

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 140

**POBREZA INFANTIL  
CONCEPTOS, MEDICIÓN  
Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

ALBERTO MINUJIN  
ENRIQUE DELAMÓNICA  
ALEJANDRA DAVIDZIUK



CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 140

# **POBREZA INFANTIL CONCEPTOS, MEDICIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

ALBERTO MINUJIN  
ENRIQUE DELAMÓNICA  
ALEJANDRA DAVIDZIUK



**FLACSO**  
COSTA RICA

Sede Académica, Costa Rica.  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



Asdi

ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA  
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC)  
DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI).

---

La serie Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Su propósito es contribuir al debate informado sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son los de sus autores y no comprometen en modo alguno a la FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras.

ISSN:1409-3677

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede Académica Costa Rica  
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica  
Web: <http://www.flacso.or.cr>  
Primera edición: Febrero 2006.

Director de la Colección: Carlos Sojo  
Producción Editorial: Américo Ochoa

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>POBREZA INFANTIL CONCEPTOS, MEDICIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	9
Introducción .....	9
<b>SECCIÓN 1</b>	
<b>¿POR QUÉ ANALIZAR LA POBREZA INFANTIL?</b> .....	15
Ciclos de pobreza .....	16
Diferencia con la pobreza adulta .....	17
Tendencias en pobreza .....	19
Los derechos de los niños .....	20
Pobreza y equidad en la infancia .....	22
Pobreza y exclusión .....	23
Pobreza e igualdad .....	25
Economía, inversión y grado de ganancia .....	25
Niños en conflicto y desastres naturales .....	27
Pobreza infantil y género .....	27
Pobreza y mujeres .....	28
<b>SECCIÓN 2</b>	
<b>DEFINIENDO LA POBREZA INFANTIL</b> .....	31
¿Qué entendemos por Pobreza Absoluta y Pobreza Relativa? .....	32
Definiciones de Pobreza Infantil .....	32

UNICEF .....	33
CCF .....	34
CHIP .....	36
UNDP .....	37
CIDA .....	38
Save the Children .....	38
IDASA .....	40
Consecuencias de las definiciones de pobreza infantil .....	41
SECCIÓN 3	
<b>MIDIENDO LA POBREZA INFANTIL .....</b>	<b>43</b>
Pobreza Infantil como Privación Severa –Estudio de Bristol .....	44
Pobreza Infantil como Privación Severa –Proyecto de Young Lives .....	46
Desde una perspectiva multidimensional .....	50
<i>Enfoque de las Necesidades Básicas</i> .....	51
<i>Enfoque de las Capacidades</i> .....	51
<i>Enfoque de los Derechos Humanos</i> .....	53
<i>Enfoque Holístico</i> .....	54
Pobreza Infantil y Enfoque Monetario .....	56
Recuadro: ¿Qué prioriza el Enfoque Monetario? .....	57
SECCIÓN 4	
<b>POLÍTICAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL .....</b>	<b>63</b>
PRSP y Pobreza Infantil .....	64
Estrategias para reducir la Pobreza infantil .....	69
1) <i>Transferencias de dinero en efectivo</i> .....	69
2) <i>Eliminación de tarifas de usuario user fees</i> .....	73
3) <i>Iniciativas de presupuesto para niños</i> .....	75
4) <i>Políticas Macroeconómicas</i> .....	78
5) <i>Enfatizando Políticas sobre Niños</i> .....	79
6) <i>Promoción y Movilización</i> .....	81
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA .....</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>86</b>

## PRESENTACIÓN

Los niños y las niñas constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. Por un lado, la población infantil está ‘sobre representada’ dentro de la población pobre. La mayor parte de los pobres son niñas y niños, y en muchos países la mayor parte de las niñas y niños son pobres. Por otro lado, la experiencia de pobreza en las primeras edades deja marcas indelebles que potencian el círculo vicioso de la pobreza. Sin embargo, hasta el momento, la mayoría de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales no han identificado y adoptado políticas específicas para reducir la pobreza infantil. Tampoco es tomada en consideración la vida de las niñas que viven en situaciones de pobreza. En general, este documento encuentra que se ha hecho muy poco por identificar la pobreza infantil, subsumiéndola sin distinción en la noción tradicional de pobreza, generalmente enfocada como un problema de ingreso. Esta tendencia simplificadora tiene profundas implicancias en las políticas dirigidas a los niños y jóvenes, así como también en la carencia de una estrategia holística que aborde estas cuestiones en relación con la infancia e incorpore objetivos y políticas explícitas que respondan a las necesidades específicas que tienen los niños y las niñas que viven en la pobreza. El trabajo aborda el tema de la conceptualización de la pobreza infantil, presenta las definiciones que han adoptado algunas organizaciones internacionales, ofrece algunos ejemplos relevantes de medición de pobreza y discute las implicancias respecto de las políticas sociales.



# **POBREZA INFANTIL CONCEPTOS, MEDICIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>**

---

ALBERTO MINUJIN<sup>2</sup>  
ENRIQUE DELAMÓNICA<sup>3</sup>  
ALEJANDRA DAVIDZIU<sup>2</sup>

## **Introducción**

El mundo está faltando a su promesa y compromiso de asegurar que cada niño disfrute de una niñez segura, en la que pueda desarrollar plenamente su creatividad y capacidades. La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN), la cual entró en vigencia en 1989, provee a todas las niñas y a todos los niños –tanto de países pobres como de países ricos– el derecho a una infancia y adolescencia en la que puedan aprender, jugar, gozar de buena salud y desarrollarse. Sin embargo, quince años después de la puesta en vigencia de dicha Convención y más de quince años de crecimiento liderado por las economías de mercado, los gobiernos y la comunidad internacional siguen lejos de cumplir con los derechos de los niños y crear un mundo apropiado para ellos.

- 
- 1 Una versión inicial de este trabajo fue presentada en la Conferencia Internacional de UNICEF sobre “Niñez y Pobreza: Contexto Global, Soluciones Locales,” realizada en conjunto con el Programa de Graduados en Relaciones Internacionales de The New School el 25-27 de abril de 2005, en Nueva York.
  - 2 Programa de Graduados en Relaciones Internacionales, The New School
  - 3 División de Política y Planeamiento, UNICEF.

La pobreza infantil está afectando la vida de millones de niños en todo el mundo. Es un problema actual en países ricos y pobres; por lo tanto, necesita ser reconocido y tratado directamente. Las estrategias convencionales para reducir la pobreza que se concentran en generar crecimiento económico no reconocen que los niños experimentan la pobreza en forma diferente que los adultos, presentando características específicas. Es así que las estrategias convencionales para reducir la pobreza, como lo aclararemos más adelante, no son suficientemente efectivas para tratar la pobreza infantil.

Más de la mitad de los niños del mundo no desarrollado viven en la pobreza. Como las siguientes cifras lo indican, esos niños no tienen acceso a los bienes y servicios más básicos:

- uno de cada seis niños está por debajo de su peso de referencia o sufre de desnutrición; uno de cada siete no tiene ningún tipo de cobertura médica; uno de cada cinco no tiene acceso al agua potable; y uno cada tres no tiene inodoro o servicios sanitarios en su casa
- más de 640 millones de niños viven en viviendas con pisos de barro en forma hacinada; y más de 300 millones de niños no tienen acceso a la TV, radio, teléfono ni diario
- más de 120 millones de niños están fuera del sistema escolar primario, la mayoría de ellos son niñas
- más de 30.000 niños mueren cada día en todo el mundo por causas que podrían ser prevenidas.

Fuente: UNICEF, 2004.

En la mayoría de los países de América Latina, más de la mitad de las familias que se encuentran debajo de la línea de pobreza relativa no poseen el ingreso suficiente para suministrarles una dieta apropiada a sus hijos (UNICEF, 2005d). Sin embargo, la pobreza que experimentan los individuos en la región latinoamericana va más allá que un problema en la distribución de los ingresos, interrelacionándose con cuestiones de etnia, cultura y organización social (Gacitúa, Sojo, and Davis, 2005). De la región, “los más perjudicados son los niños y las niñas indígenas y afrodescendientes”. (UNICEF, 2006, p. 3).

- En 1999, la proporción de los niños de 0 a 12 años en situación de pobreza resultó era de 59% (51% en las ciudades y 80% en zonas rurales) (CEPAL/UNICEF, 2002).
- En 2005, más del 20% de la población menor de 18 años de 12 países latinoamericanos vive en situación de privación absoluta (UNICEF, 2005d).
- En Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Uruguay y Venezuela la pobreza infantil ha aumentado en un 3% desde principios de los noventas hasta la actualidad. En cambio, en Nicaragua, Perú, Paraguay y Chile, la pobreza infantil ha disminuido (UNICEF, 2005d). En Argentina, por ejemplo, 40% de la población infantil urbana no alcanza una canasta mínima para cubrir sus necesidades esenciales (CEPAL/UNICEF, 2002).
- Los bajos salarios y el desempleo adulto son factores determinantes del trabajo infantil. Los países con mayores tasas de trabajo infantil son Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana (CEPAL/UNICEF, 2002). Alrededor de 1,3 millones de niños y niñas de 5 a 14 años trabajan en América Central y República Dominicana (Sauma, 2005).
- En América Latina, “el país con la mayor desigualdad en la mortalidad de menores de cinco años es el Perú, donde los niños y niñas que pertenecen al quintil más pobre de la población tienen cinco veces más probabilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y niñas del 20% más rico” (UNICEF, 2006, p. 3).

Tal grado de privación infantil no está suficientemente incorporado en el creciente diálogo sobre políticas de reducción de pobreza o en el actual debate sobre la definición de pobreza. Es importante subrayar que este debate no toma en cuenta las diferentes necesidades y vulnerabilidades de aquellos niños y niñas que viven en la pobreza. No solo la pobreza infantil ha sido excluida del debate, sino que se ha vuelto invisible en los esfuerzos para medir y enfrentar la pobreza al subsumirla como una subcategoría del enfoque monetario de pobreza. Sin embargo, es posible destacar que el ampliamente aceptado enfoque monetario, usado para identificar y medir la pobreza, está siendo desafiado por otras perspectivas multidisciplinarias, como el enfoque basado en los derechos humanos y el enfoque de las capacidades.

Asimismo, es esencial destacar que en la reciente literatura dedicada a este tema se utilizan distintos términos para describir las privaciones que supone la pobreza infantil: “pobreza infantil”, “pobreza de la niñez” y “niños viviendo en la pobreza” (*Child Poverty, Childhood Poverty y Children Living in Poverty*). Estas expresiones intentan redefinir el discurso sobre pobreza, relacionándolo con la niñez. Dejando en claro que cada uno de estos conceptos tiene diferentes definiciones técnicas, a lo largo de este documento, dichos términos son usados indistintamente por una cuestión de estilo.

Si bien existen otros debates relacionados con pobreza que tienen implicancias importantes sobre la pobreza infantil –como el de equidad– este documento se centraliza en cuestiones que explícitamente tratan sobre pobreza infantil. Sin embargo, dado que los niños son particularmente dependientes de las personas que los cuidan, este documento discute, en forma breve, de qué manera la situación de la madre, padre, familia y, en general, el entorno inmediato, tiene un impacto importante y directo sobre el bienestar de los niños y las niñas. Los pequeños no son actores aislados y las políticas dirigidas a los niños deben estar relacionadas con políticas orientadas a la mujer, familias y a la comunidad en general.

El documento presenta reseñas sobre esfuerzos recientes por definir y medir la pobreza infantil<sup>4</sup>. Dichos datos muestran que los niños y las niñas son un grupo vulnerable y que tratar sus privaciones representa una prioridad esencial tanto para la actualidad como para el futuro. En este sentido, el propósito de este trabajo es proveer una síntesis del debate actual sobre pobreza infantil y discutir cómo distintas instituciones –académicas, públicas, privadas, municipales, nacionales e internacionales– la definen y la miden. Asimismo, examinar qué proponen para tratar las necesidades especiales de los niños y reducir el impacto de la pobreza.

Estas cuestiones son tratadas a lo largo de las siguientes cuatro secciones. La primera discute por qué la pobreza infantil debe ser estudiada y analizada en forma particular, revisando siete *tópicos*:

---

4 El trabajo busca reflejar el debate global sobre el tema. Por lo tanto no está enfocado en particular a América Latina.

- Ciclos de pobreza e infancia
- Diferencia con pobreza adulta
- Enfoque de derechos humanos
- Pobreza y equidad en la infancia
- Inversión, grado de ganancias
- Niños en conflicto y desastres naturales
- Pobreza infantil y género

A pesar de que esta lista no cubre todos los temas que deberían tratarse con relación al debate sobre pobreza infantil, es un primer intento por plantar las bases para una consideración más profunda. En principio, diferencia la pobreza infantil de la pobreza adulta y establece las necesidades especiales de los niños que deberían ser tomadas en cuenta en las estrategias de reducción de pobreza.

La segunda sección es una síntesis de las diferentes definiciones de pobreza infantil que en forma reciente han comenzado a ser utilizadas por algunas de las organizaciones internacionales más importantes y los marcos conceptuales que dan forma a las acciones concretas. Este documento encuentra que la mayoría de estas organizaciones define la pobreza infantil como un fenómeno multidimensional que requiere una intervención de política directa. También destaca que los principios de derechos humanos son factores importantes en la creación de definiciones de pobreza infantil y los planes de acción.

La tercera y cuarta sección presentan la relación entre la forma de medir la pobreza y sus implicancias en las políticas públicas. En primer lugar, en la sección 3, se presentan dos enfoques para medir pobreza infantil. El primero pone el acento en las privaciones, estableciendo un conjunto de servicios básicos y capacidades mínimas para medir el número de niños que no tienen acceso a este. El segundo es el enfoque monetario, el cual usa una línea de pobreza basada en el ingreso o consumo para identificar pobreza. Ambos enfoques encuentran que millones de niños están críticamente privados de los servicios básicos y, por lo tanto, carecen de las capacidades mínimas para escapar de la pobreza.

En segundo lugar, la sección 4, presenta un mapeo de las diferentes políticas que explícitamente tratan la pobreza infantil. Comienza por revisar la relación entre los Documentos de Reducción de Pobreza (PRSP por sus siglas

en inglés) y la pobreza infantil. Particularmente, se presentan los resultados de varios estudios que encuentran que la mayoría de los PRSP fallan en tratar directamente a la pobreza infantil.

Por último, esta sección incluye una breve discusión sobre un conjunto de iniciativas y estrategias nacionales dirigidas directamente a reducir pobreza infantil. Estas son:

- Transferencias de dinero
- Eliminación de tarifas de acceso a servicios básicos (salud y educación)
- Iniciativas de análisis del presupuesto público dirigido a la niñez y adolescencia
- Enfoque holístico –propone que los países fomenten servicios públicos que traten mejor la cuestión de la pobreza infantil
- Enfoque macroeconómico –reconoce que las políticas macroeconómicas y fiscales tienen un gran efecto en los niños
- Poner el acento en los niños
- Promoción y movilización

Estas iniciativas y estrategias representan solo algunas de las opciones que tanto los gobiernos como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado podrían apoyar para tratar la pobreza infantil de manera directa.

Finalmente, el trabajo presenta una serie de recomendaciones orientadas a promover la medición, el análisis y las políticas destinadas a modificar la situación actual de las niñas, los niños y adolescentes que viven en pobreza, promover y asegurar sus derechos e incluirlos en una sociedad pluralista y democrática.

## SECCIÓN 1

# ¿POR QUÉ ANALIZAR LA POBREZA INFANTIL?

---

Las niñas y los niños constituyen uno de los grupos más vulnerables y afectados por la pobreza. Las escasas estadísticas muestran que la mayor parte de los pobres son niñas y niños. Es más, en el mundo en desarrollo, la mayor parte de las niñas y niños son pobres. Paradójicamente, poco se ha hecho por identificar esta temática en particular y se la subsume, sin distinción, dentro de la noción general de pobreza, generalmente enfocada como un problema de ingreso. Este sesgo tiene profundas implicaciones respecto a las políticas que se formulan para reducir la pobreza y en la carencia de una estrategia holística respecto a la infancia.

El objetivo de esta sección es debatir ese tema, alertando respecto a la relevancia de crear un espacio diferenciado, conceptual y práctico para analizar la pobreza infantil. Para esto, se enuncian y discuten brevemente algunas cuestiones centrales que hacen a este debate, especialmente los aspectos que dan fundamentos a la noción de pobreza infantil. Dado el sentido de este trabajo, no se pretende ser exhaustivo ni en las temáticas que se abordan ni en su profundidad, sino marcarlas y movilizar para la acción y la profundización del debate.

## Ciclos de pobreza

Es muy conocida la frase “los niños de hoy representan el mundo del futuro”. Sin embargo, por más que los niños no solo representan el futuro, sino también el presente, poco se ha hecho para convertirla en realidad. Muchos estudios muestran que chicos sin educación, desnutridos y pobres se convierten casi inevitablemente en adultos sin educación, desnutridos y pobres (UNICEF, 2000; Bradbury, Jenkins, y Micklewright, 2005). Por lo tanto, cae de maduro que para reducir la pobreza futura, es necesario combatir la pobreza infantil hoy. Para lograr ese fin, es esencial estudiar las distintas causas, formas y facetas en que la pobreza afecta a las niñas, niños y adolescentes, a fin de que el desarrollo de estrategias antipobreza logre aliviar sus efectos en los niños.

Según un estudio comisionado por UNICEF, sobre pobreza y niñez, en el año 2000, se estimó que más de 150 millones de niños en edad pre-escolar estaban debajo de su peso de referencia y más de 200 millones estaban desnutridos. Para sus autores, estos números implican que una alarmante cantidad de adultos sufrirá de una precaria salud en el 2020 (Gordon, *et al.*, 2003). Esta relación entre niños y adultos subraya el innegable hecho de que la pobreza en la infancia es una causa de (la) pobreza en la adultez. Niños empobrecidos suelen convertirse en padres empobrecidos que educan a sus propios niños en la pobreza. A fin de romper con el ciclo generacional, la reducción de la pobreza debe empezar con los niños (UNICEF, 2000 ).<sup>5</sup>

Infancia es el período de la vida cuando los individuos desarrollan sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje que los influenciarán por el resto de sus vidas. A los 10 años, la capacidad de aprendizaje básico de los niños ha sido determinada. A los 15 años, el tamaño corporal, el potencial reproductivo y la salud general de los jóvenes han sido profundamente influida por lo que ha pasado en sus vidas hasta ese momento (Harper, 2004). En consecuencia, el abastecimiento de los recursos y servicios que un individuo necesita en los primeros 15 años de vida son básicos para que pueda desarrollar completamente sus capacidades físicas, mentales y emocionales, así como también sus facultades de aprendizaje.

---

5 Todas las citas textuales han sido traducidas al español por los autores del documento.

La mayor parte del desarrollo cerebral de los niños ocurre en los primeros tres años. Mucho antes de que los adultos se den cuenta de lo que está pasando, las células del cerebro de los niños proliferan, tiene lugar la sinapsis, y los patrones de conducta y de adquisición de conocimiento son establecidos. En otras palabras, en 36 meses, los niños desarrollan su capacidad para pensar y hablar, para aprender y razonar, estableciendo las bases de sus comportamientos y valores para el resto de sus vidas.

La pobreza afecta a la niñez en forma particularmente severa. Ningún otro grupo etario sufre la pobreza como los niños. La pobreza causa daños en el cuerpo y el cerebro de los niños, daños que perduran toda la vida. Una consecuencia de este flagelo es, como se dijo anteriormente, es la permanencia de la pobreza a través de los ciclos de la vida. Por ejemplo, los niños que son pobres, cuando llegan a adultos, lo más probable es que sean pobres y transmitan su pobreza a sus hijos. Así es como se perpetúa el ciclo de la pobreza. Por esa razón, la lucha contra la pobreza comienza con la infancia.

