

El propósito de este documento de posición es proporcionar información a los funcionarios de gobierno y socios no gubernamentales sobre el enfoque de UNICEF para medir y analizar la pobreza infantil. El documento se basa en la experiencia de más de 100 estudios nacionales sobre pobreza infantil llevados a cabo con el apoyo de UNICEF durante los últimos 15 años en todas las regiones del mundo. Se basa también en la Guía de la Alianza Global para la Erradicación de la Pobreza Infantil: “Un mundo libre de pobreza infantil”, así como en informes y documentos previos de UNICEF, que incluyen “La reducción de la pobreza comienza con los niños”, “La pobreza infantil en el mundo en desarrollo”, el Estudio global sobre Pobreza y disparidades infantiles, los Análisis de privaciones múltiples superpuestas y el Estado Mundial de la Infancia 2005.

La posición presentada en este documento tiene la intención de ayudar a los países, en particular a las Oficinas Nacionales de Estadística, a medir y monitorear la pobreza infantil para contar con información y evidencia que contribuyan al diseño de políticas públicas y analizar su impacto. Esto se logra proporcionando una definición conceptual, principios y prescripciones claras sobre la metodología básica, y los elementos para evaluar la situación de la infancia en situación de pobreza. El documento de posición también destaca la posibilidad de flexibilidad y adaptación al contexto de cada país, para que los países puedan establecer e institucionalizar sus propias estimaciones periódicas de pobreza infantil.

## La medición de la pobreza infantil requiere:

- Estimaciones de pobreza infantil a nivel individual (tabulación cruzada con niños en hogares pobres).
- Estimaciones basadas en los derechos constitutivos de la pobreza (no todas las violaciones de los derechos del niño).
- Igualdad de ponderación para todos los derechos.
- Además de la prevalencia (y la proporción de hogares donde viven niños en situación de pobreza), las estimaciones de profundidad/intensidad y severidad.

## ¿Por qué medir pobreza infantil?

Los niños y niñas que viven en pobreza se ven privados de recursos materiales (ya sea que puedan ser comprados o proporcionados públicamente). Por lo tanto, sus derechos constitutivos de la pobreza (es decir, aquellos asociados a deficiencias materiales) no se cumplen. Además, la pobreza infantil es diferente de la pobreza adulta: niños y niñas tienen necesidades específicas de nutrición, salud, educación y otras que son diferentes de las de los adultos.

El objetivo final de medir y analizar la infancia en situación de pobreza es contribuir a la eliminación de la pobreza infantil. Su medición y análisis permiten a los países diseñar políticas públicas para eliminar la pobreza infantil y monitorear su impacto. Como la población infantil representa entre un tercio y la mitad de la población total en la mayoría de los países, y las condiciones de niños y niñas no siempre evolucionan junto con las del resto del hogar, la medición de la pobreza basada en el hogar puede representar inadecuadamente la evolución de la pobreza infantil.

## ¿Qué medir cuándo medimos pobreza infantil?

Es importante desagregar las medidas de pobreza de los hogares (monetarias y multidimensionales) para explorar la proporción de niños y niñas que en ellos habitan. Por ejemplo, los hogares en pobreza monetaria no tienen suficientes recursos para proporcionar un nivel de vida mínimo a sus hijos.

Sin embargo, el análisis de pobreza a nivel del hogar por sí solo puede ocultar las asignaciones dentro del hogar que conducen a la privación de la infancia y puede invisibilizar a los niños que sufren deficiencias materiales en los hogares no pobres. En consecuencia, si bien la desagregación de la pobreza del hogar proporciona información importante sobre la situación de la infancia (en particular, sobre la satisfacción del derecho a un nivel de vida mínimo, en el caso de la pobreza monetaria), no es suficiente para comprender la experiencia de pobreza de niños y niñas. Esta desagregación podría dejar invisibles ciertos grupos de niños privados de recursos materiales pero que no viven en hogares considerados como pobres en términos monetarios. **Esto apunta a la necesidad de una medición individual basada en el niño/niña.**

