareas del desarrollo social, y se favorecerá la creación de espacios para compartir la experiencia acumulada, su capacidad técnica y su inserción en las comunidades. Se apoyará mediante convenios y acciones de concertación, que las empresas, las cámaras y las organizaciones privadas generen una nueva conciencia de responsabilidad social, promoviendo una nueva relación con su entorno, con sus trabajadores y empleados, con sus clientes y proveedores. También se buscará que estas organizaciones por diversos medios puedan aportar recursos para acciones destinadas a la superación de la pobreza. Los líderes de opinión y los medios de comunicación desde su propio espacio, como voz crítica y propositiva, y como formadores de opinión pública, pueden contribuir a la nueva cultura de responsabilidad social y al fomento de los valores de la solidaridad, y el interés por los demás.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Establecer 3 500 Convenios de Coinversión Social con organizaciones de la sociedad civil.
- ▶ Apoyar 2 000 proyectos de desarrollo social y humano de organizaciones de la sociedad civil.
- ▶ Difundir las mejores prácticas de organizaciones de la sociedad civil para que sean aplicadas por otras organizaciones con vocación similar, mediante un evento mensual.
- ▶ Capacitar a las promotoras voluntarias de Progresá para que ejerzan un liderazgo responsable para el desarrollo de sus comunidades.

Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación

Estrategia 10.

La investigación y la evaluación son instrumentos que fortalecen las capacidades institucionales para impulsar las transformaciones que la sociedad demandó en el proceso de planeación participativa. La investigación en materia social es una herramienta básica para mejorar el diseño de los programas y elevar su eficiencia e impacto. Sin embargo, se trata de una tarea compleja que requiere de la concurrencia de las instituciones de gobierno, de las comunidades, la academia, las organizaciones de la sociedad y del sector privado, para generar propuestas que permitan mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente de aquellos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

La evaluación es un instrumento promotor del cambio en las políticas públicas. Los recientes esfuerzos de evaluación de programas sociales demuestran que es fundamental saber lo que sucede en la realidad con la aplicación de los programas, sus resultados, el ejercicio del gasto y la orientación de los recursos, los efectos no previstos (positivos o negativos) que se presentan, la utilidad de los procesos y la percepción que tienen los beneficiarios de la gestión gubernamental.

La evaluación es un instrumento promotor del cambio en las políticas públicas.

La evaluación integral debe ser concebida en forma dinámica, de manera que permita la medición de resultados e impactos en el corto, mediano y largo plazos. Esta práctica permitirá introducir procesos de mejora continua en los programas, corregir posibles desviaciones, crear nuevos programas y, al mismo tiempo, respaldar el ejercicio permanente de rendición de cuentas. Se trata de que toda evaluación, dictamen y modificación de las políticas y acciones de desarrollo social y humano tenga un sustento real en la evidencia y la evaluación.

La evaluación que se busca trascenderá la mera auditoría contable y administrativa, para abarcar aspectos diversos sobre los resultados de los programas sociales: su cobertura, su calidad, la equidad con que han aportado sus resultados, sus efectos sobre las capacidades individuales y la cohesión social, las consecuencias para el medio ambiente, etc.

En síntesis, se tratará de profundizar en la evaluación de los impactos de los programas sociales y no sólo de los esfuerzos realizados o de los recursos utilizados.

■ Líneas de Acción

10.1 Establecer mecanismos permanentes e institucionales de participación de la sociedad en la evaluación de la política social

Los mecanismos de participación abren espacios de análisis, discusión, concertación y ejecución de acciones de seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social y humano a representantes de los tres órdenes de gobierno, del poder legislativo, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, medios de comunicación, partidos políticos, investigadores, líderes de opinión, estudiantes de

El reto es transparentar el quehacer público, fomentando la participación ciudadana en la evaluación permanente de la política social.

nivel superior y, sobre todo, a los grupos beneficiarios de las obras y acciones de la política social.

