

Consideraciones finales

6

La información presentada en este reporte confirma que la magnitud y complejidad del problema de la pobreza infantil requiere acciones coordinadas por parte de los distintos sectores involucrados, con objeto de establecer estrategias que permitan garantizar que toda niña, todo niño y adolescente puedan desarrollarse en un ambiente libre de pobreza y ejercer plenamente sus derechos. Una acción tardía, o que no proporcione avances tangibles y sostenidos, no sólo repercutiría en la negación de oportunidades que la población mexicana debería tener garantizadas, sino que, por tratarse de una población que aún se encuentra desarrollando sus capacidades físicas y mentales, las privaciones que experimenten en el presente pueden tener secuelas negativas en su futuro y en el de la sociedad en su conjunto.

Las experiencias de pobreza en la infancia incrementan la probabilidad de seguir padeciendo privaciones en la vida adulta e, incluso, de que se transmitan a la siguiente generación.³⁹ La situación de pobreza en la niñez y adolescencia puede tener efectos como el abandono escolar, la mortalidad por enfermedades prevenibles o curables y la estigmatización de sus pares por el tipo de vestimenta, así como dificultades para revertir la desnutrición o malnutrición, complicaciones para afrontar discapacidades o pocas posibilidades de reversión de las consecuencias de un período prolongado de carencias que disminuyeron su crecimiento y desarrollo (CHIP, 2004; PNUD 2004).

En este sentido, las estrategias y acciones que se establezcan en el presente para disminuir los niveles de pobreza de la población infantil no sólo contribuirán a combatir la pobreza actual, sino que son fundamentales para su reducción en el futuro.

Uno de los hallazgos más relevantes de este estudio es que las disparidades que experimentan distintos grupos de la población de 0 a 17 años, como la población en hogares indígenas, que habitan en municipios de muy alta marginación o en localidades rurales, a pesar de seguir siendo importantes, se han reducido en algunos de los derechos sociales.

En el caso de la carencia por acceso a los servicios de salud, la evidencia sugiere que la reducción en las carencias a las que se enfrenta la población infantil y adolescente indígena se ha hecho con mayor celeridad que en el resto de la población infantil, lo que ha logrado disminuir la brecha en los niveles de carencia de estos dos

39 La evidencia sobre transmisión intergeneracional de la pobreza en México es limitada. A pesar de lo anterior, diversos estudios han analizado la transmisión de características relacionadas, como el nivel educativo o la ocupación. En la mayoría de estos estudios se sugiere que en México existen bajos niveles de movilidad social, lo cual sustenta la hipótesis de la transmisión de los bajos niveles de ingreso entre padres e hijos (Berhman, Gaviña y Székely, 2001; Gaviña, 2001; Binder y Woodruff, 2002; Cortés y Escobar, 2005; Torche, 2010; Yáshine, 2012). Otros estudios se han enfocado al análisis de la persistencia de la pobreza en los hogares con niños, y han encontrado evidencia de una mayor persistencia de la pobreza en estos hogares; es decir, hay altas probabilidades de continuar siendo pobres en el futuro si han sido pobres en el pasado (Pérez, 2015; Renos, Rigolini y Lucchetti, 2015).



© UNICEF México/Mauricio Ramos

grupos de 11.6 a 1.4 puntos porcentuales entre 2008 y 2014 (ver anexo 1). A pesar de esto, no se observa que los niveles de salud y nutrición necesariamente converjan. Por ejemplo, la brecha entre población indígena y no indígena en el porcentaje de niños menores a cinco años con desnutrición crónica se ha mantenido: en 2006 la diferencia entre ambos grupos era de 20.9 puntos porcentuales y en 2012 fue de 21.4 puntos porcentuales (Rivera et al., 2013)⁴⁰.

Si bien el proceso de expansión que ha experimentado el Seguro Popular (que tuvo un incremento de 31.7% en la población atendida entre 2010 y 2014)⁴¹ contribuye a explicar la disminución de la proporción de la población (tanto infantil como en general) que presenta carencia por acceso a los servicios de salud, como se ha mencionado en el presente reporte existen desafíos para mejorar la calidad de la atención y para obtener resultados concretos que se reflejen en una población más saludable, especialmente en los primeros años de vida y entre los sectores que enfrentan las mayores desventajas.

De todas formas, la experiencia de ampliación de la cobertura del Seguro Popular resulta de interés para diseñar políticas públicas, a fin de identificar las condiciones o acciones que han contribuido a brindar los beneficios de este programa a la población con mayores desventajas y en zonas de alto rezago social, marginación o de difícil acceso, a fin de desarrollar políticas específicas para abatir las diferencias entre regiones y localidades, y para reducir los rezagos en todos los segmentos de la población infantil y adolescente. En este sentido, el acceso gratuito a servicios de salud por parte de la población en pobreza o en los estratos de menor ingreso, ha desempeñado un papel importante (Nigenda et al., 2015; Bonilla-Chacín y Aguilera, 2013, Escobar-Latapí y González, 2012).

