

Contexto territorial y comunitario

4

Definir políticas públicas efectivas para reducir la pobreza implica no sólo identificar qué características de los individuos y sus hogares se asocian con un mayor riesgo de experimentar situaciones de pobreza, sino también especificar en qué contextos existen mayores restricciones para su superación. En este sentido, la definición de pobreza adoptada en México incorpora un tercer eje analítico relacionado con la manera en que las características de las comunidades y el territorio pueden potenciar o ralentizar las estrategias de alivio a la pobreza. En específico, la definición de pobreza adopta distintas medidas de cohesión social vinculadas con la desigualdad y la polarización social. No obstante, con el propósito de contextualizar el análisis, en esta sección se expone cómo la incidencia de la pobreza en la población infantil y adolescente varía en las entidades, los municipios y localidades del país. Posteriormente, se presenta cómo las medidas de pobreza cambian en entornos con mayor o menor grado de cohesión social.

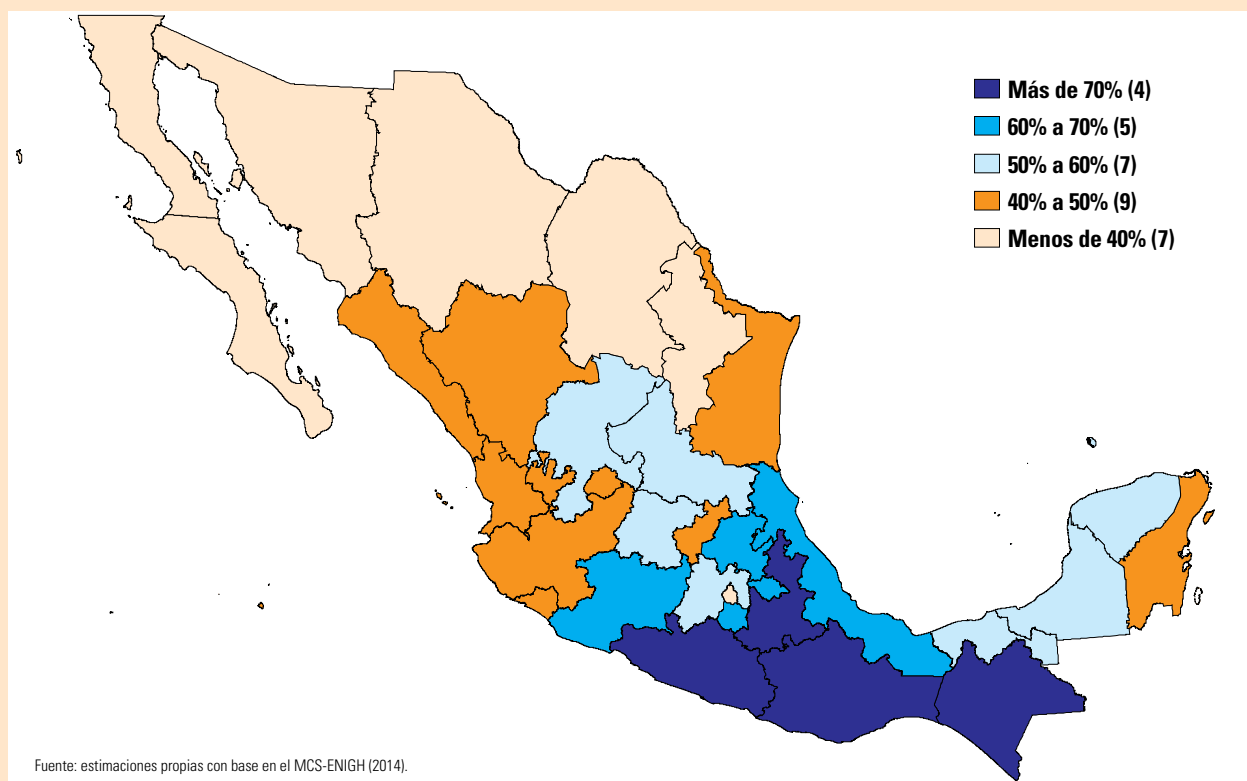
4.1 Diferencias por entidad federativa

En los mapas 1 y 2, se presenta la distribución de los niveles de pobreza en las entidades federativas, tanto en términos del porcentaje de la población infantil y adolescente en situación de pobreza, como en el número total de niños, niñas y adolescentes que la sufrían en 2014. Asimismo, en las gráficas 5 y 6 se presenta la incidencia y el número de personas correspondiente a cada entidad.

