

# Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006

■ Resumen Ejecutivo ■



## Superación de la pobreza: una tarea Contigo

OPORTUNIDAD / CAPACIDAD / SEGURIDAD / PATRIMONIO / EQUIDAD

## Secretaría de Desarrollo Social

Lic. Josefina Vázquez Mota  
Secretaria del Ramo

Lic. Antonio Sánchez Díaz de Rivera  
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano

Arq. Santiago Antón Gracia  
Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio

Ing. Gonzalo E. Robles Valdés  
Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación

Ing. Alberto Mulás Alonso  
Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda

Lic. Octavio Aguilar Valenzuela  
Oficial Mayor

Lic. Julio Castellanos Ramírez  
Jefe de la Unidad de Coordinación de Delegaciones

Lic. Rafael Domínguez Morfín  
Jefe de la Unidad de Coordinación Sectorial

Sr. Rodolfo Guzmán García  
Jefe de la Unidad de Comunicación Social

Lic. Rogelio Gómez Hermsillo  
Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación

Dra. Cecilia Loría Saviñón  
Directora General del Instituto Nacional de Desarrollo Social

Programa Nacional de Desarrollo Social **2001-2006**

Primera edición, 2001

D.R. © Secretaría de Desarrollo Social  
Constituyentes # 947  
01110, México, D.F.

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

La información de esta publicación se puede obtener como documento PDF en la página de Internet de la Secretaría de Desarrollo Social: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

### *Símbolo del Quinto Sol para Programas de la Secretaría de Desarrollo Social*

Los mexica eran el pueblo del Sol, ya que el Sol era su deidad principal.

Esos azteca-mexica de habla náhuatl ascendieron de humildes orígenes a la posición dominante en el antiguo México.

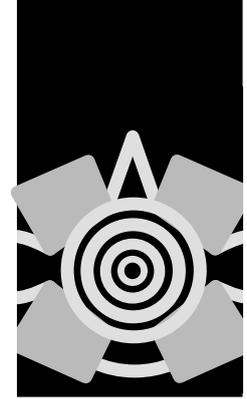
Los aztecas, los mejores escultores en piedra después de los olmecas, dejaron imágenes de sus dioses que asombran no solo por su maestría escultórica, sino por sus conceptos simbólicos, como la Piedra del Sol o Calendario Azteca, mismo que hemos tomado con un nuevo significado.

México-Tenochtitlán se dividía en cuatro grandes sectores, probablemente simbólicos de las cuatro direcciones del mundo, con el centro ceremonial como corazón de la quinta dirección. En la antigua Mesoamérica se creía que el centro unía el firmamento y la tierra. La razón de ese trazado puede remontarse a la creación del Quinto Sol o Mundo de Teotihuacan, cuando los dioses miraron en diferentes direcciones para ver por dónde se levantaría el nuevo sol.

El Quinto Sol y el porvenir van de la mano, de ahí que se justifique su utilización, toda vez que se han agregado elementos gráficos modernos. Se incorporan los colores primarios (amarillo, verde, rojo y azul) para una mejor identificación visual, en el lugar de los soles anteriores, y al centro, el motivo de cada programa: superación de la pobreza, vivienda y desarrollo urbano y ordenación del territorio, donde antiguamente se unía el firmamento y la tierra. El Quinto Sol es ahora origen y nuevo rumbo.

Hemos unido así en un símbolo aspectos fundamentales: modernidad, solidez, color, dirección, identidad nacional, presente, pasado y futuro.

# Introducción



México es un país que cuenta con grandes recursos y potencialidades. A lo largo de sus casi dos millones de kilómetros cuadrados de superficie, más de 100 millones de mexicanas y mexicanos despliegan infinidad de actividades económicas, políticas, sociales y culturales que enriquecen a la Nación.

Toda esta población merece contar con la capacidad y las oportunidades para desarrollarse y alcanzar mejores condiciones de vida, con equidad. Todos ellos aspiran a disfrutar un clima de justicia y libertad que les permita realizarse como ciudadanos, familias y comunidades

