

Capítulo tres

La familia, sus funciones, derechos, composición y estructura

La convivencia e interacción familiar se organiza en torno a espacios hogareños donde tiene lugar la socialización primaria de hombres y mujeres, y la reproducción cotidiana de sus miembros. En los hogares se despliegan fuertes lazos de afecto y solidaridad; se transmiten los valores que nutren y enriquecen la vida de las personas; se reúnen y asignan los recursos dirigidos a satisfacer las necesidades de sus miembros; se configura la división del trabajo con arreglo a las normas culturales y de acuerdo con la edad, el sexo y el parentesco de sus integrantes; y se toman las decisiones relativas a los eventos vitales de relevancia en el ámbito demográfico que estructuran y marcan la trayectoria de vida de las personas. Sin embargo, también en la familia se construyen relaciones de poder y autoridad, y a menudo la violencia ejercida en contra de alguno de sus miembros permanece oculta al interior del hogar.

El *Programa de Acción* de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), pone de manifiesto la centralidad de la familia en el debate sobre población y desarrollo así como en el diseño de políticas, estableciendo que “la familia es la unidad básica de la sociedad y, por consiguiente, tiene derecho a recibir protección y apoyos amplios” (p. 23). En este sentido, el programa reconoce el papel de la familia como unidad elemental para asegurar el bienestar del individuo y como intermediaria en su relación con el contexto socioeconómico más amplio. En consecuencia, los hogares constituyen el ámbito natural de las acciones de diversas políticas públicas, incluidas las de la política de población.

La configuración cambiante de la sociedad y la economía ha influido en la vida y relaciones familiares, dando como resultado la emergencia de formas diversas de organización y convivencia hogareña, y de arreglos residenciales variados. El acelerado proceso de urbanización e industrialización, la expansión del trabajo asalariado y del mercado de consumo, así como la creciente presencia de la mujer en la actividad económica extradoméstica y los avances registrados en la educación y la salud, son algunos de los procesos que han condicionado en gran medida las transformaciones de la estructura y las relaciones familiares en el México contemporáneo.

En México, como en muchos otros países en vías de desarrollo, el adecuado desempeño de las funciones de la familia a menudo se ve obstaculizado por diversas vulnerabilidades de origen social, lo que deja a sus miembros en condiciones severas de indefensión e inseguridad, al tiempo que constituye un factor decisivo en la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los cambios sociodemográficos que ha venido experimentando México,

al articularse o entrecruzarse en el contexto hogareño con algunas de estas vulnerabilidades, tienen el potencial de reducir de manera significativa la capacidad de los hogares para prevenir riesgos o enfrentar situaciones adversas. En este contexto, las políticas sociales y de población se han dirigido a contribuir al fortalecimiento de las familias y las personas que se encuentran en ese tipo de situaciones.

Para lograr que el desarrollo sea, efectivamente, un bien al que todas las personas tienen derecho, es indispensable apoyar y proteger a las familias, sobre todo a las que se encuentran en contextos de riesgo o vulnerabilidad social. En este sentido, México ha venido desarrollando acciones para contribuir a ampliar las capacidades y oportunidades de los hogares y apoyarlos, tanto a desplegar estrategias de formación del capital humano en las distintas etapas del curso de vida de sus integrantes, como de acumulación y movilización de activos, con el fin de que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos que tienen razones para valorar y alcanzar su desarrollo integral; a aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del curso de vida, en las pautas de formación y disolución familiar y en los arreglos residenciales; a proteger y apoyar a los hogares en situación de pobreza o bien a aquellos donde se combinan varios tipos de vulnerabilidad; a promover una más justa distribución de obligaciones y responsabilidades entre hombres y mujeres; y a propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus miembros, lo que exige avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia que a menudo tienen lugar en ese ámbito, así como promover la importancia de la unión y el fortalecimiento de la familia.

1. La familia mexicana: transición demográfica y perfil sociodemográfico

1. El impacto de la transición demográfica

La transición demográfica ha contribuido a modificar el escenario en el cual se forman y desenvuelven las familias y los individuos, provocando importantes cambios en el tamaño y composición de los hogares, en la estructura del curso de vida y en las relaciones de género e intergeneracionales al interior de las unidades domésticas. El aumento de la esperanza de vida ha ocasionado una ampliación del “tiempo familiar” propiciando que, a menudo, en los hogares convivan personas que pertenecen a tres o hasta cuatro generaciones. Este mismo hecho ha propiciado una ampliación del marco de certidumbre de las personas y ha favorecido actitudes y prácticas de previsión y planeación de los eventos del curso de vida. Por otra parte, las transformaciones en las pautas reproductivas han contribuido a modificar las cargas y responsabilidades asociadas a la formación familiar y a reducir el número de años dedicado a la crianza y cuidado de los hijos, creando las condiciones para que las personas, en particular las mujeres, se propongan otras metas en sus vidas vinculadas con su desarrollo personal. Estas transformaciones, sin embargo, han tenido lugar de manera desigual en los distintos grupos sociales y regiones del país.

Además de los cambios en la mortalidad y la fecundidad, las transformaciones en la intensidad y calendario de las pautas de nupcialidad y de disolución conyugal (viudez, separación o divorcio) también han contribuido a transformar la estructura del curso de vida. La evidencia disponible indica que el índice de rupturas conyugales se ha incrementado entre las mujeres de las generaciones más recientes, entre las que se casan a edad temprana y entre quienes transitan por los primeros años del matrimonio. En este proceso, la viudez ha cedido su lugar a la separación y el divorcio como modalidades predominantes de disolución conyugal. Estas tendencias inciden en las trayectorias de vida de cónyuges e hijos, dando lugar a formas de vida más complejas y a una gama de arreglos familiares más amplios, entre los que destacan la formación de arreglos residenciales de personas que viven solas o bien de hogares monoparentales.

2. Número, tamaño y composición de los hogares

El término hogar aporta criterios operativos para analizar la dinámica sociodemográfica de las familias, ya que hace referencia al conjunto de individuos que comparten «un mismo techo y un mismo fuego», lo que en la práctica permite incluir a los individuos corresidentes que comparten alimentos, gastos y el consumo dentro del ámbito doméstico. La información estadística permite elaborar una caracterización de las familias cercana a la realidad. Sin embargo, esta información no deja de ser limitada, ya que no capta el conjunto de relaciones que se establecen con los miembros de la familia que no reside en el mismo hogar. En este apartado se utilizarán indistintamente los términos *hogar* y *familia*, así como *unidades domésticas*.

En las últimas décadas los hogares mexicanos han venido delineando un nuevo perfil, de manera que, en la actualidad, es posible distinguir cinco grandes tendencias a las que se dirigen: la reducción de su tamaño, la coexistencia de diversos tipos de arreglos residenciales, el aumento de la proporción de unidades domésticas encabezadas por mujeres, el “envejecimiento” de los hogares y una responsabilidad económica más equilibrada entre hombres y mujeres.

Los efectos de la inercia demográfica han ocasionado un incremento acelerado del número de personas en edades productivas y reproductivas.¹ Como consecuencia, el número de hogares se ha incrementado notablemente durante las últimas décadas, al pasar de 6.8 millones en 1960 a 16.2² en 1990 y a 22.7 en 2000 (CONAPO, 2001b). Los hogares mexicanos, además, han experimentado la reducción de su tamaño promedio. En 1976, cuatro de cada diez hogares del país era pequeño o mediano (es decir, formado por cuatro miembros o menos) condición que, en el año 2000, abarcaba a casi seis de cada diez unidades domésticas. En concordancia, la proporción que representan los hogares grandes (cinco o más miembros) dentro del total de hogares del país ha perdido peso al pasar de 60.2 a 40.5 por ciento en ese período (CONAPO, 2001 y 2003b).

Durante las últimas décadas los hogares mexicanos han experimentado cambios en su composición, de manera que los arreglos familiares se han diversificado. Aún cuando el

¹ Véase con más detalle en el capítulo 1, que aborda el diagnóstico de la situación demográfica de México.

² Tomado del Resumen general del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

tipo de hogar más común en el país sigue siendo el nuclear,³ los hogares no familiares —en particular, los unipersonales— han ganado peso gradualmente, además los arreglos familiares nucleares han experimentado ciertas transformaciones (véase cuadro 1).

Entre 1976 y 2000 los arreglos familiares del tipo nuclear han pasado de 71 a 68.3 por ciento del total de hogares y, dentro de ellos, los conformados por la pareja con hijos solteros (tipo nuclear conyugal) representan la organización familiar predominante (82% en 1976 y 75.4 en 2000) aunque ha ido descendiendo paulatinamente su importancia (véase cuadro 2). A la par, la proporción de hogares nucleares que sólo cuentan con uno de los miembros de la pareja (nucleares monoparentales) ha ido incrementándose ligera pero sistemáticamente, al igual que la de aquellos que se componen de la pareja sin hijos (nucleares estrictos).

El peso relativo de los arreglos residenciales extensos (integrados por un hogar nuclear, con uno o ambos miembros de la pareja, y una o más personas emparentadas con el jefe) dentro del total de unidades domésticas, se ha mantenido prácticamente igual durante las últimas décadas. Sin embargo, una tipología más desagregada permite observar que, dentro de este tipo de hogares, predominan los arreglos donde conviven la pareja con hijos y otros parientes, aunque haya ido perdiendo peso en favor de aquellos integrados por el jefe con hijos solteros y otros parientes (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución de hogares según composición del parentesco, 1976-2000

Tipo de hogar	EMF 1976 ¹	END 1982 ¹	ENFES 1987 ²	ENADID 1992 ²	ENPF 1995 ²	ENADID 1997 ³	Censo* 2000 ⁴
Familiares	95.2	96.1	95.1	93.8	94.1	93.1	92.9
Nuclear	71.0	68.8	68.4	68.4	68.4	67.4	68.3
Pareja sin hijos	6.1	5.5	6.4	6.4	7.1	6.9	7.6
Pareja con hijos solteros	58.1	56.3	55.2	55.0	52.8	52.6	51.5
Jefe con hijos solteros	6.8	7.0	6.8	7.0	8.5	7.9	9.2
Extenso	22.7	26.5	25.5	24.4	24.7	24.4	23.0
Pareja sin hijos y otros parientes	1.4	1.8	1.6	3.3	3.8	3.3	1.5
Pareja con hijos solteros y otros parientes	13.3	17.1	16.1	12.6	13.7	11.7	12.0
Jefe con hijos solteros y otros parientes	5.2	5.1	4.6	3.9	3.7	4.3	6.3
Jefe con otros parientes	2.8	2.5	3.2	4.6	3.5	5.1	3.2
Compuesto	1.5	0.8	1.2	1.0	1.0	1.3	1.6
Pareja sin hijos y otros no parientes	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2
Pareja con hijos solteros y otros no parientes	1.0	0.5	0.7	0.6	0.6	0.7	1.0
Jefe con hijos solteros y otros no parientes	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.3
Jefe con otros parientes y no parientes	-	-	-	-	-	0.2	0.1
No familiares	4.8	3.9	4.9	6.1	5.9	7.0	6.9
Unipersonales	4.2	3.5	4.3	5.5	5.4	6.6	6.5
Corresidentes	0.6	0.4	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4
Total	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0

* Muestra censal.

Fuentes: 1. Tuirán, R. 1993 b. «Vivir en familia: hogares y estructura familiar en México, 1976-1987». Comercio Exterior Vol. 43. Núm. 7, México, pp. 662-676 . 2. Tuirán, R. 1997. Demographic Change and Family and Non Family Related Life Course in Contemporary Mexico, Ph.D. Dissertation, Austin, University of Texas at Austin. 3. Estimaciones de CONAPO con base en la ENADID 1997. 4. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

³ Es el hogar integrado por uno o ambos miembros de la pareja, con o sin hijos solteros.

En la actualidad, los hogares no familiares son más comunes en la sociedad que hace poco más de dos décadas. En 1976 este tipo de arreglos comprendía 4.8 por ciento de total de hogares del país, mientras para 2000 había alcanzado casi 7 por ciento. Este incremento se debe a que los hogares formados por una persona (hogares unipersonales), han aumentado su peso relativo de 4.2 por ciento del total de unidades domésticas del país en 1976 a 6.5 en 2000 (véase cuadro 1).

Cuadro 2. Distribución de hogares nucleares según tipo, 1976-2000

Tipo de hogar nuclear	EMF 1976 ¹	END 1982 ¹	ENFES 1987 ²	ENADID 1992 ²	ENPF 1995 ²	ENADID 1997 ³	Censo 2000 ⁴
Pareja sin hijos	8.6	8.0	9.4	9.4	10.4	10.2	11.1
Pareja con hijos solteros	81.8	81.8	80.7	80.4	77.2	78.0	75.4
Jefe con hijos solteros	9.6	10.2	9.9	10.2	12.4	11.7	13.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Muestra censal.