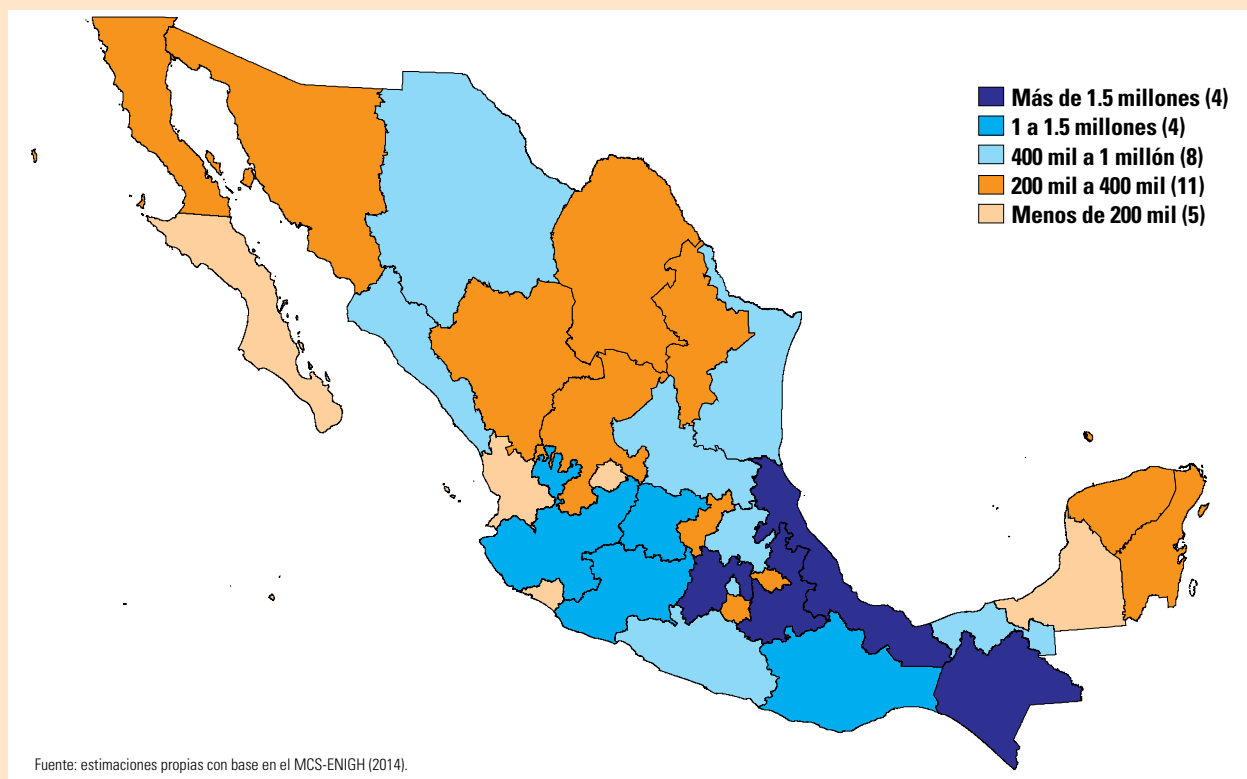
La distribución geográfica de la pobreza infantil en 2014, como se muestra en el mapa 1 y en la gráfica 5, ilustra la persistencia de dos patrones identificados en reportes anteriores. En primer lugar, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Puebla son los estados con mayor porcentaje de población infantil y adolescente en pobreza, con incidencias superiores a 70 por ciento en todos los casos. Chiapas es la entidad con mayor incidencia, con 82.3 por ciento de la población infantil en pobreza (1.72 millones de personas). En segundo lugar, las entidades que concentran mayor número de personas menores 18 años en pobreza incluyen, además, algunas entidades densamente pobladas del centro y occidente. En cada una de esas entidades (Estado de México, Chiapas, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca y Jalisco), hay más de un millón de personas de 0 a 17 años en situación de pobreza, de manera que dichas entidades concentran 57.6 por ciento de toda la población infantil y adolescente en pobreza del país. El Estado de México es la entidad con mayor número de menores de 18 años en situación de pobreza, con 3.1 millones (59 por ciento de su población en este grupo de edad).

En 2014, las entidades del norte del país y la Ciudad de México presentaron los menores porcentajes de población de 0 a 17 años en pobreza. Nuevo León fue la