Para romper ese ciclo; es decir, que los niños que viven en la pobreza no se conviertan en adultos pobres, es esencial que se provea a los niños con la correspondiente seguridad alimentaria, una vivienda digna, cobertura de salud, educación, servicios públicos básicos (por ejemplo, agua y servicios sanitarios) y con una voz en la comunidad (Gordon, *et al.*, 2003). Estos servicios básicos asegurarán el bienestar de los niños y les darán las herramientas básicas para escapar de la pobreza y, asimismo, romper el ciclo generacional de la pobreza.

## **Diferencia con la pobreza adulta**

Los derechos, las necesidades y las vulnerabilidades específicas de los niños están escasamente reconocidos o tomados en cuenta en las estrategias de reducción de la pobreza en forma directa y explícita. La pobreza infantil no está diferenciada de la pobreza general (Vandemoortele, 2000; CIDA, 2004b).

Los niños no solo experimentan la pobreza en forma diferente a los adultos, sino que son más vulnerables a sus nefastos efectos y sus necesidades son más urgentes. Estas especificidades hacen que las estrategias antipobreza convencionales no lleguen a tener incidencia en la pobreza infantil

(CHIP, 2004; UNICEF, 2005b; Save the Children, 2005; CPAG, 2005; Vandemoortele, 2000; Oxfam, 2003; Minujín, 2005). Por lo tanto, resulta primordial tomar nota de cómo la pobreza afecta diferencialmente a los niños para que las estrategias de reducción de pobreza puedan resultar efectivas y, al mismo tiempo, integrar políticas que aborden directamente la pobreza infantil.

Si definimos a la pobreza como la falta de recursos y capacidades que no permite que la gente acceda a una vida decente e independiente, veremos que la pobreza afecta a distintos grupos –según distintas edades, etnia y religión– y estos grupos comparten muchas de las causas y efectos de la pobreza. Según el Centro de Investigación de la Pobreza y Políticas de la Niñez, (CHIP según sus siglas en inglés), para los niños y niñas, “existen consecuencias adicionales muy importantes, como la necesidad de dejar la escuela, carecer de un cuidado de salud mínimo o ser estigmatizado por sus pares por usar ropa vieja o rota” (CHIP, 2004: p. 1). Los adultos también sufren de los males de la pobreza, pero su impacto no sería tan permanente como lo es para los niños. Especialmente porque los niños no pueden revertir la malnutrición, recobrar de discapacidades prevenibles, ni revertir 15 años de privaciones que desminuyeron su crecimiento y desarrollo (UNDP, 2004).

De la misma forma, las políticas convencionales de desarrollo tienen consecuencias en la vida de los niños. Por ejemplo, los programas de ajuste estructural puestos en vigencia bajo el Consenso de Washington tuvieron un gran impacto en los niños. En nombre de la austeridad fiscal, se llevó a cabo un ajuste estructural de gastos que provocó el corte de programas que brindaban servicios sociales básicos, como, por ejemplo, en educación, salud y subsidios de alimentos. Aunque esos cortes duren sólo un par de años, el impacto de dichas medidas tienen efectos de por vida en los niños (entre otros, véase, Jolly y Cornia, 1984, Cornia, Jolly y Stewart, 1987, Mehrotra y Jolly, 1997, Vandemoortele, 2000, Cornia y Paniccia, 2000). Los recortes en gasto social cortan programas que son cruciales para el crecimiento de los niños. Los adultos, en cambio, no son tan críticamente afectados por los recortes en educación y servicio de salud (CHIP, 2004).

Es esencial reconocer que los niños no son pobres por ellos mismos, dado que ellos no están económica y legalmente reconocidos como actores independientes. Por lo tanto, es necesario entender la pobreza infantil en un

contexto social. Es importante tener en cuenta la composición familiar, las diferencias de distribución de recursos dentro de las familias, el número y género de niños en los hogares y el género de la cabeza de hogar, entre otras cuestiones relacionadas con la vida familiar y con el afecto y cuidado directo de los niños y niñas, especialmente en la primera infancia. El medio ambiente social y físico, la situación de la comunidad y de la sociedad en general, tiene impacto decisivo en el desarrollo de capacidades de la infancia. Todos estos factores son importantes no solo a la hora de manejar y señalar los efectos de la pobreza en los niños y niñas, sino, también, para desarrollar políticas.

### **Tendencias en pobreza**

Muchas regiones del mundo (Asia del este y sur, el Pacífico y América Latina y el Caribe) han experimentado un importante y consistente crecimiento económico durante los noventas. Sin embargo, un crecimiento constante liderado por una economía de mercado no fue suficiente para reducir la pobreza infantil durante la década mencionada. “Entre las muchas razones de este déficit, se destaca el bajo nivel de inversión en servicios sociales básicos” (Vandemoortele, 2000, p. i).

Cabe resaltar que el crecimiento de los noventas no redujo la pobreza global ni los niveles nacionales de inequidad. El crecimiento liderado por economía de mercado de los noventas resultó en:

- Aumento de la concentración del ingreso, bienes, destrezas y capacidades en las manos de los sectores más ricos (Vandemoortele, 2000)
- Aumento de la inequidad entre los países desarrollados y en vías de desarrollo (Vandemoortele, 2000)
- Disminución del gasto público en programas sociales que benefician a los pobres y a la clase trabajadora (Vandemoortele, 2000)
- Desde 1987, el número de individuos de países en vías de desarrollo (sin incluir Asia del Este y el Pacífico) que vive con menos de US\$1 al día ha crecido a 12 millones individuos al año (Gordon, *et al.*, 2003)

En septiembre de 2002, la sesión especial sobre niños de la Asamblea General de la ONU reconoció que se habían producido mejoras en las condiciones de los niños (Vandemoortele, 2000):

- La mortalidad de menores de 5 años bajó 3 millones
- 28 millones menos de menores de 5 años sufren desnutrición
- 175 países se consideran libres de polio
- 104 países han eliminado el tétanos neonatal

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, 10 millones de niños siguen muriendo cada año por enfermedades que en su mayoría son prevenibles. Así que, después del crecimiento económico de los noventas, la pobreza infantil y la pobreza en general continúan siendo un problema alarmante. Una década de crecimiento económico liderado por el mercado ha sido incapaz de reducir la pobreza infantil.

## **Los derechos de los niños**

Reducir la pobreza infantil es primordial para poner en práctica los derechos de los niños a vivir una vida digna, desarrollarse, participar y ser protegidos. Esto implica cumplir las obligaciones inherentes a las convenciones internacionales de derechos humanos, como, por ejemplo, la Convención Internacional de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CIDN) que promete a todos los niños y las niñas, en todos los países, un buen comienzo en la vida, un desarrollo y educación plena y el cuidado y protección necesaria para que puedan desarrollar su creatividad y capacidades. Sin embargo, este compromiso legal está lejos de ser alcanzado.

Como veremos en la siguiente sección, algunas organizaciones basan sus planes de acción en la CIDN y otros documentos de derechos humanos. El UNDP, por ejemplo, define pobreza infantil como la negación de los derechos socioeconómicos resumidos en los artículos 26 y 27 de la CRC. De acuerdo con la CIDN y los mecanismos de derecho internacional, los Estados son legalmente responsables de asegurar los recursos –por ejemplo salud, educación

y provisión de seguro social— para que la familia cumpla con sus responsabilidades con los niños (White, 2002). De forma similar, UNICEF sostiene que el concepto de pobreza infantil, junto a las estimaciones de sus alcances, puede ser construido en el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales. El incumplimiento de dichos derechos incluiría muerte prematura, hambre, desnutrición y falta de acceso a agua potable, servicios sanitarios, educación y servicios médicos e información (UNICEF, 2004).

Entendiendo la pobreza infantil desde una perspectiva que contempla las privaciones de los derechos de los niños, UNICEF propone un enfoque basado en derechos humanos. Dicho enfoque está guiado por la CRC y por otros tratados internacionales de derechos humanos, que implican universalidad, no discriminación, los intereses de los niños primero, participación y tener en cuenta las opiniones de los niños (UNICEF, 2005c). La aplicación de este enfoque ayuda a reducir la pobreza infantil, a través de:

- Poner la atención en compromisos a largo plazo, mediante la asignación de recursos y asistencia para el desarrollo de los niños por gobiernos, entidades de financiamiento, organizaciones internacionales
- Apoyar a los padres, cuidadores y familiares para hacer efectivas sus responsabilidades de criar, cuidar y fomentar el desarrollo de sus niños
- Darles poder a los padres, cuidadores, mujeres, familiares y sociedad civil para participar en los procesos democráticos de toma de decisión que haga al gobierno responsable de la calidad de los servicios y el acceso a recursos disponibles para los niños
- Construir la capacidad del Estado para que sea responsable de sus ciudadanos a través de políticas macroeconómicas y sociales, leyes, evaluación y reforma institucional, las cuales deben ser transparentes para responder a las necesidades de las familias
- La necesidad de un profundo análisis y entendimiento de la pobreza infantil, como base para divisar intervenciones que enfrenten sus causas básicas y aquellas que no son visibles
- Asegurar que las estrategias para la reducción de la pobreza comprendan análisis de género y reconozcan inequidades estructurales entre niños y niñas en el goce de sus derechos

- Proveer oportunidades a los niños, adolescentes y jóvenes para expresar sus opiniones y participar en todas las causas que los afectan; así como, también, asegurar que sus opiniones sean tomadas en cuenta de acuerdo con su género, edad, nivel de conocimiento y madurez
- Hacer uso y obtener beneficios de los mecanismos de monitoreo e información internacional y del trabajo de cuerpos de tratados independientes de derechos humanos, como el Comité de los Derechos del Niño para realizar observaciones y recomendaciones sobre la implementación de la CIDN por parte del Estado. A este respecto, y de acuerdo con la Convención, los Estados Parte deben presentar informes periódicos al Comité sobre la situación de los derechos de la infancia en los respectivos países (CIDN, artículo 44). Las organizaciones internacionales y las de la sociedad civil tienen la posibilidad de presentar sus propias visiones al Comité sobre el cumplimiento de los derechos de la infancia.

La CIDN, junto con los derechos socioeconómicos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (UDHR), detalla las responsabilidades legales que les son impuestas a los Estados y a la comunidad internacional para responder a la pobreza infantil (White, 2002; y OHCHR, 2002; CHIP, 2004).

Este enfoque basado en los derechos humanos requiere inversiones a largo plazo, para proveer a los niños con los recursos y servicios necesarios para convertirse en miembros activos de la sociedad y poder exigir que sus gobiernos rindan cuentas de sus promesas y de sus compromisos con los derechos humanos (UNICEF, 2005b).

## **Pobreza y equidad en la infancia**

Para una veintena de países (entre los cuales hay media docena de países de América Latina) se pueden estimar tendencias de desigualdad social entre mediados de los años ochentas y hasta fines de los años noventas. En la mayoría de estos casos, cuando se analizan indicadores como el nivel de educación (Minujin y Delamónica, 2003a) o la mortalidad infantil y de

menores de 5 años (Minujin y Delamónica, 2003b), se observa que las disparidades entre los sectores más pobres y los más ricos han sido constantes o han empeorado. En general, los casos que han quedado constantes se debe a la falta de avances en los indicadores para todos los grupos. Cuando se observa que la disparidad ha aumentado, suele ser porque para las familias más ricas la situación ha mejorado mientras para que esta en los pobres se ha mantenido constante.

Por ejemplo, la mortalidad de los niños menores de 5 años era alrededor de dos veces más alta entre los niños del primer quintil (es decir, el más pobre) con respecto al quintil superior (es decir, el quinto) a mitad de los años ochentas. Como la reducción en la mortalidad ocurrió preponderantemente entre las familias más ricas, esa proporción creció hasta casi 3 veces a fines de los noventas. Es decir, entre los ochentas y los noventas la probabilidad de morir antes de cumplir los 5 años entre los pobres paso de ser 2 veces mayor que entre los ricos a ser 3 veces mayor. Lo que refleja un aumento sustantivo de la inequidad.

Un dato positivo en este contexto es que con respecto a ciertas intervenciones, por ejemplo inmunización, la desigualdad ha disminuido (Minujin, Delamónica y Gulaid, 2005). Sin embargo, entre los pocos ejemplos de América Latina, la situación no es tan alentadora. Si bien en Bolivia y Brasil se observaron ciertas mejoras, en la mayoría de los casos donde hay información (Colombia, Perú, República Dominicana), la desigualdad se ha mantenido constante.

## **Pobreza y exclusión**

La exclusión social tiene una fuerte conexión con la pobreza. Muchos usan el término “exclusión social” como un sinónimo para la pobreza monetaria; muchos otros prefieren establecerlo como un término más amplio, más allá del ingreso, incluyendo la polarización, diferenciación e inequidad social. Por ejemplo, el UNDP define exclusión social como la falta de reconocimiento de derechos básicos o la falta de acceso al sistema político y legal necesario para hacer de esos derechos una realidad si es que el reconocimiento existe. Otros, en cambio, se relacionan a los socialmente excluidos con los “más pobres de los pobres” (Burchardt, Le Grand, y Piachaud, 2002).

De acuerdo con Lister, “en Europa, el concepto de exclusión social ha parcialmente eclipsado al de pobreza en el debate académico y político. Sin embargo, a pesar de su popularidad, existe sólo un limitado consenso respecto a su significado y su relación con la pobreza” (Lister Ruth, 2004).

En realidad, el concepto de exclusión social tiene larga tradición en la Sociología. Sus raíces pueden encontrarse, con distintos significados o acentos, en Weber, Durkheim, Merton y Marshall (Xiberras Martine, 1996; Born y Jensen, 2002).

En principio, algunos de los enfoques empíricos para operacionalizar el concepto de inclusión social –de acuerdo con un concepto específico o general del término– fueron construidos sobre el enfoque monetario para medir la pobreza. Sin embargo, la exclusión social ha agregado algunos nuevos hallazgos al concepto de pobreza, enfatizando la cuestión de *agencialización* y los procesos. Para muchos, la exclusión enfatiza en el proceso que lleva a ella y las trayectorias pasadas y futuras que estos procesos implican y en su relación dialéctica con la inclusión (Minujin, 1998; Cartell, 1995).

En este sentido, Room (1995) desarrolla estas interrelaciones y señala tres momentos en el paso de la pobreza de ingreso a la inclusión social:

- del ingreso o los gastos a la desventaja multidimensional
- del análisis estático a uno dinámico
- de recursos a nivel individual o del hogar a nivel comunitario local

El tema clave que divide el debate sobre la exclusión social es la cuestión de quién excluye o produce la exclusión. Según Burchardt, Le Grand y Piachaud (2002), la exclusión es el resultado de la falta de “agencia”: como resultado del sistema (involuntario o por lo menos más allá del control de cualquier individuo u organización), sin que los mismos excluidos sociales tengan la oportunidad de remediar su situación. Esta posición supone que alguien controla o maneja el sistema, protegiendo sus propios intereses y excluyendo a otros. Por otra parte, algunos indican que todas las nociones de inclusión social tienen que contar con la posibilidad de situaciones de exclusión voluntaria.

En resumen, exclusión constituye una aproximación conceptual que necesita ser explorada y relacionada con pobreza, pero no constituye un concepto alternativo. La exclusión, como se discute más adelante, constituye un aspecto central de la forma en como los niños y las niñas experimentan la pobreza.

## **Pobreza e igualdad**

La igualdad económica y social es un concepto ético fundado en el principio de justicia distributiva. Es un factor básico para combatir la pobreza que limita la libertad humana y priva a las personas de su dignidad. Igualdad en las condiciones de vida y el acceso a las mismas oportunidades refleja la preocupación por reducir la desigualdad de oportunidades de los grupos sociales más vulnerables, tal como los pobres; grupos raciales, étnicos o religiosos destituidos; mujeres; y residentes rurales. Un marco de equidad centra sistemáticamente la atención en grupos socialmente perjudicados, marginados o destituidos en y entre distintos países, incluyendo a los pobres pero no limitado solo ellos (Braveman, Tarimo y Creese, 1996).

La pobreza no es una condición contenida o cerrada. Se extiende inevitablemente a través de los países. Los factores que sostienen esa dinámica tienen diverso origen: económico, social, ambiental, de género, o político. Uno de los principales mandatos de la UNDP para apoyar el desarrollo de estrategias antipobreza es asegurar que la agencia sea definida como “la ampliación de las oportunidades”. En consecuencia, la erradicación de la pobreza es fundamentalmente la extensión de la igualdad en las oportunidades y opciones. Esas acciones son sobre todo responsabilidad de los gobiernos, pero, también, exigen la consulta y la cooperación con la sociedad civil en general y con los pobres en particular.

## **Economía, inversión y grado de ganancia**

Invertir en proyectos antipobreza que ayuden a los niños a convertirse en adultos saludables no solo es moralmente necesario para un país, sino, también lógico desde un punto de vista económico. Si lo que sucede en los primeros años, e inclusive antes de su nacimiento, determina en forma significativa lo bien que ellos podrán desarrollarse y aprender, es crucial invertir en los niños para que cuando sean adultos representen una inversión y no un gasto o una carga para la sociedad (CPAG, 2003). Economistas dedicados al desarrollo, como Prebisch, Sen y Solow, han señalado la importancia de

invertir en educación y salud para ayudar que la economía crezca y se desarrolle. Así es que invertir en dichas áreas significa invertir en el desarrollo del país, proveyendo a los niños de los recursos para convertirse en miembros saludables y productivos de la sociedad.

El costo de darles una segunda oportunidad a los adultos pobres es mucho mayor que los costos para proveer intervenciones a tiempo para los niños. Niños que tengan una adecuada nutrición, inmunizaciones, agua potable, servicios sanitarios, y oportunidades de calidad de enseñanza estarán mejor preparados para beneficiarse de la educación y los servicios sociales que reciba después, convirtiéndolos en adultos con más oportunidades de ser productivos, saludables y *law-abiding*. Las inversiones apropiadas en niños reducen posteriores costos de salud y protección social, mientras aumentan la equidad social. Basado en un estudio a escala nacional en los Estados Unidos, el Estudio Perry de Preescolar señala que los beneficios de la inversión en servicios integrados de desarrollo infantil ha sido mayor de 7 a 1.

Un estudio de niños pobres brasileños también demostró los beneficios del cuidado de los niños pequeños. Las niñas que asistieron al preescolar tuvieron dos veces más posibilidades de llegar al octavo grado que aquellas niñas que así no lo hicieron. Los niños pobres que asistieron a preescolar tuvieron tres veces más posibilidades de alcanzar quinto grado que aquellos niños que así no lo hicieron. Y el 40 por ciento de los niños pobres que asistieron a preescolar terminaron la escuela primaria en comparación con el 2 por ciento de niños que no estuvieron involucrados en programas de educación temprana.

De la misma forma, invertir en la educación de mujeres también es central para reducir la pobreza infantil. Los vínculos entre programas de educación femenina y desarrollo económico están bien documentados. Hartnett y Heneveld (1993) han analizado el impacto de la educación en niños y niñas, hallando que la educación femenina tiene mejores retornos y, además, crea importantes beneficios sociales. Por ejemplo, la alta probabilidad de que mujeres educadas críen hijos saludables y educados. Además, se estima que cada año adicional de escuela ayuda a disminuir la mortalidad de los niños menores de 5 años de un 5 a un 10 por ciento, y la fertilidad en un 10 por ciento.

