



Infancia en América Latina:

Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano

Ruben Kaztman



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Documento de proyecto

Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano

Rubén Kaztman



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Ruben Kaztman, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/UNICEF sobre pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía (UNI/10/003).

El autor agradece las contribuciones de Catalina Céspedes a la preparación de la información estadística de este documento, así como los comentarios de Camilo Arriagada y María Nieves Rico.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 7 |
| Introducción | 9 |
| I. Los Organismos internacionales y las privaciones en vivienda, agua y saneamiento que afectan a la población infantil en situación de pobreza..... | 11 |
| A. Derechos específicos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos..... | 12 |
| 1. Derechos del niño | 12 |
| 2. Derecho a la Vivienda | 12 |
| 3. Derecho al Agua y Saneamiento | 13 |
| B. Los derechos de los niños en las agendas de organismos internacionales | 13 |
| 1. Calidad de la vivienda | 13 |
| 2. Programas de agua y saneamiento | 17 |
| 3. Educación y capital humano | 21 |
| II. El impacto de programas de agua, saneamiento y alojamiento sobre la pobreza infantil: Lecciones y experiencias..... | 23 |
| A. Elementos estratégicos en la relación entre hábitat e infancia en América Latina | 23 |
| 1. Balance de la Situación de la Infancia con referencia a las características de sus condiciones habitacionales y de su entorno vecinal | 23 |
| 2. Balance general del sector agua y saneamiento | 26 |
| B. Lecciones de Programas de mejoramiento de barrios irregulares | 27 |
| C. Lecciones de Programas de Infancia-Capital Humano e Infancia-hábitat | 30 |
| III. Aproximaciones empíricas a la incidencia de las condiciones habitacionales en el desarrollo del capital humano en la población infantil urbana | 33 |
| A. El esquema de análisis..... | 33 |
| 1. La variable dependiente: La extra-edad como indicador de logros educativos..... | 37 |
| 2. Variables de control: Pobreza por ingreso y logros educativos de las madres..... | 38 |
| 3. Variables independientes..... | 40 |
| B. Un índice de calidad de las condiciones habitacionales..... | 64 |
| C. Calidad de las condiciones habitacionales de la infancia y resultados en las pruebas de evaluación de matemática..... | 69 |
| IV. Conclusiones y lineamientos de política y gestión | 73 |
| Bibliografía..... | 81 |

| | |
|--|-----|
| Anexo | 85 |
| A. Estimación del hacinamiento en los países de América Latina en base a encuestas de hogares | 86 |
| 1. Notas metodológicas..... | 86 |
| 2. Tipo de cuartos a considerar para la estimación del hacinamiento..... | 87 |
| 3. Umbral de privación en el indicador de hacinamiento | 91 |
| 4. Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años por país según la última encuesta disponible | 91 |
| B. Definición de indicadores acceso a agua potable y saneamiento en zonas urbanas | 107 |
| 1. Acceso a agua potable..... | 107 |
| 2. Saneamiento | 110 |

Índice de cuadros

| | | |
|-----------|---|----|
| CUADRO 1 | ELEMENTOS PRINCIPALES DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA | 21 |
| CUADRO 2 | SUBREGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE UNIDADES TERRITORIALES CON ALTA DENSIDAD DE POBREZA INFANTIL Y PORCENTAJES DE NIÑOS EN “HOT SPOTS” DE POBREZA INFANTIL..... | 25 |
| CUADRO 3 | NÚMERO DE COMUNAS EN CHILE POR RANGOS DE LOS SUBÍNDICES DE EDUCACIÓN, VIVIENDA Y SALUD INFANTIL | 25 |
| CUADRO 4 | ALGUNOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE BARRIOS IRREGULARES SEGÚN PAÍS, PRESUPUESTO TOTAL Y COSTO UNITARIO EN DÓLARES | 28 |
| CUADRO 5 | PROGRAMA HABITAT/SEDESOL MÉXICO: DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES DE ACTUACIÓN SOBRE BARRIOS POBRES Y/O MARGINALES | 29 |
| CUADRO 6 | AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD Y PRIVACIONES EN HACINAMIENTO, SANEAMIENTO, AGUA POTABLE Y MATERIALES DE LA VIVIENDA..... | 40 |
| CUADRO 7 | AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HACINAMIENTO EN HOGARES CON NIÑOS DE 13 A 17 AÑOS POR ZONA GEOGRÁFICA | 42 |
| CUADRO 8 | AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EXTRA-EDAD EN LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 SEGÚN POBREZA POR INGRESO (PPI), HACINAMIENTO Y AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE. BASE 100..... | 44 |
| CUADRO 9 | AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EXTRA-EDAD EN LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA Y AÑOS DE ESTUDIOS CURSADOS DE LA MADRE EN BASE 100..... | 50 |
| CUADRO 10 | AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD POR POBREZA POR INGRESO (PPI) Y SANEAMIENTO SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS CURSADOS POR LA MADRE. POR PAÍSES, BASE 100..... | 56 |
| CUADRO 11 | AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD POR POBREZA POR INGRESO (PPI) Y ACCESO A AGUA POTABLE, SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE. BASE 100 | 62 |
| CUADRO 12 | AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS POR NÚMERO DE PRIVACIONES EN SUS VIVIENDAS | 65 |
| CUADRO 13 | AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD POR NÚMERO DE PRIVACIONES EN VIVIENDA, POBREZA POR INGRESOS (PPI) Y AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE, SEGÚN PAÍSES | 67 |
| CUADRO 14 | SEGMENTOS PRIORITARIOS PARA PROYECTOS DE INFANCIA, HABITAT Y CAPITAL HUMANO..... | 75 |
| CUADRO 15 | CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE MANZANAS CENSALES COMO ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y FOTOGRAFIA SATELITAL PARA CHEQUEO Y DELIMITACIÓN DENTRO DE LA MANZANA | 76 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| CUADRO 16 | EJEMPLO DE PIRÁMIDE Y RECuento DEL NÚMERO DE NIÑOS POR CALIDAD DE LA VIVIENDA RECUPERABLE POR MATERIALIDAD Y/O SANEAMIENTO (CENSOS DE CHILE, 1992 Y 2002)..... | 77 |
| CUADRO A.1 | PREGUNTAS ACERCA DEL NÚMERO DE CUARTOS TOTALES Y DE DORMITORIO | 88 |
| CUADRO A.2 | UNIDAD DE OBSERVACIÓN SEGÚN PREGUNTA POR NÚMERO TOTAL DE CUARTOS..... | 90 |
| CUADRO A.3 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR (EXCLUYENDO SERVICIO DOMÉSTICO) DONDE HABITAN..... | 92 |
| CUADRO A.4 | POBLACIÓN ENTRE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN NÚMERO DE CUARTOS EN LA VIVIENDA, DONDE HABITAN (PORCENTAJES) ¿CUÁNTOS CUARTOS TIENE ESTA VIVIENDA? | 93 |
| CUADRO A.5 | NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADOS EN LA VIVIENDA DONDE HABITAN MENORES ENTRE 13 Y 17 AÑOS | 94 |
| CUADRO A.6 | POBLACIÓN DE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR (EXCLUYENDO SERVICIO DOMÉSTICO) DONDE HABITAN..... | 95 |
| CUADRO A.7 | NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA (DORMITORIOS Y TODOS LOS CUARTOS DE USO MÚLTIPLE), DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS..... | 96 |
| CUADRO A.8 | MENORES DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO | 96 |
| CUADRO A.9 | NÚMERO DE HOGARES EN LA VIVIENDAS DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS | 97 |
| CUADRO A.10 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR DONDE HABITAN (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO)..... | 98 |
| CUADRO A.11 | NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA/HOGAR, DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SIN CONTAR BAÑOS, PASILLOS NI GARAJE, ¿CUÁNTOS APOSENTOS, EN TOTAL (INCLUSO NÚMERO DE CUARTOS) TIENE ESTA VIVIENDA? | 98 |
| CUADRO A.12 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO | 99 |
| CUADRO A.13 | NÚMERO DE HOGARES EN LAS VIVIENDAS DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS..... | 100 |
| CUADRO A.14 | NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA/HOGAR, DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS¿CUÁNTAS PIEZAS TIENE ESTA VIVIENDA? INCLUYA LA COCINA PERO NO EL BAÑO | 101 |
| CUADRO A.15 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR DONDE HABITANA (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO)..... | 102 |
| CUADRO A.16 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO | 103 |
| CUADRO A.17 | NÚMERO DE HOGARES EN LA VIVIENDAS DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS ¿TODAS LAS PERSONAS QUE VIVEN EN ESTA VIVIENDA COMPARTEN UN MISMO GASTO PARA COMER? | 104 |
| CUADRO A.18 | NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA/HOGAR, DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS¿CUÁNTOS CUARTOS TIENE EN TOTAL ESTA VIVIENDA CONTANDO LA COCINA? NO CUENTE PASILLOS NI BAÑOS | 104 |
| CUADRO A.19 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR DONDE HABITAN (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO)..... | 105 |
| CUADRO A.20 | POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO | 106 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----------|--|----|
| GRÁFICO 1 | RANKING DE IMPORTANCIA DE ACTIVIDADES DE PROYECTOS DE AGUA UNICEF SEGÚN ENTREVISTAS A TÉCNICOS Y SOCIOS DE LOS PROGRAMAS | 20 |
|-----------|--|----|

