



La pobreza infantil en América Latina



UNICEF/TACRO/Archivo fotos, 2005



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

¡Bienvenidos!

Con entusiasmo iniciamos la publicación del boletín Desafíos, convencidos de la necesidad de disponer de una ventana abierta a un público amplio y diverso con quien compartir nuestras reflexiones y conocimientos sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio para la población infantil y adolescente en América Latina y el Caribe. En él informamos cómo se van plasmando en la región los derechos de los niños, niñas y adolescentes; destacamos las dinámicas relacionadas con la pobreza infantil y la reducción de las disparidades sociales, y abordamos otros temas que atañen directamente a este segmento de la población, tales como educación, salud, nutrición y desnutrición, familia y protección social.

Desafíos, boletín cuatrimestral elaborado por la CEPAL y UNICEF, se propone entregar información a los países sobre la implementación de políticas desde una perspectiva no solo económica, sino también respecto de la calidad de vida de la población y en especial de la niñez y la adolescencia.

Su difusión en formatos virtual e impreso, en español e inglés, abordará un tema central a partir de un artículo analítico y dará a conocer experiencias y estrategias que tengan un efecto positivo sobre las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia. Asimismo, recogerá la voz de actores de la sociedad civil y de los propios niños y niñas, al tiempo que informará sobre iniciativas en curso.

El presente número está dedicado a la pobreza infantil en la región, fenómeno cuya complejidad requiere de un abordaje multidimensional. En esta ocasión, el artículo central aporta una mirada relativa de la pobreza, según la distribución del ingreso, para encararla en el futuro desde otros ángulos que contribuyan también a crear conciencia respecto de la pobreza infantil y la vulneración de los derechos de la niñez y la adolescencia.

COMITÉ EDITOR

02 editorial

¡Bienvenidos!



©Anthony Asael - www.photo-art.be

10 puntos de vista

¿Qué haría usted para contribuir a reducir la pobreza infantil?



©Anthony Asael - www.photo-art.be

11 aprendiendo de la experiencia

Los programas de transferencias condicionadas

03 agenda

agenda

El semestre en la región

la voz de los niños, niñas y adolescentes

El programa Puente: antes y después



UNICEF Belize/César Villar

04

análisis e investigaciones

La pobreza infantil en América Latina

12

¿sabía usted...?

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNICEF TACRO)

Comité editor:
CEPAL: Martín Hopenhayn + Sonia Montaña + Jorge Rodríguez
UNICEF: Susana Sottoli + Egidio Crotti + Carlos Mazuera

Coordinación general:
María Rebeca Yáñez

Diseño y diagramación:
Paulo Saavedra + Rodrigo Saavedra

Colaboradores:
Francisca Palma + Juan Fernando Núñez

Boletín Desafíos
Número 1 / Septiembre 2005
ISSN versión impresa 1816-7527
ISSN versión electrónica 1816-7535

Publicación de las Naciones Unidas
© Naciones Unidas, Septiembre 2005.
Todos los derechos reservados.

Contacto: desafios@cepal.org, desafios@unicef.org

El semestre en la región

>> Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe

El 10 de junio se presentó este estudio acerca de las posibilidades de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en los países de la región, a cinco años de la Declaración del Milenio. En su elaboración participaron numerosos organismos del sistema de las Naciones Unidas, coordinados por la CEPAL. Más información, ver www.cepal.org



©Anthony Asael - www.photo-art.be

>> Expertos analizan políticas orientadas a las familias

El 28 y 29 de junio, en Santiago de Chile, se realizó la reunión internacional de expertos titulada "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales", organizada por la CEPAL con el auspicio del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Más información, ver www.cepal.org/dds/



©Anthony Asael - www.photo-art.be

>> Consultas regionales sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes

En el marco del Estudio mundial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, se efectuó en Buenos Aires, del 30 de mayo al 1º de junio, la Consulta regional para América Latina sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes, organizada por UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la OMS. Su objetivo fue asegurar que el estudio refleje la realidad de la región. Anteriormente, se había realizado en Puerto España, del 9 al 11 de marzo, la Consulta Regional del Caribe, con el apoyo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Gobierno de Trinidad y Tabago. Más información, ver www.unicef.org/spanish/infobycountry/trinidad_tobago_25534.html

>> e-consulta ciudadana sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes

Del 16 de mayo al 9 de junio, en la Red de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe, se desarrolló esta e-consulta cuyas ideas serán transmitidas al Secretario General de las Naciones Unidas, desde la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Más información, ver www.risalc.org

>> Concurso "Experiencias en innovación social, ciclo 2005-2006"

El 1º de julio se inició el ciclo 2005-2006 del concurso titulado "Experiencias en innovación social", iniciativa de la CEPAL con el apoyo de la Fundación WK Kellogg orientada a identificar y reconocer proyectos innovadores en distintas áreas sociales en América Latina y el Caribe. Más información, ver www.cepal.org o innovacion.social@cepal.org

>> Eventos sobre infancia, pobreza y desarrollo

Para analizar la repercusión en la pobreza infantil de las principales tendencias y cambios globales, UNICEF, junto con la New School University, realizó en Nueva York, del 25 al 27 de abril de 2005, la conferencia titulada "Infancia y pobreza: contexto global, soluciones locales". Anteriormente, el 17 de febrero del año actual se había efectuado, en la sede de UNICEF en Nueva York, el panel sobre "Infancia, pobreza y desarrollo", donde renombrados economistas discutieron cómo desarrollar políticas que aborden los efectos de la pobreza en la niñez. Más información, ver www.unicef.org/policyanalysis/index_26247.html

El Programa Puentes: antes y después

Esta iniciativa se articula con el programa Chile Solidario, en apoyo de los más pobres del país mediante la red de protección del Estado.