## **Niños en conflicto y desastres naturales**

Los niños son el grupo más vulnerable en situaciones de conflicto y emergencia. Esto se debe a que “se ven obligados con demasiada frecuencia a huir de sus hogares por la fuerza, a ser testigos de atrocidades o incluso a cometer ellos mismos crímenes de guerra. Los niños y las niñas no son responsables de la guerra y, sin embargo, la guerra les priva de su infancia” (UNICEF, 2005b: p. 39). Los conflictos armados privan a los niños de los siguientes servicios básicos: vivienda, correcta nutrición y cuidados de salud. Estos niños necesitan atención especial y las respuestas de emergencia y programas antipobreza convencionales parecen no reconocer la importancia de responder a las críticas necesidades de los niños que padecen estos flagelos. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio realizado por el Comité Internacional de Rescate y la Comisión de las Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados, 27 millones de niños y jóvenes en áreas de conflicto son privados de educación formal (Comisión de las Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados, 2004).

En situaciones de emergencia, como desastres naturales o atentados, los niños deben ser un grupo prioritario. Sus necesidades especiales, vulnerabilidad a las enfermedades, indefensión y desnutrición deben ser atendidas con prima urgencia. Además, es crucial darles voz a los niños para confeccionar respuestas en situaciones de emergencia.

## **Pobreza infantil y género**

Las niñas experimentan mayor precariedad y necesidad en situaciones de pobreza. De acuerdo con los resultados de un estudio realizado por la Universidad de Bristol y la Facultad de Economía de Londres, 600 millones de niños viven en la pobreza y más de 100 millones, niñas en la mayoría de los casos, no asisten a la escuela (Gordon, *et al.*, 2003). Según la Comisión de las Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados (2004), en situaciones de emergencia, las niñas tienden a sufrir más la privación de los servicios básicos, como la educación. La alta vulnerabilidad de las niñas a la pobreza infantil estaría basada en tendencias culturales; por lo tanto, las cuestiones de género no deberían pasar inadvertidas en el debate sobre pobreza infantil.

De la misma forma, el Estado Mundial de la Infancia 2005 de UNICEF señala que la pobreza infantil es menor en países donde las mujeres representan un alto porcentaje de la fuerza de trabajo. “En varios países de la OCDE, una alta tasa de empleo entre las mujeres (incluidas las que son madres sin pareja) ha contribuido a reducir la pobreza infantil en los noventa” (UNICEF, 2005b: p. 31). Por lo tanto, resulta esencial proponer estrategias de reducción de pobreza que les den poder a las mujeres, a fin de reducir el impacto de la pobreza en la infancia.

En general, existe limitada información sobre la relación entre pobreza infantil y género. Muchas organizaciones e iniciativas señalan a las niñas como beneficiarias principales de la educación, pero no especifican la relación entre niñas y otros tipos de privaciones. Es necesario investigar y estudiar más cómo la pobreza infantil afecta diferencialmente a las niñas y a los niños.

## **Pobreza y mujeres**

Hombres y mujeres experimentan la pobreza en forma diferente. De acuerdo con las declaraciones de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres, realizada en Beijing en 1995, “la brecha entre las mujeres y el hombre ha continuado agrandándose en la década pasada, un fenómeno comúnmente referido como *la feminización de la pobreza*” (División del Avance de las Mujeres, DAW-UN, 2000).

Los hogares han sido reestructurados en los últimos años como consecuencia de factores demográficos y socioeconómicos. Tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados, ha habido un incremento en el número de hogares liderados por mujeres. Consecuentemente, las mujeres asumen una división desproporcional de las responsabilidades sin mejorar su posición de subordinación dentro del hogar.

Muchos estudios han demostrado que las mujeres de las zonas rurales en los países en desarrollo se han visto forzadas a tomar múltiples trabajos, servicios domésticos y otras actividades de la economía informal. Esto significa más horas fuera de la casa, peores condiciones de trabajo sin derechos laborales y una paga extremadamente baja, sin siquiera la seguridad de ser

capaces de producir comida para el consumo del hogar. En el mundo desarrollado, las mujeres tienen reducciones en los servicios sociales, aumentando el desempleo y disminuyendo los beneficios laborales. En síntesis, el mundo ha experimentado un incremento de las responsabilidades de las mujeres en sus hogares y en la comunidad, sin recibir mayor acceso a los recursos.

Según un estudio del Centro de Investigación de la Pobreza Crónica (CPRC, según sus siglas en inglés), para “las mujeres pobres, expuestas a violencia doméstica, de la comunidad o estimulada por el estado –psicológica y emocional como también física y sexual– escapar de la pobreza es especialmente difícil” (CPRC, 2004; p. 21). Para dichas mujeres y niñas, existen más posibilidades de permanecer atrapadas en contextos de pobreza, donde la discriminación de género es crónica, severa y traspasa otras formas de marginalización, tales como edad, estado civil o etnicidad. CPRC también señala ciertos momentos de la vida de la mujer, como, por ejemplo, el ciclo de maternidad y lactancia, como aquellos en donde existen más riesgos de mortalidad y donde la pobreza persiste por generaciones. Como consecuencia de la discriminación de género que ciertas políticas tienen en cuanto al acceso a la salud, al alimento, a la educación y a la seguridad, el “ciclo vicioso” de baja inversión en mujeres y en niñas, se exagera mucho más.

Las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas a las mujeres tienen por lo general un mayor impacto. En su mayoría, los hogares dirigidos por mujeres tienen mejores resultados en la distribución de recursos dentro del hogar aun si se los compara con hogares liderados por un varón con mayores ingresos. Esto se debe a que los hogares liderados por mujeres suelen tener mejores resultado en otros aspectos, más allá del ingreso, debido al gran énfasis que las mujeres ponen en las prácticas de consumo para mejorar el bienestar (González de la Rocha y Grinspun, 2001).



## SECCIÓN 2

### **DEFINIENDO LA POBREZA INFANTIL**

---

Como se ha destacado en la sección anterior, la pobreza infantil se diferencia de la pobreza adulta por tener diferentes causas y efectos, especialmente por su impacto de larga duración en los niños. En este sentido, es particularmente importante examinar el concepto de pobreza infantil más allá de los cánones tradicionales con los cuales se analiza la pobreza, como son los bajos niveles de ingreso de los hogares o los niveles de bajo consumo (UNICEF, 2005a).

Esta sección presenta una reseña de los recientes avances en las áreas teóricas y prácticas de la pobreza infantil y resume la documentación que da vida al debate actual sobre los diferentes caminos en que la pobreza infantil es definida y utilizada en los programas antipobreza. Explorando los distintos conceptos de la pobreza infantil, esta sección pretende marcar las cuestiones preponderantes de cada definición para comprender su naturaleza y alcance. Es así que no solo se enumeran las diferentes definiciones de pobreza infantil, sino que también se presentan los distintos marcos conceptuales utilizados por ciertas organizaciones para preparar planes de acción que pretenden combatir la pobreza infantil. En general, estas definiciones y marcos conceptuales están basados en la privación de las necesidades básicas con una perspectiva de derechos humanos.

## ¿Qué entendemos por pobreza absoluta y pobreza relativa?

**Pobreza absoluta** representa el número de gente que vive bajo ciertos parámetros (línea de pobreza) o el número de hogares capaces de adquirir ciertos bienes y servicios básicos, tales como comida, vivienda, agua, servicios sanitarios o salud. Las necesidades están satisfechas a un nivel que ofrece subsistencia.

**Pobreza relativa** se refiere a cuán pobre es una persona u hogar en relación con otros. Es decir, representa en qué proporción una persona o un hogar no puede alcanzar “cierto” nivel de vida en relación con una ciudad, país o región en particular. Las mediciones de pobreza relativa son también usadas como indicadores de inequidad social.

En términos de flexibilidad y aplicabilidad, la pobreza relativa permite ajustes en la línea de pobreza y en los recursos mínimos necesarios para vivir en una sociedad. La pobreza absoluta, por otro lado, no describe la inequidad del ingreso ni que las necesidades son socialmente determinadas y que estas cambian con el tiempo. Consecuentemente, la definición absoluta tiene que ser ajustada periódicamente para tomar en consideración desarrollos técnicos y sociales; por ejemplo, en servicios sanitarios o cuidados de salud primaria infantil. En esencia, la polémica entre los defensores de las dos posturas es si el umbral de pobreza es arbitrariamente definido por los gobiernos, las organizaciones internacionales o los investigadores o, si en cambio, dicho umbral tiene por objetivo describir una existencia social.

## Definiciones de pobreza infantil

Como no existe un enfoque uniforme para definir, identificar o medir la pobreza en general, tampoco existe para la pobreza infantil en particular. El debate sobre pobreza está relacionado con diferentes causas potenciales y las formas en que la pobreza puede ser medida y comparada en contextos nacionales e internacionales.

El enfoque monetario es el más utilizado para identificar y medir la pobreza, indicando el incremento del nivel de los ingresos de los individuos como la estrategia principal para reducir los niveles de pobreza (Vandemoortele, 2000). No obstante la gran popularidad de dicho enfoque, muchas organizaciones dedicadas al desarrollo ven la pobreza como un fenómeno que no puede definirse solo a través de factores monetarios. Ellas reconocen que la pobreza es multifacética y no puede ser medida y resuelta aumentando los niveles de ingreso individual. Particularmente, las organizaciones que trabajan en cuestiones de pobreza infantil ven a la pobreza como un problema complejo, con múltiples aristas, que necesita estrategias integrales que comprendan y enfoquen el fenómeno desde diferentes ópticas. Por estas razones, no se puede presentar una definición de pobreza infantil en forma unívoca. Este documento intenta solo resumir las distintas caracterizaciones de pobreza infantil usadas por las organizaciones que trabajan directamente en estas cuestiones. A continuación se presentan las definiciones más relevantes en orden alfabético.

## UNICEF

UNICEF define la pobreza infantil como la privación de los servicios sociales. En trabajos como el estudio de Bristol, UNICEF ha enumerado una canasta de bienes y servicios que considera esenciales para asegurar el bienestar de los niños. Esta es la definición de pobreza infantil presentada en el Estado Mundial de la Infancia 2005 (UNICEF, 2005b, p. 18):

*Los niños y niñas que viven en la pobreza [son los que] sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad.*

“Esta definición sugiere que la pobreza que los niños y las niñas experimentan con sus manos, mentes y corazones está mutuamente relacionada” (UNICEF, 2005b: p. 18). Por ejemplo, la pobreza material lleva a la desnutrición, la cual a su vez afecta a la salud y a la educación, y estas últimas impac-

tan en el desarrollo del niño a largo plazo. Además, al poner atención a la falta de recursos financieros, los niños de hogares pobres estarían comprometidos a trabajar, lo cual tiene consecuencias negativas en el desarrollo cognitivo y físico de los niños al privarlos de asistir a la escuela. Cabe destacar que los niños provenientes de hogares ricos no estarían libres de sufrir de privaciones. “Vivir en un entorno que ofrece pocos estímulos o un escaso apoyo emocional (...) puede eliminar gran parte de los efectos positivos que se derivan de crecer en un hogar acomodado desde un punto de vista material” (UNICEF, 2005b: p. 18). En esencia, la definición de UNICEF enfatiza la naturaleza multidimensional y relacional de la pobreza infantil.

La definición de UNICEF también sugiere que la seguridad económica solo es uno de los muchos componentes que están vinculados a la pobreza infantil. “Otros aspectos de la privación material, como el acceso a los servicios básicos y otras cuestiones relacionadas con la discriminación y la exclusión que afectan a la autoestima y al desarrollo psicosocial, entre otras, también son centrales en la definición de pobreza infantil” (Minujín, 2005: p. 2).

Dicha definición influye en las recomendaciones de políticas de UNICEF para abordar la pobreza infantil. UNICEF adopta medidas que toman en cuenta los diferentes componentes de la pobreza infantil. Además, UNICEF es un promotor del enfoque que se basa en los derechos humanos para definir la pobreza infantil, el cual sostiene que eliminando a los niños de la pobreza ayudará a cumplir los derechos de los niños.

## CCF

La Fundación Cristiana de Niños (CCF según sus siglas en inglés), ha realizado un esfuerzo por definir la pobreza infantil, enfatizando la experiencia y el impacto de la pobreza en los niños (Feeny y Boyden, 2003). Como parte de ese esfuerzo, iniciado en 2002, CCF entrevistó a niños y a sus familias para aprender directamente de ellos cómo los niños experimentaban la pobreza.

CCF descubrió que la generalmente aceptada noción de pobreza –carencia de dinero o posesiones materiales– aportaba dos conceptos que son importantes para repensar la definición y medición de pobreza infantil. Primero, que la pobreza es relativa a través del tiempo y de las sociedades; y segundo, “que

la pobreza es concebida en términos de la habilidad de adquirir bienes y servicios (dinero) o su posesión (posesión material)” (Feeny y Boyden, 2003: p. 5). Estos conceptos se relacionan directamente al enfoque monetario, que identifica y mide la pobreza a través de la línea de pobreza; sin embargo, la CCF califica este enfoque como inadecuado para medir la pobreza infantil. La falta de acceso y control sobre el ingreso y la posibilidad de medir el bienestar de los niños por el nivel del consumo del hogar demuestra que los niños no son beneficiarios en forma proporcional del ingreso o consumo del hogar donde viven (Feeny y Boyden, 2003). Además, como sostiene Arjun Appadurai, las soluciones monetarias enfatizan los aspectos materiales y niegan otros aspectos intangibles de la pobreza: sentimiento de inseguridad, falta de libertad por hostigamiento y/o abuso y exclusión social (Feeny y Boyden, 2003). Es así que CCF entiende a la pobreza infantil como un fenómeno multidimensional, que está compuesto por componentes tangibles e intangibles.

CCF sostiene que para los niños, la pobreza es una profunda experiencia que se da en forma relacional y relativa, dinámica y multidimensional. Los niños pobres son privados de las condiciones y servicios materiales esenciales; ellos son excluidos de acuerdo con su edad, género, clase, etc; y son también vulnerables al incremento de amenazas en sus entornos. Así, CCF entiende que la pobreza infantil abarca tres dominios interrelacionados (Minujín, 2005):

- *Privación*: falta de condiciones y servicios materiales generalmente entendidos como esenciales para alcanzar el desarrollo y total potencial de los niños.
- *Exclusión*: el resultado de procesos de desajuste, a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas.
- *Vulnerabilidad*: ineficiencia de la sociedad de poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los niños.

La definición de pobreza infantil de CCF subraya el compromiso de apoyar las estrategias de reducción de pobreza que reconozcan la naturaleza multidimensional de la pobreza infantil y también que promuevan un enfoque participativo que incluya las voces de los niños.

## CHIP

El Centro de Investigación de la Pobreza y Políticas de la Niñez, (CHIP según sus siglas en inglés), es un proyecto conjunto entre Save the Children y el Centro de Investigación de la Pobreza Crónica –CPRC según sus siglas en inglés–. La definición de pobreza infantil de CHIP es:

*“Pobreza de la niñez” significa niños y jóvenes creciendo sin el acceso a los diferentes tipos de recursos que son vitales para su bienestar y para alcanzar su completo potencial. Por recursos se entiende bienes económicos, sociales, culturales, físicos, de medioambiente y políticos.*

Según los trabajos de CHIP (2004, p. 1), pobreza de la niñez significa un niño:

- Creciendo sin un adecuado entorno –sin acceso a los recursos necesarios para sobrevivir y desarrollarse–.
- Creciendo sin las oportunidades para su desarrollo humano –oportunidades para desarrollarse como una persona sana que pueda alcanzar su potencial en la vida–. Oportunidades que incluyan acceso a una educación de calidad, agua, servicios de salud y saneamiento (recursos sociales, culturales y físicos).
- Creciendo sin familia ni una estructura de comunidad que lo nutra y lo proteja –sin tener padres/cuidadores con tiempo (o habilidad/deseo) para cuidarlos–; sin familiares que puedan hacerse cargo si los padres o los cuidadores no pueden hacerlo (o no están presentes); o sin una comunidad que cuide y proteja a las generaciones jóvenes (recursos sociales y culturales). Niños consultados en un estudio realizado en Uganda, por ejemplo, sostenían que estos puntos también están relacionados con sus necesidades de desarrollo emocional, personal y espiritual.
- Creciendo sin la oportunidad de tener voz. Tanto para los adultos como para los niños, el hecho de no tener poder y voz (recursos políticos) suele menoscabar otros aspectos de la vida.

La definición de pobreza de CHIP es multifacética y subraya que los diferentes aspectos de la pobreza infantil están interrelacionados. CHIP apoya las estrategias antipobreza de orden amplio que respondan a los diferentes aspectos de la pobreza infantil.

## **UNDP**

Como las anteriores definiciones, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (UNDP según sus siglas en inglés), ha promovido un amplio entendimiento de la pobreza más allá del tradicional punto de vista, basado en la privación del ingreso que está incluida en la mayoría de la literatura sobre pobreza (UNDP, 2004). En general, el UNDP promueve un enfoque híbrido –una mezcla de los principios de las necesidades básicas y del enfoque de los derechos humanos–. UNDP sostiene que pobreza infantil es la negación de los derechos socioeconómicos que han sido determinados en los artículos 26 y 27 de la Convención de los Derechos del Niño (CRC), relacionados con el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Mientras que además afirma que, a fin de romper con los ciclos de la pobreza infantil, los niños necesitan acceso a servicios esenciales, como alimento, seguridad, vivienda, agua y servicios sanitarios (UNDP, 2004).

La inclusión del lenguaje de los derechos humanos cambia los parámetros de la pobreza infantil de una cuestión moral a una responsabilidad legal que obliga a los gobiernos, padres y a la comunidad internacional. Los Estados participan en las convenciones y tratados internacionales que hacen de la cuestión de pobreza una obligación legal. La incorporación del lenguaje de los derechos humanos en la conceptualización de pobreza infantil trae un vínculo entre pobreza infantil y la violación de los derechos humanos de los niños.

UNDP no ofrece una exacta definición de pobreza infantil. Define un marco conceptual basado en los derechos económicos y sociales incluidos en la CRC. Este marco sustentado en los derechos humanos da forma a los programas de pobreza infantil del UNDP. Al igual que el UNDP, muchas organizaciones centralizan sus programas de pobreza infantil en la CRC y en trabajos realizados por UNICEF y otras grandes organizaciones que trabajan en cuestiones de pobreza infantil.

## **CIDA**

La Agencia Internacional de Desarrollo Canadiense (CIDA, por sus siglas en inglés), es otra organización que utiliza el enfoque basado en los derechos humanos en su plan de acción para abordar la pobreza infantil. “Este enfoque está basado en la Convención de los Derechos del Niño, la cual ve a las niñas y a los niños como individuos íntegros que son participantes activos, capaces y necesarios para su propio desarrollo y de sus comunidades” (CIDA, 2004a: p. 3). Además, CIDA ve las violaciones de los derechos humanos como los resultados de la pobreza infantil: “La pobreza impide que los niños alcancen su completo potencial. Les niega un derechos humano –como esos relacionados con la educación, la salud y la nutrición–, la participación en decisiones que afectan sus vidas y la libertad ante el abuso y la explotación” (CIDA, 2004a: p. 1). CIDA, igual que muchas agencias de desarrollo, se apoya en el enfoque monetario para identificar y medir las condiciones de los niños que viven en la pobreza. Asimismo, hace referencia a un estudio de la ONU para justificar su definición: “40 por ciento de todos los niños de los países menos desarrollados están luchando por sobrevivir con menos de US\$1 por día” (CIDA, 2004b: p. 1).