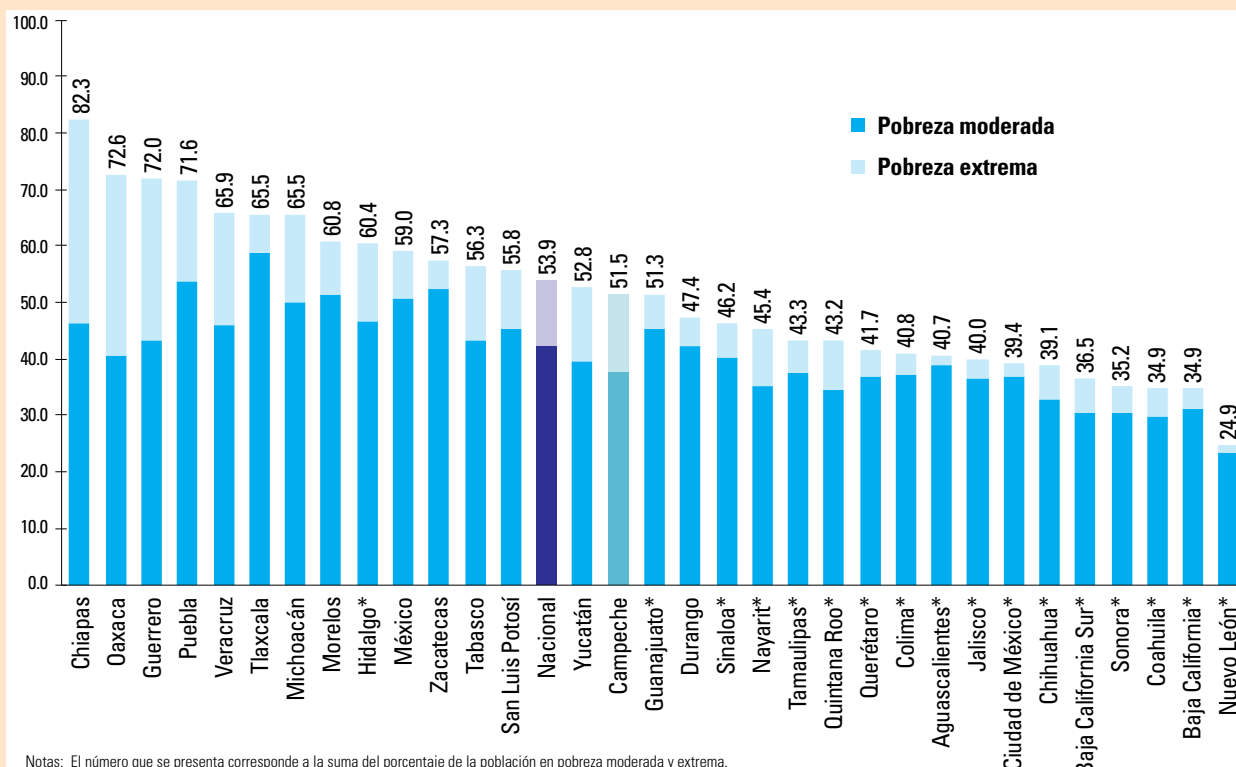
MAPA 1. Distribución geográfica del porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza según entidad federativa. México, 2014



MAPA 2. Distribución geográfica del número de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza según entidad federativa. México, 2014

