



Resumen ejecutivo

México ha logrado un importante progreso en los últimos años en lo que respecta a garantizar mayores niveles de bienestar para su población infantil y adolescente. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad siguen afectando a este grupo de la población. De ahí que resulte fundamental reforzar el posicionamiento del tema de la infancia en el centro del debate político, como una oportunidad estratégica de desarrollo.

El propósito central de este documento es proveer información oportuna y confiable sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en México que se encuentran en situación de pobreza y, derivado de ello, enfrentan el incumplimiento de algunos de sus derechos. Bajo esa perspectiva se pretende asimismo que sea un insumo para la toma de decisiones de política pública orientadas a fortalecer los mecanismos de efectividad y exigibilidad de sus derechos.

La metodología de medición multidimensional de la pobreza existente en México constituye una herramienta innovadora y de gran valor para analizar y generar propuestas orientadas a su superación. Si bien dicha metodología no está diseñada exclusivamente para reflejar todas las aristas y complejidad del fenómeno de la pobreza infantil, es importante destacar que la perspectiva de derechos humanos en la que se sustenta permite una comprensión más pertinente que aquellas mediciones basadas exclusivamente en los recursos económicos de las familias.

Entre los principales hallazgos del estudio se encuentran los siguientes:

- * La pobreza infantil presenta características particulares ya que tiene una mayor probabilidad de volverse permanente: sus posibilidades de reversión son más limitadas y las potencialidades para su reproducción en el futuro son mayores. La pobreza en la infancia y la adolescencia genera daños, a veces irreversibles, lo que otorga un sentido de prioridad a su atención.
- * La población infantil y adolescente enfrenta mayores niveles de pobreza que el resto de la población mexicana. En 2008, 44.5 por ciento de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza; entre las niñas, niños y adolescentes este porcentaje era de 53.5 por ciento. En 2010, 46.2 por ciento de la población mexicana era pobre, mientras que 53.8 por ciento de la población de 0 a 17 años lo era.
- * A pesar de que la pobreza aumentó en la población en general, el número de niñas, niños y adolescentes pobres no aumentó. Entre 2008 y 2010, la población infantil y adolescente en pobreza pasó de 21.5 millones a 21.4 millones. Esto puede explicarse, por un lado, a que la disminución porcentual de las carencias sociales (sobre todo en el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social y el rezago educativo) fue mayor entre la población infantil que entre la población en general; y por el otro, a que el aumento en la carencia por ingresos fue menor en la población infantil que en la población total.

- * Entre 2008 y 2010, años en los que se presentó un panorama macroeconómico adverso, hubo un deterioro significativo de los niveles de ingreso de los hogares en México, especialmente en aquellos con integrantes menores de 18 años que de por sí ya se encontraban en mayor desventaja. La proporción de la población total con un ingreso insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias pasó de 49 por ciento a 52 por ciento; entre la población de 0 a 17 años este mismo porcentaje se incrementó de 58.1 por ciento a 61 por ciento.
- * A diferencia de lo que ocurrió en materia de ingresos, en el mismo período se observaron avances importantes en cuanto a la superación de las carencias sociales de la población infantil y adolescente. Las mejoras en esta población fueron mayores a las observadas en la población adulta. El porcentaje de la población 0 a 17 años con al menos una carencia social se redujo de 82.3 por ciento en 2008 (33.1 millones) a 76.3 por ciento en 2010 (30.3 millones): 3.2 millones de niñas, niños y adolescentes dejaron de tener al menos una carencia social entre 2008 y 2010 (aproximadamente 8 por ciento del total de esta población). Para la población total este indicador pasó de 77.5 por ciento en 2008 (85 millones de personas) a 74.9 por ciento en 2010 (84.3 millones de personas).
- * En el mismo periodo fue posible observar una mejora en cinco de los seis indicadores de carencia social, tanto para niñas, niños y adolescentes como para la población general. El porcentaje de la población total con carencia por acceso a los servicios de salud pasó de 40.8 a 31.8 por ciento; entre la población infantil y adolescente pasó de 41 a 29.8 por ciento. En el caso de la carencia por acceso a la seguridad social pasó de 65 a 60.7 entre la población total y de 73.9 a 64 por ciento entre niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, se observaron mejoras en los indicadores de carencia por rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos en la vivienda.
- * El único indicador de carencia social que presentó una tendencia desfavorable entre 2008 y 2010 fue el del acceso a la alimentación, afectando en una proporción ligeramente mayor a la población menor de 18 años, en comparación con la población en general. Entre la población total, la incidencia de esta carencia aumentó 3.2 por ciento, mientras que entre la población infantil y adolescente se incrementó en 3.8 por ciento.
- * A pesar de los avances registrados, en 2010 un alto porcentaje de la población infantil y adolescente tenía insatisfechos sus derechos sociales. En 2010, tres de cada cuatro niñas, niños o adolescentes mexicanos padecían alguna carencia social y uno de cada cuatro presentaba tres o más carencias sociales. Asimismo, 9.8 por ciento tenían carencia por rezago educativo; 29.8 por ciento carencia por acceso a los servicios de salud; 64 por ciento carencia por acceso a la seguridad social; 20.1 por ciento carencia por calidad y espacios de la vivienda; 19.8 por ciento carencia por servicios básicos en la vivienda, y 29.5 por ciento carencia por acceso a la alimentación.
- * El análisis de la pobreza en la infancia y la adolescencia permite apreciar la coexistencia de diversas dimensiones de desigualdad que afectan el cumplimiento de sus derechos. La probabilidad de que una niña, un niño o un adolescente sea pobre no presenta diferencias por sexo, pero es relativamente mayor para los grupos de menor edad (55.5 por ciento de las niñas y los niños de 0 a 5 años de edad se encuentran en pobreza), para la niñez indígena, para los niños que viven en hogares ampliados, de mayor tamaño, con una tasa de dependencia más alta, donde el jefe(a) de hogar es menos educado o de menor edad y donde hay menos personas que participan en el mercado de trabajo. En los hogares de baja dependencia demográfica, la incidencia de la pobreza en la población infantil y adolescente era de 45.3 por ciento, mientras que en los hogares con una tasa alta de dependencia demográfica el valor de este indicador era de poco menos de 60 por ciento. Por otra parte, 75.1 por ciento de los niños que viven en un hogar cuyo jefe o jefa no tiene escolaridad o sólo cuenta con primaria incompleta se encontraba en situación de pobreza; pero cuando el jefe de

