

CAPÍTULO VI

LAS TRANSFORMACIONES Y RETOS

QUE ENFRENTA LA FAMILIA EN MÉXICO

1994 fue proclamado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como Año Internacional de la Familia. Esta iniciativa estaba orientada a aumentar el entendimiento de los temas de familia y a mejorar la capacidad institucional de las naciones a través de políticas integrales. No es fortuito que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo contemplara en su Programa de Acción el tema de “La familia, sus funciones, derechos, composición y estructura”. La agenda pública se centró principalmente en dar una mayor atención a los cambios en las estructuras familiares, el envejecimiento demográfico, el incremento de la migración, la pandemia del VIH/SIDA y la globalización.

La reproducción cotidiana y generacional de los individuos tiene lugar en las estructuras base de una sociedad: la familia y el hogar. En general, éstas son células sociales con rasgos diferentes. La familia es una instancia normada por las relaciones afectivas, consanguíneas y filiales, en tanto que el hogar¹ es el escenario primario para la expresión de los roles de edad y sexo, la socialización del parentesco y la cooperación económica y cultural de género, me-

diada y transformada a través de la acción de sus miembros (UNDP, 1996). Al interior de estas células tienen lugar la vida en pareja, la reproducción de la especie humana y la formación de las identidades de género y creencias (García y Oliveira, 1994).

En este contexto, en las últimas tres décadas, la sociedad mexicana ha experimentado singulares transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas que han impactado la estructura y dinámica de los hogares. En éstos destacan la reducción de su tamaño, el descenso y retraso de la nupcialidad, el incremento de las uniones consensuales y las rupturas conyugales, así como los hogares monoparentales, unipersonales y reconstituidos.

El cambio demográfico y las transformaciones en los patrones de nupcialidad, las nuevas pautas reproductivas y la creciente presencia de las mujeres en ámbitos extradomésticos, particularmente en la escuela y el trabajo, son factores que también han contribuido a conformar los nuevos escenarios sociales (López, 2001).

En México existe una diversidad de hogares y su naturaleza es dinámica, motivo por el cual no es posible hablar de un solo tipo de hogar, compuesto por una pareja y su descendencia, sino que hay una gama importante de formas distintas de vivir en un hogar.

El tema de los hogares se encuentra entrelazado con innumerables temáticas y problemáticas sociales. Sin embargo, por el tipo de análisis y abordaje realizado en este capítulo, así como por la propia estructura del informe, muchas de estas temáticas serán abordadas con distintos enfoques en otros apartados del presente documento. En este capítulo se abordan las principales transformaciones que delinean los inéditos escenarios de la dinámica y estructura de los hogares, así como las respuestas que ha ofrecido el Estado, a través de sus políticas y programas, y los principales retos a encarar.

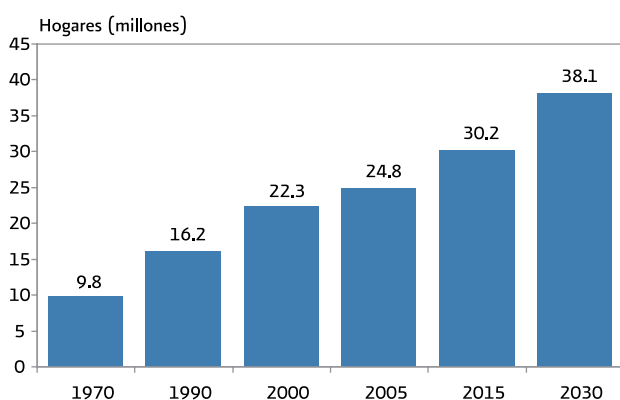
¹ La fuente primaria de las estadísticas sobre hogares y familia son los censos de población y vivienda. La producción de datos estadísticos sobre la familia comenzó con el censo de 1930, en el cual se introdujo la variable «relación de parentesco con el jefe de familia», a partir de la cual se construyeron las denominadas “familias censales”. Sin embargo, fue hasta el censo de 1980 cuando las posibilidades de explotación y análisis de las estadísticas de hogares se ampliaron, gracias al avance que en claridad y precisión experimentó el concepto y debido a que en el cuestionario correspondiente se introdujeron preguntas adicionales cuyo objetivo es, hasta la fecha, identificar el hogar —definido como el conjunto de personas unidas por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común, principalmente para comer— y al número de estos hogares en la vivienda (INMUJERES, 2003). Con base en esta definición se realizará el análisis de este capítulo.

VI.1 PANORAMA GENERAL: LAS TRANSFORMACIONES DE LA DINÁMICA Y ESTRUCTURA DE LA FAMILIA MEXICANA²

VI.1.1 CRECIMIENTO Y TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES

En 1970 la población del país ascendía a 50.8 millones, en 1990 a cerca de 84 millones y en 2005 alcanzó poco menos de 104 millones. Por su parte, el número de hogares se incrementó de 9.8 millones en 1970 a 16.2 millones en 1990 y 24.8 millones en 2005. Se espera que el número de hogares crezca a 30.2 millones en 2015 y a 38.1 millones hacia el 2030 (véase gráfica VI.1).

GRÁFICA VI.1. NÚMERO DE HOGARES, 1970-2030



Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda 1970 a 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005 y CONAPO, Proyecciones de los hogares 2005-2030.

² La mayoría de la información utilizada en este capítulo fue procesada y proporcionada por la Dirección de Estudios Sociodemográficos del CONAPO.

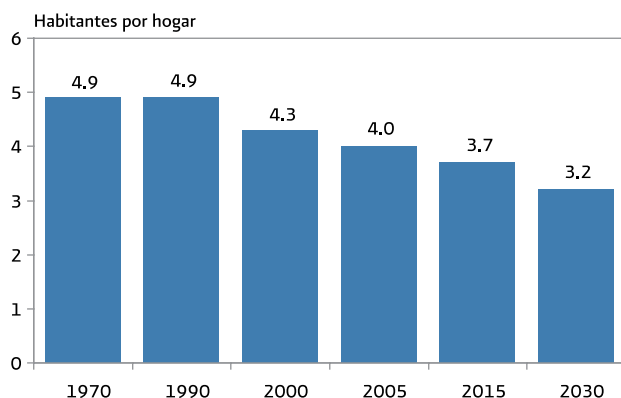
Cabe señalar que la composición y estructura de los hogares seguirá transformándose conforme avance el proceso de la transición demográfica en el país y, con ello, las necesidades y demandas de la población por vivienda, educación, salud, por mencionar algunos aspectos relevantes.

En el quinquenio 2000-2005, el número de hogares se incrementó en 11.4% que, en términos absolutos, significa alrededor de 2.5 millones de nuevos hogares y representa una tasa de crecimiento anual de 1.9 para el territorio nacional en el último quinquenio, presentándose una enorme variabilidad al interior de las entidades federativas. Esta dinámica da cuenta de las necesidades que el país debe enfrentar.

Desde la perspectiva demográfica, el tamaño promedio del hogar constituye un indicador de la complejidad de los arreglos familiares (Tuirán, 1993). En México, el tamaño promedio del hogar se incrementó sistemáticamente entre 1940 y 1960, hecho que se asocia con la prevalencia de pautas de fecundidad elevada y una disminución acelerada de la mortalidad. Esta tendencia se detuvo a partir de 1970. Prácticamente, el tamaño promedio de los hogares se mantuvo en 4.9 miembros hasta 1990. A partir de 2000, disminuyó a 4.3 y en 2005 a cuatro miembros por hogar; se espera su reducción a casi tres miembros para el 2030 (véase gráfica VI.2).

Es importante señalar que, si bien la fecundidad ha sido considerada como el principal determinante del cambio en el tamaño del hogar, sus efectos fueron decisivos sobre todo en el periodo de mayor descenso. Más recientemente, el aumento en las probabilidades de ruptura matrimonial por viudez, separación o divorcio, asociadas con el proceso de envejecimiento de la población, ha ocasionado un incremento en el número de personas que viven solas y de hogares en donde sólo reside la mujer con sus hijos. Esta tendencia, además de la intensificación de los movimientos migratorios, cobra importancia en la disminución del tamaño promedio de los hogares en las últimas décadas (Feijoó, 1993; Goldani, 1993; Ramírez, 1995).

GRÁFICA VI.2. TAMAÑO PROMEDIO DEL HOGAR, 1970-2030



Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda 1970 a 2000; II Censo de Población y Vivienda 2005 y CONAPO, Proyecciones de los hogares 2005-2030.

VI.1.2 ARREGLOS RESIDENCIALES

La etapa del ciclo vital en que se encuentran los hogares, su número y tamaño, constituyen los principales factores de cambio en la estructura familiar (Goldani, 1993).