Fuentes: 1. Tuirán, R. 1993 b. «Vivir en familia: hogares y estructura familiar en México, 1976-1987». Comercio Exterior Vol. 43. Núm. 7, México, pp. 662-676 . 2. Tuirán, R. 1997. Demographic Change and Family and Non Family Related Life Course in Contemporary Mexico, Ph.D. Dissertation, Austin, University of Texas at Austin. 3. Estimaciones de CONAPO con base en la ENADID 1997. 4. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

3. Estructura por edad y composición generacional

Los cambios en la dinámica demográfica también han modificado la estructura por edad de los hogares, que ahora suelen tener más frecuentemente adultos mayores entre sus miembros, al tiempo que ha descendido la proporción de aquellos que tienen niños pequeños o en edad escolar.

En 1992, 40.6 por ciento de los hogares del país tenía al menos un niño menor de 5 años. Sin embargo, para 1997 esta proporción había descendido a 37.4 por ciento (CONAPO, 2001). Por otro lado, el aumento en la esperanza de vida ha propiciado que se incremente la presencia de adultos mayores en los hogares y permite la posibilidad de interacción de varias generaciones en la misma familia. Entre 1992 y 2000 se elevó de 16.6 a casi 18 por ciento la proporción de hogares donde hay, al menos, una persona de 65 años o más (CONAPO, 2001 y 2001b). De hecho, en el año 2000, 5.4 por ciento de los hogares mexicanos estaba compuesto exclusivamente por mayores de 60 años y 19 por ciento tenía como jefe un adulto mayor, según datos del Censo del 2000 (CONAPO, 2000).

Como resultado del avance en la transición demográfica, ha venido disminuyendo de manera significativa en los últimos dos decenios el número de personas en edades dependientes (menores de 15 y de 60 o más años) respecto al de integrantes en edades laborales (15-59 años) dentro de los hogares; mientras en 1994 había, en promedio, una persona en edad laboral por cada 0.75 en edades dependientes, la misma relación descendió a una por cada 0.63 en el año 2000 (CONAPO, 2003).

4. Jefatura de hogar

Ser jefe de un hogar supone que sus miembros reconocen, sobre la base de una estructura de relaciones jerárquicas, a la persona más importante de la familia, es decir, aquella que está presente regularmente en el hogar y que es, además, la persona con mayor autoridad en la toma de decisiones o el principal soporte económico.

En México, los hogares encabezados por mujeres se han incrementado rápidamente en el último cuarto de siglo, al pasar de poco menos de uno de cada ocho en 1976 a más de uno de cada cinco en 2000 (CONAPO, 2001). En 2000 el número de unidades domésticas encabezadas por mujeres ascendía a 4.6 millones, cuando en 1990 sumaba 2.8 millones (CONAPO, 2001b). Entre las principales tendencias demográficas que explican este fenómeno destacan la viudez femenina como resultado de una mayor sobrevivencia y esperanza de vida de las mujeres; el aumento de la separación y el divorcio; el incremento en la proporción de madres solteras; y los patrones migratorios de hombres y mujeres, particularmente el desplazamiento de mujeres jóvenes a áreas urbanas.

Como en otros países latinoamericanos que han experimentado este cambio, la jefatura femenina es un fenómeno fundamentalmente urbano, ya que en estos contextos residen ocho de cada diez jefas, que se concentra en etapas tardías del ciclo vital, observándose la mayor proporción de jefas de hogar a partir de los 65 años (24%) (véase cuadro 3).⁴ De hecho, en 2000, 39 por ciento de las jefas tenía 55 o más años, pero esta proporción es menor a la observada tres años antes —1997—, cuando ascendía a 43.8 por ciento (CONAPO, 2003b y 2001) lo que puede sugerir que la condición de jefa de hogar está progresivamente separándose de la viudez que sobreviene a edades tardías. No obstante, ser jefa de hogar en México sigue asociándose, en la mayoría de los casos, a la ausencia del cónyuge (véase cuadro 3). De acuerdo con datos del año 2000, 75 por ciento de las jefas de hogar no estaba unida, generalmente por viudez (35.8%), separación o divorcio (24.6) y, en menor medida, por soltería (14.5) (CONAPO, 2000).⁵

El perfil de escolaridad de los jefes de hogar muestra algunas modificaciones recientes. Entre 1997 y 2000, la proporción de hogares encabezados por un hombre sin escolaridad alguna o con primaria incompleta descendió de 37 a 32 por ciento del total de hogares con jefatura masculina; para los hogares con jefatura femenina este cambio fue 51.6 a 42.5 por ciento (CONAPO, 2003b y 2001). Cabe destacar, además, que la brecha de escolaridad que separa a los hombres jefes de hogar de las mujeres que cumplen ese mismo rol, ha ido acortándose. Mientras en 1997 sólo 29 por ciento de las jefas de hogar contaban con estudios de secundaria o más, casi 44 por ciento de los jefes estaban en la misma situación. En el año 2000, estas proporciones ascendieron a 35.5 y 44.5 por ciento, respectivamente (CONAPO, 2003b y 2001).

⁴ Estos datos corresponden al año 2000, y se han mantenido alrededor de estas cifras durante la década de 1990.

⁵ Entre 1997 y 2000, la proporción de jefas de hogar que no estaba unida se redujo de 81 a 75 por ciento, hecho que concuerda con la hipótesis de que cada vez más la jefatura de hogar femenina está separada de la condición de viudez.

Cuadro 3. Distribución de hogares por características seleccionadas según sexo del jefe, 1997 y 2000

	Jefe de hogar			
	Hombre		Mujer	
	1997	2000	1997	2000
Grupos de edad				
15-24	7.0	7.1	4.1	5.2
25-34	25.2	25.8	12.7	14.7
35-44	26.0	26.1	19.4	21.1
45-54	18.3	18.1	20.0	19.5
55-64	12.4	11.6	19.8	16.9
65 +	11.1	10.7	24.0	22.2
Estado civil				
Unido	13.8	15.4	5.8	6.5
Casado	77.6	76.0	13.2	18.5
Separado/divorciado	2.2	2.0	27.6	24.6
Viudo	2.7	2.6	39.9	35.8
Soltero	3.7	3.8	13.5	14.5
Nivel de escolaridad				
Sin escolaridad	11.3	9.3	23.2	16.6
Primaria incompleta	25.7	22.6	28.4	25.9
Primaria completa	19.2	23.7	19.2	22.1
Secundaria o más	43.8	44.5	29.2	35.5
Lugar de residencia				
Urbana	75.3	75.5	81.9	81.0
Rural	24.7	24.5	18.1	19.0
Total	81.0	79.4	19.0	20.6

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 1997 y en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

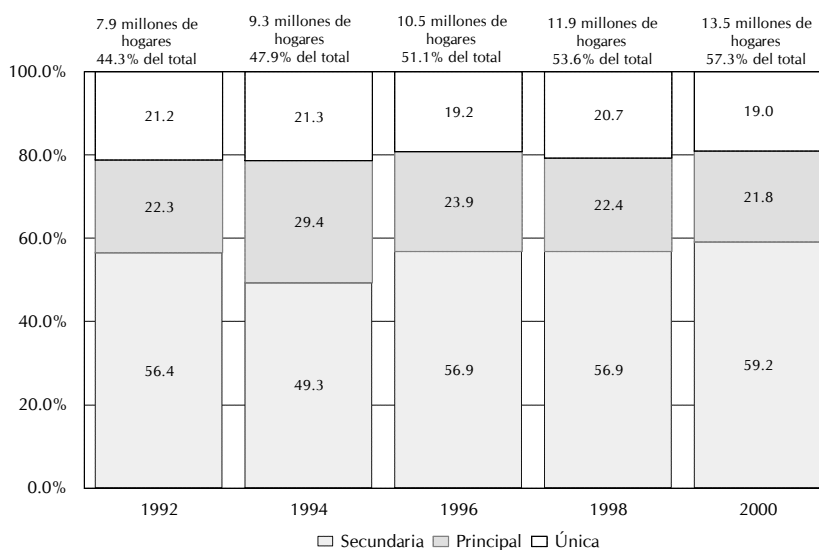
5. Organización familiar y estrategias de los hogares

A pesar de que a lo largo de los últimos veinte años no ha habido cambios drásticos en la composición de la familia mexicana, sí han ocurrido cambios en cuanto a su organización interna, esencialmente como respuesta a las modificaciones en el patrón de participación laboral de sus miembros. Dentro del contexto de deterioro del ingreso y el envejecimiento de los hogares, las familias han desarrollado diversas estrategias tales como el aumento en el número promedio de perceptores de ingreso: el número medio de miembros por hogar que trabajan aumentó de 1.53 en 1977 a 1.79 en 1998 (CONAPO, 2001b). El despliegue de esta estrategia se vio facilitado por el hecho de que, conforme ha avanzado la transición demográfica y madurado la estructura por edad, una proporción creciente de las unidades domésticas dispone de un mayor número de personas en edad de trabajar.

Este aumento se refleja, principalmente, en la rápida incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Las tres últimas décadas han presenciado el aumento notable del número de hogares que cuentan con la contribución económica de las mujeres. De hecho, en el año 2000, poco más de uno de cada diez hogares mexicanos tenía a una o más mujeres como únicas receptoras de ingreso, proporción que se ha mantenido estable durante la última década. Como consecuencia de la creciente participación de la mujer en la activi-

dad económica extra-doméstica, en el año 2000, más de la mitad de los hogares mexicanos (13.5 millones, 53.7% del total) recibía contribuciones económicas de uno o más de sus integrantes del sexo femenino —ya sea como única perceptora, como perceptora principal o como perceptora secundaria— mientras a inicios de la década de los noventa poco más de cuatro de cada diez hogares (7.9 millones) presentaban esta característica (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución porcentual de los hogares con contribución femenina al ingreso según tipo de contribución, 1992-2000



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en ENIGH, 1992, 1994, 1996, 1998 y 2000.

6. Pobreza y vulnerabilidad de los hogares

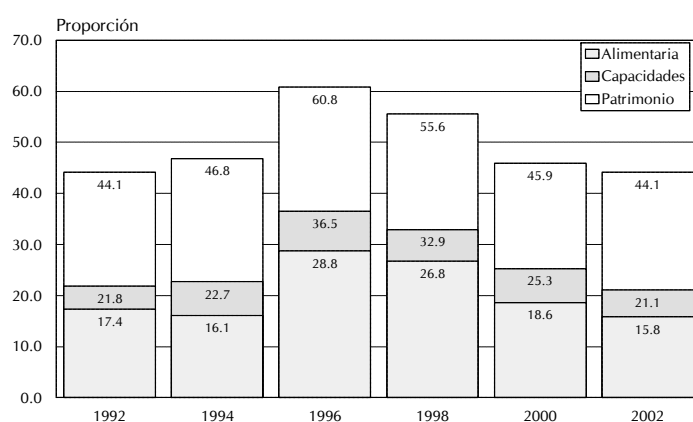
En México se advierte la persistencia de un número significativo de hogares cuyos miembros viven en condiciones sumamente adversas, con ingresos inferiores a los mínimos indispensables para tener acceso a los satisfactores necesarios para el desarrollo de las capacidades básicas de subsistencia.

Desde la óptica económica, México experimentó dos etapas durante el período de 1994-2002, cuyas tendencias afectaron la incidencia y severidad de la pobreza en el país (véase gráfica 2).⁶ En 1994, 16.1 por ciento de los hogares (3.1 millones) contaba con un ingreso menor al que se considera necesario para cubrir las necesidades básicas de alimentación, en 1998 esta proporción alcanzó 26.8 por ciento (casi 6 millones de hogares) y se redujo en 2002 a 15.8 por ciento de los hogares del país (3.9). Para esos mismos años 22.7 por ciento (4.4), 32.9 por ciento (7.3) y 21.1 por ciento de las unidades domésticas

⁶ Véase el capítulo 1, apartado *Panorama económica de México*.

(5.2), respectivamente, padecía pobreza de capacidades, es decir, tenía un ingreso por persona menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. Durante este período la pobreza de patrimonio, que se refiere a las condiciones en que el ingreso por persona es inferior al requerido para cubrir las necesidades de alimentación básica, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público, educación y otros bienes, afectó a 46.8 por ciento de los hogares de México (9.1) en 1994; a 55.6 por ciento (12.3) en 1998 y a 44.1 por ciento (10.8) en 2002 (CONAPO, 2002 y 2003).

Gráfica 2. Proporción de hogares pobres según tipo de pobreza, 1992-2002



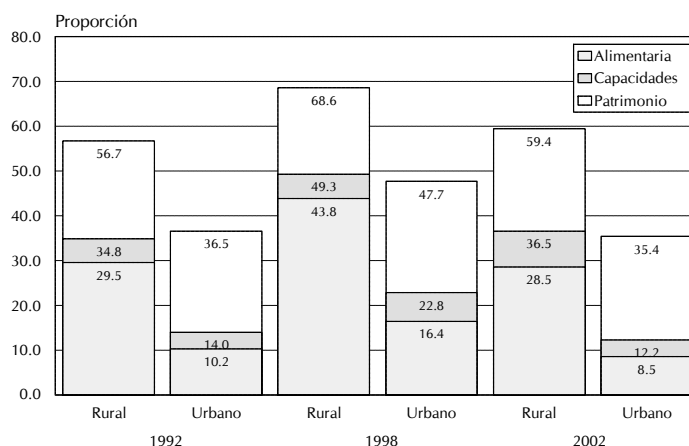
Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en ENIGH, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002.

