Dimensiones

Red de Pobreza Multidimensional (MPPN)

www.mppn.org/es

Agosto 2019 | Número 7

EDICIÓN ESPECIAL:

NIÑOS EN POBREZA MULTIDIMENSIONAL

IPM global 2019 | Metodología | Casos de los países | Políticas públicas

www.ophi.org.uk

www.mppn.org/es

Editores:
Carolina Moreno
Diego Zavaleta

Consejo editorial:
Adriana Conconi
Mónica Pinilla-Roncancio
Sabina Alkire

Diseño:
Sandra Pérez

Traductoras:
Adriana Latrónico
Anna Valdés
Helena Martínez

Foto Portada:
Flickr/OllivierGirard/CIFOR

Las opiniones y análisis expresados en el sitio web y en la Revista Dimensiones son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de MPPN, de su Comité Directivo, de sus países u organizaciones participantes.

Nuestras redes sociales

facebook.com/ophi.oxford

twitter.com/ophi_oxford

youtube.com/OPHIOxford

instagram.com/ophi_oxford

Contenido

Editorial 3

"Pobreza infantil: ¿Cómo medirla y con qué fin?" Por Martin Evans 5

IPM global 2019: La mitad de las personas pobres multidimensionales son niños 8

"Lecciones de una medida comparada de pobreza infantil: El caso de Asia Meridional" Por Abdul Alim y Sabina Alkire 10

"Pobreza infantil-adolescente y derechos sociales en México: Una aproximación desde la medición multidimensional de la pobreza" Por Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio, Paloma Villagómez 12

"La construcción de una metodología de medición de la pobreza infantil para orientar las políticas públicas" Por Ana Vaz, Christian Oldiges y Sabina Alkire 18

"IPM y MODA: Aclarando las diferencias entre una herramienta de política pública y un instrumento de promoción" Por Ana Vaz, Christian Oldiges y Sabina Alkire 22

Entrevista a Michelle Muschett: Un IPM infantil para diseñar e implementar mejores políticas públicas en Panamá 24

Noticias 28

Reunión anual de MPPN 2019 30

Editorial

Quisimos dedicar esta nueva edición de *Dimensiones* a los más pequeños, quienes tristemente resultan ser los más pobres del mundo. Comenzamos con Martin Evans quien nos da cuenta del estado del arte de la medición de la pobreza infantil, revisando las metodologías existentes y los aspectos claves a tener en cuenta al trabajar con ellas para reducir la pobreza de los niños.

Después, les ofrecemos discusiones sobre los datos de pobreza infantil en diferentes contextos. Primero revisamos la información que nos entrega la nueva edición del IPM global 2019 que describe la situación de los niños alrededor del mundo. Los datos son impactantes: la mitad de los pobres multidimensionales del mundo son niños, quienes viven con carencias en casi todos los indicadores del IPM, incluyendo aquellos que afectan fuertemente su vida hoy y lo harán en el futuro, como lo son nutrición, educación y vivienda. En países como Sudán del Sur, Níger y Etiopía, más del 90% de los niños son pobres multidimensionales.

El caso particular de Asia Meridional es comentado más tarde por Abdul Alim y Sabina Alkire, quienes nos dan una buena noticia dentro de este panorama poco alentador: el caso de los 37.5 millones de *niños pioneros*, es decir, pequeños que son la primera generación de su familia que han completado los 6 años de escolaridad.

Desde México, Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio y Paloma Villagómez presentan la situación de la niñez en ese país, donde la mitad de los niños, niñas y adolescentes viven en pobreza.

Además, Ana Vaz, Christian Oldiges y Sabina Alkire entregan luces sobre lo que hay que tener en cuenta para la construcción de un IPM específico sobre niños, niñas y adolescentes para implementar políticas públicas basadas en evidencia. Posteriormente, los mismos autores muestran las diferencias entre las dos medidas multidimensionales más usadas para comparar internacionalmente los niveles de pobreza multidimensional: el IPM y el Análisis de las Privaciones Múltiples Superpuestas o MODA por sus siglas en inglés.

Por último, Michelle Muschett, exministra de Desarrollo Social de Panamá, nos habla del IPM infantil que crearon en su país.

Los invitamos a leer *Dimensiones*, una nueva perspectiva para entender la pobreza.

Carolina Moreno y Diego Zavaleta

Foto: Flickr.com/photos/155335604@N08-Supriya Biswas

Colaboradores

Abdul Alim
Asesor regional en política social de Unicef Asia Meridional.

Ana Vaz
Oficial senior de investigación de OPHI.

Christian Oldiges
Codirector de medición y políticas sociales de OPHI.

Gonzalo Hernández Licona
Exsecretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Martin Evans
Investigador asociado de OPHI.

Paloma Villagómez
Directora general adjunta de lineamientos de medición de pobreza y desarrollo social de Coneval.

Ricardo Aparicio
Director general adjunto de análisis de la pobreza de Coneval.

Sabina Alkire
Directora de OPHI.

Pobreza infantil: ¿Cómo medirla y con qué fin?

Por Martin Evans

Actualmente existe el consenso de que abordar la pobreza infantil es importante para romper los impulsores sociales y económicos de la pobreza a largo plazo y para reflejar la agenda de derechos humanos. De hecho, este compromiso se consagra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, dicho consenso es reciente y no es universal. Hace tan solo tres años estaba debatiendo el tema con unos funcionarios gubernamentales que decían que "los niños no pueden ser pobres porque no trabajan". Así pues, es importante no caer en la complacencia y seguir trabajando para mejorar los enfoques basados en evidencias y en la defensa de los derechos, como se explica más adelante en esta edición de *Dimensiones*.

Medidas directas e indirectas

Es importante medir la pobreza con una agenda política subyacente. Dicha medición debe permitirnos rastrear cuántos niños son pobres, la profundidad y gravedad de su pobreza y cómo estas cambian con el tiempo. Todas las medidas de pobreza deben tener una habilidad básica para hacer eso. Los cambios a lo largo del tiempo reflejarán tanto la influencia directa que tienen las políticas en los niños (mejorando su acceso a una educación de calidad, por ejemplo), como la influencia indirecta que tienen en los niños los cambios en el bienestar familiar agregado. La pobreza infantil refleja ambas cosas: por ejemplo, mejorar la posición económica de las mujeres normalmente aumentará los ingresos generales de los hogares, así como los gastos en bienestar relacionados con los niños. Por lo tanto, la pobreza infantil se basa en ver a los niños como particulares y diferentes en sus necesidades, pero también en identificar que se ven muy afectados por el bienestar material general del hogar. Eso significa que la medición debe captar estos aspectos de la pobreza infantil distintos entre sí y que sin embargo están interrelacionados.

La medición debe emplearse con el fin de reducir la pobreza infantil y debe formar parte de una estrategia general de reducción de la pobreza. Debe poder hacer dos cosas: primero, atribuir la reducción de la pobreza infantil a la reducción general de la pobreza y, segundo, capturar la reducción de la pobreza específica de los niños que es adicional a la reducción general de la pobreza.

Encajando en y entre las medidas de pobreza

¿Cómo encajan estos dos enfoques sobre la pobreza infantil en las dos formas de medir la pobreza – el enfoque monetario y el multidimensional?

Antes de abordar los detalles, es importante reconocer que no siempre es sencillo ajustarse a las definiciones existentes de pobreza. Algunas de ellas abogan por interpretaciones mucho más amplias de los derechos y las necesidades, para abarcar otros dominios sociales, psicológicos y espirituales del bienestar del individuo. Esto está bien para expandir los enfoques conceptuales del bienestar, pero para la reducción de la pobreza probablemente sea mejor, en primera instancia, alinear los enfoques con un concepto de bienestar material. En cualquier caso, la disponibilidad de datos de las encuestas existentes limitará el enfoque a

Foto: Flickr/Asian Development Bank

lo que actualmente es identificable y medible. Pero puede que todavía haya que tomar decisiones entre el bienestar y la privación material: por ejemplo, los datos sobre la lactancia materna representan un dilema, ya que rara vez reflejan limitaciones materiales: tanto madres ricas como pobres no amamantan de forma exclusiva por diferentes motivos. Si una medida de pobreza infantil se basa en la incidencia de la lactancia materna, ésta pondrá una gran cantidad de "ruido" en una medida de pobreza que trata de rastrear el bienestar material.

Pobreza monetaria infantil

La forma más sencilla de medir la pobreza infantil según los enfoques monetarios es a través del desglose por edad del total de incidencia de la pobreza. Este enfoque hace mucho tiempo que lo utilizan países de la OCDE y está asociado con políticas claras para abordar la pobreza infantil a través de impuestos, protección social y la prestación de servicios. Sin embargo, es importante que sea capaz de identificar la pobreza en términos de la población total que vive en hogares pobres. Lo digo porque todavía hay gobiernos que solo cuentan los hogares en sus medidas nacionales de pobreza monetaria y, por lo tanto, no pueden desglosarse por edad.

Los grupos de edad que se utilizan para informar sobre la pobreza dependen de la audiencia y/o del propósito. Según la Convención de los Derechos del Niño (CDN), los ODS y otras medidas consensuadas internacionalmente, significa informar sobre el total de niños de 0 a 17 años. Pero muchos otros enfoques internacionales utilizan la definición de niño de 0 a 14 años para alinearse con los perfiles de empleo. Los responsables de la formulación de políticas públicas deben centrarse en los grupos de edad que coincidan y reflejen el diseño de políticas públicas ya existentes: edad escolar, programación nutricional, atención médica, educación preescolar y programas de cuidado infantil. Conocer el alcance y la profundidad de la pobreza infantil puede entonces contribuir al diseño de programas de alimentación escolar, exenciones de pagos y de otros ámbitos de políticas públicas.

Es posible observar a los niños dentro de sus hogares utilizando medidas de pobreza monetaria, si su estado de pobreza se utiliza para observar sus circunstancias individuales: ¿van en la escuela? ¿tienen mala salud o una nutrición pobre, por ejemplo? De hecho, es posible observar a varios niños dentro de sus hogares pobres para ver si todos los niños del hogar experimentan estas privaciones. Observar a los niños dentro de los hogares también es posible usando medidas de pobreza multidimensional a nivel del hogar. Sin embargo, el cálculo de la pobreza monetaria a nivel infantil rara vez es posible porque la mayoría de las encuestas no pueden captar fácilmente el consumo de los niños por separado. No obstante, es posible modelar los gastos de los hogares utilizando un enfoque de regresión basado en elementos de gasto que son específicos en los niños (como la ropa) para construir una medida "dentro del hogar" de la pobreza monetaria infantil. Estos cálculos han elevado el recuento de la pobreza infantil en Malaui y en Costa de Marfil. Sin embargo, distinguir la pobreza infantil por edad o por sexo dependería de un desglose detallado y atribuible de los gastos, que generalmente no es posible de hacer con las encuestas normales de gastos en los hogares.

Pobreza multidimensional

La pobreza infantil en los países en desarrollo se consideró por primera vez de manera integral a través de la medición multidimensional en 2003. Este enfoque temprano de la medición multidimensional de la pobreza fue superado metodológicamente por los índices Alkire-Foster, pero sigue vigente en América Latina. Posteriormente, contribuyó en el análisis MODA, del cual se habla más adelante en esta edición de *Dimensiones* en el artículo "IPM y MODA: Aclarando las diferencias entre una herramienta de política pública y un instrumento de promoción". Este legado es enormemente influyente y puede confundir tanto a los estadistas como a los responsables de la formulación de políticas públicas, ya que existen similitudes en el enfoque y la terminología que, sin embargo, ocultan diferencias muy importantes en cuanto a la robustez de las estimaciones y a su potencial de aplicación en la formulación de políticas públicas.