## ¿Cómo medir pobreza infantil a nivel individual?

La metodología básica para medir la pobreza infantil a nivel individual es multidimensional, ya que mide la existencia o no de la privación en un rango de dimensiones. Consiste en dos pasos: el primero es encontrar privaciones en cada dimensión (por ejemplo, vivienda, agua, salud utilizando los indicadores apropiados), mientras que el segundo es contar y agregar los niños y niñas privados en estas dimensiones. Esto se realiza en una variedad de estimaciones de pobreza tanto infantil como de los hogares, comúnmente conocidas como métodos de “Bristol”; “Análisis de privaciones múltiples superpuestas (MODA en inglés);” “Índice de pobreza multidimensional (IPM)” y otras (incluida una medida multidimensional reciente del Banco Mundial). Seguir esta metodología de dos pasos permite identificar a los niños que sufren una, dos, tres privaciones, etc. Las preguntas prácticas, entonces, son seleccionar cuáles serán las dimensiones que se incluirán, los umbrales de los indicadores para evaluar la privación en cada uno de ellos, y cómo agregar a través de las dimensiones (es decir, cómo determinar los pesos y los límites) para medir la pobreza.

### *Las dimensiones de la pobreza infantil a nivel individual*

Con el propósito de estimar una medida individual de pobreza infantil multidimensional (llamada indistintamente en los diversos informes mencionados en la introducción pobreza multidimensional, privación multidimensional, privación material, privaciones múltiples superpuestas, o simplemente pobreza infantil), el punto de partida de UNICEF es la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, esta base no significa que todas las posibles violaciones de los derechos del niño deben contarse como pobreza infantil.

Por lo tanto, **la medición de la pobreza infantil a nivel individual debe basarse en los derechos constitutivos de la pobreza**. Este es un concepto desarrollado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Los derechos constitutivos de la pobreza son aquellos que requieren de manera crucial el control de una persona sobre los recursos materiales/físicos para su realización. Utilizar (adaptando) este marco sobre Derechos Humanos y Pobreza proporciona una buena razón para elegir qué dimensiones incluir en una medida de pobreza infantil (por ejemplo, educación, salud, nutrición). En la práctica, significaría que los problemas de comportamiento que no están estrechamente vinculados con la falta de bienes y servicios (privados o públicos) y otros problemas

que afectan a los niños (por ejemplo, el uso de abuso físico en la disciplina de los niños o una violación de la privacidad de un niño) no sean incluidos. Del mismo modo, la falta de conocimiento, por ejemplo, acerca de la alimentación adecuada o dónde ir para la prueba del VIH, generalmente no se consideraría como pobreza. Algunos de ellos pueden ser determinantes importantes de la pobreza infantil y deben incluirse en un análisis cruzando este tipo de variables con la pobreza infantil. Además, debe recordarse que la pobreza infantil multidimensional no es un sustituto, o indicador de, o una aproximación a la falta de ingresos dentro de un hogar. Utilizar los derechos constitutivos para determinar las dimensiones de la pobreza infantil evita incluir otras dimensiones importantes que no son pobreza en el sentido de una deficiencia material (incluso si pudieran estar relacionadas con la pobreza) y fortalece el argumento para una medida centrada en la infancia a nivel individual, pues son los niños, a diferencia de los hogares, los únicos titulares de derechos. El objetivo es distinguir entre la medición de la pobreza infantil multidimensional y cuestiones como la privación psicosocial y emocional, la pobreza de tiempo, la negligencia y otros aspectos de la interacción familiar, la violencia contra los niños, la (in)felicidad, etc., que son parte de los conceptos de bienestar general o calidad de vida de los niños (es decir, conceptos que incluyen, pero van más allá de la deficiencia material o recursos físicos/financieros insuficientes). Como estos aspectos no materiales son importantes, merecen atención. Como son conceptualmente diferentes de la pobreza (en el sentido de una deficiencia material), podrían y deberían usarse para complementar el análisis de la pobreza infantil.

Como se mencionó anteriormente, el concepto de “derechos constitutivos” proporciona una forma práctica y adecuada para decidir qué derechos/dimensiones utilizar. Por lo general, en una amplia gama de estudios realizados por UNICEF y otros actores, estos son: agua, educación, información, juego, nutrición, ropa, salud (incluida la salud reproductiva de las adolescentes y las necesidades particulares de las niñas, como el manejo de la higiene menstrual), saneamiento, y vivienda (incluida la calefacción adecuada cuando el contexto lo requiera). Se necesitan esfuerzos para incluir a todos los niños que, dentro de estos derechos constitutivos, pueden tener necesidades especiales, por ejemplo, dispositivos de asistencia para niños con discapacidades o nutrición, educación, y servicios de salud (incluidos servicios de salud mental) para niños que sufrieron violencia. La selección es consistente con la literatura sociológica, la tradición de necesidades básicas insatisfechas, el enfoque de capacidades, la teoría de la privación relativa, el marco de desarrollo humano, el

