



Boletines

del Observatorio

Nº10 • 2016

Los boletines del Observatorio son un instrumento de monitoreo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).

Cada ejemplar dispone de información actualizada sobre las condiciones sociales, económicas y políticas que afectan, positiva o negativamente, el bienestar y ejercicio de sus derechos. Ellos colaboran en la incorporación de recursos analíticos para comprender la complejidad de los problemas sociales a intervenir. La elaboración de buenas políticas públicas requiere de enfoques integrales de análisis social.



Autores:

Dimas Santibañez
Daniela Maldonado
Camila Silva



comunicaciones@observatorioninez.cl
www.observatorioninez.cl

Avances y desafíos en el análisis y comprensión de la pobreza

QUE AFECTA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



LA POBREZA INFANTIL: DESAFÍO DEL MILENIO

La **pobreza infantil** es el tema de mayor relevancia de la agenda internacional. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea de Naciones Unidas, estableció como primer Objetivo de la Agenda, poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Como indica el texto de difusión de la Agenda 2030 para América Latina, la pobreza no se puede reducir a un problema de ingresos y recursos para garantizar los medios que satisfagan una vida digna. La pobreza se manifiesta de diversos modos y supone una condición estructural que favorece la discriminación y exclusión social (Naciones Unidas-CEPAL, 2016).

En la presente década se da inicio a un debate sobre la **infantilización de la pobreza** en la región. Se observa una sobrerrepresentación de la población infantil y adolescente en relación con otros grupos etarios entre la población pobre de cada país. Esto significa que hay una mayor probabilidad que niños y niñas vivan en hogares pobres (CEPAL, 2013).

Para UNICEF, “los niños y niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad” (UNICEF, 2005:18).

La **pobreza infantil** constituye una de las formas más graves de violación de los derechos humanos y una condición que reproduce y amplía las brechas de desigualdad y exclusión social (CEPAL, UNICEF, 2010a).

La pobreza infantil no puede ser superada únicamente a través del incremento de los ingresos en los hogares: es un problema complejo que necesita estrategias integrales que comprendan el fenómeno desde diferentes aspectos (CEPAL, 2014)¹. La pobreza experimentada por niños y niñas ocurre en forma relacional y relativa, dinámica y multidimensional (Minujín, 2010). Niños y niñas experimentan la pobreza como una condición que, al mismo tiempo que atenta su dignidad como personas y las/las expone a diferentes tipos de vulneraciones, perjudica gravemente su desarrollo cognitivo, social, emocional y físico².

Para un país que ha alcanzado una renta media alta –situada en torno a US\$ 24.000 per cápita–, la escasa comprensión de los alcances de la pobreza infantil es una expresión de la debilidad de los instrumentos y datos que se poseen. El país requiere desarrollar nuevas metodologías que permitan una observación más efectiva de las condiciones de pobreza que experimentan diferentes grupos de niños y niñas. Este Boletín expone información sobre la situación de pobreza que experimentan niños y niñas a partir de los datos que proveen los actuales instrumentos de caracterización económica. A partir de las innovaciones metodológicas implementadas en los instrumentos de medición, el Observatorio ha desarrollado esfuerzos analíticos que permiten una aproximación a las diferencias territoriales que presenta la pobreza infantil. Finalmente, el Boletín propone avanzar en nuevos modelos de medición y análisis de las condiciones de bienestar y pobreza que enfrentan las distintas poblaciones de niños y niñas.

¹ La pobreza es el resultado de procesos sociales y económicos, con componentes culturales y políticos, en que las personas se encuentran privadas de activos y oportunidades a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está vinculada con la exclusión social y la desigualdad, y expresa la falta de justicia social y equidad en la distribución de recursos como un factor clave en su generación y persistencia (CEPAL, UNICEF, 2010a).

² Al respecto se puede consultar el Cuaderno Primera Infancia del Observatorio Niñez y Adolescencia, 2016, elaborado por Daniela Díaz, Berlinski & Schady, Los Primeros Años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas, BID, 2015; Santibañez, D. Avances y transformaciones en la educación inicial en Chile: Riesgos y desafíos de un derecho inconcluso. En: Revista Niñez y Ciudadanía, FACSU, U. de Chile, 2011; Informe Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia: Aspectos metodológicos y primeros resultados, Microdatos, U. de Chile, 2010, entre otros.