Dejando a un lado el legado, vemos enfoques de medición que reproducen la distinción entre el "desglose" de los niños en las medidas del hogar y una identificación separada de la pobreza a 'nivel infantil' que ya analizamos anteriormente para la pobreza monetaria.

Muchos países han introducido IPM nacionales o medidas similares (como el caso de México presentado más adelante en esta edición) para calcular la pobreza multidimensional nacional. A menudo, en estas me-

Foto: Flickr/Ollivier Girard/CIFOR

didas se incluyen indicadores sobre la asistencia escolar, la nutrición o la salud infantil que hacen que las medidas de pobreza para toda la población sean bastante sensibles hacia los niños. Pero estas medidas se calculan a nivel de hogar y muchos de los indicadores también son a nivel de hogar, como la calidad de la construcción de la vivienda y el acceso a los servicios públicos (electricidad, agua y saneamiento). Cuando desglosamos a la población que vive en pobreza multidimensional, vemos una representación excesiva de los niños, como suele ocurrir en las medidas de pobreza monetaria de los hogares, lo que se confirma en el cuadro mundial actualizado de la pobreza multidimensional infantil que se presenta en el próximo artículo de esta revista.

La medición debe emplearse con el fin de reducir la pobreza infantil y debe formar parte de una estrategia general de reducción de la pobreza.

Muchos países también han implementado medidas de pobreza infantil a nivel individual. Esto es mucho más factible que el enfoque monetario análogo, ya que existen datos sobre las privaciones identificadas para cada niño. Pero las cuestiones relacionadas con la edad son mucho más importantes. Existen diferentes indicadores que son específicos de la edad del niño (el llamado enfoque del ciclo de vida), pero esto significa que muchos niños no tienen el riesgo de sufrir una privación específica (un niño no puede ser privado de asistir a la escuela si no tiene la edad suficiente para ir a la escuela, por ejemplo). Si estos indicadores se toman por separado, se deben calcular diferentes índices para diferentes grupos de edad, lo que da como resultado múltiples índices que son diferentes entre sí, así como diferentes del IPM nacional, lo cual dificulta su reporte y su construcción en una política coherente de reducción de la pobreza.

Una solución es hacer un análisis a través de indicadores y grupos de edad para calcular índices que examinen agregados de privaciones específicos de la población infantil. Además, hay muchos indicadores a nivel de hogares en los índices de pobreza multidimensional a nivel infantil (por ejemplo, la calidad de la construcción de las viviendas, el acceso a los servicios públicos y la información). Esto significa que la información en los IPM nacionales se duplica en los índices a nivel infantil, pero es tratada de manera diferente y puede conciliarse fácilmente con el índice nacional. El artículo "La construcción de una metodología de medición de la pobreza infantil para orientar las políticas públicas" en esta edición de Dimensiones describe cómo identificar y especificar por separado los indicadores a nivel infantil y agregarlos al índice nacional para producir una nueva 'versión de pobreza infantil' utilizando un conjunto ampliado de datos únicamente sobre niños. Este enfoque reconcilia los problemas de datos 'específicos de una edad' y 'a nivel del hogar' de un índice de nivel infantil. Si se hace así, esto permite que el índice de nivel infantil resultante replique el índice nacional y sea a su vez adicional para analizar la pobreza infantil por separado. Este enfoque puede considerar temas de pobreza infantil directa e indirecta de forma consistente. No es perfecto, pero es probablemente menos imperfecto que los índices múltiples e inconsistentes.

Ir hacia adelante

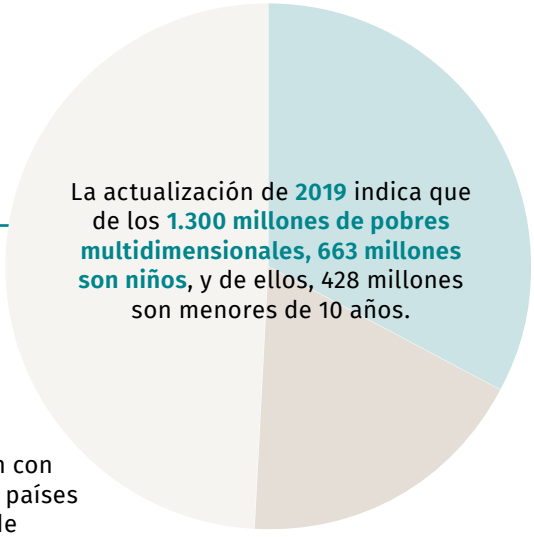
¿Cuál es la pregunta para la comunidad preocupada por la medición de la pobreza multidimensional? ¿Se trata de encontrar el enfoque correcto para la medición de la pobreza multidimensional infantil, o de qué funciona mejor dentro de un conjunto de medidas para permitir la identificación de la pobreza infantil en términos directos e indirectos?

El objetivo indudablemente debería ser triangular la pobreza infantil a través de medidas monetarias y multidimensionales de manera que ayude a los responsables de formular políticas públicas a precisar cómo responder ante ella y cómo prevenirla. Este es un objetivo mucho más pragmático que simplemente tener una medida implementada que les permita marcar una casilla en la lista de requisitos de informes estadísticos de los ODS.

No existe un argumento válido sobre si un enfoque cumple con un enfoque basado en derechos y el otro no: ambos pueden y ambos lo hacen. Pero un énfasis en o una interpretación diferente de las obligaciones de los derechos de los niños ayudaría: una interpretación empírica aplicada del Artículo 2 del CDN – actuar en el mejor interés del niño – puede apuntar a un enfoque más pragmático y aplicado que también dé como resultado un cálculo más sólido y consistente de la pobreza multidimensional a nivel infantil; que se adapte a diferentes poblaciones y enfoques y permita a los responsables de la formulación de políticas públicas especificar y evaluar con mayor claridad los programas de reducción de la pobreza infantil. Los ejemplos de México y las reflexiones de Panamá sobre este tema en esta edición de *Dimensiones* muestran claramente que tal enfoque es posible, factible y que tiene beneficios reales para las políticas públicas.

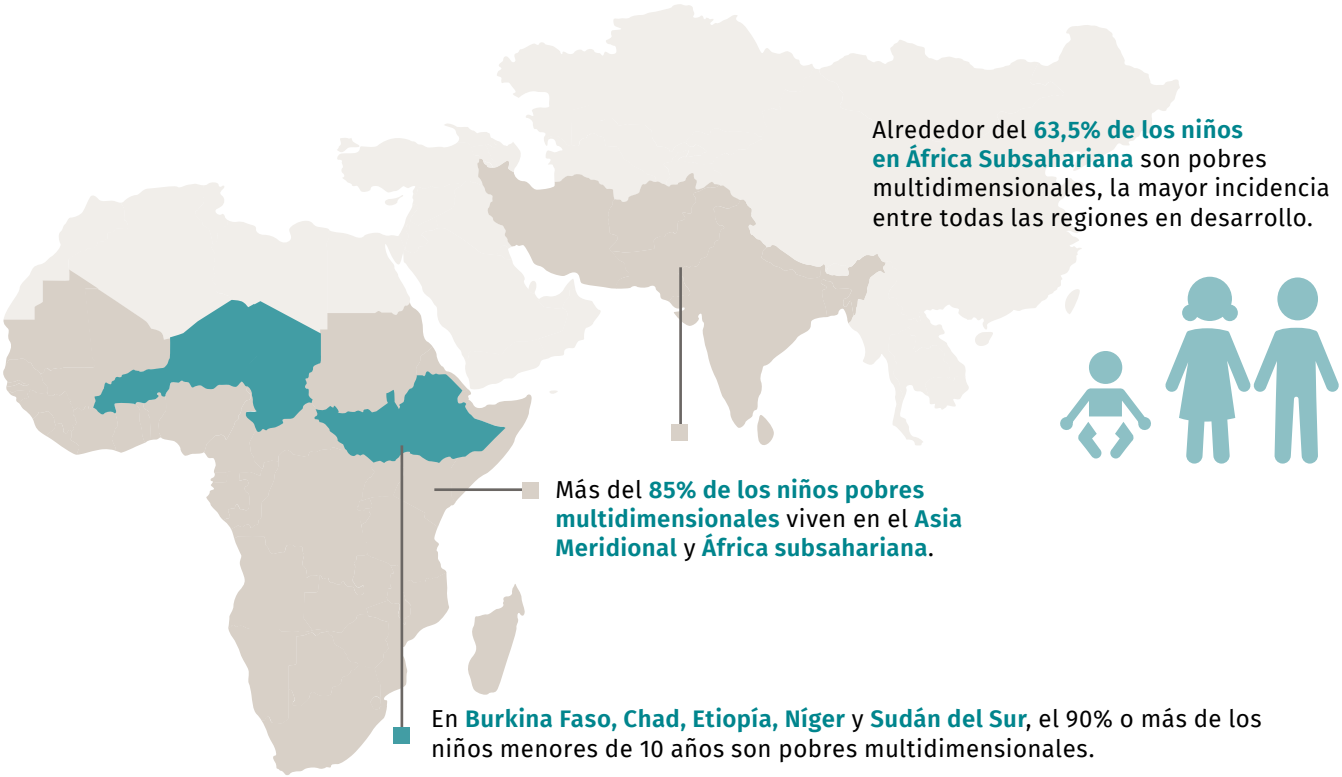
IPM Global 2019: La mitad de las personas pobres multidimensionales son niños

El **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global**, desarrollado por OPHI y PNUD, compara la pobreza multidimensional aguda para más de 100 países y 5.700 millones de personas y monitorea los cambios a lo largo del tiempo.



La actualización de **2019** indica que de los **1.300 millones de pobres multidimensionales, 663 millones son niños**, y de ellos, 428 millones son menores de 10 años.

Un adulto de cada seis es pobre multidimensional, en comparación con **uno de cada tres niños**. Mientras que el 17,5% de los adultos en los países analizados por el IPM son pobres multidimensional, la incidencia de pobreza multidimensional entre los niños es del 33,8%.



Alrededor del **63,5% de los niños en África Subsahariana** son pobres multidimensionales, la mayor incidencia entre todas las regiones en desarrollo.

Más del **85% de los niños pobres multidimensionales** viven en el **Asia Meridional** y **África subsahariana**.

En **Burkina Faso, Chad, Etiopía, Níger** y **Sudán del Sur**, el 90% o más de los niños menores de 10 años son pobres multidimensionales.

Los niños tienen más probabilidades que los adultos de ser pobres multidimensionales y presentar carencias en todos los indicadores.

Una proporción más alta de niños que de adultos son pobres y privados multidimensionalmente en cada uno de los indicadores del IPM, y los niños más pequeños son los más afectados.

Fuente: *Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities*. PNUD y OPHI.

Principales resultados del **IPM 2019**

En 101 países, que cubren 1.300 millones de personas, el 23,1% son pobres multidimensionales.

Dos tercios de las personas pobres multidimensionales viven en países de ingresos medios.

Existe una variación enorme en la pobreza multidimensional al interior de los países. Por ejemplo, la tasa de pobreza multidimensional nacional de Uganda (55,1%) es similar al promedio de África Subsahariana (57,5%), pero la incidencia de pobreza multidimensional en las provincias de Uganda varía de 6,0% a 96,3%, un rango similar a las tasas de pobreza multidimensional nacional de África subsahariana (6,3-91,9%).

La mitad de los 1.300 millones de pobres multidimensionales son niños menores de 18 años; un tercio son niños menores de 10 años.