La reducción de la pobreza en el período 1994-2002, particularmente la pobreza alimentaria, fue más rápida en las zonas rurales que en las urbanas (véase gráfica 3). Entre 1994 y 2002, la proporción de hogares pobres alimentarios pasó de 7.2 a 8.5 por ciento en las zonas urbanas, y de 30 a 28.5 por ciento en las rurales (CONAPO, 2002 y 2003). Ello supone que, mientras en 1994 el porcentaje de hogares pobres rurales era 4.2 veces superior al observado en contextos urbanos, en 2002 la relación descendió a 3.4 veces.

En el año 2000, los hogares pobres (pobreza alimentaria) estaban integrados, en promedio, por 5.4 miembros y tenían 1.3 miembros en edades dependientes por cada miembro en edades productivas, mientras en los hogares no pobres vivían 3.9 personas y había menos de un integrante dependiente por cada productivo. Asimismo, 24 por ciento de las personas de 15 o más años de los hogares pobres era analfabeta (en contraste con 6.4% en los no pobres) y dichas unidades domésticas tendían a tener una presencia mucho mayor de niños menores de 12 años —prácticamente el doble que en los hogares no pobres—. En los hogares pobres los arreglos residenciales de tipo extenso tenían, para el año 2000, una presencia más acentuada que en los no pobres, y los de tipo unipersonal eran claramente minoritarios (CONAPO, 2002).⁷

⁷ Aunque los valores citados para describir los hogares pobres se refieren a los que padecen pobreza alimentaria, las tendencias que reflejan se repiten en los hogares que se encuentran en situación de pobreza de capacidades y de pobreza de patrimonio.

Gráfica 3. Proporción de hogares pobres según tipo de pobreza y lugar de residencia, 1992-2002



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en ENIGH, 1992, 1998 y 2002.

Por último, cabe mencionar que la situación de algunos hogares es particularmente riesgosa desde el punto de vista socioeconómico al combinarse en ellos varios tipos de vulnerabilidades. Ellos son las unidades domésticas encabezadas por mujeres que tienen entre sus miembros niños dependientes (de las cuales, alrededor de 1.2 millones carecen de ingresos suficientes); los hogares encabezados por adolescentes y jóvenes (de los cuales alrededor de medio millón cuenta con muy escasos recursos); y los hogares formados sólo por adultos mayores (de ellos, alrededor de 650 mil viven con ingresos muy reducidos); (CONAPO, 2001b).

7. Dinámica interna de los hogares

Violencia doméstica y maltrato de menores

El maltrato por acción u omisión intencional contra algún miembro del hogar es frecuente al interior de las familias mexicanas. A pesar de que no se cuenta con datos a nivel nacional, estadísticas regionales sugieren que es un fenómeno extendido. Por ejemplo, la Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar de 1999 señala que en 30 por ciento de los hogares del Área Metropolitana de la Ciudad de México alguno de sus miembros ha estado expuesto a actos de violencia doméstica.⁸ Los estudios sobre el tema coinciden en que en la mayoría de los casos los agresores son hombres. Según la encuesta antes citada, en casi 50 por ciento de los casos las agresiones provenían del jefe de familia y en 44.9 por ciento de los hogares las hijas e hijos eran las víctimas principales del maltrato.⁹

⁸ A finales de la década de los noventa en Guadalajara 56 por ciento de las mujeres había experimentado violencia alguna vez en su vida, mientras en Monterrey, 46.1 por ciento de las mujeres unidas informó haber sido víctima de violencia por parte de su cónyuge.

⁹ En 38.9 por ciento de los hogares la víctima de violencia era la cónyuge del jefe del hogar.

La violencia doméstica está asociada con el estrato socioeconómico y el estatus laboral de la mujer. Los datos para el Área Metropolitana de la Ciudad de México, ilustran la gran diferencia en la incidencia de actos de violencia según el nivel de escolaridad del jefe (véase cuadro 4). Casi 60 por ciento de los hogares donde el jefe no tiene instrucción se tuvo información de actos de violencia sexual, lo que contrasta con la virtual inexistencia de casos similares cuando el jefe tiene una educación mayor. Cabe señalar finalmente que, según información del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), sólo 14 por ciento de los hogares donde se registran casos de violencia en la Ciudad de México solicitan ayuda institucional.

Cuadro 4. Porcentaje de hogares que han experimentado actos de violencia doméstica por tipo de violencia en el Área Metropolitana de la ciudad de México según escolaridad del jefe, 1999

Escolaridad	Violencia emocional	Violencia física	Violencia sexual
Sin instrucción	39.2	44.8	59.6
Primaria	29.4	31.0	16.0
Media	14.2	12.3	17.0
Media superior	15.7	10.2	7.4
Educación Superior	1.5	1.7	0.0

Fuente: Resultados de la Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar 1999, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

I. Políticas, planes y programas

El *Programa Nacional de Población (PNP)*, 2001-2006, reconoce como uno de sus principales desafíos atender las necesidades y potencialidades que derivan de las transformaciones sociodemográficas en la estructura y organización familiar y en el curso de vida de sus integrantes. En consecuencia, este programa se ha propuesto, entre otros objetivos, potenciar las capacidades, opciones e iniciativas de los hogares y de sus integrantes para que estén en mejores posibilidades de cristalizar los proyectos de vida. Para lograrlo, se ha trazado como estrategia acrecentar las oportunidades de las familias y sus miembros a lo largo del curso de vida a través de acciones multisectoriales del Gobierno Federal.

El DIF, que forma parte del Sistema Nacional de Asistencia Social, es un conjunto de instituciones públicas, privadas y sociales encargadas del desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social. Los objetivos institucionales del DIF son los siguientes:

1. Fortalecer el carácter normativo del DIF a través del desarrollo de políticas de asistencia social
2. Prestar servicios de asistencia social

Elaborar políticas que presten mayor apoyo a la familia, contribuyan a su estabilidad y tengan en cuenta su pluralidad de formas

3. Generar como política de Estado la Asistencia Social y Familiar
4. Apoyar y fomentar el desarrollo integral de la familia y la comunidad
5. Formar recursos humanos para la asistencia social
6. Realizar estudios e investigaciones para desarrollar modelos de atención de asistencia social
7. Generar un proceso de desarrollo organizacional permanente
8. Fomentar la cooperación internacional en materia de asistencia social

Dentro del marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (PND) el DIF desarrolla programas institucionales anuales que incluyen el desarrollo de políticas en materia de asistencia social, la prevención y atención de la discapacidad, los programas de atención a población con vulnerabilidad social, la orientación jurídica a familias y las estrategias de protección a la infancia. Con el propósito de fortalecer la institucionalización de una política pública con perspectiva familiar, multisectorial, integral y transversal, el DIF ha puesto en marcha el proyecto denominado Diagnóstico sobre la Familia Mexicana, con una amplia participación de dependencias y entidades gubernamentales, organizaciones académicas y de la sociedad civil. El Diagnóstico sobre la Familia Mexicana se desarrolló sobre cuatro ejes de trabajo: compilación, marco jurídico, dinámica familiar y políticas públicas.

1. Acciones y programas de combate a la pobreza

La principal estrategia para la superación de la pobreza durante el periodo 1997-2004 ha sido el diseño e implementación de un programa de carácter integral que abarca acciones en diversos ámbitos: educativo, de salud y alimentario, principalmente. El *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA) que operó entre 1997 y 2001 integró subsidios alimentarios, consultas médicas gratuitas y becas de apoyo a familias en situación de pobreza. Hasta 1999, PROGRESA había atendido a 977 mil familias y en ese mismo año añadió 680 mil familias más a su padrón.

Posteriormente, el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* continuó trabajando en la misma línea procurando introducir mejoras a fin de lograr una mayor congruencia e integridad en las acciones. En 2003, el *Programa Oportunidades* benefició a un total de 4 millones 240 mil familias. En el ámbito educativo, *Oportunidades* apoya a los estudiantes de familias en situación de pobreza y que están inscritos entre el tercer grado de primaria y el nivel medio superior. El programa otorga útiles escolares y becas; estas últimas se incrementan conforme aumenta el grado escolar y, a fin de abatir las desventajas de las niñas en cuanto a acceso a la educación en México, son progresivamente mayores para éstas. En alimentación, el programa realiza una transferencia monetaria mensual a hogares con niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en periodo

de lactancia. El recurso para contribuir a mejorar la alimentación se complementa con una vigilancia periódica del estado nutricional de los beneficiarios, la cual se lleva a cabo a través de las unidades del sector salud.

Una de las innovaciones en el *Programa Oportunidades* ha sido el considerar, desde su diseño, esquemas de evaluación del impacto de sus acciones. Las evaluaciones realizadas son extensas y cubren los periodos 1997-2000, 2001 y 2002.

A través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), se aplica una estrategia interinstitucional de capacitación en la que, de manera corresponsable, el gobierno y organizaciones de la sociedad civil han puesto a prueba una metodología para capacitar a la población femenina en localidades atendidas por el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* con el propósito de que se conviertan en promotoras del desarrollo de sus comunidades. Adicionalmente, se brinda apoyo a diversas organizaciones no gubernamentales para la ejecución de proyectos productivos y sociales que inciden de manera directa en beneficio de las familias y comunidades que viven en condiciones de pobreza.

Existen otros programas institucionales que buscan atender de forma integral el problema de la pobreza y del desarrollo social. Destaca la *Red Móvil*, bajo responsabilidad del DIF, que da atención integral a las familias que habitan en comunidades rurales e indígenas de alta marginación con el objetivo de procurarles mejores condiciones de vida. Durante el periodo de diciembre de 2000 a agosto de 2001, el programa benefició a 1.3 millones de habitantes a través de diversas acciones de desarrollo comunitario, como la distribución de alimentos y proyectos de huertos familiares, entre otros.

Crear nuevas maneras de prestar una asistencia más eficaz a fin de fortalecer a las familias que viven en pobreza extrema

Destaca también la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones, la cual busca ampliar el capital social y humano con el propósito de abatir los índices de marginación y pobreza de las comunidades rurales del país. La Estrategia de Microrregiones tiene su principal eje de acción en los espacios territoriales constituidos por los municipios de muy alta y alta marginación, y aquellos que son predominantemente indígenas. La Estrategia opera a partir de cuatro ejes: enfoque territorial, generación de polos de desarrollo, participación comunitaria y coordinación interinstitucional.

Entre sus acciones destacan aquellas que promueven la construcción y mejoramiento de las vías de comunicación necesarias para lograr una mayor integración económica y social al interior de las microrregiones; la construcción de infraestructura social básica; la ampliación de la cobertura de los servicios educativos y de salud; la comercialización y abasto de productos; el establecimiento de Centros Comunitarios de Aprendizaje; la dotación de piso de cemento en las viviendas; el desarrollo de una red de telefonía rural y el impulso de proyectos productivos locales.

El gobierno federal y los gobiernos locales han definido de manera conjunta 263 microrregiones prioritarias, donde habitan 19.9 millones de personas asentadas en 1 334 municipios.

La estrategia incluye también procesos de investigación, coordinación institucional, promoción y concertación social, así como la elaboración de diagnósticos situacionales.

En las acciones de la Estrategia participan catorce secretarías de Estado, 31 gobiernos estatales y 1 334 gobiernos municipales, así como organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas e iniciativa privada.

El *Programa de Desarrollo Familiar y Comunitario* brinda apoyo, asistencia social y protección a las familias vulnerables del país a través del Modelo Comunidad Diferente con el propósito de facilitar la construcción sostenible de procesos de organización, formación y participación social, para propiciar una convivencia humana equilibrada del individuo consigo mismo, con los demás y con su entorno, en localidades indígenas, rurales y urbanas en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad social.

2. Otras políticas y programas orientados al desarrollo de capacidades y al bienestar de las familias

Además de los programas orientados específicamente al combate a la pobreza existen otras acciones que favorecen el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de las familias. Aunque muchas de ellas también se orientan a apoyar a las familias en zonas marginadas o de menores ingresos, su marco de acción se inscribe fuera de los programas estrictamente enfocados a combatir la pobreza. Esta sección describe estas estrategias y acciones agrupadas en las áreas programáticas de alimentación, educación, salud, generación de opciones de ingreso y desarrollo patrimonial y vivienda.