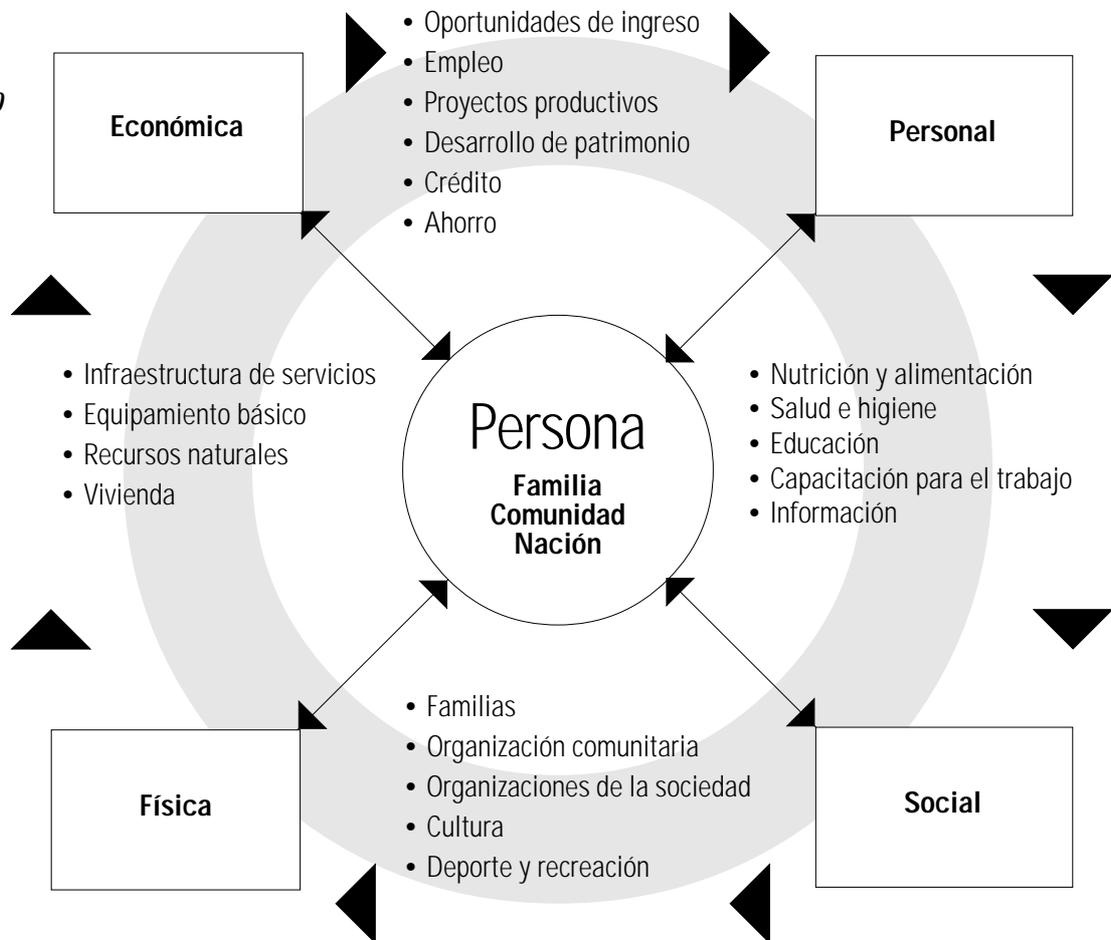
Este anhelo es alcanzable, pese a que en México coexisten una pobreza extendida y profunda con el progreso acelerado y el desarrollo. En todos los ámbitos del acontecer nacional, el país presenta un mosaico de contrastantes realidades; de ahí que una prioridad del Gobierno de la República sea impulsar una política social de, con y para los pobres, que fundamente las bases para un auténtico desarrollo humano, económico y social sostenido, que incluya a toda la población, y la haga partícipe y corresponsable de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo equitativo que reduzca las diferencias económicas, sociales y territoriales.

El desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades. El desarrollo debe orientarse a expandir las opciones que tiene la gente para desarrollar sus vidas:

1. El desarrollo humano pone a las personas en el centro de la atención.
2. El propósito del desarrollo humano es expandir las opciones de las personas, no sólo su ingreso.
3. El desarrollo humano se preocupa por construir capacidades humanas y por ofrecer posibilidades de que las personas usen dichas capacidades plenamente.
4. El crecimiento económico es esencial, pero debe prestar atención a la calidad de vida de las personas.

Enfrentar el reto del desarrollo humano es una tarea de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad. La profundidad de las diferencias, la magnitud de los rezagos y la heterogeneidad territorial obligan a asumir un compromiso en el que sociedad y gobierno articulen iniciativas de esfuerzos para superar las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad en las que viven muchos mexicanos.

● *Dimensiones del desarrollo humano*



Tal y como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la complejidad del problema social hace necesario fijar prioridades de la acción pública en un horizonte de largo plazo que dé congruencia a las decisiones e iniciativas que se adopten en el corto plazo. Alcanzar la cobertura total en educación, erradicar el analfabetismo, garantizar la cobertura universal de los servicios de salud, equilibrar el desarrollo económico y social con el respeto y cuidado del medio ambiente, mejorar el nivel de vida y superar la pobreza extrema, son retos que requieren de la aplicación de una política integral de desarrollo social y humano, así como una vigorosa participación de la sociedad.

La Secretaría de Desarrollo Social presenta el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, en que se recogen las inquietudes de la población, especialmente de aquella que padece los mayores rezagos y desventajas. Se trata de una propuesta que reconoce que la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, la seguridad, el impulso para la construcción de un patrimonio, y la equidad, son los elementos esenciales para la construcción de una vía hacia el desarrollo pleno de las personas, las familias, las comunidades y el país.

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 establece los objetivos, los ejes rectores, las estrategias, las líneas de acción, las tareas y metas concretas que guiarán y determinarán las acciones del gobierno federal en política social para superar la pobreza como condición indispensable para lograr el desarrollo integral del país. Estas son realidades que lastiman y agreden a la Nación en su conjunto, y a cada uno y cada una de sus integrantes y comunidades. No existirá un futuro viable para México en el cual la erradicación de la pobreza no esté incluida.

El esfuerzo en materia social que está desplegando este gobierno tiene una meta de corto y mediano plazo que se enfoca a la superación de la pobreza extrema como tarea inmediata e impostergable. Pero también aplica un enfoque multidimensional y de largo plazo que en esencia busca dar a los mexicanos y mexicanas nuevas capacidades y las oportunidades de participar en la construcción de un futuro mejor que les brindará seguridad. Hoy, los ojos del mundo entero se vuelven hacia el desarrollo social como pieza fundamental del desarrollo integral y sostenido al que aspiran las naciones. Si bien es cierto que el crecimiento económico es un requisito indispensable para alcanzar el desarrollo, la experiencia muestra que éste por sí mismo no garantiza el bienestar social. Un desarrollo económico en el que no participan todos los integrantes de la sociedad, pierde su sentido ético y puede ahondar las brechas de desigualdad y convertirse en motor de exclusión social. Se reconoce que el crecimiento económico es una condición insoslayable para la ampliación de las bases materiales del desarrollo, pero no suficiente para alcanzar niveles de bienestar sostenido que incluya a todos los mexicanos.

Por ello es importante que la política de desarrollo social y humano no sea entendida como una política subordinada a la política económica y su coyuntura. El país debe de avanzar en la construcción de una política social de Estado que haga realidad y preserve en todo momento los derechos sociales de los mexicanos sin distinción de sexo, edad, etnia o clase social.

