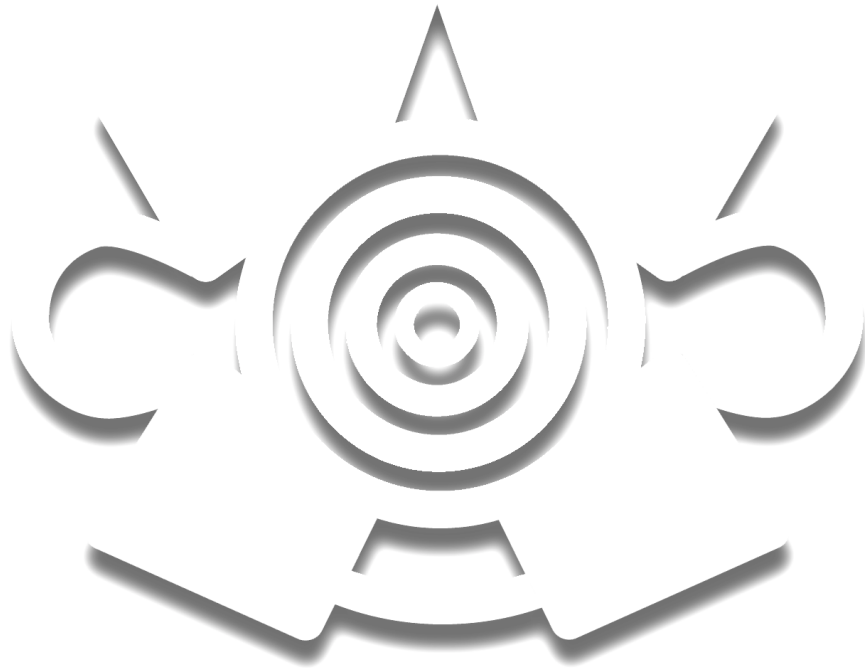
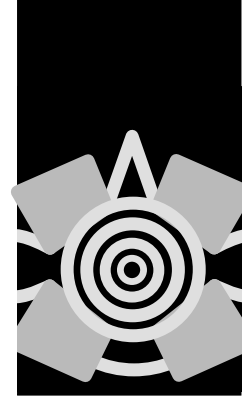


# I. ¿En dónde estamos?





# I. ¿En dónde estamos?



Aunque México ha realizado avances considerables en el abatimiento de rezagos sociales, es evidente que existen todavía grandes segmentos de la población viviendo en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social, precariedad, indefensión, impotencia, inseguridad y exclusión. Paradójicamente, esta situación ha prevalecido a pesar de que en el pasado han existido programas y esfuerzos para atacar estos rezagos históricos.

Se tiene el reto de idear una estrategia de política social que sienta las bases para hacer frente a estos problemas de manera permanente. Para delinear dicha estrategia, primero se hará un breve recuento de cuales han sido las grandes tendencias de la política social en el pasado. Esto permitirá identificar en dónde se ubica el país actualmente.

## ¿De dónde venimos?

En términos muy generales, puede decirse que la política social de México ha pasado por cuatro fases:

- i) la etapa de subsidios generalizados al consumo;
- ii) la crisis de la deuda de los ochenta;
- iii) la fase de reformas estructurales de la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa; y
- iv) la recuperación del crecimiento económico a partir de 1996.

La primera fase cubre el período entre los años cincuenta y setenta. Este fue un período de altas tasas de crecimiento económico, del sector industrial y de servicios. Durante estos años, las clases medias también se encontraban en expansión, en buena medida gracias a una amplia red de subsidios al consumo abiertos a la población en general, los cuales se justificaban como un subsidio indirecto a los salarios del creciente sector industrial. En cierta medida, esto daba lugar a un círculo virtuoso en el que, por un lado, las clases medias contribuían al desarrollo al integrarse al sector industrial, y por el otro, la red de subsidios era un elemento importante para mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales. En este esquema, el sector rural jugó un papel fundamental al proveer insumos de bienes primarios y recursos

naturales a bajo costo al sector industrial. Para sostener este apoyo se otorgaba también una amplia red de subsidios al campo, y se realizaron redistribuciones de tierra con el fin de reducir la subutilización de recursos productivos.

Bajo este contexto, en 1977 se instrumentó la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), que es uno de los primeros programas cuyo objetivo era garantizar que la población de menores recursos se beneficiara de la estrategia de desarrollo. Por medio de convenios con el IMSS, Conasupo y otros organismos, el Plan coordinó los esfuerzos de los instrumentos de política pública a disposición del gobierno para buscar dirigirlos hacia zonas y poblaciones identificadas como marginadas.

A principios de los ochenta la estrategia cambió; en 1982 se registró una drástica caída en los precios del petróleo que originaron la crisis de la deuda que llevó al país a una severa recesión económica. En estos años se vivieron restricciones macroeconómicas sin precedentes, en el contexto de las cuales, se consideraba prohibitiva una amplia red de subsidios. Este es el inicio de la segunda fase.

Bajo las nuevas condiciones macroeconómicas de principios de la década de los ochenta, el gobierno mexicano redujo el gasto social considerablemente en aras de reducir el déficit público. Bajo un contexto caracterizado por una creciente inflación, la devaluación del tipo de cambio y contracciones del producto interno bruto, la prioridad de la política económica era estabilizar la economía, por lo que se desmanteló el sistema de subsidios y la política social pasó a segundo plano. Lejos de considerarse como un motor de crecimiento, se veía como un obstáculo a la estabilización por sus efectos negativos sobre el déficit público.

La tercera fase comienza a finales de la década de los años ochenta junto con la implementación de las primeras reformas estructurales. El gobierno reconoció explícitamente que los grupos más desfavorecidos de la sociedad eran quienes más habían sufrido con el estancamiento de la economía. La estrategia principal para hacer frente a esta situación fue la implementación del Programa Nacional de Solidaridad. Este programa contaba con dos características que lo hacían fundamentalmente distinto a las políticas anteriores. Por un lado, se basaba en el principio de que cuando se tienen recursos escasos, una opción para maximizar el impacto de los programas es canalizar beneficios exclusivamente hacia la población objetivo. Esta estrategia constituía la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general. Por otro lado, el programa tenía como uno de sus principios básicos la participación social. La participación se entendía como el involucramiento de la población beneficiaria a la toma de decisiones tanto del tipo de beneficios que se otorgarían como de su monto.

Bajo los dos criterios señalados, las políticas contra la pobreza se caracterizan por ser políticas compensatorias dirigidas a grupos específicos. Sin embargo, la política de desarrollo del país no tenía necesariamente una conexión con este tipo de políticas. La política de desarrollo y las políticas de ataque a la pobreza fueron dos elementos básicamente separados que competían por recursos presupuestales.

La cuarta fase de políticas sociales en México se ubica durante la segunda mitad de los años noventa. Estos fueron años de amplio crecimiento económico, en el que el gobierno pudo nuevamente destinar mayores recursos a los programas sociales. Estos

son también años de integración a los mercados mundiales en el proceso de globalización. En el nuevo entorno económico la importancia de la competitividad se hizo manifiesta.

El cambio en el entorno económico tuvo consecuencias importantes para la política social en el país, principalmente porque implicó que si México aspiraba a ser un país competitivo, el tener amplios sectores de la población viviendo en la marginación constituía una desventaja en los mercados mundiales. Ante esta nueva realidad, surge el programa Progresá.

Probablemente la característica más importante del Progresá es que proporciona beneficios a su población objetivo, a cambio de un compromiso de invertir en la educación y salud de los miembros de cada familia. Es decir, el programa proporciona apoyo de corto plazo pero también equipa a las familias pobres con instrumentos que les permitirán alcanzar un mejor nivel de vida a través de su propio esfuerzo en el futuro.

Es claro que, independientemente de sus virtudes, los programas sociales de las estrategias de política social del pasado han sido insuficientes para resolver el problema de la pobreza en México. Por ello, es necesario dar un paso adelante en materia de política social y proponer una nueva visión. Para identificar los elementos de la nueva estrategia, es necesario establecer los condicionantes de la desigualdad y la pobreza en México. El resto de esta sección se avoca a esta tarea.

## ■ Evolución y perspectivas de la población

Se estima que a mediados del año 2001, México contaba con una población de aproximadamente 101 millones de personas. Hasta mediados de los años setenta, la población nacional experimentó un acelerado crecimiento demográfico, de aproximadamente 3.3 por ciento anual. A partir de entonces, la población logró avanzar en la transición demográfica y se dirige rápidamente a la última etapa de este proceso, caracterizado por el paso de niveles de mortalidad y fecundidad elevados y sin control hacia otro de niveles bajos y regulados.

En la actualidad, la tasa de crecimiento natural de la población es de 1.7 por ciento, es decir, casi la mitad de la registrada hace treinta años. Esta disminución es atribuible sobre todo a la caída de la fecundidad registrada durante ese periodo. Basta señalar que las mujeres tenían en promedio 6.8 hijos en 1970, mientras que en la actualidad tienen 2.4 hijos.

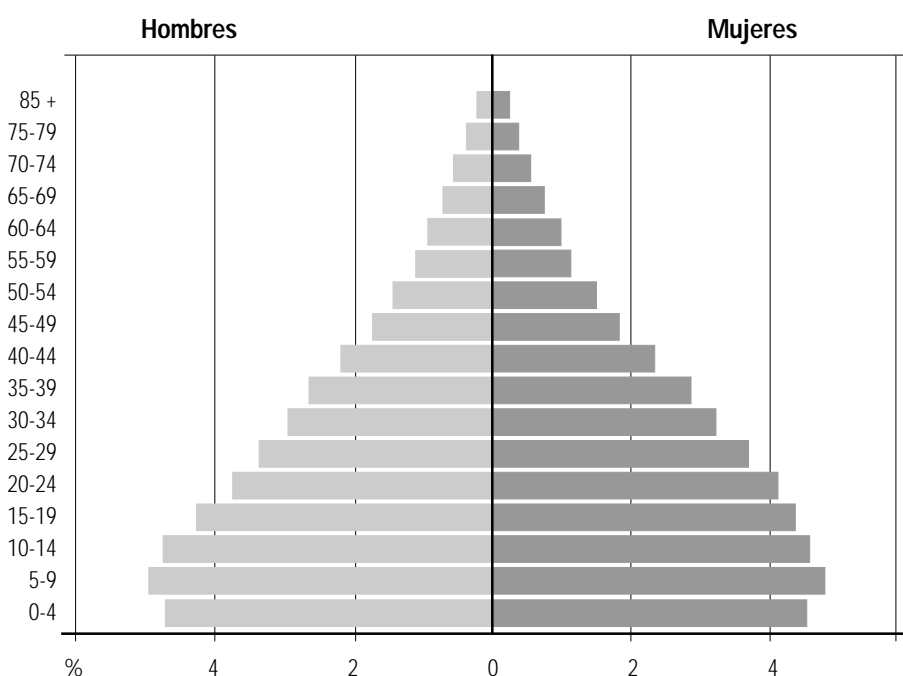
La mortalidad también ha descendido de manera sistemática, lo que se refleja en un incremento significativo en la esperanza de vida al nacimiento. En la actualidad, ésta es de alrededor de 75 años, en promedio, para ambos sexos; 13 años más que la prevaleciente en 1970.

La trayectoria seguida por la fecundidad y la mortalidad se ha traducido en importantes cambios en la composición por edades de la población. Como consecuencia de la caída de la mortalidad, un número cada vez mayor de personas llega con vida a las edades adultas y avanzadas, lo que se refleja principalmente en un ensan-

chamamiento de la pirámide de población en las edades laborales y, en la cúspide de la misma. El número de adultos mayores casi se ha triplicado a partir de 1970.

Por su parte, el descenso de la fecundidad está propiciando un gradual estrechamiento de la base de la pirámide de población, representada por los recién nacidos y los menores de edad. De hecho, en los últimos treinta años, el peso relativo de la población menor de 15 años disminuyó de casi la mitad de los habitantes del país a sólo uno de cada tres en la actualidad.

Gráfica 1:  
**Pirámide de población de México, 2000**  
 Fuente:  
 Consejo Nacional de Población



La actual estructura por edades de la población implica nuevos y más complejos desafíos y abre oportunidades inéditas para el país durante los próximos años que son de particular relevancia para las políticas sociales, de empleo, educativa, de salud, de seguridad social y de vivienda. Dichas transformaciones darán lugar a condiciones demográficas cada vez más favorables para enfrentar algunos problemas sociales crónicos, pero al mismo tiempo plantean nuevos retos que obligarán a evaluar de manera permanente los criterios de asignación de los recursos públicos para asegurar los mayores beneficios sociales, producto de su aplicación eficiente.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, la disminución de la población menor de 15 años ya está permitiendo lograr mejoras considerables en la calidad y cobertura de los servicios orientados al bienestar infantil, en la niñez y la adolescencia temprana. Así, por ejemplo, la evolución de la población en edad de asistir a la escuela primaria (6 a 11 años), que desde 1998 viene reduciendo su tamaño, provocará una caída de más de 10 por ciento en la matrícula escolar en la próxima década, lo

que abrirá espacios sin precedente para mejorar la calidad de la educación en este nivel. Asimismo, el grupo en edad de asistir a la escuela secundaria (12-14 años), cuyo volumen ya se ha estabilizado y disminuirá rápidamente a partir del siguiente lustro, facilitará alcanzar el objetivo de universalizar el acceso a este servicio.

En contraste, el grupo de población en edad productiva, comprendido entre los 15 y 64 años, se incrementará en casi 40 por ciento en números absolutos para el año 2020, con una dinámica de crecimiento más acelerada que la población en edades dependientes. Esto propiciará una *ventana de oportunidad transitoria o bono demográfico*, caracterizada por condiciones demográficas más favorables para potenciar nuestra capacidad de ahorro interno y estimular un círculo virtuoso entre el empleo, el ahorro y la inversión. Sin embargo, esta *ventana de oportunidad transitoria* empezará a cerrarse a partir de la década de los años treinta del presente siglo, a medida que las presiones del envejecimiento se intensifiquen.

En este contexto, las políticas sociales puede realizar valiosas aportaciones para cristalizar los potenciales beneficios que trae consigo el cambio demográfico. Para que el *bono demográfico* pueda ser aprovechado, es preciso llevar a cabo importantes inversiones en capital humano y crear poco más de un millón de empleos anuales en los próximos tres lustros. Ello significará un reto para el aparato productivo y los esfuerzos dirigidos a superar los rezagos educativos y de salud de la población adolescente, joven y adulta, así como de capacitación para el trabajo.

El ritmo de crecimiento del grupo de población de 65 años o más seguirá siendo muy acelerado durante las próximas décadas. Si hoy uno de cada veinte mexicanos se ubica en este grupo de edad, en el año 2030 esta relación será de una persona en edad avanzada por cada 8 habitantes. Esta situación también representará un reto para los sistemas de pensiones y la atención de los patrones emergentes de morbilidad, antes caracterizados por una intensa prevalencia de enfermedades infecto-contagiosas y ahora crecientemente dominado por las enfermedades de carácter crónico-degenerativo.

## ■ Asentamientos de la población y marginación

De forma paralela al rápido y profundo cambio en los niveles y patrones de la mortalidad y la fecundidad, nuestro país ha experimentado importantes transformaciones en el patrón de distribución territorial de la población. En efecto, en los últimos años se ha consolidado el carácter urbano del poblamiento nacional, con una disminución del crecimiento demográfico de las ciudades más grandes y la aceleración de la dinámica demográfica de un nutrido grupo de ciudades intermedias, al tiempo que persiste una enorme dispersión de la población rural en miles de localidades pequeñas.