CIDA no provee una definición exacta de pobreza infantil y se basa en el enfoque de los derechos humanos como una estrategia efectiva para reducir la pobreza. “Tomar en cuenta los derechos de los niños es esencial para reducir la pobreza infantil de una forma sustancial. Y la protección de los niños más vulnerables –quiénes son ocasionalmente aquellos negados por las intervenciones tradicionales en salud, educación y nutrición– es la clave para atender los derechos de los niños” (CIDA 2004b: p. 1).

## **Save the Children**

Save the Children también hace una fuerte conexión entre pobreza infantil y derechos humanos. Polemiza que luchar contra la pobreza infantil es mucho más que una preocupación de desarrollo, es una preocupación por defender los derechos humanos. Además, al igual que CIDA, Save the

Children usa el enfoque monetario para identificar a los niños que viven en la pobreza y propone una perspectiva de derechos humanos para diseñar políticas antipobreza que se enfoquen en la pobreza infantil. Save the Children reconoce la existencia de un vínculo entre pobreza infantil y derechos humanos, afirmando que las estrategias antipobreza deberían ser “basadas explícitamente en las normas y valores presentadas en las normas legales internacionales de derechos humanos” (Save the Children, 2003: p. 3).

El enfoque basado en derechos humanos de Save the Children se sustenta en la resolución “Un Mundo Apropiado para los Niños” adoptada por la Asamblea General durante la Sesión Especial sobre los Niños de la ONU de 2002. Dicha resolución llama a un compromiso en los siguientes principios y objetivos (Save the Children, 2003, p. 10; UN, 2002):

- Poner a los niños primero: los mejores intereses para los niños se convierten en las consideraciones primarias
- Invertir en los niños como una acción clave para romper con los ciclos de la pobreza.
- No abandonar a ningún niño: en combinación con los principios de igualdad y no discriminación.
- Cuidar a cada niño: asegurar que su supervivencia, protección, crecimiento y desarrollo en buen estado de salud y con adecuados alimentos sean la base fundamental del desarrollo humano.
- Educar a cada niño.
- Proteger a los niños contra peligros y explotación.
- Proteger a los niños de la guerra.
- Combatir el sida.
- Escuchar a los niños y asegurar su participación.

Estos principios claramente indican el punto de vista de Save the Children acerca de la pobreza infantil como un fenómeno multidimensional, que necesita ser abordado con un enfoque de derechos humanos.

## IDASA

El Instituto por la Democracia Sudáfrica (IDASA según sus siglas en inglés), es una ONG local que ha examinado las relaciones entre los derechos de los niños, los presupuestos del Estado y la reducción de la pobreza. En un estudio realizado en 2000, titulado “La Pobreza Infantil y el Presupuesto 2000 – ¿Los Niños están primero?”, IDASA definió pobreza infantil de acuerdo las siguientes cuatro categorías de sufrimiento/privación (Streak, 2000, p. 6-7):

- 1 *Insuficiente ingreso y oportunidades*: aquí el estudio se refiere al sufrimiento infantil acerca de su preocupación por el bajo nivel de ingreso en su hogar y su propia falta de ingreso.
- 2 *Falta de oportunidades de desarrollo humano*: aquí se refiere a la falta de acceso a los servicios sociales básicos, tales como salud, educación y servicios sanitarios, y a las oportunidades de recreación.
- 3 *Sentimientos de inseguridad económica y física*: inseguridad económica se refiere a la preocupación de los niños acerca de la fluctuación del ingreso del hogar y al acceso de los servicios públicos. Las fluctuaciones son usualmente vinculadas con *shocks* económicos adversos (desempleo, cambios de precios) y muerte en la familia (por ejemplo, el sida). Como consecuencia, los niños son retirados de la escuela y se transforman en cabecera del hogar o en niños de la calle, con una clara separación de la unidad familiar.
- 4 *Sentimientos de poco poder*: se refiere al sentimiento que los niños tienen de opresión o exclusión dentro de la unidad familiar o desprecio por parte de la comunidad.

IDASA desarrolló su amplia definición de pobreza infantil a través de un esfuerzo participativo, en el cual primero incorporó a las voces de algunos de los niños de Sudáfrica que aparecían como pobres. Segundo, IDASA consideró las definiciones usadas por los investigadores de pobreza a escala internacional, y por último, presentó la definición de pobreza implícita en la Convención de los Derechos del Niño (Streak, 2000).

## Consecuencias de las definiciones de pobreza infantil

Una de las consecuencias más importantes que tienen las definiciones de pobreza infantil es haber impactado o no en las estrategias de reducción de pobreza, como también en el desarrollo de los indicadores para establecer el éxito de las estrategias de reducción de pobreza. Todas las definiciones de pobreza infantil analizadas anteriormente van más allá del unidimensional enfoque monetario. Dichas definiciones subrayan la “privación material (incluyendo servicios sociales básicos), como también factores básicos adicionales que posibilitan a un niño a sobrevivir, desarrollarse y participar en la sociedad” (Minujin, 2005: p. 3). La existencia de la definición de pobreza infantil debería desafiar a los funcionarios responsables de las políticas y a las organizaciones para que finalmente todos reconozcan y directamente pongan la atención en las necesidades básicas de los niños y las niñas que viven en la pobreza.

El impacto potencial de la definición de pobreza infantil yace en la posibilidad de incidir en las intervenciones de políticas públicas directas que aborden la privación, exclusión y vulnerabilidad infantil. Las siguientes son solo unas pocas de las posibles aplicaciones directas (Minujin, 2005: p. 4):

- Influir en la naturaleza del diálogo de políticas sobre la reducción de pobreza. Por ejemplo, las políticas de reducción de pobreza y cómo los niños experimentan la pobreza necesitarían ser tomadas en cuenta para una definición más amplia de pobreza.
- Influir en los debates de políticas sobre el gasto del sector social. Por ejemplo, en el diálogo sobre cuestiones sociales y económicas, el efecto de liberalización, privatización, globalización, etc., necesitaría ser considerado en cuanto a su impacto en el bienestar de los niños y sus familias.
- Influir en el diseño de indicadores. Los indicadores socioeconómicos y demográficos que capturan información sobre las necesidades de los niños deberían ser informados con la alternativa definición.

Hay muchas razones por las cuales el enfoque monetario no es apropiado para medir la pobreza infantil. Por ejemplo, debido a que ofrece poca atención tanto a la estructura de los hogares como al género y a la edad de sus

miembros. Además, ignora que las necesidades de los niños son diferentes a las necesidades de los adultos (Vandemoortele, 2000; Minujin, 2005). La solución que imparte, aumentando el nivel de ingreso de los individuos, ignora el hecho de que los grupos en desventaja son discriminados y no suelen recibir la parte proporcional del ingreso del hogar (Minujin, 2005) y mucho menos el aumento proporcional de los haberes en la sociedad. Numerosos estudios han demostrado que dentro de los hogares el peso de la pobreza está desigualmente distribuido, de acuerdo con condicionamientos generacionales y de género que adversamente afectan a las mujeres y a los niños en particular (Feeny and Boyden, 2003).

Además, el enfoque monetario niega que el bienestar de los niños dependa de los bienes que no están basados en factores de mercado. Por ejemplo, la adquisición de servicios básicos y un entorno seguro para jugar no siempre están basados en el nivel de ingreso del hogar. Dadas estas deficiencias, el enfoque monetario no es apropiado para identificar y medir la pobreza infantil.

### SECCIÓN 3

## MIDIENDO LA POBREZA INFANTIL MÁS ALLÁ DEL INGRESO

---

Por un largo tiempo, las estrategias de reducción de pobreza negaron, o simplemente no priorizaron, las necesidades especiales de los niños que viven en condiciones de pobreza y la urgencia por adoptar políticas directas para combatir la pobreza infantil. Por lo tanto, antes de analizar las posibles estrategias para reducir la pobreza infantil, examinaremos en detalle algunos esfuerzos por medirla y establecer su alcance.

En primer lugar, debemos decir que no es fácil medir la pobreza. La naturaleza multidimensional de la pobreza incluye variables cuantificables (como por ejemplo el ingreso, el consumo y el acceso a los servicios básicos), pero también incluye capacidades que no son fácilmente medibles –como la capacidad de participar en la sociedad sin enfrentar discriminación–.

La primera parte de esta sección presenta los resultados de algunos esfuerzos internacionales para medir la pobreza infantil con una perspectiva multidimensional. Luego presentaremos el enfoque monetario para demostrar su incapacidad para medir la pobreza infantil.

## **Pobreza Infantil como Privación Severa – Estudio de Bristol**

El enfoque de la privación para medir pobreza enfatiza un conjunto de desventajas. “La noción de privación permite llamar la atención sobre las circunstancias que rodean a los niños y a las niñas, al proyectar la pobreza como un atributo del entorno en el que viven y crecen” (UNICEF, 2005b: p. 20). Promovido, financiado y apoyado por UNICEF, un equipo de investigadores de la Universidad de Bristol y la Facultad de Economía de Londres llevó a cabo un estudio empírico, que establece siete medidas de privación de derechos y puntualiza cómo los niños en los países no desarrollados son afectados por las privaciones severas. Su importancia radica en que fue el primer estudio que midió científicamente la extensión y profundidad de la pobreza infantil en las regiones de países no desarrollados (Gordon, *et al.*, 2003).

Una estimación previa (UNICEF, 2000) había sido realizada con base endatos regionales. Esta primera aproximación dio lugar a un diálogo entre UNICEF e investigadores de las universidades de Bristol y Londres<sup>6</sup>. Se acordó un trabajo conjunto en varias etapas, incluyendo un desarrollo conceptual sobre el significado de la pobreza en la infancia y la elaboración de una metodología para su medición.

Así, se arribó a una medición de la pobreza infantil basada en definiciones que toman los derechos de los niños como principio. Ellas son: nutrición adecuada, agua potable, servicios sanitarios decentes, salud, vivienda, educación e información (Gordon, *et al.*, 2003; UNICEF, 2005b; Minujin, 2005).

La siguiente lista incluye los Indicadores de la Privación según los investigadores de la Universidad de Bristol (Gordon, *et al.*, 2003, pp. 7-8):

---

6 Por el lado de UNICEF, Jan Vandemoortele, Alberto Minujin y Enrique Delamonica y por las universidades Peter Twonsend y David Gordon, fueron los que iniciaron estas discusiones en el año 2000 sobre la falta de información sobre pobreza infantil.

- 1 *Privación severa de alimento*: niños cuya altura y peso sea más de 3 desviaciones de estándar debajo del punto medio de la población de referencia internacional para su edad, que es una falta antropométrica severa.
- 2 *Privación severa de agua*: niños que solo tienen acceso a aguas de superficie (por ejemplo, ríos) para beber o que viven en hogares donde la fuente de agua más cercana está a más de 15 minutos de distancia (indicadores de privación severa de calidad o cantidad de agua).
- 3 *Privación severa de servicios sanitarios*: niños que no tienen acceso a un inodoro de ninguna clase en las cercanías de su casa, lo que implica carecer de inodoros o letrinas privadas o comunitarias.
- 4 *Privación severa de salud*: niños que no han sido inmunizados contra ninguna enfermedad o niños pequeños que se han enfermado recientemente de diarrea y no han recibido ningún diagnóstico o tratamiento médico.
- 5 *Privación severa de vivienda*: niños que viven en viviendas con más de cinco personas por habitación (hacinamiento severo) o sin piso de material (como ejemplo, con piso de barro).
- 6 *Privación severa de educación*: niños de entre 7 y 18 años que nunca han ido a la escuela y no están recibiendo actualmente ningún tipo de educación.
- 7 *Privación severa de información*: niños de entre 3 y 18 años sin acceso a la radio, televisión, teléfono o periódicos en la casa.

De esta manera, la pobreza infantil o privación severa es considerada como el no cumplimiento de cualquiera de los indicadores enumerados en el punteo anterior. “Los niños que sufren de estos niveles de privación severa son proclives a vivir en situaciones de pobreza absoluta porque, en la mayoría de los casos, la causa de la privación severa de necesidades humanas básicas es invariablemente el resultado de la falta de recursos/ingreso” (Gordon, *et al.*, 2003: p. 8).

El estudio encontró que el 56 por ciento de los niños en países en desarrollo –casi más de un billón de niños– sufren de uno o más formas de privación severa. El sur de Asia y África Subsahariana tienen tasas de privación severa de más del 80 por ciento. Más doloroso es todavía que las tasas de privación severa de los niños de medios rurales en esas dos regiones sean mayores al 90 por ciento.

Estos son los resultados del estudio de Bristol a partir de una población con más de 1,8 billones de niños de los países no desarrollados (Gordon, et al, 2003: p. 8):

- 1 *Privación severa de alimento*: el 15 por ciento de menores de cinco años están severamente privados de alimentos.
- 2 *Privación severa de agua*: cerca de 376 millones de niños, 20 por ciento no tiene acceso a fuentes de agua potable o deben caminar más de 15 minutos para obtener agua.
- 3 *Privación severa de servicios sanitarios*: más de medio millón de niños, 31 por ciento, sufre de privación sanitaria.
- 4 *Privación severa de salud*: 265 millones de niños, 15 por ciento sufre de privaciones de salud.
- 5 *Privación severa de vivienda*: Más de 500 millones de niños, 34 por ciento, sufre privaciones de vivienda.
- 6 *Privación severa de educación*: 134 millones de niños de entre 7 y 18 años, 13 por ciento nunca ha asistido a la escuela.
- 7 *Privación severa de información*: casi medio millón de niños, 25 por ciento no tiene acceso a fuentes de información en forma directa.

Estos resultados indican que la mayoría de los niños de los países no desarrollados están sufriendo de una privación severa que impactará desfavorablemente en su desarrollo.

Más estudios específicos sobre privación son necesarios para transformarse en herramientas efectivas para impactar en los responsables de establecer políticas públicas. Los resultados de los estudios sobre privación por regiones pueden proveer indicaciones claras de las necesidades exactas de los niños que viven en condiciones de pobreza.

### **Pobreza Infantil como Privación Severa – Proyecto de Young Lives**

Con rasgos similares al estudio de Bristol, el Proyecto de Young Lives es un emprendimiento colaborativo internacional, financiado por el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID, según sus siglas en inglés)

que investiga la cambiante naturaleza de la pobreza infantil. Como el estudio de Bristol, el Proyecto de Young Lives pretende mejorar el conocimiento acerca de las causas y consecuencias de la pobreza infantil. Sin embargo, mientras que la intención del estudio de Bristol es proveer una descripción sincrónica de la medición de la pobreza infantil, el Proyecto de Young Lives apunta a abordar la falta de información sobre los cambios del bienestar de los niños a largo plazo. Es un proyecto que pretende seguir a casi 12.000 niños y a sus familias durante 15 años en cuatro países: Etiopía, Perú, Vietnam e India (UNDP, 2004).

El proyecto trata de examinar los siguientes aspectos del bienestar de los niños, incluyendo siete indicadores básicos:

- Acceso a servicios básicos: acceso a electricidad, agua potable y servicios sanitarios
- Acceso a Servicios Médicos Primarios y Salud: vacunación, cobertura de las principales enfermedades que afectan a los niños, asistencia médica a distancia:
- Cuidado y Crianza de los Niños
- Desnutrición Infantil
- Alfabetización y Capacidad para Calcular
- Trabajo Infantil
- Capital Social en la Comunidad

El proyecto envía consultores cada tres años para visitar a un grupo seleccionado de niños y así recolectar datos sobre los indicadores de privación (MRC, 2001). En la primera ronda de datos, se encontró que en los cuatro países los niños experimentaban altos niveles de privación. Esta es una síntesis de los resultados del estudio en Etiopía (UNDP, 2004: pp. 5-6):

- Un limitado número de hogares tiene acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable y servicios sanitarios.
- 96 por ciento de las madres en zonas rurales dan a luz en las casas, sin asistencia médica.
- 20 por ciento del total de la población infantil no ha sido vacunada contra la BCG y el sarampión.

- 25 por ciento de los hogares reportan la muerte de un niño menor a 5 años.
- Una importante proporción de niños en Etiopía muestran signos de desnutrición.

En Perú, el proyecto obtuvo resultados similares. A pesar de tener un PBI cuyo crecimiento anual fue del 7 por ciento desde 1993 a 1997, los indicadores de pobreza en 2000 mantuvieron los niveles de 1994. En cuanto al bienestar de los niños, el proyecto encontró que (UNDP, 2004: p. 6):

- 30 por ciento de los niños de hogares pobres experimentan desnutrición, comparado con un 12 por ciento de las familias en buena posición.
- siendo prevenibles, la diarrea y enfermedades respiratorias agudas son causas mortales entre los niños peruanos.
- mientras el 90 por ciento de las madres han recibido cuidado prenatal, solo el 20 por ciento de las mujeres más pobres dan a luz en centros de salud, comparado con 94 por ciento de mujeres de buena posición económica.
- solo el 9 por ciento de los hogares pobres tiene acceso a electricidad, 41 por ciento tiene acceso a servicios de agua corriente y 47 por ciento tiene letrina o inodoro en sus casas.
- Perú ha alcanzado la inscripción universal en escuelas primarias, pero la calidad de los servicios educativos es muy baja.

Desde mediados de los noventas, Vietnam ha estado experimentando un rápido crecimiento liderado por la economía de mercado. Junto al rápido crecimiento, los indicadores de la pobreza han disminuido de 58 por ciento en 1993 a 29 por ciento en 2002. Sin embargo, dicho crecimiento está siendo acompañado por un incremento de la inequidad del ingreso y también desigualdad en el acceso a los servicios básicos, como cuidados de salud y educación. Los datos recolectados sobre la situación de los niños arrojan los siguientes resultados (UNDP, 2004: pp. 7-8):

- La malnutrición infantil continúa siendo un problema. El bajo peso entre niños de un año de edad es de 80 por ciento mayor en zonas

rurales que en zonas urbanas. Los niños de hogares pobres tienen 1,6 a tres veces mayor predominio de desnutrición aguda que los niños de hogares acomodados

- Como Perú, la inscripción escolar es casi universal en Vietnam, pero la calidad de educación en zonas pobres es baja. La alfabetización y capacidad de contar que tienen los niños de 8 años es de aproximadamente 10 por ciento menor al que se encuentra en zonas urbanas.
- Solo 43 por ciento de los hogares pobres tienen acceso a electricidad, comparado con el 100 por ciento entre los hogares acomodados.
- Aproximadamente, 85 por ciento de los niños de los hogares más pobres vive en viviendas con piso de barro y 68 por ciento usan fuentes no seguras de agua

Por último, India “está siguiendo un proceso de liberalización que se presenta nacionalmente como LPG (‘liberalización, privatización y globalización’)” (Young Lives, 2004). Dicho proceso de liberalización, liderado por la economía de mercado, está dando por resultado crecimiento económico; sin embargo, India sigue teniendo indicadores de desarrollo humano bajos. Con respecto a los niños, el proyecto Young Lives ha encontrado que (Young Lives, 2004):

- La mortalidad infantil en niños menores a 5 años decreció ligeramente en la década pasada pero se mantiene alta, en 85,5 por 1000 niños, y es más alta para niñas que para niños.
- Los niveles de inmunización están a solo 40 por ciento.
- Como parte del LPG plan, los sectores sociales que invierten en AP han sido reducidos en la última década, fueron introducidos tarifas de acceso a servicios básicos en hospitales y fueron retirados los subsidios a la agricultura

Los resultados del Proyecto de Young Lives son similares a los resultados obtenidos por el estudio de Bristol. Los niños pobres están sufriendo por privación de necesidades básicas, como agua potable, educación de calidad, electricidad, viviendas adecuadas, etc. Los niños de zonas rurales,

especialmente niñas, son vulnerables a sufrir privaciones (Young Lives, 2004; UNDP, 2004; UNICEF, 2005b; MCR, 2001). Estos resultados como los otros indicados anteriormente enumerados, señalan la necesidad de desarrollar estrategias antipobreza que aborden las privaciones sufridas por los niños.