AVANCES EN EL MONITOREO Y MEDICIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Existe amplio consenso a nivel mundial respecto de la necesidad de construir definiciones más amplias e integrales de la pobreza, con el objeto de apoyar el desarrollo de enfoques y metodologías más complejas (multi-variables) para su medición. En este contexto, los países han avanzado hacia enfoques multidimensionales de medición de la pobreza (CEPAL, 2013b).

El **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, utiliza el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica las carencias en el acceso a servicios básicos en las dimensiones de salud, educación y nivel de vida, y analiza los vínculos y sinergias entre las carencias sociales. La unidad de análisis es el hogar, por lo que se asume que las privaciones son enfrentadas simultáneamente por todos los miembros del hogar (CEPAL, 2013b).

UNICEF en conjunto con equipos de la Universidad de Bristol y la London School of Economics (2003), desarrolló una de las principales iniciativas para medir mundialmente la pobreza desde un enfoque multidimensional de privaciones y el enfoque de derechos. El estudio incorporó siete dimensiones consideradas como necesidades básicas para el desarrollo y bienestar infantil: nutrición, acceso al agua potable, saneamiento, salud, vivienda, educación e información. La privación se entendió como un continuo que parte de la no privación hasta la privación extrema, proporcionando definiciones operacionales para cada nivel. Por otra parte, la unidad de análisis fue el niño, y no el hogar como en los métodos tradicionales.

Con el objeto de entender específicamente la situación de la pobreza infantil en América Latina y el Caribe, y establecer con ello una base regional, CEPAL y UNICEF (2008-2009), realizan un estudio comparado que utiliza un enfoque de pobreza absoluta según ingreso per cápita de los hogares, y adaptan el enfoque de pobreza multidimensional de privaciones desarrollado por UNICEF (2003). Entre las adaptaciones implementadas, se incluyeron seis dimensiones del bienestar vinculadas a derechos fundamentales del niño/a (nutrición adecuada, acceso al agua potable, acceso a saneamiento, condiciones de la vivienda, acceso a educación y acceso a información) y se introdujo la medida de privación moderada -permite medir la magnitud de la pobreza extrema (privaciones severas) y de la pobreza infantil total (suma de privaciones severas y moderadas) (CEPAL, UNICEF, 2010a)-. Desde el enfoque de derechos de la infancia se consideró cada privación como indicador de pobreza, pues viola el cumplimiento de al menos un derecho.

En consecuencia, se consideró pobreza infantil, si la población menor de 18 años presenta privaciones moderadas en uno de los derechos constitutivos de pobreza infantil. Si al menos una privación es grave, se lo califica en situación de extrema pobreza. Se consideró que la presencia de múltiples privaciones da cuenta de una pérdida segura de oportunidades de desarrollo de las potencialidades de niños/as, lo que perpetúa la reproducción intergeneracional de la pobreza

LA POBREZA INFANTIL ENTRE LOS PAÍSES QUE INTEGRAN LA OCDE

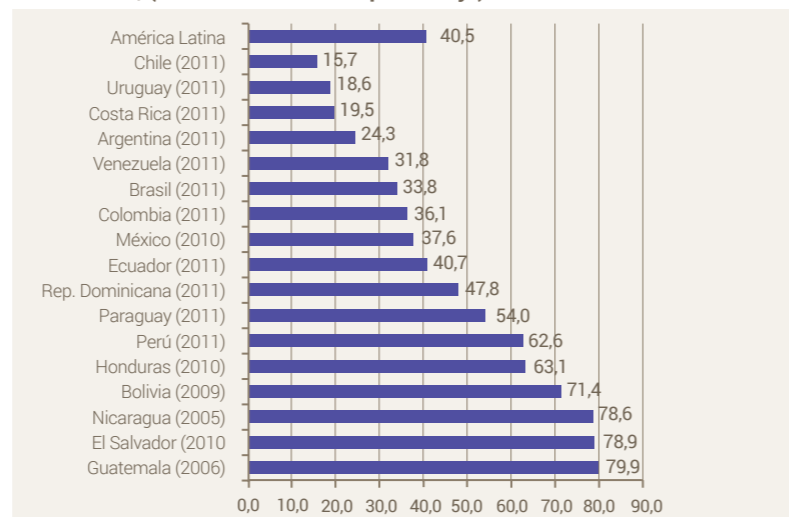
El Report Card N° 13 de Innocenti³ realiza un análisis comparativo de las desigualdades en el bienestar infantil en 41 países de la Unión Europea (UE) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), incluyendo Chile. Este análisis busca determinar las razones que explican el rezago que enfrentan los/as niños/as que se encuentran en el extremo inferior de la clasificación,

³ Centro de Investigaciones de UNICEF (2014). «Equidad para los niños: Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en los países ricos», Report Card n.° 13 de Innocenti, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

(CEPAL, 2013a). Los resultados mostraron que cerca del 63% de la población infantil sufre algún tipo de pobreza en la región.

