

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA.

El que suscribe, **ARMANDO RÍOS PITER**, Diputado de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 55 fracción II y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- La pobreza extrema o alimentaria se refiere a la incapacidad de un hogar para obtener una canasta básica de alimentos, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta. La pobreza alimentaria también se conoce como pobreza extrema y coloca a estos hogares en una situación de vulnerabilidad permanente. Actualmente la pobreza extrema afecta al 18.2% de la población.

La pobreza alimentaria, entre los años 2006 y 2008, registró un incremento de 14.4 a 19.5 millones de personas ó de 2.8 a 3.8 millones de hogares; cifras que se atribuyen al impacto de la crisis alimentaria mundial iniciada en 2007, revirtiéndose con ello la tendencia decreciente de los índices de pobreza registrados en la década de 1996 a 2006. A partir de 2006 hay un cambio de tendencia de crecimiento de la pobreza la cual se estima que será aún mayor cuando se contabilicen los impactos de la crisis financiera mundial.

Si bien es cierto que como consecuencia de una crisis económica mundial es de esperarse un incremento en la pobreza, también es cierto que los niveles de pobreza actuales no son diferentes de aquéllos que se tenían en 1992 y por otra parte hubo países que tuvieron un mejor desempeño a nivel regional a pesar de la crisis, toda vez que México junto con Venezuela, fueron los únicos países que incrementaron pobreza en el periodo 2006-2008 en América Latina de acuerdo al Panorama Social de América Latina 2008 elaborado por la CEPAL.

La persistente y creciente pobreza alimentaria en nuestro país conmina a analizar detenidamente lo que ha sucedido en materia de políticas públicas. Entre los principales programas que han existido están: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que operó de 1979 a 1982 como respuesta a la crisis de alimentos de fines de los años setenta. Esta política tenía como objetivo aumentar la producción y autosuficiencia de maíz, alcanzar niveles de nutrición mínimos necesarios en la población y mejorar la distribución de los alimentos, todo lo anterior a partir de la subvención del Estado y de su participación directa en la cadena productiva: producción – transporte – distribución - consumo.

Una de las primeras acciones del SAM fue incrementar los precios de garantía de granos básicos y oleaginosas, tanto que, para el caso del maíz llegó a incrementarse en un 80%; otra de las medidas fue la expansión del crédito agrícola a tasas subvencionadas a través de Banrural, apoyo directo para mejorar la infraestructura de las tierras de temporal con la finalidad de incorporar a pequeños productores a la producción nacional de granos y alimentos. En la parte de abasto, la empresa comercializadora del Estado (CONASUPO) estaba encargada de comprar el grano al precio de garantía y distribuirlo entre los tortilleros a un precio mucho menor para que se ofreciera tortilla de bajo costo, el diferencial de precios era cubierto a través de los recursos fiscales. El programa terminó tan rápido como se presentó la crisis fiscal de 1982.

Otros programas aislados en esos años fueron el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), el primero se enfocaba al desarrollo rural integral a partir del arraigo a la tierra y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, por su parte el segundo estaba enfocado en reducir las condiciones de marginación de las

zonas rurales a partir de asegurar una mayor oferta de alimentos y servicios, en ambos la característica principal es que el Estado subvencionaba todos los proyectos sin pedir nada a cambio generando fuertes estructuras clientelares.

Fue en 1988 cuando comenzó propiamente una política social enfocada al combate de la pobreza denominada Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), dirigido al abatimiento de la pobreza en zonas indígenas, rurales, zonas áridas y urbanas a través de seis componentes principales: alimentación, salud, educación, vivienda proyectos productivos y generación de empleo. A diferencia de los anteriores, PRONASOL promovía la participación ciudadana, el trabajo comunitario, la organización social y adquiría visos de un enfoque de integralidad.

A partir del año 1997, la principal política pública para el combate a la pobreza recayó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (originalmente llamado Progresá) el cual consiste en un enfoque de salud-educación- alimentación en el que se realizan transferencias de efectivo al ingreso de los hogares bajo la condición de que los niños del hogar asistan a la escuela y a la clínica de salud para revisiones periódicas.

Este programa ha ido ampliando sus apoyos ya que ahora además del subsidio alimentario (\$210 por hogar) y las becas escolares por niño, se ha incorporado la distribución de suplementos alimenticios Nutri-Vida y Nutri-Sano para niños y madres en estado de lactancia; un apoyo por cada adulto mayor de 70 años en el hogar (\$295), un apoyo compensatorio Vivir Mejor (\$120 por hogar), apoyo para útiles escolares (al inicio del ciclo escolar) y otro más para la adquisición de combustibles (\$55 por hogar). Todo lo anterior da como resultado un monto máximo mensual de hasta \$2,355 por hogar, más lo que se pudiera añadir por concepto de adultos mayores.

Para que Oportunidades pueda operar es necesario que exista en las comunidades el acceso a escuela y centro de salud, en su defecto, se hace entrega del Programa de Apoyo Alimentario en el que los hogares reciben la transferencia directa sólo para la adquisición de alimentos sin condicionarlos a la asistencia escolar o médica de los infantes.

Este programa ha sido el eje de la política social del gobierno federal ya que representa alrededor de la cuarta parte del gasto social (22% promedio de 2000 a 2006) y ha contado con mayores recursos en los últimos tiempos. El presupuesto anual promedio desde el año 2000 para Oportunidades ha sido de 30,781 millones de pesos y en la pasada década se ha incrementado 607.4%. Actualmente tiene una cobertura de 5.2 millones de hogares en alrededor de 92 mil localidades rurales y urbanas; sin tener como resultado la erradicación de la pobreza, esto es, el incremento en el presupuesto ha sido más que proporcional a sus impactos.

Si bien Oportunidades ha servido como ejemplo e inspiración para otros países como Brasil con el Programa Bolsa Familia y ha contado con evaluaciones muy positivas, también es cierto que es un programa que debe ser complementado, ya que si bien tiene impactos inter-generacionales en la formación de capital humano, no genera condiciones de respuesta en los hogares para mantenerse permanentemente por encima de la línea de pobreza alimentaria, toda vez que el hogar es altamente dependiente de la transferencia y por lo tanto, vulnerable a un conjunto de riesgos que a la menor provocación lo lanzan nuevamente por debajo de la línea de pobreza extrema, entre estos riesgos están en primer lugar las crisis macroeconómicas como la alimentaria en 2007 y la financiera iniciada en 2008.

Para mostrar la dependencia de los hogares basta con observar cuáles han sido las fuentes del ingreso durante los años en los que la pobreza disminuía con las transferencias y encontraremos de manera poco sorprendente, que entre 1992 y 2006 los rubros de ingreso que se incrementaron, para citar el caso de zonas rurales, fueron justamente los de transferencias del gobierno (Oportunidades y Procampo) y remesas del extranjero, los primeros en 319.6% y las segundas en 405.5%; de tal suerte que los hogares en pobreza han vivido prácticamente del asistencialismo, en tanto que contrastantemente el ingreso por autoconsumo disminuyó en 71% y el ingreso por actividades propias se redujo en 24% para esos mismos años. (Fuente: Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social –Coneval-).

Además de que la composición del ingreso hace visible el incremento de la dependencia de los hogares hacia las transferencias del gobierno, también es importante destacar que el programa Oportunidades no es suficiente para mitigar los impactos de una crisis económica ya que de 2006 a 2008, en los que precisamente aumentó la pobreza alimentaria en 5%, el presupuesto del programa aumentó 16%. Asimismo es un programa que ante la crisis de precios de alimentos no es suficiente para reducir la inseguridad alimentaria de los hogares en pobreza extrema, toda vez que la canasta de alimentos que se puede comprar con la transferencia está sujeta al nivel de precios, esto es, ante escenarios de inflación, la misma transferencia no permite adquirir la misma canasta de consumo, de tal suerte que el sólo programa Oportunidades debe aumentar nominalmente la transferencia, haciendo que este programa sea altamente dependiente a la disponibilidad de recursos fiscales, al igual que el Sistema Alimentario Mexicano. Dicho de otra manera, Oportunidades es fiscalmente viable en tiempos de abundancia, pero representa un alto costo de oportunidad en tiempos de crisis, tal y como se visualizó durante la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2010, en donde el Presupuesto para Oportunidades era una cortapisa para otros programas que tienen como finalidad el fomento a la producción y el empleo.