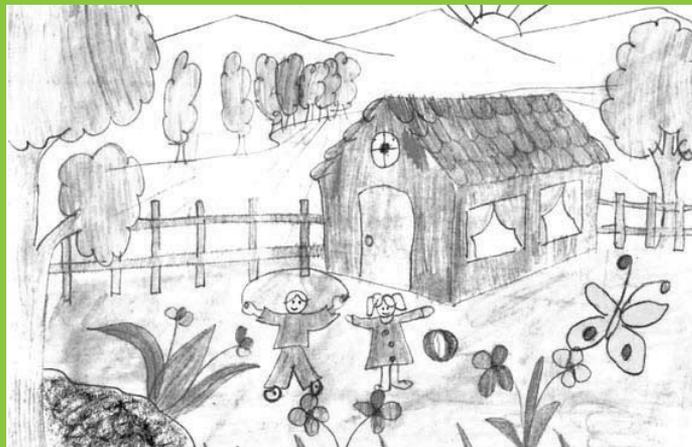
Marco Carrasco para Programa Puentes

>> A partir del Programa Puentes, los niños y niñas perciben que son ciudadanos en la medida que han tenido acceso a un apoyo personalizado, así como a bienes y servicios:

"Un día llegó una señorita para decirle que era beneficiada con el Programa Puentes. Muy contenta, mi mamá esperaba todos los martes a esta señorita que se llama Mabel, ella nos cambió nuestra forma de vida, nos ayuda a solucionar los problemas o nos dice dónde dirigimos, al menos se nos abrieron las puertas que nunca habíamos golpeado, recibimos más ayuda por parte de la JUNAEB 1/. Mi mamá y mi papá ahora están felices porque trabajan en un proyecto del FOSIS 2/ que consiste en la plantación de paltos, y nos ayudará muchísimo; papá y mamá trabajan hasta en la noche, nosotros estamos muy agradecidos con la ayuda que nos han dado. Agrandamos la casa, eliminamos las moscas, nos acercamos a la junta de vecinos, equipamos nuestras camas, inscribimos a mi hermano en el jardín infantil, acudimos a la municipalidad y tenemos un bono de apoyo". D., 12 años.

>> En sus relatos, los niños y niñas dan cuenta del escaso acceso a redes sociales y de la importancia de las instituciones del Estado:

"Antes de construir el Programa Puentes, mi familia era muy desabandonada, pero desde que entramos en este programa hemos aprendido mucho, como ser, los beneficios que una familia debiera tener y que muchas veces uno no sabe dónde ir, dónde reclamar los derechos, por eso antes de construir el puente mi familia éramos personas que no sabíamos sacar o reclamar cosas que una familia humilde no sabe dónde reclamar". H., 10 años.



Marco Carrasco para Programa Puentes

1.- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
2.- Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

www.programapuentes.cl



UNICEF Belize/César Villar

La pobreza infantil en América Latina

Aporte de la División de Desarrollo Social de la CEPAL

"El índice de pobreza relativa se refiere al porcentaje de niños y niñas que viven en hogares con ingresos por debajo del 50% del ingreso mediano nacional".

I. ¿Cómo abordar la pobreza de niños y niñas?

En América Latina la pobreza tiene rostro infantil. Niños, niñas y adolescentes presentan índices alarmantes de pobreza, muy superiores a aquellos que padecen otros grupos de edad. Esta pobreza es tanto más grave por cuanto condena a su reproducción entre generaciones, y restringe dramáticamente las posibilidades de desarrollar capacidades y plasmar oportunidades a lo largo de toda la vida.

Ante todo, la pobreza representa una violación de los derechos de la niñez a la supervivencia y el desarrollo, que quedan reducidos a letra muerta. Pero además, la pobreza infantil entraña un costo tremendo para la sociedad en términos de capital humano e integración social. Por ello, abordar el tema de la pobreza infantil constituye una prioridad crítica si aspiramos a combatir la pobreza general en el presente y futuro. En otras palabras, para romper el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza hay que comenzar con los niños y niñas.

Existen diferentes aproximaciones a la conceptualización y medición de la pobreza (véase el recuadro 1), y UNICEF recomienda contar con un enfoque multidimensional que aporte una mirada integral a la pobreza infantil, lo que a su vez permite políticas integrales y más eficaces.

Las mediciones convencionales, según una línea de pobreza absoluta establecida, proporcionan valores agregados que permiten analizar cómo evoluciona la pobreza en el tiempo. Sin embargo, nos dicen menos de los distintos matices y modos en que esta se vive. Y tampoco especifican si una alta incidencia de pobreza responde simplemente a que los ingresos medios de la sociedad son muy bajos, o a que tales ingresos están particularmente mal distribuidos, y por tanto los pobres, sobre todo, lo son injustamente, dado que no

pueden disfrutar del nivel de vida o de oportunidades que la sociedad, de acuerdo con su nivel de desarrollo, debiera garantizarles.

A fin de relacionar las estimaciones de pobreza con la estructura distributiva de la sociedad, hemos recurrido a otra forma de mirar la pobreza infantil en la región, poniendo el acento en su carácter relativo.^{1/} Si las mediciones de pobreza absoluta nos hablan del porcentaje de niños y niñas que se hallan por debajo del "nivel mínimo de ingresos" que les permita cubrir sus necesidades básicas, la pregunta central que inspira esta otra estimación de pobreza que aquí usamos es la siguiente: ¿qué porcentaje de niños y niñas se encuentran muy por debajo del "nivel promedio de ingresos" de la sociedad y, a raíz de ello, se ven impedidos de disfrutar del bienestar al que deberían tener acceso según la productividad media de la sociedad en que viven?

Más que en el nivel de consumo necesario para satisfacer las necesidades básicas, esta pregunta subraya el patrón de consumo medio que prevalece en la sociedad y considera pobres a quienes no pueden acceder a él. Para ello, la metodología utilizada estima como pobres a aquella población cuyo nivel de ingresos no alcanza a la mitad del ingreso mediano de la población nacional (véase el recuadro 1). Esta forma de analizar la pobreza en la infancia es de particular relevancia en América Latina, debido a que la región ostenta la lamentable característica de ser la más inequitativa del mundo. En otras palabras, el propósito de este análisis es vincular de manera más explícita a la pobreza con la inequidad en la distribución del ingreso.