La concentración de 63 millones de personas en 364 ciudades, esto es, 65 por ciento de la población nacional, determina que el Estado y la sociedad deban realizar considerables esfuerzos para atender la creciente demanda de empleos, vivienda, servicios básicos, equipamiento e infraestructura en el ámbito urbano. En el otro extremo de la distribución, poco más de 23 millones de personas residen en 196 000 localida-

des pequeñas en el año 2000 (con menos de 2 500 habitantes), lo cual ha significado históricamente la realidad más desafiante, pues el número de localidades pequeñas creció de forma desproporcionada en las últimas décadas, aun cuando parece haberse estabilizado en el segundo lustro de los años noventa. Así, mientras entre 1970 y 1990 el número de localidades con menos de 2 500 habitantes aumentó en alrededor de 25 000 localidades por década, entre 1990 y 1995 lo hizo en 50 000. Esto también alterará el balance entre los retos de cobertura y calidad que históricamente ha estado presente. Muchas de las poblaciones pequeñas, además adolecen de rezagos en infraestructura y comunicaciones, lo que dificulta el desarrollo de sus habitantes.

Cuadro 1

**Localidades totales según número de habitantes, 1970-2000**

Año	Total de localidades	Menores de 100 habitantes	Porcentaje de localidades menores de 100 habitantes respecto al total
1970	<b>97 580</b>	55 650	57.0
1980	<b>125 300</b>	78 806	62.9
1990	<b>156 602</b>	108 307	69.2
2000	<b>199 369</b>	148 557	74.5

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda

Para dimensionar el reto que representa atender las necesidades de la población dispersa, es conveniente tomar en cuenta la ubicación geográfica de las localidades, pues quienes viven cerca de las ciudades cuentan con una estructura de oportunidades sociales menos adversa que los residentes en situación de aislamiento, donde la gran mayoría de las personas viven en condiciones de marginación. Así, de acuerdo con el marco geoestadístico del Censo de Población y Vivienda de 1995, el más reciente del que actualmente se dispone, de las 195 000 localidades con menos de 2 500 habitantes existentes en ese año, alrededor de 86 000 localidades pequeñas se concentran cerca de una carretera, donde residen 12.5 millones de personas. Asimismo, alrededor de 65 000 localidades se encuentran en situación de aislamiento, es decir, lejos de ciudades y vías de comunicación transitables todo el año, y en ellas viven alrededor de 4.6 millones de personas (cuadro 2).

Debe considerarse adicionalmente que tienen grado de marginación alto y muy alto siete de cada diez localidades pequeñas cercanas a una carretera, y nueve de cada 10 localidades aisladas.

La política social reconoce como una prioridad la atención de la población con más desventajas. Para enfrentar ese reto será necesario, además, definir nuevas estrategias de intervención pública, toda vez que las políticas aplicadas en el pasado han sido insuficientes para contener el fenómeno de la dispersión y resulta virtualmente imposible llevar todos los servicios a todas las localidades, además de que 95 mil localidades consisten de sólo una o dos viviendas y otras de mayor tamaño están conformadas por grupos de familias cuya residencia puede cambiar, sobre todo si en su región otras localidades ofrecen mejores oportunidades.



Cuadro 2

**Localidades con menos de 2,500 habitantes según condición de ubicación**

	Total	Dentro del área de influencia urbana	Cerca de una carretera	Lejos de una carretera (aisladas)
Número de localidades*	195	43	87	65
Población**	23.1	6.0	12.5	4.6
Distribución por grado de marginación***				
Muy bajo	4.1	9.7	3.4	1.3
Bajo	6.3	11.6	6.3	2.7
Medio	14.8	21.3	16.6	8.1
Alto	21.5	23.5	24.1	16.2
Muy alto	53.3	33.9	49.6	71.7
Total	100	100	100	100

\* Miles de localidades

\*\* Millones de personas

\*\*\* Sólo para localidades de tres o más viviendas

Fuente: Consejo Nacional de Población

Una de las acciones que deberá emprenderse consiste en la identificación de localidades pequeñas situadas estratégicamente (centros Estratégicos Comunitarios) que con incrementos pequeños en su acervo de servicios atiendan las necesidades de personas que viven en localidades pequeñas contiguas, localizadas en los municipios con grado de marginación muy alto que conforman las microrregiones de alta prioridad.

En ese sentido, debe señalarse que las políticas sociales reconocen que la marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo. En el ámbito económico se manifiesta como una estructura productiva heterogénea, en la cual no es posible propagar el progreso técnico hacia el conjunto de los sectores, y, socialmente, como una persistente desigualdad en la participación de ciudadanos, familias y grupos sociales en el proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios. No obstante su carácter multidimensional, algunas de sus formas socioeconómicas pueden ser captadas sintéticamente mediante el índice de marginación, el cual es una medida resumen que permite diferenciar entidades federativas, municipios y localidades según la intensidad de las privaciones que padece la población en lo que se refiere al acceso a la educación, a una vivienda digna y decorosa, ingresos monetarios suficientes y las carencias asociadas a la dispersión de la población, como son la falta de servicios de salud o las dificultades para acceder a bienes y servicios originadas por una débil estructura de mercado.

El índice de marginación es una medida de déficit que permite elaborar mapas de la intensidad de la marginación, delimitar aquellas regiones y microrregiones donde el fenómeno es persistente y con ello apoyar las acciones dirigidas a atender a la población que vive en las condiciones más adversas. Así, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo son las cinco entidades que presentan un grado de marginación *muy alto* en el año 2000. Si se considera que entre las nueve entidades federativas con grado de marginación *alto* se encuentran Puebla, Campeche y Tabasco, se tiene que en el sur del país se continua conformando una macrorregión donde la población enfrenta la estructura de oportunidades más precaria, lo que inhibe la ampliación de las capacidades y oportunidades de sus pobladores para realizar el proyecto de vida personal, familiar y comunitario que desean.

## Factores del índice de marginación

El índice se calcula mediante la técnica de componentes principales y ha alcanzado una creciente aceptación como herramienta de apoyo en las tareas de planeación social. Para fortalecer su utilidad, sin embargo, deben promoverse análisis técnicos que permitan actualizar el cálculo y utilizar los indicadores más robustos disponibles. Para el cálculo del índice de marginación se consideran los siguientes indicadores:

- ▶ porcentaje de población analfabeta de 15 años y más;
- ▶ porcentaje de población sin primaria completa de 15 años y más;
- ▶ porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada;
- ▶ porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje;
- ▶ porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica;
- ▶ porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra;
- ▶ porcentaje de viviendas con hacinamiento;
- ▶ porcentaje de población que reside en localidades con menos de cinco mil habitantes;
- ▶ porcentaje de la población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos.

De acuerdo con el índice que les corresponde, los municipios pueden agruparse en cinco categorías de grado de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja.

De acuerdo con la clasificación de niveles de marginación, para el año 2000 en el territorio nacional hay 386 municipios de muy alta marginación (mapa 1).

Mapa 1.

### Municipios de muy alta marginación, 2000



México conforma un mosaico de situaciones microrregionales que el índice de marginación municipal describe adecuadamente. Quienes enfrentan marcadas carencias y viven en la marginación, alcanzan niveles de desarrollo a ritmos menos dinámicos que el resto del país, por lo que es posible que grupos importantes de la población permanezcan casi estáticos ante el desarrollo nacional.

Mediante la utilización de una metodología que consiste en aplicar la parametrización del índice de marginación municipal, obtenido a partir de la información conjunta de los Censos de Población 1990 y 2000 en ambos periodos, es posible observar las tendencias en la marginación de los municipios durante los últimos diez años.

Con esta metodología se estima que, en términos generales, en la última década se obtuvo una mejoría de 26% en los niveles de marginación. Esto significa que 49% de los municipios tenían índices de marginación más elevados que el promedio en 1990; en tanto que para el año 2000 este porcentaje se redujo a 23%. Se trata de municipios, en los que, si bien han mejorado algunos de los indicadores socioeconómicos, estos avances han sido insuficientes para revertir la marginación y el conjunto de privaciones asociadas que comprometen el presente y futuro de millones de mexicanos y mexicanas.

El desafío es evidente; existe un grupo importante de población territorialmente identificado que ha permanecido en el rezago y la marginación, por lo cual resulta imperativo incorporarla al desarrollo a través de acciones dirigidas de manera específica hacia estas regiones. El cálculo de los índices de marginación y de otras metodologías similares para unidades territoriales pequeñas, como la localidad, favorecerán la focalización de esfuerzos de la política social.

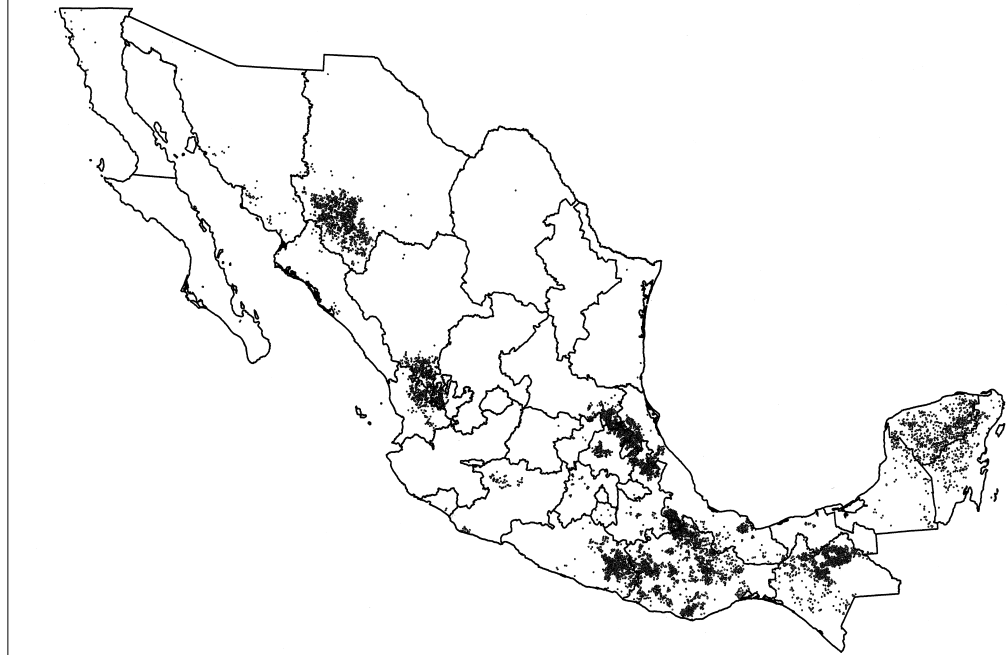
Asimismo, cabe señalar que el desafío mayor lo conforman los grupos de población indígena, cuyos integrantes han permanecido secularmente en el rezago y la marginación. En México existen 62 pueblos indígenas distribuidos en todo el territorio nacional. En todo el país hay 23 mil localidades en donde 30% o más de la población es indígena (18 mil de ellas tienen 70% o más de población indígena), y la mayoría se concentra principalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, si bien en muchos otros su presencia también es importante.

Los estudios específicos sobre la situación de la salud de los pueblos indígenas tienden a resaltar la vulnerabilidad de estos grupos y su permanente exposición a diversos factores de riesgo, que se traducen en una menor esperanza de vida que la del resto de la población, limitadas oportunidades educativas y de inserción laboral, pues sólo pueden acceder a empleos de baja remuneración. Para propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena, es necesario adoptar mecanismos de acción con una orientación territorial, basados en el respeto a las diferencias culturales que caracterizan a esta población.

Un hecho lamentable que agrava la difícil situación de las personas en situación de pobreza, radica en la dificultad especial que enfrentan para hacer valer sus derechos frente a los demás, incluso ante las autoridades, derivado de que, por su condición, comúnmente carecen de poder o medios suficientes para recurrir a la justicia emanada de las leyes. A la carencia material y económica, se adicionan agravios en perjuicio de los más pobres.

Mapa 2:

**Localidades con presencia de población indígena mayor a 70 por ciento**



Un caso particular lo representan los indígenas, que no sólo por su condición económica y cultural, sino también por factores derivados del monolingüismo, están en desventaja frente a instituciones públicas o privadas y ante instancias judiciales.

La carencia de capacidades para realizar nuevas actividades productivas y la falta de medios de inversión para producir bienes o servicios, para autoconsumo o para la comercialización de excedentes en los mercados, desafortunadamente lleva a numerosos hogares en condición de pobreza a explotar en alto grado los recursos naturales renovables y no renovables de su entorno. La degradación de la flora y la fauna alrededor de estas comunidades, atenta contra la sustentabilidad de estas actividades, además de romper el equilibrio ambiental y genera circunstancias de mayor riesgo por desastres naturales para estas familias.

## ■ Condición social de las personas y los hogares

Normalmente, el concepto de pobreza se relaciona con no disponer de un ingreso suficiente para tener acceso a un determinado nivel de bienestar. Se utiliza al ingreso, principalmente por dos motivos. El primero es que el ingreso ofrece una cierta indicación sobre la capacidad de las personas para alcanzar un nivel de vida dado. El segundo es que la información sobre los ingresos está disponible más fácilmente que otros determinantes del bienestar. De hecho, entre las opciones posibles, los ingresos no son necesariamente la mejor alternativa, pero han sido utilizados extensamente para medir la pobreza, principalmente gracias a su disponibilidad.

Debido al uso generalizado del ingreso como indicador de bienestar, las políticas públicas apuntadas a la reducción de la pobreza se han concentrado generalmente en aumentar dichos ingresos a través de una diversidad de instrumentos, o hasta *subsidiando* directamente los ingresos mediante transferencias en efectivo. Algunos

programas de alivio de la pobreza han incluido otros mecanismos, tales como ofrecer directamente a las personas en condición de pobreza un rango de servicios, actuando bajo la idea de que si el problema es la falta de ingresos, la solución sería ofrecerles ingresos o transferencias del mismo tipo.

Aunque este enfoque podría ser adecuado en algunas circunstancias, tales como en períodos de estancamiento económico, desastres naturales o eventos adversos inesperados sobre los ingresos, no lleva a una solución del problema porque se concentra en las *consecuencias* de la pobreza, y no en sus causas e ignora aspectos que se concretan en la pobreza humana. De hecho, este enfoque puede interpretarse como un seguro contra eventos negativos, pero aún como tal, está sujeto a una diversidad de problemas y limitaciones. Más aún, este tipo de planes ofrece beneficios durante períodos de tiempo bastante cortos, pero dejan a las personas en condición de pobreza en la misma posición (o en una muy similar) cuando son descontinuados.

Una forma de dar un paso más allá de los ingresos es identificar los factores principales que lo determinan. En términos muy generales, se puede decir que los ingresos son el reflejo de la combinación de al menos cuatro elementos cruciales:

- ▶ El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona
- ▶ Las oportunidades que tienen las personas para utilizar sus activos para producir ingresos
- ▶ El valor de mercado de los activos generadores de ingresos
- ▶ Las transferencias independientes de los activos generadores de ingresos poseídos.

Para simplificar el esquema conceptual, se pueden clasificar los activos en tres grupos: capital humano, capital físico y capital social. Bajo capital humano se incluye al grupo de habilidades y capacidades necesarias para producir un bien o servicio. Tres determinantes esenciales del capital humano son la educación formal, la salud y la nutrición.

En cuanto al capital físico, hay al menos dos elementos fundamentales: la vivienda y los servicios básicos, así como la capacidad de ahorro o de generar un patrimonio. El capital físico se refiere a activos financieros, tenencias de dinero, propiedades y reservas de capital utilizadas para la producción.

El capital social es un término difícil de definir, pero en términos generales se puede interpretar como las características de la organización social, tales como confianza, normas y redes sociales que pueden facilitar acciones coordinadas. A diferencia de otras formas de capital, el capital social es inherente en la estructura de relaciones entre personas, de modo que es el más difícil de cuantificar. Otros activos como los valores culturales o las relaciones familiares también forman parte del potencial de generación de ingresos.