II.- Por otra parte, las políticas productivas y de fomento económico están prácticamente desvinculadas del tema de la pobreza, esto es, los programas productivos y de fomento económico tienen un sesgo regresivo. Por ejemplo, en el tema rural, la OCDE evaluó la incidencia de los programas productivos de Desarrollo Rural en la Alianza para el Campo encontrando que, a pesar de que formalmente estaban dirigidos a beneficiar a los productores de menores ingresos y grupos vulnerables (en sus reglas de operación señalaban que se debía asignar como mínimo el 70% del presupuesto a comunidades de alta y muy alta marginación), en el año 2004, sólo el 32% de las localidades beneficiadas tenía esta característica. El Banco Mundial obtuvo resultados similares en 2006, cuando encuentra que el 75% de los recursos de la Alianza para el Campo fueron trasladados al 25% de los productores rurales más ricos.

El incremento de la extrema pobreza indica que por una parte la política social es inercial y vulnerable, y por otra parte que las políticas de fomento económico están lejos de generar sinergias para combatir la pobreza.

Con estos antecedentes es importante precisar que para el combate a la pobreza alimentaria y su erradicación es necesario superar el actual enfoque de ingresos y la operación desvinculada y aislada de los diferentes programas de gobierno, para esto hace falta más bien, visualizar el problema de la pobreza de manera integral y multidimensional, en donde la pobreza es consecuencia de una serie de carencias humanas, sociales, económicas, productivas, financieras, ambientales, las cuales se observan tanto a nivel de hogar, como a nivel de comunidad o región. De tal manera que mientras los hogares permanezcan apartados de procesos productivos autogeneradores de ingreso y habiten dentro de economías locales desmanteladas y desarticuladas de una cadena de producción, abasto, comercialización, consumo, no habrá transferencia de efectivo al ingreso suficiente para transformar las condiciones estructurales de un hogar en pobreza extrema hacia uno en pleno desarrollo.

Lo anterior implica visualizar el tema de la pobreza alimentaria desde un enfoque de falta de activos o capitales (humanos, naturales, físicos, financieros, sociales), así como la utilización eficiente y sustentable de los mismos en un contexto de desarrollo territorial que permita generar sinergias y vínculos de mercado a nivel regional.

El tema de combate integral y sostenido a la pobreza alimentaria remite entonces a la necesidad de articular políticas públicas para que en un mismo tiempo y espacio permitan superar los obstáculos individuales y colectivos que impiden el desarrollo sostenido de los hogares en pobreza alimentaria y sus comunidades. Así, programas como Oportunidades pueden ser complementados con otros de tipo productivo, de desarrollo de infraestructura, de conservación ambiental, de formación de capital humano, de financiamiento y de vinculación con los mercados locales o regionales.

Dicho de otra manera, mientras que las familias no reciban ayuda para modificar su situación productiva y encontrar una vía para mejorar de manera sostenible sus condiciones de vida a partir del acceso a medios para proveerse de bienestar, las transferencias al ingreso podrán reducir momentáneamente el estatus de pobreza de un hogar pero no lograrán su transformación social en el largo plazo.

III.- A la presente iniciativa antecede una estrategia de política pública instrumentada a nivel local denominada Guerrero sin Hambre, la cual opera actualmente en el Estado de Guerrero con alrededor de 50,000 hogares.

Guerrero sin Hambre inició en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) pero añade componentes de tal manera que se da atención integral al grave problema de la pobreza alimentaria rural del Estado de Guerrero, es decir, a los apoyos PESA dirigidos para la construcción y puesta en marcha de un proyecto productivo, Guerrero sin Hambre añadió 3 componentes más:

- 1.- La permanente de capacitación y asistencia técnica a los hogares,
- 2.- Un esquema de restauración y conservación de agua, suelos y bosque
- 3.- Fomento del ahorro y acceso a sistemas o instituciones microfinancieras rurales.

En el esquema diseñado, Guerrero sin Hambre atiende las carencias de capital humano, físico, financiero, natural y social.

El fundamento de Guerrero Sin Hambre es propiciar, en primer término, el restablecimiento de la situación alimentaria de los campesinos, partiendo de la mejoría de sus sistemas de milpa y traspatio, así como del saneamiento del hogar. La milpa y el traspatio son los sistemas que los pequeños productores campesinos pobres utilizan para proveerse de los alimentos más elementales; por ello, para conseguir un incremento en su nivel de vida, en primer lugar es necesario mejorar estos sistemas. Adicionalmente los hogares participan activamente en el diseño y puesta en marcha de sus proyectos para lo que reciben asistencia técnica y capacitación de organizaciones de la sociedad civil o empresas privadas las cuales fungen como Agentes de Desarrollo Rural para la prestación de servicios profesionales; a nivel colectivo los hogares llevan a cabo obras de restauración de suelos y agua a través de los esquemas de Proárbol en la Comisión Nacional Forestal y finalmente, realizan un ahorro obligatorio anual, el cual les abre el acceso a instituciones microfinancieras rurales que proveen de crédito y otros servicios financieros.

Todo lo anterior opera bajo un arreglo institucional Estado – Federación en el que tanto la toma de decisiones como la ejecución de los recursos se lleva a cabo de manera paritaria y consensuada entre la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero y la Delegación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a nivel federal.

Los recursos con los que se ha implementado Guerrero sin Hambre han seguido un curso de negociación entre el gobierno del Estado por conducto de la Secretaría de Desarrollo Rural y la Cámara de Diputados, en donde se ha logrado etiquetar presupuesto federal sin contrapartida estatal para estos fines dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación entre los años 2006 y 2010, tanto en Guerrero, como para Oaxaca, Chiapas y recientemente a entidades como Veracruz, Puebla, Estado de México e Hidalgo.

A fines de 2005, se llevó a cabo por vez primera el proceso de gestión de recursos federales en el Congreso de la Unión, que ha sido una de las estrategias presupuestales que han servido como base y palanca del desarrollo de Guerrero sin Hambre.

Las siguientes asignaciones en millones de pesos han quedado establecidas en el PEF:

	2006	2007	2008	2009*	2010
Guerrero	10.99	123.4	379	417	900
Conjunto de Estados	96	1,050	1,650	1,560	1,730

*Además de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se añaden a la estrategia Hidalgo, Puebla, Morelos, México, Veracruz.

Otra característica importante de Guerrero sin Hambre es que ha permitido la concurrencia efectiva de distintos programas federales en el momento de su aplicación a nivel estatal como son: el Programa de Desarrollo Humano

Oportunidades, Proárbol, el Programa Especial de Seguridad Alimentaria y los programas de apoyo y financiamiento de la banca de desarrollo de los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).

Finalmente, a través de Guerrero sin Hambre se ha hecho contundente que en el momento que distintas políticas públicas, cada una en su dimensión y objetivos específicos, convergen en tiempo y lugar para atacar la pobreza alimentaria se tienen impactos positivos, toda vez que la evaluación de impactos elaborada por el Colegio de México y la Universidad de California Davis en Estados Unidos arrojó que los hogares que participan en Guerrero sin Hambre tienen un ingreso promedio neto anual superior al de un grupo de no participantes en \$11,304.00, con un incremento promedio del ingreso agrícola de \$1,601 pesos. Asimismo, se registró un consumo promedio de 327 calorías per capita más que un grupo de no beneficiarios, se redujo la pobreza alimentaria entre los beneficiarios en 12% y la marginación (la desigualdad del ingreso entre beneficiarios) en 22%, todos ellos datos estadísticamente medidos dos años después de iniciada la estrategia en el Estado de Guerrero.

IV. Por otro lado, es importante que dentro del conjunto de hogares en pobreza extrema, se dé prioridad a quienes tienen una situación aún más desfavorable y que en estos casos constituyen el subconjunto de hogares que dependen exclusivamente de una mujer; este es el segmento de las madres solteras. En este sentido, el CONAPO señala que existen 1.7 millones de mujeres que son madres solteras en situación de pobreza, las cuales en su mayoría son menores de 30 años. Asimismo, el INEGI señala un total de 6.6 millones de hogares femeninos, de los cuales el 38% tiene como único proveedor de ingresos a la mujer, mismas que mantienen en promedio a 2.1 hijos en zonas urbanas o 2.4 hijos en zonas rurales. Por lo tanto, dentro de la presente iniciativa se hace énfasis en el segmento de madres solteras al momento de la selección de la población objetivo, al constituir una gran fuerza de trabajo menor de 30 años, la cual tiene bajo su cargo la manutención de menores de edad, situación que añade un costo adicional para su acceso a medios de empleo, formación de capacidades o desarrollo de actividades productivas.