Existe un amplio consenso en cuanto a que el respeto de todos los derechos humanos, comprendidos los económicos, sociales y culturales, es condición sine qua non para la construcción de sociedades más igualitarias. Ello requiere poner en el centro de la política social a los niños, niñas y adolescentes, y a la inversión

>> Recuadro 1: La pobreza desde diferentes enfoques

No existe un enfoque uniforme para definir, identificar y medir la pobreza, lo que a su vez también implica diferencias con respecto a qué significa la "reducción de la pobreza". Esta última puede entenderse como un incremento de los ingresos monetarios de las personas, o como un mayor acceso de estas a educación, salud, protección social y otros servicios sociales, para así hacer cumplir sus derechos y aumentar sus capacidades.

El enfoque del ingreso es la metodología más usada. Mediante él se toman como fuentes de información los ingresos o gastos de los hogares o de las personas, y se define a la pobreza como la insuficiencia de un nivel mínimo de recursos para acceder a los bienes y servicios disponibles en la sociedad. La determinación de qué hogar o persona es pobre debe hacerse definiendo un punto de referencia, y al respecto existen dos posibilidades.

- La noción de "pobreza absoluta" identifica una canasta básica de bienes y servicios que cubra las necesidades básicas de un individuo u hogar para vivir digna e independientemente. Luego se calcula el costo de los componentes de esta canasta básica según precios de mercado y sobre la base de este cálculo se define un valor de referencia o línea de pobreza. Este método permite medir la pobreza "absoluta", es decir, por debajo del punto de referencia establecido. Esta es la metodología utilizada por la CEPAL.
- La segunda alternativa es usar la noción de "pobreza relativa", en la que una fracción específica del nivel de ingreso típico de una sociedad es punto de referencia para medir si un hogar o una persona tienen ingresos bajos en comparación con el resto. Este método permite medir la pobreza "relativa", entendida como la insuficiencia de recursos que aleja considerablemente a un individuo o grupo del patrón de consumo típico de su sociedad, independientemente de que esos recursos alcancen para satisfacer las necesidades básicas. Esta es la metodología utilizada en este estudio, y toma como umbral de pobreza a niños y niñas que viven en hogares con ingresos menores al 50% del valor mediano del ingreso per cápita. El valor mediano corresponde al ingreso de las personas ubicadas en la mitad de la distribución del ingreso; no se usa el valor promedio debido a que este varía según la distribución del ingreso particular de cada país.

El enfoque de necesidades básicas insatisfechas define a la pobreza sobre la base de necesidades socialmente determinadas que permiten a un individuo participar plenamente en la sociedad, tales como vivienda, alimentación, acceso a educación y a servicios de salud. La pobreza se define como incapacidad para satisfacer estas necesidades básicas, y se puede medir de forma directa o indirecta. En el caso directo, se determina un umbral mínimo para satisfacer una necesidad –por ejemplo, el mínimo de calorías diarias en el caso de la alimentación, o acceso a educación primaria en el caso de la educación. En el caso indirecto, se utilizan los recursos con que cuenta el hogar como medida aproximada para determinar su habilidad de satisfacer sus necesidades básicas.

El enfoque de derechos humanos se nutre del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen, que define a la pobreza como la ausencia o realización inadecuada de ciertas libertades básicas. El respeto a los derechos humanos es esencial para la dignidad de la persona, y la pobreza amenaza dicha dignidad. Pero no todos los derechos humanos guardan relación directa con la pobreza, y existen dos condiciones para que el no cumplimiento de los derechos humanos sea análogo a la pobreza. Primero, los derechos en cuestión deben corresponder a capacidades consideradas básicas para la dignidad humana en la sociedad. Segundo, la falta de recursos económicos –en sentido amplio y no solo de ingresos– debe pesar en el no cumplimiento de los derechos.

El enfoque de género sitúa a la pobreza a partir de las construcciones socio-culturales e históricas que transforman las diferencias sexuales en discriminaciones, y se expresa en la división sexual del trabajo y en un acceso diferencial y jerarquizado a recursos materiales y simbólicos, así como al poder en sus distintas expresiones.

Fuente: A.Minujin, E. Delamonica, y otros, *Children Living in Poverty: A Review of Child Poverty Definitions, Measurements and Policy*, UNICEF, 2005; OHCHR, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York/ Geneva, 2004.



temprana en la infancia como su eje principal. Si se considera que el bienestar y la equidad de la sociedad de mañana se construye hoy,^{2/} la forma más adecuada de evaluar en qué medida los países progresan hacia el logro de esos objetivos es, precisamente, por medio del examen del bienestar de los niños y niñas en comparación con el resto de la población y de sus cambios en el tiempo.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en el presente análisis se procuró identificar el porcentaje de niños y niñas que viven en hogares con ingresos bajo el 50% del ingreso mediano nacional en 17 países de América Latina, y establecer algunas comparaciones con las mediciones de pobreza absoluta. Para tal efecto, se ha recurrido asimismo a comparaciones con las mediciones de pobreza relativa infantil en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), realizadas en el marco del estudio titulado *Child Poverty in Rich Countries*, efectuado por el Innocenti Research Centre de UNICEF. Además, puesto que en nuestra región no se ha utilizado sistemáticamente este método de medición, muy difundido en los países de la OCDE, su aplicación permite comparar la situación de pobreza infantil en América Latina con la que existe en los países industrializados.

Es importante destacar dos conclusiones de este ejercicio. La primera es que se trata de un grave problema en todos los países de la región y no solo en los más pobres, porque en todos la pobreza infantil relativa es mayor que la de todos los países de la OCDE, lo que constituye una alerta sobre su evitabilidad en sociedades más igualitarias. La segunda conclusión es que el indicador de pobreza relativa revela también la exclusión social y la negación de la ciudadanía, siendo pobre quien, comparados sus ingresos con los del conjunto de la sociedad, se ve privado del derecho de inclusión social.