México atraviesa cuatro importantes transiciones –la económica, la social, la demográfica, la política– que representan oportunidades y desafíos para las políticas sociales. Estas transiciones tienen múltiples implicaciones en la medida en que modifican valores, percepciones, motivaciones, conductas y actitudes individuales y colectivas. El riesgo es que también pueden ahondar las desigualdades y crear nuevas vulnerabilidades sociales.

Se asume que la política de desarrollo social abarca a todas y todos los mexicanos, pero debe tener la posibilidad para generar oportunidades y desarrollar capacidades de las personas, familias y comunidades que día a día padecen condiciones de pobreza y marginación. Por ello, se requiere de una política de desarrollo social y humano que atienda de manera integral las necesidades de cada mexicano desde la niñez hasta la edad adulta. Se trata de desplegar un conjunto de políticas y acciones que garanticen la cobertura social en cada etapa de curso de vida de las personas y que promuevan la creación de espacios de convivencia y desarrollo, así como de regiones dotadas de los servicios necesarios para que personas y familias vivan en condiciones dignas.

En el marco de una visión de largo plazo, de la mejoría en las condiciones de vida de la población, de la atención a grupos excluidos y marginados, y de la promoción de un desarrollo territorial equilibrado, el Programa de Desarrollo Social 2001-2006, *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, asume como objetivos reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario.

*Contigo* es la manera de hacer política social, en donde la participación de la sociedad, particularmente de la población en condiciones de pobreza, es lo que más cuenta. Se trata de la definición de acciones a partir de los planteamientos de aquellos a quienes se quiere atender. *Contigo* parte de la certeza de que nadie sabe mejor qué es lo que se necesita que las personas y comunidades mismas. *Contigo* es un compromiso con, de y para los pobres, en la que ellos son la solución para muchos de los desafíos que enfrenta el país para lograr un desarrollo humano y económico pleno, sostenible, equitativo y justo.

*Contigo* implica también un pacto de corresponsabilidad que se desea establecer con la sociedad. No expresa voluntades individuales y decisiones centralistas, sino esfuerzos conjuntos en donde las personas son partícipes de su propio desarrollo. *Contigo* propone una estrategia con responsabilidades compartidas y una política social subsidiaria y no asistencialista. Así mismo, propone una política integral en donde el ciudadano tiene acceso a la información que le permite saber con certeza que los recursos públicos se administran con responsabilidad, transparencia y eficiencia.

Los objetivos, estrategias, líneas de acción se basan en las vertientes de **oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad** que resumen los enfoques más importantes para la superación de la pobreza *Contigo*. A través del enfoque multidimensional de la política social se busca corregir brechas injustas entre la población y a la vez reconocer y responder a las diferencias entre las personas, las familias, las comunidades y las regiones.

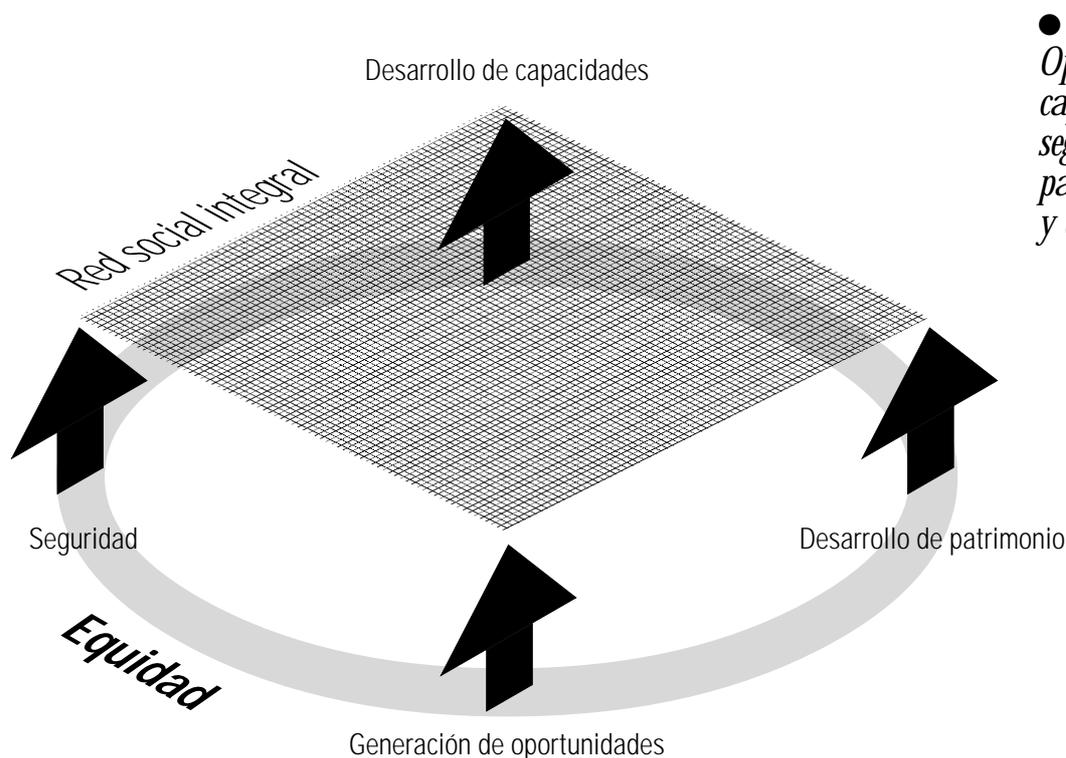
**Oportunidades** para todos implica que todas las mexicanas y mexicanos, sin distinción de ningún tipo, puedan acceder por igual a mejores condiciones de vida a través de su propia iniciativa en un ambiente económico y social propicio para ello.

El desarrollo de **capacidades** supone el aprendizaje y aprovechamiento de habilidades para que las personas y las familias puedan elegir entre opciones de vida, para hacer y para ser. Este concepto a su vez implica que para alcanzar todas sus capacidades, un ser humano debe satisfacer un conjunto de necesidades básicas: estar bien nutrido, gozar de buena salud, tener una vivienda digna, tener la posibilidad de escapar de la morbilidad evitable y de la mortalidad prematura y tener acceso a la educación básica, y gozar de libertades de pensamiento y trabajo, entre otras.