enfoque consensual y los acuerdos internacionales entre gobiernos (como la declaración de la Cumbre Global sobre Desarrollo Social). Aunque existen diferencias entre estos enfoques, existe un grado muy alto de convergencia en términos de los elementos incluidos en su definición de pobreza, particularmente en la investigación aplicada y la medición. Por lo tanto, estas dimensiones deberían ser las que se incluyan en la medición de la pobreza infantil a nivel individual. Las restricciones de datos a veces impiden incluir todos estos derechos constitutivos o cubrir a todos los niños que tienen necesidades especiales para cumplir con estos derechos. En estos casos, no deben reemplazarse agregando otras dimensiones, es decir, elementos e indicadores que no se relacionen con los derechos constitutivos de la pobreza.

Otra restricción común es la disponibilidad de datos para algunos niños, pero no para otros que comparten características similares. En estos casos, la imputación de privación basada en la información disponible para algunos niños hacia otros niños no es aceptable. Es preferible errar por el lado de la precaución y considerar a los niños para quienes no hay datos como no privados (lo que claramente resultaría en un límite inferior de pobreza infantil).

La insuficiencia de ingresos/consumo es otra dimensión importante (vinculada al derecho a un nivel de vida mínimo) que, sin embargo, debe analizarse por separado de los derechos constitutivos, dada su naturaleza y características. Por ejemplo, el ingreso monetario (o consumo) está asociado a un enfoque indirecto de medición de la pobreza. Además, no se supone que los niños se ganen la vida. Sin embargo, el ingreso/consumo familiar insuficiente afecta su vida diaria (así como sus posibilidades de vida en el futuro). Como los niños tienen derecho a un nivel mínimo de consumo individual, es importante tratarlo como una dimensión separada y tabularlo con la pobreza infantil a nivel individual (basada en la pobreza material multidimensional).

### Umbrales para evaluar la privación en cada derecho constitutivo de pobreza

Los países podrían definir sus propios umbrales para medir la privación en cada dimensión (e incluir diferentes indicadores para diferentes edades). Sin embargo, algunas consideraciones son importantes. Cuando se establecen umbrales de privación para los indicadores, se alienta a los países a que presten atención a elementos como los protocolos internacionales de inmunización, los estándares de medición nutricional y el Programa Conjunto de Monitoreo

de la OMS/UNICEF para el suministro y puntos de acceso al agua, saneamiento e higiene, o la legislación nacional que establece un número mínimo de años escolares formales. La consideración del principio de no retroceso (Principios de Limburgo y Observación general no. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en este contexto significa que una vez que se ha establecido un estándar mínimo, no puede reducirse) evitaría que los niños en diferentes países (o regiones dentro de un país) y contextos que sufren de deficiencias materiales y privaciones no sean considerados como pobres. Este enfoque, según lo establecido en la Guía “Un mundo libre de pobreza infantil”, ayudaría a restringir la manipulación de los umbrales para inflar o minimizar las estimaciones de pobreza infantil (o para dar más importancia/peso a un derecho/dimensión el resto).

Los países pueden establecer mínimos de satisfacción por encima de los estándares internacionales, pero no por debajo. Esto evita un enfoque minimalista para definir la “satisfacción de los derechos.” Aunque claramente cada dimensión se refiere a un derecho constitutivo de la pobreza, es obvio que los indicadores solo medirían imperfectamente la satisfacción de los derechos (por ejemplo, porque a veces no hay datos disponibles para capturar la satisfacción del derecho de los niños de diferentes edades, lo que implica que se necesitan mayores esfuerzos para recopilar datos).

### ¿Cómo ponderar al interior y entre las dimensiones?

Una consideración importante es cómo ponderar los indicadores y las dimensiones. Sobre la base del marco de derechos, cuando se mide la pobreza infantil a nivel individual debe haber igual ponderación entre dimensiones/derechos y equilibrio en términos de indicadores para cada dimensión/derecho. Los derechos humanos no pueden clasificarse ni ponderarse, ya que todos son inalienables e igualmente importantes. Todos son igualmente valorados. Por lo tanto, todas las dimensiones/derechos deben tener igual ponderación.