V. Por lo antes expuesto, la presente Ley tiene como finalidad armonizar a través de una Estrategia Nacional y de carácter general, el conjunto de políticas públicas para la creación de sinergias e integralidad entorno al combate de la pobreza extrema. Lo anterior no implica crear nuevos programas, sino circunscribir la ejecución de los existentes dentro de la política social y de fomento económico a un mismo ámbito local, compartiendo entre sí al conjunto de beneficiarios. La presente iniciativa constituye en este sentido una visión transectorial que tiene como finalidad combatir pobreza extrema y a partir de esto adaptar los diferentes instrumentos y objetivos de programas de gobierno para lograrlo.

Cada uno de los programas de subsidio está concebido para fines específicos (corregir fallas de mercado, externalidades negativas, reducir costos de producción, fomentar determinada actividad, etc.) todas ellas pueden contribuir a una meta como es la erradicación de la pobreza, lo importante es canalizarlas al mismo tiempo y en el mismo lugar, para lograr el nivel de impacto que se requiere en cuanto al acceso al conjunto de activos, la creación, fortalecimiento o integración con el mercado local, la inclusión a mercados de mayor envergadura teniendo como base la especialización o los nichos de mercado y con ello detonar un mercado interno que eleve el consumo y la producción regional.

Esta Ley cubre un nicho para que las políticas públicas logren tener efectos integradores e incluyentes, orienten los incentivos de los distintos agentes económicos pero de manera muy importante, en donde los hogares en pobreza alimentaria y las comunidades o barrios catalogados como de alta y muy alta marginación, sean parte de la solución para el desarrollo nacional, complementando una política asistencial de manera provechosa, en la cual, las propias transferencias cambian su rol dentro del ingreso del hogar, pudiendo formar parte de un capital semilla y contribuyan con ello, al desarrollo de las actividades económicas dentro del hogar.

Por lo anteriormente señalado y con fundamento en las fracciones XXIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G y XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto ante el Pleno de esta Soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

PRIMERO.- Se expide La Ley General de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Alimentaria Rural y Urbana.

LEY GENERAL DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional y tiene por objeto el combate integral de la pobreza alimentaria, rural y urbana, para eliminarla en quienes la padecen. Para lograrlo, la presente Ley establece los mecanismos para vincular, dar congruencia y por lo tanto tener mayores impactos sobre reducción de pobreza entre las diversas políticas públicas de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como su implementación local en conjunción con los gobiernos estatales.

Artículo 2. El combate integral a la pobreza alimentaria se basa en los preceptos de seguridad y soberanía alimentaria en los términos que lo establece la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, así como en adoptar un enfoque de desarrollo territorial y formación de capacidades a través de las cuales se ponen en marcha procesos productivos y organizativos a nivel local y aquéllos que faciliten la interacción económica entre el medio rural y urbano, promueven el funcionamiento de los mercados locales que eleven el consumo y la producción; en la cual los hogares en pobreza alimentaria formen parte del proceso de salida de la pobreza como agentes del cambio social, económico, propio y el de sus localidades.

El enfoque de integralidad de lucha contra la pobreza alimentaria además implicará la formación de activos o capitales, los cuales se clasifican en: capital humano, capital natural, capital financiero, capital físico, capital social e infraestructura.

Artículo 3. Dentro de los grupos sociales que padecen la pobreza alimentaria, el segmento de madres solteras jefas de familia presenta un mayor grado de vulnerabilidad social y económica al recaer en ellas la crianza y educación de los hijos y por lo tanto serán un grupo de atención prioritario en esta Ley, en cuanto al combate de la pobreza alimentaria se refiere.

Artículo 4. Para efectos de esta Ley se entiende por:

I. CAUSAS ESTRUCTURALES DE LA POBREZA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA: se define como el conjunto de carencias y deficiencias iniciales que limitan el acceso de un hogar a los medios para desarrollarse y mejorar continuamente su calidad de vida, estas condiciones se reproducen en el tiempo y elevan la vulnerabilidad social, esto es, incrementan los riesgos que enfrentan los hogares orillándolos a permanecer en condición de pobreza o profundizarla. Dichas causas se identifican como: la desnutrición, el deterioro de los activos productivos, la degradación de los recursos naturales, la fragmentación de los mercados financieros, la depreciación y obsolescencia del capital humano; la pérdida de capacidades para la organización y autogestión de hogares y comunidades; el desmantelamiento del tejido social y la carencia de bienes públicos e infraestructura para el desarrollo económico.

II. COMISIÓN: la Comisión para la Lucha contra la Pobreza Alimentaria en Zonas Rurales y Urbanas en cada Entidad Federativa.

III. CONAFOR: Comisión Nacional Forestal, organismo público descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del gobierno federal.

IV. DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: las que participan junto con las entidades federativas para el desarrollo de las acciones de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Alimentaria en Zonas Rurales y Urbanas.

V. DESARROLLO TERRITORIAL: modelo de crecimiento logrado a partir de la interacción de mercados locales en el que la intervención del sector público está dirigida a detonar procesos de producción, abasto de insumos, comercialización local de bienes y servicios en los que se promueva una mayor interacción entre agentes económicos y con ello elevar la actividad de los mercados locales. Asimismo, en este proceso se desarrollan los mecanismos para vincular las economías rurales y urbanas en circuitos económicos que permitan integrar las zonas dispersas y estancadas con zonas de mayor dinamismo económico.

VI. ENTIDADES FEDERATIVAS: los 31 Estados de la Federación y el Distrito Federal.

VII. ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR: aquellas instituciones financieras reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Ley para regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y que comprenden entre otras, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las sociedades financieras populares, las sociedades financieras comunitarias y los organismos de integración financiera rural

VIII. ESTRATEGIA: La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza Alimentaria Rural y Urbana.

IX. FIFO: Fideicomisos Forestales en cada una de las Entidades Federativas en los que concurren fondos presupuestales del gobierno federal hacia las dependencias y entidades del sector de medio ambiente y recursos naturales para una administración paritaria entre las dependencias y entidades ambientales a nivel federal y estatal, el cual servirá para la ejecución de la Estrategia en los programas de gobierno adscritos a la Comisión Nacional Forestal.

X. FIRA: Fideicomisos Instituidos con relación a la Agricultura del Banco de México.

XI. FOFAE: Fondo Fideicomiso Agropecuario en las Entidades Federativas en los que concurren fondos presupuestales del gobierno federal hacia las dependencias y entidades del sector de desarrollo rural para una administración paritaria entre las dependencias y entidades ambientales a nivel federal y estatal, el cual servirá para la ejecución de la Estrategia para los programas de gobierno adscritos a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

XII. LEY: la Ley General de la Estrategia Nacional para el Combate Integral de la Pobreza Alimentaria Rural y Urbana.

XIII. LOCALIDAD RURAL: aquellas que tienen un número de habitantes menor a 2,500 a partir del último censo o conteo de población que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

XIV. LOCALIDAD URBANA: aquellas cuyo número de habitantes es superior o igual a los 2,500 habitantes a partir del último censo o conteo de población que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

XV. LOCALIDADES DE ALTA Y MUY ALTA MARGINACIÓN: aquellas localidades urbanas y rurales catalogadas de esta manera por el Consejo Nacional de Población de conformidad con el índice de marginación.

XVI. MADRE SOLTERA: mujer soltera, abandonada, separada, viuda o divorciada que cría de sus hijos menores de 15 años sin la presencia física, ni el apoyo económico del padre o de cualquier otro varón.

XVII. MANEJO INTEGRAL DE MICROCUENCAS: combinación de acciones orientadas a aprovechar los recursos naturales de una cuenca hidrográfica en lo que se refiere a uso, transformación y consumo para el crecimiento y desarrollo de los habitantes, así como acciones concomitantes para su conservación, recuperación y

protección de manera que se garantice su sustentabilidad. El término microcuenca se refiere a un espacio comprendido dentro de una cuenca hidrográfica y su delimitación atiende a la participación de los habitantes y a procesos asociados al recurso agua tales como escorrentía, erosión hídrica o producción de sedimentos para los que se definen criterios de superficies mínimas y condiciones de elevación.

XVIII. POBREZA ALIMENTARIA: incapacidad para obtener una canasta básica de alimentos, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta y cuya medición corresponde al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

XIX. SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del gobierno federal.

XX. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal.