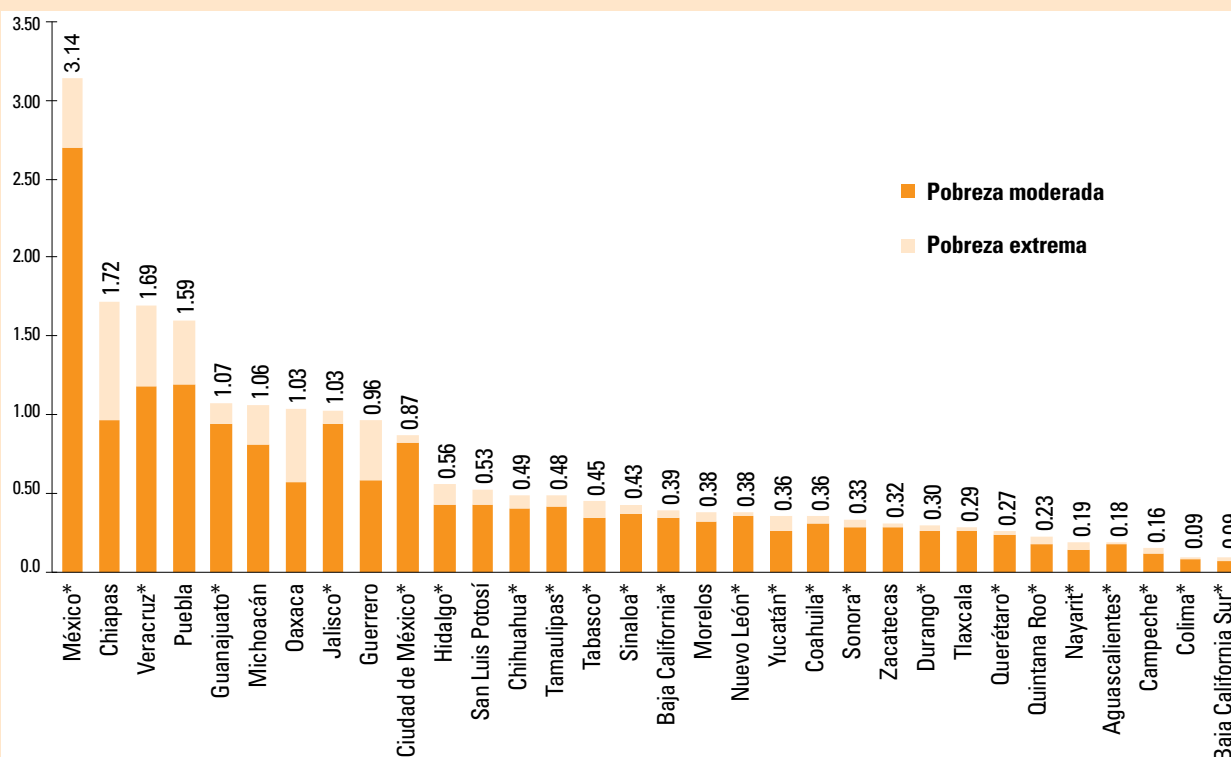


GRÁFICA 5. Porcentaje de la población de 0 a 17 años en situación de pobreza y pobreza extrema, según entidad de residencia. México, 2014



Notas: El número que se presenta corresponde a la suma del porcentaje de la población en pobreza moderada y extrema.
 *Entidades donde el coeficiente de variación de la estimación de pobreza extrema es mayor a 15.
 Fuente: estimaciones propias con base en el MCS-ENIGH (2014).

GRÁFICA 6. Número de personas de 0 a 17 años en situación de pobreza y pobreza extrema, según entidad federativa. México, 2014 (millones de personas)



Notas: El número que se presenta corresponde a la suma del número de personas en pobreza moderada y extrema, en millones.
 Se indican con asterisco las entidades para las que el coeficiente de variación de la estimación de pobreza extrema es mayor a 15.
 Fuente: estimaciones propias con base en el MCS-ENIGH (2014).

entidad con menor incidencia de pobreza infantil y adolescente, con 24.9 por ciento. Le seguían los estados de Baja California (34.9 por ciento), Coahuila (34.9 por ciento), Sonora (35.2 por ciento), Baja California Sur (36.5 por ciento), Chihuahua (39.1 por ciento) y la Ciudad de México (39.4 por ciento). En las demás entidades federativas, la incidencia de pobreza en menores de 18 años fue mayor a 40 por ciento.

Por el contrario, las entidades con los niveles de pobreza más altos se encuentran, en su mayoría, en la región sur-sureste. Considerando este patrón, en la tabla 6 se divide a las entidades en cuatro regiones de acuerdo con su posición geográfica, y se presentan los indicadores de pobreza y carencias sociales de la población de 0 a 17 años.

La información de la tabla 6 confirma que los estados del norte contaban con los menores niveles de pobreza y privación, así como la mayor proporción de población infantil y adolescente no pobre. En los estados del sur-sureste, en cambio, el porcentaje de la población infantil en pobreza y pobreza extrema era casi el doble del observado en las entidades del norte, patrón que se repite en el caso de la carencia por calidad y espacios de la vivienda, la carencia por acceso a servicios básicos de la vivienda, la población con tres o más carencias sociales y la población con ingreso inferior a la LBM. Las entidades del centro y centro-occidente son un caso intermedio, ya que exhiben valores muy similares entre sí en casi todos los indicadores (excepto la población con ingreso inferior a la LB, en pobreza y en pobreza moderada).

TABLA 6. Pobreza y carencias sociales de la población de 0 a 17 años, según región de residencia. México, 2014 (porcentajes)

Indicador	Región ¹			
	Norte	Centro-occidente	Centro	Sur-sureste
Pobreza				
Pobreza	37.0	50.4	54.1	68.5
Pobreza moderada	32.4	43.0	46.8	45.3
Pobreza extrema	4.6	7.4	7.3	23.2
Vulnerable por carencias sociales	23.5	22.4	19.2	18.2
Vulnerable por ingresos	11.8	9.2	9.7	4.5
No pobre y no vulnerable	27.7	17.9	16.9	8.7
Carencias sociales				
Rezago educativo	7.6	7.5	7.1	9.3
Acceso a los servicios de salud	14.3	15.5	17.1	17.5
Acceso a la seguridad social	44.1	61.0	62.3	77.5
Calidad y espacios de la vivienda	10.5	12.4	12.8	27.6
Servicios básicos de la vivienda	10.8	16.7	14.8	49.4
Acceso a la alimentación	24.1	26.6	24.6	33.4
Espacios analíticos				
Con 1 o más carencias	60.5	72.8	73.4	86.8
Con 3 o más carencias	12.4	17.7	16.4	39.7
Ingreso menor a la LBE	48.8	59.6	63.9	73.1
Ingreso menor a la LBM	15.8	20.9	22.6	39.8

¹ La región norte comprende las entidades de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. La región centro-occidente está conformada por las entidades de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. Se considera centro a la región que comprende las entidades de Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Querétaro y Tlaxcala. La región sur-sureste abarca las entidades de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
Fuente: elaboración propia a partir de información del MCS-ENIGH (2014).