La faceta de **seguridad** apunta a que todos los mexicanos podrán acceder a instituciones sociales, políticas y administrativas ante circunstancias de riesgo que atenten contra su desarrollo humano y social; en particular, podrán contar con protección contra eventos que pueden afectar negativamente sus capacidades o su patrimonio. Además, de ofrecer la *seguridad de respuesta de las instituciones* que garantiza que el gobierno federal tendrá capacidad de atender a la población junto con una red social integradora y flexible. Esta red social debe construir soluciones específicas para las complejas causas y expresiones de la pobreza, considerando la imprescindible necesidad de adaptarse a las diversas dimensiones de la pobreza. Esquemas rígidos tienen poca utilidad para enfrentar los problemas concretos.

La faceta de **patrimonio** básico de los hogares se refiere a la necesidad de reducir la elevada vulnerabilidad de los hogares en pobreza, que se refleja en la falta de una vivienda digna, en la ausencia de *certeza jurídica* de la propiedad de los activos, así como en un escaso acceso a los mecanismos existentes de ahorro. La construcción de un patrimonio es una aspiración para poder contar con bases mínimas para buscar mayor bienestar a través del tiempo.

La **equidad** contempla la reducción de las brechas injustas que dividen a la población, y, a la vez el otorgamiento de un trato que iguale las posibilidades de cada uno de los mexicanos y mexicanas para poder tener una vida digna. Existen sectores más vulnerables de la población que requieren de refuerzos y apoyos que les permitan acceder a un mínimo de oportunidades a las que deben tener acceso todas las personas. Asimismo, se refiere a que sin importar la raza, el sexo, el origen étnico, la condición social o la religión, todos los mexicanos deben tener un trato igual ante la ley, las mismas oportunidades para desarrollarse. El concepto de equidad permite reconocer y responder a las diferencias de cada persona, familia, grupo poblacional y comunidad, al mismo tiempo que busca alcanzar un denominador común que es la superación de la pobreza extrema.



En la medida en que la pobreza tiene causas multidimensionales, su superación requiere de estrategias integrales, cuyo eje debe ser la coordinación de un conjunto amplio de políticas públicas, con objetivos claros e instrumentos complementarios de una red social integral. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social coordina las políticas de superación de la pobreza y la marginación con un enfoque que incorpora la participación del gobierno federal, los gobiernos locales, la comunidad, las familias, diversas organizaciones de la sociedad, el sector privado y la comunidad académica.

Las acciones de política social no pueden concebirse como responsabilidad exclusiva de una sola institución o monopolio del quehacer gubernamental. La magnitud de la tarea rebasa los alcances de la acción de gobierno y de la sociedad por separado. La complejidad del fenómeno de la pobreza implica que el problema sólo puede ser resuelto con la sinergia de iniciativas provenientes de toda la sociedad.

El cambio que hoy se vive en México se expresa también en la renovación institucional y de los procesos sobre los que se desarrollan las estrategias de acción. Implica romper con inercias y esquemas que limitan la capacidad para dar respuesta a los problemas, lo que se traduce en una manera diferente de hacer política: generando nuevas ideas, concibiendo nuevas formas para resolver problemas complejos, escuchando opiniones y aprovechando la voluntad de los grupos de la sociedad que cada vez son más participativos en la toma de decisiones.

El presente y el futuro de la Nación dependen de la participación de todas las personas. De la solución que demos hoy a viejos problemas depende nuestro futuro. El cambio que se experimenta en todas las esferas de la vida nacional presenta una oportunidad única para revertir las dinámicas que han provocado la exclusión social, la pobreza y la marginación, la corrupción y el uso ineficiente de los recursos. En suma, la coyuntura actual nos invita a trabajar juntos para lograr un México justo, con iguales oportunidades para todos y cada uno de los mexicanos y mexicanas.



# I. ¿En dónde estamos?

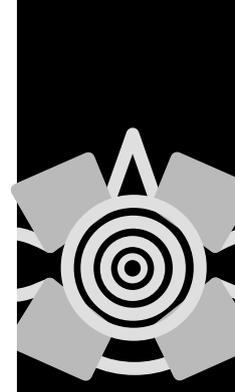
México ha realizado avances considerables en el abatimiento de diversos rezagos sociales. Sin embargo, aún existen ciertos grupos de población que experimentan innumerables carencias, lo que se manifiesta en formas diversas de vulnerabilidad social, precariedad, indefensión, impotencia, inseguridad y exclusión.

Las personas que viven en la pobreza carecen de las libertades de actuar y de elegir. La falta de acceso a una alimentación adecuada, una vivienda digna y a los beneficios que proporcionan la salud y la educación los privan de la calidad de vida a la que todos aspiran. Estas personas enfrentan condiciones de vulnerabilidad extrema con respecto a las enfermedades, los desastres naturales y su entorno económico. En esta situación, su capacidad de influir sobre las decisiones que afectan sus vidas es muy limitada.

La pobreza puede concebirse como la privación de capacidades básicas. A partir de lo que puede ser o hacer una persona se puede establecer el estándar social. Por su parte, el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar y que son considerados indispensables para elegir formas de vida valiosas se les denomina capacidades básicas. Según esta perspectiva, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas para funcionar socialmente. El bienestar percibido y los comportamientos son resultado de las capacidades disponibles y las preferencias individuales, y, por sí mismos, no establecen una situación de pobreza. Ser pobre significa, entonces, que para condiciones sociales y particularidades individuales dadas, los hogares no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para que sus miembros logren desarrollar sus capacidades básicas.