| | | |
|------------|---|----|
| GRÁFICO 2 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y HACINAMIENTO (CIRCA 2008) | 46 |
| GRÁFICO 3 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y PRIVACIONES EN MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA (CIRCA 2008) | 52 |
| GRÁFICO 4 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y PRIVACIONES EN SANEAMIENTO (CIRCA 2008) | 58 |
| GRÁFICO 5 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y PRIVACIONES EN ACCESO A AGUA POTABLE (CIRCA 2008) | 64 |
| GRÁFICO 6 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y NÚMERO DE PRIVACIONES EN VIVIENDA (CIRCA 2008) | 69 |
| GRÁFICO 7 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE ALUMNOS URBANOS DE 6º GRADO CON ALTO NIVEL DE DESEMPEÑO EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS (III Y IV) SEGÚN HACINAMIENTO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS HOGARES (2005) | 70 |
| GRÁFICO 8 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE ALUMNOS URBANOS DE 6º GRADO CON ALTO NIVEL DE DESEMPEÑO EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS (III Y IV) SEGÚN MATERIAL PISO DE LA VIVIENDA Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS HOGARES (2005) | 71 |
| GRÁFICO 9 | AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE ALUMNOS URBANOS DE 6º GRADO CON ALTO NIVEL DE DESEMPEÑO EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS (III Y IV) SEGÚN NÚMERO DE PRIVACIONES EN SUS VIVIENDAS Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS HOGARES (2005) | 71 |
| GRÁFICO 10 | CHILE: ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN VIVIENDAS DE CALIDAD "IRRECUPERABLE", 2002 | 77 |

Índice de recuadros

| | | |
|------------|--|----|
| RECUADRO 1 | AREAS SENSIBLES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS SOBRE AGUA Y SANEAMIENTO | 19 |
| RECUADRO 2 | PERFILES DE LA INFANCIA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS CHILENOS | 26 |
| RECUADRO 3 | EL PROGRAMA FAVELA-BARRIOS | 30 |
| RECUADRO 4 | ¿A QUE SE DEBEN LAS VARIACIONES EN LOS PORCENTAJES DE HACINAMIENTO? | 43 |
| RECUADRO 5 | VARIEDAD DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN INVESTIGADOS POR LAS ENCUESTAS DE HOGARES DE 16 PAÍSES LATINOAMERICANOS | 48 |
| RECUADRO 6 | FOSAS SÉPTICAS Y POZOS NEGROS | 54 |
| RECUADRO 7 | IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DEL AGUA EN LA SALUD INFANTIL. | 60 |
| RECUADRO 8 | AGUA POTABLE: ORIGEN Y FORMA DE ABASTECIMIENTO. | 61 |

Índice de diagramas

| | | |
|------------|--|----|
| DIAGRAMA 1 | RELACIONES ENTRE VIVIENDA, AGUA, SANEAMIENTO Y DESARROLLO INFANTIL | 36 |
|------------|--|----|

Resumen

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en colaboración con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-TACRO) llevan a cabo desde 2008 la iniciativa “Infancia, desigualdad y ciudadanía” en la que se analizan las especificidades de la pobreza infantil en la región y se realiza una medición multidimensional de la misma desde un enfoque de derechos, con el objeto de proporcionar información fidedigna, confiable y comparable que contribuya a la formulación de políticas públicas para la infancia.

En este marco, este documento a partir de las orientaciones elaboradas por organismos internacionales para el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la infancia y tomando en cuenta las políticas públicas más relevantes llevadas a cabo por los países de América Latina en este campo, explora empíricamente la significación que tienen las variaciones en la calidad de las condiciones habitacionales de los niños en el desarrollo de su capital humano, colocando especial atención en sus logros educativos.

Introducción

Partiendo del supuesto que el desarrollo del capital humano en la infancia es la vía más importante para desactivar los mecanismos de reproducción inter-generacional de la pobreza, este documento avanza en la exploración de los efectos de variaciones en la calidad de las condiciones habitacionales en los logros educativos de los niños. La noción de calidad de las condiciones habitacionales alude a características principales del contexto físico en el que se produce la socialización de los niños, tales como la capacidad locativa de las viviendas vis a vis el tamaño del hogar que las ocupa, los materiales utilizados en su construcción, la forma en que se abastece de agua potable, así como los medios utilizados para la evacuación y procesamiento de aguas servidas y el mantenimiento de la higiene de los ocupantes. En cada una de estas dimensiones, en el estudio se cuestiona si la calidad de la misma se encuentra por encima o por debajo del umbral requerido por el cumplimiento de los derechos de la infancia.