4.2 Grado de marginación municipal

Si bien la información estatal y regional permite identificar patrones relevantes para diseñar políticas de gran alcance, existe gran heterogeneidad en cada entidad federativa,¹⁸ e incluso en cada municipio. Con el propósito de ilustrar cómo las diferencias en el grado de marginación de los municipios se asocian a las experiencias de pobreza de niños, niñas y adolescentes, en la tabla 7 se muestra la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad de la población de 0 a 17 años según el grado de marginación del municipio de residencia.¹⁹

Niñas, niños y adolescentes en municipios de muy alta marginación (MAM) presentaron niveles de pobreza y vulnerabilidad sólo comparables a los observados en la población de 0 a 17 años HLI (ver tabla 4). De hecho, al analizar las diferencias en las incidencias de pobreza y carencias sociales de la población infantil y adolescente, en la mayoría de los indicadores no es posible descartar que estos dos grupos tengan los mismos niveles de carencia, con excepción de las carencias por rezago educativo y acceso a la alimentación, las cuales tienen una incidencia mayor en la población HLI.²⁰ 9 de cada 10 personas de 0 a 17 años en municipios MAM se encontraban en situación de pobreza, y 1 de cada 2 en pobreza extrema. Además, prácticamente toda la población en municipios MAM tenía al menos una carencia social, y 7 de cada 10, 3 o más carencias.

TABLA 7. Pobreza y carencias sociales de la población de 0 a 17 años, según el grado de marginación municipal. México, 2014 (porcentajes)

Indicadores	Grado de marginación municipal				
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Pobreza					
Pobreza	89.4	78.1	68.5	56.4	40.5
Pobreza moderada	36.9	52.3	53.0	48.1	36.0
Pobreza extrema	52.5	25.8	15.5	8.3	4.5
Vulnerable por carencias sociales	9.1	18.3	22.0	22.1	21.2
Vulnerable por ingresos	0.5*	1.3*	3.7	8.1	12.3
No pobre y no vulnerable	1.0*	2.2*	5.8	13.3	26.0
Carencias sociales					
Rezago educativo	12.6	10.7	8.4	6.8	7.3
Acceso a los servicios de salud	17.5	16.6	15.6	15.5	16.5
Acceso a la seguridad social	96.8	92.2	81.9	65.5	46.8
Calidad y espacios de la vivienda	48.6	27.7	21.8	15.9	10.0
Servicios básicos de la vivienda	85.4	66.6	44.3	19.7	6.6
Acceso a la alimentación	43.8	34.0	31.8	29.7	22.8
Espacios analíticos					
Con 1 o más carencias	98.5	96.4	90.5	78.5	61.7
Con 3 o más carencias	68.6	46.7	33.3	19.7	11.5
Ingreso menor a la LBE	89.9	79.5	72.2	64.5	52.8
Ingreso menor a la LBM	69.9	46.5	32.9	26.0	15.7

Nota: Se presentan con asterisco las estimaciones cuyo coeficiente de variación es mayor a 15.
Fuente: elaboración propia a partir de información del MCS-ENIGH (2014) y CONAPO (2011).

18 Por ejemplo, consultar la información en el ámbito municipal publicada por el CONEVAL (<http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>).

19 El grado de marginación es una variable que permite considerar diferentes características de la población que habita un mismo municipio (como la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas o la percepción de ingresos monetarios insuficientes) y compararla con las existentes en el resto de los municipios del país (CONAPO, 2011). La información más reciente disponible de este índice corresponde a 2010, por lo que pueden haberse presentado variaciones en el grado de marginación de los municipios desde entonces. Por ello, se sugiere utilizar esta información con cautela.

20 48.9 por ciento de la población de 0 a 17 años en municipios de muy alta marginación es hablante de lengua indígena, mientras que en municipios de alta marginación este porcentaje asciende a 17.7 por ciento y, en el resto de los municipios, es inferior a 5 por ciento.

Al comparar la brecha entre los municipios según su grado de marginación, destaca que las diferencias en el porcentaje de la población de 0 a 17 años con carencia por rezago educativo y por acceso a los servicios de salud son marcadamente menores que las existentes en los otros indicadores de carencia. En particular, al analizar la brecha entre los municipios de MAM y los de muy baja marginación, las diferencias en estos indicadores (5.3 y 1.0 puntos porcentuales, respectivamente) son significativamente menores a las observadas en otras carencias. En el caso del acceso a la seguridad social, 96.8 por ciento de niños, niñas y adolescentes en municipios de MAM presentaban carencia en 2014, mientras que en los de muy baja marginación este porcentaje era de 46.8 por ciento (una brecha de 50 puntos porcentuales). En la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda, 85.4 por ciento de la población de 0 a 17 años en municipios de MAM era carente, frente a 6.6 por ciento en los municipios de muy baja marginación (una brecha de 78.8 puntos porcentuales). Tal como se observó en el caso de la población HLI, identificar y atender las causas de las diferencias entre municipios con diferente grado de marginación sería particularmente relevante para el diseño de políticas públicas.