- ▶ Existe un grupo importante de población territorialmente identificado que ha permanecido en el rezago y la marginación.
- ▶ Los hogares con menos ingresos son rurales.
- ▶ Una gran parte de los niños viven en los hogares con menos recursos.
- ▶ La mayoría de los hogares indígenas forman parte del grupo de menores ingresos.
- ▶ Existe una gran polarización en la disponibilidad de servicios y calidad de las viviendas.
- ▶ La desnutrición y las enfermedades infecciosas se concentran en los niños de menores recursos.
- ▶ Las desigualdades en la salud están presentes desde antes del nacimiento.
- ▶ Muchos niños en condición de pobreza que ingresan a la primaria no la terminan.
- ▶ La continuación entre primaria y secundaria es uno de los mayores retos.
- ▶ Mayor escolaridad posibilita mejores oportunidades de ingreso.
- ▶ Las mujeres continúan enfrentando menores oportunidades de trabajo.
- ▶ El desarrollo de las capacidades debe acompañarse con creación de oportunidades.
- ▶ Entre los hogares con menos recursos los adultos mayores tienen que seguir trabajando.
- ▶ Los mecanismos de crédito y ahorro no son accesibles a los hogares con menos recursos.

## II. ¿Qué queremos?



### Visión 2025

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

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

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

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

### Objetivos

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

## 1. Reducir la pobreza extrema

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

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

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

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

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

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

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

## Misión

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

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

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

### ■ Ejes Rectores de la Política Social

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

#### ■ Ejes rectores de la política social

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

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

Para las políticas públicas y para la política social en particular, toda acción y estrategia impulsada tiene que estar sustentada en un enfoque de protección y promoción de los derechos de las personas.

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

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

Es un trabajo conjunto entre la sociedad y el gobierno, a través de acuerdos de coordinación y confluencia de esfuerzos que se reflejen y traduzcan en acciones de estado, y que establezca un vínculo cercano de la sociedad, coherente y no subordinado entre la política social y la política económica, mediante la coordinación interinstitucional sustentada a través de un marco jurídico e institucional para evitar una condición coyuntural de la política social, es decir, es un proceso que involucra a toda la sociedad.

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

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

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

Las tareas de superación de la pobreza y la promoción de equidad no son responsabilidad de un solo sector, sino que por su complejidad y magnitud requieren de la participación de múltiples instituciones. Prácticamente todos los organismos de gobierno pueden y deben hacer algo por los pobres; éste es un ejercicio de determinación y creatividad que debe cristalizar en un efectivo compromiso público, en el cual, incluso instituciones alejadas de la cuestión social, encuentren la oportunidad de contribuir (convirtiéndose en prioridad transversal del ejercicio gubernamental). Una adecuada coordinación de tareas entre el gobierno federal, los estados y los municipios evita el centralismo, el paternalismo, el populismo y el clientelismo social que tanto dañan a las sociedades.

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

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

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

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

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

La familia es la institución social básica. Ha sufrido cambios importantes, como resultado de las grandes transiciones del país en los últimos años. Ocuparse de la familia desde la esfera de las políticas públicas significa reconocer que el mundo doméstico, incluida la división del trabajo y las relaciones familiares de hombres y mujeres y de padres e hijos, se encuentran estrechamente interconectado con otras instituciones sociales, con el marco jurídico y con los servicios públicos que proporciona y regula el estado.

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

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

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

Las desigualdades de oportunidades entre hombres y mujeres interactúan con las inequidades económicas y sociales y se traducen en mayores limitaciones en el acceso de las mujeres a los beneficios de la educación, la capacitación, las oportunidades laborales, a los servicios de salud de calidad y, en general, al goce y a la realización de sus derechos. Es por ello que toda estrategia y norma de las políticas públicas y en especial la política social, debe ser examinado desde una perspectiva de género, para garantizar que en cada una de las acciones se refleje y promueva la prioridad de reducir las brechas que existen entre hombres y mujeres.