La posesión de, o el acceso a cualquiera de estos activos, implica que una persona tiene la capacidad potencial de generar ingresos en un momento dado, pero esta posibilidad en realidad dependen del uso que se le dé al activo. Por ejemplo, los años de escolaridad de una persona sólo se traducirán en ingresos si existe participación en el mercado laboral. Por tanto, en términos generales se pueden considerar dos gran-

## Concepto de pobreza y el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza

No existe un significado único del término "pobreza", aunque comúnmente se defina a partir de la identificación de un estándar social que no puede ser alcanzado por ciertas personas y que les representa una adversidad inaceptable.

La pobreza es un problema persistente que ha representado retos políticos y morales a las sociedades de todos los tiempos. Puede concebirse de muchas formas, pero en particular como la carencia de satisfactores que impide colmar las necesidades humanas más perentorias para lograr una situación de dignidad.

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

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

Diversos organismos internacionales han definido niveles de pobreza para nuestro país, establecidos con base en distintas conceptualizaciones. Las mediciones se basan en diversos criterios establecidos para cada

des rubros de oportunidades: las oportunidades de ingresar al mercado laboral, y las oportunidades de realizar inversiones en proyectos productivos.

Los activos son normalmente adquiridos a través de un proceso de acumulación. La pregunta central, entonces, es por qué algunas personas logran acumular dichos activos, mientras que otras se ven impedidas para hacerlo. Una de las respuestas que se plantea es que algunos sectores de la población enfrentan restricciones que les impide invertir en la adquisición de activos. Por lo tanto, las políticas públicas que inciden directamente en la eliminación de las restricciones tendrán mayor probabilidad de atacar las causas de la pobreza y la marginación.

Lo mismo se puede aplicar a la distribución de oportunidades. Hay segmentos de la población que no tienen acceso a las oportunidades productivas que genera el entorno, por que enfrentan restricciones de entrada a la actividad económica. Si se identifican éstas restricciones, será posible idear e implementar políticas específicas orientadas a eliminarlas.

caso. Según la definición del Banco Mundial, el ingreso de 43% de la población se ubica por debajo de una línea de pobreza equivalente a dos dólares diarios por persona, y 18% cuando se considera una línea de un dólar por día por persona; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que 38% de los hogares se encuentran en condición de pobreza al comparar una canasta de bienes básicos contra los ingresos familiares, y que 13% de los hogares están por debajo de la línea de indigencia (según estimaciones correspondientes a 1998); a su vez, según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), 24% de los hogares están en situación de pobreza, calculada con un umbral correspondiente a la mitad de la mediana del ingreso de los hogares.

Lo anterior es un ejemplo de lo complejo que resultan los ejercicios de medición de la pobreza y la necesidad de contar con estimaciones que se desprendan de la aplicación de sólidas metodologías, para favorecer que el debate que se presenta día a día sobre cuántos hogares y personas padecen la condición de pobreza, pueda dirigirse a la construcción de consensos básicos.

Esto último permitirá realizar un seguimiento sistemático de la evolución de la pobreza y valorar los impactos de las políticas públicas, sobre todo ante el compromiso del gobierno de México de superar la pobreza extrema, expresado en la Visión del Futuro de México en el año 2025, dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este propósito queda a su vez refrendado en el objetivo de reducir el nivel de pobreza extrema a la mitad en el año 2015, asumido en la reunión de seguimiento de la Cumbre sobre el Desarrollo Social (Copenhague), convocada por la Organización de las Naciones Unidas.

Considerando que el análisis y medición del fenómeno de la pobreza son tareas complejas que requieren de la aplicación de metodologías y técnicas especializadas, la Secretaría de Desarrollo Social ha coordinado la creación de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, integrado por especialistas en el tema, principalmente del sector académico, y cuyo propósito es contribuir en la definición de la metodología que se utilizará para la medición de la pobreza en México. La función principal del Comité, que operará como instancia autónoma, será asesorar de manera continua en la medición del nivel de pobreza en México y del impacto que sobre ésta tienen los programas de desarrollo social.

Para obtener una perspectiva general sobre los activos generadores de ingreso y las oportunidades de obtención de ingresos, se analiza información sobre la educación, nivel de salud y nutrición, características de la vivienda, patrimonio, participación laboral y participación en otras actividades económicas.

Se determinó presentar la información sobre la condición social de las personas a nivel nacional, mediante un análisis por grupos de población, en el cual se identificando cuatro categorías de interés. Se dividieron todos los hogares del país en cuatro grupos de acuerdo con sus niveles de ingreso: la cuarta parte de los hogares con menores niveles de ingreso (primer cuartil), es decir, los que tienen menos recursos; la siguiente cuarta parte de hogares con ingreso superior al grupo anterior (segundo cuartil); y, así sucesivamente, hasta ubicar a la cuarta parte de los hogares a nivel nacional que se caracterizan por tener mayores niveles de ingreso (cuarto cuartil), es decir, los más ricos. Esta aproximación se deriva de la importancia de reconocer que existen grupos que si bien no se encuentran en condición de pobreza, pueden ser

## ■ ¿Cómo se presentan los datos sobre la condición social de las personas y de los hogares ?

Con el fin de tener una medida de aproximación del ingreso para ordenar a los hogares de acuerdo con sus niveles de carencias, se construyó un índice que incorpora, además de la información sobre el ingreso de los hogares, un conjunto de variables que se refieren a su condición socioeconómica: hacinamiento, índice de dependencia demográfica, presencia de niños, niveles de escolaridad y asistencia a la escuela de los integrantes del hogar, trabajo, materiales de los pisos de la vivienda, posesión de enseres y disponibilidad de servicios. Se hace esto para evitar inexactitudes sobre el nivel de ingresos, las cuales son frecuentes en las fuentes de datos socioeconómicos.

Para estimar los parámetros del índice se utilizó la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000; y se consideró el consumo monetario por persona de los hogares como una medida que se aproxima con mayor precisión a su ingreso permanente, además de que generalmente conlleva menores sesgos de declaración de los informantes.

El índice se construyó utilizando un análisis discriminante, que consiste en una técnica estadística multivariada cuya finalidad es caracterizar grupos de población, mediante la incorporación de varios indicadores a la vez. El índice resume la información socioeconómica de cada hogar en un solo indicador. Con base en éste, se ordenaron los hogares en forma ascendente y se dividieron en cuatro grupos de igual tamaño, considerando que se tuviera suficiente información para permitir un análisis comparativo.

Además de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, las diferencias que persisten entre la población y la magnitud de los rezagos entre los grupos de hogares se exponen con base en la información más reciente disponible, principalmente la Muestra del XII Censo General de Población y Vivienda (2000), la Encuesta Nacional de Nutrición (1999) y la Encuesta Nacional de Salud (2000). Aunque las carencias de los hogares se presentan respecto a algunos indicadores de forma individual, se debe subrayar que éstas se potencian mutuamente, provocando que la situación para ciertos grupos sea mucho más intolerable de lo que los perfiles individuales sugieren.

considerados como vulnerables, ya que disponen de menores recursos para enfrentar y superar situaciones coyunturales adversas. La vulnerabilidad deriva en una creciente sensación de riesgo e inseguridad de amplios grupos de familias y personas.

La exposición de las condiciones sociales sigue una orientación de curso de vida, lo que, enfatiza que las acciones de la política social deben adaptarse a las circunstancias específicas de las personas a lo largo de sus vidas. A su vez, se discuten algunas de las inequidades de género que se expresan en diversos ámbitos de las esferas sociales.



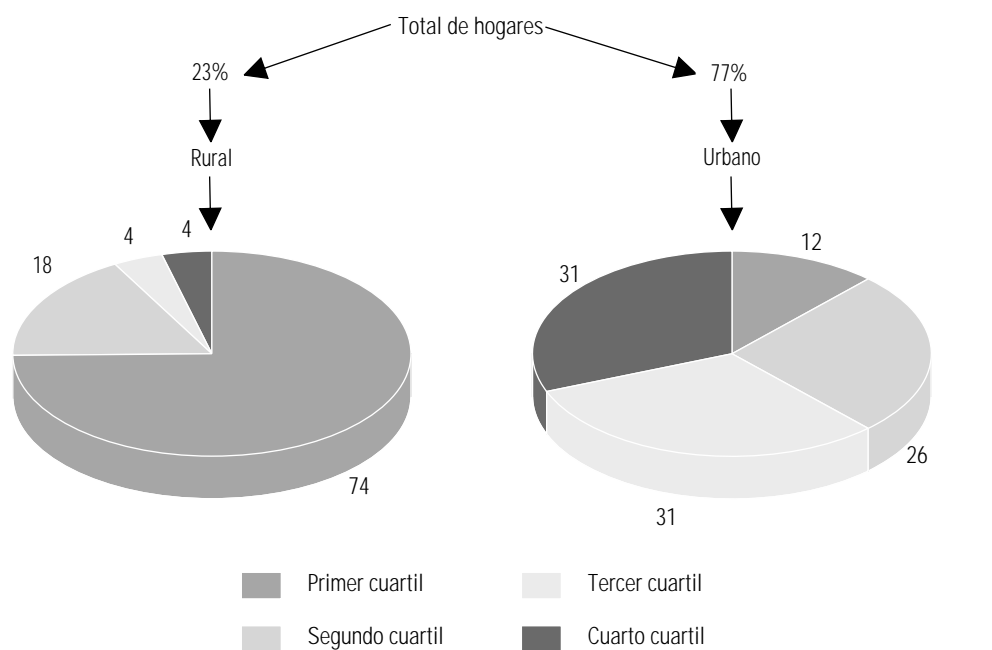
### Los hogares con menos ingresos son rurales

En México, una cuarta parte de los hogares se encuentra en el contexto rural (localidades con menos de 2,500 habitantes). Sin embargo, dos de cada tres hogares con menores ingresos (primer cuartil) son rurales. De hecho, prácticamente todos los hogares rurales se ubican en los dos primeros cuartiles de ingreso (cuadro 3). Por el contrario, el grupo de hogares de mayores ingresos está conformado básicamente por hogares del medio urbano. En las ciudades, una de cada ocho unidades domésticas corresponde al primer cuartil de ingresos, y otro 26% se ubica en el segundo grupo con menores recursos.

Así, las estrategias de apoyo para la población de menores recursos deben orientarse principalmente hacia las zonas rurales. Sin embargo, al considerar el siguiente grupo de ingresos (segundo cuartil), se debe subrayar que existen casi cuatro hogares urbanos por cada rural, lo que implica que un volumen importante de unidades domésticas en las ciudades se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Cuadro 3.

**Porcentaje de hogares en el medio rural y urbano respecto al total nacional y su distribución según cuartiles de ingreso**



Primer cuartil		Segundo cuartil		Tercer cuartil		Cuarto cuartil		Nacional
Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
9	16	19	6	24	1	24	1	100

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

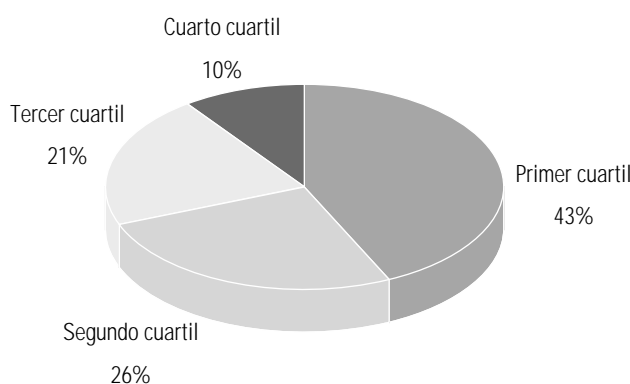
## *Una gran parte de los niños viven en los hogares con menores ingresos*

Los rezagos que prevalecen entre ciertos grupos de la población se vinculan entre sí, dificultando el camino para lograr el desarrollo de las capacidades básicas de las personas. El hecho de que el cambio en las tasas de fecundidad y de mortalidad se ha presentado de manera desigual entre los grupos de población, se refleja en que los hogares con mayores carencias tienen en promedio una persona más que el promedio nacional de 4.3 personas.

Esto se debe básicamente a la presencia de más niños en el hogar. Por cada 10 hogares en el primer cuartil de ingresos hay 9 niños menores de 5 años. En comparación, en los hogares que tienen más ingreso hay sólo 2 niños por cada 10 hogares. Sin embargo, también los hogares del segundo cuartil tienen una alta presencia de niños pequeños: 7 por cada 10 hogares. Si bien para estos niños las condiciones son menos adversas, enfrentan situaciones de vulnerabilidad. Así, más de 40% de los niños menores de 5 años del país viven en los hogares del primer cuartil de ingresos (gráfica 2).

Gráfica 2:  
**Distribución de los niños menores de 5 años, según cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



Es precisamente en los niños en quienes un estado de carencias y privaciones tiene mayores impactos, por lo que es una prioridad la convergencia de acciones relacionadas con la salud, la alimentación y la nutrición de los niños, aspectos que se vinculan con el adecuado desarrollo de los menores y que inciden de manera directa sobre sus oportunidades de lograr en el futuro una vida digna.

Por otra parte, esta estructura demográfica de los hogares que enfrentan mayores carencias, caracterizada por la mayor presencia de niños, se traduce en índices de dependencia más elevados. En estos hogares, la razón entre el número de personas dependientes respecto a las personas en edad de trabajar es 3 veces superior en comparación con los hogares de mayores ingresos.

Otra situación que aumenta la vulnerabilidad de los hogares más pobres es la presencia de personas con alguna discapacidad. En 11% de estos hogares hay al menos una persona con discapacidad, en tanto que sólo el 5.5% de los hogares con mayores ingresos enfrentan esta situación.

## *La mayoría de los hogares indígenas forman parte del grupo de menores ingresos*

A nivel nacional, 8.4% de los hogares son indígenas (utilizando como definición que el jefe del hogar hable alguna lengua indígena). Poco más de la mitad de estos hogares habitan en el medio rural. Del total de los hogares definidos como indígenas, 73% se ubican en el grupo de menores ingresos.

Los hogares indígenas tienen en promedio cinco integrantes. Este mayor tamaño respecto al promedio nacional se debe principalmente a la presencia de más niños menores de 12 años. Así, los índices de dependencia dentro del hogar y el hacinamiento en las viviendas son de los más elevados entre los distintos grupos de población. Hay más de dos personas que no trabajan por cada trabajador y más de tres personas por cuarto en la vivienda.

### ■ Inequidad en la distribución de activos

#### **LAS DIFERENCIAS EDUCATIVAS**

La educación constituye un factor determinante que facilita a las personas su integración al desarrollo; les permite estar informadas sobre sus alternativas de vida y tomar decisiones; y, en general, lograr mejores oportunidades para generar ingresos. A su vez, el acceso a trabajos mejor remunerados y mayores oportunidades de ingreso incide positivamente sobre otros factores: con más ingresos se puede atender mejor la salud, obtener más oportunidades educativas y una mejor alimentación, lo cual, a su vez, condiciones para acceder a mejores niveles de vida en el futuro.

El impulso entre las personas de escasos recursos la apropiación de las capacidades básicas que brinda la educación, ofrecerá a las personas la perspectiva de elevar su bienestar incluso más allá del horizonte temporal inmediato, en tanto los efectos son permanentes para mejorar sus posibilidades de ser autosuficientes.

### *Analfabetismo: prevalecen los rezagos y las diferencias entre hombres y mujeres*

En México, el analfabetismo entre las personas mayores de 15 años se presenta en alrededor de 10% de la población nacional. Sin embargo, los rezagos que aún se observan se concentran principalmente en los grupos de población de menores recursos, para los cuales este indicador es tres veces mayor. Sobre todo debe destacarse que los rezagos afectan incluso a la población joven: en los hogares con menores ingresos, 8% de los jóvenes entre 15 y 18 años de edad son analfabetas, mientras que en las familias con más recursos prácticamente no existe ningún rezago respecto de este indicador para este grupo de edad.