El foco de atención de este año sobre la pobreza infantil en el Asia Meridional revela una diversidad considerable. El 10,7% de las niñas de Asia Meridional no asisten a la escuela y viven en un hogar pobre multidimensional. Sin embargo, ese promedio oculta una variación importante ya que el porcentaje equivalente es 44,0 en Afganistán.

En Asia Meridional, el 22,7% de los niños menores de cinco años experimentan desigualdad dentro del hogar en la privación de nutrición (donde al menos un niño en el hogar está desnutrido y al menos un niño en el hogar no lo está). En Pakistán, más de un tercio de los niños menores de 5 años experimentan esa desigualdad dentro del hogar.

De los 10 países seleccionados para los que se analizaron los cambios a lo largo del tiempo, India y Camboya redujeron sus valores de IPM más rápido.

Existe una gran variación entre los países con respecto a la desigualdad entre las personas pobres multidimensionales, es decir, en la intensidad de la pobreza experimentada por cada persona pobre. Por ejemplo, Egipto y Paraguay tienen valores de IPM similares, pero la desigualdad entre las personas pobres multidimensionales es considerablemente mayor en Paraguay.

Existe poca o ninguna asociación entre la desigualdad económica (medida con el coeficiente de Gini) y el valor del IPM.

En los 10 países seleccionados para los que se analizaron los cambios a lo largo del tiempo, las privaciones disminuyeron más rápidamente entre el 40% más pobre de la población que entre la población total.

Fuente: *Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities*. PNUD y OPHI.

Lecciones de una medida comparada de pobreza infantil: El caso de Asia Meridional

Por Abdul Alim y Sabina Alkire

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global ha sido muy útil para arrojar luz sobre la pobreza infantil. Cuando en julio de 2017 el IPM global se desglosó por edades para retratar la pobreza de los niños, el Director Ejecutivo de Unicef en ese momento, Tony Lake, destacó en su discurso ante el Foro Político de Alto Nivel el siguiente titular: la mitad de las personas pobres del mundo que viven en pobreza multidimensional severa, según el IPM global, son niños. El IPM global es un índice de pobreza multidimensional severa que cubre al 76% de la población mundial – principalmente aquellos que viven en regiones en desarrollo – y más de 100 países en desarrollo. Es producido por OPHI de la Universidad de Oxford junto con la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD.

Un paso más allá

En 2018, en colaboración con OPHI, la oficina regional de Unicef en Asia Meridional quiso dar un paso más allá a este titular sobre la pobreza infantil y trabajó en un estudio titulado "El estado de la pobreza infantil en Asia Meridional: Una visión contextual y de género". Ya sabíamos que la mitad de las personas pobres según el IPM global eran niños, y que los niños tenían mayores niveles de carencias que los adultos en cada uno de los diez indicadores del IPM global. Pero para pasar a la acción política, queríamos mirar más allá, hacia el interior de los hogares, y analizar la diferencias según el sexo de los niños y su edad, y también sus circunstancias familiares.

A través de este estudio nuestro objetivo es catalizar el debate y fortalecer las acciones para reparar el inmenso costo de la pobreza infantil en Asia Meridional, entregando información empírica. Nos centramos en siete países de Asia Meridional: Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal y Pakistán. Utilizamos las encuestas de demografía y salud para la mayoría de los países y la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS en inglés) para Bután. Los datos son de 2010-2017/18, siendo los de Bután los datos más antiguos y los de Pakistán los más recientes. Dado que este estudio se basa en encuestas de siete países, los números son lo suficientemente grandes como para poder desagregarlos en intervalos de edad específicos. Esto brinda una visión y capacidad muy importantes para vincular y estudiar acciones de política pública e incluso asignaciones presupuestarias con respecto a los niveles actuales de inversión.

Foto: Raisa Jorge/Rumi Consultancy/World Bank

¿Cómo nos acercamos a las vidas de los niños? El IPM global se basa en datos a nivel individual para 3 de los 10 indicadores. Estos son: nutrición, años de escolaridad y asistencia escolar. En cada indicador se incluye información del niño. En nutrición, analizamos a los niños de 0 a 5 años y consideramos a un hogar con carencias si en él hay algún niño que sufre retraso del crecimiento y/o está por debajo del peso normal. En cuanto a años de escolaridad, un hogar tiene carencias si en él ningún niño de 10 a 17 años y ningún adulto han completado al menos 6 años de escuela. En referencia a la asistencia escolar se identifica a un niño o niña con carencias si él o ella no asiste a la escuela hasta la edad en que debe terminar el octavo curso y aún no lo ha terminado. Observamos de cerca las privaciones infantiles en estos indicadores.

Uno de cada ocho niños en Asia Meridional, en este momento de rápido cambio intergeneracional, es un niño pionero dentro de su hogar.

La principal motivación es influir en la elaboración de políticas públicas y su resultado en Asia Meridional, mirando las carencias individuales de los niños y vinculándolas con el análisis basado en el ciclo de vida, ya que dichas carencias afectan a los niños de manera distinta en diferentes grupos de edad. La falta de este tipo de evidencia sólida crea incentivos para que los políticos a veces se involucren en un proceso de creación de políticas públicas y en un resultado impulsado por la conveniencia o las ganancias a corto plazo para sus propios electores. Generar y construir evidencias fáciles de interpretar les ayuda a tomar mejores decisiones y más informadas, especialmente si los resultados sociales se alinean con las ventajas políticas.

Dentro del contexto del hogar, vemos que los niños pobres tienen patrones distintivos de carencias y que esto varía según el sexo, la región, y los patrones de desigualdad dentro del hogar. Dicha información es muy útil para la asignación efectiva de políticas públicas y recursos.

Damos un solo ejemplo: el fascinante caso de los *niños pioneros*. Los niños pioneros son aquellos niños de 10 a 17 años que han completado seis años de escolaridad y viven en hogares donde ningún adulto ha conseguido esto. Ellos son la primera generación que lo logra. Inesperadamente, nos encontramos con un hecho sorprendente: uno de cada ocho niños en Asia Meridional, en este momento de rápido cambio intergeneracional, es un niño pionero dentro de su hogar. Para ser exactos, se trata de 37,5 millones de niños pioneros en la región. Y, sorprendentemente, el porcentaje es más alto entre las niñas que entre los niños.

Celebramos los logros de los niños pioneros, pero nos desconciertan algunas sorpresas. Por desgracia, 10,5 millones de niños pioneros son pobres multidimensionalmente según el IPM global. Cerca del 63% de los niños pioneros en India todavía usaban la defecación al aire libre en 2015, y al 24% de las niñas pioneras en Bangladesh en 2014 ya las habían casado. Además, vemos una clara desigualdad dentro del hogar: un tercio de los niños pioneros comparten su hogar con otro niño de 10 a 17 años que, lamentablemente, no ha completado 6 años de escolaridad ni asiste a la escuela. Un lente multidimensional muestra la complejidad de las interconexiones y cómo éstas varían según el sexo, la edad y el país. Tal precisión y conocimiento mejoran las políticas públicas.

En resumen, este estudio contiene innovaciones metodológicas: es el primer estudio en arrojar luz al interior de los hogares utilizando el IPM global mostrando las diferencias según sexo, edad y otros datos, utilizando indicadores específicos del niño. Metodológicamente, esperamos que, en el futuro, los informes de los índices de pobreza multidimensional que se construyen a nivel del hogar sobre la base de datos individuales lleven a cabo este tipo de análisis. ■

Foto: Syed Nabil Aljunid

Pobreza infantil-adolescente y derechos sociales en México: Una aproximación desde la medición multidimensional de la pobreza

Por Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio y Paloma Villagómez

Parte de la relevancia de erradicar la pobreza infantil y adolescente radica en sus consecuencias sobre el desarrollo presente y futuro de las personas. La precariedad en la niñez tiene mayores probabilidades de ser permanente, pues sus efectos sobre la salud y el desarrollo físico y cognitivo suelen ser irreversibles. La dependencia económica y social de niñas, niños y adolescentes genera dinámicas complejas de vulnerabilidad que requieren estrategias apropiadas de política pública.

Este artículo brinda un breve diagnóstico de la pobreza infantil y adolescente (menores de 18 años) en México, a partir de la metodología oficial de medición de la pobreza desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Esta metodología se sostiene en una perspectiva multidimensional de la pobreza y se basa en un enfoque de derechos humanos. Entre sus atributos permite proveer mediciones desagregadas, ya sea a nivel territorial – entidades federativas y municipios – o para grupos de atención prioritaria, entre ellos, la población infantil.

La posibilidad de dar seguimiento a la pobreza infantil y adolescente en México ha facilitado la colaboración entre el Coneval y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Ambas instituciones establecieron desde 2009 un esquema de trabajo conjunto en torno al estudio de la pobreza infantil que ha permitido profundizar en sus características, evolución e identificación de elementos para el diseño de políticas públicas. Hasta el momento, la colaboración entre ambas instituciones ha producido cuatro reportes (en 2010, 2012, 2013 y 2016) que dan seguimiento al estado de pobreza y el acceso a los derechos sociales de niñas, niños y adolescentes.

Foto: Flickr/Laura Romero

Antecedentes

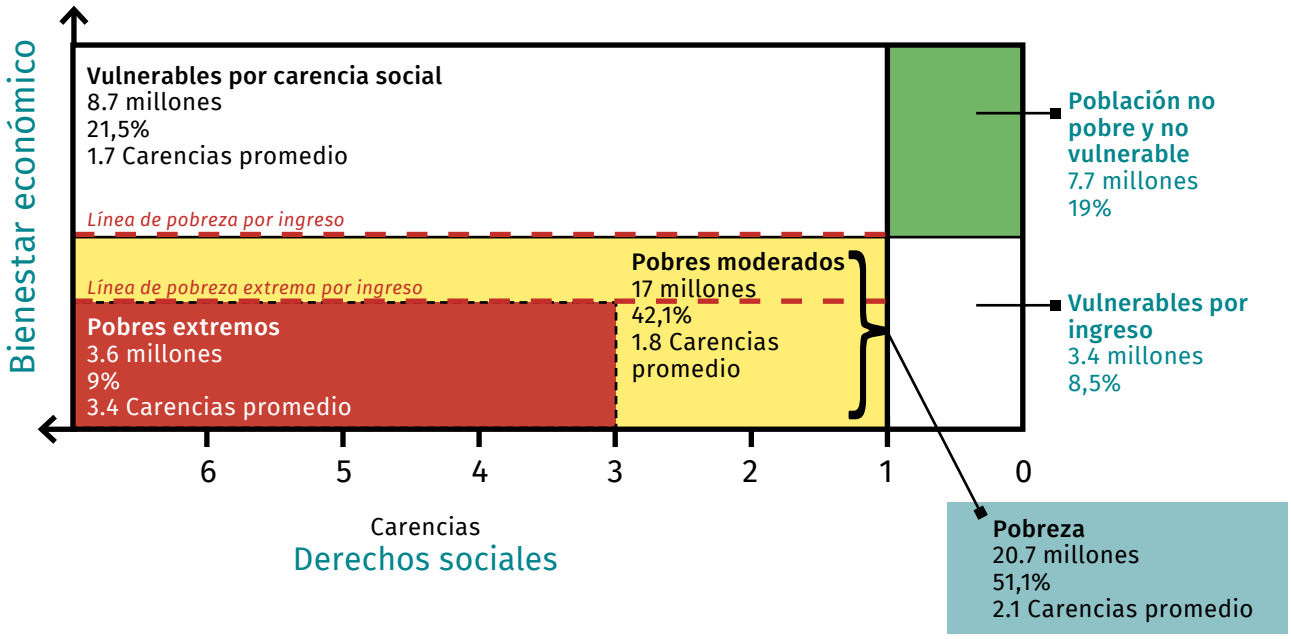
La obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la infancia se encuentra consignada en diversos instrumentos internacionales y nacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta última también establece las atribuciones del Coneval en materia de evaluación de la política de desarrollo social y medición de pobreza. En lo que concierne a este segundo objetivo, la ley señala que la medición debe considerar el ingreso familiar, el rezago educativo y el acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación y servicios básicos en las viviendas, la calidad y espacios de las mismas, así como los grados de cohesión social y de acceso a carreteras pavimentadas.

La metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional recupera el enfoque de derechos humanos al incorporar los principios de *universalidad* (está centrada en las personas, titulares universales de derechos), *interdependencia* (considera la intersección intrínseca entre las carencias sociales y de éstas con el ingreso), *indivisibilidad* (no jerarquiza las dimensiones y considera que existe privación social cuando al menos un derecho es vulnerado), y *progresividad* (permite observar cambios graduales derivados de políticas económicas que impactan el ingreso o intervenciones sociales que mejoran el acceso a los derechos). Así, la metodología define a una persona en situación de pobreza cuando no dispone de ingresos suficientes para adquirir las canastas de bienes y servicios alimentarios y no alimentarios y, además, carece de acceso al menos a un derecho social. En la pobreza extrema, los ingresos son insuficientes para cubrir siquiera las necesidades alimentarias y las personas acumulan la mitad o más de las carencias sociales.

La pobreza infantil y adolescente en México

En 2016, la mitad de la población infantil y adolescente mexicana vivía en condiciones de pobreza, 9% vivía en pobreza extrema, y sólo uno de cada cinco menores estaba exento de privaciones económicas o sociales.

Gráfico 1.
Porcentaje, número y carencias promedio de población infantil y adolescente (0 a 17 años) en pobreza o vulnerabilidad, México, 2016



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Foto: Flickr/John Blower

Los niveles de pobreza a nivel nacional prácticamente no han cambiado entre 2008 (44,4%) y 2016 (43,6%), pero la pobreza extrema sí ha disminuido sostenidamente. Este comportamiento también se observa entre la población infantil y adolescente: la pobreza extrema se redujo más de 30 por ciento durante el periodo.

Esta disminución ha sido posible gracias a la reducción de las privaciones sociales, entre las que destaca el acceso a los servicios de salud. Entre la población infantil y adolescente esa carencia se redujo a la tercera parte (de 39% a 13%). La falta de acceso a la seguridad social es la privación más elevada entre la población general y es aún mayor entre los menores de edad, indicando que los adultos no tienen acceso a mecanismos de protección que puedan hacer extensivos a sus hijos, quienes quedan expuestos a riesgos asociados con su edad como accidentes, enfermedades, y complicaciones perinatales, entre otros.

Las dificultades para elevar sostenidamente los ingresos de la población han sido el principal obstáculo para la reducción sostenida de la pobreza en México, situación que se agudiza entre la población infantil y adolescente. Si bien los menores no suelen percibir ingresos de manera directa, forman parte de familias jóvenes, numerosas, con menos proveedores económicos y más dependientes. Asimismo, las exigencias del inicio de la vida familiar presentan dificultades inherentes que se ven acentuadas por la inserción precaria de los jóvenes adultos en el mercado de trabajo y la ausencia de mecanismos de protección social universal.

La población infantil y adolescente indígena muestra niveles de privación social muy superiores a los de la población no indígena (78,5% y 47,8%).

Cuadro 1.
Pobreza, carencias sociales y bienestar económico en la población infantil y adolescente, 2008-2016 (Porcentaje)

Indicadores	Población de 0 a 17 años		Población de 18 años o más	
	2008	2016	2008	2016
Pobreza				
Población en situación de pobreza	53,3	51,1	39,2	39,9
Población en situación de pobreza moderada	39,5	42,1	29,7	32,9
Población en situación de pobreza extrema	13,8	9,0	9,5	7,0
Carencia social				
Rezago educativo	10,5	7,1	28,6	22,5
Acceso a los servicios de salud	39,0	13,3	38,1	16,6
Acesso a la seguridad social	73,9	60,8	59,8	53,3
Calidad y espacios de la vivienda	23,0	16,5	14,6	9,9
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	27,3	22,7	20,3	17,7
Acceso a la alimentación	25,7	23,3	19,5	18,5
Bienestar económico				
Ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingreso	21,3	22,3	14,1	15,1
Ingreso inferior a la línea de pobreza por ingreso	58,1	59,6	43,7	46,2

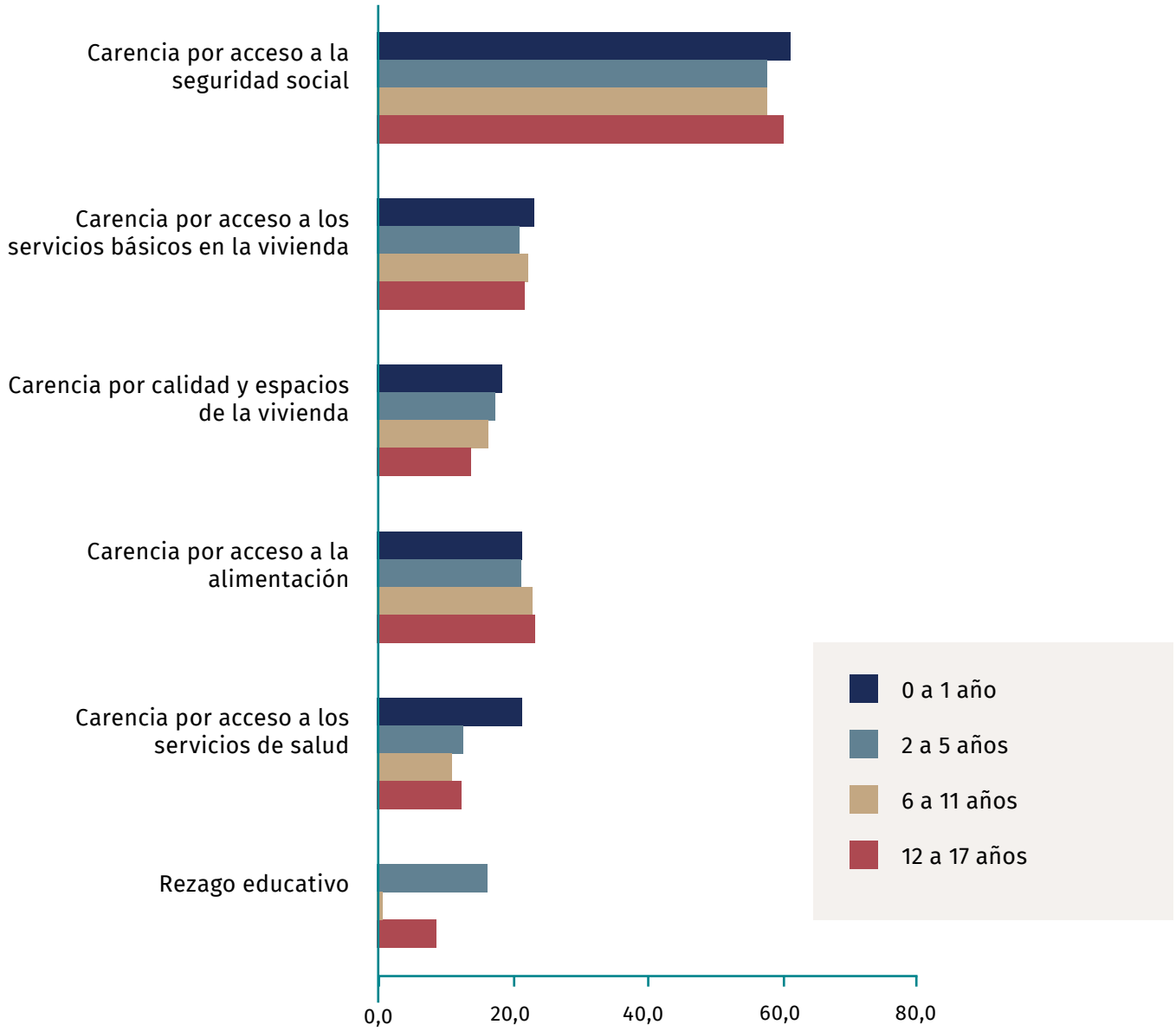
Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

La pobreza infantil y adolescente dista de ser homogénea. La infancia temprana, por ejemplo, es una fase de particular vulnerabilidad: a menor edad, las viviendas donde residen son de menor calidad y aumenta la falta de acceso a servicios de salud. Conforme la infancia avanza y los hogares se consolidan, otras carencias, como la inseguridad alimentaria y el rezago educativo se acentúan, privaciones que afectan el desarrollo futuro de los menores.

Por otra parte, algunos atributos como la pertenencia étnica se vinculan con escenarios de discriminación que mantienen a ciertas poblaciones en una situación de rezago histórico. La población infantil y adolescente indígena muestra niveles de privación social muy superiores a los de la población no indígena (78,5% y 47,8%). Con excepción del acceso a servicios de salud, cuya cobertura muestra avances significativos en zonas predominantemente indígenas, los menores están expuestos a privaciones que se traducen en la vulneración de sus derechos fundamentales.

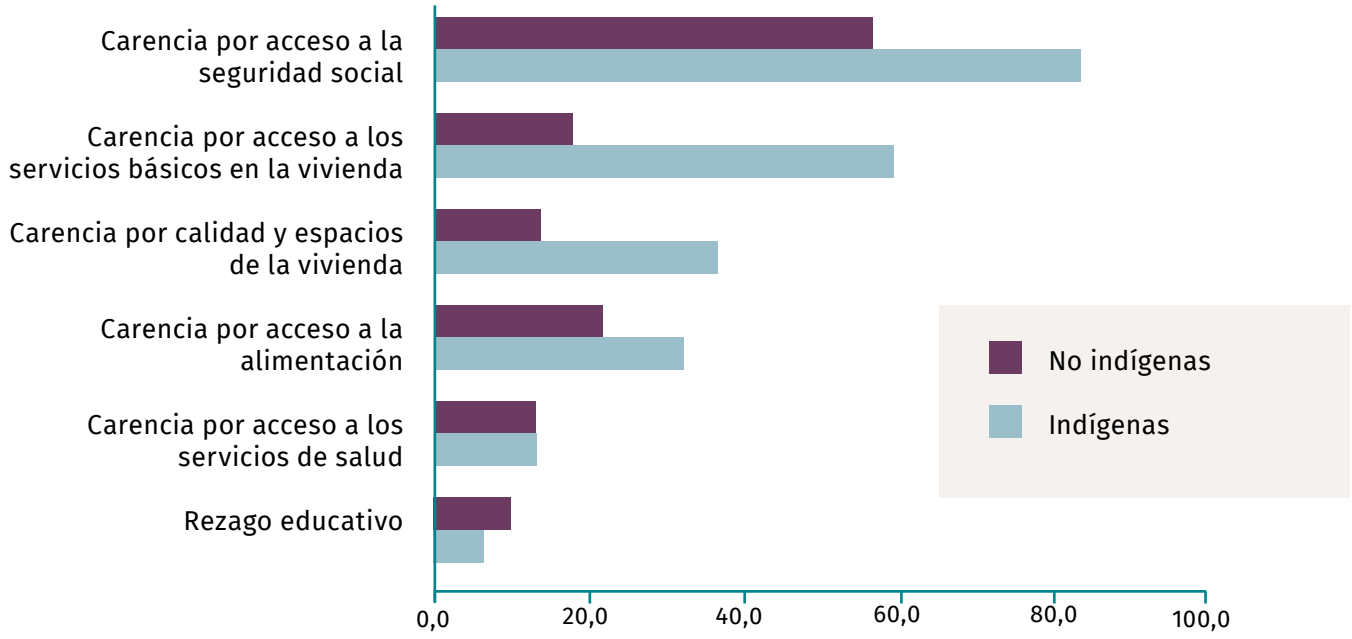
Gráfico 2. Indicadores de carencia social por edad y pertenencia étnica, México 2016

Porcentaje de población infantil por carencia social, según grupos de edad (porcentajes)



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Porcentaje de población infantil por carencia social, según pertenencia étnica (porcentajes)



Fuente: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Recomendaciones

La pobreza infantil y adolescente tiene dos rasgos distintivos: su dependencia de las condiciones de vida de los adultos a cargo de su cuidado, y la prolongación de sus efectos a lo largo de la vida.