XXI. TERRITORIO: definición de un espacio en el que se ubican un conjunto de localidades de Alta y Muy Alta Marginación, las cuales pueden ser colindantes o bien, compartir características de tipo social, económico, ecológico, productivo, de identidad cultural u otras que permitan predefinir un espacio para la planeación e implementación de políticas públicas, mismo que podrá modificarse en la medida que se desarrollen y mejoren su integración.

XXII. TRAMPA DE POBREZA ALIMENTARIA: es la situación de riesgo permanente de los hogares que los conduce a permanecer en condición de pobreza, y esto se debe a que las condiciones económicas, productivas, de mercado e institucionales en las que se desenvuelven son insuficientes debido a la permanencia de condiciones iniciales adversas que se definieron como causas estructurales de la pobreza alimentaria.

Artículo 5. Para luchar de manera integral contra la pobreza alimentaria, esta Ley prevé la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Alimentaria en Zonas Rurales y Urbanas, misma que estará conformada por diversos programas y políticas públicas existentes, las cuales serán vinculadas de manera que permitan la superación de causas estructurales que profundizan y reproducen la pobreza alimentaria. Estas acciones se encuentran en concordancia con lo establecido por el artículo 14 de la Ley Federal de Desarrollo Social y el artículo 13 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Artículo 6. Esta Ley establecerá los mecanismos de operación bajo los cuales se diseñará e instrumentará la Estrategia, mismos que conducen a la participación coordinada de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de sus delegaciones o representaciones en cada una de las entidades federativas y las dependencias o entidades equivalentes dentro de la Administración Pública Estatal.

Las acciones que realicen cada una de las dependencias y entidades involucradas derivadas de esta Ley no añade atribuciones respecto de aquéllas que se establecen en sus respectivas leyes Orgánicas, solamente se prevé la efectiva realización de las mismas a partir de la coordinación interinstitucional.

Artículo 7. La población objetivo de la Estrategia es el conjunto de hogares en pobreza alimentaria beneficiarios activos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, habitantes de localidades de alta y muy alta marginación rurales y urbanas, preferentemente aquellos encabezados por Madres Solteras. Al grupo de Madres solteras se les deberá dar prioridad al momento de seleccionar a los beneficiarios.

Artículo 8. La Estrategia tiene los siguientes principios:

I. Universalidad y equidad en el acceso a los mecanismos para incrementar bienestar social y económico de hogares y comunidades que se prevén en esta Ley para todos los hogares en pobreza alimentaria, preferentemente para los hogares encabezados por Madres Solteras.

II. Autonomía y respeto a las comunidades sobre su identidad cultural y social.

III. Asegurar el respeto a la autonomía de los hogares con relación a sus decisiones de migración, producción, empleo y consumo.

IV. Salvaguarda de los recursos naturales garantizando la sustentabilidad en el uso de los mismos.

V. Articulación de circuitos económicos regionales en los que los mercados de bienes, servicios, laboral y financieros se articulan a partir de condiciones institucionales adecuadas para su funcionamiento, más aún, que permitan la conexión de zonas rurales con potencial productivo actualmente marginadas, con zonas urbanas en las que se concentra la demanda de manera que a nivel regional exista la capacidad de generar acumulación de riqueza, ahorro e inversión.

VI. Transparencia en el acceso a la información y vigilancia ciudadana de las acciones que se desarrollen en el marco de la Estrategia.

VII. Promover esquemas de participación que generen incentivos para que las organizaciones de la sociedad civil, el sector social, el sector privado, el sector de investigación y desarrollo aplicado, el gobierno y la sociedad confluyan en la implementación de acciones de combate a la pobreza previstos en esta Ley.

VIII. Dar prioridad al impulso de actividades productivas generadoras de ingreso encabezadas por madres solteras.

IX. Fortalecer el sentido de identidad nacional y cultural de los pueblos a través de actividades que involucren la cosmovisión sobretodo de grupos étnicos.

Artículo 9. La **Estrategia** tiene las siguientes directrices:

I. Reducir la pobreza y la desnutrición de los hogares garantizando la seguridad alimentaria de la población objetivo a partir de la dotación de activos físicos, financieros, naturales, humanos y logísticos que permitan generar ingresos monetarios o no monetarios, en forma sostenida y sustentable.

II. Reducir sostenidamente la vulnerabilidad de los hogares en pobreza alimentaria a partir de acceso a formas eficientes para mitigar y diversificar los riesgos asociados a su condición.

III. Implementarse a partir de la unificación de objetivos de políticas públicas vigentes y por tanto, canalizar su operación al mismo tiempo, en la población objetivo, con la finalidad de tener impactos sostenidos sobre la eliminación de las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural y urbana así como también generar desarrollo territorial.

IV. Impulsar la participación activa de los hogares en pobreza alimentaria como ejes de su desarrollo y el de sus comunidades, principalmente aquellos en los que el hogar está encabezado por madres solteras.

V. La generación de incentivos y estímulos para la realización de alianzas público privadas, el establecimiento de mercados justos y políticas de compras gubernamentales en las que se dé prioridad de compra a los bienes y servicios producidos por la población objetivo tanto en el medio rural como en el urbano y con especial atención al segmento de Madres Solteras.

TÍTULO II

CAPÍTULO I

LAS ACCIONES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA

LA POBREZA ALIMENTARIA EN ZONAS RURALES

Artículo 10. De la pobreza rural: para revertir en forma sostenida las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural se definen las siguientes dos etapas:

I. Etapa para la Seguridad Alimentaria: es la parte inicial de atención en el medio rural, tiene una duración máxima de tres años para cada hogar que forme parte de la población objetivo y que ingrese a la Estrategia. El objetivo es romper con la trampa de pobreza mediante la dotación de activos básicos para una producción de ingresos monetarios y de autoconsumo en los que se garantice una sana alimentación de todos los miembros que forman el hogar.

II. Etapa para la Integración territorial rural y urbana: es la fase que da continuidad y consolida los trabajos iniciados con los hogares rurales que fueron dotados de activos físicos, naturales, financieros, humanos. El objetivo de la intervención pública es vincular a los mismos hogares de la Etapa para la Seguridad Alimentaria comercial, social, productiva, institucional y logísticamente en su localidad y con otras que puedan ser rurales o urbanas; así como aquellas acciones que permitan integrar regiones estancadas y con economías desmanteladas con centros de mayor dinamismo económico. Los hogares beneficiarios de la población objetivo seguirán actuando en esta etapa a nivel familiar y como integrantes de una comunidad o de grupos organizados.

Artículo 11. Para revertir las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural es importante que durante la Etapa para la Seguridad Alimentaria se atienda la producción de alimentos a nivel de la agricultura familiar, al tiempo que se desarrollan otras actividades que lo hagan sostenido y sustentable. Las dependencias de la administración pública federal y sus equivalentes en la administración pública estatal, dentro de cada entidad federativa, se enfocarán en:

- I. Incrementar la producción de alimentos en la agricultura familiar campesina.
- II. Fomentar tanto a nivel de hogar como comunitario el manejo integral y eficiente del Agua, lo cual implica llevar a cabo acciones de conservación, almacenamiento y restauración de acuíferos.
- III. Promover e implementar acciones para el mejoramiento de las condiciones de higiene del hogar en lo que respecta al almacenamiento de agua, limpieza del aire, manejo de residuos y uso óptimo de las tierras en posesión del hogar.
- IV. Promover y Fomentar el uso eficiente de la leña y promover la diversificación de fuentes de combustibles alternativos que reduzcan la presión sobre los macizos forestales.
- V. Fomentar e implementar los programas para la conservación y restauración de suelos, bosques y selvas dirigidos tanto a las zonas de producción, como a los servicios ambientales, bajo un enfoque de manejo integral de microcuencas.
- VI. Establecer las acciones para el mejoramiento del paisaje natural, la restauración de la infraestructura comunitaria y el equipamiento de los espacios públicos comunitarios para reactivar la convivencia comunitaria, el esparcimiento, el desarrollo de actividades culturales y la participación social.
- VII. Estimular la producción de alimentos en los sistemas de milpa y traspatio en los que se incremente la dotación y el uso eficiente de los activos y la mano de obra familiar, privilegiando la diversificación agrícola y pecuaria local que conduzca tanto a una mejor alimentación como a la integración de cadenas de valor y distribución local de alimentos.
- VIII. Fomentar y facilitar la instalación de esquemas de producción no agropecuaria en donde se incluya el sector servicios, aprovechando las ventajas comparativas locales en las que exista un potencial económico, principalmente las áreas propicias para el desarrollo del turismo rural, turismo alternativo, ecológico y de aventura.
- IX. Facilitar y promover que la población objetivo tenga acceso a un sistema de microfinanzas rurales, impulsando entre la población más vulnerable, esquemas de ahorro formal que permitan a los hogares contar con

capital semilla para enfrentar eventualidades, así como desarrollar y profundizar el mercado de los microseguros y finalmente el acceso al crédito.