Según el estudio -Gráfico N°1-, Chile es el país que presenta el menor porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza total, seguido de Uruguay y Costa Rica (CEPAL, 2013a), y contrasta con países como Guatemala o El Salvador que alcanzan porcentajes cercanos al 80% de pobreza infantil.

Gráfico N°1: América Latina (17 países): incidencia de la pobreza infantil total, (multidimensional en porcentaje).



Fuente: Elaboración propia en base a estudio CEPAL, 2013a.

El mismo estudio muestra que el nivel de pobreza infantil por ingreso sitúa a Chile en la tercera posición con un total del 17,05% de los niños y niñas, detrás Argentina (10%) y Uruguay (12, 8%) (CEPAL, 2013a).

El análisis comparado evidencia un mejoramiento de las condiciones de vida de niños y niñas en el país, y una posición de liderazgo en el concierto regional. A pesar de las deudas que persisten, y las graves condiciones de pobreza severa que enfrentan importantes sectores de niños y niñas, se suele sostener que Chile ha mejorado en los indicadores relativos a necesidades básicas, lo que le permite mantener esta posición de liderazgo en materia de bienestar básico para niños y niñas. Sin embargo, estos avances no garantizan efectivas condiciones de desarrollo y ejercicio de derechos.

Para un país que ha alcanzado una renta media alta –situada en torno a US\$ 24.000 per cápita-, resulta relevante incorporar nuevos parámetros de comparación, así como avanzar en nuevas metodologías de medición, análisis y comprensión de las características y efectos de la pobreza entre niñas y niños.

a partir del comportamiento de los ingresos, la educación, la salud y satisfacción en la vida. La posición que alcanza un país en la clasificación corresponde a la cantidad de niños y niñas con ingresos reducidos, rendimiento educativo insuficiente, mala salud o bajos niveles de satisfacción vital.

En este Boletín destacamos las desigualdades de ingresos que afectan a niños y niñas en los diferentes países incluidos en la clasificación. La brecha relativa de ingresos para Chile es de un 59,03%, lo que sitúa al país en el puesto N° 31 entre 41 países. Esto significa que la renta disponible del hogar del niño en el percentil 10 es un 59,03% inferior a la del niño en el percentil 50. Las brechas relativas de ingresos están estrechamente relacionadas con los niveles de pobreza que registra un país. En países como el nuestro, cuya disparidad de ingresos es elevado, los niveles de pobreza son también altos, lo que sitúa al país en un área crítica respecto del nivel de bienestar que alcanza la población infantil: altos niveles pobreza y alta desigualdad de ingresos.

Este estudio nos recuerda que las desigualdades, asimetrías e injusticias sociales son más críticas y relevantes cuando se trata de la población infantil. En particular, cuando afecta de modo extremo a niños y niñas en sus primeros años de vida. La incorporación de una perspectiva que observa y comprenda los efectos de las asimetrías sociales y económicas entre niños y niñas, constituye una mirada urgente que el país debe incluir en cualquier esfuerzo de medición y comprensión de los distintos tipos de pobreza que afectan a la población infantil.

LA POBREZA INFANTIL EN CHILE DESDE LA PERSPECTIVA DEL OBSERVATORIO NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El Informe Infancia Cuenta en Chile, 2015 (ONA, 2015), consigna que el país ha iniciado un proceso de actualización de los instrumentos que buscan determinar la situación socioeconómica de las familias para establecer los desafíos que en materia de superación de la pobreza requieren ser abordados con urgencia. Las innovaciones metodológicas iniciadas mejoran las posibilidades para desarrollar una comprensión más compleja de las diversas formas de pobreza que enfrentan distintas poblaciones de NNA. Cabe señalar, sin embargo, que el país no cuenta con un instrumento especializado que permita analizar la magnitud, intensidad, características y efectos de la pobreza que enfrentan el 25% de los niños y niñas del país.