La estructura del documento incluye una primera sección en la que se sintetizan las orientaciones elaboradas por organizaciones internacionales y regionales para el mejoramiento de las condiciones habitacionales de la infancia. Una segunda sección releva algunas de las políticas públicas llevadas a cabo en los países latinoamericanos para elevar la calidad general de las condiciones habitacionales de la población y, en particular, las de la infancia. Se señala que, tanto en las orientaciones internacionales como en las iniciativas nacionales, domina una tendencia que considera que los mayores riesgos al desarrollo del capital humano en los niños se localizan en los asentamientos precarios. Esos espacios se caracterizan por la superposición de factores negativos para la socialización de los niños, incluyendo el tono de la convivencia vecinal, la debilidad de las configuraciones de activos de los hogares, así como insuficiencias en las condiciones habitacionales. En este texto se destacan las bondades de la focalización en los asentamientos precarios en cuanto implica un tratamiento integral de los factores que inciden en el desarrollo de los niños, pero al mismo tiempo se alerta sobre los riesgos de desatender la situación del gran número de hogares que no residen en asentamientos precarios y que presentan condiciones habitacionales inadecuadas para la socialización primaria.

En la tercera sección se analizan empíricamente las áreas urbanas de 17 países de la región para explorar los efectos de la calidad de las condiciones habitacionales en aspectos centrales del desarrollo del capital humano en la infancia. Los resultados del análisis estadístico respaldan una perspectiva según la cual el mejoramiento de la capacidad locativa de las viviendas, de la calidad de sus materiales de construcción y de su infraestructura en agua, saneamiento e higiene fortalece la

capacidad de socialización de los hogares y, en particular, sus aptitudes para complementar la labor que realizan los centros de enseñanza. Consecuentemente, los hallazgos sugieren la existencia de un aporte significativo de las desigualdades en las condiciones habitacionales en la infancia a las desigualdades en la adquisición de conocimientos y créditos educativos claves para el acceso a las oportunidades de bienestar futuro.

Por último, cabe destacar al menos tres implicaciones académicas y políticas de estos resultados. La primera es la corroboración de la utilidad del análisis multidimensional de la pobreza cuando se trata de enriquecer la comprensión de los mecanismos que contribuyen a perpetuar estas situaciones en la niñez. Una segunda implicación tiene que ver con la forma en que se plantean las relaciones entre educación e integración social, puesto que los resultados apuntan a la importancia de tomar en cuenta las condiciones habitacionales en el logro de los niveles mínimos de educabilidad que requiere el buen funcionamiento del sistema educativo. En tercer lugar, estos hallazgos ponen en cuestión la jerarquía del sistema educativo dentro de la arquitectura nacional del bienestar, la que debería ser definida de manera tal que permita fortalecer la capacidad de la educación para demandar y articular apoyos de otras esferas del Estado, entre las que por cierto se encuentran las que tienen que ver con las condiciones habitacionales de los niños, niñas y adolescentes estudiantes.

I. Los Organismos internacionales y las privaciones en vivienda, agua y saneamiento que afectan a la población infantil en situación de pobreza

A continuación se describe y analiza la posición de organismos internacionales y agentes multilaterales de inversión tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina Panamericana de la Salud (OPS-OMS), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa para los Asentamientos Humanos de Naciones Unidas (UN-Hábitat). Estas entidades definen la agenda de acción global con respecto a la dimensiones de la calidad habitacional centrales a la definición de las condiciones de vida y que pueden afectar la salud y los logros educativos de la población: agua potable y alcantarillado, atención de asentamientos precarios y -usando los códigos de las Metas del Milenio- “provisión de un ambiente adecuado”, lo que comprende la revisión los planes de acción sectorial en infancia, desarrollo urbano, vivienda, agua y saneamiento. Estas agendas y programas se definen aquí como globales para distinguirlos de los programas con fines similares pero que se llevan a cabo principalmente con fondos nacionales en distintos países de la región, los que se abordan en la sección 2 donde se presentan aspectos relativos a la evaluación de los efectos y lecciones aprendidas de políticas y programas.

Cabe destacar que en esta materia se cruzan cuestiones normativas provenientes de acuerdos y convenciones de Naciones Unidas, tales como los derechos del niño o el derecho a la vivienda, y cuestiones que, siendo más indicativas que normativas, también generan planes de acción importantes, como los programas regionales referidos a asentamientos humanos, a la superación de la pobreza y a servicios sociales, cuyos contenidos suelen responder a estrategias de acción que se acuerdan en conferencias mundiales específicas.

A. Derechos específicos en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

1. Derechos del niño

En base a las declaraciones previas sobre infancia de Ginebra 1924 y 1959 y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Artículo 27 de la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) del 20 de noviembre de 1989 señala que los estados partes reconocen el derecho de todo niño, niña y adolescente a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Allí se enuncia que, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, los estados partes adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho. En caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. A su vez, el Artículo 28 señala que los estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y definen una serie de acciones que les permitirán el ejercicio de ese derecho en condiciones de progresiva igualdad de oportunidades. Más adelante, el Artículo 31 señala que los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. En síntesis, la Convención reconoce derechos en el acceso a oportunidades que favorecen el desarrollo del capital humano en la infancia.

En el articulado de la CDN, así como de otros instrumentos, no se encuentra una explicitación adecuada de los nexos entre los distintos derechos, ni de sus pesos relativos en la determinación de las condiciones de vida de la infancia. Como se destaca más adelante, el derecho a condiciones habitacionales dignas, que incluye tanto el acceso a viviendas adecuadas como a servicios de agua y saneamiento y es parte del Pacto de Derechos Económicos y Sociales, parece ser mucho más definitorio que otros en la identificación de las privaciones a través de las cuales se manifiesta en cada país el nivel de cumplimiento de los derechos generales de los niños.

2. Derecho a la Vivienda

Pese a que el derecho a la vivienda, parte del PIDESC, es preciso en la definición de carencias muy importantes y de efectos directos sobre el desarrollo infantil, su planteamiento se inscribe en una agenda global donde los temas de vivienda se exponen con menor énfasis como metas de cumplimiento de derechos que como instrumentos de desarrollo económico.

En su Artículo 11, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea una serie de indicadores de cumplimiento de metas que, en la medida que se vinculan a derechos de los niños y al marco de interrelaciones entre los problemas de equidad en el desarrollo del capital humano y las condiciones habitacionales de la infancia, son muy cercanos a los temas que se abordan en este documento. Entre estos indicadores destacan:

- Número de individuos y familias sin hogar.
- Número de individuos y familias en viviendas inadecuadas y sin servicios básicos.
- Número de personas en asentamientos o viviendas ilegales.
- Número de personas incluidas en listas de espera para obtener alojamiento.
- Medidas legislativas que confieren título legal a quienes vivan en el sector "ilegal".
- Medidas adoptadas para aprovechar las tierras no utilizadas, subutilizadas o utilizadas indebidamente.