2. La pobreza infantil aumenta en volumen y en urgencia

En los países latinoamericanos, la gran mayoría de los niños

y niñas en situación de pobreza relativa enfrentan además grados muy extremos de privación absoluta, lo que acentúa la urgencia del desafío planteado por la pobreza infantil. En efecto, salvo en tres países: Chile, Costa Rica y Uruguay, más de la mitad de los niños y niñas que están por debajo de la línea de pobreza relativa no disponen de ingresos suficientes para una alimentación adecuada. En 12 de los 17 países analizados, más del 20% de los menores de 18 años, además de encontrarse bajo la línea de pobreza relativa, se hallan en esa situación de privación absoluta (véase el gráfico 1). En otras palabras, los niños y niñas pobres de la región, además de verse imposibilitados de acceder a los estándares generales de bienestar establecidos en sus sociedades, se hallan en gran medida impedidos de satisfacer sus necesidades básicas, lo que destruye sus capacidades presentes para aprovechar oportunidades futuras; por ejemplo, a causa de la desnutrición y la mortalidad. La desigualdad característica de nuestros países no solo los afecta hoy, sino que les hipoteca la vida.

Además, desde comienzos de los años noventa a los inicios de la década actual se registró un aumento de la pobreza infantil en 13 de los 17 países latinoamericanos analizados. Entre aquellos que mostraron un incremento del porcentaje de niños pobres, cabe destacar a Argentina, Brasil, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, donde la pobreza afectó a un 3% o más de niños que a comienzos de los años noventa. En tan solo cuatro países: Nicaragua, Perú, Paraguay y Chile, los niveles de pobreza relativa infantil evolucionaron favorablemente (véase el gráfico 2).

Debido a que la transición demográfica en América Latina ha sido bastante más tardía que en los países con mayores niveles de desarrollo, en casi todas las naciones de la región la población infantil aún sigue creciendo, situación también válida para los cuatro países antes mencionados. En términos prácticos, aun cuando los países lograron reducir -moderadamente- el porcentaje de niños y niñas pobres, su número total siguió creciendo. Así, en Nicaragua, que registró la mayor caída de pobreza infantil relativa (-3,4 puntos porcentuales entre 1993 y 2001), el número de niños y niñas pobres aumentó de poco más de 550 mil a alrededor de 700 mil niños. En Chile, esta cifra afecta a



UNICEF Colombia/William Fernando Martínez

"El aumento de la pobreza infantil en la mayoría de los países se relaciona fundamentalmente con la mayor concentración del ingreso".

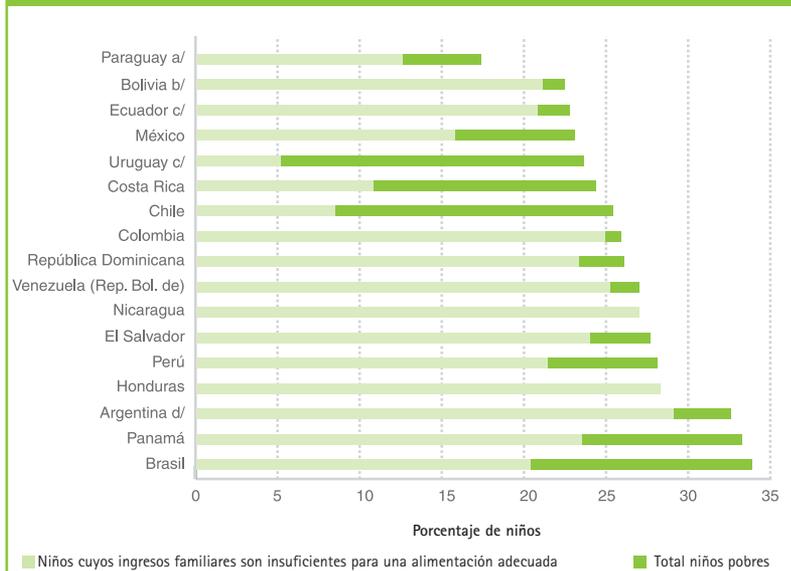
unos 100 mil niños y niñas más que a inicios de los años noventa, debido a la persistencia de una mala distribución del ingreso.

3. A mayor concentración del ingreso, más pobreza infantil

Entre 1990 y 2002, el producto interno bruto (PIB) per cápita creció en casi todos los países de América Latina, aunque de manera inestable y en contextos de alta volatilidad. Las excepciones fueron Ecuador, Honduras, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela. Por tanto, el aumento de la pobreza infantil en la mayoría de los países se relacionó fundamentalmente con la mayor concentración del ingreso en un contexto de crecimiento inestable. En ese contexto, los sectores de más altos ingresos tuvieron mayor capacidad para apropiarse de los beneficios del crecimiento, mientras que los de menores ingresos vieron acrecentada su vulnerabilidad laboral, expresada en disminución del ingreso en el mercado de trabajo e incremento del desempleo. Como puede verse en el gráfico 3, esto no ocurrió en los países industrializados, donde subieron los ingresos laborales de los padres del cuartil peor remunerado en 9 de 12 países considerados. En cambio en la región, entre los 17 países examinados, solo Costa Rica, El Salvador y Chile registraron claros mejoramientos en los ingresos laborales de los más pobres, mientras que el resto mostró deterioros en distintos grados. Esta disimetría de crecimiento económico con detrimento de los ingresos laborales de los más pobres es, pues, un rasgo característico de América Latina y explica, en importante medida, la perpetuación del alto nivel de inequidad en nuestras sociedades.