X. Favorecer que las instituciones financieras del sector público se enfoquen en promover los esquemas microfinancieros a partir de Entidades de Ahorro y Crédito Popular reguladas por las leyes en la materia.

XI. Facilitar, promover e implementar actividades para la formación de capital humano principalmente para el desarrollo de habilidades técnico productivas, organizacionales, de educación financiera, que faciliten el acceso a las madres solteras al mercado laboral y a la vida productiva.

XII. Fortalecer los sistemas de apoyo monetarios y en especie para el cuidado de los hijos, en particular para el segmento de madres solteras.

XIII. Promover los esquemas de alianzas público – privadas en los que la provisión de servicios y bienes se dé a partir de la participación del sector social, las organizaciones de la sociedad civil, micro, pequeñas y medianas empresas locales, el conjunto de pobladores con la finalidad de que el gobierno respalde las actividades a través de apoyos institucionales.

Artículo 12. Para revertir las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural es importante que durante la Etapa para la Integración Territorial Rural y Urbana se dirijan acciones para construir un modelo de desarrollo territorial al tiempo que se refuerzan las acciones de la Etapa para la Seguridad Alimentaria. Las dependencias de la administración pública federal y sus equivalentes en la administración pública estatal, dentro de cada entidad federativa se enfocarán en:

I. Facilitar, promover e instrumentar acciones para el desarrollo de mercados locales en forma competitiva.

II. Facilitar, promover y fomentar la organización social y económica de los hogares de la población objetivo principalmente la pequeña economía campesina y el sector de ésta encabezado por madres solteras, para que puedan generar eficiencias colectivas, circuitos locales de intercambio comercial de alimentos, bienes o servicios de producción local, así como canales de distribución hacia centros de consumo regional, urbano o mercados de mayor envergadura.

III. Fomentar las acciones que permitan la transferencia de tecnología para innovar y mejorar la productividad de los factores de la producción en el medio rural. Conducir las acciones a la integración de cadenas productivas en las que se tenga como objetivo elevar la competitividad del territorio a partir de las ventajas comparativas y la vocación productiva, provisión de bienes primarios encadenándolos con sectores económicos competitivos.

IV. Fomentar y participar directamente en la organización de la integración social entre el ámbito urbano y rural a través de los cuales se fortalezcan los esquemas de producción rural que sean proveedores de comedores populares urbanos.

V. Fomentar y promover la realización de alianzas público - privadas entre actores de la sociedad civil, el sector social, empresas privadas y población objetivo organizada, en las que se otorgan apoyos gubernamentales de carácter temporal, con una fase inicial fuertemente subsidiada la cual va mezclando el financiamiento público o privado, para darle sostenibilidad al desarrollo de los mercados locales de bienes, servicios, microfinancieros, de servicios especializados técnicos y profesionales, principalmente.

VI. Impulsar, fomentar y apoyar explotaciones maderables y no maderables con manejo integral y sustentable garantizando la restauración y conservación de los macizos forestales.

VII. Llevar a cabo la promoción de actividades rurales no agropecuarias que faciliten y estimulen la generación de microempresas en las que además de la producción primaria, existan otras opciones generadoras de ingreso en el medio rural dentro del sector no agropecuario y de servicios, priorizando aquellas empresas dirigidas y operadas por madres solteras, jefas de familia vulnerables o que involucren a la pequeña economía familiar campesina,

dando preferencia a las actividades que agreguen valor y que puedan vincularse en una cadena de producción, distribución y consumo entre las comunidades rurales y las comunidades urbanas.

VIII. Coordinar que la inversión para infraestructura rural se canalice bajo un ordenamiento estratégico al equipamiento y reforzamiento del capital logístico de las comunidades rurales que forman parte de la Estrategia, en lo relativo a la construcción, mejora y mantenimiento de los caminos rurales, el sistema de transporte rural, la provisión de tele-comunicaciones y bienes públicos necesarios para favorecer la integración social y económica entre las comunidades rurales y las urbanas.

IX. Reforzar los mecanismos financieros del sector público y microfinancieros para el acceso a mejoramiento y rehabilitación de vivienda rural.

X. Organizar, fomentar y coordinar acciones para el fortalecimiento de las actividades culturales, de convivencia social, así como actividades enfocadas a reinsertar la visión de colectividad como aquella capaz de generar eficiencias, así como para el establecimiento de reglas para el manejo y uso de bienes comunes.

XI. Fortalecimiento del capital humano de las zonas rurales: comprende la necesidad de erradicar las tasas de analfabetismo en adultos y rezago educativo. Completar educación básica y media superior de los habitantes rurales en edades escolares, para lo que deberán establecerse programas de ampliación de la infraestructura pública escolar junto con la provisión del servicio.

CAPÍTULO II

LAS ACCIONES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA

LA POBREZA ALIMENTARIA EN ZONAS URBANAS

Artículo 13. Para revertir en forma sostenida las causas estructurales de la pobreza alimentaria urbana en la población objetivo las dependencias de la administración pública federal y sus equivalentes en la administración pública estatal, dentro de cada entidad federativa, se enfocarán en:

I.- Promover, organizar y estimular mediante una política de apoyos directos, el establecimiento de Comedores Populares en zonas de alta marginación urbana.

II.- Facilitar y promover que la población objetivo en el medio urbano tenga acceso a un sistema de microfinanzas urbanas principalmente a través de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, impulsando esquemas de ahorro formal que permitan a los hogares contar con capital para enfrentar riesgos y emprender actividades productivas, así como desarrollar y profundizar el mercado de los microseguros y el acceso a los servicios de crédito.

III.- Facilitar y promover que los hogares de la población objetivo incursionen en actividades productivas para la generación de ingresos. Lo anterior también se encamina a la formación de micro, pequeñas y medianas empresas en las que puedan integrarse uno o más hogares de la población objetivo.

IV.- Facilitar, promover e implementar actividades para la formación de capital humano principalmente para el desarrollo de habilidades técnico productivas, organizacionales, de educación financiera, accesibles en especial para el ingreso de las madres solteras al mercado laboral y a la vida productiva.

Artículo 14. Para el establecimiento de vínculos económicos entre el medio rural y urbano que definan un modelo de desarrollo territorial en el que se incremente la interacción comercial, social y productiva se deberán estimular, promover, facilitar y en su caso, organizar y coordinar, las siguientes acciones:

I.- Desarrollo de mercados locales a partir de las micro, pequeñas y medianas empresas dirigidas y operadas por la población objetivo, asegurando que los apoyos y la concurrencia de programas favorezca que el mercado de las microfinanzas urbanas opere financiamientos para el impulso de estas actividades económicas.

II.- Que el abasto de comedores populares provenga fundamentalmente de la producción de alimentos de la población objetivo que participa en las acciones de combate a la pobreza rural, esto es, que mediante alianzas público - privadas, los contratos y convenios establecidos para el abasto de los alimentos con los que se proveerán los servicios en los comedores populares urbanos deberán considerar que al menos el 40% de sus compras provengan de los bienes primarios producidos por los hogares de la población objetivo.

III.- Que los hogares accedan a mecanismos públicos y público-privados para la construcción, ampliación y mejoramiento de la vivienda en los que se busque reducir factores de contaminación y hacinamiento.

IV.- El acceso a mecanismos públicos y público-privados para el cuidado de los hijos facilitando el ingreso de las madres solteras a la vida laboral y productiva.

V.- Construcción y equipamiento de la infraestructura pública urbana, lo que requiere dirigir inversión a las colonias urbanas que forman parte de la Estrategia en cuanto a la provisión de agua potable, alcantarillado, reciclaje de basura y limpieza de espacios públicos, acondicionamiento de áreas para el esparcimiento local y la realización de actividades sociales y colectivas que incrementen el capital social de los habitantes de la comunidad, colonia o barrio.