Si bien la especificidad de la pobreza en esta etapa de la vida podría ameritar el diseño e incorporación de indicadores de pobreza particulares, consideramos que contar con mediciones diferenciadas elevaría el riesgo de fragmentar las acciones de política social y diluir sus efectos. En el caso de la población infantil, además, es claro que su bienestar depende, no exclusiva pero sí determinantemente, del bienestar de las y los adultos que les cuidan.

La interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza es un aspecto central del diseño de políticas públicas para la infancia y la adolescencia. Romper con este carácter cíclico demanda acciones que, por un lado, mejoren sustantivamente el ingreso económico de las familias y promuevan su distribución justa al interior de los hogares, favoreciendo el desarrollo equitativo de los menores. Por otro lado, se requiere que todos los órdenes de gobierno y ministerios, de manera coordinada, fortalezcan el acceso y la calidad de servicios básicos en la infancia temprana, la niñez y la adolescencia.

Es indispensable reconocer la vulnerabilidad adicional a la que están expuestos los menores que pertenecen a poblaciones discriminadas (por ejemplo, rural e indígena), cuya precariedad estructural ha provocado el rezago histórico de la infancia. Se vuelve imprescindible trabajar en el fortalecimiento de mecanismos de protección contra toda forma de violencia, discriminación o explotación que vulnere los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia. Si bien estas situaciones no son privativas de la pobreza, ésta las agudiza, dejando a niñas, niños y adolescentes en estados de indefensión severa.

La construcción de una metodología de medición de la pobreza infantil para orientar las políticas públicas

Por Ana Vaz, Christian Oldiges y Sabina Alkire

Los niños son especialmente vulnerables a la pobreza. La pobreza tiene una incidencia mayor entre los niños que entre los adultos y esta experiencia durante la infancia puede tener efectos negativos que perduran a lo largo de la vida. La Agenda 2030, en particular el objetivo 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), requiere información sobre la pobreza multidimensional entre los niños. Si bien lo más frecuente es que esta información se obtenga al desglosar por edades el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), también podría basarse en una medida independiente de pobreza infantil[1].

Seguimiento de la pobreza infantil según medidas nacionales

Muchos países ya monitorean la pobreza multidimensional utilizando sus IPM nacionales. Estos índices nacionales definen el estado de pobreza en función de un conjunto de indicadores, que generalmente incluyen algunos relacionados con logros infantiles (por ejemplo, un hogar presenta carencias en asistencia escolar si al menos hay un niño en edad escolar que no asiste a la escuela) y otros indicadores que reflejan características del hogar que afectan las oportunidades de vida de los niños (por ejemplo, saneamiento adecuado y agua potable). La pobreza infantil se puede medir desglosando el IPM nacional por grupos de edad, lo que implica identificar como pobres a los niños que viven en hogares pobres. Hasta la fecha, este desglose ha demostrado ser muy potente. En primer lugar, muestra que en general la pobreza es más alta entre los niños que entre otros grupos. También muestra de qué modo los niños son pobres, es decir, que las carencias que tienden a experimentar tienen una composición diferente .

Estas medidas nacionales podrían mejorarse, en algunos casos, para proporcionar una herramienta más sólida para el diagnóstico y la realización de políticas públicas para combatir las carencias individuales en los niños. El proceso de enriquecer tales medidas de pobreza consiste en ampliar los indicadores basados en los logros de los niños, por ejemplo, ir más allá de la nutrición y la asistencia a la escuela, e incluir el trabajo infantil, el matrimonio precoz y la vacunación. Además, los microdatos utilizados para estimar el IPM nacional también se pueden utilizar para analizar los patrones de las carencias infantiles dentro del hogar que se reflejan en el IPM nacional.

[1] Este artículo se basa en el *OPHI Working Paper 127 "The State of Multidimensional Child Poverty in South Asia: A Contextual and Gendered View".*

Foto: Flickr/khooyu 酷哥哥

Metodologías para medir la pobreza infantil

Otro enfoque posible para reflejar la pobreza infantil es construir una medida independiente que pueda revelar las carencias que afectan de manera diferente a los hermanos de distintas edades o sexos dentro de la misma familia. En la literatura hay algunos ejemplos de metodologías para medir la pobreza infantil. Las más destacadas son el Bristol Approach y el Análisis de las Privaciones Múltiples Superpuestas o MODA por sus siglas en inglés. Ambos métodos definen la pobreza infantil como la suma de los derechos del niño que no se han cumplido. Por un lado, el vínculo de las variables de las medidas con los estándares internacionales acordados, como la Convención sobre los Derechos del Niño, hace que sean fáciles de justificar y, por lo tanto, las hace especialmente atractivas para fines de promoción. Por otro lado, algunos requisitos axiomáticos de estas metodologías podrían dificultar su utilidad para orientar la formulación de políticas.

La Agenda 2030, en particular el objetivo 1.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), requiere información sobre la pobreza multidimensional entre los niños.

Un requisito que podría ser particularmente problemático es el agregado de indicadores en subíndices dimensionales utilizando el "enfoque de unión". En este paso, utilizado en MODA, un individuo se identifica como privado s*ubíndice dimensional* si presenta carencias en al menos uno de los indicadores de esa dimensión. La desventaja del enfoque de MODA es que, al desglosar el IPM por dimensión para ver la composición de la pobreza, no podemos ver en realidad cuál de los indicadores combinados en esa dimensión está impulsando el nivel de carencia. Esta pérdida de información hace que sea difícil identificar respuestas adecuadas en términos de políticas públicas y hacer un seguimiento del progreso. Por ejemplo, supongamos una medida en la que una niña presenta carencias en el derecho a la salud al no estar vacunada o si no tuvo un parto asistido al momento de nacer. En

estas circunstancias, los formuladores de políticas públicas que enfrentan un alto nivel de carencias en salud no sabrán si deben diseñar intervenciones que tengan como objetivo aumentar la vacunación o mejorar el acceso a un parto asistido, o apuntar a ambos objetivos.

Otro requisito rígido es el de ponderar de igual manera las dimensiones y los derechos, y no ponderar la falta de derechos. La ponderación equitativa de los derechos es una herramienta normativa útil. Sin embargo, la agrupación e identificación de los indicadores con los derechos del niño es en sí un tema de discusión continua a nivel nacional, y la combinación de este requisito con los subíndices dimensionales basados en el enfoque de unión puede dar resultados extraños. Por ejemplo, el requisito de ponderaciones iguales podría llevar a situaciones en las que dos carencias con niveles dispares de impacto en el bienestar de los niños tengan la misma importancia en la identificación de un niño como pobre. En algunas medidas MODA, la "propiedad de un dispositivo de información", es decir, el indicador que captura el acceso a la información, se considera tan importante como la asistencia a la escuela y el logro escolar, es decir, los indicadores que capturan el derecho a la educación. En estas circunstancias, si el 10% de los niños no asiste a la escuela (únicamente) y el 10% no tiene teléfono celular (únicamente), será mucho más barato repartir teléfonos celulares, y hacerlo tendría el mismo impacto en la medición de la pobreza que insertar ese 10% de niños en la escuela. Además, este requisito de ponderación se puede utilizar para excluir indicadores como el trabajo infantil, que pueden considerarse relevantes para medir la pobreza infantil, pero no corresponden a un derecho del niño.

Foto: Flickr/ODI/David Walker

IPM nacional más un IPM-I "vinculado"

El método Alkire-Foster, la metodología que subyace a todas las medidas nacionales y oficiales de pobreza multidimensional existentes, puede usarse para construir medidas de pobreza específicas para niños.

Al basar las medidas de pobreza nacionales y las específicas para niños en el método Alkire-Foster se facilita su creación, porque los mismos expertos pueden diseñar ambas medidas con confianza, e interpretarlas, porque las partes interesadas están familiarizadas con la metodología del IPM. Sin embargo, al tener dos medidas separadas, con indicadores diferentes, se crean desafíos para la comunicación y las políticas públicas. Por ejemplo, ambas medidas pueden incluir agua y saneamiento, pero agrupadas en diferentes dimensiones y con diferentes recomendaciones de políticas públicas asociadas. ¿Cuál se va a utilizar en el país? Además, podría ser difícil para el ministro de Planificación memorizar y explicar las 4 dimensiones y los 14 indicadores del IPM nacional *y además* las 7 dimensiones y los 12 indicadores del IPM infantil a un periodista que quiera escribir sobre la pobreza.

Para minimizar la confusión y maximizar la contribución potencial del IPM a las políticas, es más sencillo vincular los IPM nacionales e infantiles. En particular, proponemos que los países construyan un IPM-I "vinculado" al extender el IPM nacional incluyendo las carencias específicas de la infancia. Este IPM-I "vinculado", definido en el nivel infantil, incluye exactamente las mismas dimensiones e indicadores que el IPM nacional, más una dimensión relacionada con la infancia. La nueva dimensión infantil tiene indicadores apropiados para la edad que rastrean las carencias individuales de cada niño. Los indicadores a nivel del hogar del IPM nacional capturan las carencias de los niños asociadas a su entorno, mientras que los indicadores a nivel individual en la dimensión infantil capturan directamente la situación individual del niño.

> Una medida de pobreza multidimensional nacional más una medida infantil específica les permite a los gobiernos recopilar información sobre la pobreza en general, así como centrarse en la situación particular de los niños.

Cuando se sigue esta estrategia de medición vinculada y simplificada, es natural que la identificación de los niños pobres se base en la identificación utilizada en la medida nacional. En otras palabras, el IPM-I "vinculado" identifica de manera inherente como pobres a los niños que viven en hogares pobres, los mismos niños que se identificarían como pobres al desglosar la medida nacional por grupos de edad. Pero además, el IPM-I "vinculado" permite visualizar a los niños con altos niveles de carencias que viven en hogares que no son pobres y, por lo tanto, no son pobres si se miden exclusivamente con las mediciones nacionales.