Para analizar la evolución de las estructuras familiares en el tiempo se utilizó una tipología que agrupa a los hogares en dos grandes categorías. Los familiares, cuando por lo menos uno de los miembros está emparentado con el jefe del hogar; y los no familiares, cuando no existen lazos de parentesco entre los residentes del hogar. A su vez, los hogares familiares se clasifican en nucleares, extensos y compuestos; en los nucleares se incluyen los matrimonios sin hijos (nuclear estricto), los matrimonios con hijos solteros (nuclear conyugal), y el padre o la madre con hijos solteros (nuclear monoparental). Los extensos se forman al añadir a un hogar nuclear una o más personas emparentadas con el jefe —como hijos casados u otras personas en la línea de parentesco vertical o colateral—, mientras que en los compuestos se integra en un hogar nuclear o extenso a una o más personas no emparentadas con el jefe. Los hogares no

familiares comprenden a las personas que viven solas (unipersonales) y aquellas que si bien comparten el mismo techo no están emparentadas entre sí (corresidentes) (López, 2001).

Con base en estas categorías, los hogares en México han sido predominantemente familiares y lo seguirán siendo, sin embargo, en los últimos años existe un incremento de los no familiares. En 2000, los hogares familiares ascendían a 93.2% y en 2005 disminuyeron a 92%. En contrapartida, los hogares no familiares pasaron de 6.8 a 8.0% entre 2000 y 2005.

Aunque con tendencia decreciente, la gran mayoría de las unidades domésticas mexicanas se siguen organizando en torno a la llamada “familia nuclear” que pasó de 69.1 a 68.8% entre 2000 y 2005. En este grupo, la familia nuclear en sentido estricto (pareja con hijos) representa a uno de cada dos hogares en el país. La creciente proporción de hogares formados por una pareja sin hijos es un cambio que, si bien gradual, representa un nuevo escenario que empieza a ser perceptible en la estructura familiar mexicana, ya que pasó de 9.2 a 10.3% en el país.

En tanto sobresale la presencia predominante de los hogares nucleares, también persisten los hogares de tipo ampliado y compuesto que representan a casi uno de cada cuatro hogares en el país, no obstante, su tendencia fue descendente de 23.2 a 22.5% en el período 2000 y 2005 (véase gráfica VI.3).

Dentro de los hogares no familiares es importante señalar que su aumento se ha dado en favor de los hogares formados por una persona (unipersonales) que ascendieron de 6.4 a 7.6% entre 2000 y 2005, mientras que los hogares correspondientes se mantuvieron prácticamente sin variaciones durante este período.

Algunos de los argumentos que explican las transformaciones que han vivido los hogares en México están relacionados con los recurrentes episodios de crisis económica, los procesos de ajuste, reestructuración y apertura al mercado externo —sobre todo a partir de la década de los ochenta— adaptándose

de manera flexible a las cambiantes condiciones socioeconómicas (Jelín, 1994).

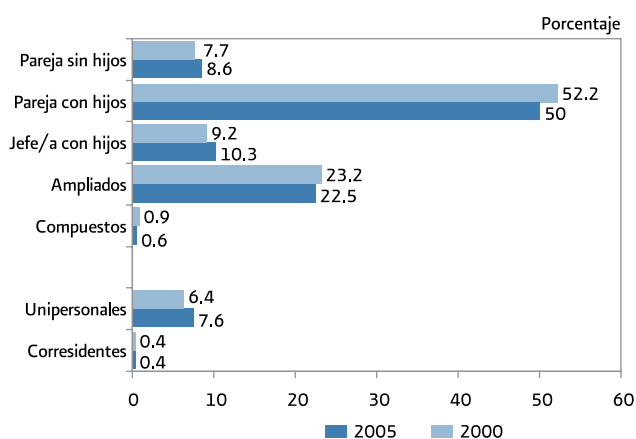
Cabe resaltar que los efectos de la crisis no son sólo de índole económica, pues trastocan los espacios de la vida cotidiana de los hogares y alteran las relaciones sociales en el nivel comunitario (Leñero, 1996). En este entorno también se han modificado los arreglos y acuerdos familiares, así como el modo en que las familias se interrelacionan con el Estado y la vida institucional o económica, dejando al descubierto la estrecha interconexión entre el mundo familiar y otros ejes de organización social.

esperanza de vida han ocasionado que, cada vez con mayor frecuencia, en los hogares convivan por periodos prolongados tres o más generaciones sucesivas emparentadas entre sí y que una fracción cada vez menor de los hogares se encuentre en las primeras etapas del ciclo de vida familiar.

En México, alrededor de 23.1% de los hogares contaba con al menos un adulto mayor³ en 2000; cinco años después este indicador se incrementó a casi 24.6% y es aún más perceptible en la conformación de los hogares ampliados (véase gráfica VI.4).

Por otra parte, los hogares compuestos sólo por adultos mayores también presentaron un aumento de 5.3 a 6.4%, particularmente por el peso de los hogares unipersonales y los adultos que ya viven sin sus hijos, proceso que seguirá incrementándose en las próximas décadas (véase gráfica VI.5).

GRÁFICA VI.3. DISTRIBUCIÓN EN LOS HOGARES POR TIPO DE HOGAR, 2000 Y 2005

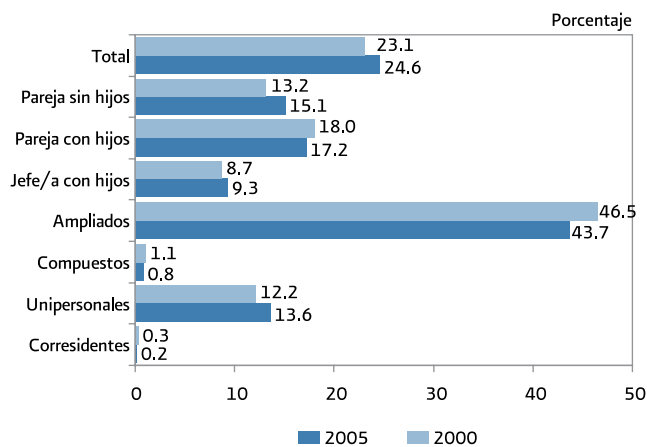


Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

VI.1.3 EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO DE LOS HOGARES

El descenso de la fecundidad también ha tenido una indudable repercusión en el cambio que han experimentado los hogares en los últimos años, al reducir el número de hijos y, con ello, el tamaño del componente nuclear (López e Izazola, 1994). Por otra parte, la baja de la mortalidad y el consiguiente aumento en la

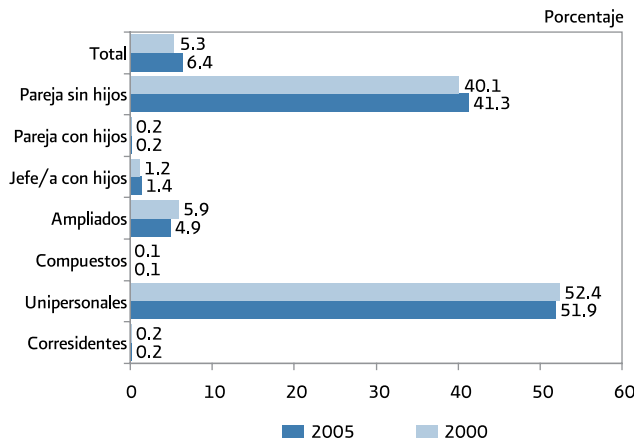
GRÁFICA VI.4. DISTRIBUCIÓN EN LOS HOGARES CON AL MENOS UN ADULTO MAYOR POR TIPO DE HOGAR, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

³ 60 o más años de edad.

GRÁFICA VI.5. DISTRIBUCIÓN EN LOS HOGARES CUYOS MIEMBROS SON EXCLUSIVAMENTE ADULTOS MAYORES POR TIPO DE HOGAR 2000 Y 2005

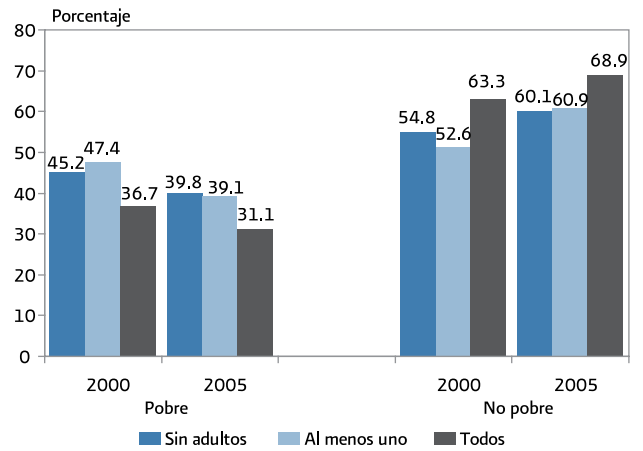


Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, XII Censo de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Los hogares integrados exclusivamente por personas de la tercera edad ofrecen un desafío particular. Si bien en este grupo están algunos hogares que por encontrarse en una etapa avanzada del ciclo doméstico han podido acumular capital o recibir una jubilación que les permite vivir de manera digna, la mayoría de este tipo de hogares pueden considerarse social y económicamente vulnerables por la merma en la salud de sus integrantes y por la incertidumbre de sus ingresos monetarios, que con frecuencia proceden de manera sustantiva de apoyos familiares.