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

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

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

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

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

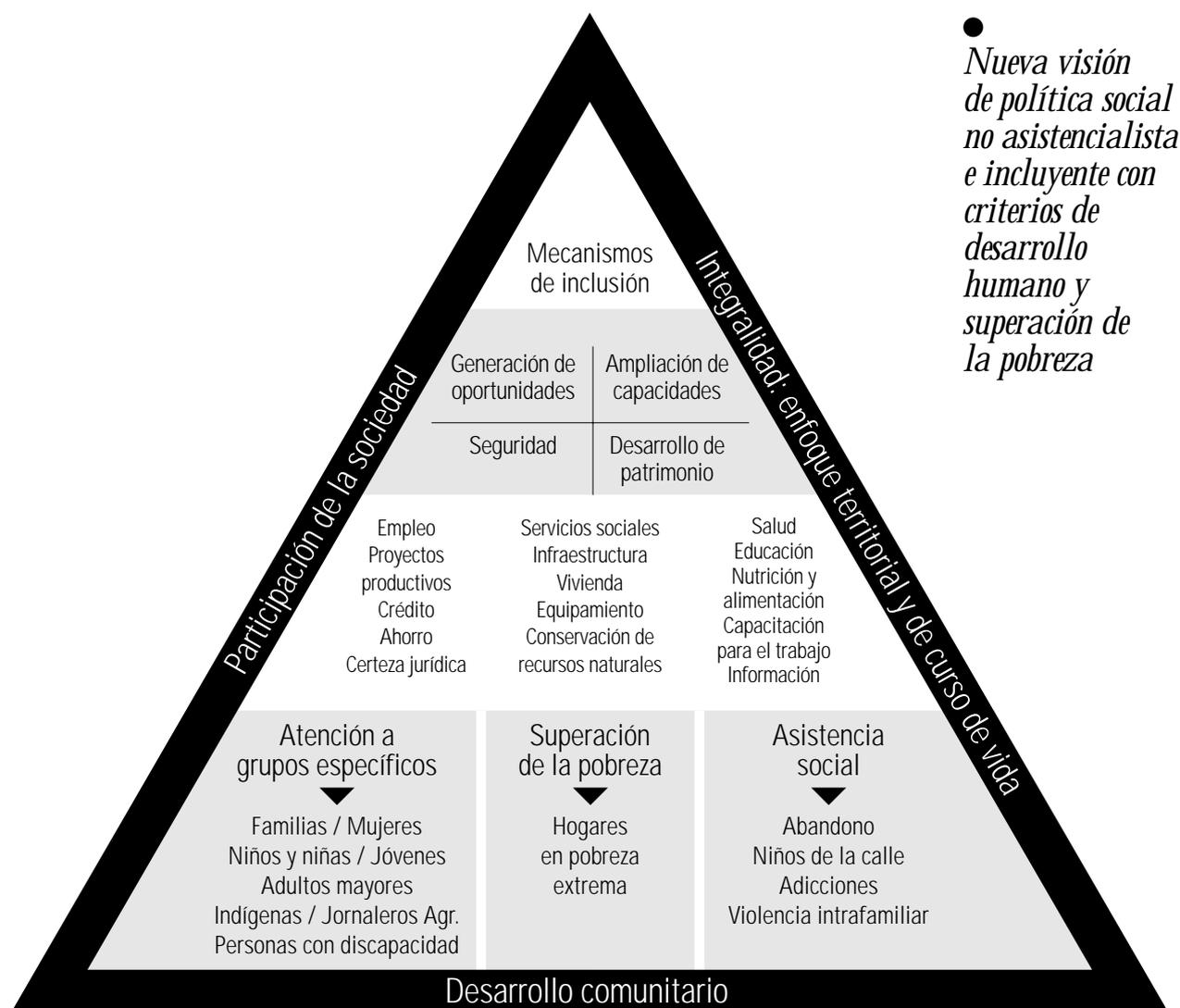
Este desarrollo económico, social y humano desigual en el territorio nacional exige el diseño de planes, proyectos y programas acordes con las necesidades, características y vocaciones productivas de las unidades territoriales; es decir, que sean congruentes con los procesos de descentralización económica, política y social que vive nuestro país, y respondan eficazmente a la apertura de los mercados en el proceso de inserción a la economía mundial. Así, es indispensable subrayar la orientación hacia un enfoque territorial,

en que las regiones sean el origen de las ventajas necesarias para el desarrollo, no sólo a nivel local, sino de la nación como un todo, cuidando que las políticas de desarrollo aplicadas en las regiones sean compatibles entre ellas y con el conjunto nacional.

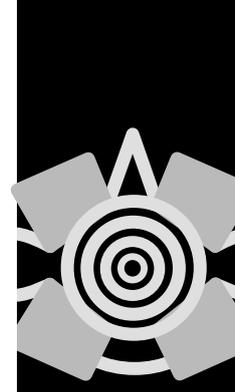
### 13. Asegurar eficiencia y transparencia en la gestión

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

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



### III. ¿Cómo lo vamos a hacer?



Para el desarrollo de capacidades, la generación de oportunidades y la construcción de un entorno de seguridad y de patrimonio básico, las políticas sociales pueden incluir dotación de servicios, programas de apoyo a la nutrición, así como estímulos y refuerzos para invertir en educación y salud. Además, se requiere articular instrumentos financieros que permitan el ahorro de la población de menores recursos, esquemas de seguro de diversos tipos, impulsar proyectos productivos que den posibilidades de empleo en áreas geográficas específicas, aplicación de las normas para evitar la discriminación, así como la adecuación de los marcos normativos para ofrecer certeza jurídica del patrimonio básico. Asimismo, se debe considerar la introducción de instrumentos que puedan servir como sustituto a las garantías colaterales para obtener crédito, mecanismos de información sobre la reputación de los sujetos de crédito, o formas alternas de otorgar financiamiento, como por ejemplo créditos comunitarios.

En esta perspectiva, se considera el entorno como un todo, incluyendo instrumentos de política que tradicionalmente no son identificados como acciones de política social, sino más bien como parte importante de la estrategia de desarrollo económico de un país.

Esta visión tiene como columna vertebral juzgar a la pobreza como un problema intrínsecamente vinculado al desarrollo económico, social y humano. Para atender este reto, la política social se concibe como una política de desarrollo integral que no se restringe a un conjunto reducido de programas o a las acciones puestas en marcha por alguna dependencia. Es una política, que en lugar de concentrarse en las consecuencias de la pobreza se centra en sus causas. Es una estrategia ambiciosa, pero que tiene mayor probabilidad de atacar las raíces del problema.

A partir de los objetivos propuestos en el 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.

#### Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación

- 1.1 Reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación
- 1.2 Articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión poblacional
- 1.3 Mejorar las fuentes de ingreso de las familias de las microrregiones
- 1.4 Impulsar un desarrollo sustentable
- 1.5 Impulsar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para articular acciones a favor del desarrollo de las microrregiones de alta marginación

#### Estrategia 1.

## Estrategia 2.

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

- 2.1 Fortalecer la operación y cobertura del Programa de Educación, Salud y Alimentación
- 2.2 Promover una mejor calidad de los servicios sociales
- 2.3 Ampliar la cobertura de las acciones para el desarrollo de capacidades en localidades semiurbanas y urbanas
- 2.4 Proteger el desarrollo de capacidades de los hijos de jornaleros agrícolas
- 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
- 2.6 Prevenir y atender la desnutrición infantil y de adultos en condición vulnerable
- 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
- 2.8 Fortalecer y mejorar los hábitos alimentarios de la población
- 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
- 2.10 Promoción de servicios comunitarios integrales a la población