hogar estudió secundaria o más, este porcentaje era de menos de la mitad: 37.2 por ciento. Los hogares con jefes o jefas más jóvenes, menores de 29 años, también presentaron una incidencia de pobreza superior a aquellos encabezados por personas de edad intermedia, de manera que mientras 49.3 por ciento de los hogares con jefaturas entre 40 y 49 años se encontraban en pobreza, 59.2 por ciento de los menores de 29 años la padecían.

- * Mención especial merecen las disparidades que se registran entre la población indígena y la población en general. En este caso, también se observa una mayor incidencia de pobreza en la población menor de 18 años. Entre la población de 0 a 17 años integrante de un hogar donde alguien habla una lengua indígena la incidencia de pobreza es mayor de 76 por ciento, mientras que para dicho sector de la población en general (es decir, indígenas y no indígenas) dicha incidencia era de 53.3 por ciento, es decir, más de veinte puntos porcentuales menos. Además, más de 90 por ciento de las niñas, niños y adolescentes indígenas presentaba una o más carencias sociales.
- * Las desigualdades que existen entre las zonas rurales y urbanas y entre regiones del país se reflejan también en el análisis de la pobreza entre la infancia y la adolescencia. Mientras que 4.6 por ciento de la población de 0 a 17 años que vivía en las ciudades de más de 100 mil habitantes se encontraba en situación de pobreza extrema en 2010, entre la población de las localidades de menos de 2,500 habitantes este porcentaje se quintuplicaba, llegando a 26.6 por ciento. Por otra parte, mientras en el norte del país la incidencia de la pobreza entre niñas, niños y adolescentes era de 39.1 por ciento, en las entidades del sur y el sureste del país este indicador era de 69.3 por ciento: una diferencia de poco más de 30 puntos porcentuales. Por otra parte, en los municipios de muy baja marginación 5.1 por ciento de la población infantil y adolescente se encontraba en situación de pobreza extrema, pero en aquellos municipios con muy alto grado de marginación este porcentaje era diez veces superior, 50.8 por ciento.
- * A pesar de las disparidades entre las distintas regiones y zonas geográficas, en ciertos indicadores las brechas han disminuido. En las localidades con menos de 2,500 habitantes la incidencia de la carencia por rezago educativo y acceso a los servicios de salud era de 12.9 y 30 por ciento en 2010, respectivamente; en tanto que en las localidades con 100 mil habitantes o más, estos porcentajes eran de 8 y 30.4 por ciento en ese mismo año.
- * En la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México se describen los indicadores complementarios que para cada uno de los derechos sociales el CONEVAL reportará, en la medida en que se disponga de información. Ésto tiene como objetivo brindar un diagnóstico más amplio tanto de la pobreza como del desarrollo social en México.

A continuación, algunas recomendaciones que vale la pena destacar:

El análisis sobre la pobreza infantil demuestra que la población que la padece no es un grupo compacto ni homogéneo, por lo que comprender mejor su heterogeneidad e incluso las disparidades dentro de la propia población infantil y adolescente en situación de pobreza, brinda una base para plantear alternativas que permitan dirigir de manera más eficaz las acciones de política pública para superarla.