### **Desde una perspectiva multidimensional**

Como se dijo anteriormente, existen distintas formas de abordar la medición de pobreza. En orden de comprender mejor el alcance de dichas mediciones, es necesario realizar una primera distinción entre los diferentes enfoques en “unidimensionales” o “multidimensionales”.

El enfoque monetario, el cual es analizado en detalle más adelante, es un enfoque unidimensional y es el más frecuentemente utilizado por las organizaciones internacionales dedicadas a cuestiones de desarrollo, como por ejemplo el Banco Mundial (Boltvinik, 1998) que utiliza el nivel de ingreso para identificar y medir la pobreza. El dinero, representado tanto por el nivel de ingreso o consumo de los individuos, sirve como el criterio o norma universal para estimar la pobreza. Es así como el nivel de ingreso es el único indicador usado por el enfoque monetario para abordar la pobreza.

Los enfoques multidimensionales, como aquellos enfocados en las necesidades básicas, las capacidades y los derechos humanos, usan un amplio conjunto de indicadores de pobreza para identificar y medir la pobreza. Este tipo de enfoque sostiene que la medida monetaria, mientras que es altamente relacionada con la privación y necesidades insatisfechas, no es posible efectivamente identificarla con los pobres o guiar las PRS. En cambio, los enfoques multidimensionales crean una lista de derechos, necesidades o capacidades que son usadas para probar si un individuo es pobre y qué tipo de estrategia se necesita para responder a la reducción de la pobreza. En cambio de pedir políticas que se concentren en aumentar el nivel de ingreso o consumo de los individuos, el objetivo de los enfoques multidimensionales es asegurar que las necesidades básicas y los derechos de los pobres sean reconocidos –como el acceso a los servicios públicos, infraestructura, vivienda y comida, entre otros–.

## *Enfoque de las Necesidades Básicas*

El enfoque de las necesidades básicas “insatisfechas” es una medida multidimensional que se refiere a la pobreza como la inhabilidad de satisfacer un conjunto de necesidades (materiales o no materiales) socialmente definidas que permite a los individuos participar activamente en la sociedad. Aquellos individuos que están impedidos de satisfacer dichas necesidades son considerados pobres.

Como las necesidades de los seres humanos cambian a lo largo de la vida, es necesario tomar en cuenta que las variables demográficas –tales como género, edad e incapacidades– impactan en las necesidades básicas de los individuos.

Existe un acuerdo general en que la lista de necesidades básicas debe estar socialmente definida y ser suficientemente flexible para ajustarse a países y culturas diferentes. La lista de necesidades básicas que generalmente se propone incluye necesidad de agua, alimento, lugar donde vivir, como también necesidades de servicios sociales como servicios sanitarios, salud, educación, seguridad y transporte.

Existen dos tipos de enfoques para medir la pobreza con el enfoque de necesidades básicas:

El *Enfoque Directo* intenta verificar la satisfacción práctica de las necesidades, comparando necesidad por necesidad con un umbral normativo. En esta situación, las necesidades básicas insatisfechas pueden ser observadas directamente.

El *Enfoque Indirecto* mide los recursos (no solo el ingreso, pero, en un sentido más general, derechos y bienes públicos) que un hogar maneja, y compara la magnitud y la composición de estos recursos con los recursos necesarios para alcanzar a cubrir sus necesidades básicas. En esencia, lo que este enfoque identifica es la potencialidad para satisfacer las necesidades humanas.

## *Enfoque de las Capacidades*

Al igual que el enfoque de las necesidades básicas, el enfoque de las capacidades es una metodología multidimensional, defendida por el economista Amartya Sen, que juzga las capacidades y libertades de un individuo

“para dirigir el tipo de vida que él o ella consideren valiosa” (Sen, 1999: p. 87). Reconoce las relaciones entre bajo ingreso y pobreza, pero ve la pobreza como la privación de las capacidades básicas, no como el bajo nivel de ingreso, y consecuentemente pone atención en un amplio conjunto de factores que influyen en las capacidades y la libertad de un individuo para vivir una vida decente; en donde las capacidades básicas son “la habilidad para satisfacer ciertas funciones importantes por encima de ciertos niveles mínimos adecuados” (Sen, 1999: p. 41).

Este enfoque reconoce que el impacto del ingreso sobre las capacidades es contingente y condicional; en otras palabras que personas, comunidades y países diferentes pueden necesitar niveles diferentes de recursos para alcanzar las mismas capacidades (Sen, 1999: pp. 87-88).

Sen no ofrece una lista de las capacidades básicas, pero se registran intentos por crearla. De acuerdo con Laderchi, Saith y Steward (2003), la lista de capacidades básicas más influyente fue creada por M. Nussbaum (2000). Dicha lista trata de alcanzar un consenso de qué significa ser un individuo y qué capacidades necesita un ser humano para vivir una vida decente e independiente. Estos son los indicadores que la lista de Nussbaum incluye (2000):

- Vida: longevidad
- Salud: Buena salud, adecuada nutrición y lugar para vivir
- Cuerpo integral: movimiento; poder de decisión en la reproducción
- Sentidos: imaginación y pensamiento, estimulado por la educación
- Emociones
- Razonamiento práctico: planeamiento de la vida
- Interacción social y sentido de pertenencia en contra de la discriminación
- Otras especies: respeto por otras especies de seres vivos
- Juego
- Control sobre el medio ambiente, política y materialmente

El argumento más notable en contra del enfoque de las capacidades es la dificultad de convertir un conjunto de capacidades básicas en un conjunto de indicadores factibles de ser medibles.

## *Enfoque de los Derechos Humanos*

El enfoque basado en los derechos humanos intenta integrar los conceptos y lenguaje de la perspectiva de los derechos humanos en el diálogo de la reducción de la pobreza. El enfoque sostiene que los objetivos y valores de las estrategias antipobreza deberían ser guiados por las leyes internacionales de derechos humanos (OHCHR, 2002). Debido a que las leyes internacionales de derechos humanos han sido universalmente reconocidas y están reforzadas por obligaciones legales, el enfoque basado en los derechos humanos provee un completo y normativamente explícito “marco para la formulación de políticas nacionales e internacional, incluyendo” programas antipobreza (OHCHR, 2002: p. 1).

Este enfoque plantea esencialmente la necesidad del empoderamiento de los pobres. El concepto de Derecho ofrece a los pobres el poder para reclamar a sus gobiernos políticas antipobreza que mejoren sus vidas. “La reducción de la pobreza entonces difiere de lo que se conoce como caridad, más que una obligación moral se convierte en una obligación legal” (OHCHR, 2002: p. 1). De esta forma, el enfoque basado en los derechos humanos incluye distintos factores: responsabilidad, los principios de no discriminación e igualdad y el principio de procesos participativos en la toma de decisiones. Estos elementos aseguran que las estrategias antipobreza sean más que una fachada, es decir, que no excluyan a los grupos marginados, sino que incluyan a los pobres en la formulación, puesta en práctica y supervisión de las estrategias de la reducción de la pobreza.

El enfoque basado en los derechos humanos se posiciona como un Enfoque Holístico de la reducción de la pobreza. Subraya que mientras la reducción de la pobreza puede ser vista como una solución a partir de derechos económicos, sociales y culturales, también aboga por asegurar que se cumplan los derechos civiles y políticos de los pobres. Asegurando estos últimos, los pobres tendrían más poder para demandar que sus gobiernos adopten estrategias antipobreza que los ayuden a vivir una vida decente e independiente.

En cuanto a la identificación de los pobres, como se mencionó anteriormente en tanto al enfoque de las capacidades, el enfoque basado en los derechos humanos sostiene que “una persona pobre es aquel que está privado de

las capacidades básicas –tales como la capacidad de estar libre del hambre, de vivir con buena salud, de saber leer y escribir, entre otras” (OHCHR, 2002: p. 6). Estas capacidades insatisfechas señalan derechos humanos insatisfechos –tales como el derecho a la comida, a la salud, a la educación y sucesivamente– los cuales los gobiernos tienen la responsabilidad legal de proveer. La lista de capacidades básicas puede diferir de un país a otro, pero basadas en la observación práctica, la OHCHR desarrolló un conjunto común de las capacidades que son básicas para la mayoría de los países:

- Ser adecuadamente alimentado
- Evitar muertes previsibles y prematuras
- Contar con un adecuado lugar para vivir
- Tener educación básica
- Ser capaz de aparecer en público sin sentir vergüenza
- Ser capaz de ganarse la vida
- Formar parte de la vida en comunidad

El enfoque basado en los derechos humanos reconoce que los gobiernos, especialmente en los países menos desarrollados (LDC), tienen limitados recursos para poner en marcha estrategias antipobreza en forma progresiva. Sin embargo, subraya que los gobiernos deben comprometerse a establecer estrategias de reducción de pobreza que explícitamente satisfaga en forma progresiva los derechos humanos que dan derecho a los pobres.

### *Enfoque Holístico*

Resulta necesario reconocer los vínculos que tienen las distintas políticas sociales dirigidas a los niños, los cuales han sido documentados por distintas organizaciones. Este reconocimiento debería estar reflejado en una sinergia de acciones en las diferentes dimensiones sociales que afectan a la infancia, tales como la vivienda, la salud y la educación. Por ejemplo, CHIP sugiere que es de suma importancia integrar explícitamente todas las dimensiones de la pobreza que afectan la niñez mediante un enfoque holístico, que permita aprovechar las “sinergias” y “complementariedades” de los elementos básicos que constituyen

las estrategias, políticas y programas para reducir la pobreza (intervenciones en educación, salud, alimentación, agua potable y servicios sanitarios) (CHIP, 2002).

El suministro de servicios sociales básicos universales de buena calidad para niños es uno de las acciones más directas y menos costosas que ayudan a reducir la pobreza infantil. Según Vandemoortele (2000), asegurarle a cada niño el acceso a un paquete de servicios sociales básicos de calidad es esencial para potencializar sus “capacidades” elementales para vivir una vida digna. En consecuencia, es necesario establecer un enfoque comprensivo que ponga su atención en todas aquellas dimensiones que son importantes para que un niño pueda crecer y vivir dignamente.

Aunque no existe un consenso acerca de las medidas adecuadas para combatir la pobreza infantil, Vandemoortele (2000, pg. 10) sugiere las siguientes áreas de posibles mejoras en las cuales los programas dirigidos a los niños deberían enfatizar su impacto:

- programas de cuidado y desarrollo de la temprana infancia;
- maestras, baños para niñas e eliminación de estereotipos de género en los materiales didácticos que ayuden a retener a las niñas en las escuelas;
- presupuestos adecuados para medicamentos básicos, piezas para bombas de agua, materiales y textos educativos;
- suministro de medicamentos genéricos;
- más confianza en las enfermeras y otros empleados de salud que en los médicos;
- eliminación de cuotas especiales en servicios básicos de educación y salud y minimizar cualquier otro tipo gasto (por ejemplo uniformes);
- promoción automática en la escuela primaria, manteniendo la calidad en la enseñanza;
- utilización de la lengua materna, especialmente en los primeros años de vida;
- aulas que permitan el acceso de niños de distintas edades (*multi-grade teaching*) en regiones con baja matrícula de alumnos; y
- programas acelerados de enseñanza para alumnos mayores.

Por otro lado, es importante que este enfoque holístico preste atención a cuestiones de género y a la necesidad de sistemas de monitoreo y evaluación continua.

## **Pobreza Infantil y Enfoque Monetario**

Debido a las complejidades que presenta medir la pobreza desde con un enfoque multidimensional, la mayoría de las agencias de desarrollo confían en el enfoque monetario (que utiliza la línea de pobreza). Sin embargo, el enfoque monetario es parcial y, en ciertos aspectos, contraproducente en la forma de medir pobreza:

- Ignora la naturaleza multidimensional de la pobreza
- Utiliza una línea de pobreza basada en el ingreso para identificar a los pobres, negando las diferencias características de los hogares
- Pasa por alto las diferentes necesidades de la gente. Por ejemplo, los discapacitados pueden necesitar más fondos para realizar las mismas tareas que una persona sin discapacidad
- Es indiferente a la importancia de los servicios y bienes públicos, como educación, servicios de salud, agua, servicios sanitarios, etc.
- Se concentra en estrategias antipobreza que aumentan el nivel del ingreso de los individuos, en vez de invertir en servicios públicos.

El modelo monetario tiene dos metodologías para medir la pobreza: pobreza absoluta y pobreza relativa (véase las definiciones de cada concepto en la Sección 1). La primera establece una línea de pobreza y cuenta aquella gente cuyo ingreso es menor a ella. La línea internacional de pobreza usada por muchas agencias de desarrollo (por ejemplo, el Banco Mundial y el FMI) es de US\$1 por día. En 1998, “el número de pobres según su ingreso en países en desarrollo fue estimada en 1,2 billones (...) Los niños representan al menos la mitad de esos pobres según ingreso” (Vandemoortele, 2000: p. 3).

## ¿Qué prioriza el Enfoque Monetario?

El enfoque identifica primero una canasta de bienes y servicios que es definida por ser el requerimiento mínimo que los individuos o los hogares necesitan para vivir una vida decente e independiente. El enfoque entonces otorga un precio a los diferentes componentes de la canasta de acuerdo con los que rigen en el mercado, “lo que requiere una identificación del mercado relevante y la atribución de valores monetarios para aquellos ítems que no son valorados en el mercado (como por ejemplo la producción de subsistencia y en principio, los bienes públicos)” (Laderchi, Saith, y Steward, 2003: p. 6). Por último, el enfoque monetario entonces fija una línea de pobreza por la cual los pobres son identificados. La línea de pobreza, en esencia, indica que cualquier persona con un nivel de ingreso o consumo por debajo de la identificada línea de pobreza está viviendo en la pobreza. Dicha línea de pobreza es el único indicador usado por el enfoque monetario para identificar y medir la pobreza. Los indicadores no monetarios –como la salud, la educación y los derechos ciudadanos– no son considerados por el enfoque monetario.

Existen dos argumentos que respaldan el uso del enfoque monetario en cuestiones de pobreza. Primero, está el argumento del derecho mínimo, que indica que existe un cierto ingreso mínimo que está considerado como esencial para que los individuos o los hogares tengan la libertad de gozar de una vida decente e independiente. Segundo, el uso de un indicador monetario se utiliza a menudo no por una utilidad monetaria para medir los recursos, sino porque se asume que puede apropiadamente tomar el lugar de otros aspectos relacionados con el bienestar y la pobreza” (Laderchi, Saith y Steward, 2003: p. 7).

El enfoque monetario más utilizado es el de la línea de pobreza internacional de 1 dólar al día. Fue establecido por las organizaciones financieras internacionales al analizar las líneas de pobreza de 33 países, las cuales fueron convertidas a dólares estadounidenses usando la tasa de cambio PPP correspondiente a cada divisa en aquel tiempo. En 1990 el Banco Mundial (BM) publicó un estudio que proporcionó las cuentas globales de la pobreza basadas en un dólar por día (1985 PPP). El estudio del BM fue esencial para establecer el dólar por día como la regla mínima internacional absoluta de vida debajo de la cual los individuos no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

En un estudio sobre pobreza realizado en Sudáfrica, Angus Deaton y Christina Paxson usaron una línea de pobreza que más o menos correspondía a la línea de pobreza internacional de US\$1 por día. Ellos estudiaron la composición de la gente que vive bajo la línea de pobreza y encontraron que los jóvenes adultos conforman la menor fracción de la gente que vive en condiciones de pobreza, “seguidos por los ancianos (quienes reciben un pago mensual en efectivo del gobierno)” (Deaton and Paxson, 1997: p. 14). En forma similar, Deaton y Paxson también estudiaron la pobreza en Ghana, Pakistán, Taiwán, Tailandia y Ucrania. El estudio aplicó una metodología similar a la usada en Sudáfrica, una línea de pobreza absoluta que era equivalente a US\$1 al día. Estos estudios consideran el tamaño y la estructura de familia entre estos países. Obtuvieron que los niños reciben un mayor porcentaje de los ingresos de los hogares pobres que los adultos y los ancianos (Deaton y Paxson, 1997: p. 14). Es importante aclarar que en su estudio, Deaton y Paxson suponen que los recursos de la casa son compartidos igualmente entre todos los miembros, lo cual asignaría más a los niños que lo que sucede en la actualidad. En realidad, esta suposición es difícil de defender. Por lo tanto, el estudio monetario de Deaton y Paxton está probablemente desestimando la cantidad de niños que viven en la pobreza.

Los estudios realizados en los Estados Unidos son partidarios de un enfoque monetario absoluto para medir pobreza. Definen la línea de pobreza como la cantidad de dinero necesaria “para comprar una cantidad definida de bienes y servicios” (UNICEF-IRC, 2005: p. 6). En los Estados Unidos “la actual medida oficial para medir pobreza, originalmente adoptada en los sesentas, consistía en un conjunto de cifras máximas por familias de diferente tamaño y composición para comparar los recursos de cada una y determinar su nivel de pobreza” (Iceland, *et al.*, 2001: p. 399). Usando esta metodología de línea de pobreza absoluta, 19,9 por ciento de los niños estadounidenses viven en la pobreza; las tasas de pobreza para adultos y ancianos es de 10,9 y 10,5 por ciento respectivamente. En 1997, “los niños constituían el 40 por ciento de la población pobre, cerca de un cuarto de la población total” (Iceland, *et al.*, 2001: p. 399). De acuerdo con estos resultados, los niños en los Estados Unidos representan desproporcionadamente una gran proporción de la gente viviendo en la pobreza.

A diferencia del enfoque de la línea de pobreza absoluta, las mediciones de pobreza relativa presentan líneas de pobreza que se ajustan de acuerdo al país. “Muchos otros miembros de los OECD, incluyendo aquellos de la Unión Europea, se han inclinado hacia las líneas relativas de la pobreza dibujadas en un porcentaje dado de ingresos medios nacionales” (UNICEF-IRC, 2005: p. 6). Por ejemplo, Jonathan Bradshaw de la Universidad de York, usa una línea de pobreza relativa para estudiar la pobreza infantil en el Reino Unido. Identifica a los niños viviendo en hogares con un ingreso menor al 50 por ciento del ingreso medio nacional (Bradshaw, 2002). El estudio de Bradshaw descubrió que en Inglaterra la proporción de niños viviendo en hogares pobres “aumentó más de tres veces entre 1979 y 1999/00” (Bradshaw, 2002: p. 131). En resumen, encontró que el nivel de pobreza infantil en Inglaterra es mayor que la de los Estados Unidos. En forma similar, notó que en un estudio de pobreza infantil en 25 países, en su mayoría ricos, los niños representan el mayor porcentaje de gente viviendo en la pobreza.

El informe del 2005 sobre Pobreza Infantil en Países Ricos del Centro de Investigación Innocenti de UNICEF también usa una línea de pobreza relativa para identificar y medir la pobreza infantil. “La principal medición de pobreza infantil (...) es una línea de pobreza que marque el 50 por ciento del actual ingreso medio para los países en cuestión” (UNICEF-IRC, 2005: p. 11). El informe sostiene que usando una línea relativa de pobreza, las tasas de pobreza infantil podrían bajar sólo si los niños de familias pobres se beneficiaran más de los avances del progreso económico que aquellos de hogares más acaudalados.