Si en la mayoría de los países latinoamericanos los ingresos mensuales de padres y madres pertenecientes a los estratos laborales más bajos se redujeron en términos de su capacidad adquisitiva, esto se explica tanto por la inestabilidad del

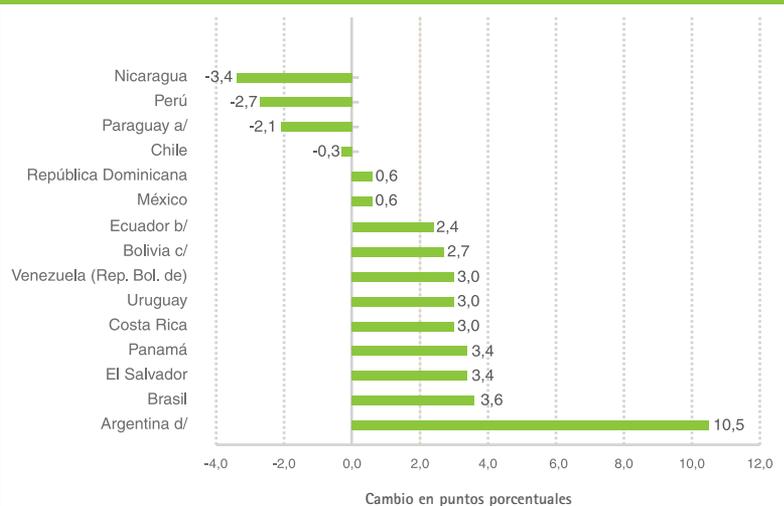
GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA: NIÑOS Y NIÑAS QUE VIVEN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA RELATIVA, Y QUE ADEMÁS NO TIENEN INGRESOS SUFICIENTES PARA UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA, 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Área metropolitana de Asunción. b/ Ocho ciudades principales y El Alto. c/ Zonas urbanas. d/ Área metropolitana de Buenos Aires.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA: CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA POBREZA RELATIVA INFANTIL, 1990 - 2002

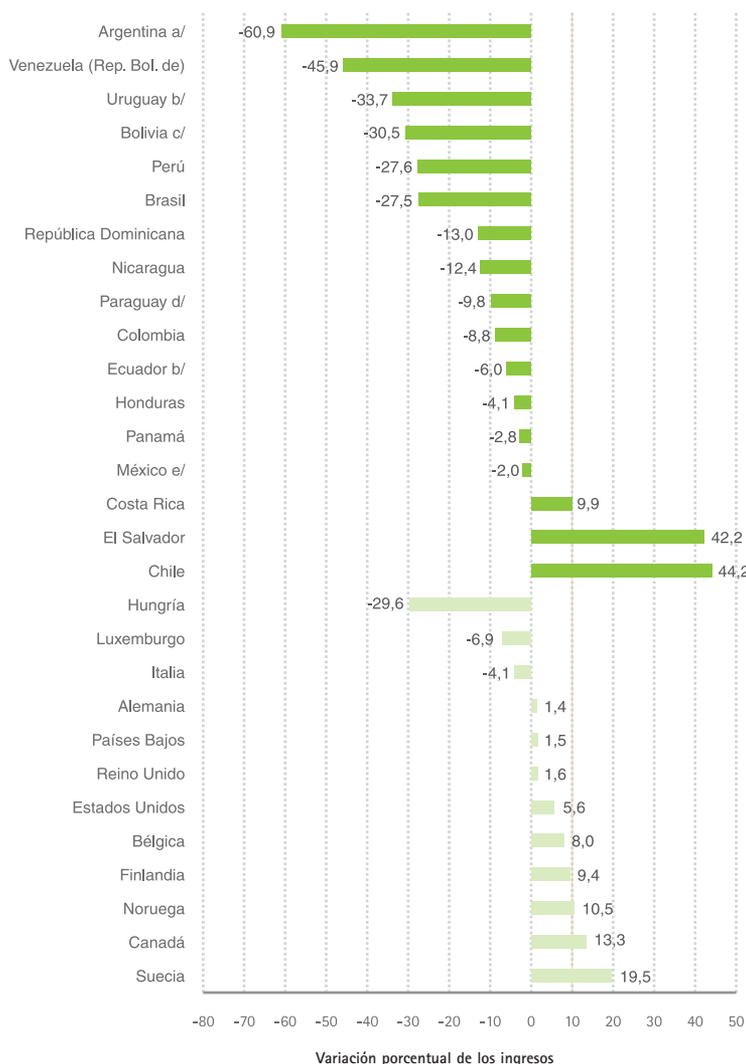


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Área metropolitana de Asunción. b/ Zonas urbanas. c/ Ocho ciudades principales y El Alto. d/ Área metropolitana de Buenos Aires. Nota: En El Salvador el año base es 1995, en Nicaragua es 1993 y en Perú y República Dominicana es 1997. Para los restantes países latinoamericanos el año base es entre 1989 y 1991.

"En los países latinoamericanos, la gran mayoría de los niños y niñas en situación de pobreza relativa enfrentan también grados muy extremos de privación absoluta".

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA Y LA OCDE: CAMBIOS EN LOS INGRESOS LABORALES ENTRE LOS PADRES PERTENECIENTES AL 25% PEOR PAGADO, 1990 - 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y "Child Poverty in Rich Countries 2005", Report Card No. 6, Innocenti Research Centre, 2005.

a/ Área metropolitana de Buenos Aires. b/ Zonas urbanas. c/ Ocho ciudades principales y El Alto. d/ Área metropolitana de Asunción. e/ Este país forma parte de la OCDE, pero aquí se lo considera como parte del grupo latinoamericano.

Nota: En El Salvador el año base es 1995, en Nicaragua es 1993 y en Perú y República Dominicana es 1997. Para los restantes países latinoamericanos el año base es entre 1989 y 1991.

crecimiento económico y el escaso desarrollo y cobertura de los sistemas de protección social, como por la desmedrada capacidad de los trabajadores, en tanto actores sociales, para enfrentar el proceso de reformas tendientes a la flexibilización de las contrataciones. Este conjunto de factores ha influido en una caída absoluta de la capacidad adquisitiva de los sectores más empobrecidos de la sociedad, aumentando la distancia de los patrones de consumo a los que estas familias y sus niños pueden acceder con respecto a la capacidad y variedad de acceso a bienes y servicios de los sectores más acomodados de la sociedad.