Para obtener este resultado intuitivo, la ponderación de los indicadores y el umbral de pobreza del IPM-I "vinculado" se establecen de manera que los niños que viven en hogares pobres se identifiquen como pobres. La tabla 1 muestra un ejemplo de la estructura de un

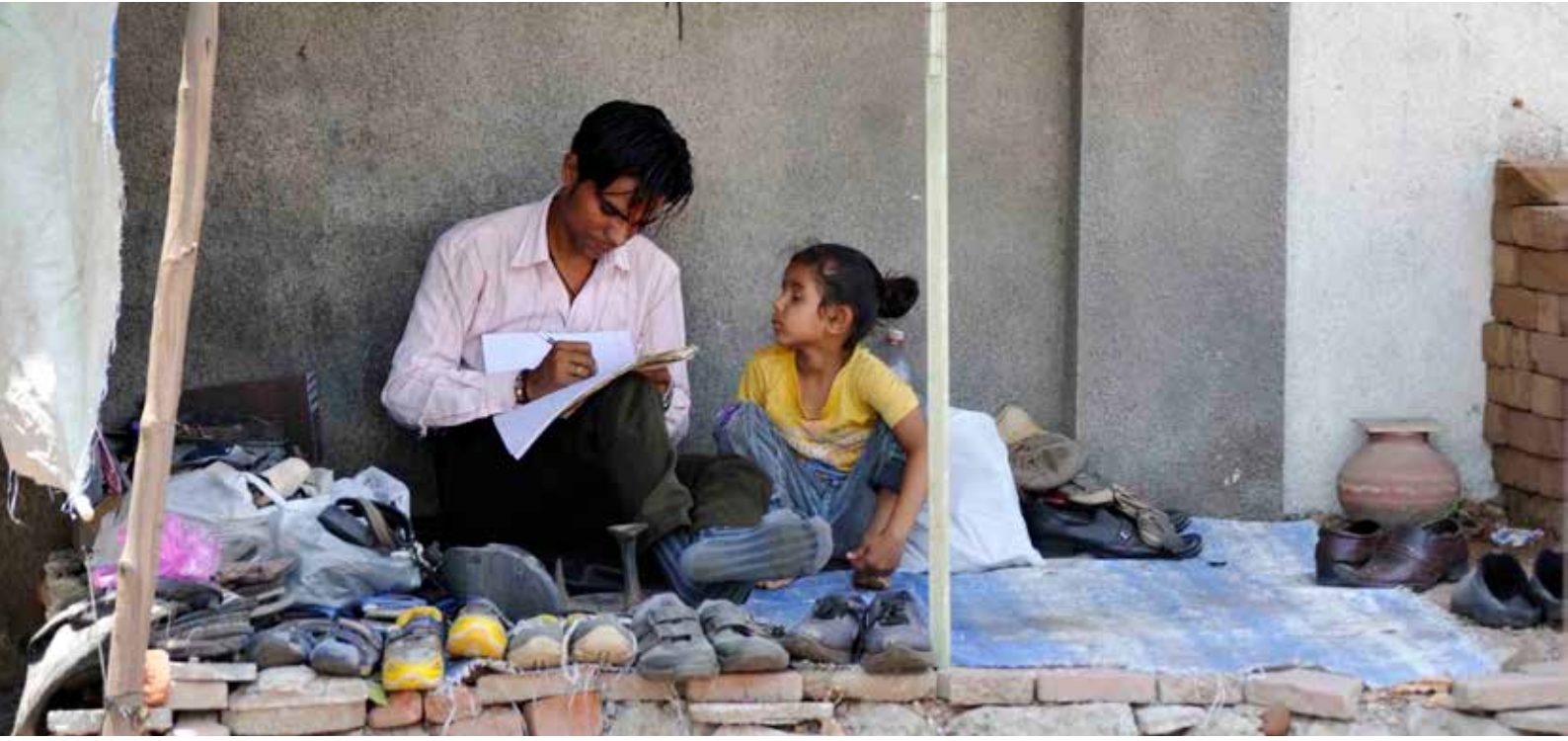
Foto: Flickr/Brian Wolfe

IPM nacional, lado a lado con un IPM-I "vinculado". El IPM nacional incluye 10 indicadores e identifica como pobres a aquellos que sufren carencias en al menos un tercio de los indicadores ponderados. El IPM-I "vinculado" agrega una cuarta dimensión, con dos indicadores infantiles específicos. La ponderación de los indicadores del IPM-I "vinculado" y el umbral de pobreza de un cuarto aseguran que aquellos niños que se sufren carencias en al menos un tercio de los indicadores a nivel del hogar, que corresponde a un cuarto de los indicadores ponderados del IPM-I, se identifiquen como pobres. Además, esta estructura de ponderación y el umbral de pobreza aseguran que los niños que sufren carencias en ambos indicadores infantiles específicos, pero en ninguno de los indicadores a nivel del hogar, también se identifiquen como pobres, al igual que los niños privados de un indicador infantil específico más un pequeño grupo de indicadores a nivel del hogar.

Al tener una medida de pobreza multidimensional nacional más una medida infantil específica les permite a los gobiernos recopilar información sobre la pobreza en general, así como centrarse en la situación particular de los niños. El análisis de un IPM-I "vinculado" a un IPM nacional proporciona información valiosa para la creación de políticas públicas. Primero, identifica a los niños pobres que viven en hogares que no son pobres según el IPM, así como a las carencias infantiles adicionales que tienen los niños que viven en hogares pobres según el IPM. En segundo lugar, ilumina la situación dentro del hogar, y muestra si todos los niños que viven en un hogar son pobres o solo algunos. En tercer lugar, muestra cómo la pobreza infantil varía según la edad y el sexo del niño de una forma compacta y fácil de comunicar, Además, un IPM-I entrega información de una forma compacta y fácil de comunicar, que se basa y profundidiza. El análisis de un IPM nacional, y crea mensajes de política pública integrados y sinérgicos.

Tabla 1: Ejemplo de IPM nacional e IPM-I

Dimensión	Indicador	IPM Nacional k=1/3	IPM-I k=1/4
Entorno educación	Años de escolarización	16,7%	12,5%
	Asistencia escolar infantil	16,7%	12,5%
Entorno salud	Mortalidad infantil	16,7%	12,5%
	Nutrición	16,7%	12,5%
Estándar de vida	Electricidad	5,6%	4,2%
	Saneamiento mejorado	5,6%	4,2%
	Agua potable mejorada	5,6%	4,2%
	Piso	5,6%	4,2%
	Combustible para cocinar	5,6%	4,2%
	Tenencia de activos	5,6%	4,2%
Desarrollo infantil	Indicador 1		12,5%
	Indicador 2		12,5%



IPM y MODA: Aclarando las diferencias entre una herramienta de política pública y un instrumento de promoción

Por Ana Vaz, Christian Oldiges y Sabina Alkire

La meta 1.2 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible requiere que los estados, para 2030, *reduzcan al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en condiciones de pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo con las definiciones nacionales.* Para monitorear este objetivo, los países deberán definir y medir la pobreza multidimensional. Hay algunos ejemplos de medidas de pobreza multidimensional, y en ocasiones puede ser difícil para quienes hacen las políticas públicas y la sociedad civil distinguir una medida multidimensional de la otra. Un par de medidas cuyas similitudes y diferencias no son bien entendidas son el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Análisis de las Privaciones Múltiples Superpuestas (MODA por sus siglas en inglés). Este artículo intenta arrojar algo de luz sobre este tema.

Una primera fuente de confusión es que tanto el IPM como MODA se refieren a familias de medidas, en lugar de a dos medidas específicas. Por lo tanto, para evitar difundir conceptos erróneos, es importante precisar sobre qué ejemplos particulares de familias de medidas se comparan. Por ejemplo, se ha dicho que, mientras MODA identifica la pobreza en el nivel del niño, el IPM identifica la pobreza en el nivel del hogar. Esto no es exacto. El IPM es un marco general. Hay ejemplos de IPM para niños, que identifican a cada niño como pobre o no pobre (por ejemplo, el IPM infantil de Bután y el IPM de Panamá para niños, niñas y adolescentes). Muchos IPM se centran en el hogar; por ejemplo, todos los IPM nacionales hasta la fecha han adoptado este enfoque. Otros se enfocan en los jóvenes, o las mujeres, u otros grupos.

Para mostrar las diferencias claves entre el IPM y MODA, compararemos un IPM infantil y un MODA infantil utilizando exactamente las mismas dimensiones e indicadores y ponderaciones. Las similitudes son importantes: ambas medidas apuntan a medir la pobreza multidimensional y se basan en el método de conteo de Alkire-Foster en diversos grados y complementan los indicadores monetarios. Sin embargo, se diferencian en la forma en que estructuran los indicadores en dimensiones. Aquí, nos centraremos no en las inspiraciones conceptuales para cada medida (el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen y los derechos del niño), sino en las distinciones técnicas.

Foto:Flickr/ILO Asia-Pacific

El IPM infantil identificaría la pobreza al nivel del niño, combinando las privaciones que afectan a todos los miembros del hogar (por ejemplo, la falta de saneamiento mejorado) con las privaciones que afectan directamente a ese niño (por ejemplo, la desnutrición). Mientras que los indicadores se agrupan en dimensiones para facilitar la comunicación, por ejemplo, el parto asistido y la inmunización pueden formar parte de la dimensión de salud, el perfil de las privaciones del niño se realiza a nivel del indicador en lugar de la dimensión. Por lo tanto, se puede identificar la contribución de cada indicador a la pobreza general. En términos de incentivos para las políticas públicas, cualquier reducción en cualquier indicador de privación, reduce el IPM. Generalemente, el IPM es desagregado por cualquier grupo para el cual los datos son representativos, y desglosado por indicadores para proporcionar una imagen detallada de dónde y cómo se manifiesta la pobreza multidimensional. Un umbral de pobreza se usa generalmente para definir la pobreza aguda, y los umbrales alternativos son publicados en las tablas.

Para comprender el valor agregado de las diferentes medidas de pobreza multidimensional es importante examinarlas cuidadosamente, y tener en cuenta cuáles son los objetivos primarios que quieren alcanzar.

MODA se enfoca exclusivamente en los niños. Sus dimensiones deben ser igualmente ponderadas. Para capturar la relevancia variable de los derechos a lo largo del ciclo de vida del niño, MODA tiene dos especificaciones diferentes: una para los niños de 0 a 4 años y otra para los niños de 5 a 17 años. En ambos casos, los indicadores son definidos al nivel del hogar, como por ejemplo el agua, el saneamiento y la vivienda, representan más de la mitad de los derechos incluidos en la medida. Los indicadores presentes en los datos se ordenan según el derecho del niño que mejor reflejan, y luego se agregan en un subíndice para cada dimensión. MODA cuenta las dimensiones en que un niño es privado. Por lo tanto, el índice general se puede desglosar por dimensiones, pero no por indicadores. En términos de incentivos políticos, MODA disminuye solo cuando un niño que fue privado en una dimensión se convierte en no privado en todos los indicadores asociados con esa dimensión. En lugar de definir la pobreza utilizando un único umbral de pobreza, MODA presenta las cifras de pobreza para todos los posibles umbrales de pobreza, entregando usualmente una idea de la distribución completa del número de derechos no cumplidos de los niños.

La diferencia entre MODA y el IPM, metodológicamente hablando, no recae en su enfoque relacionado con el niño (el IPM puede ser construido para niños), ni en la aplicación de múltiples umbrales de pobreza. La principal diferencia metodológica es la decisión de agregar todos los indicadores de una dimensión en un subíndice, o ingresar cada indicador individualmente. La razón por la cual el IPM no se agrega, es que su objetivo principal es proporcionar orientación para las políticas públicas. Es útil decirle a una persona encargada de formular políticas públicas que existen dos problemas de salud: 1) estos niños son pobres y carecen de la vacuna DPT (vacuna contra la difteria, la tos convulsa y el tétanos) y 2) estos niños viven en áreas que carecen de instalaciones para un parto asistido. También podemos explicar que si las intervenciones son exitosas para reducir cualquiera de estos problemas entonces el IPM se reducirá (esto se llama *monotonocidad dimensional*). En contraste, el objetivo primario de MODA es ser una herramienta de promoción para llamar la atención sobre los derechos del niño. Para este propósito, está estructurado para dar titulares alarmantes. En el ejemplo anterior, MODA comunicaría que esta cantidad de niños se encuentran privados de salud: o bien carecen de inmunización, o de un parto asistido, o ambos. No está claro en el agregado dimensional qué privaciones son más frecuentes, ni qué niños sufren de ambas privaciones al mismo tiempo. Esto hace que MODA sea menos preciso para las políticas públicas. Sin embargo, si las privaciones son idénticas, entonces, por definición, el número de niños afectados en MODA será mayor, debido a los subíndices dimensionales. Entonces se cumplirá la función de promoción de MODA.