La tabla 1 muestra los resultados del informe producido por Innocenti. Indica que hasta en países del OECD como el Reino Unido, Italia, EE.UU. y México, un significativo porcentaje de niños viven en situaciones de pobreza. Además, fuera de los 14 países con datos, sólo cinco países experimentan una caída en el número de niños viviendo en situaciones de pobreza. La pobreza infantil en los otros países en realidad ha empeorado.

TABLA 1  
**Porcentaje de los niños que viven por debajo del 50 por ciento  
del ingreso medio nacional**

Países	50%	% cambio en pobreza infantil durante los años noventas
Finlandia	2,8	0,8
Noruega	3,4	-3,2
Suecia	4,2	-0,2
Bélgica	7,7	0,2
Hungría	8,8	13,5
Luxemburgo	9,1	0,1
Holanda	9,8	0,3
Alemania	10,2	1,2
Austria	10,2	-
Polonia	12,7	4,7
Canadá	14,9	-1,3
Reino Unido	15,4	-10,8
Italia	16,6	4,1
EE. UU.	21,9	-7,3
México	27,7	8,4

**Fuente:** UNICEF-IRC, 2005: pp. 11 y 13

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó recientemente la pobreza infantil relativa para 17 países de la región y la comparó con la pobreza relativa de los países ricos, utilizando una metodología similar a la usada por el Centro de Investigación Innocenti con los de la OECD (UNICEF, 2005d). El trabajo, si bien reconoce la importancia de adoptar una aproximación multidimensional en la medición de la pobreza y en particular en el caso de la infancia, opta por utilizar exclusivamente la tradicional medición de pobreza por ingreso. Las conclusiones del trabajo se podrían sintetizar de la siguiente forma:

- que la pobreza infantil es un serio problema para la Región. La pobreza infantil relativa en estos países, sin excepción es más elevada que cualquiera de los países de la OECD
- que el indicador de pobreza relativa refleja exclusión social y la falta de ciudadanía de vastos sectores de la población infantil

El estudio también estima el porcentaje de población infantil que vive en hogares que están por debajo de la línea de indigencia (ingreso/consumo necesario para cubrir la canasta mínima o básica de alimentos). En 12 de los 17 casos analizados, más del 20% de la población menor de 18 años vive en ‘hogares indigentes’. Asimismo, el estudio encuentra que la pobreza infantil relativa creció durante los noventas en 13 de los 17 países analizados.



## SECCIÓN 4

### **POLÍTICAS PARA REDUCIR LA POBREZA INFANTIL**

---

Esta sección explora cómo diferentes políticas nacionales e internacionales tratan de combatir la pobreza infantil. Primero, esta sección presenta la conexión entre los Documentos sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) y la pobreza infantil. Segundo, también sugiere cómo diferentes actores en la sociedad –gobierno, entidades de financiamiento, activistas, organizaciones de la sociedad civil y actores particulares de todos los estratos, incluyendo los pobres y por supuesto los niños– necesitan ser parte del diseño de las estrategias de reducción de pobreza, a fin de que las necesidades de los pobres sean debidamente satisfechas.

En esta sección, las intervenciones para reducir la pobreza infantil son analizadas desde un punto de vista multidimensional. Esto significa que los aspectos de las privaciones que sufren los niños –tales como agua, salud, vivienda, servicios sanitarios y educación– son evaluados integralmente y no en forma separada. Las estrategias presentadas a continuación subrayan la importancia de un esfuerzo universal y participativo para ayudar a desarrollar un enfoque nacional de lucha contra la pobreza infantil.

## PRSP y Pobreza Infantil

Los Documentos sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) son una iniciativa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para incorporar la voz de los países menos desarrollados en la construcción de las estrategias para reducir la pobreza. Los PRSP tienen la intención de llegar a ser el producto de un diálogo nacional sobre pobreza, que incorpore la voz del Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, los sectores privado y público. Se podría decir que el objetivo de los PRSP es crear una especie de guía nacional para identificar a los sectores más carenciados, sus necesidades y establecer una estrategia para cubrir esas necesidades.

El proceso que envuelve a los PRSP ofrece considerable atención a los niños pobres en los países no desarrollados. Sin embargo, esta intención no siempre está reflejada cuando las estrategias y los programas para reducir la pobreza son puestos en práctica porque ellos no priorizan específicamente a los niños ni tampoco mejoran las oportunidades de su futuro. “Los niños figuran más en los análisis sobre pobreza que en las políticas de acción” (Marcus y Wilkinson, 2002: p. 38).

Para revertir la inadecuada manera en que los PRSP abordan la cuestión de la pobreza infantil, es necesario que los modelos de los PRSP sean guiados por los siguientes principios principales:

- *Enfoque Multidimensional:* Los PRSP deberían reconocer la naturaleza multidimensional de la pobreza, incluyendo todas las políticas relevantes y proveyendo una estructura coherente para ellas. La construcción de PRSP que tengan en cuenta a los derechos humanos podrían agrupar diferentes actores sociales para promover un debate más amplio y empoderamiento de los más pobres, en vez de simplemente dirigir esfuerzos de desarrollo a la gente pobre (UNICEF, 2004; CHIP, 2003; GDI 2002).
- *Fijar destinatarios específicos:* Los niños y la gente joven requieren políticas específicas que reconozcan sus necesidades y derechos para vivir, ser protegidos, desarrollarse y participar –sin discriminación–.

Los niños y la gente joven deberían ser ubicados con perfiles demográficos y de pobreza que encuadren los PRSP y provean apoyo a los grupos vulnerables en particular (Save the Children, 2003; UNDP, 2003).

- *La voz de los niños*: Es fundamental conocer cómo los niños y la gente joven perciben su realidad y esto debe ser reflejado a través de todo el proceso de los PRSPs porque ellos son portadores de derechos y no simplemente el objeto de mediciones sociales (Heidel, 2004).
- *Participación activa*: Resulta básico promover una amplia participación de los sectores carenciados, de las organizaciones de la sociedad civil, de las instituciones de gobierno a escala nacional y municipal, así como también del sector privado en todas las instancias operativas para diseñar, implementar y monitorear el proceso de PRSP (GDI, 2002).
- *Orientado hacia la cooperación y dirigido por los mismos países*: Los PRSP deberían ser diseñados por los mismos países en desarrollo en coordinación con las agencias internacionales. La estrategia de reducción de la pobreza, en vez de ser diseñada por la agencia, debería ser llevada a cabo en un esfuerzo conjunto, no solo con las instituciones de financiamiento, sino, también, con los diversos grupos sociales del país. Los países en desarrollo deberían ser los propietarios de los PRSP, priorizando de alguna manera el camino para que la implementación sea factible, tanto en términos fiscales como institucionales, y construir una capacidad nacional para manejar el proceso de desarrollo (GDI, 2002).
- *Tiempos de políticas y alcance*: Para combatir la pobreza infantil, los PRSP necesitan políticas que aborden la situación en el corto y largo plazo (CHIP, 2003; UNDP 2003).

Mientras que existe una considerable diversidad entre los PRSP, con respecto a la pobreza infantil, hay un gran número de puntos en común en el tipo de análisis empleado, la clase de estrategias a las cuales se les da prioridad y las áreas y cuestiones de políticas que reciben menos atención (CHIP, 2002). La orientación de políticas común a todas las estrategias tiende a enfatizar el crecimiento, los servicios sociales y el mejoramiento de la gobernabilidad. La

fe en el poder del crecimiento solo, o casi solo, para reducir pobreza es fuerte. En algunos países esto no es ni siquiera moderado cuando los antecedentes, que se refieren a los PRSP, demuestran que la pobreza ha aumentado o no ha disminuido durante periodos de fuerte crecimiento económico. “Esto es preocupante porque los grupos más pobres no suelen beneficiarse ni siquiera cuando los grupos relativamente pobres lo hacen y porque la creciente inequidad puede tener numerosas consecuencias desestabilizantes. Sobre la base de casos, la mayoría de las estrategias de reducción de pobreza aparecen poco distributivas” (CHIP, 2002: p. 45).

Heidel (2004: p.17) indica que “casi dos tercios de todos los documentos de estrategias de reducción de la pobreza no contribuyen a la implementación de los derechos de los niños simplemente porque ellos ignoran las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de los niños y jóvenes”. Basados sólo en este hecho, de ninguna manera la asistencia de todas las agencias de financiamiento debería ser llevada a cabo fuera el proceso de PRSP. En cambio, trabajar para mejorar la calidad del proceso de los PRSP es una tarea de desarrollo esencial y urgente que contribuirá a lograr una reducción de la pobreza más sostenible y un fortalecimiento de los derechos del niño. Solo entonces, como sostiene Heidel, podrán ser anunciados como el marco de cooperación de desarrollo.

También resulta necesario conocer las áreas de política que son importantes para abordar la pobreza de la niñez y las transmisiones intergeneracionales. Actuando en pos de tal conocimiento, sin embargo, resulta más difícil. El camino en el cual las políticas convencionales suelen ser llevadas a cabo para atrincherar la pobreza de la niñez es virtualmente ignorada. Por ejemplo, la importancia de mantener fondos para la educación, la mejora de servicios de cuidado de niños y el otorgamiento de apoyo financiero durante periodos de austeridad económica no ha sido consistentemente reconocida. Los servicios básicos continúan sin financiamiento, inclusive conociéndose la importancia de los niveles adecuados. Además de fracasar en poner en primer lugar las intervenciones cuyo impacto está comprobado, las políticas específicas para niños han sido generalmente marginalizadas. Ellas son usualmente igualadas con aspectos marginales de política social, en vez de ser vistas como un elemento esencial para combatir la pobreza crónica (UNDP, 2004).

“Para muchos PRSP, el incremento del gasto del sector social es un rasgo distintivo y está principalmente dirigido a la salud, la educación y los sectores de agua y servicios sanitarios. Sin embargo, es importante notar que las políticas fiscales rígidas y los programas de condenación de deudas enmarcan muchas de los PRSP, como son usualmente desarrolladas en conformidad con los requerimientos condicionales de préstamo. Mientras que el control de políticas fiscales es prudente con respecto a los propósitos de obtención de recursos y sostenibilidad, restringe la medida de la expansión de los servicios sociales” (UNDP, 2003: p. 6).

Las reformas en el manejo de los gastos públicos son importantes como complementos efectivos de los PRSP, dado que ellas aseguran que las opciones de gasto y obtención de ganancias que hace un gobierno sean posibles y sostenibles. Indirectamente, un informe del UNDP sugiere que el manejo de los gastos públicos y las reformas de buena gobernabilidad benefician a los niños dado que ellas aseguran que los recursos sean dirigidos a las políticas e intervenciones de alta prioridad. “Estas políticas e intervenciones apoyan la reducción de pobreza infantil, ofreciendo tanto prioridad en opciones de políticas sociales y económicas como en las instituciones que son apropiadas para implementar las intervenciones tentativas en forma eficiente y efectiva, dirigiendo recursos a los grupos de niños pobres y marginados” (UNDP, 2003: p. 7 y 26).

Estudiando la forma en que los I-PRSP y los PRSP tratan las cuestiones de protección social en países donde Save the Children (Reino Unido) trabaja, Marcus y Wilkinsonit (2002) indican que hay una considerable variación en la proporción en que la pobreza infantil es considerada una cuestión importante y la forma en que es concebida. Por ejemplo, “la estrategia de Albania es la única que establece un vínculo específico entre tendencias económicas o sociales amplias y el bienestar de los niños. Muchos otros proponen a los niños tanto como miembros de los ‘grupos vulnerables’, por ejemplo, huérfanos o chicos de la calle, y sus situaciones no es explícitamente conectada con políticas o tendencias más amplias. Ninguna de estas estrategias habla de trabajo infantil (...) Las políticas para combatir a la pobreza de la niñez están basadas en apoyar el ingreso de la familia y el acceso a servicios de educación y salud, con, en algunos lugares, provisión para huérfanos u otros

‘especialmente chicos vulnerables’. En la mayoría de los casos, hay insuficientes detalles para analizar la posible eficiencia de dichas políticas. No obstante, parece claro que algunos países están priorizando la reducción de la pobreza de la niñez, aun con sus contribuciones importantes para reducir tanto la actual como la pobreza futura (Marcus y Wilkinson, 2002: p. 48).

Otro ejemplo de cómo los PRSP tratan la pobreza infantil es el repaso de PRSPs en Sudáfrica comisionado por Save the Children Suecia. Ese trabajo subraya la relación entre la pobreza infantil y los derechos de los niños, y el rol de la participación de la sociedad civil en la formulación e implementación nacional de PRSP. El estudio recomienda que, junto con el crecimiento económico, los PRSP deberían promover el desarrollo de cuidados de salud, educación y otros servicios sociales. El estudio también destaca la importancia de la buena gobernabilidad, la protección social y la necesidad de considerar especialmente las cuestiones de género, el medio-ambiente y el sida.

Por ejemplo, los PRSP no promueven la incorporación de las cuestiones de género en sus análisis, cosa que debería modificarse para alcanzar un cambio sustantivo. Un análisis de 15 I-PRSP y 3 PRSP realizado por la División de Género del Banco Mundial en 2001, señala que menos de la mitad aborda cuestiones de género en su diagnóstico de pobreza. Menos aún integran el análisis de género en sus estrategias, asignación de recursos y secciones de monitoreo y evaluación. Las cuestiones de género fueron siempre mejor integradas a los programas de salud, nutrición, reproducción y, hasta cierto punto, en educación (Kabeer, 2003).

En síntesis, los repastos de los PRSP indican que el proceso de PRSP necesita esforzarse por destacar cuestiones específicas de la pobreza infantil. Las guías propuestas por organizaciones como UNICEF, CHIP, Save the Children, GDI y UNDP podrían ayudar a que los PRSP reduzcan la pobreza infantil, ayuden a incorporar las necesidades de los niños pobres y diseñar estrategias de reducción de pobreza que ayuden a aliviar las privaciones de niños que viven en la pobreza.

## Estrategias para reducir la Pobreza infantil

Existen muchas iniciativas y estrategias de políticas a disposición de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil para ayudar a reducir la pobreza infantil. Estas pueden ir desde transferencias de dinero en efectivo (*cash transfers*) aplicable a niños y familias en forma individual a inversiones públicas en servicios sociales que benefician a comunidades enteras. Debajo se presenta un resumen de algunas de las iniciativas y estrategias de políticas disponibles para abordar la pobreza infantil. Estas iniciativas y estrategias de políticas particulares fueron seleccionadas porque la investigación encontró que ellas fueron adoptadas por diferentes actores, tanto por gobiernos como por organizaciones de la sociedad civil.

### 1) *Transferencias de dinero en efectivo*

Los pagos de asistencia social que se hacen efectivos a mediante transferencias de dinero a familias de bajo ingresos con niños es una de las variadas estrategias para aliviar la pobreza infantil. Barrientos y DeJong (2004) exploran si las transferencias de dinero en efectivo realizan una contribución significativa para erradicar la pobreza infantil. En su estudio, comparan diferentes tipos de programas de transferencias de dinero en efectivo y encontraron que (CHIP, 2004):

- Los programas condicionados para un público especial tienen una eficiencia vertical (hay fugas insignificantes para los grupos que no son pobres), pero no son tan exitosos en eficiencia de reducción de pobreza horizontal (por ejemplo, no alcanzan a llegar a todos los pobres)
- Los complementos para las familias son menos eficientes verticalmente pero alcanzan una eficacia casi perfecta horizontalmente.

Barrientos y DeJong encontraron también que, en resumidas cuentas, las familias que se benefician de los programas de transferencias de dinero en efectivo son libres de usar las transferencias para cubrir algunas de otras necesidades básicas (Barrientos y DeJong, 2004).

Algunos de los países menos desarrollados están examinando formas para incrementar las transferencias de dinero en efectivo y para dirigirlos de una forma más eficiente a las familias más pobres con niños. “Tajikistan, por ejemplo, está planeando revisar su Programa de Compensaciones de Dinero en Efectivo para dirigirlo al 20 por ciento más pobre de las familias con niños entre 6 y 15 años. [Similarmente,] algunos países de África mencionan medidas financieras para apoyar orfanatos” (CHIP, 2002: p. 39). Estas políticas reconocen la importancia de que las familias con niños cuenten con dinero.

Además, de acuerdo con el informe de UNICEF-IRC “Monitor Social 2004”, las transferencias de dinero en efectivo han desempeñado un importante rol en complementar los ingresos de las familias en muchos países de Europa del Este. Por ejemplo, “entre los países del CEE/CIS, Hungría provee a todas las familias con niños con una de las más generosas ayudas, sin tener en cuenta el ingreso. En Kazakhstan, como en 2003, se paga un beneficio al nacimiento para todos los recién nacidos por un período de 15 meses. En Rumania, hubo un marcado incremento en los niveles de complemento familiar a finales de los noventas, aunque, estos solo contaban para un pequeño componente del ingreso de las familias. En contraste, los complementos de la familia que eran previamente adquiribles sobre una base universal en los mismos países son ahora *means-tested*. Este es el caso en Polonia y en Serbia y Montenegro” (2004: p. 11).

En Brasil, alrededor del 68 por ciento de los hogares reciben algún tipo de transferencias de dinero en efectivo desde el Gobierno, el cual cuenta sobre un promedio de 30 por ciento de sus ingresos. Sin embargo, la situación de la distribución de esos beneficios de seguridad social es desigual porque están altamente concentrados sobre los hogares más adinerados. Aunque hay programas eficaces, como por ejemplo el programa de asistencia Bolsa Escola que se dirige a la población más vulnerable, contando con 42.000 niños registrados en el programa. “El presupuesto destinado a estos programas es todavía una minúscula parte del total del gasto social”, según Siqueira, Nogueira, y O’Donoghue (2003; p. 11).

Bolsa Escola es un extenso programa nacional de transferencias de dinero en efectivo para familias pobres con niños de 6 a 15 años que los condiciona a asistir a la escuela. Iniciado en 2001, creció como un exitoso programa local y un pequeño programa nacional, el *Guaranteed Minimum Income Program* (PRGM) el cual ha sido ejecutado desde 1998. Bolsa Escola otorga

R\$15 (6 dólares) por mes por niño hasta un máximo de tres niños por familia. El dinero es transferido desde el Tesoro nacional a una cuenta otorgada a nombre de la madre. A la madre también se le da una tarjeta electrónica con la cual puede extraer el dinero en cualquier sucursal de la Caixa Econômica Federal o en miles de otros cajeros automáticos. De acuerdo con Morley, el Gobierno Federal usa un mapa nacional de pobreza y un censo de educación para determinar el número de potenciales beneficiarios en cada municipalidad. Una comunidad local elige las familias beneficiarias. En 2001, R\$1.7 billones (680 millones de dólares) fueron entregados a este programa para cubrir 10,7 millones de niños desde 5,8 millones de familias. Para diciembre de 2001, 8,2 millones de niños estaban inscritos” (Morley, 2003: p. 22).

En términos de inscripción escolar, una evaluación conjunta de 1997 realizada por UNICEF y el *Institute for Applied Economic Research* demostró que la tasa de abandono escolar en Brasil disminuyó de 10 a 0,4 por ciento mientras que la inscripción en educación superior se incrementó. Al mismo tiempo, hubo una disminución en la tasa de empleo de niños de 10 a 14 años de un 31,2 por ciento, reflejado por una disminución del 36 por ciento del número de niños de la calle en Brasilia (Pólis, 2002).

Similar al programa brasileño, el programa PROGRESA-Oportunidades fue creado en México para reducir la pobreza mediante políticas específicas de comida, nutrición y cuidado de la salud. Desde 1997 el programa ha reducido el número de adolescentes que trabaja de un 12 a un 20 por ciento, reduciendo el incidente de enfermedades entre 0-5 por 12 por ciento y las tasas de desnutrición.