3. Derecho al Agua y Saneamiento

El derecho a la salud ambiental se consagra en el artículo 12.2 b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. El derecho al agua y saneamiento en los artículos 11 y 12 y el Derecho a la vivienda en el artículo 11. Se ha destacado que una de las debilidades de las metas del agua y saneamiento es que no se precisan con respecto a los pobres. Dicha precisión no implica la gratuidad de los servicios, sino el reconocimiento que los recursos estatales asignados deben garantizar el cumplimiento del derecho al agua y saneamiento de los pobres y de las personas que no tienen capacidad para cubrir las tarifas de estos servicios. Este problema se también se observa en las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las que también son excesivamente genéricas. (ONU, 2010)

Aunque con énfasis y niveles de explicitación muy diferentes, el contenido referido a los derechos de los niños en las agendas de los organismos y de los bancos internacionales toca tanto problemas de precariedad en las viviendas, en el acceso a servicios de agua y saneamiento, como logros relativos al desarrollo de capital humano en la infancia. Ciertamente, los enfoques centrados en la erradicación o mejoramiento de tugurios y asentamientos precarios proveen los instrumentos más integrales para el tratamiento de estos problemas, dado que además de considerar cuestiones de tenencia de los terrenos, materiales de las viviendas, adecuación de las capacidades locativas y acceso a redes de agua y saneamiento, muchos de esos programas también contemplan la organización comunal en el entorno territorial inmediato a las viviendas y, en particular, su equipamiento en términos de servicios básicos para el desarrollo del capital humano de los niños como son las escuelas y los centros de salud. Pese a reconocer el carácter integral de muchas de las agendas de organismos y bancos internacionales, a los efectos de facilitar una ponderación de los aportes de cada agenda en relación a derechos específicos de los niños a continuación se examinan, en primer lugar, las referencias a la vivienda y sus entornos vecinales; segundo, las consideraciones de los problemas de agua y saneamiento en las agendas y por último, el desarrollo del capital humano en los niños. De todos modos, se ha buscado identificar los casos en los que la consideración del carácter integral, indivisible e interrelacionado de los derechos de la infancia es más explícita.

B. Los derechos de los niños en las agendas de organismos internacionales

En una reunión realizada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en el año 2000, jefes de estado y de gobierno resolvieron crear en los planos nacional y mundial un entorno favorable al desarrollo y a la eliminación de la pobreza, lo que culminó en la declaración de las metas del Milenio inicialmente fijadas para el año 2015. Previo reconocimiento que el logro de esos objetivos dependía en buena medida de la calidad de la gestión de los asuntos públicos en cada país, los gobiernos manifestaron su preocupación por los obstáculos que enfrentan los países en desarrollo para movilizar los recursos necesarios para financiar un desarrollo sostenible.

1. Calidad de la vivienda

En lo que hace explícitamente a la vivienda, tal como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios” (ONU, 2000) se estableció como meta para el año 2020 el logro de una mejora sustantiva en las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios. Como indicador para el monitoreo de los avances hacia esta meta se definió el porcentaje de población urbana residiendo en tugurios, lo que deja de manifiesto que si bien se trata de acciones fundamentales por su focalización en problemas de pobres, no se identifica a los niños como sub grupos prioritarios.

Un rápido balance de las metas del Milenio referidas a la vivienda y sus acciones asociadas permite detectar algunas debilidades importantes. Entre ellas, el nivel de titulación de la propiedad y las diferencias sociales territoriales existentes dentro de los países no están adecuadamente cubiertas en la redacción de las metas. Así, para el Fondo de Población de las Naciones Unidas deben enfatizarse los problemas de la inseguridad en la tenencia de las viviendas y las consecuentes posibilidades de desalojo, situación que afecta derechos a la vivienda y, en general, derechos de la infancia asociados a bajos niveles de satisfacción de necesidades básicas (FNUAP, 2006). El Fondo también alude a los riesgos de asimilar la inseguridad de la tenencia con la residencia en asentamientos precarios, ya que la población afectada por la falta de titulación es mucho más numerosa que la población que reside en esos asentamientos.

En cuanto a los logros referidos a la reducción de residentes en asentamientos precarios se señala que éstos no son una consecuencia mecánica de las políticas generales de superación de pobreza, dado que las soluciones a esas formas de marginalidad urbana requieren la formulación y monitoreo de metas específicas. También se observa que disminuciones en porcentajes pueden coexistir con la permanencia de números absolutos elevados (ONU, 2010).

Los Informes de Desarrollo Humano del PNUD presentan un indicador de pobreza multidimensional donde el componente “niveles de vida” incluye características de la vivienda. Entre los índices desarrollados por esta institución para controlar y complementar los resultados del IDH se cuenta el índice de “bienestar cívico”, que incluye la satisfacción de las personas con las condiciones de accesibilidad de la vivienda vigentes en sus países, tal como es medida por la encuesta mundial Gallup. (PNUD, 2010)

Los problemas que presentan hoy día las necesidades de vivienda son planteados en el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (CEPAL, 2001), aprobado por los gobiernos en la reunión regional de América Latina preparatoria de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II de Estambul). El Plan destaca las aristas sociales y urbanas de las políticas y programas de vivienda, siendo sus componentes principales las cuestiones que tienen que ver con la regulación de los espacios territoriales urbanos, así como la consideración de las políticas de vivienda en el marco de estrategias mayores de desarrollo. En lo referente a la localización de la vivienda social, se plantea la necesidad de otorgar especial cuidado al acceso expedito a los servicios urbanos y de reducir los niveles de segregación espacial de los pobres. Asimismo se destaca que la gobernabilidad de las ciudades se vería mejorada con la generación y ampliación de espacios comunitarios para los residentes en asentamientos precarios. Dicha ampliación favorece la sociabilidad entre residentes, el fortalecimiento de patrones de convivencia y el control comunitario sobre los lugares públicos, todo lo cual contribuye a reducir la inseguridad urbana.

La agenda ONU sobre Asentamiento Humanos (2008) subraya la importancia de contar con datos de cobertura nacional para orientar el diseño y la implementación de políticas sociales dirigidas al mejoramiento de las condiciones habitacionales de la población. Desde esa perspectiva señala que dado que uno de los cometidos centrales de los censos es la provisión de ese tipo de información, es conveniente que sus mediciones distingan la vivienda informal de la vivienda semipermanente. Las viviendas informales, que pueden desagregarse en unidades de vivienda improvisada, unidades de vivienda en permanente construcción no concebidas para la habitabilidad humana y otras unidades informales de vivienda, son frecuentes en áreas de ocupación ilegal que se localizan usualmente en los suburbios y en las periferias de las grandes ciudades.