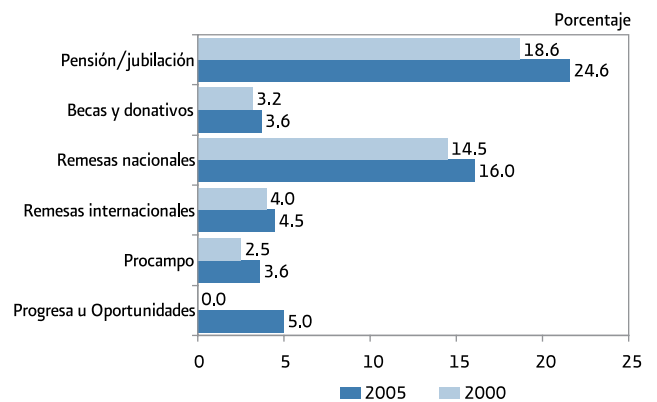
Al analizar la información de estos hogares según la condición de pobreza, se puede apreciar que en las tres categorías analizadas ésta ha disminuido. No obstante, uno de cada tres hogares cuyos miembros son adultos se encuentra en situación de pobreza. Por otra parte, en 2005 solamente 24.6% de los adultos mayores recibía una pensión o jubilación, poco más de 20% percibía remesas tanto nacionales como internacionales, y alrededor de 9% contaba con ingresos de diversos programas sociales existentes en el país (véanse gráficas VI.6 y VI.7).

GRÁFICA VI.6. PORCENTAJE DE HOGARES POR CONDICIÓN DE POBREZA SEGÚN PRESENCIA DE ADULTOS MAYORES, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENIGH 2000 y 2005.

GRÁFICA VI.7. PORCENTAJE DE ADULTOS QUE RECIBEN TRANSFERENCIAS, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENIGH 2000 y 2005.

Estas tendencias evidencian que una fracción importante de los adultos mayores todavía realiza actividades laborales, probablemente concentradas en el sector informal de la economía. 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. La convivencia de varias generaciones en el hogar será cada vez más frecuente y habrá una mayor presencia de adultos mayores que requieren de la protección de sus familias y del Estado.

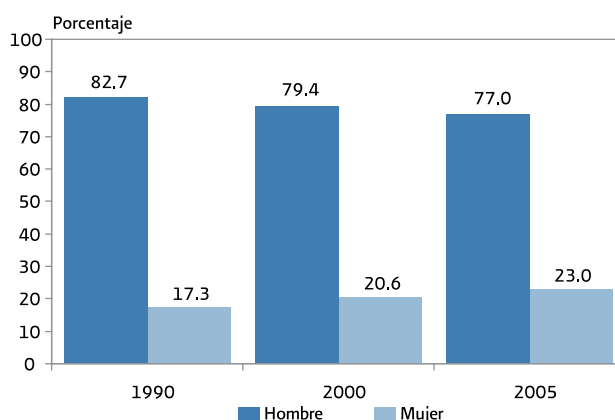
VI.1.4 LA JEFATURA FEMENINA, LA IMAGEN DE UN NUEVO ENTORNO FAMILIAR

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

En México, la proporción de hogares encabezados por una mujer se ha incrementado 33%, al pasar de 17.3 a 23% (5.7 millones) entre 1990 y 2005. Por su parte, los hogares encabezados por un hombre se han reducido en 7% en este mismo período, al pasar de 82.7 a 77% (19 millones) (véase gráfica VI.8).

La jefatura femenina es un fenómeno que ocurre con más intensidad cuando las mujeres llegan a la tercera edad (60 años o más), etapa en la que es mayor la probabilidad de disolución de la pareja por viudez. Sin embargo, el crecimiento registrado entre 2000 y 2005 se debe al incremento de las mujeres jefes en las edades jóvenes, por lo que es más probable que el crecimiento de este indicador se deba principalmente a la disolución intencionada de la vida en pareja, en una etapa del matrimonio en que es altamente probable que se trate de madres con hijos pequeños, así como al aumento de las madres solteras y la diversificación de los patrones migratorios de hombres y mujeres.

GRÁFICA VI.8. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS HOGARES POR SEXO DEL JEFE, 1990-2005



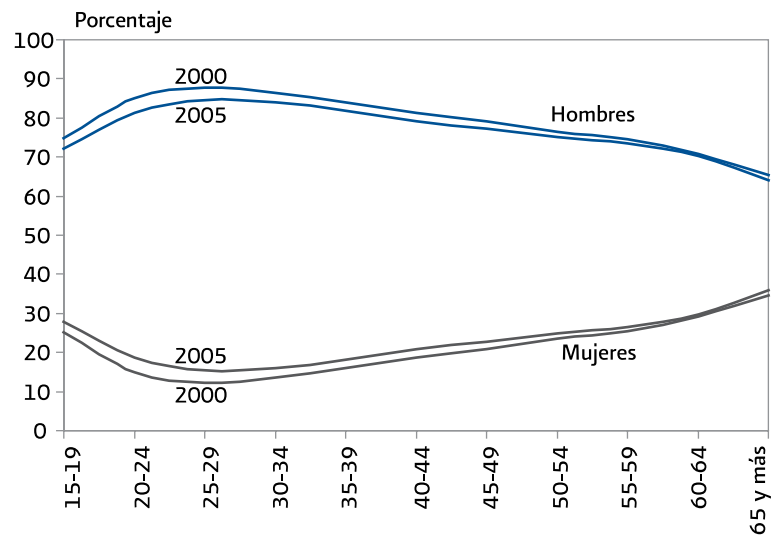
Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI. Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Por otra parte, el comportamiento de la jefatura por sexo indica que mientras en los jefes hombres existe una ligera tendencia a su disminución a lo largo de su ciclo de vida, en el caso de las mujeres la tendencia es opuesta y, probablemente, con el proceso de envejecimiento se dará un proceso de convergencia (véase gráfica VI.9). Aunado a este proceso, el aumento de la escolaridad femenina, los efectos de la crisis económica y los programas de ajuste han implicado su incorporación al mercado laboral.

Otro aspecto que ilustra los cambios ocurridos en la organización familiar es la creciente importancia de la contribución económica de la mujer al sostenimiento del hogar, ya sea como única perceptora de ingresos, como la principal proveedora o como aportante secundaria.

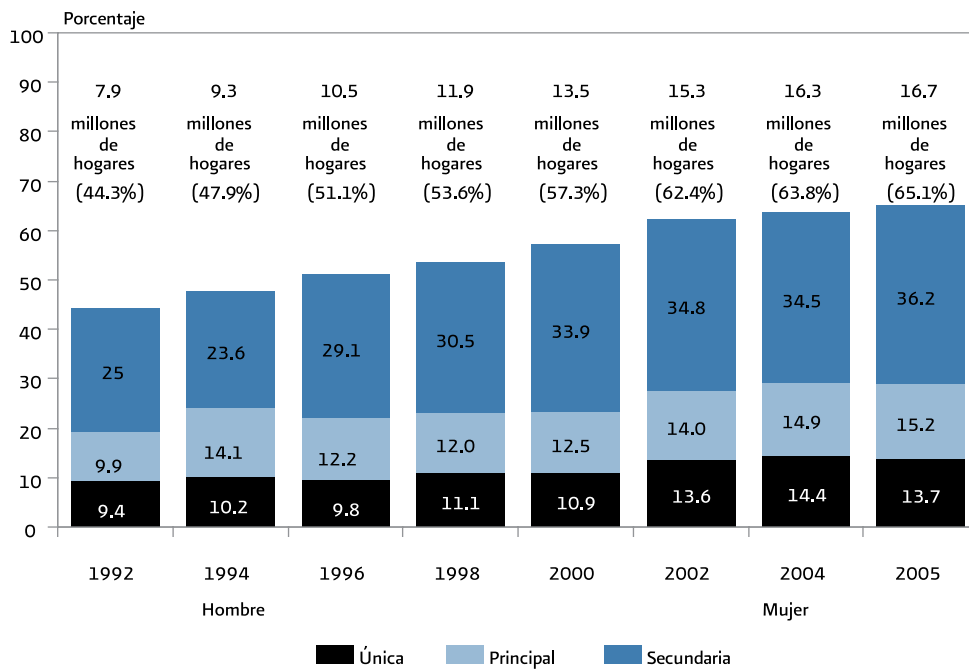
En 1992 los hogares con contribución económica femenina al ingreso sumaban 7.9 millones y representaban 44.3% del total. En 2005 se duplicó a 16.7 millones, mismos que correspondían a 65.1% del total de hogares (véase gráfica VI.10).