Alimentación

Se deben adoptar medidas para reforzar las políticas y los programas en materia de alimentación y nutrición

Además de las actividades intersectoriales incluidas en el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* y, a partir de 2002, en el *Programa Oportunidades*, el gobierno federal ha realizado acciones para el mejoramiento de la alimentación de las familias mexicanas. Dichas acciones se pueden agrupar en dos: las de corte asistencial, orientadas a incrementar directamente el consumo calórico de la población en pobreza o en riesgo de presentar elevados niveles de desnutrición; y los programas enfocados en mejorar y agilizar los canales de distribución de alimentos en zonas marginadas y de difícil acceso. En las primeras se incluyen estrategias de distribución gratuita o subsidiada de alimentos como las implementadas en el *Programa Raciones Alimentarias*, el *Programa de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza*, o el *Programa de Asistencia Social Alimentaria a las Familias*.

En cuanto a los canales de distribución de alimentos, el *Programa Social de Abasto* a cargo de DICONSA concentra los esfuerzos en esta dirección. El objetivo central del programa es garantizar el abasto de productos básicos y complementarios a precios competitivos, con eficiencia, oportunidad, suficiencia, calidad y alto valor calórico, a las familias con niños menores de 12 años de edad, a los adultos mayores de 60 años, enfermos y/o discapacitados mayores de 12 años y mujeres en periodo de gestación en condiciones de pobreza extrema, que genere un margen de ahorro al consumidor en comparación con otras alternativas comerciales locales. En 2003 este programa cubría un total de 10 024

comunidades de alta y muy alta marginación y contaba con poco más de 22 mil tiendas, las cuales operaban bajo un esquema de participación comunitaria.

En el periodo 2001-2003 el programa benefició a 5 millones de personas, mediante la entrega diaria de tres millones de litros de leche en 1 850 municipios del país.

A partir de 2001, este programa incorporó la prestación de servicios adicionales en las tiendas DICONSA, tales como buzón de Servicio Postal, venta de leche subsidiada, telefonía rural, alimentos enriquecidos, venta del paquete básico de medicamentos, pago de los apoyos del *Programa Oportunidades*, tortillería, molino, y recepción de pagos de agua y luz, entre otros. Al término de ese año, 1 679 tiendas contaban con tres o más servicios adicionales al abasto, que se incrementaron a 6 054 al finalizar el año 2002 y a diciembre de 2003 se registraron 10 836 establecimientos.

A partir de 2003, el *Programa de Apoyo Alimentario*, a cargo de DICONSA, es parte de una estrategia que promueve acciones para mejorar la alimentación y nutrición de los hogares que viven en situación de pobreza y que habitan en las localidades rurales, el objetivo principal del programa es impulsar y fortalecer las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza de los hogares rurales menos de 2 500 habitantes, en los 31 estados de la República.

Los resultados alcanzados por este programa en 2003 fueron: 2 069 localidades atendidas, 174 641 paquetes alimenticios entregados a igual número de familias beneficiarias.

La *Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria* (EIASA) tiene como misión mejorar la condición nutricional de los sujetos de asistencia social que requieran apoyo alimentario, para propiciar el desarrollo integral de la familia y contribuir a superar de manera sostenible su condición de vulnerabilidad. En el marco de esta estrategia se operan los programas *Desayunos Escolares*, *Atención a Menores de cinco años en riesgo*, *Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo* y *Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables* y contemplan procesos de focalización del universo de atención, registro de la población asistida y de esquemas de orientación alimentaria, esquematización selectiva de la ayuda alimentaria, seguimiento a la calidad de los productos y una evaluación continua.

Educación

El contexto familiar constituye el elemento que determina con mayor fuerza el desarrollo educativo de niños y jóvenes. De ahí que varias de las acciones orientadas a disminuir las disparidades o reducir el rezago educativo se basen en la familia como beneficiaria de las políticas y administradora de los apoyos otorgados.

La mayoría de las estrategias en el plano educativo desde la perspectiva de la familia se concentran en abatir la deserción escolar y mejorar el rendimiento de los niños y jóvenes que asisten a la escuela. Como se mencionó, el *Programa Oportunidades* ha conferido beneficios directos a través del otorgamiento de becas y apoyo para útiles escolares, así como una transferencia monetaria para alimentación, con el fin de incentivar la asistencia escolar de niños y jóvenes en zonas y hogares marginados. Otras acciones

Se debería prestar especial atención a la creación y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria en todos los niveles

Los gobiernos deberían formular políticas en que se tenga en cuenta a las familias en lo relativo a la educación con objeto de crear un medio ambiente favorable a la familia, teniendo en cuenta sus diversas funciones

van orientadas a conceder a las familias recursos que disminuyan la deserción escolar, otorgando apoyos, por ejemplo, en materia de transporte y hospedaje para jóvenes y menores en zonas de alta marginación o que por alguna razón no tienen acceso a las instituciones de educación en sus comunidades. El *Programa de Continuidad Educativa* y el *Programa de Becas al Transporte*, coordinados ambos por la Secretaría de Educación Pública (SEP), otorgaron apoyos de este tipo a más de 33 mil y a alrededor de 30 mil estudiantes, respectivamente, en el ciclo escolar 2001-2002.

Los programas compensatorios en educación coordinados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desde 1999, se dirigen específicamente a combatir el rezago educativo desde el nivel inicial atendiendo las necesidades focalizadas de la población. A través de sus diversos subprogramas, en el ciclo 2001-2002 se benefició a 4.4 millones de alumnos con acciones como la dotación de útiles escolares a los padres y docentes, el otorgamiento de incentivos y apoyos a la supervisión y la asesoría técnica en gestión institucional.

Los gobiernos deberían apoyar los programas de educación relativos a las funciones de los progenitores, y los conocimientos que éstos deben tener

Otra línea de trabajo concerniente a la relación entre educación y familia se enfoca a la asesoría de padres de familia para incrementar su participación en el proceso educativo de sus hijos (*Programa de Apoyo para la Gestión Escolar*) o a la capacitación de promotores educativos que apoyen a grupos de padres y madres en la formación de sus hijos menores de cuatro años (*Programa Educación Inicial No Escolarizada*). Estos programas beneficiaron en el ciclo escolar 2000-2001 a 53 848 asociaciones de padres de familia, el primero, y a alrededor de 500 mil padres de familia, el segundo.

Finalmente, uno de los objetivos de trabajo en educación orientada a jóvenes es lograr una vinculación mayor entre el proceso educativo y el mercado de trabajo. Para ello se han desarrollado estrategias de capacitación para este grupo específico de la población. El *Programa de Becas de Capacitación para Desempleados*, el *Proyecto de la modernización de la Educación técnica y la Capacitación* y el *Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo*, por ejemplo, se han enfocado en fortalecer los programas de capacitación para el trabajo, con el fin de acrecentar las capacidades de las personas y contribuir a propiciar una incorporación más favorable al empleo. Dichas acciones beneficiaron a 146 mil alumnos en 42 planteles el primero y, el segundo, a alrededor de 350 mil jóvenes en la mitad de los estados del país.

Salud

Las acciones y programas en materia de salud incluyen tanto el diseño de estrategias globales de atención a la población nacional como la implementación de políticas específicas tendientes a disminuir los diferenciales en el acceso a servicios de salud y en las condiciones de salud de la población en zonas de alta marginación, o entre grupos vulnerables tales como la población indígena. Desde una perspectiva asistencial, se están realizando esfuerzos para incrementar la cobertura de los servicios de salud a través del *Programa Seguro Popular de Salud*, el cual comenzó en 2002. La mayor parte de las familias beneficiarias forman parte de los dos deciles de la población con menores ingresos. En su inicio benefició a 317 mil familias y al cierre de 2003 se alcanzó una cobertura de medio millón de mexicanos.

Los programas de *Ampliación de Cobertura* otorgan el Paquete Básico de Servicios de Salud a población rural e indígena que reside en zonas de alta marginación. En 2002, la cobertura de estos programas se extendía a nueve millones de beneficiarios.

Una de las prioridades del Gobierno Mexicano es garantizar el derecho constitucional a la salud fortaleciendo las instituciones del Sistema Nacional de Salud. La reforma al sector es una prioridad y para favorecer la coordinación intersectorial de las diversas instituciones de salud en el país se ha implementado el *Programa de Reforma al Sector Salud*, coordinado por la Secretaría de Salud. Asimismo, se ha continuado con las políticas de cobertura universal en materia de atención integral a los niños menores de cinco años a través del *Programa de Vacunación Universal*, el cual beneficia a cerca de 97 por ciento de los 10.6 millones de niños mexicanos en este grupo de edad.

De reciente creación e implementación (2001), el *Programa Arranque Parejo en la Vida* tiene el objetivo de garantizar un embarazo saludable, un parto seguro y un puerperio sin complicaciones a todas las mujeres mexicanas, así como igualdad de oportunidades de crecimiento y desarrollo a todos los niños desde su nacimiento hasta los dos años de edad. En 2002, 17 estados estaban en el proceso de incorporarse al programa con la participación del IMSS-Oportunidades y la Secretaría de Salud (SSA).

Por último, en años recientes se han diseñado acciones para atender problemáticas de salud específicas. Por ejemplo, desde 1999 el *Programa Lazo Rojo*, coordinado por la Secretaría de Salud, ha implementado estrategias con el objetivo de incorporar a diversos sectores de la sociedad en la lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). Otro ejemplo es el *Programa de Atención Domiciliaria del Enfermo Crónico* a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el sector social, el Instituto de Servicios de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ha diseñado y puesto en práctica varias acciones dirigidas a mejorar el acceso de los trabajadores y de las familias derechohabientes a los servicios, seguros y prestaciones. Entre otros, el *Programa de Medicina Familiar*, que tiene su sustento en todas las unidades del primer nivel de atención a la salud, opera bajo los principios de integridad, accesibilidad, oportunidad, equidad, calidad y trato humano; asimismo, se considera como prioritaria la disminución de los tiempos de espera y el diferimiento o desplazamiento innecesario de los derechohabientes para mejorar la calidad de la atención. Este programa brinda atención integral a la familia por un mismo equipo profesional, el cual tiene mayor conocimiento de sus problemas de salud, tanto individuales como colectivos, a través del seguimiento de casos y la atención personalizada. Estas acciones permiten estrechar la relación médico-paciente, conocer las expectativas de usuarios y prestadores, así como establecer los mecanismos que eleven su satisfacción. El énfasis se encuentra en el desarrollo de una cultura de la prevención, a través de prácticas de control y autocuidado específicas, con la finalidad de atender enfermedades como la hipertensión arterial, la obesidad, y la diabetes mellitus. En la actualidad, estos tres padecimientos presentan un incremento constante y representan un grave problema de salud pública en México. Se prevé que entre 2001 y 2006 todas las unidades médicas del primer nivel operen con el Sistema de Medicina Familiar.

Velar porque en todas las políticas de desarrollo social y económico se presten el apoyo y la protección necesarios a la familia

En beneficio de las familias que residen en áreas rurales marginadas, en el marco del *Programa Oportunidades*, cada año el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) incorpora 20 mil familias, en promedio, a las actividades de *Saneamiento Básico y Producción Familiar de Alimentos*, que consisten en el saneamiento básico, prácticas demostrativas para el mejoramiento de la vivienda y obras y acciones para la vigilancia del cuidado del agua para el consumo humano, con la participación de las familias beneficiarias.

Desarrollo patrimonial y vivienda

El acceso a una vivienda de calidad se constituye como un elemento básico del bienestar social de las familias. El Gobierno Mexicano reconoce este aspecto y a través de diversos organismos nacionales, estatales y municipales impulsa actividades orientadas a la adquisición o mejoramiento de viviendas, a la provisión de servicios públicos, a la regularización de la tenencia de la tierra y al ordenamiento urbano.

Los gobiernos deberían formular políticas en que se tenga en cuenta a las familias en los relativo a la vivienda

En 2001 se implementó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) el *Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006. Casa y Hogar para cada quien: una tarea Contigo*, que por su carácter y enfoque, constituye el instrumento que orienta hacia un mismo fin todas las acciones que se realizan en la materia y conjunta la capacidad productiva y creadora de los sectores público, social y privado para responder a las necesidades habitacionales del país. Este programa tiene entre sus estrategias el crecimiento y consolidación del financiamiento público y privado para la vivienda y el apoyo social a la población más necesitada para la adquisición de vivienda, el mejoramiento habitacional rural y urbano, y la consolidación jurídica de su patrimonio.

En el marco de este programa, y por decreto presidencial emitido el 26 de julio de 2001, se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como órgano del gobierno federal cuya misión es diseñar y coordinar la política de la vivienda en el país.