La división regional y técnica de la cooperación UN-HABITAT, con el financiamiento de la Comunidad Europea, aplica en 11 países africanos, 4 del Caribe y 3 del Pacífico un plan de mejoramiento de tugurios. Se proyecta para un periodo de 36 meses (debería haber culminado en marzo del 2011), y forma parte de una asociación entre la Comisión de la Comunidad Europea, el grupo ACP (países de África, Caribe y del Pacífico) y UN-HABITAT. Se espera que su puesta en

funcionamiento active sinergias entre las tres entidades que ayuden a integrar sus esfuerzos en pro del mejoramiento de los tugurios en los países del ACP. El propósito del programa es consolidar la capacidad de las instituciones locales, regionales y centrales, y de los principales actores, para mejorar los tugurios a través del uso de buenas estrategias de gobierno y gerencia, del establecimiento de proyectos piloto, del desarrollo de políticas, de la identificación correcta del tipo de financiamiento idóneo para actividades específicas, así como del montaje de armazones institucionales, legislativos, financieros, y normativos que contribuyan a dar sustentabilidad a los proyectos. Una de sus herramientas centrales es la constitución de una red para el tratamiento de los tugurios, la que es alimentada a través de la participación de todos los actores involucrados en seminarios regionales de entrenamiento donde se discuten los conceptos, temas y métodos del programa (ONU-HABITAT, 2009 b)

Las actividades del BID que componen su agenda de desarrollo urbano se basan en un diagnóstico que se apoya en cuatro puntos principales: i. En un contexto de ciudades congestionadas la población urbana de América Latina exhibe altos ritmos de crecimiento; ii. Una parte substancial de esa población muestra bajos niveles de ingreso, alta incidencia de desempleo o subempleo y condiciones inadecuadas de vida; iii. Muchos de los países de la región carecen de los instrumentos legales, mecanismos administrativos y recursos financieros y humanos necesarios para ordenar el proceso de crecimiento urbano y atender las demandas, también crecientes, de infraestructura económica y de servicios sociales; iv. Sin esfuerzos nacionales sostenidos para corregir las deficiencias existentes y racionalizar el crecimiento, la situación de las ciudades seguirá deteriorándose en las próximas décadas (<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/desarrollo-urbano-y-vivienda,6228.html>).

La agenda urbana del BID apoya en forma selectiva proyectos que contribuyan a desarrollar las capacidades nacionales para responder al desafío de la urbanización acelerada de acuerdo a las prioridades que establece cada país. Dado que la política de desarrollo urbano es por naturaleza multisectorial incluyendo aspectos económicos, productivos, sociales, de prestación de servicios básicos y de organización institucional, las actividades de la Agenda se complementan con otras políticas del Banco (como las de infraestructura social) cada una de las cuales cuenta con lineamientos específicos para orientar la acción en su sector. El Banco da prioridad a proyectos integrales que atiendan la interrelación de múltiples objetivos, y a proyectos que promueven la descentralización hacia ciudades de pequeña escala. En las grandes urbes es explícitamente prioritario el desarrollo de proyectos dirigidos a sectores marginales con impacto en el mejoramiento de la capacidad productiva de los trabajadores informales. Sin ser específico en términos de categorías de población, el BID otorga prioridad a la fase infantil temprana como una forma de elevar la rentabilidad de toda inversión social. (<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/desarrollo-urbano-y-vivienda,6228.html>).

Con respecto a la agenda del Banco Mundial, su estrategia de desarrollo urbano parte de la necesidad de repensar la urbanización buscando ajustar la muy fuerte expansión de las ciudades a las necesidades del crecimiento económico, pero tratando al mismo tiempo de amortiguar las externalidades negativas vinculadas a la congestión, al crimen y a la proliferación de asentamientos precarios (World Bank, 2010). Tanto el marco conceptual como el plan de acción son muy completos en cuanto a las variables y procesos urbanos que abarcan. En el marco conceptual conviene distinguir las estrategias más progresivas en su orientación social (como por ejemplo las que tienen que ver con la vulnerabilidad ambiental urbana) de otras mucho más sesgadas al crecimiento económico y que tienen que ver fundamentalmente con la vivienda.

Uno de los pilares fundamentales de la nueva estrategia urbana del Banco es el desarrollo de líneas de inversión en mejoramiento de asentamientos precarios urbanos. En esa dirección se busca que los gobiernos incrementen la escala de la dotación de servicios y desarrollen estudios y mapeos de pobreza para orientar las acciones a seguir en todas las municipalidades.

Otras dos líneas destacables son el desarrollo progresivo de mercados de tierra urbana y alojamiento y la provisión de ambientes sanos y seguros.

Con respecto a los desafíos operativos, el Banco Mundial reconoce las dificultades para elevar el acceso de los pobres a los programas de inclusión urbana que plantean factores como el crimen en las ciudades, las malas prácticas en las instituciones municipales, los precios relativos de los servicios y la debilidad de las inversiones. Para esta institución la erradicación de la pobreza urbana exige, en primer lugar, marcos adecuados para la inversión, el otorgamiento de derechos de propiedad y la provisión de infraestructura de vivienda así como servicios de calidad en salud y educación. En segundo lugar, el Banco considera fundamental la dotación de servicios a asentamientos precarios mediante estímulos a gobiernos y empresas medianas, materia en la que trabaja exploratoriamente con “Cities Alliance”. Una tercera exigencia es la de atacar los graves vacíos de información que afectan al desarrollo de políticas y proyectos focalizados y que conspiran contra una mejor relación costo/eficacia en las acciones.

En materia de vivienda el Banco concentra su trabajo en cuatro áreas: planes de activación de los mercados de vivienda; manejo de suelo urbano, derechos de propiedad y financiamiento habitacional. La atención principal está puesta en el crecimiento de las economías urbanas mediante la activación de la demanda, de la oferta habitacional y en el desarrollo de créditos bancarios. El énfasis en la problemática de la pobreza es menor que el que se encuentra en otros ejes de la estrategia urbana. Más que un foco en sí mismo, es una problemática que marca esencialmente la necesidad de mayores subsidios monetarios. Así, por ejemplo, en el tema del manejo del suelo urbano, más que dar suelo a los pobres lo que se plantea es la regularización de derechos de propiedad de modo de hacer más fluidos los mercados de vivienda. En materia de vulnerabilidad ambiental urbana se advierte una marcada atención del banco a los asentamientos precarios, que se perciben como formas de ocupación de zonas frágiles que definen una vulnerabilidad extrema a desastres naturales y a cambios climáticos. Es muy interesante la propuesta de preparar y habilitar zonas de crecimiento en la periferia con redes de infraestructura anticipando crecimientos inorgánicos y precarios de las zonas residenciales pobres.

En el año 2000, el Banco Mundial contribuye a gestar Cities Alliance, como una coalición global de ciudades, gobiernos, ONG y organizaciones multilaterales comprometidas con el desarrollo de enfoques exitosos para la reducción de la pobreza urbana. Ayuda a financiar estrategias de desarrollo de las ciudades, proyectos de mejoramiento de asentamientos precarios y de prevención de su crecimiento. Desde su creación hasta el 2010 la alianza de ciudades procesó 235 proyectos por más de 70 millones de dólares para acciones en países y 42 millones de dólares para acciones globales y regionales. En general los proyectos se dirigen al mejoramiento de asentamientos precarios en un marco de acciones inclusivas que apuntan a empoderar ciudadanía en el desarrollo urbano, a proveer seguridad en la tenencia, a mejorar la adaptación al ambiente, a promover la asunción de responsabilidades en el manejo de la ciudad, a proveer servicios baratos y acceso a oportunidades económicas. Los pilares del programa de trabajo son tres. Primero, un Fondo Concursable que financia proyectos utilizando como criterios de asignación objetivos como, entre otros, la focalización en la reducción de la pobreza urbana o el apoyo al mejoramiento de asentamientos precarios. Segundo, el Estímulo a Programas Nacionales en los que la capacitación es un elemento permanente y estratégico. Tercero, la promoción de actividades de Comunicación y Advocacy. (World Bank, 2010).