Las ponderaciones desiguales entre los derechos constitutivos de la pobreza pueden introducir una distorsión en la medición de la pobreza infantil. Si, por ejemplo, entre tres dimensiones, a una se le otorga más peso que a las otras dos combinadas, se puede concluir incorrectamente que la dimensión más ponderada es la que impulsa la pobreza infantil y será el foco principal de las intervenciones de política pública. Además, si mejora mientras las otras dimensiones empeoran, se podría concluir inadecuadamente que se está reduciendo la pobreza solo porque a la dimensión de mejora se le ha otorgado arbitrariamente más peso que a los otros

derechos. Estos problemas se evitan cuando todas las dimensiones/derechos se ponderan por igual.

Cabe señalar que esto no debe confundirse con la ponderación, o no, de los indicadores. Por lo tanto, un punto muy importante debe ser claro, ya que a menudo se malinterpreta: los indicadores utilizados para evaluar el cumplimiento de un derecho constitutivo de la pobreza se pueden ponderar y/o combinar de varias maneras dentro de cualquier dimensión/derecho.

Esto se traduciría en la posibilidad de que cada derecho/dimensión se mida con un número diferente de indicadores (aunque no es específico de la medición de la pobreza infantil, la elección de indicadores dentro de cada derecho/dimensión debe seguir buenas prácticas, como ser adecuado, válido, y confiable además de no confundir o inmiscuir en la medición de pobreza causas y consecuencias de la misma). Por ejemplo, el derecho a la nutrición podría evaluarse utilizando la variedad dietética y las medidas antropométricas estándar (retraso del crecimiento, bajo peso, y emaciación). A estos indicadores se les podría dar una importancia diferente (por ejemplo, la variedad dietética podría ser ponderada más que las medidas antropométricas o viceversa).

Sin embargo, la agregación (o “conteo de las privaciones”) debe hacerse al nivel de los derechos/dimensiones (es decir, salud, educación, vivienda, etc.). El punto importante es evitar una situación en la que, por ejemplo, el derecho a la educación se mida con un indicador (por ejemplo, acceso a la escuela) y la vivienda con cuatro variables y luego se

cuenta a través de los indicadores. Esto resultaría en decir implícitamente que la vivienda es exactamente 4 veces más importante que la educación.

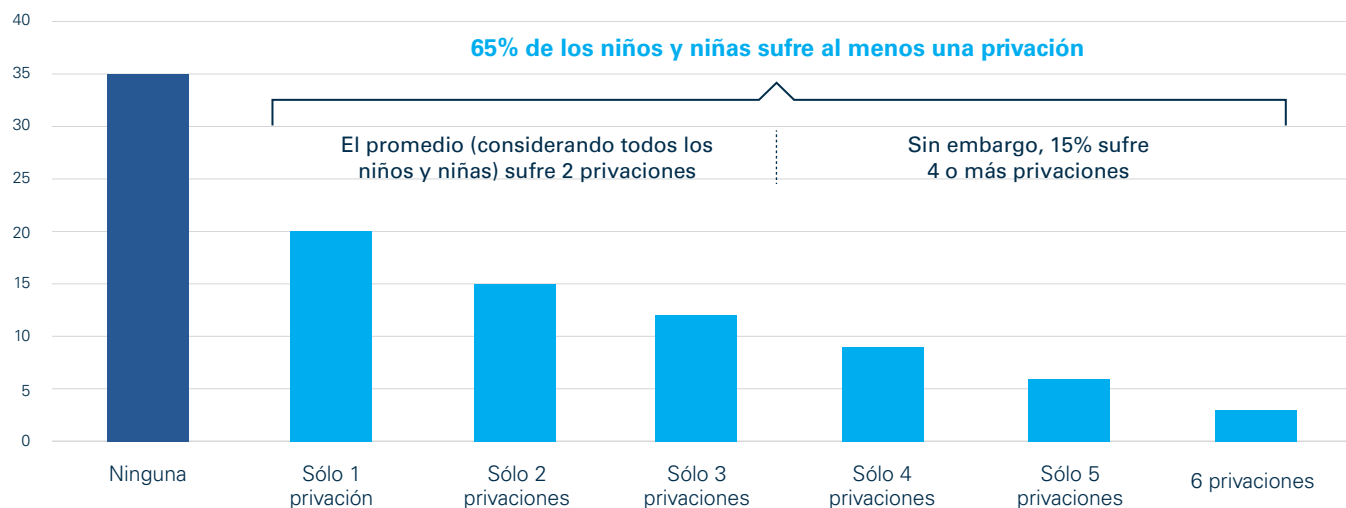
Del mismo modo, debe haber un equilibrio en términos de indicadores seleccionados para cada dimensión/derecho. El uso de demasiadas variables e indicadores para un derecho constitutivo de pobreza en comparación con otros también podría sesgar los resultados, dependiendo de si los indicadores se ponderan y cómo. Este es el caso incluso cuando la agregación se realiza a través de derechos igualmente ponderados.