En ese sentido, dado que en México tres de cada cuatro niñas, niños o adolescentes presenta al menos una carencia en el ejercicio de sus derechos, es necesario reforzar una adecuada combinación de políticas universales, que garanticen el acceso a los servicios básicos de educación, salud o seguridad social y de políticas focalizadas que atiendan las necesidades de la población en mayor desventaja, las cuales estén orientadas a contrarrestar las brechas específicas identificadas entre los distintos grupos económicos y sociales. Dicha combinación es clave para contribuir de manera efectiva a evitar la transmisión de la pobreza, la perpetuación

de las desigualdades de generación en generación y favorecer el ejercicio universal de los derechos humanos.

Esta recomendación se vincula con la conveniencia de priorizar la inversión en la niñez y la adolescencia en forma progresiva y continua, y que dicha inversión mantenga la oportunidad y nivel adecuado para cada etapa del ciclo de vida.

Con base en lo anterior, a continuación se proponen algunas líneas de acción enfocadas a la reducción de la pobreza en la infancia y la adolescencia:

- * Protección directa de la población infantil y adolescente para evitar que los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza actúen sobre las nuevas generaciones. Una atención oportuna de las carencias existentes en materia de salud, alimentación y educación pueden ser poderosas herramientas para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.
- * Los altos niveles de carencia por seguridad social en la población en general, así como en la infantil y adolescente, llaman la atención sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos y estrategias para garantizar que las familias puedan acceder y participar en mejores condiciones en el mercado de trabajo, ya que su acceso a la seguridad social genera condiciones de protección ante eventualidades fuera de su control, además de que estos mecanismos facilitarían una cobertura más integral de los servicios de salud. Un desafío de particular relevancia en este sentido es la alta segmentación que presenta el mercado laboral y la magnitud de la carencia en el acceso a la seguridad social que se enfrenta en las localidades rurales, que representa casi el doble de la existente en las localidades urbanas.
- * Las disparidades existentes entre las distintas regiones y zonas geográficas indican la necesidad de aplicar con mayor énfasis políticas que respondan a sus características particulares. Mientras en el norte del país se pueden establecer medidas directas que profundicen el cumplimiento de derechos de los niños, en el sur se requieren políticas mucho más integrales que, además de contribuir al pleno ejercicio de sus derechos sociales, prevean apoyos para que los hogares en los que habitan tengan un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. No obstante, independientemente de las intervenciones de política social para atenuar las desigualdades regionales, es poco probable que éstas disminuyan si no van acompañadas de una visión de política económica que potencie las distintas vocaciones productivas y priorice un desarrollo regional más equilibrado.
- * Dado que la pobreza es más elevada entre los hogares encabezados por personas jóvenes, las políticas laborales deben incorporar en su diseño el impulso a fuentes de trabajo para los jóvenes que les permitan obtener ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus hogares y para acceder a prestaciones contempladas en la seguridad social.
- * Dentro de la población menor de 18 años en situación de pobreza el subgrupo de edad entre 0 y 5 años presenta la situación de mayor desventaja relativa, lo que sugiere reforzar la articulación e impacto de las políticas de educación, protección, salud y nutrición orientadas a la primera infancia. Además, es importante considerar que la mayor proporción de personas menores de 18 años consideradas vulnerables por carencias sociales se encuentra entre los 12 y 18 años, lo que los convierte en un foco prioritario de atención para las políticas públicas en términos de sus oportunidades educativas y de empleo futuras. Esto representa un elemento decisivo para contrarrestar la transmisión intergeneracional de la pobreza, especialmente cuando, como lo muestran los datos, sólo dos de cada cinco adolescentes en pobreza extrema continúan su educación más allá de la secundaria.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar que las limitaciones de la capacidad de agencia existentes en la infancia representan desafíos específicos para la superación de la pobreza y el



© UNICEF / FRIDA HARTZ

avance en el cumplimiento de derechos en este sector de la población, por lo que los esfuerzos del Estado y la sociedad para generar oportunidades de empoderamiento en niñas, niños y adolescentes, de manera que su opinión sea expresada y tomada en cuenta, debe formar parte del diseño de las políticas públicas respectivas.

En resumen, la generación de estrategias que promuevan el pleno ejercicio de los distintos derechos sociales puede convertirse en una palanca del desarrollo económico y social. Además de las estrategias de superación de la pobreza propiamente dichas, la inversión para mejorar la calidad de la educación, el acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación, la erradicación del trabajo infantil, entre otros, son elementos clave para incrementar la competitividad y ampliar las oportunidades para que niñas, niños y adolescentes ejerzan plenamente sus derechos, contribuyendo así a la construcción de un México más próspero y equitativo.