El foco de las acciones está en los asentamientos precarios en las ciudades con viviendas inadecuadas, a menudo superpobladas, con carencias de servicios municipales básicos tales como agua, saneamiento, recolección de basura, drenaje de agua de lluvia, iluminación de las calles, pavimentación de aceras, disponibilidad de avenidas para accesos de emergencia, y con dificultades para el acceso a escuelas, hospitales o a lugares públicos para reuniones comunales. Un papel importante de las acciones de la Alianza de las ciudades es ayudarlas a compartir sus

experiencias sobre las acciones que resultaron exitosas y las que fracasaron, así como sobre las razones a las que se atribuyen esos resultados, con miras a la progresiva consolidación de una red que se ocupa de cuestiones similares. Se parte de la base de que no existen modelos absolutos sobre la mejor manera de reciclar, mejorar o erradicar tugurios, así como del reconocimiento que los países y las ciudades que participan en las iniciativas de tugurios disponen de recursos diferentes y enfrentan desafíos diferentes.

La Alianza de ciudades busca entonces un modo práctico de seleccionar las mejores experiencias en todo el mundo apuntalando los esfuerzos de gobiernos que lidian con sus propios desafíos de tugurios. La iniciativa tiene además capacidad para transmitir a los gobiernos y a las organizaciones comunitarias la importancia de la administración de desarrollo urbano. En muchos casos el acceso a la tierra ha sido una cuestión fundamental en los programas de tugurios, donde el fortalecimiento de la conciencia que no podrían ser desalojados amplió la disposición de las personas a invertir esfuerzos en el mejoramiento de sus viviendas y de su entorno comunal. También es frecuente constatar el carácter fundamental para la vida en esos barrios de la presencia de la delincuencia, lo que ha derivado en esfuerzos concertados para reducir el crimen y aumentar la seguridad pública.

La conclusión es que, con una economía en crecimiento, compromiso de Gobierno y la dedicación de la comunidad, la formación de nuevos barrios marginales puede prevenirse y los tugurios que ya existen pueden transformarse gradualmente en suburbios urbanos.

2. Programas de agua y saneamiento

Algunas de las Metas del Milenio establecidas para el 2015 hacen referencia específica al acceso al agua potable y al saneamiento, como por ejemplo, la de reducir a la mitad el porcentaje de personas que, ya sea por déficits de infraestructura en el entorno de sus viviendas o porque no pueden costearlos, no logran acceder de manera continua y sostenible a esos servicios. Los indicadores seleccionados para monitorear los avances en este campo son los porcentajes de la población nacional con acceso a fuentes mejoradas de agua potable y servicios de saneamiento (ONU, 2000). Los indicadores en este campo no hacen referencia a la situación de la infancia ni al impacto sobre objetivos del milenio en otros campos, como los de mortalidad infantil y educación.

Dentro de los países, el grado de avance en las metas de agua potable y de saneamiento mejorados muestra importantes diferencias entre regiones, ciudades y barrios. La cobertura en saneamiento solo es alta en las grandes ciudades. En general, los datos disponibles siguen mostrando importantes privaciones en agua y saneamiento, aunque debe entenderse que las cifras podrían ser mucho más abultadas si se considera que los datos sobre miles de pequeñas y medianas localidades son precarios y sujetos a errores. El examen de las tecnologías no convencionales de saneamiento que se utilizan en esas localidades resulta clave para entender la gravedad de los problemas colaterales a la pobreza (Duncan, 2006). A la vez, se ha encontrado que la posibilidad de avance con respecto a estas metas es altamente dependiente del nivel de precisión con que se formulan tanto las metas como las políticas de cierre de brechas (ONU, 2010).

El Fondo de Población ha cuestionado la definición de las metas de agua potable por la falta de mención a las brechas de género, aduciendo que los indicadores de infraestructura involucrados en las metas tienen implicaciones de género que influyen tanto en el uso de las infraestructuras domésticas como en la distribución de los beneficios derivados del uso. Estos fenómenos resultan evidentes en los hogares rurales, donde es frecuente que las mujeres sean las abastecedoras, usuarias y administradoras principales del agua.

El PNUD ha prestado mucha atención a los indicadores de agua y saneamiento. De hecho, sus Informes de Desarrollo Humano presentan una concepción multidimensional de la pobreza cuyas dimensiones de “niveles de vida” incluyen indicadores de agua y saneamiento. El PNUD

también ha desarrollado otros índices que permiten controlar y complementar los resultados del IDH, como el “índice de sostenibilidad y vulnerabilidad”, que toma en cuenta los porcentajes de cobertura de agua y saneamiento (PNUD, 2010)

En el caso de ONU-HABITAT (2008), la Conferencia de Estambul le definió mandatos para fortalecer los mecanismos financieros existentes en agua, alojamiento y “slums”. La resolución 57/275 le dio un encargo especial sobre agua para ciudades africanas y la 19ª sesión le otorgó atribuciones en el desarrollo de planes para países emergentes utilizando como el Fondo de Inversión para el diseño e implementación de programas del sector de agua y saneamiento¹. El Subprograma de agua potable es una parte de la estrategia Hábitat destinada a crear un ambiente pro inversiones de agua potable y saneamiento para pobres de ciudades de todos los tamaños. El foco de las actividades radica en la entrega a los pobres de servicios de agua sostenibles, en el fortalecimiento de la sinergia entre ambiente natural y construido, en el monitoreo de las metas del milenio y en la integración de infraestructura con vivienda.

Los criterios de selección de países o regiones donde se aplica el Programa están focalizados en la gravedad de los problemas de agua potable y alcantarillado, en la relación de estos problemas con los asentamientos precarios y con los ritmos de urbanización, y en las características de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Antes que en la financiación de grandes obras, la mayor parte de los esfuerzos en los países más pobres se dirigen a crear capacidades de pre-inversión. ONU Habitat diseñó un modelo de provisión de infraestructura para pobres que en ciudades medias y pequeñas se apoya prioritariamente en recursos del mercado aprovechando al máximo las oportunidades de inversión. Por otra parte, desarrolló un enfoque integrado para la mejora de slums, donde la infraestructura de agua y saneamiento es por lo menos el 40% del costo de intervención. Según el caso, la financiación de los proyectos se robustece con recursos del Banco Mundial y/o del BID.

Las evaluaciones recientes del Fondo de Agua y Saneamiento de ONU Hábitat son positivas y destacan en particular su capacidad para gestar alianzas y desarrollar actores. También se reconoce que la aptitud de su enfoque para articular la rehabilitación y la construcción de infraestructura con el desarrollo de capacidades institucionales favorece la sustentabilidad de estos servicios (ONU-HABITAT, 2008). Los evaluadores le recomiendan generar gobernanza pro pobres como eje y apoyarse para ello en la administración de la demanda y en sistemas medianos y pequeños de gestión comunitaria. En el desarrollo de proyectos se advierten dos cuestiones técnicas cuya estandarización y potenciación son cruciales: la coordinación municipal en aspectos vinculados a los terrenos y a las normas de uso del suelo y la creación de fondos giratorios con ingresos generados por proyectos.