La CONAFOVI tiene como objetivos:

- ◆ La promoción de una mayor edificación de vivienda, ofreciéndola a menor precio y con mejor calidad
- ◆ El fortalecimiento de la demanda real de vivienda, incrementando la capacidad de compra de la población, a través de un mayor ahorro; de otorgar un mayor número de créditos hipotecarios y de abaratar sus costos; de instrumentar una política de subsidios en apoyo a la población de más bajos ingresos; y de generar y difundir una mayor información sobre la oferta de vivienda
- ◆ La promoción de la movilidad habitacional de las familias, a través del financiamiento para la adquisición de vivienda usada, de vivienda en renta y de facilitar la transferencia del crédito hipotecario, o sustitución de la garantía, que genere un mercado secundario de vivienda, con el cual se revalúe el parque habitacional actual, acompañando de programas de mejoramiento físico y jurídico

También en el marco de este programa, el 31 de agosto de 2001 el Presidente de la República instauró el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) como mecanismo de concertación sectorial ciudadanizado que actúa como órgano de consulta permanente para el Ejecutivo Federal en materia de vivienda, presidido el Presidente de la República y bajo la coordinación del Comisionado Nacional de Fomento a la Vivienda. Este Consejo cuenta con 50 miembros, que incluyen representantes de la sociedad civil, del sector de los servicios, del sector de la construcción, de centros académicos y universidades, de Organismos Estatales de Vivienda y de entidades gubernamentales.

Asimismo el *Programa Hábitat*, puesto en marcha en 2003 y coordinado por la SEDESOL, contempla acciones dirigidas a fomentar el patrimonio familiar a través de su modalidad "reserva de suelo". En dicha modalidad se apoya a los gobiernos estatales y municipales en la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, a efecto de proveer suelo de bajo costo para el asentamiento de la población en situación de pobreza patrimonial.

A partir de 2003 se implementó el *Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa"* del Fideicomiso Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO) coordinado por la SEDESOL. Este programa tiene la misión de atender, a través de acreditados o agentes operadores, la demanda de financiamiento de la población preferentemente no asalariada; con ingreso familiar que no exceda el equivalente a tres veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal para mejorar, adquirir o construir vivienda social, mediante un sistema de crédito accesible que contribuya a la consolidación del patrimonio familiar. Este programa tiene dos modalidades: subsidios para vivienda ("Iniciamos tu Casa": para la adquisición o edificación de una unidad de vivienda) y mejoramiento de la misma ("Crecemos tu Casa" y "Mejoramos tu Casa").

Cuadro 5. Financiamiento de viviendas 1994-2003

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{p/}
Número de créditos para vivienda (Miles)										
Total	561.3	544.8	591.6	566.8	430.3	463.6	476.8	380.4	624.9	627.7
Excluye Banca Comercial	476.1	527.3	589.3	562.2	427.0	462.8	475.7	376.9	616.1	619.1
Inversión ejercida/PIB (%) ^{1/}										
Total	2.4	1.1	0.7	0.6	0.6	0.9	1.1	1.1	1.3	1.8
Excluye Banca Comercial	1.1	0.8	0.7	0.6	0.6	0.9	1.1	1.1	1.3	1.7
Número de créditos por organismo* (Participación Porcentual)										
INFONAVIT	19.7	17.8	17.4	17.5	25.1	42.9	52.5	54.0	44.0	47.8
FOVISSSTE	8.4	6.0	4.9	4.1	3.6	3.9	5.1	6.8	1.8	8.2
FOVI	7.1	6.5	4.3	8.2	12.9	12.8	9.8	12.5	7.4	14.7
Banca Comercial	15.2	3.2	0.4	0.8	0.8	0.2	0.2	0.9	1.4	
Otros	49.6	66.5	73.0	69.4	57.6	40.3	32.4	25.8	45.4	29.4

^{1/} Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

^{p/} Cifras programadas.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con datos de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

*Durante el periodo 1994-2000, los organismos operaron de manera independiente, a partir de 2001 se establece una nueva política en este sector sustentada en una estrategia de articulación institucional y fortalecimiento de los organismos de vivienda bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI).

Asimismo, en México operan el *Programa Especial de Crédito y Subsidios para Vivienda* (PROSAVI) y el *Programa Financiero de Vivienda* coordinados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).¹⁰

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) es una iniciativa puesta en marcha hace 30 años para operar un sistema de financiamiento hipotecario que permitiera a los trabajadores del Estado obtener un crédito para adquirir, construir, ampliar, reparar o mejorar sus viviendas. Durante la última década, el FOVISSSTE ha transformado sus esquemas legales y políticas financieras a fin dar una mayor cobertura a la demanda de vivienda de los servidores públicos. En este sentido, en 1995, se modificó la Ley del ISSSTE en su artículo tercero, fracción XIV, para incorporar el financiamiento en general para la vivienda entre las prestaciones obligatorias de este instituto a sus trabajadores.

Los gobiernos deberían prestar más atención a las familias pobres y a las familias víctimas de desastres naturales

Vale la pena mencionar que este fondo también ha sido útil para atender las demandas de financiamiento de la población para reparación o adquisición de vivienda ante desastres naturales. Como consecuencia de los sismos ocurridos en 1985, el fondo creó los programas *Emergente para Damnificados*, *Adquisición por Cuenta de Terceros* y *Reconstrucción por Daños Sísmicos*, con los que se otorgaron 6 175 créditos para vivienda.

A partir de 1990, el FOVISSSTE inició programas de cofinanciamiento con bancos lo que le permitió ampliar su capacidad crediticia, financiando a través de esta modalidad 559 737 créditos para vivienda desde su creación hasta el año 2002.

Actualmente se encuentra vigente el proyecto *Financiamiento Hipotecario FOVISSSTE 2001-2006*, el cual tiene entre sus metas: incrementar sus acciones en los siguientes años hasta financiar, al menos, 62 mil préstamos en 2006; corregir para 2006 el rezago en la escrituración de los conjuntos habitacionales que construyó directamente hasta 1993 bajo el régimen conocido como "vivienda financiada"; y titular 37 649 casas en el período 2001-2006.

A partir de 2001, el ISSSTE puso en marcha el *Programa Extraordinario de Vivienda a los Trabajadores de Estado* (PEC). Durante sus dos primeros años de operación, mediante sorteos públicos, equitativos, transparentes y con mecanismos definidos de selección, se han entregado viviendas en 92 mil familias.

El *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares* (PROCEDE), es un instrumento que el Gobierno de la República puso en marcha a finales de 1992 para llevar a cabo la regularización de la propiedad social en los núcleos agrarios. Su objetivo principal es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios

¹⁰ FOVI es un Fideicomiso Público constituido en 1963 por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, el cual es administrado por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. a partir del 26 de febrero de 2002. Dentro de sus fines se encuentra el otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros, siendo éstos las instituciones de banca múltiple y las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES) del ramo hipotecario e inmobiliario, registradas ante FOVI.

y/o certificados de derechos de uso común, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios. En su instrumentación participan la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Registro Agrario Nacional (RAN).

El PROCEDA ha sido de enorme trascendencia en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, ha contribuido a proteger y consolidar los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias en beneficio directo de su patrimonio. Desde su puesta en marcha al 30 de diciembre de 2002 algunos de sus resultados han sido:¹¹

- ◆ 27 688 núcleos agrarios certificados por voluntad de sus asambleas (92% del total nacional)
- ◆ 25 491 núcleos agrarios (85% del total) cuyos linderos han sido delimitados a partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras y de conformidad con sus colindantes
- ◆ 24 792 núcleos agrarios regularizados (83% del total) expidiendo 7 millones 768 267 certificados y títulos que benefician a 3 millones 520 832 sujetos de derecho, así como la certificación y/o titulación de 68.8 millones de hectáreas

Generación de Opciones de Ingreso

Las acciones desplegadas por el gobierno federal en materia de opciones de ingreso se pueden agrupar en tres grandes rubros: las que están orientadas a la generación de empleos permanentes y temporales; las que buscan crear oportunidades productivas y apoyan micro y pequeñas empresas en los sectores de menores recursos; y las de capacitación y formación de capital humano en respuesta a la demanda del mercado de trabajo.¹²

El *Programa de Empleo Temporal* (PET) se inserta en la primera de estas líneas de trabajo y constituye un esfuerzo de diversas instituciones [SEDESOL, Secretaría de Marina y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)] con el objetivo de incrementar las oportunidades de empleo de las familias rurales y en localidades en pobreza extrema mediante acciones intensivas de uso mano de obra no calificada para la creación, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura productiva, comunitaria y familiar, con beneficios inmediatos y de largo plazo. Estas acciones están dirigidas a elevar y diversificar el ingreso; aumentar el valor, capitalización y rentabilidad de los activos de los habitantes y generar ingresos en los períodos de menor demanda de mano de obra.

Los recursos del PET se aplican en obras y acciones relacionadas con tres vertientes: la productiva, a la que se destina como mínimo 50 por ciento de los recursos, que son

Los gobiernos deberían crear las condiciones indispensables para el desarrollo de las zonas rurales, apoyar activamente el acceso a la propiedad o al uso de la tierra, especialmente por parte de las unidades familiares

Se debería prestar especial atención a aumentar la capacidad de obtención de ingresos de todos los miembros adultos de las familias económicamente desfavorecidas

¹¹ <http://www.ran.gob.mx/archivos/procede.html>

¹² Algunos de los programas relacionados con esta última línea de acción fueron ya mencionados en el apartado referente a educación.

proyectos que aprovechan el potencial productivo de las comunidades rurales y en pobreza extrema, generando oportunidades de empleo y autoempleo, y que promueven el ingreso permanente; la comunitaria, a la que se reserva como máximo 20 por ciento de los recursos e incluye acciones para crear y fortalecer la infraestructura social básica, como rehabilitación de sistemas de agua potable, alcantarillado y calles, reconstrucción de escuelas, centros de salud, canchas deportivas, espacios históricos y culturales y obras anexas; y la de formación de capital familiar.¹³

Este programa incluye entre sus vertientes la formación de capital mediante apoyos específicos, como la estrategia de la SEDESOL *Piso Firme*, la rehabilitación o ampliación de vivienda rural y áreas de servicios sanitarios. El monto que se destina en esta vertiente es de 30 por ciento de los recursos del programa.

En 1995 a través de este programa se crearon 662 145 empleos, cifra que ascendió a 932 574 en 2002; para estos mismos años el gasto público federal destinado al programa se incrementó de poco menos de un millón de pesos a casi cuatro. Para el año 2003, se estimaron en 333 978 los empleos generados en el marco del PET y en 1.8 millones de pesos el gasto público federal dedicado al mismo (Presidencia de la República, 2003).

El *Programa de Opciones Productivas*, iniciado en 2002 por la SEDESOL, tiene como objetivo impulsar procesos de desarrollo a partir de una estrategia que genere opciones productivas, contribuya a la consolidación de organizaciones de productoras y productores, propicie la formación de Agencias de Desarrollo Local, contribuya a un sistema de financiamiento social y promueva una cultura socialmente corresponsable en la superación de la pobreza. El programa tiene siete modalidades (Apoyo a la palabra, Crédito social, Crédito productivo para mujeres, Integración productiva, Acompañamiento y formación empresarial, Agencias de desarrollo local y Ahorrando contigo). Bajo el marco del *Programa de Opciones Productivas* se beneficiaron cerca de 50 mil productores en el año 2002 y más de 462 en 2003.

El *Programa de Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos* (FAPPA), también en el rubro de apoyar la generación de opciones productivas en grupos de menores recursos, iniciado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) en 2003, tiene por objeto financiar proyectos productivos a grupos o sectores de la población sin posibilidad de acceso a la tierra. Su meta es financiar, al menos, 346 proyectos productivos y beneficiar a más de siete mil sujetos agrarios anualmente.

El *Programa de la Mujer en el Sector Agrario* (PROMUSAG), cuyo objetivo es la integración económico-productiva de los grupos a través de proyectos productivos viables, tiene entre sus acciones el fomento a la generación de la ocupación productiva para lograr una mejoría en la calidad de vida de las mujeres, la de sus familias y su comunidad. Este programa de la SRA, empezó a operar a partir de 2002, año en que se apoyaron 642 proyectos productivos en los que participaron 3 808 mujeres. En 2003 apoyó 1 459 proyectos en beneficio de aproximadamente 12 mil mujeres campesinas.

¹³ Véase con más detalle en el apartado *Desarrollo patrimonial y vivienda* de este capítulo.

En México existen otros proyectos y programas destinados a apoyar la generación de empleos y la participación de las mujeres en proyectos productivos. En su mayoría, se trata de programas intersectoriales orientados a la provisión de créditos, asesoría técnica y apoyo en canales de comercialización de productos elaborados por mujeres. El *Programa Internacional más y mejores empleos para las mujeres en México*, el *Programa Mujeres en el Desarrollo Rural*, el *Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer* y el *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales* (FOMMUR) son algunos ejemplos. En cuanto a los alcances de dichos programas, vale señalar que sólo el FOMMUR benefició a 70 504 mujeres durante el año 2003.

Es preciso eliminar las desigualdades y barreras existentes contra la mujer en la fuerza laboral y promover su acceso a los recursos productivos y a la propiedad de la tierra

En el año 2002 inició el *Programa de Financiamiento para el Desarrollo Agrario*, a cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), que promueve la participación de las mujeres de las zonas indígenas y de los jóvenes campesinos de las zonas rurales, mediante el financiamiento de proyectos productivos que generen bienes y servicios que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias y de su comunidad. Específicamente, fomenta el arraigo en sus comunidades de origen; genera empleos temporales y permanentes; impulsa el trabajo mediante la constitución de figuras asociativas reconocidas por la ley; integra a las mujeres indígenas y a los jóvenes campesinos en actividades de su localidad; apoya el desarrollo de proyectos productivos; fomenta la participación en el mercado regional y el aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Los programas de financiamiento ejecutados por FIFONAFE están dirigidos a apoyar proyectos productivos de grupos de mujeres indígenas campesinas y de grupos de jóvenes campesinos.