De este modo se fortalece el control de los recursos públicos asignados a las políticas sociales, la operación y ejecución de los programas, así como la medición de resultados y el impacto socioeconómico generado en las condiciones de vida de la población que vive hoy en situación de pobreza extrema y marginación. El reto en esta materia es transparentar el quehacer público, fomentando la participación ciudadana en la evaluación permanente de la política social.

Por ello, se promoverá que tanto la población beneficiaria de los programas de desarrollo social y humano como los representantes de los sectores social y privado tengan acceso a la información sobre la aplicación del gasto y al desarrollo y cumplimiento de los objetivos y metas de estos programas, con la finalidad de que toda la sociedad participe en los procesos de rendición de cuentas de la acción gubernamental, y de que la vinculación de los diferentes sectores se refleje en la supervisión y análisis de las políticas sociales.

Entre los mecanismos de participación en materia de evaluación de las políticas sociales se promoverá la celebración de reuniones periódicas de trabajo y de discusión con el poder legislativo, y se llevarán a cabo foros regionales amplios de análisis sobre el desarrollo de las políticas sociales, en los que participarán representantes de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad, partidos políticos y medios de comunicación y los propios beneficiarios, así como la población en general que esté interesada.

Asimismo, se realizarán visitas de supervisión y monitoreo en campo, se aplicarán encuestas de opinión entre los beneficiarios de los programas de desarrollo social y humano para valorar si se sienten satisfechos con las acciones emprendidas; también se suscribirán acuerdos de coordinación con las organizaciones de la sociedad y con instituciones académicas para realizar trabajos con altos niveles de calidad técnica y objetividad, buscando que estos trabajos incluyan otras metodologías que vayan más allá de las encuestas y que tengan participación de la población.

Con estas acciones, los diversos actores sociales y grupos comunitarios participarán en la evaluación de los proyectos ejecutados y el gobierno federal dispondrá de mayores elementos para la reorientación y fortalecimiento de las políticas y estrategias y programas para multiplicar sus alcances y beneficios.

10.2 Impulsar mecanismos continuos de evaluación

La evaluación integral constituye un elemento fundamental para orientar adecuadamente las políticas sociales y de superación de la pobreza, así como de sus programas específicos, ya que interviene desde su diseño, en el proceso de operación y al final de su aplicación. Esto le permite ofrecer elementos sustentados para la toma de decisiones que coadyuven a un aumento constante del nivel de vida de la población, en particular de la que vive en condiciones de pobreza y marginación.

La evaluación también contribuye a la rendición de cuentas con transparencia e imparcialidad acerca del desempeño público. En este sentido, es un elemento activo de planeación y un proceso integral compuesto por diversas modalidades como son el

diagnóstico, el seguimiento, los resultados, la gestión, el impacto y la participación. La visión integral que proporciona la evaluación, permite medir el desempeño, la efectividad de los programas y su complementariedad.

Es necesario diseñar y aplicar un Sistema de Información para la Evaluación que genere elementos de calidad para medir el desempeño y los resultados de las estrategias de política social y superación de la pobreza, así como de sus programas y acciones específicos, en el contexto dinámico del desarrollo del país. Se propone avanzar en el fortalecimiento de los aspectos normativos en materia de evaluación y la definición de indicadores para determinar los alcances de la política social de superación de la pobreza y la marginación. También se buscará contar con los indicadores de impacto, resultados y gestión de los programas. Este conjunto de indicadores será revisado periódicamente para su eventual redefinición y adecuación.

Este esquema permitirá conocer el grado de atención de la demanda ciudadana, la capacidad de respuesta de la oferta institucional, y la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas. El reto básico es que la evaluación constituya un factor determinante en la definición y en la aplicación de las acciones de desarrollo social y superación de la pobreza y la marginación.

Es necesario diseñar y aplicar un Sistema de Información para la Evaluación que genere elementos para medir el desempeño y los resultados de las estrategias de política social.