4.3 Tamaño de la localidad

El tamaño de la localidad desempeña también un papel importante como determinante de la pobreza infantil, pues el costo de proveer servicios públicos depende en gran medida del volumen de la población, así como de la lejanía y facilidad de acceso a las comunidades que los requieren. En el caso de las localidades de menor tamaño en áreas de difícil acceso, crear la infraestructura necesaria puede implicar altos costos; por lo tanto, la provisión de servicios públicos suele ser paulatina o prorrogada si se consideran las restricciones presupuestales. La gráfica 7 muestra el porcentaje de la población infantil con carencia en cada uno de los derechos sociales en 2014, tanto en localidades de más de 100 mil habitantes (grandes áreas urbanas), como en las localidades de menos de 2,500 habitantes (localidades rurales).²¹

Como es posible advertir en la gráfica 7, en 2014 los niveles de carencia de la población de 0 a 17 años en localidades rurales eran mayores a los observados en las localidades de más 100 mil habitantes en todas las dimensiones, excepto en el acceso a los servicios de salud. En esta última carencia, la incidencia en localidades de más de 100 mil habitantes era dos puntos porcentuales mayor que la observada en localidades de menos de 2,500 habitantes (diferencia estadísticamente significativa)²².

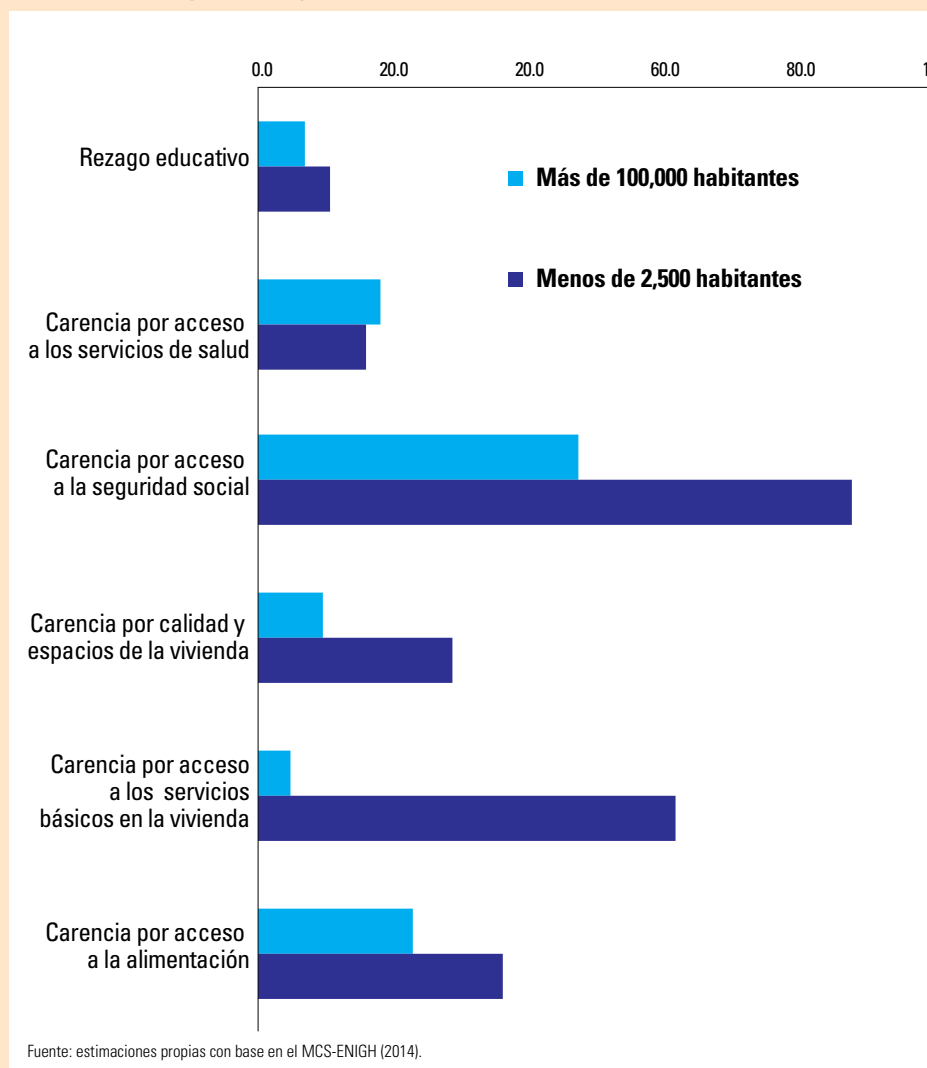
Como se constató en la presentación de los resultados de la población HLI y los municipios de MAM, la reducción de las brechas en grupos de la población que tradicionalmente han estado expuestos a mayores condiciones de desventaja crea múltiples interrogantes: ¿la reducción de la brecha es producto de la introducción o continuación de alguna política pública o por factores ajenos a la intervención gubernamental? ¿Qué factores o, en su caso, qué elementos de políticas públicas pueden ser reproducibles o aplicables en otros contextos? ¿La calidad de los servicios en estas localidades es similar al de otras áreas, o bien el aumento de la cobertura no ha sido acompañado de esfuerzos para mejorar la calidad o al menos proporcionar servicios con una calidad homogénea en todo el país? ¿Cuál ha sido el efecto de la reducción de las carencias en las condiciones de vida de estas poblaciones?