Las evaluaciones señalan el carácter fundamental que tiene una identificación precisa de las metas de gestión de infraestructura, ya que las debilidades en dicha identificación suelen traducirse en debilidades en la gestión. Exigen también el reconocimiento de la relevancia de las metas fiscales y de las responsabilidades que asume el Estado, así como de la existencia de modelos de gestión urbana con visión estratégica social y ambiental.

El Programa Agua, Saneamiento e Higiene de UNICEF responde al mandato de proteger la supervivencia de niños y jóvenes, y parte del reconocimiento que estos componentes tienen fuerte incidencia en el surgimiento de enfermedades, como la diarrea y la neumonía entre otras, con alta incidencia en las tasas de mortalidad infantil. Se estima que UNICEF ayudó a restaurar servicios de

¹ Para el desarrollo de esos programas se trabaja con fondos internacionales aportados inicialmente por Canadá, Suecia, Noruega, Holanda, bancos regionales e instituciones locales de todo tipo, y que responden al propósito de expandir recursos y capacidades para inversiones de fuerte impacto (el presupuesto para 2007 era de 20 millones de dólares). El fondo se destina principalmente a planes de agua para ciudades asiáticas y africanas, y en los últimos años se agregan algunas ciudades latinoamericanas. (ONU- Habitat 2008).

agua para 12 millones de habitantes, y de saneamiento para 6 millones. Los programas UNICEF como “agua para todos” buscaron dar prioridad al acceso a agua corriente, mejorar la focalización y la efectividad en la toma de decisiones referidas a la provisión de este servicio, y promover la transparencia en las acciones que llevan a cabo diferentes entidades de gobierno en este campo.

RECUADRO 1
AREAS SENSIBLES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS
SOBRE AGUA Y SANEAMIENTO

El Fondo Slum Upgrading Facility (SUF), con recursos cercanos a los 19 millones de dólares provistos por los gobiernos de Suecia, Noruega y Reino Unido, opera en 10 países de Asia y África para estimular el uso de recursos nacionales y promover la innovación en el financiamiento de mejoras en los asentamientos precarios (ONU-HABITAT, 2008). ONU HABITAT, en conjunto con la Consultora Roy Brockman, llevaron a cabo en el 2009 un estudio del SUF cuyos resultados señalan las siguientes áreas sensibles en el diseño e implementación de este tipo de proyectos:

- Accesibilidad a las áreas de acción: Los proyectos, siendo muy diversos, muestran problemas de accesibilidad a las áreas de acción, lo que reduce su ritmo de actividad y producen retrasos excesivos.
- Integración de objetivos: Los proyectos más exitosos combinan seguridad de la tenencia de suelo, provisión de servicios básicos, y mejoramiento habitacional, siendo la vivienda una clave para enganchar a los municipios.
- Integración de proyectos con políticas locales: La continuidad de los proyectos pilotos requiere su integración con las políticas locales.
- Integración del personal afectado al proyecto: Necesidad de mejorar la integración entre administrativos de diferentes oficinas y técnicos de diferentes donantes, así como de evitar la rotación del liderazgo técnico.
- Ampliación de cobertura: Es conveniente ampliar la cobertura de los proyectos que en la actualidad se mueve en un rango de 11 a 500 hogares.
- Focalización en pobreza: La focalización en pobreza no es mecánica si se trabaja con asentamientos precarios, ya que la composición social de los asentamientos puede ser muy heterogénea.
- Diseño de índices de resultados: Los impactos son complejos y sería deseable que fueran previstos a través de un diseño oportuno de índices esperados en cuanto a los resultados y la eficacia de los proyectos.
- Articulación de los subsidios cruzados: Los subsidios cruzados, deseables en los proyectos, existen de forma muy casuística y las alternativas para una coordinación eficiente deben ser previstas en el diseño.
- Participación de la comunidad: La participación de la comunidad consume mucho tiempo y las formas de su concreción deben elaborarse con suficiente anticipación.
- Clientelismo y formación de expectativas: Se debe evitar que los fondos se enreden en cuestiones locales clientelares, así como la formación de expectativas desmesuradas acerca de la capacidad de los proyectos para solucionar los problemas de la localidad.

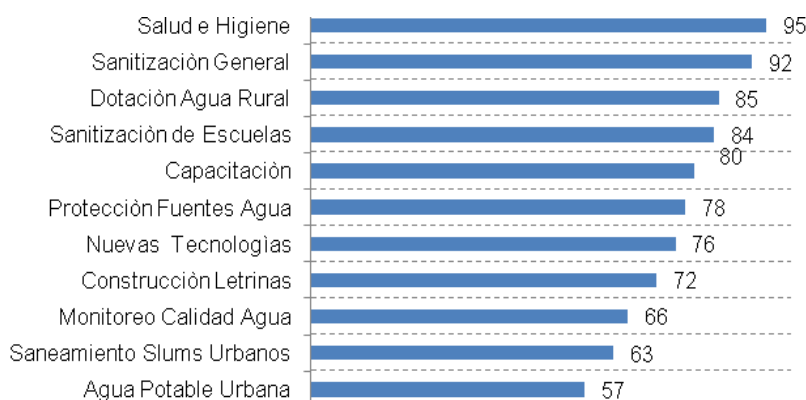
Fuente: Elaboración propia en base a ONU-HABITAT/Roy Brockman Study Agreement (2009), Slum Upgrading Mid Terra Review, Kenya.

Paralelamente, a través del programa WASH, UNICEF centra su atención en dolencias infantiles que es posible prevenir con el lavado frecuente de manos. WASH es hoy un programa activo en cien países, con un presupuesto que en el año 2008 fue cercano a 354 millones de dólares y que en la región incluye a Brasil, Colombia y Haití. Como desafíos pendientes, el Programa se plantea crear condiciones de financiamiento para la cobertura universal del acceso a agua potable, construir un marco conceptual para expandir WASH en escuelas, mejorar la capacidad de respuesta

de WASH a emergencias, expandirse a zonas rurales, institucionalizar la promoción del lavado de manos y construir capacidades en contextos de cambio climático (UNICEF, 2010).