Para comprender el valor agregado de las diferentes medidas de pobreza multidimensional es importante examinarlas cuidadosamente, y tener en cuenta cuáles son los objetivos primarios que quieren alcanzar. ■

Un IPM infantil para diseñar e implementar mejores políticas públicas en Panamá

En septiembre de 2018, Panamá lanzó el Índice de Pobreza Multidimensional de niños, niñas y adolescentes para complementar el IPM nacional lanzado el año anterior, convirtiéndose en el primer IPM oficial para este grupo etario en América Latina. Conversamos acerca de este índice con Michelle Muschett, exministra de Desarrollo Social de ese país.

Considerando que Panamá ya tenía un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nacional, ¿por qué se decidió crear uno especial para medir la pobreza en niños, niñas y adolescentes (IPM NNA)?

Al analizar los resultados del primer cálculo del IPM nacional de Panamá, se observaba que el 48% de las personas viviendo en condiciones de pobreza multidimensional eran menores de 18 años. Partiendo de la premisa de que los niños, niñas y adolescentes (NNA) tienen necesidades distintas y que las privaciones que los afectan tienen consecuencias más profundas y duraderas que en los adultos, y la urgencia con la que estas deben ser atendidas, el Gobierno de Panamá consideró necesario desarrollar una versión del IPM enfocada en este grupo, siendo el más vulnerable del país, con el objetivo de propiciar un mejor diseño e implementación de políticas dirigidas a garantizar su bienestar y desarrollo pleno.

¿Cómo fue la discusión a nivel técnico y político? ¿Qué dificultades tuvieron para implementar el IPM-NNA?

El Gabinete Social, ente asesor del Consejo de Gabinete, jugó un rol indispensable en el desarrollo de la herramienta, sirviendo de espacio de articulación de la política social con una visión integral para impulsar el desarrollo sostenible e inclusivo.

En este espacio, ministras y ministros sostuvieron discusiones integrales sobre las decisiones políticas y de país necesarias para avanzar en la construcción de la herramienta, nutridas e ilustradas por el esfuerzo de un equipo técnico integrado por el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Las discusiones más intensas giraron en torno a la captación de información relacionada a los indicadores de nutrición y a la estructura final de las dimensiones y los indicadores. Luego de consultas y recomendaciones de nuestro equipo técnico y de expertos en infancia, logramos llegar a un consenso en una estructura alineada a la visión de derechos y en las acciones a tomar para capturar los datos necesarios para calcular los indicadores de nutrición y seguridad alimentaria en la próxima medición.

Foto: pxhere.com/1261142

Un desafío importante fue la construcción de indicadores considerando las diferencias entre grupos etarios dentro de la niñez, los cuales varían dependiendo del indicador que se está midiendo debido a las particularidades que presentan estos grupos en las distintas etapas del ciclo de vida.

¿Cuáles fueron sus principales hallazgos?

El IPM NNA tiene mayor incidencia que el IPM nacional, con un 32,8% y un 19%, respectivamente. De igual manera, el IPM NNA presenta mayor intensidad que el IPM nacional, lo que quiere decir que los niños, niñas y adolescentes que son multidimensionalmente pobres sufren de más privaciones de manera simultánea.

Las dimensiones que más impactan la pobreza multidimensional en NNA en Panamá son la de acceso a educación e información (21,4%) y la de vivienda y entorno (20,6%). A su vez, los indicadores que más inciden en la pobreza en este grupo son el cuido, las actividades infantiles y la recreación, seguido por el hacinamiento, y la educación y estimulación temprana.

La evidencia indica que la inversión en la infancia representa un ahorro sustantivo para los Estados, disminuyendo la necesidad de futuras inversiones en salud, educación y asistencia social.

¿Cuál es el uso que tendrá este indicador en políticas públicas?

Una herramienta como el IPM NNA será esencial para el diseño y la formulación de políticas públicas, ya que permite identificar las áreas en las que este grupo tiene mayor necesidad, de manera que podamos abordar estas con un mayor entendimiento de las causas de las problemáticas, focalizando nuestros esfuerzos a los territorios y subgrupos dentro de la población menor de 18 años.

En adición a las prioridades que establezca cada administración gubernamental respecto a los resultados del IPM NNA, se establecerá una Mesa de políticas sobre niños, niñas y adolescentes, con la participación de los distintos sectores de la sociedad y radicada en una universidad, a fin de profundizar en el análisis de la información y la formulación de recomendaciones de política pública.

¿Qué recomendaciones le daría a otros países que tienen como objetivo eliminar la pobreza infantil?

Primeramente, que esta debe ser indiscutiblemente una prioridad fundamental en todos los países. Las políticas dirigidas a erradicar la pobreza infantil deben tener un fuerte enfoque en la primera infancia, sin dejar atrás a la población adolescente. A su vez, es indispensable que se trabaje de manera articulada con los distintos sectores de la sociedad para abordar de manera integral las necesidades prioritarias de este segmento poblacional.

La evidencia indica que la inversión en la infancia representa un ahorro sustantivo para los Estados, disminuyendo la necesidad de futuras inversiones en salud, educación y asistencia social. Adicionalmente, el retorno de inversiones en la infancia se refleja como catalizador del desarrollo económico y social, al facilitar la formación de capital humano productivo, y a su vez la terminación de ciclos de pobreza. Por ende, las acciones que tomemos – o no – hoy, con respecto a la infancia y la adolescencia, serán decisivas en nuestra capacidad de cumplir con el compromiso que adquirimos con la Agenda 2030. ■

Michelle Muschett, exministra de Desarrollo Social.

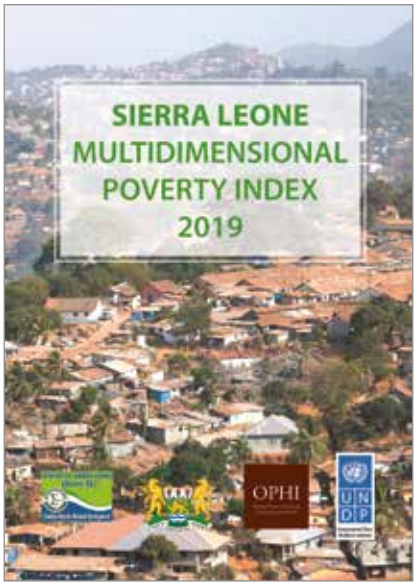
Foto: Flickr OPHI

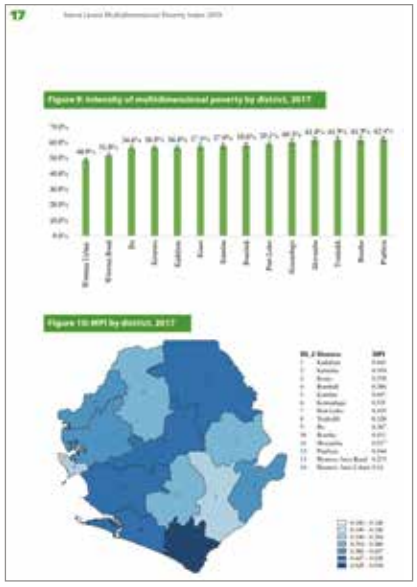
Tabla 1. Dimensiones, Indicadores y umbrales de privación del IPM-NNA

Dimensión	Indicador	Corte de privación. Un niño es privado si...
Vivienda	Precariedad de los materiales de la vivienda (construcción segura)	En el **área urbana** la casa cuenta con paredes de madera, quincha, adobe, metal, palma paja o penca, caña o bambú o palos, otros materiales (cartón) o sin paredes; o si el material de los techos es de madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o si el material de los pisos es de madera, tierra u otros materiales. En el **área rural** el material de las paredes de la vivienda es metal, palma, paja, penca, caña o bambú, palos, otros materiales (cartón) o sin paredes; o el material de los techos es madera, palma, paja, pencas u otros materiales; o el material de los pisos es tierra u otros materiales. Por las características propias de las viviendas en la Comarca Guna Yala se considerará un hogar privado si el material de las paredes de la vivienda es metal, otros materiales (cartón) o sin paredes; o si el material de los techos es madera u otros materiales (de menor calidad); o el material de los pisos es tierra u otros materiales.
	Personas por habitación o hacinamiento	Una habitación para dormir es compartida por tres (3) o más personas. (Excluye baño y cocina).
Agua y saneamiento	Carencia de saneamiento mejorado	**Área urbana:** el hogar cuenta con un servicio de hueco o letrina; o el servicio está conectado a alcantarillado o tanque séptico, pero es compartido con otras viviendas; o no cuenta con servicio sanitario. **Área rural:** el hogar cuenta con un servicio de hueco o letrina o con un servicio conectado a alcantarillado o tanque séptico, pero es compartido con otras viviendas; o no cuenta con servicio sanitario.
	Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada	La principal **fuente de agua** para beber es: pozo brocal no protegido, o pozo superficial o carro cisterna o río, quebrada, lago, estanques, arroyo, agua de lluvia u otra fuente. En el caso de hogares cuya principal fuente de agua es un acueducto público del IDAAN, serán privados si reciben el agua menos de siete días a la semana y menos de 12 horas al día durante el verano o el invierno.
Salud y alimentación	Prevención de riesgos en salud	**0 a 4 años:** no recibió la vacuna DPT (o Tetra o Penta o Hexa). **5 a 11 años:** no realizó al menos un control de crecimiento y desarrollo en el último año o no realizó al menos un control odontológico en el último año. **12 a 17 años:** no recibió orientación en salud sexual y reproductiva por parte de padres o hermanos mayores; profesores o maestros; o profesionales de la salud.
	Alimentación variada	**0 a 5 meses:** sin lactancia exclusiva. **6 a 11 meses:** no consumió cuatro de los cinco grupos de alimentos en las últimas 24 horas* **. **12 a 23 meses:** no consumió los cinco grupos de alimentos en las últimas 24 horas* **. **2 a 17 años:** no consumió los cinco grupos de alimentos en las últimas 24 horas*. *Los cinco grupos de alimentos considerados son: 1. Cereales, granos o raíces. 2. Frutas y vegetales. 3. Huevos o carnes. 4. Lácteos (leche, yogurt o queso). 5. Grasas (mantequilla, mayonesa, etc.) **En el caso de los niños de 6 a 23 meses se considera que ha consumido lácteos si ha accedido a los productos listados o bien si está siendo amamantado.