10.3 Impulsar proyectos de investigación en materia de desarrollo social

El desarrollo científico y tecnológico es un poderoso motor del cambio social y del progreso económico. Por ello, la generación y aplicación de conocimientos para resolver los problemas de bienestar social se convierte en una prioridad, en especial ante el complejo fenómeno de la pobreza.

Hasta ahora la investigación social no ha logrado vincularse eficazmente a los espacios de decisión sobre pobreza y marginación. Para lograr este nexo, se requiere la integración de grupos interdisciplinarios comprometidos con el cambio y la realización de trabajos sistemáticos que estudien los fenómenos sociales en las diferentes regiones del país, que aporten conocimientos aplicables a las acciones programáticas que permitan avanzar en el incremento de la calidad de vida de las personas. Es necesario impulsar mecanismos de vinculación y concertación con dependencias e instancias de los diversos órdenes de gobierno, con instituciones educativas y de investigación, públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, con el fin de desarrollar en forma conjunta proyectos que contribuyan a elevar la calidad, eficiencia y efectividad de los programas.

Se busca generar información objetiva y rigurosa para la toma de decisiones. De este modo, la estrategia buscará impulsar la generación de proyectos de investigación sobre pobreza, marginación, equidad, igualdad, discriminación, descentralización y focalización, entre otros temas, además de los programas específicos. Asimismo, promoverá la utilización de encuestas e investigaciones de campo testimoniales realizadas por equipos interdisciplinarios, para detectar insuficiencias y proponer los cambios necesarios para el cumplimiento de los objetivos propuestos. La investigación en programas sociales deberá estar respaldada con el acceso y aprovechamiento de las más avanzadas metodologías y recursos tecnológicos.

Se busca generar información objetiva y rigurosa para la toma de decisiones.

Se creará un Fondo Sectorial en colaboración con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a través del cual se promoverá la obtención de información científica, sólida y rigurosa, que sustente las decisiones de gobierno y de los distintos sectores de la sociedad, relacionadas con el desarrollo social, así como, para contribuir al avance del conocimiento científico y técnico en las disciplinas y temas vinculados con el desarrollo social y su gestión.

El Fondo apoyará proyectos de investigación, atenderá necesidades de formación de capital humano en las áreas científicas y tecnológicas que requiera el sector, impulsará la formación de recursos humanos y fortalecerá la infraestructura científica y tecnológica en materia de desarrollo social.

Para propiciar la discusión sobre aspectos específicos de relevancia en las tareas de superación de la pobreza, se convocará semestralmente a talleres de expertos, y se recogerán en estas reuniones los más avanzados conocimientos sobre el tema. Adicionalmente, se impulsarán concursos de investigaciones realizadas por estudiantes universitarios sobre la situación de pobreza y la marginación para alentar que cada vez más jóvenes aporten sus ideas y nuevos conocimientos a la comprensión y propuestas de soluciones sobre el tema.

10.4 Integración de un Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza

El análisis y la medición del fenómeno de la pobreza son tareas complejas que requieren de la aplicación de metodologías y técnicas especializadas. Por ello, se coordinará la integración del Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza. Este comité estará integrado por especialistas en el tema, principalmente del sector académico, para ayudar en la definición de la metodología que se utilizará para la medición de esta situación social en México. La función principal del Comité, que operará como instancia autónoma, será la de asesorar de manera continua en la medición del nivel de pobreza en México, sus causas de variación, así como en la evaluación del impacto que tienen los programas de desarrollo social, generando un reporte anual de la situación de la pobreza y los cambios en ésta.