La conclusión central de este reporte es que, a pesar de que existen avances importantes y sostenidos para mejorar el ejercicio de los derechos sociales de la población de 0 a 17 años, no será posible observar reducciones significativas en los niveles de pobreza de esta población sin mejoras tangibles en el ingreso de los hogares en que viven.

A más de media década de la crisis financiera global de 2008, el ingreso laboral per cápita de los hogares mexicanos no ha alcanzado, en términos reales, los niveles observados antes de dicha crisis. De hecho, de acuerdo con información publicada en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza elaborado por CONEVAL, el ingreso laboral per cápita se redujo 14.1 por ciento en términos reales entre el tercer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2014, ya que pasó de \$2,262.5 a \$1,943.5, en pesos del cuarto trimestre de 2015. El decremento fue mayor en las áreas urbanas (15.5 por ciento, ya que pasó de \$2,653.2 en el tercer trimestre de 2008 a \$2,241.0 en el mismo periodo de 2014), en tanto que en las rurales registró un incremento de 2.7 por ciento (de \$1,025.2 en 2008 a \$1,053.3 en 2014). (CONEVAL, 2015e). Lo anterior refleja los desafíos de la población urbana en términos de ingresos en los últimos años que, dada la mayor incidencia de pobreza infantil y el número elevado de niños, niñas y adolescentes en pobreza en las áreas urbanas, tienen un efecto directo sobre éstos. Esta situación ocurre en un contexto en el que se reconoce que las estrategias de superación de la pobreza tienen entre sus retos más relevantes lograr una aplicación efectiva en las zonas urbanas, ya que existen dificultades para llevar a cabo una focalización adecuada y encontrar a la población objetivo en las ciudades. Adicionalmente, se identifican pocos instrumentos para atender las carencias más críticas en estos entornos (ingresos, alimentación y seguridad social). El CONEVAL ha señalado que el país tiene un

40 Asimismo, las áreas rurales del sur de México han mantenido históricamente las mayores prevalencias de baja talla en menores de 5 años. Según la ENSANUT 2012, ese año la prevalencia en dichas áreas era 13.9 puntos porcentuales mayor que el promedio nacional (27.5 por ciento frente 13.6 por ciento, respectivamente). El descenso de la prevalencia de baja talla en las localidades rurales del sur -con fuerte presencia de población indígena- entre 2006 y 2012 tuvo un ritmo menor en comparación con la región rural del centro (2.4 puntos porcentuales vs 6 puntos porcentuales). (INSP, 2012).

41 CONEVAL (2015a). Cabe mencionar que, tal como se mencionó anteriormente, la agresiva 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).

vacío de información sobre cómo atender a la población en pobreza en las zonas urbanas (CONEVAL, 2016. P. 65).

En un contexto económico adverso en el plano nacional e internacional (con inestabilidad del tipo de cambio, presiones en las finanzas públicas por los bajos precios del petróleo, reducción de la actividad económica en varias economías emergentes como China y Brasil, entre otros), depender de los programas de transferencias monetarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad resulta insuficiente. La continua expansión del Programa para la Inclusión Social (PROSPERA, antes conocido como PROGRESA u OPORTUNIDADES), así como otros programas de apoyo a los grupos más desfavorecidos (como el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia o, en su momento, el Programa de Apoyo Alimentario⁴², la Estrategia 100x100 o la Pensión para Adultos Mayores), ha resultado en una red de protección social que actualmente abarca a más de 6 millones de hogares (más de 20 por ciento del total en el país).

A este respecto, cabe mencionar que a pesar de ser uno de los programas con mejor focalización en el país, PROSPERA sigue presentando desafíos de inclusión y exclusión. En 2008, se estimaba que sólo 44% de las transferencias de OPORTUNIDADES llegaba a la población del primer quintil de ingresos y que cerca de 40% de la población pobre no estaba cubierta por el programa (Scott, 2011). Por lo que se refiere a la población infantil y adolescente, un análisis realizado por UNICEF con base en la ENIGH 2012 señalaba que una proporción considerable de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza extrema no era beneficiaria del programa (alrededor de 47.4 por ciento, es decir, 52.5 por ciento sí tenía cobertura). En el caso de la población indígena de 0 a 17 años, 67.2 por ciento sí era beneficiaria de Oportunidades (UNICEF, 2014). El mismo análisis, con datos de la ENIGH 2014, muestra avances en la cobertura: 57.1 por ciento de la población menor de 18 años en pobreza extrema estaba afiliada a PROSPERA, cifra que ascendió a 83.3 por ciento en el caso de la población infantil indígena, pero es claro que sigue estando fuera del programa poco más de 40 por ciento de los niños, niñas y adolescentes en pobreza extrema.

Si bien los programas mencionados contribuyen a aliviar las condiciones de pobreza e incrementar los niveles de educación y salud de la población más desfavorecida, al estar desconectadas de las actividades productivas y generadoras de ingreso, no han logrado romper con el ciclo de pobreza de estos hogares.