GRÁFICA VI.9. PORCENTAJE DE HOGARES SEGÚN SEXO DEL JEFE POR GRUPOS DE EDAD, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en INEGI. XI Censo de Población y Vivienda 2000 y II Censo de Población y Vivienda 2005.

GRÁFICA VI.10. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON CONTRIBUCIÓN FEMENINA AL INGRESO SEGÚN TIPO DE CONTRIBUCIÓN, 1992-2005

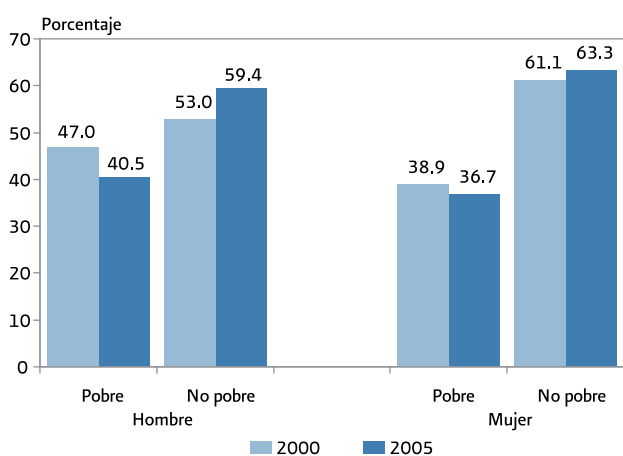


Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENIGH 1992-2005.

Es un hecho que la figura del hombre como proveedor único de la familia está siendo desplazada en las familias mexicanas, para dar cabida a nuevas formas de organización en las que la importancia del rol económico de ambos sexos tiende a homologarse.

Por otro lado, se ha observado una reducción de los hogares que viven en condición de pobreza, afectando principalmente a aquellos con jefatura masculina, entre 2000 y 2005. La pobreza patrimonial a nivel nacional en 2000 fue de 45.7% y en 2005 de 38.9%, según datos oficiales del CONEVAL. Así, los hogares pobres con jefatura masculina representaron 47 y 40.5% en 2000 y 2005, respectivamente; mientras que los de jefatura femenina 38.9 y 36.7%, para los mismos años (véase gráfica VI.11).

GRÁFICA VI.11. PORCENTAJE DE HOGARES POR SEXO DEL JEFE, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2000 Y 2005



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en la ENIGH 2000 y 2005.

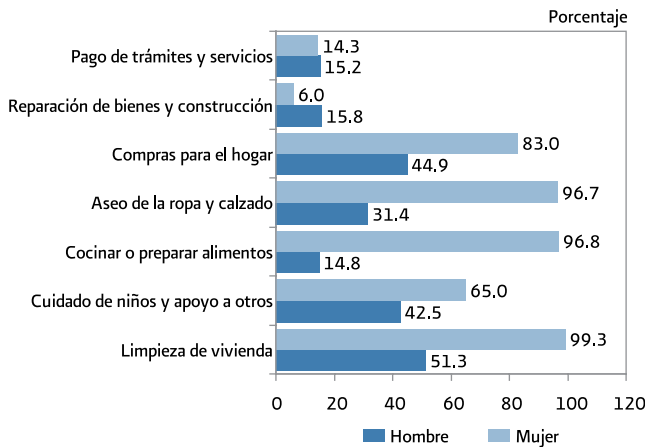
VI.1.5 ROLES DE GÉNERO Y APOYO FAMILIAR

La distribución de las tareas domésticas al interior del hogar reflejan y reproducen cotidianamente los roles de género, en los cuales, en general, la mujer es confinada al mundo privado del trabajo doméstico y el hombre al mundo público y de proveedor. Estos roles no necesariamente se modifican cuando las mujeres se incorporan a la vida pública, laboral o política, lo que da lugar a una ampliación e intensificación de la jornada que dedican al trabajo productivo, reproductivo, de cuidado y comunitario.

En 2002, se estimaba que en 62.3% de las parejas conyugales sólo el hombre laboraba para el mercado, dedicando a esta actividad, en promedio, casi 51 horas a la semana y poco más de 12 horas al trabajo para el hogar, sumando un total de 63 horas. Por su parte, las mujeres destinaban 73 horas con 42 minutos a las tareas domésticas, trabajando así 10 horas más que sus parejas. La participación de las mujeres en el trabajo doméstico es mayor en actividades como la limpieza de la vivienda (99.3%), preparar los alimentos (96.8%) y aseo de la ropa y calzado (96.7%). A estas actividades le dedican, de manera respectiva, 20 horas y 48 minutos, 15 horas y media y 10 horas por semana. El cuidado de los niños y familiares lo realiza 65% de las mujeres y le destinan 16 horas con 18 minutos (véanse gráficas VI.12 y VI.13).

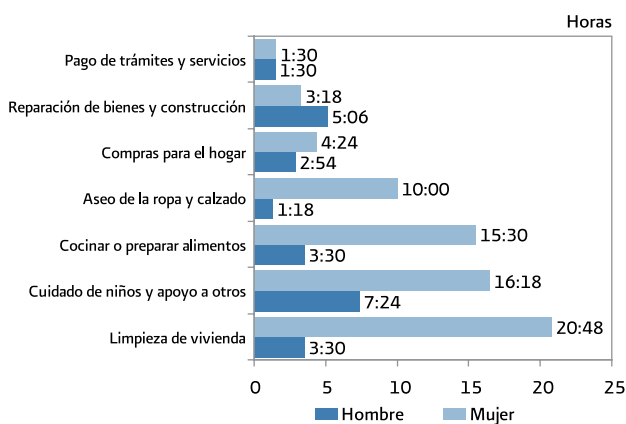
Los varones de estas parejas participan en menor proporción en casi todas las tareas domésticas y le dedican menos tiempo. Entre dichas actividades destacan el cuidado de niños o familiares, en el que emplean 7 horas con 24 minutos, así como el aseo de la vivienda y la preparación de alimentos, a los que destinan 3 horas y media por semana, para cada una. La excepción es la reparación de bienes o la construcción de la vivienda, donde los hombres tienen una mayor participación y ocupan más tiempo que las mujeres.

GRÁFICA VI.12. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LOS CONYUGES DONDE SÓLO EL HOMBRE TRABAJA PARA EL MERCADO, DEDICADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO POR SEXO Y CLASE DE ACTIVIDAD, 2002



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2002.

GRÁFICA VI.13. PROMEDIO DE HORAS A LA SEMANA DEDICADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO DE LOS CONYUGES DONDE SÓLO EL HOMBRE TRABAJA PARA EL MERCADO, SEGÚN SEXO Y CLASE DE ACTIVIDAD, 2002



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2002.

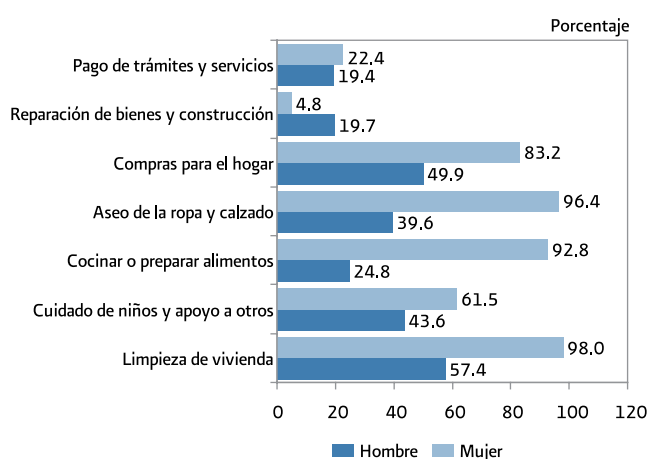
En 2002, las parejas conyugales donde tanto el hombre como la mujer participan en el mercado laboral representaron 28.2% del total de parejas. A la semana, en promedio, los varones emplean en esta actividad 51 horas con 42 minutos y las mujeres 37 horas con 18 minutos. A la vez, al trabajo doméstico las mujeres le destinan 54 horas y 24 minutos y los hombres 15 horas y 18 minutos.

En consecuencia, en la realización semanal de los trabajos del hogar y para el mercado las mujeres ocupan casi 92 horas y los hombres 67 horas; es decir, ellas trabajan cerca de 37 horas más que los varones. Prácticamente todas las mujeres de este tipo de parejas efectúan la limpieza de la vivienda (98%), el aseo de la ropa y calzado (96.4%) y la preparación de alimentos (92.8%), actividades que les consumen en promedio 15 horas, 8 horas con 24 minutos y 12 horas, respectivamente; asimismo, 61.5% cuida a los niños y familiares del hogar durante 12 horas con 24 minutos.

Los varones tienen menor participación en casi todas las tareas domésticas y les otorgan menos tiempo que las mujeres, ocupando la mayoría del mismo en el cuidado de niños (7 horas y 54 minutos), el aseo de la casa y cocinar (4 horas y 18 minutos en cada una) (véanse gráficas VI.14 y VI.15).