VII. Fortalecer el capital humano de las zonas urbanas, lo que comprende la necesidad de erradicar las tasas de analfabetismo en adultos y el rezago educativo. Completar educación básica y media superior de los habitantes urbanos en edades escolares, para lo que deberán establecerse programas de ampliación de la infraestructura pública escolar junto con la provisión del servicio.

CAPÍTULO III

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA ESTRATEGIA

Artículo 15. La Estrategia prevé la participación conjunta y coordinada entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales. La Estrategia se compone de diversos programas de la administración pública federal, los cuales tienen una asignación presupuestal específica por entidad federativa y se operan simultáneamente en los hogares y localidades de la población objetivo, beneficiarios de la Estrategia.

La coordinación para la implementación conjunta de los programas y acciones de las distintas dependencias también deberá fomentar la participación de organizaciones sociales, civiles, organismos no gubernamentales, entidades de ahorro y crédito popular, microfinancieras, ciudadanos y de la población objetivo.

Artículo 16. El gobierno de cada Entidad Federativa suscribirá anualmente un convenio de Coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal a más tardar el último día hábil del mes de marzo para la puesta en marcha de la Estrategia, el cual deberá estar acorde con lo que establece el artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual servirá como instrumento jurídico para la operación coordinada de las dependencias que intervienen en la Estrategia y como materia legal para la transferencia de recursos a los fideicomisos paritarios a través de los cuales se ejecutarán los recursos presupuestados para la Estrategia.

El Convenio de coordinación tiene las siguientes características:

I.- Se suscribirá entre el gobernador constitucional de la Entidad Federativa, cada uno de los Secretarios de Estado o titulares de las dependencias y entidades señaladas en el artículo 17 y los titulares de las dependencias estatales análogas o equivalentes.

II.-A través del convenio se formalizará la creación de la **Comisión para la Lucha contra la Pobreza Alimentaria en Zonas Rurales y Urbanas** en cada Entidad Federativa.

III.-Se establecerá el compromiso y obligación de las partes para cumplir con las acciones de la Estrategia que se realizarán durante el ejercicio fiscal en curso.

IV.-Dar legitimidad a la Comisión.

V.-Contiene como parte esencial del instrumento jurídico, el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza Alimentaria en Zonas Rurales y Urbanas.

Artículo 17. Una vez suscrito el convenio de coordinación, se crea dentro de cada entidad federativa, la **Comisión para la Lucha contra la Pobreza Alimentaria en Zonas Rurales y Urbanas** misma que se forma como un organismo paritario integrado tanto por los titulares, representantes o delegados federales de las dependencias de la administración pública federal que se enlistan a continuación, como por los titulares de las dependencias análogas o equivalentes dentro de la administración pública estatal.

Las dependencias que integran la Comisión son:

- I. SAGARPA
- II. SEDESOL
- III. CONAFOR
- IV. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- V. Secretaría de Educación Pública
- VI. Secretaría de Economía
- VII. Secretaría de Salud
- VIII. FIRA
- IX. La Financiera Rural
- X. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.

Artículo 18. Características de la Comisión:

I.- Es un organismo paritario integrado por las representaciones estatales de dependencias y entidades de la administración pública federal y sus pares a nivel estatal, es por tanto una instancia de carácter interinstitucional y transectorial que permitirá coordinar la Estrategia y operarla a nivel local en forma efectiva y concurrente.

II.- La Comisión tomará decisiones por mayoría absoluta de votos, teniendo el mismo valor el voto de los funcionarios del gobierno federal como el voto de los funcionarios del gobierno estatal.

III.- La sede de la Comisión puede ser rotativa y será establecida por sus miembros.

IV.- Se podrán añadir a la Estrategia otras dependencias no previstas en esta Ley, lo cual se hará a través de los convenios de coordinación y colaboración entre los gobiernos estatales y la federación. En consecuencia, se integran como miembros de la Comisión, siempre en forma paritaria.

Artículo 19. La Comisión será un organismo de concertación y decisión en cada Entidad Federativa en lo que respecta al funcionamiento integral de la Estrategia. Tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Integrar y aprobar el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza en forma anual a más tardar el último día hábil del mes de julio.
- b) Integrar y validar la cobertura territorial que tendrá la Estrategia en forma anual y sus metas; así como el número de hogares de población objetivo a ser incorporados en cada una de las localidades de alta y muy alta marginación.
- c) Vigilar que el presupuesto asignado a cada programa de gobierno que integra la Estrategia esté siendo ejecutado a través de los fideicomisos o fondos paritarios instituidos para estos fines.
- d) Supervisar que la asignación presupuestal para la Estrategia esté dando cobertura a la población objetivo y el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza se esté ejecutando cabalmente.
- e) Supervisar que los procedimientos para la selección de Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones No Gubernamentales, Entidades de Ahorro y Crédito Popular, Empresas del Sector Privado u otros agentes de la sociedad que participen dentro de las acciones de la Estrategia a través de uno o más programas de gobierno se estén realizando conforme a la normatividad en la materia.
- f) Dar seguimiento mensual a las acciones de la Estrategia para verificar que el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza está siendo efectivamente realizado, esto es, que los programas que componen la Estrategia se están vinculando operativa y administrativamente para atacar al mismo tiempo en las zonas de cobertura, las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural y urbana.
- g) Integrar la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia, y validar el plan de trabajo anual de ésta en materia de seguimiento, estudios y evaluaciones.
- h) Coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para realizar los términos de referencia de las evaluaciones de resultados e impactos de la Estrategia a nivel Estatal, los cuales deberán estar apegados a las normas de evaluación para los programas federales y al sistema nacional de evaluación del desempeño conforme la legislación vigente.
- i) Definir mecanismos que conduzcan a garantizar una mayor transparencia de la Estrategia en todos sus procesos.
- j) Establecer los mecanismos que deberán instrumentarse para impulsar la participación y contraloría ciudadana.
- k) Las demás que surjan a nivel operativo y sean aprobados por los integrantes de la Comisión.
- l) Definir los lineamientos de operación de la Comisión en lo respectivo a la sede y calendario de las sesiones mensuales y sesiones extraordinarias, no obstante para el caso de reemplazos de asistencia a las sesiones y toma de decisiones solamente podrán asistir en lugar de los titulares, los funcionarios que tengan un nivel de Subsecretario, Subdelegado o equivalente.

CAPÍTULO IV

INTEGRACIÓN DE LAS METAS Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA

Artículo 20. El esquema de conformación de metas y objetivos de la Estrategia quedará plasmado en el **Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza**, mismo que deberá estar en línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo de cada entidad federativa, así como los programas sectoriales correspondientes tanto a nivel federal como de los gobiernos de las entidades federativas.

Este Proyecto estará sujeto a adecuaciones anuales, hechas por la Comisión y ratificadas en el refrendo del Convenio de Coordinación entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal.

Artículo 21. El Proyecto deberá contemplar conceptual y mínimamente que:

- a) Las acciones de intervención en la población objetivo se planeen partiendo de una atención a nivel de hogar, las cuales deberán ser consistentes con aquéllas que se lleven a cabo a nivel comunitario, de localidad o de territorio, tanto para zonas rurales como urbanas.
- b) Se definan territorios de intervención para el uso eficiente de los recursos públicos, esto es, delimitar espacios geográficos con localidades de alta y muy alta marginación y presencia de la población objetivo pero que además cumplan con uno o varios de los siguientes criterios: proximidad geográfica, que comparten las mismas necesidades de infraestructura, por sus ventajas comparativas o competitivas, por la presencia de actividades económicas con potencial económico o bien a partir de que exista una mayor concentración de las condiciones de marginación, la combinación de una o varias de éstas u otras características que permitan intensificar las acciones de la Estrategia, maximizando los impactos y las posibilidades de generar sinergias territoriales. Los criterios pueden resultar mutuamente excluyentes por lo que será la Comisión la que ponderará las prioridades locales para la intervención pública.
- c) Se establezcan mecanismos para conocer las preferencias de la población objetivo sobre sus decisiones de empleo, consumo, producción, facilitando la participación, el involucramiento y la apropiación de los proyectos locales de desarrollo.
- d) Se realicen levantamientos estadísticos de línea de base para poder analizar la congruencia del Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza y contrastar sus resultados en las evaluaciones de impacto.