La inclusión del enfoque multidimensional constituye un importante avance en el desarrollo de metodologías más complejas en la determinación de la pobreza. A través del análisis de patrones específicos de carencias es posible realizar, por ejemplo, comparaciones respecto de la composición y características de la pobreza en diferentes zonas del país, estudiar la contribución relativa de las diferentes dimensiones en las distintas formas que adquiere la pobreza en el territorio nacional y analizar el efecto diferenciado sobre los territorios o grupos de población (Observatorio Social, 2015).

El propósito del **enfoque multidimensional** de medición de la pobreza, es determinar la condición de pobreza a partir de la cantidad e intensidad de carencias que enfrentan los hogares. En Chile se han establecido 12 indicadores agrupados en 4 dimensiones⁴. Se considera que un hogar es pobre cuando presenta carencia en 3 indicadores con independencia del tipo de dimensión al que pertenecen (Observatorio Social, 2015; ONA, 2015).

En Chile, 2015, el **22% de la población infantil se encuentra bajo la línea de pobreza**, mientras el 7,5% en situación de indigencia, según ingresos. Esto significa prácticamente diez puntos porcentuales más que el 11,8% que registra la población mayor de 18 años (ONA, 2015).

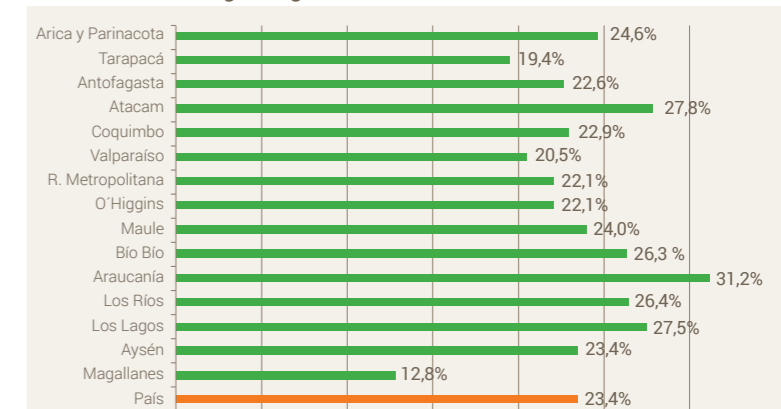
⁴ Para la dimensión de **Educación** se consideran los indicadores de Asistencia, Rezago Escolar y Escolaridad, por su parte, la dimensión de **Salud** incorpora los indicadores de Malnutrición en Niños/as, Adscripción al sistema de salud y Atención. La dimensión de **Trabajo y seguridad Social** posee los indicadores de Ocupación, Seguridad Social y Jubilaciones, y por último, la dimensión de **Vivienda**, tiene como indicadores Hacinamiento, Estado de Vivienda y Servicios Básicos.

Tabla N°1: Desigualdad de ingresos.

Posición	País	Brecha relativa de ingresos	Tasa de pobreza infantil (50% de la mediana)
1	Noruega	37,00	4,5
2	Islandia	37,76	6,4
3	Finlandia	38,34	3,7
4	Dinamarca	39,54	4,8
5	Re. Checa	39,62	6,3
6	Suiza	39,64	7
7	Reino Unido	39,94	9,3
8	Países Bajos	40,64	5,7
9	Luxemburgo	42,21	13
10	Irlanda	41,49	6,9
11	Austria	41,87	9,6
12	Alemania	43,11	7,2
13	Francia	43,95	9
14	Australia	44,75	9,3
15	Rep. de Corea	45,74	8
16	Suecia	46,23	9,1
17	Nueva Zelanda	46,52	11
18	Chipre	47,19	9,1
19	Eslovenia	47,29	8,3
20	Malta	48,21	14,5
21	Hungría	48,34	15
22	Bélgica	48,41	10,1
23	Polonia	51,76	14,5
24	Canadá	53,19	16,9
25	Eslovaquia	54,21	13,7
26	Croacia	54,59	14,8
27	Lituania	54,81	17,8
28	Estonia	55,55	12,4
29	Turquía	57,07	22,8
30	Estados Unidos	58,85	20
31	Chile	59,03	26,3
32	Letonia	59,66	16,3
33	Portugal	60,17	17,4
34	Japón	60,21	15,8
35	Italia	60,64	17,7
36	España	62,62	20,2
37	Israel	64,58	27,5
38	Grecia	64,69	22,3
39	México	65,00	24,6
40	Bulgaria	67,01	23,1
41	Rumania	67,08	24,3