En 2002 se dio financiamiento a 133 proyectos de mujeres indígenas campesinas, se generaron 969 empleos y se beneficiaron 5 040 mujeres indígenas campesinas con un monto de 9.01 millones de pesos. Al 31 de octubre de 2003, se habían financiado 148 proyectos, generado 870 empleos y beneficiado 4 880 mujeres indígenas campesinas con un monto de 11.71 millones de pesos.

En cuanto a jóvenes campesinos, en 2002 se financiaron 127 proyectos, se generaron 748 empleos con lo que se benefició 4 746 de ellos con un monto de 8.64 millones de pesos. Al 31 de octubre de 2003, se habían financiado 124 proyectos, generado 760 empleos y beneficiado 4 626 jóvenes campesinos con un monto de 8.02 millones de pesos.

Las familias que habitan en ciertas zonas del país que por sus características ofrecen pocas posibilidades de empleo rentables, a menudo se encuentran en condiciones de vida en extremo difíciles, por lo que se han implementado acciones para apoyarlas. Para este propósito la SEDESOL cuenta con la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), que durante el periodo 1994-2000 llevó a cabo el Proyecto de Desarrollo de las Comunidades Rurales Marginadas de las Áreas Ixtleras, con el cual se ejecutaron obras de infraestructura hidráulica, así como de apoyo a la producción, asistencia técnica, extensionismo y atención a la mujer campesina.

Además, la CONAZA fortaleció el *Programa de Vinculación y Transferencia de Tecnología*, a través del cual se llevan a cabo convenios y acuerdos específicos de colaboración con instituciones asociadas para la transferencia de tecnologías, cuyos resultados han servido para incrementar la producción de cultivos básicos y comerciales, generando

ingresos a los productores y estableciendo proyectos orientados a la reconversión productiva y al desarrollo sostenible, principalmente en zonas que por sus características físicas no se obtenían cosechas rentables. También se ha fomentado la suma de esfuerzos con instituciones asociadas para realizar eventos de capacitación a productores.

3. Programas y acciones específicas de atención a grupos vulnerables

Además de las acciones en apoyo a las familias en zonas marginadas o en situación de pobreza, se han definido grupos específicos que por su condición especial requieren el diseño de políticas orientadas a compensar las desventajas que enfrentan y a incrementar sus oportunidades de desarrollo. El DIF, a la par de diversas instituciones públicas y organismos de la sociedad civil, ha ampliado la cobertura y la calidad de los programas de asistencia a grupos vulnerables.

El *Programa de Atención a Población en Desamparo*, coordinado por el DIF, es un ejemplo de ello. El mismo tiene como objetivo garantizar la protección y ofrecer oportunidades a las personas que por alguna situación de vulnerabilidad social se encuentran en riesgo, situación de abandono o de maltrato.

Su población objetivo son las familias de comunidades en situación vulnerable; niñas y niños menores de seis años y en edad escolar; madres adolescentes; menores migrantes; menores trabajadores y en situación de riesgo; mujeres en edad adulta; ancianos en abandono y personas que por alguna razón se encuentran en desamparo temporal o expuestas a violencia familiar.

Para conseguir su objetivo en este programa se plantean tres estrategias: Atención a familias en comunidades y personas en desamparo; Orientación jurídica y social; y Prevención de riesgos en la infancia y adolescencia, con acciones específicas en regiones con alto índice de vulnerabilidad, para fortalecer el desarrollo de capacidades.

Población infantil

Especial atención se brinda a aquellos niños que, por diversas razones, se encuentran en situación de desventaja o vulnerabilidad social, como son los menores en situación calle o desamparo, los migrantes o hijos de trabajadores migrantes, los niños que trabajan, los que son víctimas de abuso o maltrato intrafamiliar, entre otros.

Se estima que cerca de 129 mil niñas y niños de México se encuentran en situación de calle, de los cuales alrededor de 14 300 se ubican en el Distrito Federal.

En el marco del *Plan Nacional de Desarrollo* que se trazó México para el período 2001-2006 surge el *Programa de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en situación de calle "De la Calle a la Vida"*.¹⁴ Este programa es coordinado por el DIF y su

¹⁴ El programa comenzó a operar en 2001.

objetivo es contribuir a dar solución y atención integral, a mediano plazo, a la problemática de los niños y los jóvenes en situación de calle en las principales zonas metropolitanas del país (Distrito Federal, Puebla, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez y León). En el marco de este programa se apoyó a 82 Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), derivando en 5 protocolos de investigación, 46 proyectos y 46 esquemas de distribución de becas en los estados de Baja California, Chihuahua, estado de México, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Puebla y el Distrito Federal. Ello en beneficio de 15 241 niños y adolescentes.

Los Centros de Promoción para la Infancia en Situación de Calle “Matlapa”, a cargo del Instituto de Desarrollo Social de la SEDESOL constituyen otra de las estrategias recientemente instrumentadas para la atención de niños de la calle. A ellos se destinó en 2003 más de diez millones de pesos, con los que se instalaron 10 centros de atención Matlapa en los que actualmente se atienden de manera integral 602 niños y adolescentes de la ciudad de México.¹⁵ Matlapa ofrece a este sector de la población espacios de inclusión y atención especializada, generación de oportunidades y desarrollo de capacidades, así como los medios necesarios para brindarles servicios de salud, educación, capacitación en materia de derechos humanos y canalización hacia alternativas residenciales y laborales.

Estos centros se insertan en un modelo de intervención pública, que forma parte del Programa de Acción 2002-2010. Un México apropiado para la infancia y la adolescencia, el cual promueve, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, la construcción de políticas sociales de largo plazo y el fortalecimiento de modelos de intervención ya existentes a favor de niños de la calle.

En el marco de la atención a niños migrantes, México tiene instrumentado el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Migrantes y Fronterizos, coordinado por el DIF y cuya población objetivo son los niños y adolescentes migrantes¹⁶ y repatriados¹⁷ que en ese proceso no cuenten con la compañía de un familiar. Este programa tiene dos objetivos: por un lado, proporcionar la protección requerida por los menores migrantes y repatriados no acompañados en la frontera norte, principalmente a través de los servicios de albergue y de trabajo social, priorizando su expedita reintegración familiar y, por otro, desalentar el fenómeno migratorio infantil y juvenil en los estados de origen de los mismos, a través de acciones informativas y preventivas.

Las ciudades en que opera el programa son: Tijuana y Mexicali, en Baja California; Ciudad Acuña y Piedras Negras, en el estado de Coahuila; Ciudad Juárez y Ojinaga, en Chihuahua; Agua Prieta y Nogales, en Sonora; y Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa, en el estado de Tamaulipas. Los niños y jóvenes que se atienden son canalizados a alguno de los 18 albergues que integran la red en 11 ciudades de la frontera norte, proceso que concluye al identificar a los familiares y ser trasladados a sus comunidades de

Se debería hacer todo lo posible por ayudar a establecer los vínculos de tipo familiar en circunstancias especialmente difíciles como en el caso de los niños de la calle

Se debería hacer todo lo posible por mantener juntos los miembros de las familias, permitir que se reúnan en caso de separación y velar porque tengan acceso a los programas gubernamentales destinados a prestar apoyo y asistencia a las familias vulnerables

¹⁵ http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_165_2003.htm

¹⁶ Se entiende como menor migrante aquel que es detectado en la franja fronteriza, en el intento de cruzar de manera no autorizada hacia los Estados Unidos.

¹⁷ Se entiende como menor repatriado aquel que fue detenido por alguna autoridad migratoria de los Estados Unidos por internarse de manera no autorizada a ese país y por tanto, remitido hacia México a través del consulado mexicano y del Instituto Nacional de Migración.

origen. Entre 2001 y agosto de 2003 este programa permitió atender a 18 564 niños (CONAPO, 2003c).¹⁸

El DIF puso en marcha el *Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal*, el cual coordina y promueve acciones de prevención, atención y erradicación del trabajo de personas menores de 18 años ante dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil. Se estima que atenderá a 38 650 menores en 2004.

Uno de los graves problemas que sufre una parte de la población infantil del país es su inserción en actividades de comercio y explotación sexual. En respuesta a esta problemática, se ha implementado en el ámbito nacional el *Plan de Acción Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil* en el que participan diversas instituciones y organizaciones nacionales conjuntamente con organismos internacionales. Con este plan se pretende dar una atención integral al problema a través de las estrategias como el fomento de programas preventivos, la promoción de estrategias de atención integral, el impulso a la protección jurídica y el fomento a la investigación.

Uno de los cambios recientes que ha experimentado la sociedad mexicana ha sido la creciente participación de mujeres madres de familia en el mercado de trabajo. Las condiciones de vida de los menores cuyas madres trabajan dependerán en gran medida del acceso que las primeras tengan a redes que faciliten el cuidado de sus hijos. En apoyo a los hogares en esta situación se desarrollaron programas de *Atención a los Niños de Madres Trabajadoras*, orientados a proveer de servicios de educación, alimentación, salud y actividades recreativas a hijos de madres trabajadoras. Al cierre del primer semestre de 2001 se atendió a un total de 63 089 menores. También en apoyo a los hogares con jefatura femenina y en el marco del programa *Hábitat* de la SEDESOL en 2003 se integraron mil *Casas de Atención Infantil* en beneficio de 14 mil mujeres jefas de familia y sus hijos.

Mediante el *Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas* se apoya a la población jornalera y a sus familias, contribuyendo a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo a través de acciones y proyectos de educación, salud, alimentación, trabajo y respeto a sus derechos. El programa brinda especial atención a los niños migrantes o hijos de migrantes.

En el trienio 2001-2003 se beneficiaron con las acciones del programa más de dos millones de personas.

Los gobiernos, en cooperación con los empleadores, deberían facilitar y promover los medios necesarios para que la participación en la fuerza laboral sea compatible con las obligaciones familiares, especialmente en el caso de familias con niños pequeños

Con la finalidad de apoyar a la población trabajadora, el ISSSTE proporciona el Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, para beneficio de los hijos desde los 60 días de nacidos y hasta los 6 años de edad, de las madres trabajadoras, padres trabajadores viudos o divorciados que tengan la custodia legal y de los tutores que así lo acreditan.

¹⁸ Durante el primer semestre de 2001 se atendieron en la red de albergues y se reintegraron a sus familias a 3 182 niñas y niños migrantes y repatriados. En el periodo septiembre 2001 a agosto del presente año, se atendió a 7 500 niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados. En el periodo de septiembre 2002 a agosto 2003, se proporcionó atención temporal de alimentación y albergue a 7 882 niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados.

ten. De esta forma, se proporciona atención profesional en los estratos de lactantes, maternas y preescolares, cubriendo los aspectos de alimentación, educación y asistencia en un ambiente que favorece un desarrollo armónico.

Para atender la educación de los menores, el ISSSTE cuenta con el *Programa Integral Educativo* (PIE) que constituye el eje rector de todas las actividades educativas realizadas en las estancias. Este programa consta de tres componentes que se plasman en los Subprogramas “Pedagógico”; “Capacitación, Actualización y Asesoría al Personal”; y “Orientación y Apoyo a Padres de Familia”; cuyas premisas fundamentales se orientan respectivamente hacia el desarrollo, formación y atención del niño; capacitación y rescate de la autoestima del trabajador como agente educador; y el papel de los padres en la educación de sus hijos, todo ello enfocado a la formación integral del niño.

El DIF ha puesto énfasis en la asistencia y protección de los niños, así como en la integración de sus familias, diseñando y promoviendo los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC). La operación de estos centros se sustenta en el hecho de generar espacios de protección temporal a niños menores de 5 años 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras y jefas de familia, que carecen de los servicios asistenciales y educativos para el cuidado y formación integral de sus hijos, los cuales frecuentemente, están en situación de abandono temporal, debido a la necesidad de incorporarse al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar. En el marco de esta acción el DIF selecciona y capacita las Orientadoras Comunitarias que son quienes imparten la asistencia preescolar. Actualmente se cuenta con una cobertura de 65 405 niñas y niños de edades entre 2 años y 5 años 11 meses, en 1 866 Centros ubicados en 23 entidades.

Población adolescente

Uno de los grupos poblacionales a los que se ha procurado dar atención en el marco de las acciones destinadas a la familia son los adolescentes dada la existencia de problemáticas específicas vinculadas a sus hogares de origen o la formación de los suyos propios.