Las intervenciones emprendidas por el gobierno mexicano para reducir las carencias a las que se enfrentan las poblaciones con mayores desventajas, como la población indígena, los municipios de MAM o las localidades rurales, han tenido enfoques y alcances distintos en las últimas dos décadas. Sin embargo, estudios anteriores

²¹ En la tabla A3.1 del anexo, se presenta el valor de los distintos indicadores de pobreza y carencias sociales, según el tamaño de la localidad.

²² En el anexo estadístico se presenta la estimación de todos los indicadores y tamaños de localidad, con sus correspondientes errores estándar.

GRÁFICA 7. Incidencia de las carencias sociales de la población de 0 a 17 años en localidades de más de 100 mil y menos de 2,500 habitantes. México, 2014 (porcentajes)



han señalado los posibles efectos que programas de gran alcance como Progres/ Oportunidades/Prospera, el Seguro Popular, la Estrategia 100x100 o la Cruzada Nacional Contra el Hambre han tenido en la disminución de algunas de las principales carencias de estas poblaciones (Sedesol, 2008; CONEVAL, 2013; CONEVAL, 2015c). Por ejemplo, en una reciente publicación del CONEVAL, se sugiere que una serie de intervenciones realizadas por el gobierno mexicano en municipios con altos niveles de pobreza y marginación redundaron en importantes reducciones en los niveles de carencia entre 2013 y 2014, y en 2015 (CONEVAL, 2015c).

Sin embargo, la expansión de estos programas también ha creado dudas sobre su capacidad para proveer servicios de calidad adecuada a toda la población, por lo que ya no sólo se trataría de un problema de acceso, sino también de calidad de los servicios a los que accede la población en las áreas rurales o marginadas (Escobar y González, 2012; CONEVAL, 2013; CONEVAL, 2015d). Si no se superan las barreras persistentes para cerrar también las brechas de calidad, no será posible obtener resultados sostenibles en el largo plazo y disminuir efectivamente la desigualdad y exclusión que afecta a las poblaciones con mayores desventajas, como la población indígena o en localidades rurales.



Por ejemplo, el informe de la Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2014-2015 del Seguro Popular señala que, a 11 años de su creación, éste ha cumplido su objetivo principal al garantizar el acceso a servicios de salud a través de una cobertura universal voluntaria y al reducir el gasto de bolsillo en salud, pero reconoce que el programa deberá generar incentivos para mantener su afiliación, garantizar el acceso efectivo y de calidad a los servicios de salud, a través de una red de prestadores debidamente acreditados, y diseñar nuevos indicadores de gestión y servicios que permitan medir la satisfacción de los usuarios y la calidad de los servicios otorgados (CONEVAL, 2015b).

4.4 Cohesión social

La tabla 8 presenta la incidencia de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad de la población de 0 a 17 años según el nivel de desigualdad económica o la polarización social, considerados en el tercer eje analítico de la medición de pobreza (CONEVAL, 2009a). Un primer elemento que debe destacarse es que la incidencia de los distintos indicadores de pobreza y carencias sociales de la población infantil y adolescente en entidades con alta desigualdad²³ es mayor a la observada en entidades con un nivel de desigualdad menor al nacional.²⁴ El resultado anterior puede explicarse al considerar que entre las entidades con alto nivel de desigualdad (Chiapas, Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Zacatecas) se encontraban tres de las cinco entidades con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema entre la población de 0 a 17 años (Chiapas, Oaxaca y Puebla). En particular, en las entidades con alta desigualdad económica, la incidencia de pobreza en la población de 0 a 17 años era 13.4 puntos porcentuales mayor que en las entidades de baja desigualdad. De igual forma, la brecha entre las entidades de alta y baja desigualdad en el por-

²³ Se considera entidades con alta desigualdad a aquellas donde el coeficiente de Gini del ingreso corriente total per cápita es igual o mayor al valor correspondiente en el ámbito nacional, que en 2014 equivalía a 0.5033. Análogamente, se considera entidades con baja desigualdad a aquellas con un índice de Gini inferior al valor nacional (CONEVAL, 2009a).