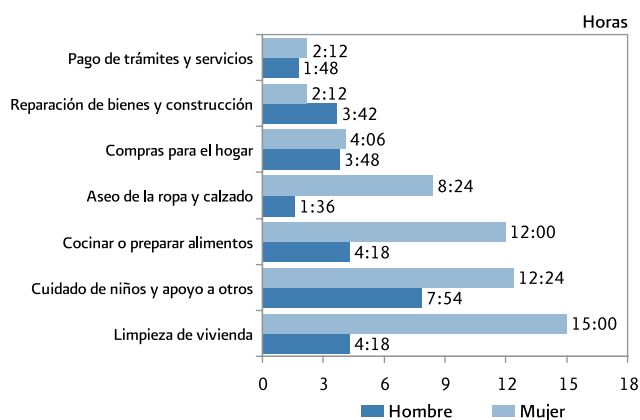
El trabajo doméstico consume tiempo en el que hay desgaste físico y mental en beneficio de los miembros de la familia, por el cual no se recibe remuneración y, en muchos casos, no es reconocido. Aunque se observan cambios significativos en la participación del hombre en el hogar, una gran parte de la carga doméstica todavía recae sobre las mujeres, principalmente sobre aquellas en las que ambos cónyuges trabajan, siendo evidente el efecto de la doble jornada laboral.

GRÁFICA VI.14. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA PAREJA CONYUGAL EN LA QUE AMBOS TRABAJAN PARA EL MERCADO DEDICADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO POR SEXO Y CLASE DE ACTIVIDAD, 2002



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2002.

GRÁFICA VI.15. PROMEDIO DE HORAS A LA SEMANA DEDICADAS AL TRABAJO DOMÉSTICO DE LOS MIEMBROS DE LA PAREJA CONYUGAL EN LA QUE AMBOS TRABAJAN PARA EL MERCADO POR SEXO Y CLASE DE ACTIVIDAD, 2002



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2002.

VI.1.6 DINÁMICA FAMILIAR

En situaciones de crisis la familia constituye la principal fuente de apoyo. Tanto en contextos rurales como en urbanos, una de cada dos personas recurriría a la familia para solventar gastos menores (véase cuadro VI.1). Las situaciones de crisis más frecuentes son la pérdida del empleo, una enfermedad grave, la muerte de un familiar y, en los hogares rurales, la pérdida de la cosecha. Las situaciones de riesgo pueden ser un accidente grave, muerte de un familiar, divorcio o separación, embarazo no planeado, pérdida o daño de vivienda y cierre de negocio, entre otros. Es importante señalar que en el ámbito rural 20.5% menciona que no tiene a quien recurrir, en tanto que en localidades urbanas la proporción aumenta a 23.2%.

Por otra parte, los retos que enfrentan las familias son múltiples y es importante enunciar algunas de las tendencias que ya se presentan en México.

La dinámica de la composición del estado civil de los individuos afecta la formación y composición de las familias. Así, todavía existe un porcentaje importante de población joven que permanece soltera, aunque se observa una ligera disminución de este segmento de la población entre 1990 y 2000.

Otro aspecto relevante es que cada vez es más frecuente que la formación de las familias se inicie como unión libre y se formalice posteriormente con el matrimonio. El número de divorcios y separaciones en México ha crecido en casi 50% en el período de referencia, por lo que será más usual el universo de familias que atraviesen por una ruptura o fallecimiento y la recomposición hacia la formación de nuevas familias (véase gráfica VI.16).

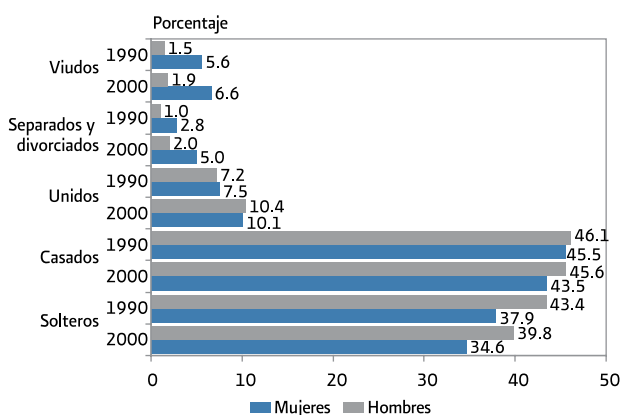
Por otro lado, habrá un incremento de las familias extensas, monoparentales y hogares unipersonales en situación de vulnerabilidad. Las familias monoparentales aumentarán de manera importante, así como el número de adultos mayores viviendo solos o residiendo con familias extensas y nucleares.

CUADRO VI.1. PERSONAS A QUIEN RECURRIRÍA PARA SOLVENTAR GASTOS MENORES

FUENTES DE APOYO	TIPO DE LOCALIDAD	
	RURAL	URBANA
FAMILIAR	54.9	56.7
AMIGO O VECINO	19.3	9.8
ALGÚN MIEMBRO DEL HOGAR	2.7	6.3
NO TIENE A QUIEN RECURRIR	20.5	23.2
OTRO	2.6	4.0

Fuente: Encuestas de "Dinámica familiar" y "Familia y vulnerabilidad" 2005-2006, Sistema Nacional DIF-UNAM.

GRÁFICA VI.16. PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS SEGÚN ESTADO CONYUGAL, 1990 Y 2000



Fuente: INEGI, XI y XII Censo de Población y Vivienda 1990 y 2000.

Algunas problemáticas sociales que se presentan en los hogares y afectan la dinámica y convivencia familiar son:

- Violencia intrafamiliar, ya que en uno de cada cuatro hogares hay violencia.
- Maltrato a menores que, según datos de UNICEF, se incrementa en el país. De las niñas y niños que

viven en situación de calle, 45% fueron maltratados en casa.

- Alcoholismo como problemática social.
- Consumo de drogas. Según la Encuesta Nacional de Adicciones, alrededor de 4.5 millones de personas han consumido drogas alguna vez.
- Estrés familiar, aunado a problemas de la organización familiar, los conflictos y distanciamientos generacionales, las pugnas entre hermanos, red más pequeña de apoyo familiar.
- Incremento de las enfermedades emocionales.
- Impacto de la migración en el contexto familiar, ya que uno de cada cuatro mexicanos tiene un familiar migrante.⁴

Estos elementos son prioritarios para reflexionar y analizar el papel de la familia y el hogar como instituciones y organizaciones sociales desde el punto de vista jurídico, legislativo y de la política pública social.

⁴ Diagnóstico de la familia. Sistema Nacional DIF-UNAM

VI.2 MARCO JURÍDICO, NORMATIVO, POLÍTICAS Y PROGRAMAS ENFOCADOS EN LAS FAMILIAS

VI.2.1 MARCO JURÍDICO, NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Existe un amplio marco jurídico internacional que faculta las acciones en materia familiar:

- Resolución de la ONU 57/164. Integrar la perspectiva familiar en los procesos de planificación y adopción de decisiones.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948), Artículo 16. "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la Sociedad y del Estado".
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (3 de enero de 1976, ratificado por México el 23 de marzo de 1981).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (23 de marzo de 1976, ratificado por México el 23 de marzo de 1981).
- Convención sobre los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989, ratificada por México el 21 de septiembre de 1990).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (18 de diciembre de 1979, ratificada por México el 23 de marzo de 1981).
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (18 de diciembre de 1990, ratificado por México el 8 de marzo de 1999).

Asimismo, el Estado mexicano tiene la responsabilidad de garantizar el desarrollo y bienestar de las familias. Se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus ar-

tículos 3, 4, 26 y 31. También se encuentra facultado en las siguientes leyes:

- Ley General de Educación, en sus artículos 39, 40, 41 y 66.
- Ley General de Salud, en su Artículo 112.
- Ley de Sistema Nacional de Asistencia Social, en sus artículos 12 y 28.
- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas y los Niños, en sus artículos 11 y 23.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (DOF. 25.06.02) en sus artículos 5 y 9.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (DOF. 11.06.03).
- Ley General de Desarrollo Social (DOF. 20.01.04).
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (DOF.02.08.06).
- Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (DOF. 01.02.07).
- Ley de Planeación (DOF. 05.01.83); la última reforma se hizo el 13 de junio de 2003.

Por su parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (PND) concibe a la familia como una de las grandes riquezas humanas y sociales de la cultura mexicana. En ese sentido, identifica que el desarrollo de México no se puede entender sin el papel central que ha jugado ésta como institución básica en la formación y realización de los individuos. La centralidad de la familia en el proceso del desarrollo humano plantea la necesidad de impulsar acciones que ayuden a consolidar los procesos de formación y realización que se verifican en su interior. Muchas familias requieren de apoyo especial para salir adelante y cumplir su función de formación educativa, valores y de cuidado de la salud, entre otras. Las políticas de fortalecimiento familiar tendrán, entonces, un efecto múltiple positivo en cada uno de sus miembros, especialmente en los niños y niñas, así como en los jóvenes.