Actualmente PROSPERA ha incorporado una serie de líneas de acción para fomentar la inclusión productiva, laboral y financiera de los hogares que reciben sus beneficios, articulando sus actividades con los programas de fomento productivo y generación de ingresos de distintas secretarías, como la SEDESOL, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, entre otras. Si bien es muy pronto para saber si estos nuevos componentes pueden derivar en una mayor generación de ingresos en los hogares pobres, potencialmente pueden ayudar a repensar la política de desarrollo y a generar estrategias novedosas para este fin. Adicionalmente, sería importante analizar si estos programas están dirigidos a la población que vive en zonas rurales y urbanas, o si se está dejando fuera a una parte de las familias y, por ende, de las niñas, niños y adolescentes en pobreza.

Comprender las diferencias y mecanismos detrás de las dinámicas de la pobreza y privación que afronta la población infantil y adolescente puede contribuir a crear nuevas estrategias para garantizar el ejercicio de sus derechos sociales. Sin embargo, uno de los mayores retos para disminuir la pobreza que afecta a niñas, niños y

⁴² En la estructura programática del Presupuesto de Egresos 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) planteó la fusión del Programa de Apoyo Alimentario (PAL) con PROSPERA Programa de Inclusión Social, con la finalidad de incrementar sus alcances, reducir los costos de operación así como hacer más eficiente el ejercicio de los recursos asignados.



adolescentes sigue siendo la creación de mecanismos que permitan mejorar los ingresos y su distribución, sin lo cual muy difícilmente se podrá revertir la dinámica de estancamiento en los niveles de pobreza infantil observada en los últimos seis años.

Revertir los niveles de pobreza requiere del compromiso de amplios sectores de la sociedad y de la puesta en marcha de mecanismos de redistribución progresiva del ingreso, es decir, que transfieran recursos de la población de mayores a menores recursos, como la modificación de algunos impuestos, y la reducción o rediseño de ciertos subsidios (PNUD, 2011; Esquivel, 2015).

Aunque algunas brechas de cobertura de servicios se han cerrado, es importante analizar si esta expansión se ha hecho sobre la base de servicios de menor calidad, que conducen a desventajas competitivas en la edad adulta, ya que los rezagos de los sectores más desfavorecidos de la población inician desde el acceso a educación de menor calidad, con infraestructura inadecuada, o bien, con acceso limitado a servicios de salud, indispensables para arrancar con un piso básico mínimo para todas las niñas y todos los niños y adolescentes en México. Por ello, la apuesta por disminuir tanto la pobreza como la desigualdad en el país demanda esfuerzos deliberados y acelerados por mejorar la calidad de los servicios a los que accede la población en pobreza.

En este contexto, cobra especial importancia que la inversión en la infancia sea suficiente, oportuna, eficaz, equitativa y pertinente para atender los desafíos de cada etapa del ciclo de vida. Como se mencionó previamente, la primera infancia es una etapa crítica para el desarrollo individual y social, y en México ésta recibe una menor proporción de recursos, que de por sí son asignados de manera regresiva.



© UNICEF México/Mauricio Ramos

Adicionalmente, se requiere no retroceder en los esfuerzos presupuestales ya realizados. El recorte al gasto público anunciado el 17 de febrero de 2016 por la Secretaría de Hacienda y el Banco de México⁴³ para hacer frente a desafíos presentes de la economía mexicana, podría afectar la disponibilidad de programas, bienes y servicios públicos que tienen un papel clave en la garantía de los derechos de la infancia, especialmente de la primera infancia, y que comprometen sus perspectivas de bienestar presente y futuro lo que, a su vez, mina las posibilidades de desarrollo y prosperidad de todo el país. Un análisis elaborado por UNICEF (no publicado) identificó que los programas contenidos en el Anexo Transversal para la Atención de los Niños, Niñas y Adolescentes del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 experimentarían un recorte de aproximadamente \$4,725 millones de pesos, con impactos importantes en los ámbitos de la salud y la educación (Seguro Médico Siglo XXI, Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras, Programa de Atención a la Salud, Programa de Infraestructura Social de los sectores educativo y de salud, entre otros).

Por otra parte, no es sorprendente que muchas de las entidades con mayores niveles de desigualdad y polarización social en el país sean también algunas de las entidades con mayores niveles de pobreza y privación, como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Estas entidades han sido consistentemente identificadas como las que concentran mayores niveles de pobreza y desigualdad en el país. Por lo tanto, es necesario generar alternativas de políticas públicas que se enfoquen a las necesidades de estas regiones y ataquen los orígenes de la persistencia de la desigualdad en estos estados.

Alcanzar las metas establecidas en los ODS implica grandes retos para el Estado mexicano, en particular por el difícil contexto económico y social por el que atraviesa actualmente el país. Pero los ODS representan también una oportunidad para definir políticas de desarrollo económico y social de mediano y largo alcance, que contribuyan a construir un México sin pobreza, donde niñas, niños, adolescentes y adultos puedan ejercer plenamente sus derechos, en un entorno de paz, seguridad y armonía con el medio ambiente.

⁴³ Ver nota de prensa al respecto en el sitio <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/hacienda-banxico-carstens-videgaray-recorte-2016-politica-monetaria-peso.html>



© UNICEF México/Mauricio Ramos

DR © 2015.

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