Belik y Grossi (2003) indican que PROGRESA-Oportunidades es una segunda generación de programas para reducir la pobreza implementados en México porque ha cambiado la forma en que los fondos públicos son incorporados en el planeamiento e implementación de las políticas de protección social (Belik y Grossi, 2003, p. 12).

- transfiere recursos directamente al público beneficiario;
- la transferencia es hecha directamente a la madre del hogar;
- la transferencia es condicional sobre acciones de beneficio, concernientes a educación (manteniendo a los niños en la escuela), cuidados de salud (cuidado básico para la familia completa) y nutrición (clases en la comunidad, asistencia de salud pública).

Parker y Scott (2001) señalan que “de acuerdo a las autoridades del Banco Mundial, los programas tradicionales para combatir la pobreza no fueron efectivos en México debido a la corrupción del sistema público en la transferencia de fondos, lo que resultaba en una pérdida de recursos y exceso de control del público beneficiario”.

Repasando algunos programas de pobreza infantil en México, Sudáfrica y Chile, Barrientos y DeJong sugieren que (CHIP, 2004):

- los países en desarrollo deben considerar programas de transferencia de dinero con programas integrales de erradicación de la pobreza infantil
- debido a la atención dada al rol esencial de los hogares en asegurar que los programas de transferencias aborden la pobreza infantil. Una implicación de esto es que los hogares pobres deberían ser tomados menos como clientes y más como agentes principales de cambio.

Otros ejemplos exitosos de programas de protección de ingreso (CHIP, 2004, p. 2):

- En Hungría, a mediados de los noventas, sin complementos familiares, la pobreza infantil habría sido 85 por ciento más alta, mientras en Polonia habría sido un tercio más alta.
- Sin el sistema de protección social de Kyrgyzstan, 24 por ciento más personas habría estado viviendo en extrema pobreza. Como la pobreza está concentrada entre las familias con niños, muchos de ellos hubieran sido niños.
- En Nicaragua, la Red de Protección Social logró atemperar que el consumo de comida disminuya en las familias pobres durante un *shock* de precios de café que seriamente debilitó el medio de vida de las familias más pobres. También incrementó la inscripción en la escuela en un 22 por ciento y la asistencia en un 30 por ciento.
- En Bangladesh, los niños que participan en el programa Comida por Educación (ahora reorientado a proveer Dinero por Educación) arrojan una tasa de inscripción de 20 a 30 por ciento más alta y permanencia en la escuela entre seis meses y dos años más larga de los niños.

## 2) Eliminación de tarifas de acceso a servicios básicos

Con frecuencia, se descarta la cobertura universal por considerarla “irrealista”, dado que es muy costoso implementarla para los países de bajos ingresos. Las tarifas de acceso a servicios básicos (*user fees*) han sido introducidas en muchos países en desarrollo, pero su uso continúa siendo controversial. Ellos son justificados desde el campo del pragmatismo, debido a apremios presupuestarios, dado que se afirma que las tarifas de acceso a servicios básicos son la “única” solución para expandir la cobertura y mejorar la calidad de los servicios sociales. Desde este punto de vista, el rechazo a las tarifas de acceso a servicios básicos representaría que grandes segmentos de la población quedarían sin acceso a los servicios básicos en un futuro próximo.

Los defensores de las tarifas de acceso a servicios básicos sostienen que la política de proporcionar servicios sociales gratuitos ha fallado en términos de eficiencia, dejando sin cubrir a los beneficiarios de manera efectiva e igualitaria. Sin embargo, fuertes críticas han sido lanzadas contra la política del financiamiento de tarifas de acceso a servicios básicos. En la actualidad, el impacto negativo de la utilización de *user fees* está bien documentado. La experiencia positiva registrada en Malawi, por ejemplo, demuestra que las tarifas adicionales pueden representar un obstáculo para que las familias accedan a los servicios públicos. Al haber eliminado la matrícula escolar y el costo del uniforme en 1994, la inscripción en el ciclo primario aumentó alrededor del 50 por ciento inmediatamente –de 1,9 millones a 2,9 millones de alumnos (Gobierno de Malawi y Unicef, 1998). Es necesario agregar que las niñas fueron las beneficiarias principales de esta reforma. Desde entonces, Malawi ha podido mantener un alto nivel de inscripción cada año.

Otra desventaja en la aplicación de tarifas de acceso a servicios básicos es que su impacto en la calidad de servicios es generalmente limitado. El dinero recibido raramente es invertido en intervenciones para mejorar la calidad del servicio. En cambio, el dinero es aplicado como sustituto del financiamiento oficial. Para ser efectivo y sostenible, el gasto del usuario debería conducir a mejoras inmediatas y mensurables en el acceso y/o la calidad de servicios. Sin embargo, esta ha sido la excepción en vez de la regla.

A raíz de la mayor atención que hoy en día se presta a los derechos sociales y económicos, se ha reabierto la discusión sobre las tarifas de acceso a servicios básicos. En este sentido, es importante realizar una revisión de las discusiones teóricas y de la evidencia empírica con respecto al pago de tarifas por parte del usuario para recibir servicios sociales básicos (Reddy y Vandemoortele, 1996). A continuación presentamos algunas conclusiones sobre estas cuestiones:

- las tarifas de acceso a servicios básicos no garantizan un servicio más eficiente y efectivo porque los servicios sociales básicos son bienes públicos que tienen fuertes sinergias y *externalidades* positivas;
- los servicios sociales básicos están sujetos a interacciones de los funcionarios y a información asimétrica de modo que el precio no conduce automáticamente a una demanda óptima;
- las tarifas de acceso a servicios básicos recaudan una suma de dinero muy reducida, comparada con los presupuestos asignados a los servicios sociales básicos;
- las tarifas de acceso a servicios básicos llevan a una reducción de la utilización de los servicios, particularmente entre los sectores más empobrecidos;
- la protección de los pobres es difícil porque los esquemas de exención se realizan raramente bien y son costosos de administrar; y
- las tarifas de acceso a servicios básicos tienden a profundizar inequidades de género, variaciones estacionales y disparidades regionales.

En ciertos casos, una nueva opción en el reparto de gastos con los beneficiarios y las comunidades necesitará ser contemplada en corto plazo, debido a serios apremios presupuestarios. En dichos casos, se deberá prestar atención a los principios contenidos en el Consenso de *Addis Ababa*, que ofrece un modelo concreto para preparar un sistema de buenas prácticas de política social (Vandemoortele, 1999).

En resumen, una amplia cobertura no se debería descartar con base en temas presupuestarios. En el campo de los servicios sociales básicos, las coberturas mínimas representan un ahorro que se entiende como *penny-wise but pound-foolish* (un centavo sabio a cambio de un millón absurdo).

El problema con los *user fees* es que la gente más pobre y vulnerable no puede pagarlos y no tienen acceso a los servicios básicos. Como se dijo anteriormente, en muchos países, donde las tarifas de acceso a servicios básicos fueron removidas o donde se han implementado excepciones o sistemas de no aplicación, los servicios públicos fueron más accesibles para los pobres.

Toronto tiene una alta proporción de niños que viven en familias de bajos ingresos. Pero, a diferencia de sus vecinos, cerca de 45.000 niños están inscritos en sistemas de guardería a lo largo de la ciudad; de estos, más de la mitad son subsidiados. De los 24.216 subsidios presupuestados, 77 por ciento son usados por familias de padres solteros. “El promedio del costo de cuidado de niños es de \$7.188, mucho más de lo que una familia promedio puede afrontar, inclusive los \$1.400 de *user fees* promedio que ellos deben pagar (\$5.36 por día) representa una presión importante sobre aquellos que viven con recursos limitados. Claramente, el subsidio de cuidado de niños juega un rol fundamental para mantener el empleo y la seguridad de un ingreso para los padres” (Toronto, 2005).

### 3) *Iniciativas de presupuesto para niños*

Como es sabido, los presupuestos nacionales son parte de las estrategias financieras de un gobierno. Según Gore y Minujin (2003), priorizar los derechos de los niños en el gasto público requiere de voluntad política y un compromiso financiero progresivo del gobierno, pero de ninguna manera la confección de un presupuesto separado para ellos. En general, existen diversas razones para realizar iniciativas presupuestarias para niños; estas son varias de ellas: “analizar e influenciar el proceso presupuestario para resguardar los derechos de los niños; influenciar el contenido social de la política económica y fiscal; potencializar la movilización social, el consenso, la inclusión y la participación; y monitoreo de los gastos y la gobernabilidad pública” (Gore y Minujin, 2003: p. 4).

Diferentes iniciativas demuestran cómo las iniciativas de presupuestos pueden ser implementadas en contextos diferentes:

- Dado el recorte de recursos que enfrentaron muchos países en los noventas, “el principio 20/20 reconoció que los recursos adicionales que fueran necesarios para los niños pudieran ser obtenidos de la reestructuración de los gastos existentes en vez de representar nuevos recursos. Los fondos adicionales para asegurar los servicios básicos para todos – cuidado primario de la salud, educación primaria, salud reproductiva y planeación familiar y la provisión de agua potable y servicios sanitarios – podían ser obtenidos si cada país asignaba 20 por ciento de su gasto público nacional a esos [servicios] básicos y cada país que ofrecía financiamiento, en forma paralela, asignaba 20 por ciento de su presupuesto de ayuda a las mismas prioridades” (Jolly, 2005: p. 3).
- Los PRSP pueden jugar un importante rol integrando políticas sociales y económicas si tienen representación en el presupuesto. En forma similar, las iniciativas presupuestarias pueden jugar un importante rol haciendo que los PRSP otorguen visibilidad para integrar los intereses de género y de los niños. La ausencia de principios de derechos humanos y un presupuesto débil pueden resultar en la ineficacia de las estrategias antipobreza (Gore y Minujin, 2003).

Las cuestiones de presupuesto son críticas para abordar la pobreza infantil. La asignación de recursos a los programas de pobreza infantil podría aumentar el compromiso de los gobiernos para reducir la pobreza infantil.

UNICEF resume los factores de éxito en las estrategias de presupuesto, presentando las iniciativas de Brasil, Ecuador, Sudáfrica e India (Gore and Minujin, 2003: p.18):

1. *La habilidad en el análisis de los presupuestos es básica:*

El conocimiento técnico para analizar los presupuestos es esencial para promover la negociación, participar y apoyar en la toma de decisiones sobre cuestiones de gastos públicos. Esto implica el desarrollo de herramientas analíticas que son construidas dependiendo del contexto del país. Sin la correspondiente profundización de la capacidad técnica de los actores del Estado, el análisis del presupuesto queda sólo como ejercicio académico.

2. *El empoderamiento comienza con la calidad de información:*  
En diferentes países, es común encontrar que los presupuestos son complejos, poco claros y difíciles de acceder. El análisis técnico necesita ser presentado en forma clara, estratégica y transparente a una amplia e interesada audiencia (por ejemplo, educadores, medios, funcionarios, etc).
3. *La transparencia y la participación son interdependientes:*  
Una efectiva participación requiere no solo del acceso a la información y la capacidad de analizarla, sino, también de oportunidades para establecer desafíos y responder en consecuencia.
4. *La realización de los derechos de los niños requiere repensar los procesos institucionales y la confección de políticas:*  
Los presupuestos necesitan ser situados en un contexto más amplio que dé cuenta de cómo las políticas son confeccionadas e implementadas. La pregunta de integración de políticas sociales en políticas macroeconómicas, en cambio de referirse a ella como un aditivo a los objetivos macroeconómicos, es un área de estudio que tiene el potencial de cambiar las bases de las decisiones de políticas para que los resultados sean más equitativos. Las cuestiones socioeconómicas y políticas en política fiscal, descentralización, reforma legislativa e institucional, etc., son todas pertinentes a la realización de los derechos de los niños.
5. *Un advocacy efectivo requiere entendimiento de políticas de presupuesto:*  
Esto implica tratar no solo con los mecanismos de presupuesto, sino entender los intereses y las alianzas estratégicas de desarrollo con los actores del Estado, los medios, las universidades, etc.

Jamaica es un ejemplo de un país que priorizó el gasto social. A pesar de sufrir negativos golpes macroeconómicos e inestabilidad durante los ochentas y los noventas, logró mantener el nivel de gasto en los servicios sociales básicos como una porción del gasto público. Esto ayudó a alcanzar la cobertura universal para niños de 6 a 12 años hacia finales de los ochentas, 97 por ciento de la cobertura entre aquellos de 12 y 14 años en 1999, y “la mortalidad infantil se mantuvo constante en 24 por 1.000” (ICC, 2000: p. 14).

#### 4) Políticas Macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas y fiscales tienen un gran impacto en la pobreza infantil. Las políticas vinculadas con la globalización –libre mercado, privatización, aumento de las cargas de la deuda– tienen consecuencias directas en la vida de los niños y sus familias. “La evidente vinculación de las políticas de la economía global y el bienestar de los niños sigue siendo escasa. Esto se debe principalmente a los diferentes niveles de causalidad en la pobreza infantil y la falta de integración de escalas de tiempos entre los niveles de cambio macro y local” (Borden *et al.*, 2003: p. 17).

La reducción de la pobreza infantil requiere de intervenciones directas tanto de organizaciones internacionales como de gobiernos nacionales. “Los gobiernos deben ser responsables de crear las políticas y ser garantes de sus sociedades con respecto a los resultados. Esto debe dejar absolutamente claro que no es el rol del FMI ni del Banco Mundial prescribir políticas a los gobiernos sobre cuestiones tales como liberalización del comercio, liberalización del sector financiero, reformas del mercado de trabajo, privatizaciones, reforma del sector agricultor y cambios para los cuidados de la salud y educación. La meta de completa propiedad de los PRSP por parte de los gobiernos necesita convertirse una realidad” (WDM, 2002: p. 5).

Los PRSP, como se mencionó más arriba, proveen una oportunidad para los países menos desarrollados de definir los objetivos y políticas macroeconómicas que toman en cuenta la pobreza doméstica. Los PRSP necesitan tener en cuenta que “las reformas macroeconómicas designadas por las Instituciones de Bretton Woods (BWIs) [exigen] políticas de presupuesto no

inflacionarias y control monetario”, los cuales reducen los servicios sociales y no estarían en concordancia con lo que es mejor para reducir la pobreza en un país (Schneider, 2003). Por ejemplo, cortes en educación, servicios de salud y otros servicios sociales podrían impactar en los niños de una manera que propagarían los ciclos de pobreza

Para diseñar estrategias macroeconómicas de una forma que ellas contribuyan a fortalecer los derechos humanos en general y los derechos de los niños en particular, Heidel exige un Análisis de Impacto Social y de Pobreza (PSIA, según sus siglas en inglés), los cuales investigan los impactos de la liberalización, desregulación y privatización, disponiendo la apertura de potenciales beneficios y adjudicando más importancia a los sectores críticos (Heidel, 2004). “Los PSIA deben ser seleccionados de acuerdo al conocimiento de la sociedad civil y configurados según las experiencias de los grupos marginados y socialmente excluidos. Dado que los niños y los jóvenes forman en gran parte estos grupos, sus experiencias deben dar forma a los PSIA y particularmente deben ser colocados sobre por sobre la conexión entre la pobreza y al acceso a los derechos de los [niños]. Los PSIA deben incluir una sección especial sobre los impactos de las estrategias macroeconómicas y medidas económicas sobre los derechos de los niños. Sólo sobre la base de un PSIA coherente es posible extraer los criterios para desarrollar un ‘Crecimiento Pro-Pobres’ (Heidel, 2004: p. 50).

##### *5) Enfatizando Políticas sobre Niños*

Algunas organizaciones y gobiernos suelen defender programas con beneficiarios muy específicos en pos de obtener resultados, presupuesto y flexibilidad más eficientes; sin embargo, aquellos PRSP que pretenden asegurar servicios sociales básicos deberían garantizar un acceso universal. Vandemoortele indica que las ventajas relativas de las políticas específicas dependen de los tipos de bienes y servicios. Los méritos de realizar una selección muy estricta de beneficiarios fertiliza subsidios o esquemas de microcrédito, por ejemplo, son muy diferentes de aquellos de *targeted vouchers* para educación primaria (Vandemoortele, 2000).

La acción de fijar destinatarios muy específicos tiene importantes costos que no son visibles, cinco de los cuales merecen ser destacados (Vandemoortele, 2000; pp. 11-12):

- costos de destinar los programas a quien no lo necesita, debido a la dificultad de identificar los pobres y/o grupos vulnerables;
- costos de no llegar a los más pobres;
- costos administrativos de identificación de destinatarios, los cuales son al menos dos veces más altos que aquellos de programas que no cuentan con esa especificación;
- costos adicionales: fijar destinatarios frecuentemente requiere beneficiarios para documentar su elegibilidad, la cual incluye gastos tales como boleto de micro y otros costos. Ellos pueden fácilmente excluir a los más pobres –quienes ya detentan el estigma social asociado con los recursos y están menos informados acerca de programas especiales–;
- costos de sostenibilidad: una vez que los no pobres dejan de tener un lugar en programas que requiere un destinatario específico, el compromiso político de mantener su alcance y calidad está en riesgo. La voz de los pobres es usualmente muy débil para mantener un respaldo fuerte.

Acerca de los servicios sociales básicos, la perspectiva de los derechos humanos dicta que el principio de la universalidad tiene prioridad sobre el de selectividad. La universalidad en el acceso “creará un amortiguador de impacto en tiempos de crisis, el cual ayuda a sustentar el proceso de la globalización, haciéndolo más inclusivo. Los servicios sociales básicos son la clave para provocar un círculo virtuoso de desarrollo socioeconómico. El acceso a esos servicios prepara y empodera a los pobres a adoptar el cambio y hacer que la globalización funcione para todos, asimismo mejorando la equidad de los resultados de los mercados. La noción de participación es central para el enfoque que vincula los derechos humanos con el desarrollo: los pobres se convierten en sujetos comprometidos con el desarrollo o permanecen siendo objetos pasivos; ellos son partícipes estratégicos en vez de audiencia. El acceso universal a los servicios sociales básicos construyen las bases sólidas para una participación significativa” (Vandemoortele, 2000: p. 23).

Por ejemplo, Cuba ha posicionado la salud infantil y la educación como una prioridad. Desde 1960, el Gobierno ha brindado alimentación complementaria a mujeres embarazadas y a niños pequeños. “Los doctores son requeridos para trabajar en servicios rurales de salud para que los servicios de salud básica estén disponibles para todos. La tasa de mortalidad infantil de niños menores a cinco años ha caído de 54 por 1000 en 1960 a 8 en 1998. La educación temprana en el cuidado de la niñez, el crecimiento y el desarrollo (ECCSGD, según sus siglas en inglés) cubre el 99 por ciento de la población de entre 0 y 6 años, y la asistencia a la escuela primaria es también de 99 por ciento.” (ICC, 2000: p. 13)

#### *6) Promoción y Movilización*

Un grupo de organizaciones de la sociedad civil ha revelado que existe escasez de consultas y pocas oportunidades para examinar estrategias de reducción de pobreza alternativas. El análisis de cuatro PRSP y doce documentos interinos, realizados por el WDM (2002) enfatizan el grado de influencia que el FMI ha continuado ejerciendo sobre las políticas macroeconómicas de los países en vías de desarrollo. Esto sucede al mismo tiempo que “el Banco Mundial y otros defensores de las políticas de ajuste (estructural) han incrementado su conocimiento de que muchas de esas medidas (...) han generado pérdidas entre los más pobres. En efecto, se corresponde la relación entre los programas de ajuste (estructural) y crecimiento de pobreza y desigualdad”. (SAPRI 2002: p. 185).