Dimension	Indicador	Corte de privación. Un niño es privado si...
Educación e información	Educación y formación temprana	**0 a 3 años:** no recibe estimulación temprana ni participa de programa de aprendizaje. **4 a 17 años:** no asiste a la escuela, o asiste, pero no todos los días. En caso de haber finalizado la educación media, no se considera privado. O se consideraría privado por las siguientes condiciones: **0 a 6 años:** no realiza regularmente por lo menos una actividad formativa con un adulto del hogar (leer o contar cuentos o relatos; cantar o tocar instrumentos; dibujar o hacer manualidades). En caso de quedar la mayor parte del tiempo solo o al cuidado de un menor de 15 años, se considera privado. **7 a 17 años:** ha repetido el último año escolar (asista o no actualmente). Si nunca asistió a la escuela, se considera privado.
	Acceso a Internet	**0 a 9 años:** el hogar donde vive no cuenta con acceso a Internet (por red fija o móvil en el hogar, o en otro lugar). **10 a 17 años:** no utilizó Internet en los últimos 6 meses.
Protección y recreación	Protección de la infancia	**0 a 9 años:** no está inscrito en el Registro Civil. **10 a 17 años:** está ocupado y trabaja más horas que las permitidas (1 hora o más para 10 y 11 años; más de 14 horas para 12 a 14 años; más de 36 horas para 15 a 17 años).
	Cuido, actividades infantiles y recreación	**0 a 4 años:** la mayor parte del tiempo lo cuida un menor de 15 años o lo cuida el padre o la madre en el trabajo o se queda solo, o no juega, no hace deportes ni sale al parque con su cuidador habitual u otro adulto del hogar o no hay ninguno de los siguientes espacios recreativos en la comunidad en donde vive: parques y áreas verdes, juegos infantiles, campos o cuadros deportivos. **5 a 17 años:** regularmente no realiza por lo menos una actividad cultural (ir al cine, obras de teatro u otros espectáculos, tocar instrumentos musicales o asistir a talleres artísticos o similares, leer libros, cuentos o historietas) o no realiza al menos una actividad deportiva/recreativa (jugar o practicar algún deporte) o no hay ninguno de los siguientes espacios recreativos en la comunidad en donde vive: parques y áreas verdes, juegos infantiles, campos o cuadros deportivos.

Fuente: Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá – IPM-NNA. Aspectos conceptuales y metodológicos, y resultados correspondientes al año 2018.





Sierra Leona publica IPM nacional

El 14 de mayo, con el apoyo del PNUD y OPHI, Sierra Leona lanzó su Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-SL) nacional y oficial. El evento fue dirigido por la ministra de Planificación y Desarrollo Económico, Nabeela Farida Túnez y Osman Sankoh, estadístico general de Estadísticas Sierra Leona. Los resultados muestran que dos tercios de la población del país son pobres multidimensionales (64,8%).

www.mppn.org/es/sierra-leona-ipm

Seychelles lanzó un IPM piloto

El 1 de julio, Seychelles lanzó oficialmente el informe de su Índice Nacional de Pobreza Multidimensional piloto. El informe explora los posibles indicadores y la estructura de una medida que podría convertirse en una estadística oficial del gobierno, que será utilizada en la formulación de políticas públicas y el monitoreo del progreso en la erradicación de la pobreza. Según los hallazgos del piloto, la medida se revisará y la versión final se lanzará más adelante en 2019.

www.mppn.org/es/seychelles-lanza-ipm-piloto

Reunión anual de MPPN 2019

La séptima reunión anual de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN) tuvo lugar del 1 al 3 de julio en Seychelles. Representantes de gobiernos e instituciones se reunieron para debatir sobre cómo abordar la pobreza en todas sus dimensiones y aprender de las experiencias en todo el mundo.

www.mppn.org/es/mppn2019

Foto: Flick OPHI | Kgaugelo Sebidi

Publican Índice de Pobreza Multidimensional Global 2019

El 17 de julio, OPHI y la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (HDRO por sus siglas en inglés) presentaron los resultados del Índice de Pobreza Multidimensional global de 2019 que arrojó luz sobre el nivel de progreso realizado hacia el logro del ODS 1. Achim Steiner, Administrador del PNUD, Pedro Conceição, Director de HDRO, y Sabina Alkire, Directora de OPHI, presentaron el informe y sus hallazgos. Nabeela Tunis, Ministra de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Sierra Leona; Gonzalo Hernández Licona, Secretario Ejecutivo de Coneval en México; y Haishan Fu, Director del Grupo de Datos para el Desarrollo del Banco Mundial, participaron en un panel discutiendo el informe.

www.mppn.org/es/2019-ipm-global

Manual sobre cómo construir un Índice de Pobreza Multidimensional nacional lanzado en Nueva York

El PNUD y OPHI lanzaron un manual sobre cómo construir un IPM nacional para monitorear los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El evento paralelo tuvo lugar en el Foro Político de Alto Nivel el 18 de julio, con la participación de representantes de Colombia, India y Pakistán. Esta publicación está disponible en línea en

www.mppn.org/handbook-national-mpi

Calendario de eventos de MPPN 2019

12-24 Agosto

Escuela de verano de OPHI 2019, México

Organizado por la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford en la Universidad de Oxford, la escuela de verano de este año se llevará a cabo con el apoyo de Coneval en su sede en la Ciudad de México, México, del 12 al 24 de agosto de 2019.

25 Sept.

Evento paralelo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York

MPPN organizará un evento paralelo en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre a las 8am, en la Sala de Conferencias 1 del Edificio de las Naciones Unidas en Nueva York.

Reunión anual de MPPN 2019

La séptima reunión anual de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN) tuvo lugar en Seychelles del 1 al 3 de julio con la participación de más de 20 países y seis agencias internacionales.

Durante la reunión, el Gobierno de Seychelles lanzó su IPM nacional piloto con la presencia del Presidente de la República de Seychelles, Danny Faure. En el evento también se compartieron experiencias Sur-Sur sobre cómo los países e instituciones están midiendo la pobreza multidimensional para ayudar a mejorar las vidas de los pobres.

Entre otros temas, se prestó atención especial a las experiencias nacionales en el desarrollo de sus IPM, las transiciones políticas, el uso del IPM para las políticas públicas, y para monitorear el progreso hacia los ODS.

1.- Participantes de la reunión anual de MPPN 2019 **2.-** El presidente de Seychelles, Danny Faure, recibe una copia digital del informe sobre el IPM piloto entregada por la CEO de la Oficina Nacional de Estadística, Laura Ahtime **3.-** Alvin Laurence, Secretario Principal para la Reducción de la Pobreza, Ministerio de Asuntos de la Familia de Seychelles **4.-** Yemi Kale, Estadístico General de la Oficina Nacional de Estadística de Nigeria **5.-** Mouna Osman Aden, Ministra de Asuntos Sociales y Solidaridad del Gobierno de Djibouti **6.-** Tan Weiping, Director Adjunto del Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza en China **7.-** Una de las sesiones de la reunión de MPPN.

Foto: Flickr/Kgaugelo Sebidi/OPHI

www.mppn.org/es/mppn2019

Portada
Flickr/Ollivier Girard/CIFOR
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 3
Flickr/Supriya Biswas
Attribution-NonCommercial 2.0 Generic CC BY-NC 2.0

Página 5
Flickr/asiandevelopmentbank
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 6
Flickr/Ollivier Girard/CIFOR
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 10
Flickr/Raisa Jorge/Rumi Consultancy /World Bank
Attribution-NonCommercialNoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 11
Flickr/ySed Nabil Aljunid
Attribution-NonCommercial 2.0 Generic CC BY-NC 2.0

Página 12
Flickr/Laura Romero
Attribution-NonCommercial 2.0 Generic CC BY-NC 2.0

Página 14
Flickr/John Blower
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 18
Flickr/khooyu/酷哥哥
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 19
Flickr/ODI/ David Walker
Attribution-NonCommercial 2.0 Generic CC BY-NC 2.0

Página 20
Flickr/Brian Wolfe/mightyboybrian
Attribution-NonCommercial 2.0 Generic CC BY-NC 2.0

Página 22
Flickr/ILOAsia-Pacific ©ILO
Attribution-NonCommercial-NoDerivs 2.0 Generic CC BY-NC-ND 2.0

Página 24
pxhere.com/photo/1261142
Creative Commons CC0
Dominio Público

Página 25
Flickr/OPHI

Página 28
Flickr/OPHI
Kgaugelo Sebidi

Página 30
Flickr/OPHI
Kgaugelo Sebidi

Página 30
Flickr/OPHI
Kgaugelo Sebidi

Contraportada
Flickr/Emily Abrams
Attribution 2.0 Generic (CC BY 2.0)
Convertida a monocromo

Dimensiones

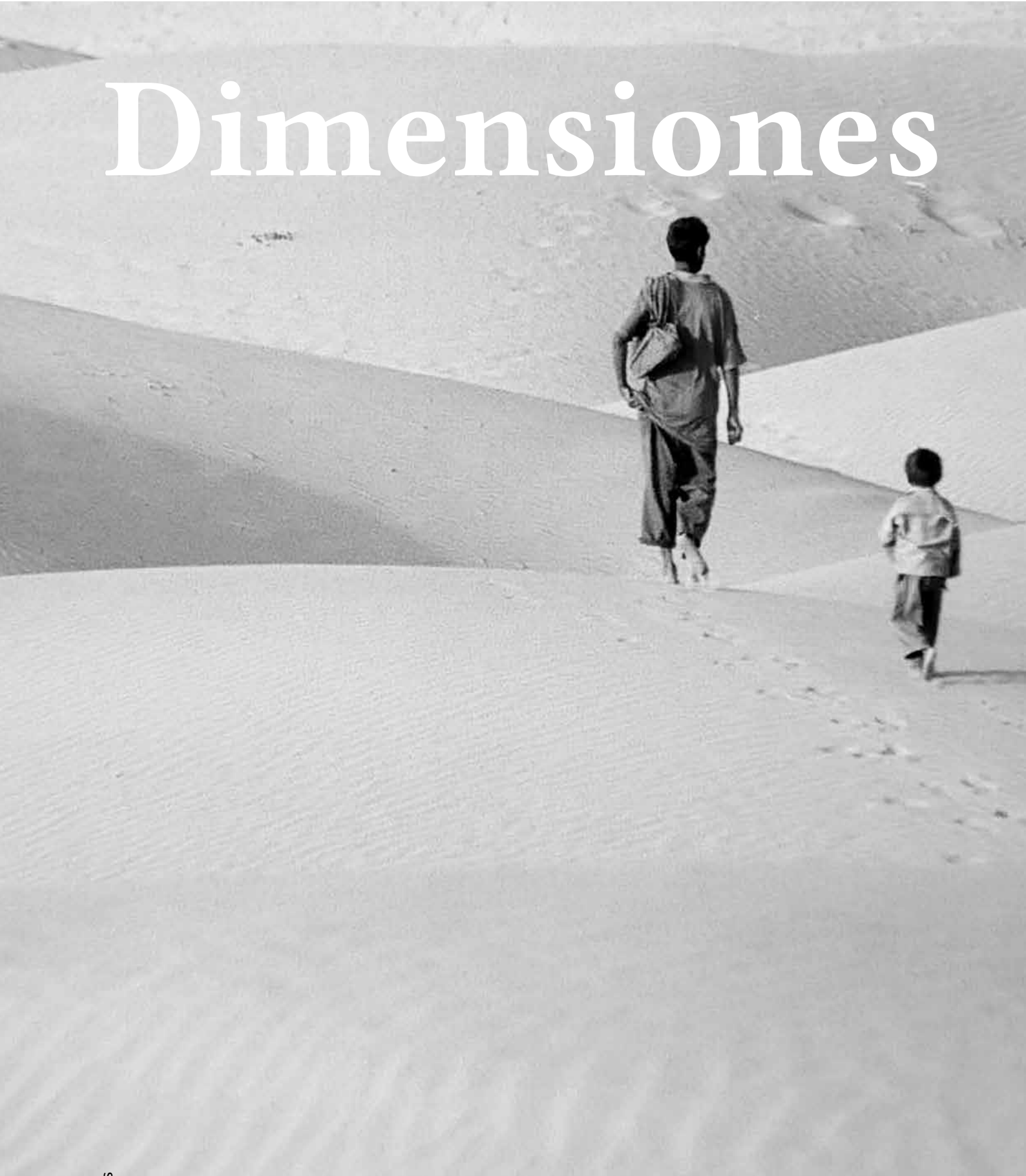


Foto: Flickr/Emily Abrams

www.mppn.org/es

www.ophi.org.uk