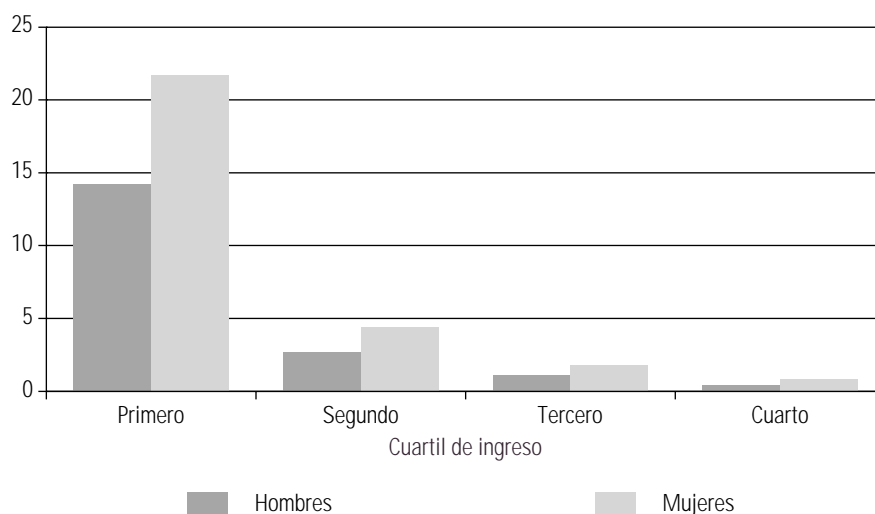
Es preciso notar, sin embargo, la mejora con respecto a saber leer y escribir entre las distintas generaciones. Si se considera a las personas entre 45 y 64 años de

edad de los hogares del primer cuartil de ingresos, el analfabetismo asciende a 42%, siendo cuatro veces más alto con respecto a la generación de jóvenes entre 15 y 18 años.

Para la población indígena el porcentaje de personas analfabetas es tres veces mayor que el promedio nacional. Esto significa un rezago de casi 20 años con respecto al resto del país.

**Gráfica 3:**  
**Porcentaje de hombres y mujeres entre 25 y 44 años de edad que son analfabetas, según cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



El analfabetismo afecta en mayor medida a las mujeres. Entre las personas de 25 a 44 años de edad de los hogares de menores ingresos, 22 de cada 100 mujeres no saben leer ni escribir, en comparación con 14 de cada 100 en el caso de los hombres (gráfica 3). Es importante mencionar, sin embargo, que en los grupos de edad más jóvenes se observa una reducción significativa en las brechas entre sexos en las familias del primer cuartil. Por ejemplo, entre las edades de 19 a 24 años, 12% de las mujeres son analfabetas, en tanto esta condición se presenta para 10% de los hombres.

En efecto, la educación de las mujeres en México, como medio para alcanzar mejoras sustantivas en su posición en la sociedad, ha registrado cambios importantes. Sin embargo, éstos son todavía insuficientes. Por ello, las acciones a favor de esta transformación tienen el enorme reto de asegurar los mecanismos para lograr la igualdad plena en las oportunidades de acceso educativo entre mujeres y hombres. No sólo es preciso incorporar a los grupos más marginados, sino abatir las profundas resistencias de orden cultural e institucional que siguen manteniendo a las mujeres en condiciones de inequidad.

El analfabetismo es un fenómeno que se presenta tanto en el contexto rural como en el urbano, prácticamente con igual intensidad para las personas de menores ingresos. Esta circunstancia limita no sólo las oportunidades de los adultos, sino que repercute en menores apoyos para los niños en su formación educativa temprana.

## *Muchos niños que ingresan a la primaria no la terminan*

Hoy en día, la situación educacional es alentadora en algunos sentidos, ya que 98% de los niños en edad de cursar la educación primaria asisten a la escuela. Sin embargo, aún persisten rezagos con respecto a este indicador en ciertos grupos de la población, en tanto 8% de los niños de los hogares de menor ingreso no van a la escuela.

La inasistencia de los niños a la escuela en los hogares con menores ingresos se presenta con igual intensidad tanto en el medio rural como en el urbano, así como entre niños y niñas. Esta situación no parece derivarse de la falta de acceso a los servicios educativos. De hecho, la cobertura de planteles educativos a nivel primaria es prácticamente universal, en tanto 99 de cada 100 hogares, incluso en las localidades rurales, tienen acceso a una escuela primaria a una distancia menor a 5 km.

Por otro lado, entre los niños de los hogares con menores recursos que asisten a la escuela se observa un rezago respecto a la edad normativa para cursar los grados de primaria: 16% de los niños están atrasados en la escuela dos o más años, sin diferencias por sexo.

La tasa de asistencia de los niños a primaria es muy similar entre los hogares indígenas en relación a los hogares de menor ingreso del país. Sin embargo, la proporción que tienen dos o más años de rezago escolar respecto a las edades normativas (considerando el ingreso a los 6 años de edad) es 16% superior incluso cuando se le compara con la situación de los hogares del primer cuartil de ingreso.

Para romper la transmisión intergeneracional de las condiciones que impedirán en el futuro el desarrollo pleno de las nuevas generaciones, es necesario implementar acciones que favorezcan la demanda de los servicios educativos, ofreciendo apoyos que garanticen las oportunidades de los que menos tienen para avanzar en el sistema educativo; dado que a nivel primaria el acceso es casi universal, deben apoyarse sobre todo las acciones para incentivar la terminación de los niveles básicos.

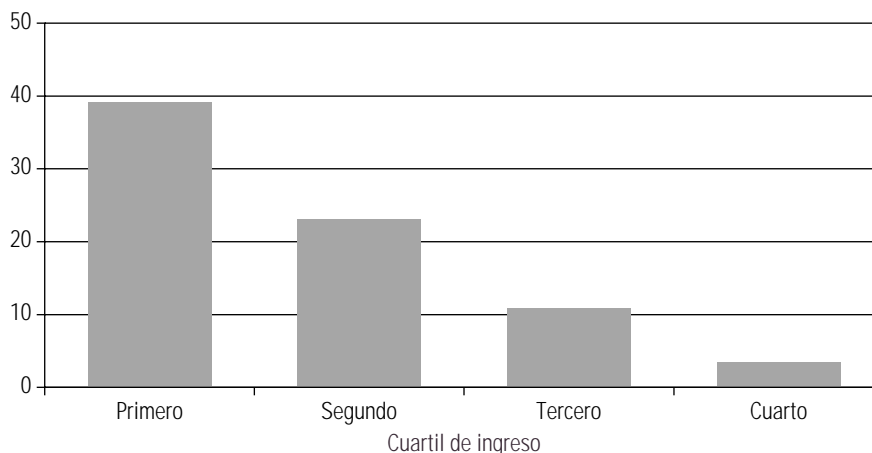
## *La continuación entre primaria y secundaria es uno de los mayores retos*

En el ámbito nacional, más de 20% de los jóvenes en las edades de asistir a la secundaria han abandonado los estudios. Este porcentaje se duplica cuando se trata de los hogares de menores recursos, tanto del medio rural como en el urbano. Muchas veces los niños y jóvenes se incorporan a la fuerza laboral para contribuir al sostenimiento del hogar. A nivel nacional, aproximadamente 8% de los niños y niñas entre los 12 y 14 años de edad trabajan, y casi 80% de estos niños pertenecen a los hogares de menores ingresos.

También entre los hogares del segundo cuartil de ingreso se observan retos importantes, ya que más de 20% de los jóvenes de este grupo de edad han abandonado la escuela. En contraste, sólo 3% de los jóvenes de los hogares más ricos no asisten a la secundaria (gráfica 4).

Gráfica 4  
**Porcentaje de jóvenes en edad de asistir a la secundaria que no van a la escuela, según cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



La diferencia entre hombres y mujeres se da principalmente en los hogares de menores recursos, en donde 36% de los hombres no asisten a la secundaria, en tanto que para las mujeres este porcentaje es de 42%.

A diferencia de lo que sucede con respecto a la oferta de servicios de primaria, en el caso de planteles de secundaria, los hogares de menor ingreso enfrentan falta de acceso. Aunque a nivel nacional se tiene una cobertura de planteles educativos a una distancia menor a 5 kms para 98% de los hogares, en las localidades más marginadas, la cobertura a esta distancia es sólo de 85%. Existen importantes diferencias entre el medio rural y el urbano. En el primero, 20 de cada 100 hogares no tienen acceso medido bajo este criterio, mientras que entre los hogares del medio urbano solamente 8% no cuentan con planteles a menos de 5 kms.

Así, los jóvenes de los hogares de menores recursos experimentan mayores dificultades para cursar sus estudios básicos. El rezago educativo se traduce en que más de 30% de las personas de 13 a 15 años que viven en los hogares con menos recursos no ha terminado la primaria. Esta situación es similar para los niños indígenas.

Asimismo, de los jóvenes de estos hogares que lograron concluir la primaria, 40% no ingresó a la secundaria. La falta de recursos y las carencias transmitidas de generación en generación provocan que un grupo importante de jóvenes tengan que abandonar la escuela e incorporarse a la fuerza laboral en edades tempranas.

Las elevadas tasas de inasistencia a la secundaria sugieren una limitación de recursos y oportunidades. En los hogares de menores ingresos, más de 30% de los jóvenes que no asisten a la escuela señala como causa directa del abandono el hecho de no tener dinero o el tener que trabajar. Incluso en el segundo cuartil de ingresos esta misma situación se presenta para 1 de cada 5 jóvenes que abandonaron la escuela.

La conclusión de la educación básica sigue siendo un reto. A nivel nacional, 38% de las personas con edades entre 16 y 18 años no terminaron la secundaria. Las diferencias son muy relevantes cuando se comparan entre el medio rural y el urbano. En las áreas rurales, 62% de las personas de estas edades no ha concluido la secundaria, en comparación con 30% en el área urbana. Por otra parte, entre los hogares del primer cuartil de ingresos, tanto la población urbana como la rural presentan rezagos cercanos a 70% en este indicador. La misma situación se observa entre las personas entre 19 y 24 años de edad.

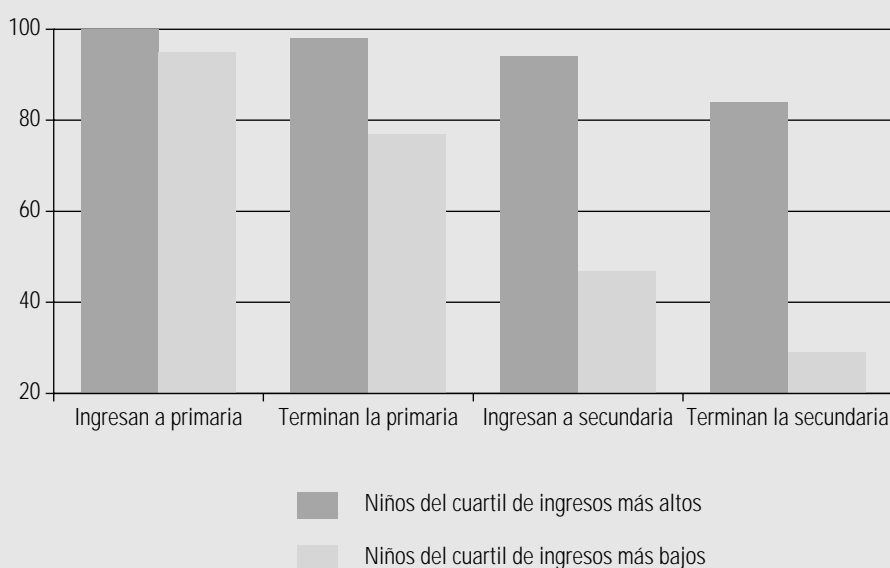
## Curso de vida educativa de los niños

En los hogares de **mayores ingresos**, de cada 100 niños en edad de ingresar a la primaria:

100 entran a la escuela;  
97 terminan la primaria;  
93 entran a la secundaria; y,  
83 terminan este nivel educativo

En los hogares con **menos recursos**, de cada 100 niños en edad de ingresar a la primaria:

92 entran a la escuela;  
76 terminan la primaria;  
47 entran a la secundaria; y,  
29 terminan este nivel educativo



Nota: Se considera ingreso a la secundaria si se concluye el primer grado.  
Fuente: Cálculos propios con base en información retrospectiva de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Esto revela la importancia de diseñar estrategias de atención coordinadas entre las diferentes instancias, para que esta población pueda tener acceso a programas educativos flexibles para concluir la secundaria. La concentración de este tipo de rezagos entre la población de menores recursos indica también la necesidad de focalizar dichas estrategias. A nivel secundaria se requieren acciones para acercar la oferta educativa, incentivar el ingreso y facilitar la permanencia en la escuela, ya que sólo poco más de la mitad de los jóvenes de menores recursos que entran a la secundaria logran terminarla.

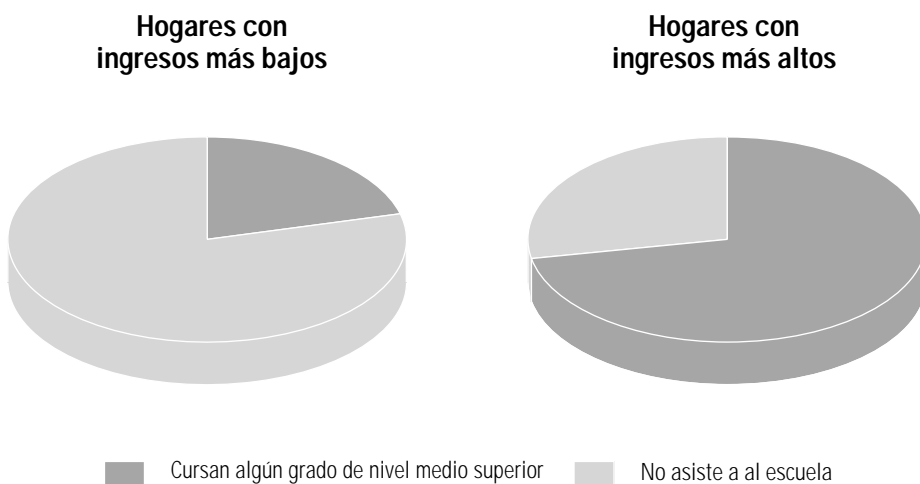
### *Muy pocos jóvenes de escasos recursos ingresan al nivel medio superior*

En las edades de acceder al nivel educativo medio superior (15 a 18 años), 72% de los jóvenes de los hogares de mayores ingresos asisten a la escuela. En los hogares más desfavorecidos sólo 24% de los hombres y 21% de las mujeres asisten a la escuela, y las diferencias son sustanciales en comparación con los hogares del último cuartil (gráfica 5).

En los hogares con menos recursos, la mayoría de los hombres en edad de asistir a nivel medio superior se incorporan a la fuerza laboral (57% trabaja), mientras que sólo 23% de las mujeres declara participar en actividades por las que reciben un ingreso. Las mujeres no sólo tienen más dificultades de acceso a oportunidades educativas, sino también a oportunidades de trabajo: 55% de ellas no estudia ni trabaja, en comparación con 18% de los hombres en esta misma situación (gráfica 6). Esto denota la existencia de una proporción importante de la población femenina de estas edades susceptible de recibir apoyos para acceder a la educación media superior, capacitación u oportunidades de trabajo.