En México, las condiciones adicionales y el consumo de drogas legales e ilegales son problemas más graves que enfrentan los adolescentes. El *Programa de Prevención de Riesgos Psicosociales* es una de las acciones que se llevan a cabo en el país para dar atención integral a este problema. Su objetivo es favorecer en niños, adolescentes, familias y comunidades el desarrollo de habilidades y actitudes que les permitan tener mayor capacidad de respuesta autogestiva ante los riesgos psicosociales y fortalecer los factores de protección, con la participación y compromiso de la sociedad en su conjunto. Este programa se encarga de promover el desarrollo de modelos y/o programas preventivos relacionados con las adicciones en los 31 sistemas estatales del DIF del país y en el Distrito Federal.

Por otra parte, el *Programa para la Prevención y Atención Integral del Embarazo Adolescente* se ha orientado tanto a la atención de madres y adolescentes embarazadas como a la difusión de información bajo un criterio de prevención. Este programa tiene por objeto prevenir y atender los riesgos de exclusión social derivados del embarazo no

Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias deberían prestar una asistencia más eficaz a las familias y las personas que las integran que puedan verse afectadas por problemas concretos como la toxicomanía y el alcoholismo

planeado en la adolescencia proporcionando, en concordancia con sus características y bajo una perspectiva de género, la orientación y asistencia adecuadas e integrales que fomenten una actitud responsable frente a su sexualidad. En el primer semestre de 2001, este programa atendió a 12 311 adolescentes que estaban o habían estado embarazadas. En ese mismo periodo dio atención a 70 367 adolescentes en su vertiente preventiva.

El *Programa PROJUVENTUD* del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), busca generar un enfoque generacional en todas y cada una de las acciones y programas del gobierno con la finalidad de que reconozcan a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo nacional. Dos perspectivas atraviesan el PROJUVENTUD: a) Equidad inter e intrageneracional, que deberá manifestarse en todos los programas y acciones, y enfocará sus prioridades hacia los sectores más desfavorecidos con el fin de contrarrestar las desigualdades por origen étnico, condición social y económica o región de pertenencia; b) Género, que busca que las políticas públicas subsanen las desigualdades producidas por el género y otras desarrolladas para apuntalar las cuestiones específicas derivadas de la diferencia sexual.

Población de adultos mayores

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) es el encargado de la política social a favor de este sector poblacional. Sus funciones son coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas enfocados a procurar el desarrollo humano integral de los adultos mayores, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida. Los objetivos del INAPAM están orientados hacia cuatro ejes estratégicos: salud, investigación y formación del recurso humano en gerontología; empleo y apoyo a la economía; desarrollo social y comunitario; y transmisión de valores.

Por su parte, el sector salud contempla distintas acciones dirigidas a atender la salud de los adultos mayores. La SSA cuenta con un *Programa de Acción para la Atención al Envejecimiento*, cuya coordinación está a cargo del Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Este programa tiene como objetivo general proteger la salud, así como prevenir, controlar o retardar la aparición de enfermedades o discapacidades de mayor importancia y de esta forma elevar la calidad de vida de los adultos mayores.

En el marco de las acciones llevadas a cabo por la SSA están:

- ◆ Prevención de factores de riesgo a través de la promoción de cambios en los estilos de vida de la población
- ◆ Detección oportuna de enfermedades por medio de acciones de detección integradas para diabetes, hipertensión arterial, obesidad o sintomatología prostática
- ◆ Control de enfermedades con la ayuda de evaluaciones de tratamiento tanto farmacológico como no farmacológico, a fin de evitar o retardar la aparición de complicaciones o discapacidades

Además, se realizan acciones dirigidas a promover estilos de vida sanos y conductas de autocuidado entre los adultos mayores y entre la población en general, para contribuir a evitar discapacidades y a favorecer un envejecimiento saludable. Asimismo, se incluyó la Cartilla Nacional de Salud del Adulto Mayor, como uno de los instrumentos esenciales del Sistema de Cartillas Nacionales de Salud, para promover el autocuidado de la salud, así como la detección y el control de las enfermedades con mayor prevalencia.

El ISSSTE lleva a cabo, desde el año 2001, el *Programa de Envejecimiento Exitoso*, cuyos objetivos centrales son brindar atención médica a los adultos mayores, propiciar un envejecimiento exitoso, disminuir la discapacidad y mejorar la utilización de los servicios de salud. En este periodo se aplicaron por primera vez en el país, más de 60 mil vacunas para prevenir la neumonía e influenza en personas mayores de 65 años, se instalaron los primeros 130 módulos gerontológicos de una meta programada de 271 para 2006. Este proyecto se complementa con otras acciones como la simplificación de trámites para la obtención de medicamentos, el desarrollo de grupos de ayuda mutua, y la formación y capacitación de recursos humanos en geriatría.

Otra línea de trabajo en cuanto a los adultos mayores se ha orientado a valorar su experiencia laboral y favorecer su inserción en el mercado de trabajo cuando es posible hacerlo. En este sentido, no sólo se pretende revalorar las posibles contribuciones de los adultos mayores, sino también generar oportunidades que les permitan escapar de la situación de precariedad económica en que se encuentran muchos de ellos. Acciones tales como el *Programa de Adultos Mayores*, bajo la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el *Programa de Empleo para Adultos Mayores*, a cargo del INAPAM, buscan contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los adultos mayores a través de su inserción al mercado de trabajo.

Finalmente, se ha continuado con acciones de corte asistencial orientadas a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, entre las que destaca la continuación del *Programa de Tarjetas de Descuento para Jubilados y Pensionados*, y la operación de casas hogar para ancianos en algunas ciudades del país, que operan bajo la supervisión del DIF.

Población con alguna discapacidad

En la última década, México ha otorgado un mayor reconocimiento a la importancia de generar acciones en apoyo a aquellas personas con alguna discapacidad y sus familias. Las acciones que se han implementado en consecuencia, han estado orientadas tanto a la atención directa de los problemas derivados por la condición de discapacidad, como al diseño de políticas que permitan la mayor integración social de las personas en esta situación y de sus familias.

En el marco del PND 2001-2006, se diseñó y puso en marcha el *Programa Nacional de Atención a las Personas con Discapacidad 2001-2006*, de carácter especial, como un instrumento técnico normativo para orientar el cumplimiento de los objetivos, programas y acciones de la Administración Pública Federal. El programa es, además, un documento orientador y de trabajo común entre gobierno y sociedad, bajo una perspectiva integral al año 2025, a fin de asegurar la permanencia, institucionalidad y continui-

Se debería prestar especial atención a aumentar la capacidad de obtención de ingresos de los ancianos

Los gobiernos deberían apoyar y desarrollar mecanismos adecuados para prestar asistencia a las familias en el cuidado de las personas con discapacidad que están a su cargo

dad de las acciones en este ámbito. El programa está a cargo del DIF en coordinación con la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad de la Presidencia de la República. Su ámbito de atención contempla, entre otros, acciones dirigidas a las familias que tienen entre sus miembros personas con discapacidad. El programa establece entre sus estrategias: proporcionar a la familia de las personas con discapacidad el diagnóstico en un lenguaje claro, sencillo e indicándole lo que debe hacer; capacitar a la familia y al personal paramédico que tiene contacto temprano con los niños en la detección precoz y en la rehabilitación simplificada; y promover la integración familiar, social y escolar temprana de niños con discapacidad.

Este programa busca propiciar acciones orientadas a la creación de una estructura social y de servicios que atienda adecuadamente las necesidades de las personas con discapacidad y sus familias en el país. Asimismo, tiene entre sus tareas promover acciones afirmativas en favor de las familias con mayores necesidades de apoyo y difundir experiencias exitosas de Organizaciones de la Sociedad Civil en atención a familias de personas con discapacidad. El *Programa de Atención a Personas con Discapacidad* atendió en el transcurso de 2003 a un total de 253 393 personas con discapacidad, así como a 31 597 familias, mediante la prestación de servicios de consulta externa, pláticas, terapias de rehabilitación y entrega de prótesis y órtesis.

Población indígena

El *Programa para Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, tiene como objetivo central crear oportunidades de desarrollo para los pueblos y familias indígenas. Las acciones realizadas incluyen asesorías jurídicas, programas especiales de educación, programas de atención a la mujer indígena, inversión en proyectos productivos, proyectos de salud y nutrición, entre otras. En 2002 se atendieron 2 523 proyectos en más de 1 500 localidades con un total estimado de cerca de 703 mil beneficiarios.

Para mejorar las oportunidades productivas y de ingreso de la población indígena, el *Programa Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas* realiza acciones a través de las modalidades: proyectos de organización productiva para mujeres indígenas, acciones de capacitación y Fondos Regionales Indígenas.

En el caso de la población infantil indígena, su especial situación de vulnerabilidad ha llevado a la implementación de acciones específicas orientadas a atender problemas de salud y de deserción escolar. Destaca, por ejemplo, el *Programa de Albergues Escolares Indígenas*, el cual incluía 1 079 albergues en el 2001 y otorgaba becas a cerca de 60 mil menores indígenas.¹⁹

¹⁹ En este segmento sería importante mencionar el *Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia* a cargo del DIF y de la Secretaría de Salud. Sin embargo, en los informes disponibles no había información sobre las acciones concretas que desarrolla. Asimismo, se podrían incluir referencias a *Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia. Programa de Acción 2002-2010*. En el informe de 2003 se menciona este programa sin definir las políticas y estrategias específicas a implementar.

Defensa de menores y de mujeres en situación de violencia doméstica

Entre las familias vulnerables se ubican aquellas que viven situaciones de violencia doméstica o que enfrentan cambios drásticos en la estructura familiar (por ejemplo, a raíz de la separación o muerte de uno de los cónyuges). En el caso específico de la desintegración del núcleo familiar tradicional, existe un vacío en la implementación de leyes relativas a las obligaciones del padre ausente en la manutención de los hijos. Dicho vacío se traduce en la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales para garantizar la protección de la familia y, especialmente, de los hijos. El *Programa de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia* brinda asesoría y patrocinio jurídico, tanto a través de consultas personales como por vía telefónica a los hogares que lo requieren.

Otro eje programático para la protección a la familia se concentra en las acciones de prevención y sanción de la violencia doméstica contra mujeres y menores. En el 2002 se puso en marcha el *Programa Nacional por una Vida sin Violencia* a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

En relación con la prevención y manejo de la violencia intrafamiliar, en el IMSS está trabajando en dos frentes. El primero es el *Programa de Fortalecimiento de la Perspectiva de Género en los Servicios de Salud Reproductiva*, mediante sesiones grupales e individuales con la población y la canalización a instituciones especializadas; mientras que el segundo se basa en los programas *Integrados de Salud*, donde a través del equipo de fomento de la salud se identifican oportunamente las situaciones que presentan problemas de violencia familiar, para referirlas a grupos de ayuda específicos.

Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias deberían prestar una asistencia más eficaz a las familias y las personas que las integran que puedan verse afectadas por problemas concretos como la violencia en el hogar y la violencia sexual

4. Colaboración con las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc)

Entre 1994 y 2003 ha habido valiosas experiencias de colaboración entre las osc y las instituciones gubernamentales para el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas y programas de gobierno destinadas a fortalecer a las familias. Estos casos, documentados por el Foro Nacional de Mujeres y Políticas Públicas, representan sólo algunos ejemplos de colaboración:²⁰

- ◆ Seguimiento de las leyes contra la violencia intrafamiliar: proyecto entre la Asociación Mexicana Contra la Violencia hacia las Mujeres (COVAC) y la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal
- ◆ *Programa Trans-fronterizo Línea en Crisis* para casos de violencia doméstica, desarrollada entre la Casa de la mujer "El lugar de la tía Juana" y el DIF de Tijuana, Baja California

El gobierno, en colaboración con otros interesados, deberían desarrollar la capacidad de vigilar el efecto de las decisiones y medidas sociales y económicas sobre el bienestar de las familias y la situación de la mujer en la familia

²⁰ Tomado de Herrera, C. 2000, Experiencias Viables de Colaboración entre ONG de mujeres e instituciones Gubernamentales en México, Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, México.