El PND considera que las políticas públicas en este ámbito deben integrar la perspectiva de la igual-

dad de oportunidades y fortalecerse transversalmente. En particular, pone énfasis en apoyar a las familias vulnerables y a las familias en general desde las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal. Ello ha de contribuir directamente en el proceso de desarrollo humano sustentable, mejorando las perspectivas de desarrollo humano de adultos, jóvenes, niños y niñas.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto el 13 de enero de 1977. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el organismo rector del campo de la asistencia social y coordinador del sistema compuesto por los órganos estatales y municipales en todo el país.

El DIF es la instancia encargada de normar las acciones de asistencia social, enfocadas al desarrollo del individuo, la familia y la comunidad. Su misión institucional es “conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad, combatan las causas y efectos de la vulnerabilidad en coordinación con los sistemas DIF estatales y municipales e instituciones públicas y privadas, con el fin de generar capital social”.

Además del DIF, en México también existen diferentes entidades gubernamentales que (sea de forma directa o indirecta, explícita o tácita) operan programas de apoyo a las familias y cuya práctica deriva en diferentes concepciones de desarrollo familiar. Se pueden distinguir al menos seis instituciones que se ocupan del tema de la familia:

- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de Salud (SSA)
- Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS)

A éstas se suman otras dependencias que abordan la temática de manera tangencial, así como los órganos estatales y municipales que llevan a cabo programas en esta área.

VI.2.2 PROGRAMAS Y ACCIONES INSTITUCIONALES

Este apartado aborda, por un lado, los programas enfocados al apoyo y fortalecimiento de las familias y la población del país; y, por el otro, la atención a grupos vulnerables.

VI.2.2.1 FORTALECIMIENTO Y APOYO A LAS FAMILIAS VULNERABLES, POBLACIÓN INFANTIL Y LA JUVENTUD

VI.2.2.1.1 Familia

En 1977 se creó el DIF para coordinar y promover, a nivel nacional, actividades y programas tendientes a garantizar la protección, el desarrollo integral y la igualdad de oportunidades para los niños, las niñas, adolescentes y familias vulnerables, a través de la generación e instrumentación de políticas públicas y modelos de intervención regionales y locales de carácter preventivo y de atención, que permitan superar condiciones de desventaja y competencia social.

El DIF cuenta con la estrategia Modelo Nacional de Educación Familiar, cuyo objetivo es impulsar la profesionalización de las personas que tienen a su cargo programas de orientación y educación familiar. Adicionalmente, capacita a personal no adscrito al DIF que está en contacto con familias en comunidades, escuelas, centros de readaptación social y, directamente, en los Sistemas Estatales y Municipales DIF, con el propósito de desarrollar las herramientas de orientación y educación familiar. Esto se traduce en mejoras en la dinámica y valores familiares, así como en la atención y prevención de los problemas potenciales.

En 2007, 16 estados operaron este modelo a través de 1 200 orientadores familiares plenamente capacitados, cuyas acciones beneficiaron a 13 mil personas.

Por otro lado, el *Programa de Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo*, diseñado para contribuir a la dieta de las familias en situación de desamparo y víctimas de desastres naturales, otorga un apoyo alimentario directo y temporal, acompañado de acciones de fomento de hábitos alimentarios adecuados en el núcleo familiar.

En coordinación con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), el DIF llevó a cabo la actualización metodológica de la Norma Técnica de Competencia Laboral de Prestación del Servicio de Orientación para la Integración Familiar a nivel preventivo, la cual en 2007 alcanzó el rango de norma nacional. El propósito es que ésta sirva como referente para la evaluación y certificación de las personas que brindan orientación familiar a nivel preventivo bajo ciertos criterios de calidad, así como para desarrollar programas de capacitación y formación basados en la misma.

Por su parte, el *Programa Oportunidades* apoya a las familias que se encuentran en condición de pobreza extrema, a efecto de que sus integrantes potencien sus capacidades y amplíen sus alternativas y así alcancen mejores niveles de bienestar. El esquema de atención del programa está basado en responsabilidades compartidas que les permitan mejorar su alimentación y educación, además de recibir capacitación en salud y nutrición.

Oportunidades se ha posicionado como un programa de vanguardia en términos de desarrollo de capacidades humanas. Cuenta con el reconocimiento de instituciones internacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, así como de diversos países interesados en replicar el

programa. En noviembre de 2005 el programa recibió por segundo año consecutivo el Premio Nacional de Innovación en la Administración Pública (véase Capítulo I).

Por su parte, el *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, creado en 2007, brinda un apoyo mensual a las madres trabajadoras y padres solos de hasta 700 pesos por cada niño de entre 1 y 3 años 11 meses de edad y de 1 a 5 años 11 meses de edad en los casos de niños con alguna discapacidad.

VI.2.2.1.2 Jóvenes

En México, en 2009 alrededor de 33% de la población son jóvenes entre 12 y 29 años, quienes, día con día, se suman al sector demandante de oportunidades y servicios. El Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) asumió el reto de formular una política incluyente que generara oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos, y los proyectara como actores estratégicos del desarrollo del país.

El *Programa Nacional de Juventud* está dirigido al conjunto de dependencias del Gobierno Federal, a fin de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las y los jóvenes con respecto a seis lineamientos:

- Ciudadanía y participación social
- Acceso efectivo a la justicia
- Acceso y permanencia en la educación
- Trabajo decente
- Fomento de la salud de las y los jóvenes
- Vivienda adecuada

Por su parte, los Centros de Integración Juvenil realizan acciones para la prevención del embarazo en adolescentes y jóvenes, que contemplan la realización de proyectos específicos en cuyos módulos temáticos se aborda, como un eje de trabajo, la pro-

moción de planes de vida saludables que les ayuda a tomar decisiones en diversos planos, tales como elección de pareja, sexualidad responsable con relación al embarazo y paternidad, uso de métodos anticonceptivos, elección de profesión y mercado laboral, entre otros.

En tanto, el *Programa de Atención a la Salud de la Adolescencia*, a cargo del IMJUVE, busca que los adolescentes participen activamente en el autocuidado y cuidado mutuo de su salud, mediante intervenciones universales, focalizadas y selectivas de promoción y prevención de la salud.

El *Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes* del DIF tiene el objetivo de fomentar acciones para prevenir y atender los riesgos de exclusión social derivados del embarazo no planeado en adolescentes, a través de la orientación y formación integral, bajo una perspectiva de género acorde a sus necesidades. El programa promueve una educación integral y preventiva para los adolescentes y, para los que ya son padres, la responsabilidad y el compromiso en el cuidado de sus hijas e hijos. Al cierre de 2007 alcanzó una cobertura de 35 349 madres, padres y embarazadas adolescentes, en la vertiente de atención; y 438 354 adolescentes en la vertiente preventiva escolarizada y abierta.

Con respecto al abordaje de la sexualidad, las acciones preventivas se complementan con el empleo de materiales didácticos y estrategias diseñadas para capacitar a los jóvenes sobre cómo evitar el consumo de alcohol y otras drogas, las conductas de riesgo que puedan presentarse en espacios de diversión por el uso de sustancias, como el abuso sexual y relaciones sexuales sin protección, que pueden derivar en enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados u otros daños a la salud de los adolescentes y jóvenes (véase Capítulo IV).

En materia de coordinación y prevención en temas de adicciones y trastornos emocionales, así como de salud juvenil y sexualidad, se han logrado acuerdos de colaboración con 146 instancias públicas y privadas para realizar acciones a favor de la juventud en el

primer semestre de 2008, lo que ha permitido, entre otras, la capacitación de 345 personas.

Más de 100 mil adolescentes recibieron orientación en temas como salud reproductiva, prevención de accidentes, adicciones, alimentación saludable y salud mental, entre otros, durante la celebración de la Semana Nacional de Promoción de la Salud de la Adolescencia, que se llevó a cabo en todo el país del 24 al 28 de septiembre de 2007.

Por otro lado, en coordinación con el sector salud se modificó el nuevo Sistema de Cartillas Nacionales de Salud. Por primera vez se incluye una cartilla específica para adolescentes que se acompaña de una Guía Técnica para Personal de Salud, con la cual se capacitará a todo el personal de este ramo que atiende a adolescentes, a fin de elevar la calidad de la atención de ese grupo de edad. De acuerdo con el Sistema de Información en Salud (SIS), de septiembre de 2007 a junio de 2008 se otorgaron más de 3.7 millones de consultas integrales para adolescentes en unidades de primer nivel.

VI.2.2.2 GRUPOS VULNERABLES

VI.2.2.2.1 Niñas y niños

El DIF coordina el *Programa de Atención de Infancia y Adolescencia*, cuyo objetivo es promover políticas públicas a través de estrategias de prevención y atención, para incidir en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Dichas estrategias son:

- Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI). Modelo educativo asistencial dirigido a la población urbana y suburbana para atender a los menores en ausencia de la madre mientras labora. Se otorgan diversos servicios, priorizando en acciones de salud, nutrición, educación y prevención de riesgos, con énfasis en la promoción de una nueva cultura de respeto de las niñas y los niños.