## Estrategia 3.

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

- 3.1 Fortalecer alternativas de empleo e ingreso para grupos vulnerables
- 3.2 Impulsar la formación de cooperativas
- 3.3 Establecer transferencias directas mediante mecanismos de autoselección para el empleo
- 3.4 Ofrecer acceso a créditos en el medio rural
- 3.5 Apoyar las iniciativas productivas ciudadanas
- 3.6 Fomentar la capacitación para el trabajo a lo largo del curso de vida
- 3.7 Impulsar proyectos para la generación de empleo a nivel local
- 3.8 Apoyar iniciativas para el empleo y la obtención de ingresos de las mujeres en condición de pobreza
- 3.9 Promover el reconocimiento social del trabajo no remunerado
- 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

## Estrategia 4.

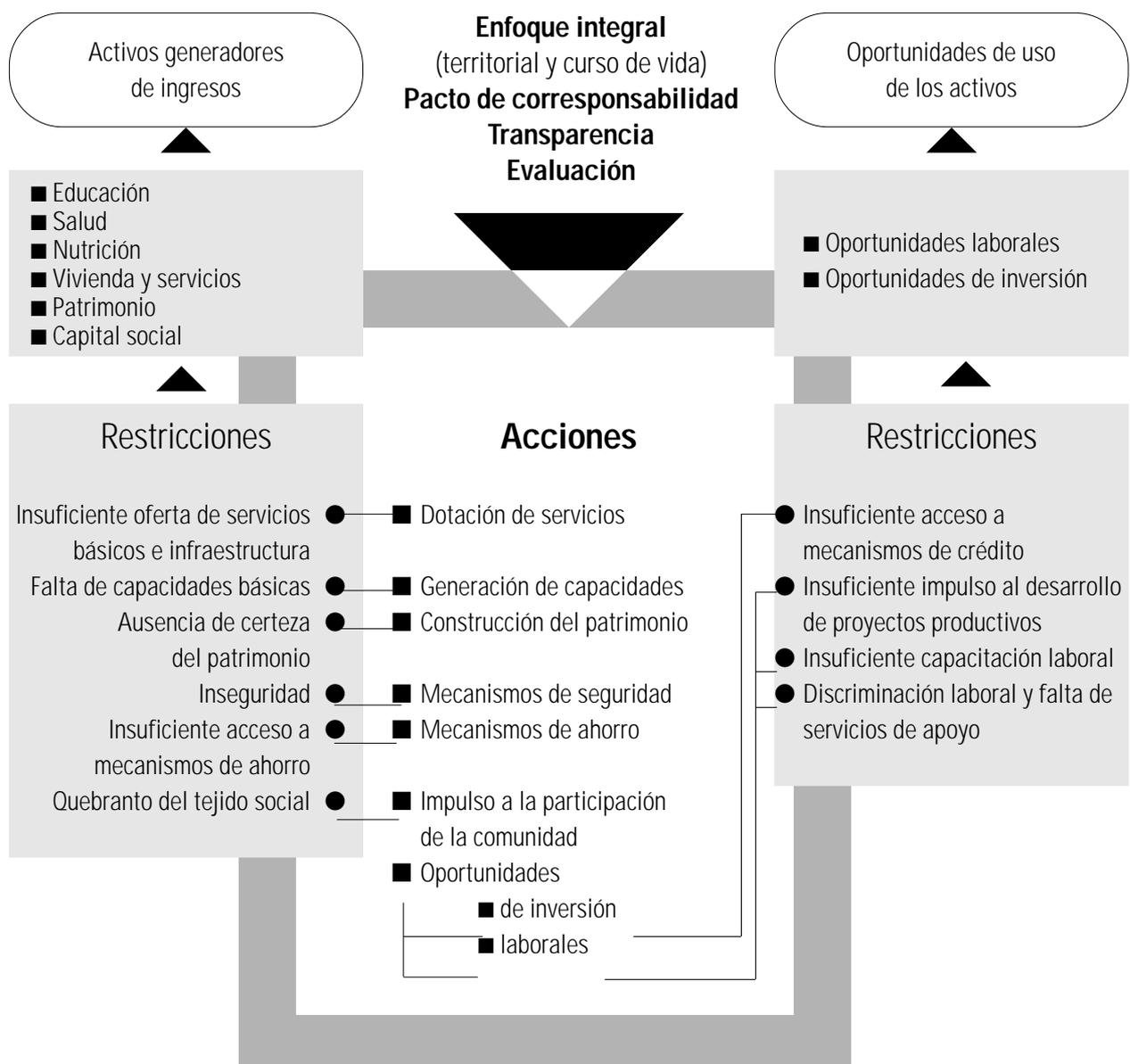
Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza

- 4.1 Promover la identidad jurídica
- 4.2 Establecer instrumentos que den constancia de solvencia moral y económica
- 4.3 Reforzar los mecanismos que prevengan, preparen y respondan a desastres naturales
- 4.4 Promover mecanismos de aseguramiento

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

### Estrategia 5.

- 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
- 5.2 Apoyar el mejoramiento de las condiciones de las viviendas de las familias en situación de pobreza
- 5.3 Dotar a los mexicanos de certeza jurídica sobre su propiedad
- 5.4 Promover el acceso de los hogares en condición de pobreza a instrumentos de ahorro.
- 5.5 Difusión de prácticas adecuadas para el manejo sustentable de los recursos naturales de las comunidades



## Estrategia 6.

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

- 6.1 Creación de mejores oportunidades de empleo para las mujeres
- 6.2 Fortalecer el liderazgo de las jefas de familia
- 6.3 Promover el acceso de las mujeres en situación de pobreza en a los niveles y modalidades de la educación
- 6.4 Mejorar el acceso y la calidad de la atención en salud y la nutrición de las mujeres pobres
- 6.5 Apoyar a niñas y jóvenes en situaciones de alto riesgo en las áreas urbanas
- 6.6 Ampliar las oportunidades de participación de la mujer en la toma de decisiones que orienten al desarrollo de los municipios y comunidades