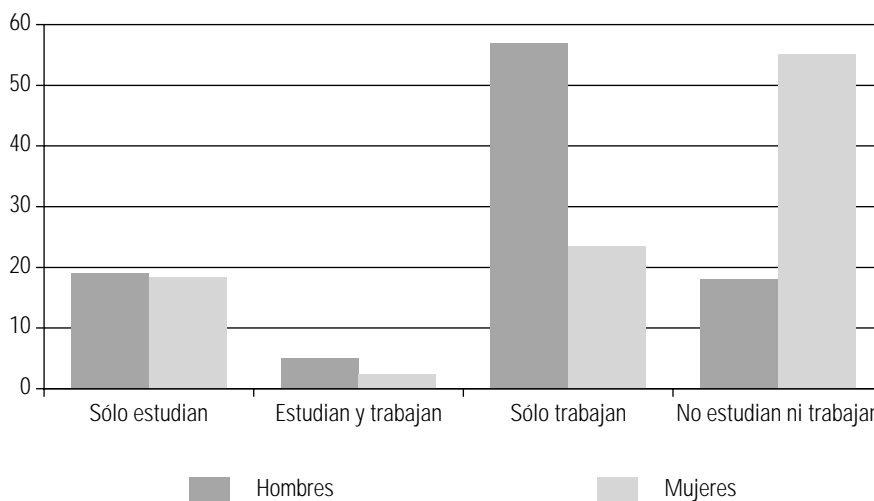
**Gráfica 5:**  
**Porcentaje de jóvenes en edad de asistir a nivel medio superior en los hogares de menores recursos en comparación con los hogares de mayores recursos**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



**Gráfica 6:**  
**Porcentaje de jóvenes entre 15 y 18 años de los hogares con ingresos más bajos, según asistencia a la escuela y trabajo**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000





## DIFERENCIAS EN SALUD Y NUTRICIÓN

Gozar de una buena salud constituye un elemento primordial para el desarrollo de las personas. La forma en que el estado de salud se relaciona con el resto de los componentes que contribuyen a la generación de las capacidades básicas de las personas es determinante para que éstas puedan alcanzar funcionamientos adecuados, que les permitan acceder a oportunidades educativas en las edades jóvenes e insertarse dentro del mercado de trabajo al llegar a las edades productivas. Si los niños pequeños están expuestos a enfermedades y desnutrición se obstaculiza el desarrollo de sus capacidades físicas e intelectuales. Durante la edad escolar una alimentación deficiente y un precario estado de salud repercuten sobre el desempeño escolar, provocando rezagos educativos o incluso el abandono escolar.

### *En el medio rural el acceso a los servicios de salud es más difícil*

El acceso a los servicios de salud determina en gran medida las oportunidades de las personas para lograr una condición de salud adecuada. En la actualidad, el acceso a los servicios de salud para la población es marcadamente distinto según se trate de un contexto rural o urbano. La dispersión de muchas localidades en el medio rural provoca que, en general, el acceso de los hogares a los servicios sea más difícil. Por ejemplo, una tercera parte de la población del medio rural tarda más de 30 minutos para trasladarse a un centro donde se brinden servicios de salud, mientras que sólo 15% de la población del medio urbano reporta tener los servicios a más de 30 minutos de su lugar de residencia.

Aunque 80% de los hogares que habitan en localidades rurales tiene acceso a servicios de salud a una distancia menor a 5 km, existen profundas diferencias que se relacionan con los niveles de marginación en que vive la población. Una cuarta parte de los hogares rurales de localidades altamente marginadas no tiene acceso a servicios a menos de 5 km, mientras que en las menos marginadas esta situación se presenta para sólo 16% de los hogares.

Aunque en los últimos años se han hecho esfuerzos para ampliar la cobertura y acercar los servicios básicos de salud a la población mediante unidades móviles, resulta necesario reforzar los mecanismos de planeación que permitan posicionar la nueva oferta de servicios en sitios estratégicos para aumentar eficientemente el acceso de la población.

### *El abasto de alimentos es más limitado para las comunidades marginadas*

Otro factor importante para el logro de niveles adecuados de salud y nutrición consiste en la disponibilidad de productos para el consumo de alimentos. En las localidades más dispersas y aisladas, el abasto de productos alimenticios es muy escaso o nulo, y muchas veces los precios son más elevados en comparación con los que se pagan en las ciudades, debido a los costos de transporte, los volúmenes de venta, o la falta de competencia en el mercado.

Para promover que las localidades más alejadas y pequeñas cuenten con alimentos a precios accesibles, el sistema de abasto Diconsa distribuye productos básicos por medio de más de 23 mil tiendas en las áreas rurales del país. Se estima que en las localidades rurales, 87 de cada 100 hogares tienen acceso a tiendas de abasto de productos básicos Diconsa a una distancia menor a 5 km, lo que ha venido favoreciendo la posibilidad de contar con alimentos para las poblaciones más marginadas. Sin embargo, son precisamente las comunidades más aisladas las que todavía enfrentan limitaciones de acceso a productos básicos.

Esta dificultad para disponer de alimentos, aunada a una mayor dificultad para acceder a servicios médicos, así como las pobres condiciones de sanidad de las viviendas, se traduce en la presencia de enfermedades y desnutrición.

### *La desnutrición y las enfermedades se concentran en los niños con menos recursos*

El fenómeno de la desnutrición está fuertemente vinculado con la condición adversa que representa la falta de recursos para el consumo, y que se relaciona con la pobreza. Por ejemplo, el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición moderada y severa (medida con el indicador de talla para la edad) en los hogares con menor ingreso es cercana a 30%, sin que se observen diferencias en la prevalencia de desnutrición entre niños y niñas. En contraste, en las familias con ingresos más altos, sólo 5 de cada 100 niños padecen desnutrición moderada y severa; un porcentaje similar se registra en los hogares de los cuartiles de ingreso intermedio.

Cabe destacar que la prevalencia de desnutrición en el grupo de menos recursos en el medio rural es mayor que en el urbano: en el primero asciende a 34% mientras que en el segundo se presenta en uno de cada cuatro niños (cuadro 4). Estas diferencias entre contextos rurales o urbanos no se observan en los siguientes grupos de ingreso.

Cuadro 4

#### **Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición y enfermedades infecciosas, según cuartiles de ingreso**

Indicador	Lugar de residencia	Primer cuartil	Segundo cuartil	Tercer cuartil	Cuarto cuartil
Desnutrición	Urbano	24	9	6	5
	Rural	34	9	7	-
Diarrea	Urbano	15	10	10	6
	Rural	14	11	8	-
Enfermedades respiratorias severas	Urbano	21	19	16	13
	Rural	24	22	10	-

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Nutrición, 1999

La presencia de enfermedades resulta también mayor entre los niños de los hogares de bajos ingresos. En un periodo de referencia de dos semanas, para los niños menores de 5 años, las madres reportaron que casi una cuarta parte presentó una enfermedad respiratoria con fiebre, mientras que esta condición se manifestó en sólo 11% de los niños del último cuartil de ingreso. En el mismo periodo, 14% de los niños de hogares con menor ingreso de este grupo de edad tuvieron diarrea, en comparación con 6 de cada 100 de los niños de los hogares con más recursos. Es decir, la presencia de enfermedades respiratorias y gastrointestinales infecciosas entre los niños es el doble en los hogares con menos ingresos.

Cuando existe una elevada incidencia de enfermedades, los alimentos que los niños consumen no son absorbidos correctamente para lograr su adecuado crecimiento y desarrollo, lo que engendra un círculo vicioso entre enfermedad y desnutrición que es necesario romper. Al inicio de la vida, esta situación conlleva más riesgo para la sobrevivencia infantil. Así, se estima que la tasa de mortalidad infantil entre los hogares de menores recursos es 25% más alta con respecto a la de los otros tres grupos de hogares.

### *Las desigualdades en la salud están presentes desde antes del nacimiento*

La condición de salud de los niños se origina desde la etapa de la gestación. De ahí la importancia de que las mujeres cuenten con una vigilancia sistemática y de calidad durante su embarazo. En los últimos años se ha avanzado en lo que respecta a la salud de las mujeres embarazadas, particularmente en el medio rural, en donde las condiciones que enfrentan las mujeres son más adversas. Las tasas de fecundidad son aún elevadas, la prevalencia de desnutrición entre las mujeres se presenta con mayor intensidad, y el espaciamiento entre los nacimientos de los hijos es menor, por lo que las mujeres enfrentan embarazos con mayor riesgo. Por el aislamiento en el que se encuentran y la falta de accesibilidad a servicios básicos, están expuestas a mayores esfuerzos físicos que ponen en riesgo sus embarazos.

Sólo 80% de las mujeres gestantes de los hogares más pobres reciben atención del personal de salud. En comparación, en los hogares más ricos prácticamente la totalidad de las mujeres reciben atención prenatal.

En los hogares con mayores carencias, las mujeres son revisadas por un médico o una enfermera 5 veces en promedio durante su embarazo, en comparación con 8 visitas prenatales que realizan las mujeres del cuartil de ingresos más altos.

Un menor número de revisiones implica menores oportunidades de identificar a tiempo problemas de salud que repercuten no sólo en las condiciones de las mujeres, sino también en las de sus hijos al nacer.

En general, la utilización de los servicios de salud es menos frecuente entre la población con mayores carencias. Para lograr una situación más igualitaria se deben promover simultáneamente un mejor acceso y una cultura de educación para la salud preventiva.

## *La polarización en la disponibilidad de servicios y calidad de las viviendas*

El entorno físico en el que viven las personas se relaciona de manera importante con su bienestar. Tener una vivienda digna contribuye a que puedan acceder a condiciones propicias para su desarrollo. Por otro lado, el acceso a servicios básicos y las condiciones de las viviendas determinan en gran medida la situación de higiene en que vive la población. Éste último factor, a su vez, repercute de manera directa sobre la vulnerabilidad de las personas ante las enfermedades.

A nivel nacional, 14% de los hogares carecen de agua en sus viviendas, según los datos de la muestra del Censo de Población y Vivienda del año 2000. Esta situación se presenta en mayor medida entre los hogares con menores recursos: 37% de ellos no cuenta con agua, esto es, una proporción más del doble que el promedio nacional (cuadro 5).

Cuadro 5

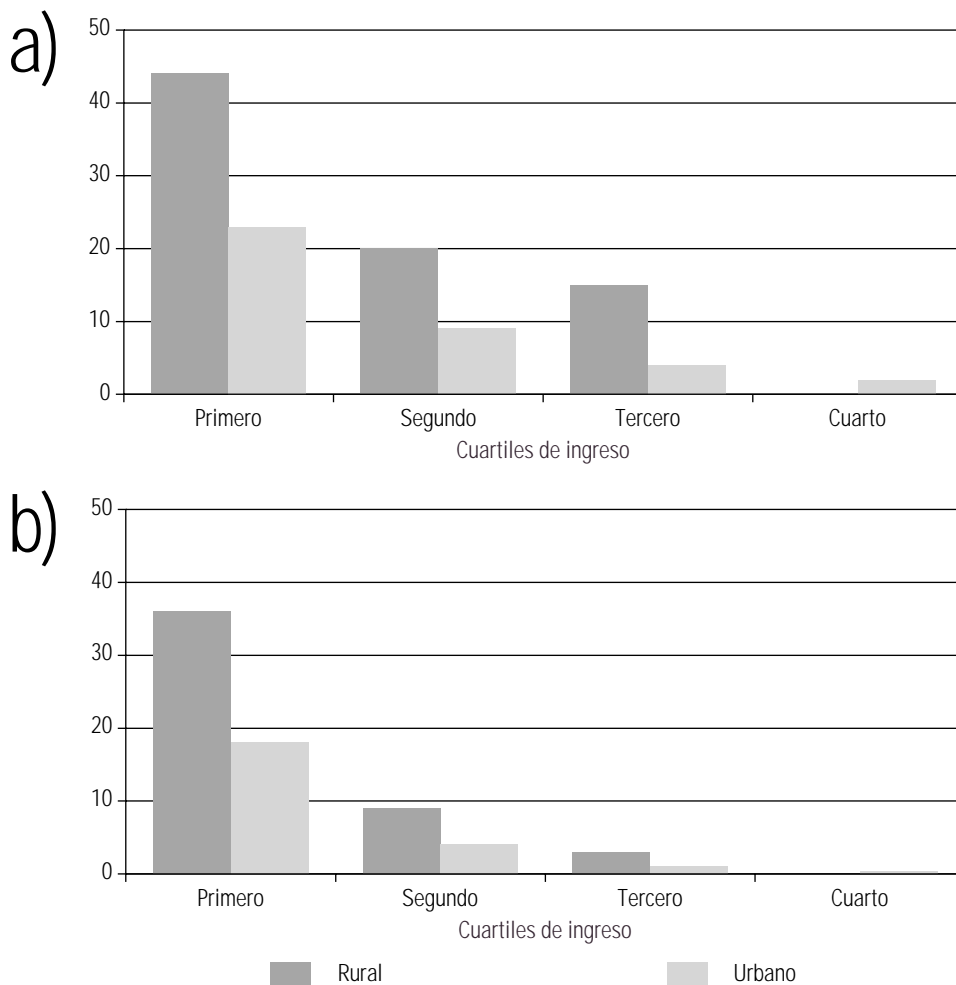
### Disponibilidad de servicios en las viviendas, según cuartiles de ingreso

Indicador	Primer cuartil	Segundo cuartil	Tercer cuartil	Cuarto cuartil	Nacional
Porcentaje de viviendas sin agua	37	11	5	2	14
Porcentaje de viviendas sin baño	30	5	1	0	10
Porcentaje de viviendas con piso de tierra	42	5	1	0	13
Porcentaje de viviendas con techos de materiales endebles	23	10	7	5	12

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

La problemática en este sentido tiene dos vertientes: una asociada a la disponibilidad de infraestructura en el medio rural, ya que incluso en el segundo y tercer cuartil de ingreso el porcentaje de hogares en este tipo de localidades que no tienen agua en sus viviendas corresponde a 20% y 15%, respectivamente (gráfica 7.a); la otra vertiente se asocia a la condición de pobreza de los hogares y su incapacidad para integrar a sus viviendas la infraestructura disponible, incluso en los contextos urbanos. De esta forma, 23% de los hogares con mayores carencias que habitan en el medio urbano no tienen agua en sus viviendas.

En el medio rural, más de 30% de los hogares no disponen de baño o letrina, lo que refleja la carencia de un importante recurso para la higiene en las viviendas (gráfica 7.b). Aun en el medio urbano, uno de cada cinco hogares del primer cuartil de ingresos no dispone de este servicio, lo que puede provocar problemas de salud no sólo a quienes habitan en esas viviendas, sino a la población de su entorno.



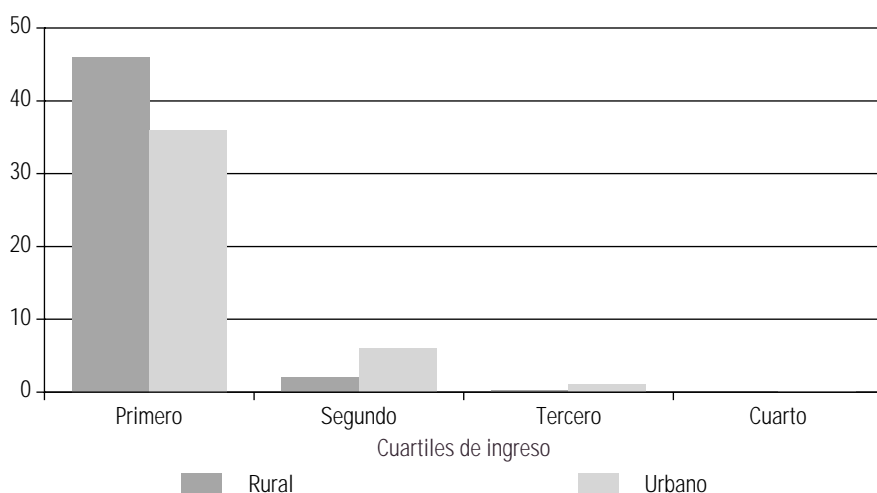
Gráfica 7:  
**Características de las viviendas según cuartiles de ingreso**

a) Porcentaje de hogares sin disponibilidad de agua en la vivienda según cuartiles de ingreso

b) Porcentaje de hogares sin disponibilidad de baño en la vivienda según cuartiles de ingreso

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

La presencia de pisos de tierra en las viviendas señala de forma contundente el perfil de carencia de recursos de los hogares para contar con una mejor calidad de vida. Entre los hogares de menores ingresos, 42% tiene piso de tierra en sus viviendas. Sin embargo, incluso al interior de este grupo se observan distinciones entre las áreas rurales y urbanas; en las primeras, aproximadamente la mitad presentan esta característica, en comparación con 36% de las segundas (gráfica 8). En el resto de las viviendas del país prácticamente nadie tiene pisos de tierra.