En la comparación con los países de la OCDE, se confirma también que la peor distribución del ingreso en los países de la región redundando en mayor pobreza relativa de niños y niñas en América Latina (véase el gráfico 4). En efecto, la pobreza relativa que afecta a la infancia en los 17 países latinoamericanos es en todos ellos, y sin excepción, mayor que la de los países de la OCDE. Mientras que en los 25 países de la OCDE entre un 2% y un 17% de los menores de hasta 18 años de edad viven en pobreza, en los países latinoamericanos dicho porcentaje varía entre el 22% y el 34%, lo que totaliza alrededor de 52 millones de niños pobres (28,5% del total).

Finalmente, en la comparación entre países latinoamericanos y de la OCDE en cuanto a niveles de pobreza relativa se advierte que no existe relación lineal entre ingreso per cápita e incidencia de pobreza infantil. Vale decir, para mitigar y superar esta condena puede ser tan importante redistribuir socialmente como crecer económicamente. Ello es muy evidente tanto en los 25 países de la OCDE como en los 17 países latinoamericanos. Cabe notar que de los países de la OCDE, son los Estados Unidos el país que tiene la peor distribución del ingreso, como también la mayor proporción de pobreza infantil relativa al ingreso medio. Un caso análogo es el de Brasil en América Latina.

4. Conclusiones

Los niños y niñas latinoamericanos están expuestos a una doble circunstancia negativa: forman parte de sociedades muy desiguales, que no les aseguran a todos las mismas oportunidades; y además viven en sociedades con menores recursos, por lo que una proporción muy elevada de ellos no tiene acceso a niveles mínimos de consumo básico en alimentación, salud, vivienda, educación y recreación. De esta manera, ven severamente limitadas sus posibilidades de bienestar presente y futuro y, con ello, la situación de pobreza y desigualdad se reproduce en el tiempo. Si tal como lo señaló UNICEF, "proteger a los niños y niñas de las aristas más agudas de la pobreza durante sus años de crecimiento y formación es al mismo tiempo el signo distintivo de una sociedad civilizada y la forma de resolver algunos de los problemas más evidentes que afectan la calidad de vida en las naciones desarrolladas", esta afirmación cobra más fuerza en naciones como las latinoamericanas, en que los niños y niñas representan una proporción más alta de la población, disponen de menos recursos para atender sus necesidades básicas y estos se distribuyen con mayor desigualdad.

Los resultados de este análisis permiten establecer claramente que en la mayoría de los países de América Latina la pobreza relativa ha aumentado en la infancia. Esto se relaciona en parte con un incremento en la concentración de los ingresos, una pérdida relativa de poder adquisitivo más concentrada en familias de los estratos de menores ingresos, y la persistencia de un mayor número de dependientes por familia en hogares pobres. En la mayoría de los países, hay más

niños y niñas pobres no solo debido al mayor enriquecimiento relativo de las familias de sectores medios y altos de cada sociedad, sino también a un empobrecimiento real de las familias de los estratos más bajos de la escala social.

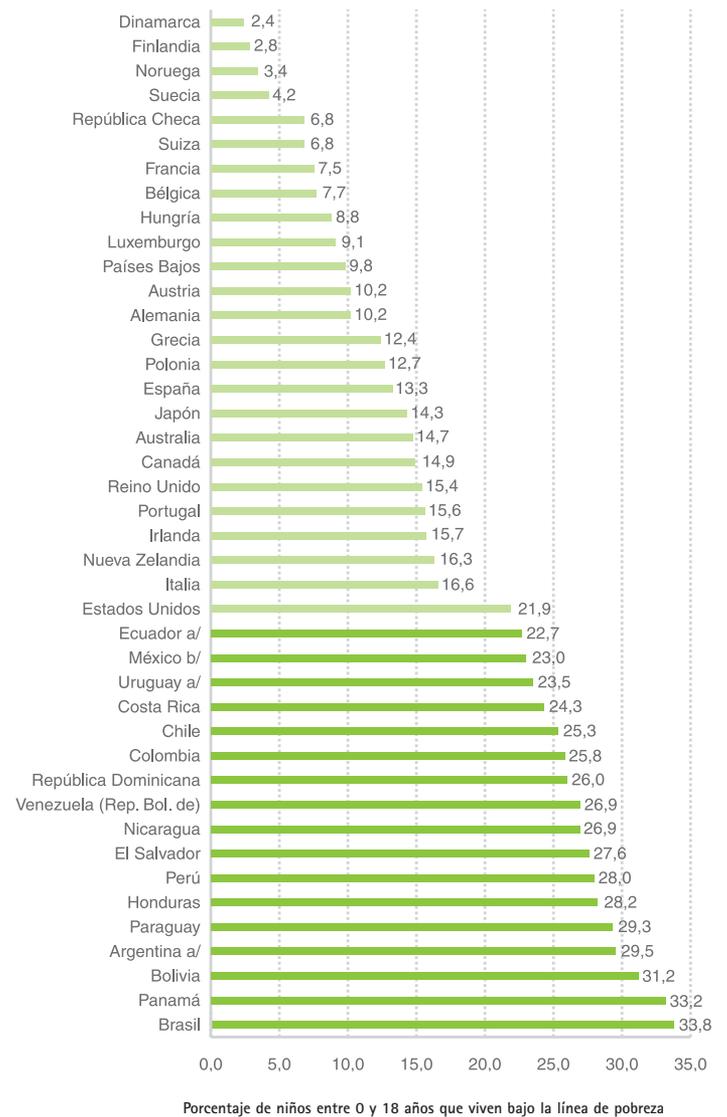
A diferencia de los países de la OCDE, que aún ofrecen ingentes servicios sociales ya sea directamente o mediante transferencias de ingresos, en América Latina los sistemas de protección social son todavía incipientes y de baja cobertura. Ello acentúa la vulnerabilidad de las familias más pobres e incide negativamente en su capacidad de brindar un entorno protector en que niños y niñas puedan ver realizados progresivamente sus derechos. En este marco, está claro que las familias configuran la primera "línea de defensa" de niños, niñas y adolescentes. Por tanto, son cruciales las medidas destinadas a fortalecer las capacidades familiares en términos de provisión tanto de bienes y servicios, como de protección contra las diversas formas de explotación y abuso, fenómenos frecuentemente agravados por situaciones de privación material.