Se coordinará la integración del Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza, que operará como instancia autónoma.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Implementar el Sistema de Información para la Evaluación y difundir un reporte anual.
- ▶ Establecer e instrumentar la evaluación integral en sus diversas modalidades en los programas para superación de la pobreza y la marginación.
- ▶ Establecer un conjunto de indicadores, dar seguimiento y difundir sus resultados.
- ▶ Establecer el Fondo Sectorial para la Investigación en Desarrollo Social.
- ▶ Publicar en forma anual un Reporte de la Situación de la Pobreza en México.
- ▶ Impulsar anualmente al menos 10 proyectos de investigación en materia de desarrollo social.

Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social

Estrategia 11.

Resulta imprescindible fortalecer un marco institucional de las políticas sociales con objetivos sociales estratégicos; es decir, promover el andamiaje institucional y legal para su segura y continua aplicación. Dar solidez a nuevos lineamientos institucionales para la política social facilitará la implementación eficaz, eficiente y equitativa de las políticas y los programas. De este modo, se contribuirá al desarrollo de las capacidades institucionales y marcos de trabajo gubernamentales y no gubernamentales para favorecer una responsabilidad compartida con respecto a las políticas de los sectores sociales.

Estos cambios entrañan una profunda redefinición de los papeles y responsabilidades del gobierno federal, los gobiernos locales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad, las estructuras de liderazgo tradicional, las organizaciones comunitarias y los núcleos familiares, en el diseño, puesta en práctica, financiamiento, realización y evaluación de las políticas sociales.

Abordar con efectividad el desafío de la superación de la pobreza, implica impulsar un esquema de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno. El instrumento imprescindible y adecuado es el federalismo, como forma de organización que se sustenta en la coexistencia de gobiernos locales autónomos, libres y soberanos con facultades específicas. Por ello, la actual administración alentará la participación activa de los tres órdenes de gobierno en las tareas de definición e implementación de las políticas públicas de desarrollo social, y trabajará para aumentar la capacidad técnica de los servidores públicos locales, fomentando la estrecha participación de los comités estatales y municipales en la planeación.

El diseño de políticas públicas locales que tomen en cuenta la heterogeneidad regional de sus territorios y comunidades, reconocerá la capacidad de autodeterminación y ejecución de sus recursos, y los habilitará para que sean los principales promotores de su propio desarrollo social. La consolidación del federalismo en materia social implica la redistribución de atribuciones, funciones y recursos a estados y municipios, así como el perfeccionamiento de la rendición de cuentas. Lo anterior implica un ejercicio responsable y subsidiario del gasto social; también representa la transferencia de capacidades a los estados y municipios. Esta administración reconoce que el auténtico federalismo se aplica en los dos sentidos, con el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de cada orden gubernamental.

Dar solidez a nuevos lineamientos institucionales para la política social facilitará la implementación eficaz, eficiente y equitativa de las políticas sociales.

■ Líneas de Acción

11.1 Impulsar consensos que sienten las bases de una política de Estado para la superación de la pobreza

Se impulsará la construcción de consensos que sienten las bases para el desarrollo de una política de Estado para la superación de la pobreza.

Se impulsará la construcción de consensos que sienten las bases para el desarrollo de una Política de Estado para la superación de la pobreza. Se introducirá en el debate público el tema con seriedad, incorporando al poder legislativo, a los tres órdenes de gobierno, dirigentes políticos, líderes sociales, personalidades académicas y representantes de las regiones. Se favorecerá el logro de criterios comunes y se trazará una agenda legislativa y de carácter institucional, para lograr continuidad y mejor financiamiento de las acciones.

11.2 Impulsar la capacitación y asesoría para el desarrollo de la gestión pública en materia de desarrollo social

Uno de los principales requerimientos para alcanzar un auténtico federalismo es la capacitación administrativa y de gestión en los municipios, para romper con las inercias centralistas, tutelajes, indiferencias, y paternalismos mal entendidos. Se buscará dotar de mayor institucionalidad a la política social y de desarrollo humano mediante la capacitación. Esta tarea consistirá en un proceso de continuos esfuerzos por aprovechar experiencias, multiplicar el conocimiento y ampliar las destrezas, para detonar un servicio público más comprometido con la calidad de sus acciones. La capacitación se llevará a cabo con la finalidad de fortalecer el propio desarrollo institucional municipal, entendido éste como el incremento de las capacidades de gobierno, tanto operativas como administrativas y financieras, que permitan a las autoridades municipales ofrecer más y mejores servicios en el campo de la política social.