Gráfica 8:  
**Porcentaje de hogares con pisos de tierra en la vivienda, según cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

En los hogares del primer cuartil de ingresos, una elevada proporción de las viviendas tienen materiales de techos endebles (23% son de lámina de cartón, palma o madera), mientras que la proporción de este tipo de techos es mucho menor en el resto de los hogares. Las precarias condiciones de las viviendas implican que sus habitantes estén más expuestos a condiciones ambientales adversas y representan una fuente de inseguridad.

En lo que se refiere a todos estos indicadores, el perfil de los hogares contrasta con el del resto de los hogares, ya que aunque algunos de los indicadores presentan rezagos, las diferencias incluso en comparación con el segundo cuartil, sugieren una situación de desventaja completamente distinta. Los pisos de tierra, por ejemplo, son 8 veces más frecuentes en el primer cuartil que en el segundo.

En las viviendas de las familias de menores ingresos habitan más personas en espacios más reducidos. Esto provoca que los índices de hacinamiento sean elevados y genera condiciones adversas de cohabitación entre sus integrantes. En los hogares de menores recursos hay más de tres personas por cuarto, en tanto que en los hogares del segundo cuartil hay dos personas por cuarto y en el grupo de mayores ingresos el índice de hacinamiento es igual a uno.

En lo que se refiere a la infraestructura pública, aunque a nivel nacional la cobertura de energía eléctrica es superior a 95% de las viviendas, aún prevalecen rezagos entre los hogares del grupo de menor ingreso, ya que 15% de ellos no disponen de electricidad en sus viviendas y se concentra básicamente en los contextos rurales. La falta de este servicio representa una importante limitación para las familias: las actividades cotidianas se restringen, se limita el acceso a bienes para la recreación y la obtención de información e incluso se obstruye la formación escolar de los niños, además de que en las actividades productivas se restringe el uso de enseres y herramientas que funcionan con electricidad. La dificultad para la conservación de alimentos, lleva a los hogares a realizar compras en pequeña escala a mayores precios.

Si bien estos indicadores por sí mismos son reveladores de las carencias que enfrentan los hogares de menores ingresos, no debe perderse de vista que en su conjunto reflejan con mayor precisión las condiciones adversas que enfrentan los hogares. Por ejemplo, más de la mitad de los que tienen piso de tierra tampoco tienen agua.

Es necesario promover acciones que en forma integral ayuden a subsanar los rezagos prevalecientes, para que la aplicación conjunta de los esfuerzos permitan lograr el desarrollo de las capacidades individuales de las personas y les brinden la oportunidad de tener una vivienda digna.

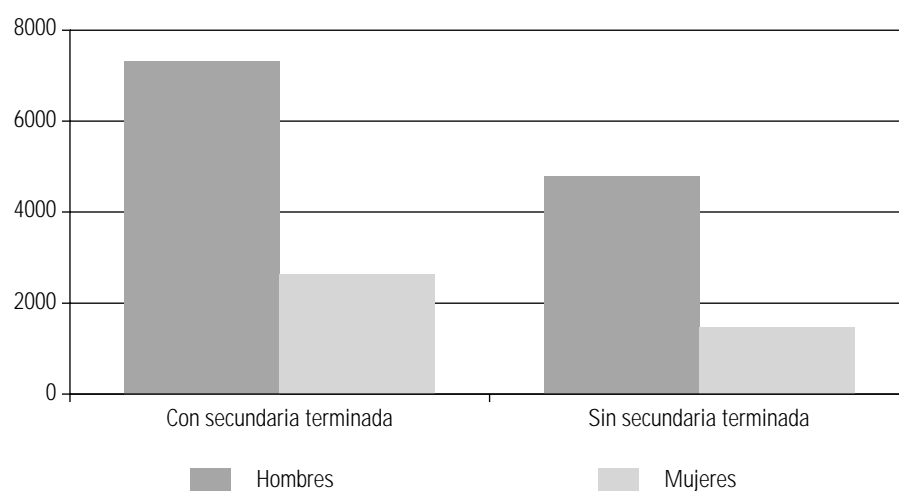
## ■ Inequidad en la distribución de oportunidades

Las oportunidades económicas para las personas se amplían o se reducen dependiendo de sus capacidades individuales para funcionar en un ámbito laboral cada vez más competitivo. Las oportunidades de ingreso están vinculadas a una serie de factores como la educación, la edad de las personas y su experiencia acumulada en el trabajo, entre otros, así como la disponibilidad de instrumentos para poner en marcha sus iniciativas y proyectos.

## Una mayor experiencia laboral y escolaridad posibilitan mejores oportunidades de ingreso

La experiencia laboral facilita que las personas reciban salarios mejor remunerados. Los perceptores de ingreso más jóvenes, y con menor experiencia en el trabajo, (entre 19 y 24 años de edad) obtienen en promedio las remuneraciones más bajas, y éstas empiezan a aumentar hasta llegar a su nivel más alto en las edades entre 45 y 64 años, donde el ingreso es, en promedio, más del doble en comparación con las edades más jóvenes. Al llegar a la edad avanzada, el ingreso de las personas disminuye nuevamente a niveles comparables a los de los jóvenes.

Sin embargo, la escolaridad de las personas también juega un papel importante en el proceso de lograr mejores ingresos a lo largo de la vida. Entre quienes no lograron terminar la secundaria la experiencia laboral no se traduce en el incremento en sus ingresos, y la falta de capacidades básicas les impide a estas personas lograr mejores oportunidades. Así, los ingresos de quienes tienen nueve o más años de educación formal son casi el triple de quienes no terminan la secundaria (gráfica 9).\*



Gráfica 9:  
**Ingresos mensuales de hombres y mujeres, según escolaridad**

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000

## Las mujeres continúan enfrentando menores oportunidades de trabajo

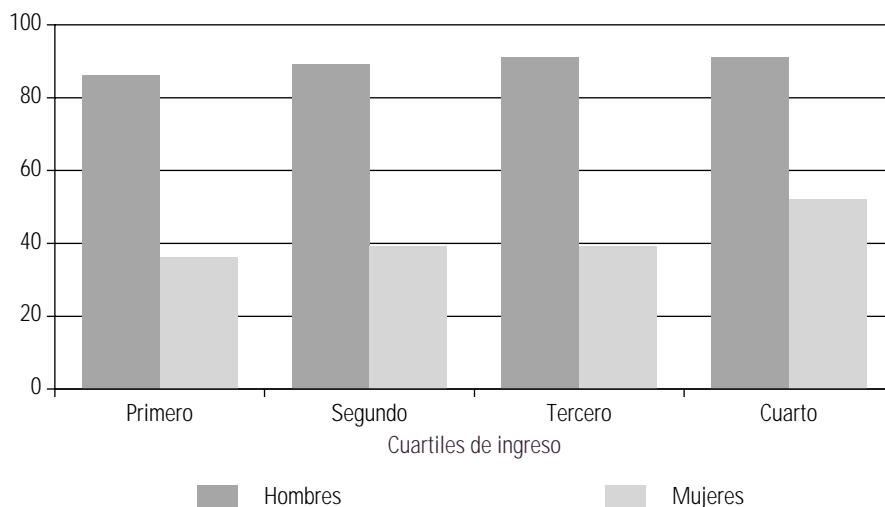
En un periodo de referencia de un mes, 89% de los hombres en edades productivas declararon haber trabajado a cambio de un ingreso, mientras que sólo 42% de las mujeres lo hicieron (gráfica 10).

Aunque la escolaridad promedio es de 7 años, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres que trabajan, las remuneraciones que perciben los hombres son mayores y parecen estar asociadas al tipo de ocupación que desempeñan. En promedio, los ingresos de los hombres son casi 30 por ciento más altos por hora trabajada en comparación con las mujeres (gráfica 11).

\* Este tema deberá revisarse en el futuro, mediante análisis multidimensional.

Gráfica 10:  
**Porcentaje de hombres y mujeres que trabajan por un ingreso, según cuartiles de ingreso**

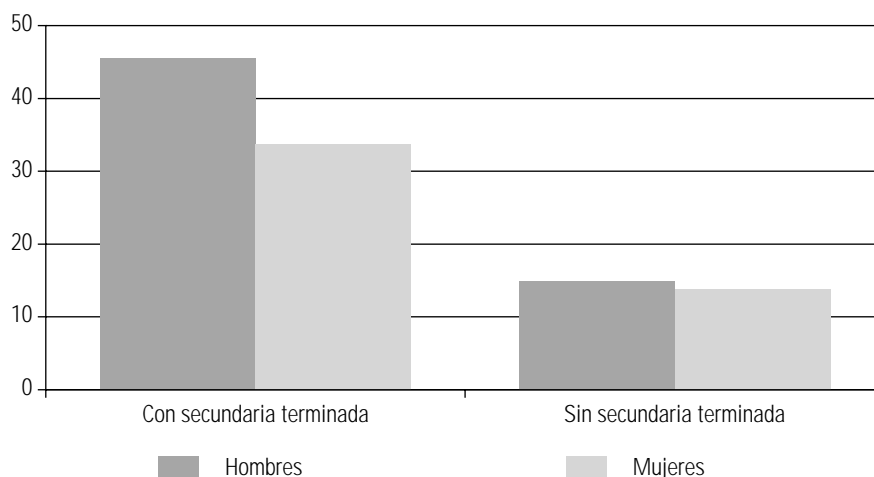
Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



La participación laboral de las mujeres presenta diferencias en los cuatro grupos de hogares de distintos ingresos. En los tres primeros cuartiles, menos de 40% trabajan, en comparación con 52 de cada 100 en los hogares del cuartil de ingreso más alto (cuadro 6). Este fenómeno se asocia con diversos factores relacionados con las oportunidades de que disponen. Por ejemplo, en los hogares de mayores ingresos las mujeres tienen en promedio 12 años de escolaridad, 7 años más que las mujeres de los hogares con ingresos más bajos. En muchos casos, las mujeres tienen la responsabilidad del cuidado del hogar, y sus oportunidades de empleo se dificultan aún más cuando no cuentan con recursos para el cuidado de sus hijos. Su incorporación a las actividades productivas requerirá implementar acciones de capacitación para el trabajo, desregulación para favorecer jornadas discontinuas, y una ampliación sustantiva de la oferta de servicios de apoyo social, como son las guarderías. La mayor participación de las mujeres en actividades económicas no sólo les permite obtener ingresos y mejorar su posición relativa en comparación con los hombres para el sostenimiento familiar, sino que coadyuva a elevar su valoración y constituye un mejor aprovechamiento social del capital humano acumulado en la población femenina.

Gráfica 11:  
**Ingreso promedio de mujeres y hombres por hora trabajada, según escolaridad**

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000





Cuadro 6:

**Porcentaje de mujeres que declararon trabajar por un ingreso según cuartiles de ingreso**

Indicador	Primer cuartil	Segundo cuartil	Tercer cuartil	Cuarto cuartil	Nacional
Porcentaje de mujeres que trabajan por un ingreso	36	39	39	52	42

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2000

*Vulnerabilidad en los hogares con jefatura femenina\*\**

Dentro del marco del desarrollo social está implícito el concepto relacionado con la equidad para todas las personas, y, en particular, con la igualdad de género. Si bien los derechos de hombres y mujeres formalmente son iguales, las oportunidades de desarrollo de los dos sexos suelen diferir notablemente en la práctica. Existen grandes disparidades entre las libertades que disfrutaban hombres y mujeres; además de las disparidades en el nivel de ingreso existen otras esferas en que se representa la desigualdad, como la división de las tareas en el hogar o el acceso a la educación. En los países en desarrollo las mujeres dedican casi el triple de horas por semana a actividades no remuneradas, generalmente en el hogar, en comparación con los hombres.

En el ámbito nacional, uno de cada cinco hogares son dirigidos por una mujer (y sólo en 10% de éstos se trata de mujeres unidas o casadas que viven con su pareja). De los hogares con jefatura femenina, 80% habitan en las ciudades. En promedio, están conformados por 3.6 personas; es decir, son más pequeños que el promedio nacional. Por ser de menor tamaño, los índices de dependencia y hacinamiento no son muy altos (1.8 dependientes por trabajador y 1.7 personas por cuarto, respectivamente).

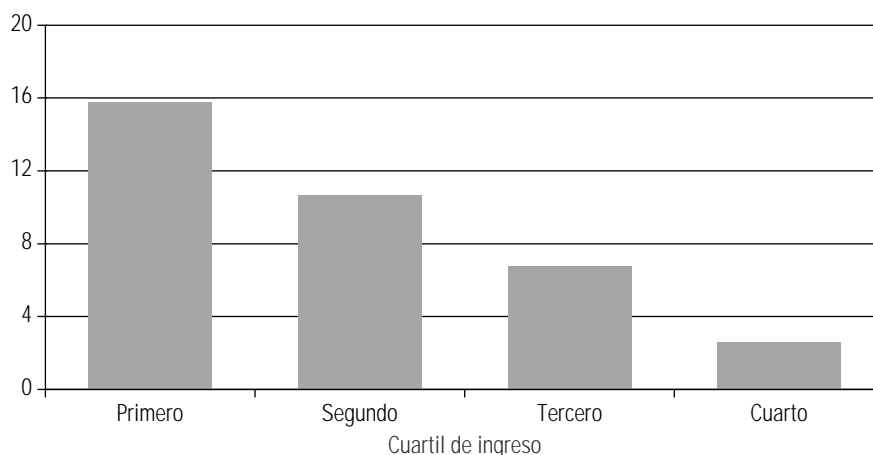
Sin embargo, existen otros factores que reflejan la vulnerabilidad de estos hogares. Por ejemplo, las personas que perciben ingresos obtienen remuneraciones 20% inferiores a las de los perceptores a nivel nacional. Esto se refleja en mayores dificultades para alcanzar oportunidades en todos los ámbitos, y en la necesidad de que más personas contribuyan al ingreso del hogar, lo que lleva a la incorporación de los niños y las niñas al trabajo. En estos hogares, la presencia de niños entre 12 y 14 años que trabajan es 18% mayor en comparación con el promedio nacional.

Aunque existen hogares con jefatura femenina en todos los niveles de ingreso, algunas de sus características ayudan a explicar por qué muchos de ellos se ubican entre los más pobres del país. De los hogares de menores ingresos que son dirigidos por una mujer, 65% tienen niños menores de 12 años, en tanto que sólo 1 de cada 4 de las jefas de hogar con mayores ingresos tienen niños de este grupo de edad. Pero adicionalmente, casi la mitad de las mujeres de los hogares más pobres son el único adulto en el hogar, por lo que deben cumplir las funciones de proveedoras del sustento, encargarse del cuidado de los hijos y de personas en edad avanzada, y en general, responsabilizarse de todas las tareas que involucra el cuidado familiar. En el grupo de menores ingresos, los hogares tienen en promedio 1.6 niños por hogar, en comparación con sólo 0.2 niños por hogar en el grupo de ingresos más altos encabezados por una mujer (gráfica 12).

\*\* Se trata de jefatura declarada por los residentes del hogar.

Gráfica 12:  
**Número de niños menores de 12 años por cada 10 hogares con jefatura femenina, según cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



Por otro lado, en estos hogares hay mayor presencia de personas discapacitadas; 14% de los hogares de menores recursos tienen al menos una persona que presenta discapacidades, casi el doble que a nivel nacional.

Los hogares dirigidos por mujeres reciben más transferencias procedentes de familiares de dentro y fuera del país que los hogares dirigidos por hombres. Mientras que 11% de los hogares más pobres cuyo jefe es del sexo femenino reciben transferencias; de los dirigidos por hombres, sólo 4% reciben este tipo de apoyos. Por otro lado, los hogares con jefatura femenina con mayores ingresos reciben transferencias principalmente de familiares que viven dentro del país, en tanto los hogares de menores ingresos obtienen transferencias que provienen del extranjero, procedentes de parientes que han emigrado.