Por consiguiente, resulta absolutamente imprescindible la generación de empleos u oportunidades productivas que permitan incrementar los ingresos laborales, principal fuente de recursos de la mayoría de las familias. Aun cuando las medidas complementarias en el ámbito de la protección social son altamente deseables, ellas no podrán sustituir el rol central desempeñado por el ingreso proveniente de un empleo productivo digno. Sin embargo, tales medidas están destinadas a reforzar la estabilidad de los ingresos familiares. Es en este sentido que resulta necesario incentivar el desarrollo de sistemas de protección social que apunten a reducir la vulnerabilidad de las familias frente a los vaivenes económicos y aseguren en el largo plazo un ambiente económico, social y cultural estable y protector para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

Los mecanismos de protección son variados y operan por medio de transferencias en efectivo a las familias, subsidios de alimentación, subsidios para el acceso a servicios básicos, programas sociales para las familias monoparentales, e incentivos a la escolarización, entre otros. El desarrollo de sistemas jubilatorios adecuados, seguros de salud, seguros de desempleo y otras acciones compensatorias de la flexibilización e informalización del mercado de trabajo, representa medidas absolutamente necesarias para proteger a las familias, pero paradójicamente en la mayor parte de los casos dejan fuera precisamente a los sectores más excluidos. En este sentido, se requiere una mayor dosis de creatividad en el diseño de sistemas de protección que den cuenta del cambiante contexto social y económico en que se desenvuelven padres y madres.

Por último, utilizando la perspectiva de la pobreza relativa y estableciendo una mirada comparativa con los países de la OCDE, en el presente análisis se ha puesto en evidencia que no es necesario que los países de la región alcancen niveles relativamente altos de ingreso para reducir la pobreza infantil. En consecuencia, lo razonable sería enfocarse estratégicamente en inversiones básicas y efectivas, entre las que se incluyen medidas tales como la provisión de micronutrientes esenciales, una adecuada cobertura de inmunización, el acceso a agua potable y saneamiento adecuados, y servicios de desarrollo infantil temprano, entre otras.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA Y LA OCDE: COMPARACIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA RELATIVA ENTRE NIÑOS Y NIÑAS, 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, y "Child Poverty in Rich Countries 2005", Report Card No 6, Innocenti Research Centre, 2005.
a/ Zonas urbanas. b/ Este país forma parte de la OCDE, pero aquí se lo considera como parte del grupo latinoamericano.

"América Latina ostenta los mayores niveles de desigualdad social del mundo".

Notas:

1/ Para ello, este análisis reproduce la metodología empleada por el Centro de Investigación Innocenti de UNICEF para examinar la pobreza infantil en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), véase: UNICEF, Child Poverty in Rich Countries, 2005, Innocenti Report Card No.6, UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence. <http://www.un-ngls.org/UNICEF-child-poverty-in-rich-countries-2005.pdf>.

2/ Véase el estudio CEPAL/UNICEF/SECIB, en colaboración con el UNFPA, la OIT, la OPS/OMS, el PNUD, la UNESCO, el IICA, la OEA, la OEI y la OIJ, titulado "Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica", LG/G.2144, septiembre del 2001.

¿Que haría usted para contribuir a reducir la pobreza infantil?



© UNICEF Panamá / Ángel Pitti

Danilo Pérez

Pianista y compositor de jazz y Embajador de buena voluntad de UNICEF en Panamá

Para reducir la pobreza infantil es esencial la participación del sector privado. Quizás los gobiernos podrían estimular a la empresa privada para que se comprometa con programas y proyectos de reducción de pobreza por medio de incentivos fiscales. No se trata solamente de que las empresas patrocinen proyectos aislados, sino que se comprometan a largo plazo con la lucha contra la pobreza. También se podría regularizar la creación de eventos artísticos a nivel nacional e internacional, que motiven a la empresa privada y al público en general a involucrarse en la lucha contra la pobreza. La tarea de hacer visible el problema a las clases media y alta también es sumamente importante. Para esto se pueden establecer lazos regulares con medios de comunicación. Sería excelente, por ejemplo, producir y difundir un programa semanal sobre diferentes aspectos de la pobreza infantil y posibles estrategias para aliviarla. Es necesario comunicar la idea de que la pobreza va más allá de la falta de recursos y constituye una violación a los derechos de los niños y niñas.



© UNICEF/Paraguay/2005 / Cabreira

Menchi Barriocanal

Comunicadora y Embajadora nacional de UNICEF en Paraguay

Creo que todos los ciudadanos tenemos la responsabilidad de denunciar de manera incansable las graves desigualdades que se viven en nuestros países y la situación de pobreza que afecta a la población. Como ciudadanos, debemos ejercer presión para revertir esas situaciones y exigir una gestión eficiente y responsable de los recursos públicos. Debemos reclamar que las políticas se orienten a los sectores más vulnerables, particularmente los niños y sus madres; que se invierta en rubros prioritarios como educación, salud y generación de fuentes de trabajo para evitar que la pobreza continúe aumentando de manera alarmante. Paralelamente a las demandas de políticas a largo plazo, es necesario actuar también con medidas compensatorias o de corto plazo ante situaciones críticas o de emergencia en las que se encuentran los niños y sus familias. Como comunicadora, pienso que nuestro rol fundamental consiste en contribuir a generar conciencia de cambio y de demanda ciudadana.