## Estrategia 7.

Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas

- 7.1 Apoyar comunidades, grupos y organizaciones de productores indígenas para el financiamiento de proyectos productivos viables
- 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
- 7.3 Desarrollar e instrumentar mecanismos que permitan ampliar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios de salud en las zonas indígenas
- 7.4 Impulsar una cruzada nacional de difusión y fortalecimiento de las culturas indígenas
- 7.5 Instrumentar acciones que garanticen la procuración de justicia a la población indígena
- 7.6 Vincular las estrategias de desarrollo local a las características e identidad de los pueblos indígenas

## Estrategia 8.

Responder a los retos de la transición demográfica

- 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
- 8.2 Establecer acuerdos de coordinación que permitan aprovechar la capacidad instalada del gobierno y la iniciativa ciudadana para beneficio de los adultos mayores
- 8.3 Impulsar mejores programas de cuidado de la salud para los adultos mayores
- 8.4 Apoyar las condiciones para que los adultos continúen participando activamente
- 8.5 Promover investigaciones para conocer con más precisión las necesidades de los adultos mayores en diferentes regiones del país y en el futuro

## Estrategia 9.

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

- 9.1 Fomentar y facilitar la participación de la sociedad civil en las políticas y programas sociales
- 9.2 Fomentar el desarrollo de las capacidades de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción del desarrollo
- 9.3 Promover una cultura de responsabilidad social

## Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación

### Estrategia 10.

- 10.1 Establecer mecanismos permanentes e institucionales de participación de la sociedad en la evaluación de la política social
- 10.2 Impulsar mecanismos continuos de evaluación
- 10.3 Impulsar proyectos de investigación en materia de desarrollo social
- 10.4 Integración de un Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza

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

### Estrategia 11.

- 11.1 Impulsar consensos que sienten las bases de una política de estado para la superación de la pobreza
- 11.2 Impulsar la capacitación y asesoría para el desarrollo de la gestión pública en materia de desarrollo social
- 11.3 Promover una adecuada coordinación con estados y municipios para el desarrollo de las políticas sociales
- 11.4 Impulsar mecanismos para una asignación equitativa de los recursos entre estados, municipios y regiones
- 11.5 Consolidar fondos para el fortalecimiento de las acciones de superación de la pobreza en el marco del federalismo
- 11.6 Impulsar una Ley de Desarrollo Social
- 11.7 Fortalecer la coordinación interinstitucional
- 11.8 Consolidar el trabajo con el Consejo Consultivo Ciudadano
- 11.9 Integrar un padrón único de beneficiarios de los distintos programas sociales
- 11.10 Impulsar un programa de capacitación continua para los trabajadores del área de desarrollo social

## ■ Una Nueva Visión de la Política Social para alcanzar capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad

La nueva visión de la política social busca alejarse de una perspectiva asistencialista mediante el fomento de acciones y medidas que permitan a la población en condiciones de pobreza valerse por sus propios medios. Se parte del reconocimiento de que para superar la pobreza, la política social debe ser integral e incluyente y debe prevenir y atender las causas de la pobreza por encima de los efectos de la misma. Si bien existen sectores sociales cuya situación requiere de asistencia, el reto consiste en que ésta sea subsidiaria y transitoria para reducir de forma significativa el grado de dependencia de los grupos vulnerables.

En la medida en que la pobreza tiene causas multidimensionales, su superación requiere de estrategias integrales, cuyo eje debe ser la coordinación de un conjunto amplio de políticas públicas, con objetivos claros e instrumentos complementarios de una red social integral. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social coordina las políticas de superación de la pobreza y la marginación con un enfoque que incorpora la

participación del gobierno federal, los gobiernos locales, la comunidad, las familias, diversas organizaciones de la sociedad, el sector privado y la comunidad académica.

Las acciones de política social no pueden concebirse como responsabilidad exclusiva de una sola institución o monopolio del quehacer gubernamental. La magnitud de la tarea rebasa los alcances de la acción de gobierno y de la sociedad por separado. La complejidad del fenómeno de la pobreza implica que el problema sólo puede ser resuelto con la sinergia de iniciativas provenientes de toda la sociedad.

En la ejecución de las tareas de la política social tienen la mayor relevancia seguir puntualmente esquemas de transparencia, como un instrumento prioritario para recuperar la confianza de la población en las acciones de gobierno, así como para lograr credibilidad sobre los alcances de cada una de éstas, sobre el buen uso de los recursos, y con ello estar en posibilidad de convocar a la suma de esfuerzos. El manejo riguroso y eficiente de los recursos destinados a la superación de la pobreza conlleva una responsabilidad ética, puesto que cualquier desvío de los mismos representa una falta cuanto más grave por la urgencia de la tarea que no se cumple y que prolonga la permanencia de las familias en una condición de alta vulnerabilidad.

La evaluación es un instrumento promotor del cambio y la eficiencia en las políticas públicas. Es fundamental en la nueva visión de política social saber lo que sucede en la realidad con la aplicación de los programas, sus resultados e impactos. 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 todo dictamen y modificación de las políticas y acciones de desarrollo social y humano tenga un sustento real en la evidencia.

El cambio que hoy se vive en México se expresa también en la renovación institucional y de los procesos sobre los que se desarrollan las estrategias de acción. Implica romper con inercias y esquemas que limitan la capacidad para dar respuesta a los problemas, lo que se traduce en una manera diferente de hacer política: generando nuevas ideas, concibiendo nuevas formas para resolver problemas complejos, escuchando opiniones y aprovechando la voluntad de los grupos de la sociedad que cada vez son más participativos en la toma de decisiones.

El presente y el futuro de la Nación dependen de la participación de todas las personas. De la solución que demos hoy a viejos problemas depende nuestro futuro. El cambio que se experimenta en todas las esferas de la vida nacional presenta una oportunidad única para revertir las dinámicas que han provocado la exclusión social, la pobreza y la marginación, la corrupción y el uso ineficiente de los recursos. En suma, la coyuntura actual nos invita a trabajar juntos para lograr un México justo, con iguales oportunidades para todos y cada uno de las mexicanas y mexicanos.