En otras palabras, la agregación/conteo se lleva a cabo a través de los derechos/dimensiones, no los indicadores. Técnicamente, no hay necesidad, ni razón para ponderar los derechos del niño, ni es un enfoque más avanzado o sofisticado.

### **El “punto de corte” para la pobreza infantil**

Una vez que se identifican los niños con una, dos, tres o más privaciones, se debe establecer un límite en cuanto al número de privaciones para considerar que un niño está en la pobreza. Una opción es que mientras exista una de las posibles privaciones múltiples, se considera que el niño padece pobreza. Alternativamente, un mínimo de dos privaciones podría ser el mínimo para ser considerado en situación de pobreza. Sin embargo, no existen argumentos o base teórica para límites de corte más altos (es decir, tres o más, o su equivalente como proporción de privaciones/dimensiones).

## **El perfil de pobreza infantil**



Sin embargo, el porcentaje de niños en la pobreza (la prevalencia), por sí solo, no pinta el cuadro completo de la privación de la infancia. Un niño podría considerarse pobre con dos privaciones, así como un niño con cinco privaciones, pero su situación es ciertamente diferente. Además, si la situación del niño que sufre cinco privaciones mejora (por ejemplo, de cinco a tres privaciones), la prevalencia de la pobreza se mantiene igual. Por lo tanto, confiar solo en la prevalencia puede subestimar las mejoras en la vida de los niños. Además, de la misma manera que la prevalencia de la pobreza infantil se pierde algo de información sobre las diferencias entre los niños que sufren diversas privaciones, solo contar o promediar la cantidad de privaciones sufridas por cada niño no es suficiente para comprender lo que está sucediendo con aquellos niños más pobres (los que sufren varias privaciones al mismo tiempo).

Por lo tanto, la medición y el análisis deben incluir cuántos niños sufren exactamente una privación, exactamente dos privaciones, exactamente tres privaciones, y así sucesivamente. Además, el número promedio de privaciones sufridas por niño (generalmente denominado profundidad o intensidad de la pobreza) y el porcentaje de niños que sufren simultáneamente varias privaciones (una medida de severidad que puede ser acompañada por otras medidas tales como promedios donde niños con varias privaciones simultáneas reciben más importancia o la distancia entre el promedio y la mediana) deben incluirse en el análisis (como se muestra en el gráfico a continuación). La profundidad/intensidad de la pobreza debe calcularse como el promedio de todos los niños para obtener una visión holística de la pobreza infantil en el país. Se requiere abordar la equidad y **proporcionar toda la distribución de las privaciones** para comprender adecuadamente la pobreza infantil a nivel individual, es decir, proporcionar un perfil de pobreza infantil.

## Analizando a la infancia en situación de pobreza

Muchos de los documentos y estudios realizados por UNICEF y otros socios también abordan la relación a largo y corto plazo entre los niños que sufren privaciones materiales multidimensionales y los niños que viven en hogares pobres monetarios (es decir, que viven con un nivel de ingresos o consumo por debajo de la línea nacional de pobreza, a menudo también llamada pobreza monetaria infantil en muchos informes). En “Un mundo libre de pobreza infantil” se abordan cuestiones relacionadas con la medición de la pobreza monetaria, la desagregación de

la infancia en estas medidas, el consumo conjunto, las economías de escalas y el análisis de políticas públicas y programas sociales. Es importante comprender el nivel de recursos (monetarios) a disposición del hogar en el que viven los niños para evaluar la pobreza infantil (como se mencionó anteriormente, los niños tienen derecho a los niveles de consumo de acuerdo con el derecho a un estándar mínimo de vivo). Por lo tanto, es importante tabular en forma cruzada a los niños que viven en hogares pobres monetarios (según las definiciones nacionales) con la experiencia real de la pobreza multidimensional que sufren los niños a nivel individual (cuando los datos lo permiten). Dependiendo también de la disponibilidad de datos, la pobreza del consumo monetario individual de los niños debe ser tabulada con la pobreza infantil multidimensional a nivel individual.