La capacitación y asesoría se realizará en coordinación con otras dependencias, instituciones, organizaciones de la sociedad e iniciativa privada, con las cuales se establecerán convenios de colaboración en materia de capacitación y asesoría técnica. El propósito será consolidar la formación de servidores públicos especializados en el ámbito local, que permita consolidar las estructuras administrativas municipales y otorgar certidumbre a los trabajadores que en ellas laboran.

11.3 Promover una adecuada coordinación con estados y municipios para el desarrollo de las políticas sociales

Los procesos detonados por las nuevas relaciones entre la federación, los estados y municipios requiere del diseño de ideas innovadoras para su fortalecimiento, con el claro objetivo de hacer converger los esfuerzos hacia donde más se necesitan.

La coordinación con estados y municipios es indispensable para que los recursos concurren de manera efectiva en la formación de capital físico y humano; esa coordinación, además, permite:

- ▶ Evitar la dispersión de los recursos.
- ▶ Eliminar las duplicidades.
- ▶ Facilitar la instrumentación, operación y evaluación de los programas, proyectos y acciones implementados por la política social.
- ▶ Mejorar la distribución de los recursos.
- ▶ Diseñar estrategias locales y regionales de cooperación entre federación, estados y municipios.

Se promoverá la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Social, el cual estará conformado por la Secretaría de Desarrollo Social y los responsables de la política social en las entidades federativas. Este Consejo será el conducto a través del cual se proporcionarán lineamientos sobre los mecanismos de distribución de los recursos, el diseño de los programas, los contenidos de las reglas de operación y los indicadores de evaluación para la superación de la pobreza.

Se promoverá la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Social.

11.4 Impulsar mecanismos para una asignación equitativa de los recursos entre estados, municipios y regiones

Los actuales mecanismos de distribución de recursos destinados prioritariamente a la infraestructura básica presentan desequilibrios entre estados y municipios, propiciando inequidades con los municipios que requieren de mayores apoyos y favoreciendo a otros por fórmulas que en su momento cumplieron objetivos coyunturales.

Se promoverá el rediseño de los mecanismos de distribución de recursos hacia los estados y municipios, por medio de la aplicación de fórmulas diferenciadas y mediante la utilización de variables específicas destinadas a temas concretos, con reglas de operación específicas, ejercicio descentralizado del gasto, incentivos e indicadores anuales de evaluación.

Para ello, se propondrán nuevas fórmulas de distribución del presupuesto en materia social para los estados y municipios, las cuales serán trabajadas y concertadas para no afectar a ningún orden de gobierno respecto a la asignación de recursos que anteriormente recibían. El propósito será contar paulatinamente con mecanismos de distribución equilibrados con fondos descentralizados e indicadores eficientes en materia de desarrollo social.

11.5 Consolidar fondos para el fortalecimiento de las acciones de superación de la pobreza en el marco del federalismo

Para apoyar el diseño conjunto de estrategias propias de superación de la pobreza con los estados, se contará con recursos federales descentralizados que anualmente se distribuirán mediante convenios. Estos fondos tendrán una nueva conformación transparente, cuyo mecanismo de distribución será público. De esta manera se evitará, que la asignación de los montos a cada entidad federativa se realice de modo discrecional. Gradualmente este fondo contará con incentivos adicionales en función de los impactos que se vayan alcanzando.

Se apoyará el diseño conjunto de estrategias propias de superación de la pobreza con los estados.