### *El desarrollo de las capacidades debe acompañarse de la creación de oportunidades*

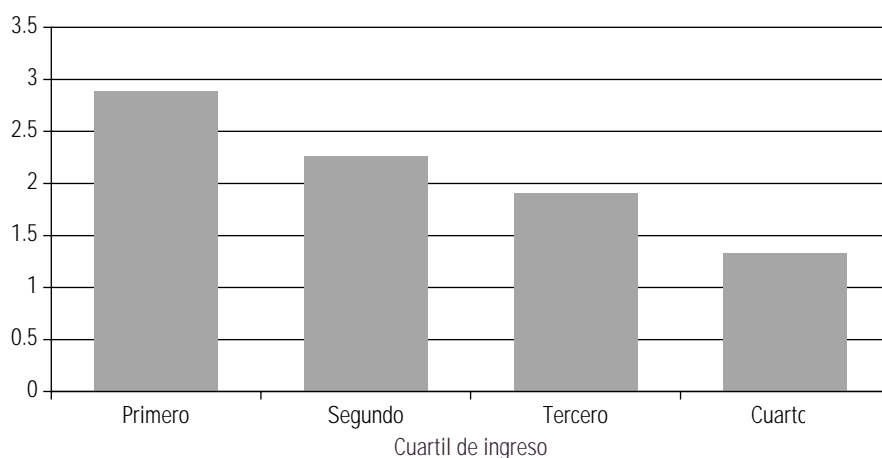
Entre los hogares de mayores recursos, cerca de 70% de la población adulta percibe ingresos, mientras que entre los más pobres sólo 40% accede a oportunidades de ingreso. Por otro lado, el ingreso de cada perceptor es casi 4 veces mayor en los hogares del cuartil más rico, en comparación con el de los hogares con menos recursos (y cuando se trata de mujeres que trabajan el contraste es mayor).

La anterior situación refleja una falta de instrumentos para promover y reforzar las oportunidades de ingreso incluso para personas con iguales capacidades, lo que se presenta sobre todo en el medio rural. Por ejemplo, los ingresos de un trabajador que ha concluido la secundaria en el medio urbano son 50% más altos que los que recibe un trabajador con este mismo nivel educativo en el medio rural. Lo anterior señala que el desarrollo de capacidades debe acompañarse de mecanismos que apoyen las oportunidades de trabajo e ingreso.

Con menos personas incorporadas a la fuerza laboral, con menores ingresos para quienes trabajan, y con un mayor número de personas en el hogar, especialmente niños pequeños, los recursos de que disponen los hogares del primer cuartil de ingre-

so se diluyen. Así, los índices de dependencia económica son más altos: hay casi tres personas que no trabajan por cada trabajador, lo que se compara con una persona económicamente dependiente por cada trabajador en los hogares del último cuartil de ingreso (gráfica 13).

Otros grupos de población que por sus características se encuentran en desventaja de oportunidades de ingreso son las poblaciones indígenas. En promedio, los perceptores de ingresos en los hogares indígenas reciben por su trabajo el equivalente a la mitad de los ingresos promedio a nivel nacional, como reflejo de diferencias ocupacionales, factores regionales y, en cierto grado, fenómenos culturales de discriminación.



Gráfica 13:  
**Índices de  
dependencia  
económica del  
hogar, según  
cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

### *Entre los hogares con menos recursos los adultos mayores tienen que seguir trabajando*

Un aspecto relevante de la inserción en actividades económicas es el acceso a los servicios de seguridad social. Esto significa mayores oportunidades de acceso a los servicios de salud y otras prestaciones, como son los sistemas de jubilación, los cuales son particularmente importantes entre las personas de edad avanzada.

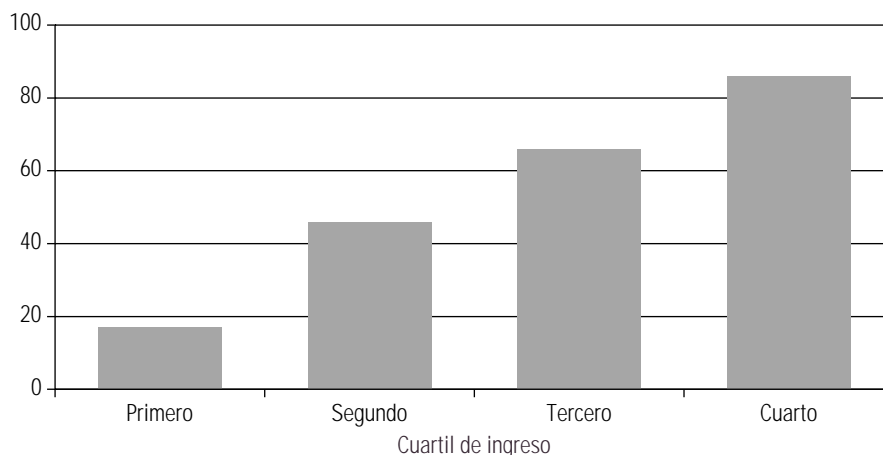
A nivel nacional, 63% de los hogares del medio urbano cuentan con seguridad social, mientras que en el medio rural sólo 24% de los hogares acceden a estos servicios. Asimismo, las diferencias entre los distintos grupos de población son muy contrastantes. Mientras que en los hogares de mayores ingresos, 87% cuenta con seguridad social, sólo 17% de los hogares con menores recursos tiene acceso a este tipo de servicios (gráfica 14).

Para las personas de edad avanzada, la seguridad social puede constituirse en el medio para su sostenimiento, si se considera que el deterioro de sus capacidades productivas puede dificultarles conseguir los satisfactores mínimos por sí mismos, sobre todo entre los más pobres que no lograron acumular bienes para facilitar su autosuficiencia durante la vejez.

En la actualidad, existen cerca de 800 mil hogares conformados sólo por personas mayores de 65 años. Una tercera parte de ellos habita en el medio rural y el resto en la áreas urbanas. Casi 40% de estos hogares se ubican en el primer cuartil de

Gráfica 14:  
**Porcentaje de hogares con acceso a seguridad social, según cuartiles de ingreso**

Fuente: Cálculos propios con base en la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000



ingreso; es decir, son hogares en los cuales las posibilidades de satisfacer sus necesidades puede ser muy reducida, por lo que dependen en muchas ocasiones del apoyo de sus familiares u otras personas.

En los hogares con mayores carencias, 3 de cada 10 personas mayores de 65 años trabajan, mientras que para los más ricos, esta proporción es sólo 22% lo hacen. Esto se vincula directamente con el hecho de que en los hogares con mayores recursos no sólo tienen menores ahorros, sino que además, aproximadamente la tercera parte de las personas que no trabajan tienen acceso a pensiones. En contraste, entre los hogares del primer cuartil de ingreso sólo 4% de quienes no trabajan reciben pensiones por jubilación y el ahorro acumulado es muy bajo o nulo.

Estas características conforman una vertiente de vulnerabilidad que acompaña a las personas con menores ingresos hacia el final de su ciclo de vida, en donde el desarrollo de sus capacidades y sus oportunidades de inserción en las esferas de bienestar es muy limitada. Las desigualdades que prevalecen hoy en el acceso a seguridad social deben atenderse en los próximos años, ya que será precisamente el grupo de población en edad avanzada el que crecerá a ritmos más acelerados.

### *Los mecanismos de crédito y ahorro no son accesibles a los hogares con menos recursos*

El acceso a mecanismos de ahorro y crédito es una de las principales vías para promover la movilidad social y el progreso económico de las personas y los hogares. La falta de acceso a sistemas de crédito entre las personas más pobres se basa fundamentalmente en su incapacidad para garantizar el pago de su deuda, producto de su precaria situación, tanto en términos de ingreso como de la informalidad de sus ocupaciones. Esto inhibe en gran medida las oportunidades de quienes tienen mayores carencias y reduce su capacidad para emprender actividades productivas.

Con la información disponible, se estima que aproximadamente 18% de los hogares del país tienen acceso a mecanismos de ahorro o crédito. Entre los hogares de mayores recursos, 24% reporta contar con este tipo de mecanismo de seguridad, en

tanto que en el caso de los hogares del primer cuartil de ingresos sólo 13% disponen de instrumentos de ahorro o crédito. La escasez de mecanismos de crédito inhibe las oportunidades de las personas para obtener beneficios de sus activos, en particular entre los más pobres.

En lo que se refiere al acceso al crédito, 4.3% de los hogares a nivel nacional reporta tenerlo, y la mayoría (6 de cada 10) de quienes sustentan un préstamo lo recibieron a través de su empleador u otras personas no consideradas como instituciones de crédito. Cuando se compara entre los cuatro grupos de hogares, la fuente de los créditos varía sustancialmente. Entre los hogares de menores recursos, 99% de los créditos provienen de empleadores u otras personas. En contraste, cuando se trata de los más ricos, la principal fuente de financiamiento son las instituciones financieras: 2 de cada 3 créditos se obtienen de bancos o casas comerciales. El porcentaje de hogares que tienen acceso a créditos es casi tres veces mayor en el cuartil de hogares de mayores ingresos (7.5%), en comparación con los hogares de menores recursos.

## ■ Cómo obtienen crédito las personas

En los hogares de menores ingresos:	En los hogares de mayores ingresos:
2.5% tienen acceso a crédito	7.5% tienen acceso a crédito
99% de los créditos provienen de sus empleadores u otras personas	36% de los créditos provienen de sus empleadores u otras personas
1% de los créditos provienen de instituciones financieras	63% de los créditos provienen de instituciones financieras

El perfil de quienes declaran tener acceso a mecanismos de crédito indica que, a nivel nacional, se trata de personas que en promedio tienen más de 10 años de escolaridad, aunque entre los hogares con menores ingresos la escolaridad promedio de quienes pueden acceder a créditos es inferior a la primaria terminada. Según su edad, 60% son personas mayores de 40 años y sólo una de cada diez personas son jóvenes menores de 30 años. Cabe señalar que 80% de quienes reportan contar con un crédito son hombres.

En el caso del ahorro, sólo 10% de los hogares de menores recursos reportaron participar en algún mecanismo de ahorro, en tanto que 21% de los hogares del cuartil de mayores ingresos dispone de este instrumento.

Las diferencias en el acceso al crédito ahonda la vulnerabilidad de las familias más pobres, toda vez que ante fluctuaciones en sus ingresos de un periodo a otro, deben afectar en la misma medida sus gastos en consumo y satisfactores. En contraste, las variaciones en el ingreso entre las familias con acceso a crédito, pueden *suavizarse* gracias a este recurso.

## ■ Una nueva visión para alcanzar capacidades, oportunidades, seguridad, patrimonio y equidad

Se han señalado diversas desigualdades en la posesión de activos generadores de ingresos y en las oportunidades para alcanzar mejores niveles de vida. Si bien las personas desean contar con la mayor disponibilidad posible de estos activos y mejores oportunidades, importantes grupos enfrentan diferentes restricciones para poder lograr el desarrollo de capacidades mínimas, seguridad y un patrimonio básico, así como contar con oportunidades de trabajo y de inversión productiva.

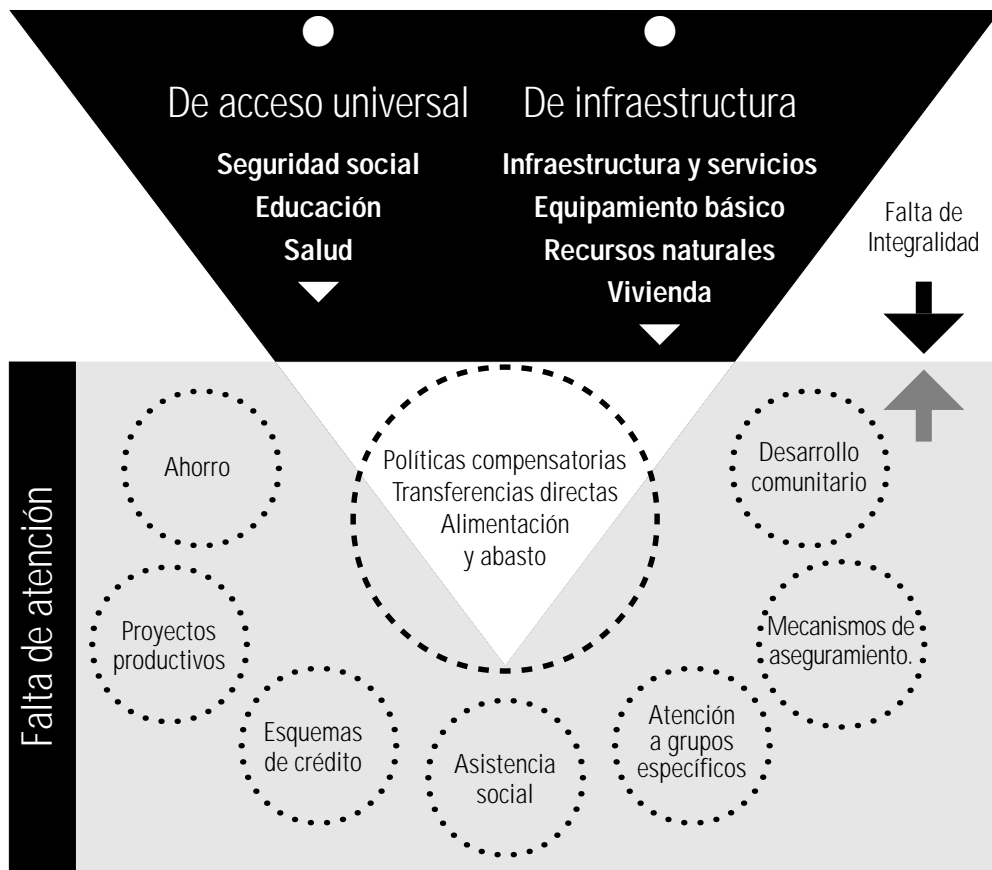
Estas restricciones se dan, entre otros factores, por falta de acceso a servicios de educación y salud, por limitaciones para que los hogares puedan invertir en el capital humano de sus integrantes, por ausencia de mecanismos de aseguramiento y ahorro para los hogares con pocos recursos, por limitado acceso a instrumentos de capacitación, crédito, asesoría técnica y comercialización para poner en marcha iniciativas productivas y poder acceder a empleos, por escasos apoyos en el caso de las mujeres para poder combinar actividades del hogar con actividades económicas, o por falta de mecanismos para poder contar con una vivienda digna. Si las políticas sociales se orientan a eliminar estas restricciones, se podrá generar un círculo virtuoso de acumulación de activos y generación de oportunidades que permitan a las personas alcanzar mejores niveles de vida por su propio esfuerzo.

Para ello, es necesario en primer lugar superar las debilidades de las políticas sociales. La existencia de una multiplicidad de programas enfocados a la atención parcial de ciertas necesidades de la población ha dado lugar a una visión fragmentada del desarrollo social y, en muchas ocasiones, una operación no coordinada, discrecional y con poca transparencia de los mismos.

Esto ha provocado la duplicación de esfuerzos. Algunos de los grupos sociales son atendidos por varios programas de diversas dependencias y por distintos órdenes de gobierno, pero otros sectores vulnerables que enfrentan diversos obstáculos para el desarrollo humano han quedado sin atención. Lo anterior provoca dispersión de los recursos, y al mismo tiempo no se logran mayores impactos en la superación de la pobreza.

Hasta ahora, se ha carecido de mecanismos que permitan determinar un orden de prioridad para la implementación de acciones, debido a la poca importancia dada a los aportes posibles de los procesos de evaluación y a una prácticamente nula información sobre el impacto de los programas o sobre la mejoría de la calidad de vida de los beneficiarios.