La triangulación de la pobreza infantil monetaria y multidimensional proporciona una visión holística y una comprensión integral de la pobreza infantil. No debe llevarse a cabo para “elegir” la medición que proporciona estimaciones más bajas, de acuerdo con el segundo principio de los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales: “para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, las agencias de estadísticas deben decidir de acuerdo con consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, sobre los métodos y procedimientos para la recopilación, procesamiento, almacenamiento y presentación de datos estadísticos.” Por lo tanto, los indicadores de pobreza infantil no pueden elegirse ni diseñarse en función de consideraciones políticas.

Para la desagregación de la pobreza del hogar donde viven niños y niñas, las edades a considerar son para aquellas personas menores de 18 años y, si es posible, dada la información y las limitaciones del tamaño de la muestra, se desagregan en grupos de edad apropiados siguiendo el curso de la vida. Además, la desagregación por edad de las estimaciones de pobreza de los hogares permite una comparación de niños y adultos utilizando la misma medida. Como se mencionó anteriormente, esto puede no ser suficiente para capturar a todos los niños que viven en la pobreza (ya que la pobreza de adultos y niños es diferente). Sin embargo, la proporción de niños (individualmente identificados) en pobreza (basados en dimensiones e indicadores específicos para niños) y adultos pobres también se puede comparar (y sumar para llegar a una medición general de la pobreza nacional) incluso si se utilizan diferentes indicadores para diferentes

grupos de edad. Identificar y medir la proporción de hogares donde viven niños (es decir, al menos un niño) que sufren pobreza multidimensional también proporciona una imagen más completa de las condiciones en que viven los niños y una comparación con los adultos en esos hogares. Además, los hogares deben clasificarse en función de cuántos niños que sufren pobreza multidimensional (en términos de prevalencia, profundidad/intensidad y severidad) residen en ellos.

En la misma línea, como se mencionó anteriormente, los aspectos subjetivos, relacionales, espirituales y otros aspectos no materiales de la pobreza también podrían ser relevantes para niños, niñas y adolescentes. Estos elementos podrían medirse y tabularse de manera cruzada con la pobreza infantil multidimensional a nivel individual y la pobreza infantil monetaria para una mejor comprensión de la situación de los niños que viven en pobreza.

En algunos países, la “pobreza” se reemplaza por el “bienestar” para ajustarse al discurso y contexto político. Sin embargo, debe quedar claro que conceptualmente, y en términos de medición, la pobreza infantil multidimensional y el bienestar infantil son situaciones diferentes. Por lo tanto, es importante comprender qué y cómo medir en lugar de centrarse en definiciones exactas o discusiones léxicas.

Además de la tabulación cruzada entre la pobreza infantil individual y del hogar, es importante desagregar la pobreza infantil para abordar la equidad. Esto significa explorar las diferencias entre niños y niñas, la ubicación geográfica, la educación formal y el tipo de (des)empleo de los padres y madres, y otros ejes de disparidades.

## Resumen

Este documento de posición describe el enfoque de UNICEF para medir la pobreza infantil. Se debe identificar a niños y niñas que viven en hogares pobres (monetarios y/o multidimensionales). Sin embargo, esto no es suficiente para monitorear las tendencias de pobreza infantil porque los niños experimentan la pobreza de manera diferente a los adultos. Analizar la situación de los niños en hogares pobres es importante y complementario (mediante tabulación cruzada) a la pobreza que sufren los niños a nivel individual.

Las estimaciones de pobreza infantil a nivel individual deben basarse en los derechos constitutivos de la pobreza (no todas las violaciones de derechos o cosas malas que les suceden a los niños). Además, un principio básico del enfoque de Derechos Humanos es que todos los derechos son igualmente importantes, por lo que debe haber una ponderación igual en todas las dimensiones/derechos. Además de estimar la prevalencia (y la proporción de hogares donde viven niños en situación de pobreza), la medición de los niños en situación de pobreza debe proporcionar la profundidad/intensidad y severidad de la pobreza infantil multidimensional, así como la clasificación de los hogares según el número de niños que sufren pobreza multidimensional que en ellos habitan.

---

Este documento es el resultado de un proceso de consultas realizado durante varios meses. Las consultas incluyeron oficinas de país y regionales de UNICEF, Divisiones en la sede de UNICEF y colegas externos – de Oficinas Nacionales de Estadística, agencias multilaterales, y expertos académicos.

### Para más información o preguntas, por favor escribir a:

Enrique Delamónica: edelamonica@unicef.org

Mark Hereward: mhereward@unicef.org

Data & Analytics Section: data@unicef.org