Los fondos contarán con alternativas de programas, con el fin de que cada gobierno estatal diseñe el tipo de estrategias que requiera para su entidad en materia de superación de la pobreza, incluidos proyectos que presenten las autoridades estatales para su valoración. Con esto se descentralizarán recursos, atribuciones y se fortalecerá el federalismo. Adicionalmente, se irán reduciendo aquellos programas globales que se aplican de manera similar en todos los estados de la República, los cuales no han tenido resultados específicos en la superación de la pobreza.

Con el fin de medir los avances de las políticas públicas en materia de superación de la pobreza, se pondrá en marcha un sistema de indicadores dirigidos explícitamente a evaluar los impactos sociales en las poblaciones beneficiarias. Con este sistema, se conocerán los avances concretos anuales que cada gobierno estatal alcance, mediante la aplicación de sus acciones públicas descentralizadas. Estos indicadores se establecerán de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Desarrollo Social, y sus resultados se publicarán anualmente.

11.6 Impulsar una Ley de Desarrollo Social

Se impulsará un marco regulatorio eficiente y eficaz de promoción del desarrollo social, con carácter subsidiario y de promoción a toda aquella actividad encaminada a la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad social. Ello permitirá contar con un marco de largo plazo indispensable en las tareas del desarrollo social. Sobre todo, será la base para una política de estado en materia de superación de la pobreza, que dé continuidad y permanencia a las acciones y programas, sin clientelismos, sesgos o variaciones partidistas coyunturales.

Se establecerá una sistemática coordinación con el Poder Legislativo para la formulación de una iniciativa de Ley de Desarrollo Social que verdaderamente refleje las necesidades de los grupos más vulnerables, marginados y pobres del país. Se promoverá la participación de toda la sociedad, en especial, de los grupos en condición de pobreza, para el desarrollo de dicha Ley.

11.7 Fortalecer la coordinación interinstitucional

La ausencia de una efectiva articulación de acciones contra la pobreza redundará en la dispersión de esfuerzos y en una ausencia de efectividad de los programas sociales. Para evitar esto, los distintos programas que se aplican deberán actuar en estrecha coordinación, y con una óptica de complementariedad institucional. En este contexto, la acción gubernamental debe estar fundamentada en bases de colaboración y coordinación intersecretarial, en las que se expresen los compromisos de cada dependencia para impulsar estrategias cuyas metas sean la superación de la pobreza.

Una tarea inmediata será la conformación de grupos técnicos de trabajo que diseñen las estrategias, establezcan los grados de participación, los compromisos y recursos de inversión con los que habrán de participar. La adecuada coordinación interinstitucional, requiere avanzar en la consolidación de un reporte anual de los recursos presupuestales destinados a la superación de la pobreza, con un enfoque de integralidad

y de territorio, que comparta una visión común de los problemas y necesidades que enfrentan las distintas regiones y comunidades. Para lograr lo anterior, la acción de la política social debe realizarse bajo la definición de espacios geográficos de coincidencia y coordinación que permitan potenciar los impactos y eficientar los recursos.

11.8 Consolidar el trabajo con el Consejo Consultivo Ciudadano

El Consejo Consultivo Ciudadano es el órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana y de carácter democrático y plural, que tiene por objeto consensar, proponer y evaluar programas, estrategias, acciones e inversiones para el cumplimiento de las políticas nacionales de desarrollo social.

Se presentarán informes periódicos sobre el avance de este Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo* al Consejo Consultivo Ciudadano. Las recomendaciones y observaciones que se hagan sobre estos informes en las mesas de trabajo serán fundamentales para una mejor orientación y desempeño de la política social y de desarrollo humano.

El Consejo Consultivo Ciudadano es el órgano consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana y de carácter democrático y plural, que tiene por objeto consensar, proponer y evaluar programas, estrategias, acciones e inversiones para el cumplimiento de las políticas nacionales de desarrollo social.