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



● *Vertientes tradicionales de las políticas sociales* (dejan a grandes sectores y áreas temáticas sin atención)

La orientación de integralidad de la política de desarrollo social y humano se propone en dos vías principales: un enfoque territorial, que se concreta en la estrategia de atención a microrregiones, y un enfoque complementario de atención específica a lo largo del curso de vida.

Históricamente, los desequilibrios en el desarrollo han ocasionado que la pobreza se concentre y agudice en determinadas regiones, dando con ello lugar a disparidades importantes en el territorio nacional. Alcanzar el desarrollo económico, social y humano del país exige el logro de programas acordes con las necesidades, características y vocaciones productivas de las unidades territoriales. En este sentido, el énfasis sobre un enfoque territorial en este Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 *Superación de la pobreza: una tarea Contigo*, implicará la confluencia de esfuerzos articulados, pero que contemplen acciones diferenciadas reconociendo los problemas particulares y concentrando los esfuerzos en torno a las prioridades regionales.

El enfoque territorial que se concreta en la estrategia de microrregiones, es prioritario y se aplicará bajo un esquema de integralidad, porque promoverá el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades. Será incluyente, porque alentará la participación de los diferentes actores de la sociedad civil. Será participativo, porque los agentes activos en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de los proyectos serán los mismos grupos de población. Será democrático, porque las acciones a realizar se decidirán en común acuerdo con las comunidades. Será corresponsable, porque todos los actores sociales asumirán compromisos concretos en el marco de un proyecto compartido.

La política social ofrecerá un enfoque que considere que en el curso de vida de las personas existen necesidades específicas en sus diferentes etapas que deben ser atendidas de manera articulada y proveyendo los encadenamientos apropiados para cada fase de la vida. Por lo tanto, se acompañará y apoyará a las personas y los hogares en condición de pobreza brindándoles herramientas, habilidades, destrezas y oportunidades necesarias, con el fin de que cada vez sean más capaces de proveerse por sí mismos de satisfactores básicos que permitan su desarrollo. Este es el punto de partida de la construcción de una red social integral.

Los esquemas de corresponsabilidad y planeación participativa serán el principio fundamental de las acciones de política social, con las que se busca fortalecer las capacidades comunitarias, familiares y personales y, consecuentemente, erradicar la dependencia.

La búsqueda de integralidad no es monopolio de una sola institución, ni de un solo sector. Concebirla así se traduciría por necesidad, en un esfuerzo parcial e insuficiente. En esta tarea debe propiciarse la convergencia de las acciones de las instituciones del gobierno federal, así como de los gobiernos estatales y municipales, lo que implica una coordinación más intensa y eficiente. También debe promoverse una eficaz coordinación y confluencia con iniciativas de las organizaciones de la sociedad, la academia y sector privado, que favorezcan una acción no sólo más amplia, sino que integre las experiencias acumuladas para apoyar las acciones para superar las complejas dimensiones de la pobreza.

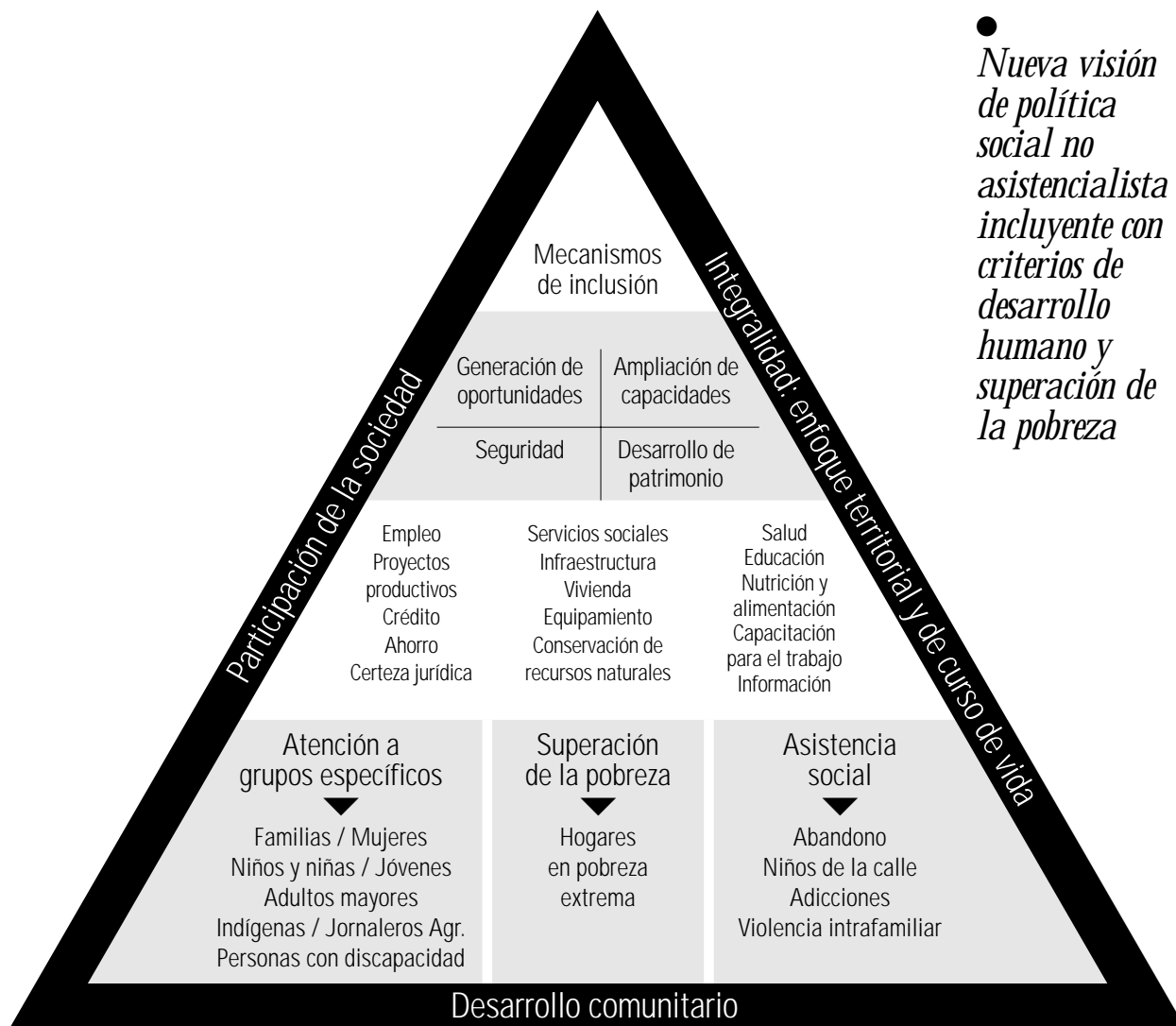
Fortalecer el tejido social tiene un significado concreto. Se trata de facilitar la articulación comunitaria que permita a la población desarrollar sus capacidades y contar con oportunidades. Lograr una verdadera participación social implica recuperar las relaciones de cooperación en las familias y comunidades, propiciar un intercambio de las experiencias de desarrollo existentes en la sociedad en su conjunto, y regenerar los lazos de confianza. Adicionalmente, la participación exige la combinación de un ambiente democrático y de la voluntad de participar, mediante mecanismos permanentes, relevantes y autónomos.

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

La evaluación es un instrumento promotor del cambio y la eficiencia en las políticas públicas. Es fundamental en la nueva visión de política social saber lo que sucede en la realidad con la aplicación de los programas, sus resultados e impactos. Esta práctica permitirá introducir procesos de mejora continua en los programas, corregir posibles desviaciones, crear nuevos programas y, al mismo tiempo, respaldar el ejercicio permanente de rendición de cuentas. Se trata de que todo dictamen y

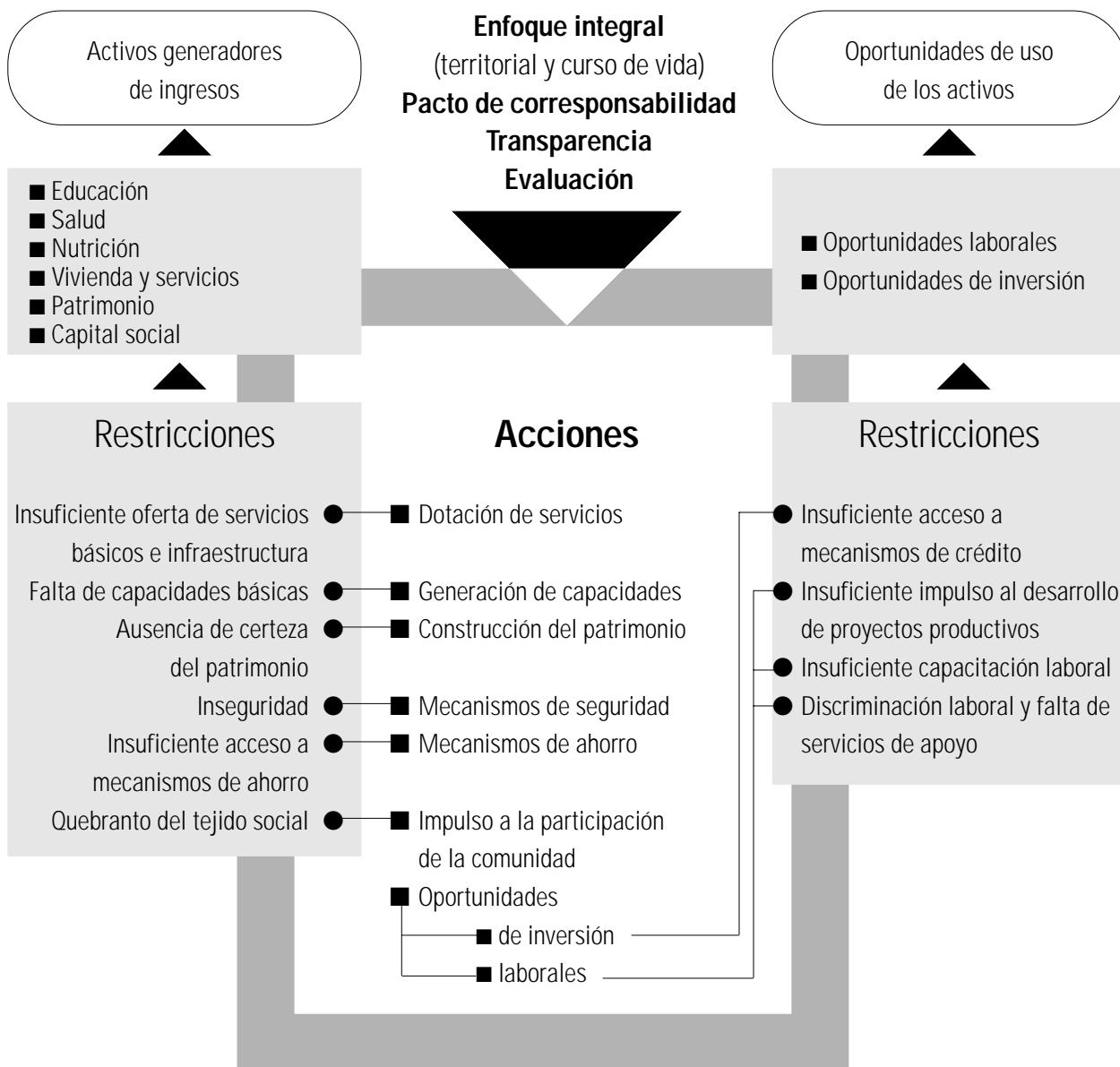


● *Nueva visión de política social no asistencialista e incluyente con criterios de desarrollo humano y superación de la pobreza*



modificación de las políticas y acciones de desarrollo social y humano tenga un sustento real en la evidencia.

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



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

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

Algunos de los instrumentos ya están en operación, aunque es necesario perfeccionarlos. Otros están ausentes y el objetivo del gobierno federal es ponerlos en marcha. Es importante también recalcar que las tareas de la política social implican la participación de muy diversas instancias del gobierno federal junto con la Secretaría de Desarrollo Social, así como de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad a través de diversas organizaciones. Todos forman parte de la nueva estrategia de política social.

Es indispensable corregir, actualizar y poner al día los programas de desarrollo de capacidades de las personas. Algunos tienen gran arraigo en la población, pero requieren ser potenciados en el fortalecimiento de sus componentes, así como impulsando la convergencia con iniciativas de generación de oportunidades, de seguridad, de ahorro y patrimonio. En el caso de los programas de apoyo alimentario existentes, se reforzará su orientación hacia un efectivo mejoramiento de la nutrición, y se promoverá un vínculo con acciones preventivas de salud e higiene fundamentales para lograr las sinergias que fortalezcan el estado nutricional de las personas.

La convergencia con las acciones de generación de oportunidades, de seguridad e impulso a la creación de patrimonio, representa una efectiva potenciación de los programas de desarrollo de capacidades básicas. Sin la articulación de ambas esferas no se puede alcanzar la superación de las causas de la pobreza. Adicionalmente, esta nueva visión requiere de una organización más sólida y participación de las comunidades, lo que implica dar mayor prioridad a las tareas de reforzamiento del tejido social.

En cuanto a la generación de oportunidades, éstas serán ampliadas y reforzadas con esquemas de crédito y financiamiento que favorecerán la reconversión productiva, la coinversión entre distintos órdenes de gobierno, así como con grupos y organizaciones de la sociedad y el sector privado. Se impulsarán proyectos productivos enmarcados en el enfoque microrregional que ofrezcan nuevas opciones de empleo en un entorno local.

Para ampliar las oportunidades de inversión, la propuesta es la creación de mercados de crédito eficientes para toda la población, pero especialmente, para la de menores recursos económicos. Es bien sabido que un mercado de crédito completo y competitivo es uno de los detonadores más poderosos de la movilidad social. Pero para la creación de mercados eficientes, no basta con la disposición de otorgar créditos. Es necesario contar con un marco regulatorio adecuado que provea de incentivos y seguridad para ahorrar, pero por otro lado, que también sea capaz de canalizar recursos financieros a actividades económicas de pequeña escala. Para lograr esto, es necesario introducir políticas para la construcción de patrimonio familiar, desarrollar mecanismos que otorguen información sobre la reputación de los sujetos de crédito, de manera que el costo mismo del crédito sea inferior y exista la posibilidad de ir creando una relación sólida de acceso al crédito cuando es más necesario, así como promocionar la creación de instituciones crediticias que impulsen mecanismos de crédito comunitario en donde los mismos miembros de la comunidad garanticen los préstamos.

Para promover la creación y fortalecimiento del patrimonio de los hogares, se proponen mecanismos que den certeza jurídica del patrimonio, así como acceso a instrumentos financieros que permitan contar con vivienda o mejoramiento de la misma y acceder al ahorro. Para ofrecer una mayor seguridad a los grupos más vulnerables,

se consideran acciones para que las personas cuenten con elementos básicos de identidad, además del desarrollo de esquemas de seguros de salud y vida a aquellos que carecen de estos instrumentos.

La condición de pobreza en los contextos urbanos adquiere características particulares que serán atendidas con esquemas flexibles e integrales de política social, para dar respuesta a las complejas expresiones de la pobreza humana y la indefensión ante los acelerados cambios en las formas de organización social de las ciudades.

El despliegue articulado de las acciones de política social debe seguir un principio de equidad de género, entre generaciones y para grupos sociales que enfrentan mayor vulnerabilidad. En especial, destacan en esta nueva visión los programas que promuevan igualdad de acceso para las mujeres a la capacitación laboral, a los servicios sociales de apoyo y a mecanismos de crédito y ahorro, para atender los efectos negativos potenciados de las inequidades de género en el contexto de la pobreza.

La creación de un entorno favorable para que las personas desplieguen su pleno potencial y tengan vidas productivas y creativas, de acuerdo a sus intereses y necesidades, es una tarea *Contigo*, en donde la participación de la sociedad, en especial de la población en condiciones de pobreza, es lo que más cuenta para abrir caminos de prosperidad en un pacto de corresponsabilidad.