Fuente: Report Card N° 13. UNICEF-Office for Research-Innocenti

Gráfico N°2: Porcentaje de NNA que viven bajo la línea de pobreza multidimensional según Región

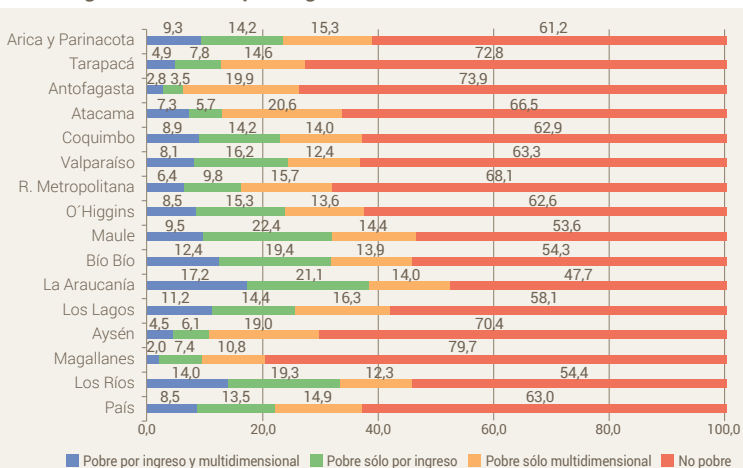


Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2013, ONA, 2015

Avances y desafíos en el análisis y comprensión de la pobreza QUE AFECTA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como permite observar el enfoque multidimensional, las complejidades de la pobreza son diversas según el territorio que habitan niños y niñas. Si bien, no existen diferencias sustantivas entre la pobreza medida por ingresos (22%) y la situación de pobreza multidimensional de niños y niñas a nivel nacional (23,4%), se aprecian diferencias relevantes en el tipo de comportamiento que algunas regiones registran para cada uno de los indicadores (ONA, 2015).

Gráfico N°3: Comparación de NNA que viven en situación de pobreza según indicadores por Región



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2013, ONA, 2015

Como se aprecia en el Gráfico N° 3, hay grupos de población infantil que enfrentan situaciones de pobreza altamente complejas, pues en sus condiciones de vida concurren las carencias económicas medidas en términos de ingresos y las carencias materiales y de oportunidades que se observan a través de los indicadores de pobreza multidimensional. En la región de la Araucanía el 17,2% de los niños y niñas enfrentan condiciones complejas de pobreza, mientras que el 21,1% es pobre solo según el indicador por ingreso y el 14% es pobre solo por el indicador multidimensional. Las regiones que presentan menores porcentajes de población infantil en condiciones complejas de pobreza son Magallanes con un 2,0%, y Antofagasta con un 2,8% (ONA, 2015). Sin embargo, el tipo de análisis que es posible realizar en el presente solo permite una aproximación a nivel regional, lo que abre una serie de interrogantes relativas al tipo de comportamientos que estas variables pueden tener a nivel comunal.

NUEVOS MODELOS EN LA MEDICIÓN Y COMPRESIÓN DE LA POBREZA QUE AFECTA A NIÑOS Y NIÑAS

El Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, ha desarrollado una serie de propuestas orientadas a complejizar los modelos de medición y comprensión del bienestar infantil. En base a las debilidades que supone la metodología de pobreza relativa utilizada tradicionalmente por los países OCDE⁵, se han creado mediciones más directas para monitorear la pobreza infantil a escala internacional. En este marco, se elaboró el Índice de Privación Infantil (Tabla N°2) que analiza las condiciones del niño en función de sus privaciones, identificando si la población infantil carece o sufre de privaciones de dos o más de los 14 elementos considerados normales y necesarios para su bienestar (UNICEF, 2012).

A nuestro juicio las exigencias propuestas por el Instituto de Investigación Innocenti, constituye un referente que establece nuevos parámetros para monitorear las condiciones de vida que enfrentan los niños y niñas. Este tipo de propuestas requieren ser analizadas y ajustadas a la realidad nacional con el objeto de contar con un sistema de monitoreo especializado de las condiciones y calidad de vida de niños y niñas, en el entendido que cualquier tipo de privación que los/las afecta vulnera sus derechos y dignidad, al mismo tiempo que limita sus posibilidades de un desarrollo integral, y un ejercicio protagónico de sus derechos en cada etapa de la vida.