²⁴ Con excepción de la carencia por acceso a la alimentación, que es 0.6 puntos porcentuales mayor en las entidades con baja desigualdad, aunque esta diferencia no es estadísticamente distinta de 0.

TABLA 8. Pobreza y carencias sociales de la población de 0 a 17 años, según nivel de desigualdad económica y grado de polarización social de la entidad de residencia. México, 2014 (porcentajes)

Indicador	Población de 0 a 17 años					
	Total	Desigualdad económica		Polarización social ¹		
		Baja desigualdad ²	Alta desigualdad ³	Polarizadas ⁴	Sin polo ⁵	Polo de baja marginación ⁶
Pobreza						
Pobreza	53.9	50.5	63.8	72.0	64.5	44.7
Pobreza moderada	42.4	41.5	45.0	43.4	46.3	39.3
Pobreza extrema	11.5	9.0	18.9	28.6	18.2	5.4
Vulnerable por carencias sociales	20.6	21.8	17.1	21.0	18.9	21.8
Vulnerable por ingresos	8.5	9.4	5.9	2.3*	5.9	10.9
No pobre y no vulnerable	17.0	18.4	13.2	4.7	10.7	22.6
Carencias sociales						
Rezago educativo	8.0	7.9	8.1	7.0	9.0	7.3
Acceso a los servicios de salud	16.2	15.7	17.8	15.7	16.9	15.8
Acceso a la seguridad social	62.6	59.0	73.2	85.9	73.9	52.5
Calidad y espacios de la vivienda	16.7	14.9	21.8	39.5	21.5	11.6
Servicios básicos de la vivienda	24.8	20.6	37.0	63.2	39.0	11.5
Acceso a la alimentación	27.6	27.7	27.1	41.0	31.9	23.5
Espacios analíticos						
Con 1 o más carencias	74.4	72.2	80.9	93.0	83.4	66.5
Con 3 o más carencias	22.8	20.3	30.3	53.6	32.5	13.6
Ingreso menor a la LBE	62.4	59.9	69.7	74.3	70.4	55.5
Ingreso menor a la LBM	25.9	22.4	36.0	42.3	34.7	18.2

1 Se construye a partir de la proporción en el ámbito estatal de la población en municipios de alta y muy alta marginación, respecto de la de municipios de baja y muy baja marginación (CONEVAL, 2009a; CONAPO, 2011). En 2014 ninguna entidad calificó como parte del grupo del polo de alta marginación.
 2 Se considera a las entidades con un coeficiente de Gini en el ámbito estatal inferior al valor nacional. Incluye los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. El conjunto de entidades en esta categoría cuenta con una población de 29.67 millones de personas de 0 a 17 años.
 3 Se considera a las entidades con un coeficiente de Gini en el ámbito estatal superior o igual al valor nacional. Incluye los siguientes estados: Chiapas, Ciudad de México, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Yucatán y Zacatecas. El conjunto de entidades en esta categoría cuenta con una población de 10.11 millones de personas de 0 a 17 años.
 4 Sólo se incluye el estado de Guerrero, con una población de 1.34 millones de personas de 0 a 17 años.
 5 Se considera a los siguientes estados: Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. El conjunto de entidades en esta categoría cuenta con una población de 21.81 millones de personas de 0 a 17 años.
 6 Se considera a los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala. El conjunto de entidades en esta categoría cuenta con una población de 16.62 millones de personas de 0 a 17 años.
 * Se presentan con asterisco las estimaciones cuyo coeficiente de variación es mayor a 15.
 Fuente: elaboración propia a partir información del MCS-ENIGH (2014).

centaje de la población con tres o más carencias sociales o con un ingreso inferior a la LBM era de 10.0 y 13.5 puntos porcentuales, respectivamente.

El grado de polarización social ofrece una medida adicional de cohesión social. Este indicador se construye considerando la distribución, en el ámbito estatal, de la población en municipios con alta y muy alta marginación, respecto de aquella en municipios con baja y muy baja marginación. En 2014, la única entidad con una proporción similar de población en ambos polos de marginación era Guerrero; por lo tanto, los valores presentados en la columna correspondiente de la tabla 8 son los de dicha entidad. Las entidades sin polo definido se consideran sin polo y las entidades con la mayor parte de su población en municipios de baja y muy baja marginación como con polo de baja marginación.²⁵ Los mayores niveles de pobreza y carencia social en la población de 0 a 17 años en 2014 correspondían a la entidad polarizada, mientras que los menores se observan en las entidades con polo de baja marginación.

25 Se construye a partir de la proporción a nivel estatal de la población en municipios de alta y muy alta marginación, respecto a la de municipios de baja y muy baja marginación (CONEVAL, 2009a; CONAPO, 2011). En 2014 ninguna entidad calificó como parte del grupo del polo de alta marginación.



© UNICEF México/Giacomo Prozzi

DR © 2015.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México
<https://www.unicef.org/mexico/spanish/>