- Centros de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC). Genera espacios de protección temporal a niñas y niños menores de cinco años, 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 se encuentran en situación de abandono temporal, debido a la necesidad de incorporarse al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar.
- *Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal*. Orientado a prevenir y atender el trabajo infantil no formal mediante la promoción de redes comunitarias, el fortalecimiento de las capacidades familiares e individuales y la revaloración del papel de la escuela como generadora de capacidades.
- *Programa de Atención a Niñas, Niños y Jóvenes en Situación de Calle, De la Calle a la Vida*. Durante los últimos cinco años ha contribuido a dar atención integral a mediano y largo plazo a la niñez en situación de calle y sus familias, a través del enlace y la coordinación de esfuerzos entre los sectores público, privado y social. Los impactos generados a partir de la aplicación de este programa se han diversificado; en su inicio se contaba únicamente con una estrategia de becas pero ahora también contempla proyectos específicos e investigaciones. Lo anterior se refleja en el avance de sus coberturas, desde las iniciales de 5 400 niñas, niños y adolescentes a cerca de 30 mil, en promedio, en los ejercicios subsecuentes.
- *Programa de Atención a la Salud del Niño*. La cobertura de familias por el componente de salud del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) al bimestre de septiembre-octubre de 2007 fue de 4 897 125 familias en control, que son aquellas que cumplieron con sus responsabilidades en salud. Alrededor de 53.4% de las familias se concentra en seis entidades federativas: Veracruz, Chiapas, Puebla, Oaxaca, México y Guerrero. Se

estima que en 2007 se proporcionaron cerca de 41 millones de consultas a los beneficiarios del programa.

- *Desayunos Escolares*. Su objetivo es contribuir al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, a través de una ración alimenticia pertinente, a fin de mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo, involucrando a la familia de los escolares en el proceso para que sea sostenible.

Por su parte, el *Programa de Atención a Menores de Cinco Años en Riesgo No Escolarizados* tiene como propósito contribuir a mejorar el estado de nutrición de menores de cinco años no escolarizados con desnutrición o en riesgo, a través de apoyos alimentarios pertinentes, incorporando acciones de orientación alimentaria que involucran a los padres de familia. En 2007, se otorgaron 89 170 411 raciones de apoyo alimentario a 396 908 menores de cinco años, en promedio, al día.

Asimismo, el *Programa de Acción 2002-2010, Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia* insta al gobierno a mejorar las condiciones educativas, de salud y protección de los derechos de los niños. En tanto, el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, integrado por la SEP, SEDESOL, STPS, IMSS, ISSSTE y SNDIF, permite coordinar los programas que instrumentan dichas dependencias en favor de este grupo.

Con la finalidad de responder a los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) y, en particular, a los refrendados en el Congreso Mundial de Estocolmo en 1996 y en Yokohama en 2001, México desarrolló un Plan de Acción Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil, a través del cual se proporcione atención a las víctimas y sus familias por medio de actividades interinstitucionales específicas, que van desde la revisión y adecuación del marco jurídico, hasta el diseño y operación de modelos de interven-

ción individual, familiar y social, con la participación activa de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y en estrecha coordinación con otros órganos internacionales.

Por otro lado, se ha promovido la instalación de los Comités de Seguimiento y Vigilancia de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en aquellas entidades donde no se encuentran operando, así como mejorar la coordinación entre las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno y la coordinación de estos comités con las organizaciones de la sociedad civil, siendo los responsables de evaluar el impacto de estas acciones sobre las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes y sus familias.

Lo anterior ha dado como resultado espacios para la participación infantil y acciones que contribuyen a mejorar la protección de la niñez en los ámbitos de la educación, salud y alimentación.

VI.2.2.2.2 Adultos mayores

En 2002 se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, de donde surge el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). Con base en esta ley el Instituto se erige como el órgano rector de las políticas públicas de atención hacia las personas de 60 años de edad y más, con un enfoque de desarrollo humano integral en cada una de sus facultades y atribuciones.

Sus principales objetivos son proteger, atender, ayudar y orientar a las personas adultas mayores, así como conocer y analizar su problemática para encontrar soluciones adecuadas. Sus esfuerzos están orientados a fomentar la asistencia médica, asesoría jurídica y opciones de ocupación.

Asimismo, cuenta con la credencial de afiliación digitalizada, con la que se otorgan descuentos en bienes y servicios en cerca de 20 mil establecimientos a nivel nacional, además del acceso a centros de atención integral, clubes de la tercera edad y centros

culturales. Este documento tiene el carácter de identificación oficial. En 2008 se expidieron 989 775 credenciales.

En tanto, se otorgaron estímulos fiscales a los contribuyentes que emplearon a personas de 65 años o más de edad, con lo cual pueden deducir de sus ingresos acumulables para efectos del Impuesto sobre la Renta (ISR) un monto adicional equivalente a 25% del salario efectivamente pagado a los miembros de este grupo de población.

Por su parte, los Centros Nacionales Gerontológicos y Casas Hogar para Ancianos del DIF proporcionan atención integral a la población de adultos mayores residente en los cuatro Centros Asistenciales del DIF Nacional, Centros Nacionales Gerontológicos *Arturo Mundet* y *Vicente García Torres*, así como en las Casas Hogar para Ancianos *Olga Tamayo* y *Los Tamayo*, que cuentan con mejores servicios de atención médica, psicológica y de trabajo social, entre otros.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida, prevenir enfermedades crónicas y asegurar una vejez saludable a los mexicanos, el 28 de julio de 2008 se firmó el decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Geriátrica, que estará basado en tres ejes: investigación médica, mejoramiento de las políticas públicas, y generación de recursos humanos y cuadros altamente especializados en favor del sector de los adultos mayores.

Por otra parte, en 2007 se implementó el *Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en Zonas Rurales*, a cargo de la SEDESOL, que atiende a los beneficiarios que habitan en localidades de hasta 10 mil habitantes. De acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, la cobertura se ampliará gradualmente, en función del grado de marginación, hasta llegar a los beneficiarios en localidades de hasta 30 mil habitantes. El apoyo consiste en 500 pesos mensuales con entregas bimestrales, así como en acciones de promoción y participación social a través de la red social, como son talleres, grupos de crecimiento y jornadas informativas para el desarrollo personal, familiar y comunitario de los beneficiarios.

Este programa se ha ampliado considerablemente en términos de su cobertura; en 2008 el Padrón Activo de Beneficiarios incluyó más de 1.8 millones de adultos mayores de 70 años o más.

VI.2.2.2.3 Personas con discapacidad

La Ley General para las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2005, contempla la creación del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), cuyo objeto es contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia, así como promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones, estrategias y programas derivados de la ley.

En este marco, en 2008 el CONADIS integró el *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad* con el propósito de contribuir a la plena inclusión de las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la vida, en un marco de igualdad y equiparación de oportunidades, sin discriminación y con respeto a su dignidad y a sus derechos.

Con este programa se pretende garantizar la operación de los compromisos que asumió el Gobierno de México en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. En el marco de esta Convención, en 2007 se firmó el Convenio para la Construcción de Viviendas Accesibles para Personas con Discapacidad, en el que participan el DIF, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), organizaciones de y para personas con discapacidad, la academia, cámaras empresariales y cuerpos colegiados, entre otros.

Por su parte, el *Programa de Atención a Personas con Discapacidad* operado por el DIF tiene el objetivo

de promover e instrumentar acciones de información y orientación para la población en general, a fin de modificar las prácticas que puedan derivar en factores de riesgo. Asimismo, mediante la prestación de servicios a las personas con procesos discapacitantes, incentiva la detección temprana, la prevención y la rehabilitación; busca apoyarles en su integración social con la finalidad de contribuir a su pleno desarrollo y a la generación de oportunidades; por último, el programa enfatiza la profesionalización de los recursos humanos y la construcción, mantenimiento, equipamiento y remodelación de la infraestructura de atención médica.

En 2008 se elaboró el *Programa de Atención a la Salud de las Personas con Discapacidad 2007-2012*, cuya finalidad es prevenir la discapacidad en la población general del país y contribuir a que las personas con discapacidad disfruten del derecho al más alto nivel posible de salud, sin discriminación alguna, mediante el establecimiento de políticas públicas y estrategias en materia de información, prevención, detección temprana, atención médica, habilitación y rehabilitación.

Asimismo, se efectuó el diagnóstico de las condiciones de accesibilidad de los institutos nacionales de salud que prestan atención al público, así como de las unidades médicas de la SSA al interior del país, a efecto de asignar recursos financieros para mejorar dichas condiciones y la prestación de servicios para personas con discapacidad. A partir de los resultados de este diagnóstico se detectó que todos los institutos nacionales de salud necesitan realizar adecuaciones a fin de alcanzar los estándares normativos nacionales e internacionales aplicables, por lo que en esta etapa se destinarán 30 millones de pesos para mejorar la atención al público, incrementando las condiciones de accesibilidad e inclusión para las personas con discapacidad.