Muchas organizaciones de la sociedad civil están escalando su promoción y apoyo al desarrollo alternativo y a estrategias antipobreza nuevas. Ellas rechazan las políticas condicionantes del FMI y del Banco Mundial porque aseguran que no hay nada intrínseco en las políticas impuestas para incentivar el mercado y reducir la pobreza y la desigualdad (SAPRI 2002). Por ejemplo, Save the Children alega que es crítico que los grupos defensores de los niños en el ámbito internacional, regional y local se conviertan en defensores más fuertes y participantes de los procesos de PRSP, así como también que aseguren que las estrategias antipobreza alternativas que prevalecen los derechos de los chicos sean priorizadas y apropiadamente financiadas en los procesos de planeamiento de desarrollo.

El informe de PRSP sudafricano (Save the Children, 2003) presenta un número de recomendaciones para las organizaciones que realizan promoción y apoyo de los derechos de los niños:

- construir capacidades locales en conocimientos sobre economía y desarrollo para alcanzar toma de conciencia y participación, particularmente en la participación infantil, en los procesos de PRSP;
- realizar investigación y análisis sobre la implementación, monitoreo y revisión de procesos de PRSP;
- aumentar los esfuerzos de promoción y apoyo de sus impactos, referentes a la importancia de los procesos de PRSP para reducir la pobreza infantil y aumentar los derechos de los niños en la región;
- la cooperación bilateral y multilateral debe contribuir al empoderamiento de los niños y jóvenes, a fin de que adquieran un reposicionamiento y que sean ellos mismos quienes participen en el proceso de PRSP.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

---

Más de mil millones de niños y niñas padecen severas privaciones y más de 600 millones sufren de privación absoluta (Gordon, *et al.*, 2003). Esto indica que una gran cantidad de niños está creciendo sin los recursos y los servicios para convertirse en adultos saludables, productivos y libres que sean capaces de realizar su total potencial en la vida.

La pobreza infantil es una violación de los derechos de los niños y también suele llevar a la pobreza en etapas de la adultez. A fin de cumplir con los derechos de los niños y vencer la pobreza, las estrategias de reducción de la pobreza no pueden ignorar las necesidades especiales de los niños y las niñas.

Los puntos siguientes son algunos de los pasos que pueden ser tomados en cuenta para asegurar que la pobreza infantil sea tomada en consideración en las estrategias de reducción de la pobreza:

- Reconocer la pobreza infantil como un fenómeno que requiere una intervención directa y específica. Las soluciones indirectas han fallado para asegurar las necesidades especiales de los niños.
- Incrementar los esfuerzos por medir la pobreza infantil en forma directa. El estudio de Bristol y el proyecto de Young Lives, presentados en

este documento, necesitan ser replicados y expandidos, a fin de obtener una mejor idea de las necesidades de los niños que viven en situaciones de pobreza. Además, dichos estudios tomados en el nivel nacional y regional pueden servir como valiosas contribuciones para el diseño de estrategias locales de reducción de la pobreza. Ellas pueden señalar las áreas en que los niños tienen más necesidades.

- Promover y reforzar el desarrollo de políticas antipobreza que vinculen los derechos humanos con las cuestiones de pobreza. El enfoque de derechos humanos es una poderosa estrategia para subrayar la obligación legal y la naturaleza multidimensional de la pobreza. Un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos subraya la importancia de una estrategia holística (comprensiva, multidimensional y a largo plazo) y participativa para combatir la pobreza.
- Adoptar un enfoque participativo en el diseño de estrategias de reducción de la pobreza. Los niños y las niñas son y deberían estar representados como actores principales. Especialmente aquellos que viven en condiciones de pobreza son los más indicados para proveer directivas a estas necesidades. Por esta razón, es esencial dar una voz a los niños y las niñas.
- Responder a la relación entre pobreza infantil, conflictos, cuestiones de salud y desastres naturales. El sida está teniendo un impacto desastroso en los niños de todo el mundo. La pandemia está causando que millones de niños sean privados de las necesidades básicas. De la misma forma, los niños en situaciones de conflicto y desastres son vulnerables al sufrimiento y a la privación. Considerando estas vulnerabilidades, debería asegurarse que las necesidades de los niños no sean desatendidas en casos de emergencia.
- Reducir los niveles de inequidad y las disparidades en el acceso y calidad de los servicios es fundamental para la reducción de la pobreza infantil y la formación de sociedades incluyentes. Se debe asegurar el acceso universal a los servicios y bienes básicos, especialmente para las niñas.
- Impulsar las políticas macroeconómicas y fiscales que mejoren la situación de las niñas y de los niños. Como se mencionó a lo largo del

documento, las políticas macroeconómicas, tales como las de ajuste estructural, pueden tener efectos negativos en los más pequeños. Se necesitan políticas que mantengan el pleno empleo en los adultos con salarios básicos altos y estables y mayor seguridad laboral.

- Promover y asegurar que los gobiernos y las entidades de financiamiento adopten la reducción de la pobreza infantil como una estrategia explícita de gobierno. Los países necesitan reconocer a la pobreza infantil como un problema central y adoptar políticas específicas para abordarla. Para ello es necesario mejorar la coordinación de los programas antipobreza. Dicha coordinación puede ayudar a unir sinergias e incrementar la efectividad de los proyectos. Por ejemplo, evitar los “silos” sectoriales y la duplicación mediante sistemas de seguimiento de las familias, así como coordinar las intervenciones en salud, vivienda, educación, etc. Esto permitiría reducir costos administrativos y al proveer un conjunto amplio de servicios facilitaría la creación de sociedades inclusivas.

Estas son solo unas pocas recomendaciones de política para frenar la pandemia de la pobreza infantil. El primer paso para tratar con la pobreza infantil es reconocer que esta representa una violación de los derechos de los niños. La pobreza infantil es un problema que afecta a millones de niños y en el futuro a millones de adultos. Semejante aceptación ayudaría a los gobiernos y a la comunidad internacional a adoptar políticas que contribuyan a crear un mundo en el cual las promesas y los compromisos hechos con los niños que fueron ratificados en la CIDN sean hechos efectivos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Barrientos, A.; DeJong, J. (2004), “Child Poverty and Cash Transfers”, *CHIP Report N.º 4*, Londres.
- Belik; Grossi (2003), *Brazil’s Zero Hunger Program in the Context of Social Policy*, documento preparado para la 25<sup>th</sup> Conferencia Internacional de Economistas Agricultores en Durban, Sudáfrica, Agosto, 2003.
- Boltvinik, J. (1998), “Poverty Measurement Methods —an Overview”, en *SEPED Series on Poverty Reduction*, UNDP, Nueva York.
- Born, A.; Jensen, P. H. (2002), “A Second Order Reflection on the Concept of Inclusion and Exclusion”, en Andersen y Jensen, *Changing Labor Markets, Welfare Policies and Citizenship*, Bristol Policy Press, Londres.
- Bradbury; Jenkins; Micklewright (2005), “Child poverty dynamics in seven nations”, en *Social Policy Research Centre (SPRC) Discussion Paper N.º 108*, Sydney
- Bradshaw, Jonathan (2002), “Child Poverty and Child Outcomes”, en *Children & Society*, volume 16 (2002), pp. 131-140.
- Braveman, Tarimo, and Creese (1996), *Equity in health and health care: a WHO Initiative*, World Health Organization, Ginebra.
- Burchardt, J.; Le Grand, J.; Piachaud, D. (2002), *Understanding Social Exclusion*, London School of Economics, Londres.
- Boyden; Eyber; Feeny; Scott (2003), “Voices of Children: Experiences and Perceptions from Belarus, Bolivia, India, Kenya and Sierra Leone”, en *Children and Poverty Series, Part II*, Christian Children’s Fund, Richmond.
- Castel, R. (1995), *Les metamorphoses de la question social. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris.

- CEPAL/UNICEF (2002), *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, México, D. F., Septiembre
- Child Poverty Action Group (2003), *Our Children: The Priority for Policy*, Children Poverty Action Group, 2<sup>nd</sup> edition, Auckland.
- CHIP (2004), “Children and poverty –some questions answered”, en *CHIP Briefing 1: Children and Poverty*, Londres.
- CIDA (2004a): *Child Protection*, Canada International Development Agency, Quebec.
- CIDA (2004b): *The challenges facing children*, Canada International Development Agency, Quebec
- Cleveland, G.; Krashinsky, M. (1998), *The benefits and costs of good childcare: The economic rationale for public investment in young children*, University of Toronto, Toronto.
- CPAG-NZ (2003), *Our Children: The Priority for Policy*, Child Poverty Action Group Inc., Auckland.
- CPRC (2004): *The Chronic Poverty Report 2004-05*, Chronic Poverty Research Centre (CPRC), Manchester.
- Cornia, J.; Jolly R.; Stewart, F. (1987), *Adjustment with a Human Face*, Clarendon, Oxford.
- Cornia, J.; Panizza, R. (2000), *The Mortality Crisis of in Transitional Economies*, Oxford University Press, Londres.
- Deaton, A.; Paxton, C. (1997), *Poverty among children and the elderly in developing countries*, Princeton.
- Feeny, T.; Boyden, J. (2003), “Children and Poverty: a review of contemporary literature and thought on children and poverty”, en *Children and Poverty Series, Part I*, Christian Children’s Fund, Richmond.
- Gacitúa, E.; Sojo, C.; Davis, S. (ed.) (2000) *Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, FLACSO Costa Rica
- GMC (2004), *Governments putting children first*, The Global Movement for Children, Londres.
- Gobierno de Malawi y UNICEF (1998), *Free primary education: the Malawi experience 1994-98*, Ministerio de Educación, Deportes y Cultura en colaboración con UNICEF, Lilongwe.
- González de la Rocha; Grinspun (2001), “Private adjustment: Household, crisis and work” en *Choices for the Poor*, UNDP, Nueva York.

- Gordon; Nandy; Pantazis; Pemberton; Townsend (2003), *Child Poverty in the Developing World*, The Policy Press, Bristol.
- Gore, R.; Minujin, A. (2003), *Background Note: Budget Initiatives for Children*, UNICEF, Nueva York.
- Harper, C. (2004): “Escaping Poverty Cycles”, en *In Focus*, un boletín online de UNDP - International Poverty Centre (IPC), Marzo 2004, Nueva York.
- Hartnett, T.; Heneveld, W. (1993), *Statistical Indicators of Female Participation in Education in Sub-Saharan Africa*, Technical Department, Africa Region, World Bank, Washington D. C.
- Heidel, K. (2004), *Poverty Reduction Strategy Papers: blind to the rights of the (working) child? The (I-)PRSPs’ perception of child labour: A problem outline and annotated collection of source material*, Kinder-nothilfe and Werkstatt Ökonomie, Heidelberg.
- ICC (2000), *Investing in Children in Latin America and the Caribbean*, documento presentado en el Taller Técnico 5<sup>th</sup> Reunión Ministerial sobre Niños y Política Social en las Américas, Kingston, Jamaica, Oct. 9-13, 2000.
- Iceland, J.; Short, K.; Garner, T.; Johnson, D. (2001), “Are Children Worse Off?: Evaluating Well-Being Using a New (and Improved) Measure of Poverty”, en *The Journal of Human Resources*, vol. 36, N.º 2, Primavera 2001, pp. 398-412.
- Jolly; Cornia (1984), *The impact of the World Recession on Children*, Pergamon Press, Oxford.
- Jolly, R. (2005), “UNICEF, economists and economic policy”, presentado en *el UNICEF State of the World’ Children 2005 Panel Discussion*, Nueva York, 17 de Febrero, 2005.
- Kabeer, N. (2003), *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals*, Commonwealth Secretariat and International Development Research Centre, Londres.
- Laderchi, C.; Saith, R.; Steward, F. (2003), “Does it matter that we don’t agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches”, en *Working Paper Number 107*, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- Lynch, R. (2004), *Exceptional returns: Economic, fiscal, and social benefits of investment in early childhood development*, Economic Policy Institute, Washington D. C.

- Lister, R. (2004), *Poverty*, Polity Press, Londres.
- Marcus, R.; Wilkinson, J. (2002), “Whose Poverty Matters? Vulnerability, Social Protection and PRSPs”, en *CHIP Working Paper No. 1*, Londres.
- Mehrotra S.; Jolly R. (1997), *Development with a Human Face*, Clarendon: Oxford.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Vulnerabilidad y Exclusion en America Latina”, en Bustelo y Minujin, *Todos Entren -Propuesta para sociedades incluyentes*, Editorial Santillana y Unicef, Buenos Aires.
- Minujin, A.; Delamonica, E. (2003a), “Equality Matters for a World fit for Children: Lessons from the 1990s”, en *UNICEF Staff Working Paper*, Division of Policy and Planning Series, Nueva York.
- Minujin; Delamonica (2003b), “Mind the Gap! Child Mortality Differentials”, en *Journal of Human Development*, volume 4, number 3, Nueva York.
- Minujin; Delamonica; Gulaid (2005), “Monitoring Immunization Performance”, en *WHO Bulletin*, volume 83, number 5, Nueva York.
- Minujin, A. (2005), “Constructing a definition and measurements of children living in poverty”, en *GPS contribution to IRC meeting on Child Poverty in CEE/CIS*, 24 de enero, 2005, Florencia, Italia.
- Morley, S. (2003), *Reducing Poverty in Brazil: Lessons Learned and Challenges for the Future*, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- MRC (2001), “Young lives and Poverty”, en *News October 2001 Vol. 32, N.º 5*, Medical Research Council (MRC) of South Africa, Tygerberg.
- Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development: A study in Human Capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- NCCP (2002), *Early Childhood Poverty: A Statistical Profile (2002)*, National Center for Children in Poverty (NCCP), Nueva York.
- OHCHR (2002), *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Oxfam (2003), *Oxfam calls for war on poverty and illiteracy*, website Internacional de Oxfam.
- Pólis-Research, Formation and Social Policies Consultancy Institute (2002), *Bolsa-Escola: A public policy on Minimum Income and Education*, Brasil.

- Reddy, S.; Vandemoortele, J. (1996), "User Financing of Basic Social Services: A review of theoretical arguments and empirical evidence", en *Evaluation Policy and Planning*, Working Paper N.º 6, UNICEF, Nueva York.
- Sadoulet, E.; Janvry, A. (1996), *Growth, Inequality, And Poverty In Latin America: A Causal Analysis, 1970-94*, Agricultural Experiment Station, Giannini Foundation of Agricultural Economics, California.
- SAPRI (2002), *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty - A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI) y los Citizens' Assessment of Structural Adjustment (CASA)
- Sauma, P. (2005) *Construir Futuro, Invertir en la Infancia*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), San José de Costa Rica.
- Save the Children (2004), *Child Survival*, Westport.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Children First in PRSP*, Westport.
- Schneider, A. (2003), "What are the major bottlenecks influencing the improvement of macroeconomic management in order to achieve debt sustainability?", en *InWEnt – Capacity Building International*.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Random House, Nueva York.
- Siqueira; Nogueira; O'Donoghue (2003), *Simulating Brazil Tax-Benefit System Using Brahms, the Brazilian Household Microsimulation Model*, documento preparado para la Anais do XXXI Proceedings of the 31<sup>st</sup> Brazilian Economics Meeting / ANPEC - Brazilian Association of Graduate Programs in Economics, Belo Horizonte.
- Streak, J. (2000), *Child Poverty and the Budget in South Africa*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town.
- Toronto (2005), *Child Care Service Plan*, The City of Toronto, Canadá.
- UNDP (2004), "Dollar a day, how much does it say?" en *In Focus*, boletín electrónico de UNDP - International Poverty Centre (IPC), Septiembre 2004, Nueva York.
- UNICEF (2000): *Poverty Reduction Begins with Children*, UNICEF, New York.
- \_\_\_\_\_ (2004), "PRSPs & Children: Child Poverty, Disparity and Budgets", en *CD PRSPs Resource Package*, Nueva York.

- \_\_\_\_\_ (2005a), “Defining Child Poverty”, en el website de UNICEF, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2005b), *The State of the World of the Children 2005 - Childhood under Threat*, UNICEF, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2005c), *MTSP HR Section F*, UNICEF, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2005d), “Pobreza Infantil en América Latina,” en *Desafíos*, UNICEF-ECLAC, Número 1, Septiembre 2005, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2006), *The State of the World of the Children 2006 – Excluded and Invisible*, UNICEF, Nueva York.
- UNICEF-IRC (2005), *Child Poverty in Rich Countries 2005*, UNICEF, Innocenti Research Centre, Florencia.
- Vandemoortele, J. (1999), “Annex: Addis Ababa Consensus on principles of cost sharing in education and health”, en *Access to basic social services - Human rights that make excellent economic sense*, UNICEF, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Absorbing Social Shocks, Protecting Children and Reducing Poverty*, UNICEF, Nueva York.
- WDM (2002), *Submission to the Treasury Select Committee Inquiry - The UK and the IMF: Responding to the Challenges of Globalization*, World Development Movement (WDM), Londres.
- White, S. (2002), *Being, becoming and relationship: conceptual challenges of a child rights approach in development*, University of Bath & CHIP, Londres.
- Comisión de las Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados (2004), *Global Survey on Education in Emergencies*, Comisión de las Mujeres para las Mujeres y Niños Refugiados, Nueva York.
- Wratten, (1995), “Conceptualizing urban poverty”, en *Environment and Urbanization*, Vol. 7, N.º 1, Abril, 1995.
- Young Lives (2004), *India: Development trends and the questions they raise for the Young Lives project*, Department of International Development, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Oxford.
- Xiberras Martine (1996), *Les theories de l'exclusion*, Armand Colin, Paris.



## OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

128. Cunill Grau, Nuria. *Responsabilización por el Control Social*. Enero 2003.
129. Cocco, Madeline. *La identidad en tiempos de globalización Comunidades imaginadas, representaciones colectivas y comunicación*. Marzo 2003.
130. Daniel Zovatto G. *Dinero y política en América Latina. Una visión comparada*. Mayo 2004.
131. Minor Mora Salas, Juan Pablo Pérez Sáinz, Fernando Cortés. *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas nuevos debates*. julio 2004.
132. Roxana Hidalgo. *Historias de las mujeres en el espacio público en Costa Rica ante el cambio del siglo XIX al XX*. Setiembre 2004.
133. Jorge R. Sanabria León. *Autonomía y prospección en adolescentes víctimas de explotación sexual*. Octubre 2004.
134. María de los Ángeles Pozas, Minor Mora Salas, Juan Pablo Pérez Sáinz. *La Sociología Económica: una lectura desde América Latina*. Diciembre 2004.
135. Mauricio Menjívar Ochoa, Ricardo Antonio Argueta, Edgar Solano Muñoz. *Historia y memoria: perspectivas teóricas y metodológicas*. Febrero 2005.
136. Priscilla Carballo Villagra, Onésimo G. Rodríguez Aguilar, Mario Castañeda, Mario Zúñiga Núñez. *Culturas Juveniles Teoría, historia y casos*. Abril 2005.
137. Carlos Barba. *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Junio 2005.
138. Ludwig Guendel, Manuel Barahona, Eduardo Bustelo. *Derechos Humanos, niñez y adolescencia*. Setiembre 2005.
139. Leonardo Garnier. *El espacio de la política en la gestión pública*. Noviembre 2005.
140. Alberto Minujin, Enrique Delamónica, Alejandra Davidzik. *Pobreza infantil conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Febrero 2006.

---

MAYOR INFORMACIÓN SOBRE NUESTRAS PUBLICACIONES

<http://www.flacso.or.cr>

Distribución de Publicaciones: libros@flacso.or.cr





Impreso en los talleres litográficos de  
LARA SEGURA & ASOC.  
(506) 256-1664  
Costa Rica.