- ◆ Reapertura de la Agencia Especializada en Delitos Sexuales y del orden Familiar: proceso de interlocución exitosa entre el Colectivo Feminista “Encuentro de Mujeres” y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Querétaro
- ◆ *Proyecto Prevención y Atención Integral a Madres Adolescentes (PAIMA)* desarrollado entre el Centro de Apoyo a la Mujer “Griselda Álvarez” (CAM) y el DIF del estado de Colima
- ◆ Capacitación a representantes de Comités de Barrio en Violencia hacia las mujeres: colaboración entre el CAM y el Ayuntamiento de la ciudad de Colima
- ◆ La Región Norte del Foro Nacional de Mujeres y Políticas de Población, que comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila y Sonora, colaboró en la elaboración de la Ley contra la violencia intrafamiliar en cada estado de la región y en la creación de Agencias Especializadas del Ministerio Público en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar. En esta misma región se elaboró un diagnóstico de la situación de pobreza y marginalidad de las mujeres y su ubicación en el mercado laboral de la región y con base en ello se elaboró una propuesta de reformas a la Ley Federal del Trabajo
- ◆ El aporte más significativo fue la creación en 1999 de la Norma Oficial para la Atención de la Violencia Intrafamiliar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en marzo de 2000, que constituyó un claro ejemplo de trabajo interdisciplinario y de participación con distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de la violencia

Por su parte, la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (MEXFAM), llevó a cabo las siguientes iniciativas:

- ◆ *Programa Nutricional de dotación de leche a menores de 12 años*. En este programa las promotoras comunitarias son una pieza clave, ya que ellas cuentan con el equipo necesario para llevar con exactitud el control de talla y peso de los menores
- ◆ Campañas de vacunación nacionales y locales. En éstas, las promotoras comunitarias apoyan como vacunadoras y en innumerables ocasiones ofrecen sus casas para que se ponga ahí el puesto de vacunación de su comunidad, ya que su domicilio es ubicado como un puesto de salud permanente

II. Perspectivas y desafíos

Los elementos presentados en este informe muestran que son múltiples y diversas las acciones emprendidas. Debe reconocerse, sin embargo, que muchos de los programas enunciados no han sido diseñados para enfocarse directa y específicamente a la familia. Otros tienen diversos y muy variados objetivos y sólo realizan acciones de carácter colateral de apoyo a la economía familiar. Algunos más buscan objetivos precisos en el ámbito familiar, aunque a menudo no cuentan con recursos suficientes y, por lo tanto, su cobertura

es limitada, las acciones se realizan de manera aislada o se aplican de manera desigual. Es frecuente advertir que el quehacer institucional en este ámbito requiere un mayor aprovechamiento de las sinergias y las áreas de refuerzo recíproco entre los programas. De igual manera, se requiere redoblar esfuerzos para que las diversas medidas y programas consideren a la familia como un todo, en lugar de abordarla de manera fragmentada.

La sociedad necesita de la familia y la familia requiere de ciertas condiciones sociales que le permitan cumplir con sus funciones de protección, desarrollo de sus miembros, transmisión cultural y socialización. Todo ello alude a la necesidad de avanzar en el diseño e instrumentación de una política social desde una perspectiva familiar que contribuya a articular, de manera explícita y mediante un enfoque integral, las diferentes políticas y programas con incidencia en el plano familiar, como son las de combate a la pobreza, las acciones compensatorias de los ingresos familiares, las de formación de capital humano, las de atención a los grupos vulnerables, y las que promueven la integración familiar, entre otras. Un esfuerzo de esta naturaleza es, sin duda, una condición indispensable e inaplazable para potenciar la acción pública en este campo y para enfrentar más firme y decididamente las manifestaciones y síntomas de precariedad, vulnerabilidad, desintegración y exclusión que amenazan a millones de familias mexicanas.

México requiere avanzar más rápida y profundamente en la formulación de una política integral hacia la familia que tome en cuenta las profundas transformaciones que experimenta la vida doméstica, las relaciones familiares, los roles masculino y femenino e intergeneracionales y la organización del espacio hogareño y del tiempo familiar. La familia registra una creciente diversificación de su estructura y adopta formas anteriormente menos comunes, impulsadas por la cambiante división del trabajo intrafamiliar, las pautas de nupcialidad y los crecientes índices de separación y divorcio. La transición demográfica también incide en la configuración de la familia, prolongando la sobrevivencia a edades tardías y con ello el tiempo posible de la vida conyugal, incrementando la coresidencia de varias generaciones, concentrando las responsabilidades hacia los padres ancianos en un menor número de hijos, reduciendo el tiempo que dedican madres y padres a la crianza de hijos pequeños, entre muchos otros. Las políticas familiares deben considerar todos estos cambios, para reducir las vulnerabilidades que ellos implican y potenciar las oportunidades que originan.

De igual manera, el avance de la transición demográfica y los cambios tanto en las pautas de formación y disolución familiar, como en los arreglos residenciales, están dando lugar a un aumento de los hogares integrados por parejas adolescentes y jóvenes, de aquellos formados únicamente por uno de los cónyuges y sus hijos, y de los que son encabezados por mujeres. Debido a que estas transformaciones están teniendo como resultado una marcada sobrecarga de responsabilidades en etapas específicas del curso de vida, sobre todo en las mujeres, resulta indispensable diseñar programas y políticas específicas para cada situación particular, anticipar las vulnerabilidades que este tipo de hogares enfrenta ante situaciones económicas adversas, y diseñar las estrategias de atención con una clara perspectiva de género.

Resulta indispensable contribuir a ampliar las capacidades de las familias y de sus integrantes para formular, articular y manejar los proyectos que tienen razones para valorar; aliviar las presiones y cargas que se derivan de modificaciones en la estructura del

curso de vida, en las pautas de formación y disolución familiar y en los arreglos residenciales; proteger y apoyar a las familias en situación de pobreza o bien a aquellos que combinan varios tipos de vulnerabilidad; promover una más justa distribución de obligaciones y responsabilidades entre hombres y mujeres; y contribuir a propiciar relaciones familiares basadas en el respeto y la solidaridad de sus miembros, lo que exige avanzar en la erradicación de todas las formas de violencia que a menudo tienen lugar en ese ámbito.

En efecto, uno de los problemas más acuciantes que afectan a las familias mexicanas es la persistencia de la violencia familiar, dirigida hacia los miembros más vulnerables (mujeres, niñas, niños y personas adultas mayores). Para combatir la violencia familiar es necesario intensificar las acciones que se han venido realizando en múltiples frentes, con el fin de brindar seguridad en el acceso a los satisfactores básicos de las familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica y social; crear y ampliar las instituciones, centros y programas especializados en la prevención y atención de víctimas de violencia; articular los programas de combate a las adicciones con programas más amplios de desarrollo social; fortalecer el marco jurídico que penaliza la violencia sexual y familiar; incrementar los presupuestos destinados al combate de toda forma de violencia familiar y de género; y fortalecer las estrategias de información, educación y comunicación que promuevan una cultura de respeto y equidad que favorezca una dinámica familiar caracterizada por el ejercicio compartido de la autoridad y por la toma de decisiones corresponsables.

La estabilidad de la familia y la viabilidad de las funciones sociales que desempeña dependen cada vez más de la ampliación de las oportunidades de participación de las mujeres en diversos ámbitos de la vida pública; del debilitamiento de las prácticas y normas que favorecen su exclusión económica y social; y de la progresiva consolidación de un marco de referencia que promueva una más equitativa división del trabajo en el ámbito doméstico. La lucha contra la violencia familiar sólo podrá ganarse en la medida que se avance en la democratización de la vida familiar y social.

Especial atención requiere la población infantil, en la cual se concentra la pobreza con mayor intensidad. Las políticas de combate a la pobreza instrumentadas por México, han hecho avances considerables en la integración y coordinación de acciones intersectoriales para brindar a las familias de menores recursos oportunidades para satisfacer las necesidades de sus miembros en materia de alimentación, salud, educación, empleo, patrimonio y seguridad social. Asimismo, la política social toma en cuenta las características específicas que adquiere la pobreza en las distintas etapas del curso de vida para incrementar la eficacia de sus estrategias.

Los adolescentes y jóvenes constituyen un grupo prioritario de las políticas de población y de desarrollo social, económico y humano. Las políticas hacia este sector deben responder a la ampliación de sus capacidades y opciones, con el fin de que puedan contar con conocimientos y habilidades que les permitan conducir activamente sus proyectos de vida; lograr una más adecuada inserción laboral y social; tomar decisiones responsables e informadas en los distintos ámbitos que contribuyen a delinear sus trayectorias de vida; y disponer de alternativas a la unión, la paternidad y la maternidad tempranas. La capacidad

de las familias para prestar el apoyo material y afectivo es fundamental para el logro de estos propósitos.

Se requieren políticas y programas que se orienten a instrumentar medidas de apoyo y seguridad social para que la participación laboral de los y las jóvenes asegure las condiciones básicas de salud y sea compatible con las obligaciones familiares referentes a la crianza y educación de las y los hijos. De la misma manera, es necesario que nuestro país considere los cambios demográficos y formule políticas que atiendan las necesidades de los jóvenes estudiantes que forman familias y que requieren apoyos de seguridad social. En este mismo sentido, es crucial garantizar que las mujeres adolescentes no se vean obligadas a abandonar sus estudios como consecuencia de un embarazo.

Es indispensable fortalecer los programas dirigidos a apoyar a los padres en sus tareas educativas; difundir y promover los valores humanos y sociales que favorezcan la integración familiar, la democratización de las relaciones familiares, la responsabilidad compartida en las tareas domésticas y la corresponsabilidad de la pareja en la toma de decisiones. Asimismo, se requiere fortalecer una cultura de respeto hacia los derechos de los distintos miembros de la familia, incluidos los de los niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores; fomentar prácticas responsables de previsión y planeación; promover igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y potenciar los valores propios de la solidaridad, la subsidiaridad, la reciprocidad, la generosidad y el altruismo en las relaciones familiares.

Con la finalidad de apoyar el diseño de políticas y favorecer los programas destinados a la familia, se requiere contar con mayores insumos de información y de la generación de instrumentos adecuados que permitan una mejor y más precisa medición de las características de los distintos tipos de familias, así como del impacto de las distintas variables sociales, demográficas y económicas en las familias mexicanas. El diseño de políticas adecuadas, en este campo reclama el desarrollo de diagnósticos cualitativos, que aborden la dimensión cultural así como las valoraciones, actitudes y percepciones en torno a la dinámica familiar. La iniciativa puesta en marcha por el DIF constituye un paso significativo en este sentido.

Uno de los retos prioritarios de las políticas públicas consiste en preparar las condiciones institucionales, económicas y culturales que permitan a las familias encarar el envejecimiento demográfico, cuya expresión en el ámbito familiar será la convivencia cada vez más frecuente de varias generaciones en el hogar, una mayor presencia de adultos mayores que requieren de la protección de sus familias, así como el incremento del número de hogares integrados sólo por personas de edad avanzada.

La revisión y modificación de las leyes y marcos normativos de México es una tarea indispensable para propiciar una distribución más equitativa de las responsabilidades familiares; dar reconocimiento económico y social al trabajo doméstico; ampliar los apoyos gubernamentales para las familias que tienen bajo su cuidado hijas e hijos menores de edad, personas con discapacidad y/o adultos mayores; así como facilitar la conciliación entre vida familiar y vida social y hacer compatibles las obligaciones y necesidades profesionales y laborales de hombres y mujeres con las del ámbito doméstico.

En el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas familiares se requiere de una amplia participación y colaboración de la sociedad civil. En este sentido, se requiere consolidar y fortalecer los espacios institucionales que permitan la convergencia de distintas organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de jóvenes, para entablar un diálogo constructivo y construir consensos con los responsables de los programas que tienen incidencia en la vida familiar, para articular una política familiar integral y atender con oportunidad y eficiencia las necesidades que presentan las distintas modalidades y formas de la familia mexicana.

México avanza hacia la consolidación de relaciones democráticas participativas en torno a la red familiar. El ejercicio de esta opción constituye la mejor vía para el fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo pleno de las personas y las familias. Sus efectos también alcanzan la dinámica y relaciones familiares porque se sustenta en el respeto y la aceptación de la diversidad y porque potencia la creatividad, la autenticidad y las capacidades de todos sus miembros. Por esta vía, la sociedad recibe de las familias fundadas en valores democráticos un inapreciable aporte para el desarrollo y la estabilidad social.

Referencias Bibliográficas

- Bañuelos, Eunice y Leonor Paz Gómez. 1997. "Cambio en los hogares mexicanos", *Demos. Carta demográfica sobre México*, 10: 25-26.
- CONAPO. 2001. *El perfil sociodemográfico de los hogares en México. 2001*.
- 2001b. *Programa Nacional de Población, 2001-2006*.
- 2002. *La situación demográfica de México, 2002*. México, 2002.
- 2003. Estimaciones de CONAPO para el Sistema de Indicadores de las Metas del Milenio.
- 2003b. Estimaciones con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
- 2003c. Estimaciones con base en los Informes de Gobierno, 2001, 2002 y 2003.
- García, Brígida y Olga Rojas. 2001. *Recent transformations in, Latin American Families: A Sociodemographic Perspective*, ponencia presentada en la XXIV Reunión General de la IUSSP, sesión "The Demography of Latin America".
- IMSS. *Encuesta de Salud Reproductiva con Población Derechohabiente: Volúmenes de Informe de Resultados y Síntesis Ejecutiva; Serie Investigación y Evaluación*, núm. 8 y 9; México, 2000.
- INEGI. 2000a. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- Pacheco, Edith. 1997. "Cambios en la Población Económicamente Activa: 1900-1995", *Demos*, 10: 30-31.
- Quilodrán, Julieta. 2001. *Un siglo de matrimonio en México*, México: El Colegio de México.
- Tuirán, Rodolfo. 2001. "Estructura familiar y trayectorias de vida en México" en *Procesos Sociales, Población y Familia*, Cristina Gomes (editor), México: FLACSO-Miguel Ángel Porrúa.