© Prensaj/Procuraduría, 2005 / Colombia

Edgardo José Maya Villazón

Procurador General de la Nación, Colombia

Desde mi cargo, como representante de la sociedad y garante de los derechos humanos, aplico estrategias que impulsan la acción estatal para garantizar los derechos de la infancia, propiciando el desarrollo y la inversión pública en favor de los niños y niñas como un asunto de Estado, no como actos de caridad, sino acciones que implican la aplicación de deberes constitucionales, como responsabilidad y solidaridad social, por el Estado y sus servidores. En Colombia hemos emprendido la tarea de determinar el grado de inclusión de la infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales. Según la Constitución, la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Corresponde al municipio, como célula básica del Estado, la ejecución de las acciones y los recursos necesarios para garantizar los derechos de la infancia, siendo apoyado por los niveles departamental y nacional. Es necesario crear entre los gobernantes locales conciencia de la importancia de pensar en los niños como un tema prioritario.

Programas de transferencias condicionadas

En los últimos 15 años, los gobiernos de América Latina y el Caribe han desarrollado iniciativas innovadoras para superar la pobreza tales como los programas de transferencias monetarias condicionadas a la realización de inversiones en educación, nutrición y salud por parte de familias pobres con niños y adolescentes, vinculando los objetivos de asistencia en el corto plazo con la superación de la pobreza en el largo plazo.

Estos programas procuran romper la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el uso de las transferencias monetarias como incentivos para que las familias y sus niños utilicen la red educacional, de salud y nutrición, generando un puente entre los beneficiarios y la oferta pública de servicios sociales. Sin embargo, estas iniciativas no suelen desarrollar acciones para mejorar la calidad del sistema educacional, y tampoco consideran el "eslabón empleo" de la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza.

En las evaluaciones de impacto de los programas reseñados se advierten efectos positivos de corto plazo en la matrícula y asistencia escolar, la reducción del trabajo infantil, la situación nutricional y de salud de los niños atendidos y los ingresos monetarios de las familias.^{1/}

Algunos también han conseguido impulsar procesos de autonomía económica y construcción de ciudadanía femenina. Sin embargo, aparece como una limitación la sobrecarga excesiva a las madres, bajo el supuesto de la elasticidad de su tiempo y disponibilidad.^{2/}

Queda pendiente establecer si estos programas contribuyen o no a la superación de la pobreza en el largo plazo, y si permiten hacer efectivo el derecho al desarrollo de todos los ciudadanos y los derechos específicos de los niños y niñas. Para ello se están desarrollando metodologías que incorporan el enfoque de derechos en la implementación de programas y políticas públicas.^{3/}



Bolsa Escola
Ministerio de Educación, Brasil

<http://www.mec.gov.br/secie/default.asp>

Programa nacional que promueve la educación de niños y niñas de 6 a 15 años, pertenecientes a familias de bajos ingresos, asegurando su permanencia en la escuela por medio de la entrega de incentivos financieros.



Familias en Acción
Fondo de Inversión para la Paz, Plan Colombia

www.presidencia.gov.co

Programa que apoya a las familias pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN), con hijos menores de 18 años, no inscritos en otros programas, a fin de que se mantengan en la escuela y asegurarles niveles adecuados de satisfacción nutricional y de salud.



Desarrollo Humano Oportunidades (ex Progresá)
Secretaría de Desarrollo Social, México

www.oportunidades.gob.mx

Programa orientado a mejorar las condiciones educacionales, de salud y nutrición de hogares pobres con niños de 8 a 18 años, en zonas rurales y urbanas, mediante la entrega de becas educativas, atención y suplementos médicos y apoyos monetarios.



Red de Protección Social (RPS)
Ministerio de la Familia, Nicaragua

www.mifamilia.gob.ni

Programa que promueve la acumulación de capital humano en familias nicaragüenses de extrema pobreza, principalmente de aquellas con hijos de 13 años de edad o menos (en edad escolar o en riesgo nutricional), mediante componentes de educación y salud.



Chile Solidario
Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile

<http://www.chilesolidario.gov.cl/documentos/htm/docum01.htm>

Sistema de protección social creado para apoyar a las familias indigentes urbanas y rurales, y contribuir a la erradicación de la pobreza extrema mediante la entrega de servicios de apoyo psicosocial y solidario, acceso a subsidios sociales e ingreso preferente a otros programas sociales públicos.

1/ Banco Mundial, International Food Policy Research Institute (IFPRI), CEPAL.
2/ CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
3/ UNICEF y siguientes programas participantes: Bolsa Familia, Chile Solidario, Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares (FODESAP) y Oportunidades.

¿sabía usted...?

...que en América Latina y el Caribe viven alrededor de 200 millones de personas menores de 18 años, que representan aproximadamente un 35% de la población?

(División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision).

...que la pobreza afecta a 82 millones de niños entre 0 y 12 años, y a 36 millones de adolescentes entre 13 y 19 años?

(Cifras estimadas al año 2002, sobre la base de la incidencia de pobreza de 1999, CEPAL/UNICEF, La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia).

...que en América Latina aproximadamente dos de cada cinco pobres extremos son niños menores de 12 años?

(CEPAL y organismos del sistema de las Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe, 2005).

...que mientras en las áreas urbanas la pobreza extrema afecta a un 22,1% de los niños de 6 a 12 años, en las áreas rurales el porcentaje asciende a 51,9%?

(CEPAL y organismos del sistema de las Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe, 2005).

... que la Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento de derechos humanos que más adhesiones ha recibido en toda la historia y solo restan dos países para que tenga una ratificación universal?

1



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Esta publicación también está disponible en inglés y en Internet, en las siguientes direcciones: www.cepal.org/desafios y www.uniceflac.org/desafios

El documento impreso se puede solicitar a: publications@cepal.org y desafios@unicef.org

Unidad de Distribución CEPAL
Av. Dag Hammarskjöld 3477,
Vitacura, Santiago - Chile

UNICEF - Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Centro de Documentación
Ciudad del Saber, Edificio 131
Apartado 3667, Balboa, Ancón
Panamá, República de Panamá

Impreso en: Santiago de Chile.



desafíos