⁵ Como se planteaba en la introducción, según el enfoque de **pobreza relativa de los países de la OCDE** un niño es considerado en condiciones de pobreza relativa si crece en una familia donde el ingreso disponible, ajustado al tamaño y composición de la familia, es inferior al 50% del ingreso disponible medio de las familias del país. Ahora bien, entre las debilidades de esta metodología se menciona que el ingreso de las familias puede no ser siempre un reflejo confiable de los recursos disponibles del niño (UNICEF, 2012).

La región de la Araucanía presenta el mayor porcentaje de niños y niñas en condiciones de pobreza multidimensional (31,2%). Por su parte, la región de Atacama presenta el segundo mayor porcentaje de pobreza multidimensional entre la población infantil con un 27,8%, aunque registra un 12,8% de pobreza infantil medido por ingresos.

Este comportamiento se repite en las regiones de Tarapacá con un 19,4% de pobreza multidimensional y un 12,6% de pobreza infantil medido por ingresos; Antofagasta con 22,6% y un 6,3%, respectivamente; y Aysén con 23,4% y 10,3% en cada uno de los indicadores citados (ONA, 2015).

El Informe Infancia Cuenta en Chile, 2015, elaboró un análisis basado en la información que aporta el enfoque multidimensional. Permite distinguir las particularidades que adquiere la pobreza en las comunas del país, con el objeto de vincular el tipo de pobreza territorial que caracteriza a diferentes conglomerados de comunas con el tipo de vulneración de derechos que experimenta la población infantil que habita esos territorios. El resultado de este análisis permite sostener que la dimensión territorial a nivel comunal tiene poder explicativo respecto de lo que sucede con la pobreza multidimensional en la niñez y la adolescencia. Esto significa que la vulneración de derechos que sufren los niños, niñas y adolescentes varía en forma y grado según la comuna en la cual desarrollan su centro de vida (ONA, 2015).

Pobreza multidimensional según género.

La pobreza multidimensional afecta de manera similar a niños (23,8%) y niñas (23,1%). Sin embargo, en algunas regiones del país la pobreza multidimensional afecta de manera especial a las niñas. En La Araucanía, el 31,4% de las niñas vive en situación de pobreza, mientras que en Atacama alcanza el 28,7%. En Los Ríos la pobreza multidimensional afecta al 27,3% de los niños y en la Región del Bío Bío al 27,2% de ellos, por sobre la situación de las niñas (ONA, 2015).

En síntesis, las vulneraciones que explican, en mayor medida, las diferencias y contrastes entre la pobreza que experimentan niños y niñas de las diferentes comunas del país son: el no acceso a la educación, el rezago escolar, la malnutrición, el hacinamiento, el mal estado de la vivienda y el no acceso a servicios básicos. Los resultados del Informe Infancia Cuenta en Chile, 2015, son coincidentes con diversos planteamientos que subrayan que la experiencia de la pobreza por parte de la población infantil es siempre más crítica en el cotidiano y más determinante en el futuro.

Tabla N°2: Indicadores del Índice de Privación Infantil. Propuesta Innocenti-UNICEF.

INDICE DE PRIVACIÓN INFANTIL

1. Tres comidas al día
2. Al menos una comida al día con carne, pollo o pescado (o un plato vegetariano equivalente)
3. Frutas y verduras frescas todos los días
4. Libros adecuados a la edad y nivel de conocimientos del niño (excepto libros de texto)
5. Artículos para actividades de esparcimiento al aire libre
6. Actividades regulares de esparcimiento (nadar, tocar instrumento musical, participar en organizaciones, etc.)
7. Juegos para la casa (al menos uno por niño)
8. Dinero para participar en los paseos y actividades de la escuela
9. Un lugar tranquilo con espacio y luz suficientes para hacer la tarea escolar
10. Conexión a Internet
11. Algunas prendas de vestir nuevas
12. Dos pares de zapatos del tamaño correcto (incluidos al menos un par para cualquier clima)
13. Oportunidad de invitar de vez en cuando a un amigo a jugar y comer en su casa
14. Oportunidad de festejar acontecimientos especiales, como su cumpleaños, fiestas religiosas, etc.

Fuente: Report Card N° 11. UNICEF- Office for Research-Innocenti.