Artículo 22. El **Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza** será elaborado a partir de un equipo de trabajo definido por la Comisión y los liderazgos para los trabajos técnicos de documentación, procesamiento de información y datos serán determinados en el seno de la misma.

Artículo 23. El **Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza** contendrá, al menos, lo siguiente:

- a) El universo de atención de localidades de alta y muy alta marginación a nivel rural y urbano para lo que deberá basarse en el último Censo o Cuento de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como en los índices de marginación que para cada localidad establece el Consejo Nacional de Población.
- b) Partiendo del universo, se definirá el conjunto de localidades que serán atendidas por la Estrategia durante el ejercicio fiscal que corresponda y al interior de éstas se seleccionará al conjunto de beneficiarios de la población objetivo, las cuales deberán quedar asentadas en el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza. En caso que el universo de localidades de alta y muy alta marginación no puedan ser ingresadas a la Estrategia en un solo ejercicio fiscal, el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza definirá en prospectiva, los requerimientos presupuestales y operativos necesarios para la incorporación de la totalidad de la población objetivo.
- c) La definición de criterios generales para la priorización de las localidades elegibles que permitan decidir la cobertura en la que la Estrategia hará su intervención.
- d) Identificar el número de hogares elegibles cuya jefa de familia sea madre soltera en las localidades de alta y muy alta marginación, rurales y urbanas.
- e) La definición de indicadores para la medición de las metas respecto de cada una de las acciones entorno al combate a la pobreza alimentaria rural y urbana de los artículos 10 al 14 de esta Ley, las cuales deberán ser compatibles con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo.
- f) La programación anual de las acciones a que se refieren los artículos del 10 al 14 de esta Ley en las zonas de cobertura y que forman parte del Proyecto, se instrumentarán con base en el conjunto de programas y políticas públicas del gobierno federal adscritos a las dependencias y entidades de la administración pública federal, mismas

que convergerán en su operación para atender a la población objetivo simultáneamente. Se deberán incluir al menos los siguientes programas de la Administración Pública Federal.

1.- De la SAGARPA:

1.1 El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) y los programas de subsidio que lo integran:

1.1.1 Programa para la Adquisición de Activos Productivos,

1.1.2 Programa de Soporte,

1.1.3 Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria,

1.1.4 Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural.

2.- De la CONAFOR el Programa Proárbol.

3.- De la SEDESOL:

3.1 El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades,

3.2 El Programa de Opciones Productivas,

3.3 El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias,

3.4 El Programa de Rescate de Espacios Públicos,

3.5 El Programa Hábitat,

3.6 El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.

4.- De la Secretaría de Educación Pública los siguientes: Programa Educativo Rural, Programa de Educación para Adultos Mayores del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) e inversión directa para el equipamiento de la infraestructura educativa rural.

5.- De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: el Programa de Caminos Rurales.

6.- De la Secretaría de Salud, la cobertura universal mediante el Seguro Popular.

6.- De la Secretaría de Economía el Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.

7.- Los diversos programas de apoyo y financiamiento de la Financiera Rural, los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura y el Banco Nacional de Obras y Servicios S.N.C.

Dado que la creación y eliminación de programas de gobierno como los señalados en este artículo es una facultad del Ejecutivo Federal, se podrán sustituir aquellos programas de gobierno que cambien de denominación o sean eliminados por aquellos que sirvan para cubrir las necesidades de la Estrategia. Dicha sustitución surtirá efectos en el marco del convenio de coordinación entre el gobierno federal a través de sus dependencias y cada uno de los gobiernos estatales.

Las disposiciones de la Estrategia no se opondrán a los lineamientos y reglas de operación de los distintos programas de gobierno señalados anteriormente, sino que deberán circunscribirse a estos. De igual manera, las dependencias federales no podrán limitar la aplicación de sus reglas de operación dentro de esta Estrategia, sino

más bien, adaptar su aplicación de acuerdo a las características que en su caso requiera la operación en las entidades federativas.

Artículo 24. Se fomentará en todo momento que la provisión de los servicios técnicos, científicos, tecnológicos, educativos, de asesoría especializada y de evaluación se realicen a través del impulso al sector privado en el que se generen alianzas público privadas con Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos No gubernamentales, Empresas del Sector privado, Entidades de Ahorro y Crédito Popular, de manera que se detonen mercados de servicios alrededor de la Estrategia y con ello se incentive la especialización y la competencia del capital humano en cada entidad federativa.

Artículo 25. Incluir, en su caso, la participación de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, dedicadas al combate de la pobreza rural, el sector de investigación aplicada, así como aquellos países que mediante convenios o tratados internacionales con México tengan como finalidad abatir pobreza alimentaria.

Artículo 26. Programar las acciones de la Estrategia, de tal forma que los apoyos canalizados como subsidios directos sean potencializados, incrementados o complementados con mecanismos de ahorro y financiamiento.

Las dependencias federales participantes y las entidades federativas preverán que los recursos canalizados tanto a los hogares como a las localidades de alta y muy alta marginación se integren con una mezcla de recursos de financiamiento de la banca de desarrollo que son canalizados a través del sistema financiero privado y el sector de las microfinanzas, de manera que garanticen la continuidad de las acciones de la Estrategia y contribuyan a incentivos acordes con la sostenibilidad de los proyectos por parte de los beneficiarios.

CAPÍTULO V

MECANISMO DE OPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Artículo 27. Cada una de las dependencias federales contiene una cartera de programas, subprogramas o acciones de gobierno, las cuales componen la Estrategia, lo cual permitirá llevar a cabo las líneas de acción establecidas en los artículos 10 al 14 de esta Ley. Estos serán implementados tanto programática como presupuestalmente en forma simultánea en la población objetivo de las localidades de cobertura determinadas en el Proyecto.

La Estrategia estará por lo tanto, circunscrita a la normatividad y reglas de operación de cada uno de los programas que la componen.

Artículo 28. Para la operación financiera de los recursos asignados a la Estrategia se utilizarán los fideicomisos o fondos constituidos de manera paritaria entre el Estado y la Federación, constituidos como instrumentos de inversión y administración de recursos, que en cada caso permiten la radicación de los recursos federales para la Estrategia, al mismo tiempo que permiten un ejercicio conjunto y transparente de los recursos.

I. Para el caso de los recursos asignados a los programas de desarrollo rural dentro de la Estrategia y que estén adscritos a la SAGARPA, el FOFAE será el instrumento jurídico – financiero por medio del cual se administrarán y ejecutarán conjuntamente los recursos correspondientes a estos programas.

II. Tratándose de los recursos asignados dentro de la Estrategia y que correspondan a la CONAFOR, los Fideicomisos Forestales serán los instrumentos jurídico – financieros por medio de los cuales de manera paritaria se ejecutarán los recursos entre la CONAFOR y su equivalente en la administración pública estatal.

III. Respecto de los recursos asignados a través de la SEDESOL y la Secretaría de Economía, se deberán constituir fideicomisos públicos análogos en los cuales se administre y ejecute el presupuesto entre la dependencia federal y su par en el gobierno estatal.

IV. Tratándose de los recursos asignados a través de SCT, Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública, se administrarán y ejecutarán en forma coordinada con sus pares estatales dirigiendo el gasto público a la cobertura y acciones que hayan sido aprobadas en el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza.

V. Los recursos para el apoyo o financiamiento provenientes de las instituciones de la banca de desarrollo, los fondos de financiamiento de la Secretaría de Economía o las Entidades de Ahorro y Crédito Popular convergerán en la Estrategia a partir de su dirección hacia las zonas de cobertura y la población objetivo.

CAPÍTULO VI

MECANISMO DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL PARA LA ESTRATEGIA

Artículo 29. Las Entidades Federativas integrarán el presupuesto federal que se destinará a cada uno de los programas que componen la Estrategia en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Para estos efectos, las Entidades Federativas, establecerán la programación presupuestal de la Estrategia en los tiempos marcados para la elaboración del anteproyecto de presupuesto de egresos que marca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuya coordinación se dará a través de dos mecanismos institucionales:

I.- La Ley General de Desarrollo Social, la cual en los artículos 38 fracción II y III; 39; 41; 43; 44; 47; 51 y 52, establece el mecanismo de coordinación entre la federación y las entidades federativas tanto para la planeación de políticas públicas, como para la programación de presupuesto dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Social.