11.9 Integrar un padrón único de beneficiarios de los distintos programas sociales

La experiencia demuestra que han sido muchas las acciones instrumentadas para brindar atención a los más necesitados. Desafortunadamente, no siempre los resultados han sido óptimos. Los esfuerzos suelen concentrarse en determinadas regiones e, incluso, hogares, lo que se traduce en una cobertura inadecuada de la acción social para amplias capas de la población. En este mismo contexto, la reproducción de esfuerzos similares por parte de distintas dependencias amplía el costo de oportunidad de las acciones.

Para que las acciones resulten efectivas, una tarea prioritaria consiste en integrar un padrón único que permita apreciar los alcances y beneficios de los distintos programas, para evitar la duplicidad de los apoyos de programas con objetivos similares en los mismos hogares, y privilegiar la confluencia de acciones integrales.

El padrón único de beneficiarios aportará información estratégica para la identificación de familias en condición de pobreza, como soporte para la definición de la población objetivo de los distintos programas sociales del gobierno federal y de los estados, como apoyo para la planeación de cobertura, con base en las características particulares de cada región, las necesidades de la población y en observancia de los objetivos de cada programa.

Se integrará un padrón único que permita apreciar los alcances y beneficios de los distintos programas, para evitar la duplicidad de los apoyos de programas con objetivos similares en los mismos hogares, y privilegiar la confluencia de acciones integrales.

11.10 Impulsar un programa de capacitación continua para los trabajadores del área de desarrollo social

Los cambios que requiere el país en materia de política social, implican que los servidores públicos del área de desarrollo social cuenten con una preparación y actualización continua, que impulse la profesionalización, el desarrollo de las habilidades, conocimientos, experiencia, actitudes y que les proporcione elementos que les per-

mitan mejorar las actividades encomendadas y acceder a mejores oportunidades de empleo e ingreso. Por ello es necesario impulsar un sistema de capacitación permanente en todos los ámbitos del desarrollo social.

La disponibilidad de recursos, la incorporación del sector académico y el desarrollo de programas acordes con la dinámica de las políticas de desarrollo social representan los retos y desafíos fundamentales. La capacitación deberá, además de generar conocimientos y destrezas para la función pública, transmitir el compromiso y el amor por México. La capacitación es un medio y no un fin en sí misma, y debe incluir a todos los servidores públicos, ser permanente, y formar parte integral de las acciones y los procesos de trabajo para el desarrollo personal y profesional. Como una primera actividad se requiere detectar las necesidades de capacitación de las diferentes áreas, para posteriormente diseñar un esquema integral de atención a las necesidades institucionales.

Un tema central es la formación de capacitadores, la cual estará orientada a servidores públicos de los gobiernos federal, estatales y municipales, para que cuenten con los elementos suficientes que les permitan, a su vez, desarrollar acciones de formación en su entorno laboral. Esto permitirá multiplicar los beneficios y homogeneizar criterios y conocimientos en torno a la promoción del desarrollo social.

Metas 2001 - 2006

- ▶ Impulsar los consensos para el establecimiento de una política de Estado para la superación de la pobreza.
- ▶ Contar para el año 2002 con un sistema de evaluación de las acciones de desarrollo social en estados y municipios.
- ▶ Brindar capacitación para la gestión gubernamental a 1800 municipios.
- ▶ Constituir el Consejo Nacional de Desarrollo Social.
- ▶ Establecer mecanismos de coordinación con el Poder Legislativo para la formulación de una Ley de Desarrollo Social e instrumentos jurídicos relacionados.
- ▶ Consolidar el reporte anual de los recursos presupuestales de los diversos sectores dirigidos a las microrregiones de muy alta marginación.
- ▶ Presentar informes trimestrales sobre el avance del Programa Nacional de Desarrollo Social al Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social y recabar sus recomendaciones.
- ▶ Instaurar el Seminario de Actualización Continua en Política Social para servidores públicos.
- ▶ Integrar y actualizar permanentemente el padrón único de beneficiarios de los programas sociales.