También se desarrolló el *Programa de Trabajo y Capacitación para Personas con Discapacidad 2008-2012*, cuyo objetivo es garantizar el desarrollo y aplicación de políticas de inclusión laboral y autoe-

mpleo para las personas con discapacidad, orientadas a la promoción de la igualdad de oportunidades y el ejercicio pleno de sus derechos, por parte de las dependencias y entidades de la APF, en colaboración con los sectores privado y social.

Desde 2007 el Ejecutivo Federal otorga un estímulo fiscal para los contribuyentes que empleen a personas con discapacidad con una deducción adicional equivalente a 25% del salario efectivamente pagado a sus trabajadores discapacitados. Los patrones pueden optar por deducir lo que más convenga a sus intereses, entre el impuesto retenido y enterado por sus trabajadores, según lo dispuesto en el Artículo 222 de la Ley del ISR, o el 25% del salario del trabajador, según el estímulo fiscal 19 del decreto en comento (Presidencia de la República, 2008b).

En tanto, el DIF implementó en 2005 el *Programa de Credencial Nacional para Personas con Discapacidad*, que acredita la discapacidad permanente en cualquier lugar del territorio nacional. Con ello, se ha generado un padrón para promover beneficios y servicios preferenciales. Opera en 31 entidades federativas, con excepción del Distrito Federal. A diciembre de 2008 se habían expedido 78 032 credenciales (DIF, 2008).

VI. 3 PERSPECTIVAS Y RETOS DE LAS FAMILIAS MEXICANAS

La revisión de las políticas, programas y acciones institucionales, sin duda, dan cuenta del gran esfuerzo que México realiza en materia de apoyo a las familias. La naturaleza de los programas son diversos y variados y un aspecto relevante es que la familia es concebida desde diferentes definiciones como objeto de políticas y focalización de programas sociales. Asimismo, las acciones evidencian que en México ha habido un mayor esfuerzo de coordinación entre las diferentes dependencias de gobierno para articular acciones y hacer más efi-

ciente el uso de los recursos. Sin embargo, los retos aún son enormes.

Un conjunto de nuevos escenarios sobre la configuración de las familias en el país identifica que es necesario fortalecer las políticas y programas para afrontar nuevas realidades. México requiere robustecer la formulación de una política integral hacia la familia que considere las profundas transformaciones que experimenta la vida doméstica, las relaciones familiares, los roles masculino, 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. Esto concentra la responsabilidad de los cuidados 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.

Por otro lado, existe un número importante de familias vulnerables, incluidas aquellas en condiciones de pobreza extrema; con un solo progenitor; pobres con ancianos o discapacitados; refugiadas y desplazadas; con integrantes que tienen enfermedades crónico-degenerativas; aquellas en las que hay maltrato de los niños y violencia doméstica. En muchos medios urbanos, niños y jóvenes quedan abandonados a sus propios medios al romperse los vínculos familiares. Cada vez están más expuestos a riesgos como el abandono de la escuela, la explotación laboral, la explotación sexual, los embarazos no deseados y las infecciones de transmisión sexual.

Asimismo, los padres tienen que depender, más que antes, de la asistencia de terceros para poder cumplir con sus obligaciones laborales y familiares,

sobre todo cuando en las políticas y programas que afectan a la familia no tienen en cuenta los diversos tipos de familias existentes, o no se presta la debida atención a las necesidades y derechos de mujeres y niños, lo cual requiere crear las condiciones necesarias para que sean compatibles los papeles productivos y reproductivos de la mujer.

Resulta evidente que las familias necesitan apoyo para desempeñar sus funciones vitales y atender las demandas generadas por los cambios económicos, sociales y culturales. Se requiere, por lo tanto, prevenir la vulnerabilidad social mediante la promoción y fortalecimiento de la comunidad familiar a través de todos los sectores de la sociedad que contribuyan a:

- Promover acciones con objetivos claros y comunes para beneficio de las familias.
- Reconocer su función social, la transmisión de cultura, la equidad generacional, la formación educativa y afectiva.
- Fortalecer los espacios que impactan y protagonizan las familias.

Para articular los desafíos que enfrentan las familias y hogares mexicanos se enuncian a continuación algunos de los retos que deberán considerar las políticas sociales en el país, desafíos que se perfilan para el conjunto de los países de América Latina (Arriagada, 2006):

VI.3.1 ARTICULAR LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y TRANSVERSALES

Es preciso un enfoque amplio de coordinación social que articule instancias gubernamentales intrasectoriales e intersectoriales con la sociedad civil. Ello debe sustentarse en un Estado que fortalezca las nuevas formas de gestión social, que privilegie la construcción de redes interinstitucionales y una nueva cultura organizacional abierta y horizontal. Para el logro de esos objetivos es imprescindible mejorar la calidad

de los recursos humanos y generar nuevas formas de interrelación y comunicación entre los distintos ámbitos del aparato estatal, por medio del trabajo en red y del gobierno electrónico.

La ausencia de instancias intersectoriales de coordinación se traduce en riesgos de superposición de políticas sociales con un mismo fin, así como en un funcionamiento ineficiente e incapaz de contribuir a la superación de la pobreza y a disminuir la brecha social existente, lo cual deriva en servicios de baja cobertura y calidad. Por otra parte, la falta de un hilo conductor puede desmotivar el esfuerzo público o privado para generar mayor independencia y dignidad en los beneficiados por las políticas, mientras no exista alguna garantía de recepción y de operatividad de las medidas. Por ello es esencial examinar las formas de ejecución y operación de las políticas públicas especialmente en tres ámbitos relacionados con la mejora en su implementación: al interior del gobierno, en el aspecto comunicacional-participativo y en el político-legislativo (Lahera, 2005).

VI.3.2 POLÍTICAS DIRIGIDAS A MEJORAR Y ACTUALIZAR LOS DIAGNÓSTICOS Y EVALUAR LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS

En México se debe avanzar en el diseño de instrumentos de medición de la calidad de vida y encuestas de uso de tiempo que recojan la interacción entre sus miembros, que permitan evaluar la dinámica intrafamiliar, así como examinar las inequidades de género, generación, grupo social y étnico.

Asimismo, es preciso considerar la evaluación sistemática de los impactos de las políticas sobre las familias, reconociendo que en su conjunto implican una trama institucional (políticas económicas, sociales, institucionales, de derecho y cambios legislativos) en la que intervienen múltiples actores. Es necesario también sensibilizar a los prestadores de servicios y funcionarios de programas con respecto a los cam-

bios y a las distintas necesidades de las familias que están en diferentes fases y coyunturas.

VI.3.3 DESARROLLAR POLÍTICAS Y PROGRAMAS QUE CONTEMPLÉN UN ENFOQUE DE DERECHOS

Se requiere diseñar y poner en ejecución políticas públicas universales, solidarias, eficientes y democráticas orientadas a atender los derechos básicos de todos los ciudadanos, cuyo eje prioritario deberá ser la igualdad y la democratización de la vida familiar.

Es muy recomendable que las instituciones a cargo de los temas de familia impulsen medidas y legislaciones de apoyo para aquellos miembros más vulnerables y con menor poder (niñas, mujeres, discapacitados y adultos mayores, preferentemente). Un desafío central es la incorporación de un enfoque de género en las políticas de familia, es decir, definir políticas selectivas y de acción positiva orientadas a los individuos dentro de esas familias, con miras a elevar la calidad de la vida familiar. En esa línea, se requiere un marco legal que sancione la violencia intrafamiliar y doméstica, así como ampliar los programas de apoyo para mujeres y niños sujetos de violencia y programas de reeducación para los que ejercen la violencia.

VI.3.4 FORTALECER LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN PARA EL CUIDADO Y DE CONCILIACIÓN ENTRE FAMILIA Y TRABAJO

Es indispensable fortalecer las políticas públicas de cuidado que cumplan con el papel de articular y regular una red de instancias públicas, privadas y mixtas que provean una infraestructura de servicios, a fin de garantizar una solución a la demanda de cuidado de la sociedad.

La creciente diversificación de las estructuras familiares donde se destaca el aumento de los hogares comandados por mujeres y la creciente participación femenina en el mercado laboral refuerza la consideración de políticas y programas tendientes a articular adecuadamente familia y trabajo como un eje central, bajo un enfoque de equidad de género, que derive en un acuerdo más equilibrado con respecto a las bases del bienestar: Estado-Mercado-Familia-Comunidad. Se trata de buscar políticas ciudadanas conciliatorias y evaluar los incentivos para la inserción ocupacional de las mujeres en condiciones de igualdad y los incentivos para su permanencia en actividades de cuidados domésticos, especialmente en sus funciones maternas (Draibe y Riesco, 2006).