II.-La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual en los términos del artículo 14 establece que para la elaboración e integración del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable participará la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, la cual está obligada a incorporar en el Programa Especial Concurrente, los compromisos que conforme a convenios respectivos se asuman con los gobiernos de las entidades federativas, los cuales deberán incluir la programación y puesta en marcha de la Estrategia a partir del convenio de coordinación suscrito señalado en el artículo 16 de esta Ley.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal de conformidad con el artículo 29 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, llevarán a cabo la programación de los recursos destinados a los programas y proyectos de inversión que integran a la **Estrategia**, atendiendo cada una de éstas, a los mecanismos institucionales descritos en las dos fracciones anteriores y en estrecha vinculación con cada una de las Entidades Federativas.

Artículo 30. La Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento señalada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el artículo 34, fracción IV, deberá analizar la programación presupuestal de la Estrategia sobre la base de una asignación de gasto público que dé prioridad a la reducción de la pobreza como condición necesaria para otro tipo de desarrollo ulterior.

Artículo 31. La asignación presupuestal que se otorga a los programas señalados en el artículo 23 de esta Ley, los cuales conforman la Estrategia y se dirigen exclusivamente para atender las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural y urbana de la población objetivo, se circunscriben dentro de la asignación presupuestal que se otorga al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y al Sistema Nacional de Desarrollo Social, sin por ello considerar creación o aumento de gasto público, sino que se conciben a partir de la reasignación de metas dando prioridad a las acciones de la Estrategia y a la atención de la población objetivo.

Artículo 32. La asignación presupuestal a los programas que conforman la Estrategia que estén sectorizados a la Política Nacional de Desarrollo Social, tendrán los incrementos de presupuesto anual de conformidad artículo 20 de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo 33. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá dentro del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación la asignación presupuestal a los programas que componen la Estrategia, para lo cual deberá incluir como parte de las disposiciones del artículo 41, fracción II, inciso I) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, un detalle de los montos y porcentajes de gasto público que corresponden a cada uno de los programas de la Estrategia sobre el total asignado a cada uno de estos, así como el porcentaje de atención del universo total de localidades de alta y muy alta marginación, o de hogares en pobreza alimentaria rural o urbana que serán incorporados a la Estrategia con ese presupuesto.

Asimismo, dentro de las especificaciones del apartado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluirá la distribución del presupuesto asignado a la Estrategia distribuido por Entidad Federativa, de acuerdo al número de hogares de la población objetivo que serán atendidos.

Artículo 34. El presupuesto federal asignado a la Estrategia estará sujeto a los mecanismos de Evaluación y al Sistema de Evaluación de Desempeño establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Artículo 35. Los recursos fiscales etiquetados a cada Entidad Federativa en el Presupuesto de Egresos de la Federación estarán sujetos a los procesos de auditoría y control que señalan las leyes federales en la materia, principalmente estarán sujetos a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria particularmente al artículo 83 de la citada ley, así como a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley de la Auditoría Superior de la Federación y demás leyes aplicables en materia de transparencia y ejercicio del gasto público.

Artículo 36. La Cámara de Diputados establecerá en el Presupuesto de Egresos de la Federación un artículo específico en el que se detalle el monto total de la Estrategia asignado por programa y la correspondencia de montos asignados por Entidad Federativa.

Deberá quedar establecido que los recursos asignados a la Estrategia para su operación paritaria entre el gobierno federal y los gobiernos de las Entidades Federativas, no requerirán de contrapartida presupuestal estatal.

Una vez que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación hayan sido etiquetados los programas específicos para el desarrollo de la Estrategia en las entidades federativas será obligatoria la suscripción de los convenios de coordinación y la formalización de los fideicomisos o fondos paritarios necesarios para la ejecución de los recursos.

CAPÍTULO VII

LA UNIDAD DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS

DE LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA ALIMENTARIA RURAL Y URBANA

Artículo 37. La Comisión establecerá una Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia a nivel de cada Entidad Federativa, la cual estará formada por un equipo técnico especializado en materia de evaluación y monitoreo de estrategias de desarrollo económico y social, operada con aportación de los gastos de operación de los diferentes programas que componen la Estrategia.

El presupuesto anual para su funcionamiento y el recurso suficiente para la realización de la evaluación externa anual de la Estrategia no podrán rebasar el porcentaje máximo que en materia de Evaluación y Seguimiento establece la normatividad de los programas.

Artículo 38. La Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el conjunto de indicadores de medición de resultados e impactos a nivel de Entidad Federativa que permitirán dar seguimiento a las metas de la Estrategia establecidas en el Proyecto Integral de Lucha contra la Pobreza mismos que deberán tener la anuencia de los miembros de la Comisión.
- II. Llevar a cabo el monitoreo cuantitativo de los avances y resultados de cada una de las acciones que componen a la Estrategia.
- III. Realizar directamente o mediante contratación de especialistas, los estudios de monitoreo y evaluación que requiera la Estrategia, previa aprobación de la Comisión.
- IV. Garantizar que los estudios realizados cuenten con la metodología adecuada y el perfil de los evaluadores sea el apropiado para lo que deberá coordinarse con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- V. Llevar a cabo la revisión y, en su caso, mejora anual de los indicadores y métodos de evaluación pertinentes en cada una de las etapas y de las acciones de la Estrategia para lo que deberá atender a los más altos estándares técnicos y científicos en materia de evaluación de políticas públicas.
- VI. Ser el vínculo entre la entidad federativa y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo federal encargado del Sistema de Evaluación del Desempeño a nivel nacional en el ámbito de la Estrategia.

Artículo 39. La Estrategia será evaluada en cada una de las Entidades Federativas, coordinada por la Unidad de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia y, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, dirigiendo la metodología hacia la medición de resultados e impactos a nivel estatal, al mismo tiempo que se haga posible una evaluación a nivel nacional en la que pueda analizarse la contribución en la reducción de la pobreza alimentaria que se le atribuye a cada Entidad Federativa.

Las evaluaciones de la Estrategia atienden a la medición de los fines específicos de ésta y por lo tanto son complementarias de aquéllas que realiza cada una de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal anualmente para dar cumplimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño.

Artículo 40. La Unidad de Monitoreo y Evaluación deberá considerar dentro de su plan de trabajo al menos los siguientes lineamientos:

- I. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación informático que permita el manejo de los indicadores anualmente así como su construcción para contar con datos del mismo indicador de un año fiscal a otro.
- II. Monitorear mensualmente la correlación entre el avance físico-financiero y el cumplimiento de las metas validadas por la Comisión, con la finalidad de informar a ésta última, sobre medidas precautorias o de mejora en casos necesarios.
- III. Elaborar los términos de referencia junto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social para llevar a cabo, dependiendo del desarrollo de la Estrategia, distintos tipos de Evaluación:
 - a) Evaluaciones de Resultados Anuales y de Consistencia: las cuales miden el avance de los resultados programados contra los alcanzados en un ejercicio fiscal y su congruencia con los fines de erradicar las causas estructurales de la pobreza; así como el desempeño cuantitativo y cualitativo de las organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales, entidades de ahorro y crédito popular así como cualquier otra empresa u organismo del sector privado que haya participado en realización de acciones dentro de la Estrategia.
 - b) Evaluaciones de impacto: serán aplicadas con una periodicidad bianual con la finalidad de medir los impactos de la Estrategia sobre la población objetivo, que puedan atribuirse a la intervención de ésta y no a sucesos externos que sesguen el efecto en la población. Para esto deberá acudirse a una metodología estadística rigurosa en la que se

comparen grupos de población objetivo que participan dentro de la Estrategia, contra grupos de población que no participan dentro de la Estrategia.

c) Meta Evaluación: consiste en hacer una evaluación de las evaluaciones en cada una de las entidades federativas para analizar los impactos a nivel nacional y la contribución marginal de cada una de las entidades federativas a la lucha contra las causas estructurales de la pobreza alimentaria rural y urbana.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- De conformidad con el artículo 42, fracción VIII inciso c) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se buscará que en primer término, la Estrategia, de la ley que expide este Decreto, cuente con recursos presupuestales a partir de una asignación presupuestal que alinea las metas de atención de la Estrategia de lucha contra la pobreza alimentaria en zonas rurales y urbanas y las de los programas de gobierno que la componen. En caso de ser necesarias fuentes adicionales de recurso, las dependencias y entidades de la administración pública federal y las entidades federativas se apegarán al artículo 18 de la citada Ley.

Suscribe

**Diputado Federal
Armando Ríos Piter**

Dado en la Comisión Permanente el 1° de Junio de 2010.