Evaluaciones de programas UNICEF dentro de la estrategia de agua y saneamiento revelan algunas claves importantes. Primero, se mencionan éxitos en programas rurales asociados a la utilización de tecnologías económicas combinadas con gestión de comunidades, y a la provisión de servicios en paquetes que articulan la instalación de letrinas con programas de higiene y salud. En segundo lugar, aun cuando la gestión en las áreas de información y de educación es bien evaluada, se recomienda pre testear los materiales que se van a utilizar con las comunidades a intervenir. En tercer lugar, se destaca el hecho que en estos programas UNICEF adopta una perspectiva de género que diferencia las necesidades y las prioridades de las mujeres y las niñas, por un lado, y de los varones y los niños, por el otro; tomando en cuenta las desigualdades en el control de los recursos hídricos, en el acceso a ellos y en la distribución de responsabilidades cuando se trata del transporte, la utilización y la protección del agua. Cuarto, se destaca el rol de la mujer en la aplicación de terapias de rehidratación oral para el combate a las diarreas infantiles en el que las mujeres y las niñas cargan con la mayor parte de las responsabilidades. Por último, reconociendo las dificultades que tiene dotar de servicios a áreas rurales, la evaluación recomienda que los profesionales que operan programas de este tipo en países pobres asuman el liderazgo en los procesos de descentralización y desarrollen con los municipios guías técnicas de proyectos factibles. También recomiendan institucionalizar la función de monitoreo y evaluación social y desarrollar bases de datos para mejorar la focalización. Se reconoce que los avances en la erradicación de este tipo de carencias tienen costos de información elevados y requieren contar con plazos extensos y proyectos pilotos de aplicación cuidadosa (UNICEF, 2000).

GRÁFICO 1
RANKING DE IMPORTANCIA DE ACTIVIDADES DE PROYECTOS DE AGUA UNICEF SEGÚN ENTREVISTAS A TÉCNICOS Y SOCIOS DE LOS PROGRAMAS



Fuente: UNICEF, 2000. Learning from experience: evaluation of UNICEF'S Water and Environmental Sanitation Program in India, 1966-1998, Evaluation Office, UNICEF, New York.

Para el Banco Mundial (2004), la cuestión del mantenimiento, desarrollo y ampliación de la infraestructura de agua potable es crucial para alcanzar las metas de desarrollo económico y de superación de pobreza. A este respecto la institución plantea dos áreas temáticas estratégicas. La primera cuenta con amplio consenso y sólo requiere más de lo mismo, esto es, completar la cobertura, elevar la calidad del agua y hacer las reformas institucionales necesarias. La segunda área temática apunta a cuestiones más debatidas tales como la cobertura de la agenda del banco, el enfrentamiento de los desafíos que plantean las metas del milenio; el lograr que los países no solo administren la infraestructura existente sino que la desarrollen; la movilización de los recursos privados y públicos que demanda la obtención de estándares sociales y ambientales adecuados y,

por último, el mejoramiento de los modelos de gestión y de negocios relativos a la infraestructura para hacerlos compatibles con la superación de la pobreza y con la recuperación de las inversiones y de los costos de operación.

Se sugieren al menos cuatro tipos de políticas para mejorar el impacto de las estrategias de agua en la reducción de la pobreza, a saber, las que afectan el desarrollo y administración de fuentes de agua; las que afectan el flujo de recursos de agua; las que mejoran la administración de los servicios de agua que sirven a los pobres, y que se caracterizan en general por su mala calidad y sus precios elevados; y las focalizadas en zonas marginales, por ejemplo, en zonas rurales, que buscan romper barreras de exclusión al acceso a servicios de agua.

En general, la estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza absoluta mediante la realización de proyectos con países y el desarrollo de las competencias nacionales coloca un fuerte énfasis en la focalización en las carencias de servicios, focalización que resulta un criterio clave en la selección de proyectos nacionales, sub-nacionales y regionales. El desarrollo de competencias en agua y saneamiento se destaca entre los ejes ordenadores del modelo para superar la pobreza que se enuncian en el Diagrama 1.

CUADRO 1
ELEMENTOS PRINCIPALES DE DESARROLLO DE COMPETENCIAS
PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

| | |
|------------------------------|----------------------------------|
| Estructura Institucional | Infraestructura Ambiente |
| Governanza | Agua y Alcantarillado |
| Control de Corrupción | Energía |
| Reformas Sistemas Legales | Caminos y Transporte |
| Derechos de Propiedad | Ambiente |
| Sistema Financiero | Telecomunicaciones |
| Componente Humano y Social | Otros Ejes y temas Transversales |
| Redes de Seguridad | Construcción de capacidades |
| Programas Sociales | Estrategia del Sector Privado |
| Educación y Conocimiento | Estrategia de Desarrollo Rural |
| Salud, Nutrición y Población | Estrategia de Desarrollo Urbano |
| Equidad de Género | Comercio- tecnología |
| Cultura | Resolución de Conflictos |

Fuente: World Bank (2009) Poverty and Social Impact Analysis, Reviewing the Link within Country Policy and Planning Processes, Washington DC.

3. Educación y capital humano

En el área del desarrollo del capital humano en los niños, las Metas del Milenio plantean, por un lado, velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza, y por otro lado, reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes.

Con respecto a estas metas, los últimos informes de Desarrollo Humano (PNUD, 2010) señalan avances y limitaciones. Su monitoreo es facilitado por la utilización del índice de desarrollo humano (IDH), una medida ciertamente más amplia que la del ingreso por habitante y que combina un número reducido de indicadores de salud, educación y estándar de vida (Esperanza de Vida, Alfabetización, Matrícula Bruta e Ingresos). La información que provee el IDH permite constatar i. Mejoras en los índices generales de mortalidad infantil y de esperanza de vida; ii. Ampliación de la cobertura educativa; iii. Persistencia de las brechas sociales en las tasas de mortalidad infantil; iv.

Débil asociación entre asistencia escolar y niveles de aprendizaje; v. Y una también débil relación entre los avances en salud y los avances en educación.

Los programas de agua y saneamiento de UNICEF están articulados con los planes que desarrolla desde el año 2005 para acelerar el logro de las metas del milenio vinculadas a la salud materno-infantil, con un enfoque que subraya la existencia de intervenciones que permiten desactivar la mayoría de los determinantes de la mortalidad de madres y bebés. En el diseño y en la ejecución de dichos planes participan socios nacionales, agencias internacionales, donantes, ONG, organismos profesionales y académicos. El cometido es consolidar las experiencias de los actores individuales, desarrollar marcos conceptuales adecuados a los países, crear consensos sobre intervenciones costo-efectivas, sistematizar conocimientos y extraer lecciones de política (UNICEF, 2000).

A su vez, la prioridad del Banco Mundial en materia de salud infantil es fortalecer los sistemas nacionales de salud, financiar la mejora de la salud de los niños y proteger a los pobres de las enfermedades y de la falta de accesibilidad vinculada a los costos de los tratamientos. A través del fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud, de la ampliación de los programas de inmunización, del apoyo a la nutrición del niño y de la madre y de inversiones en salud reproductiva se busca reducir la mortalidad infantil y garantizar la salud y la supervivencia de las madres. Los mayores esfuerzos para reducir la mortalidad infantil se dirigen a ampliar el acceso de las familias rurales pobres a los servicios de salud, abriendo la posibilidad de visitas más frecuentes y menos costosas a los centros sanitarios, mejorando la atención pre y post natal y la consecuente prevención de enfermedades y muertes infantiles y maternas. (*World Bank*, <http://www.banco-mundial.org/odm/>).

También el Banco Interamericano de Desarrollo ha invertido mucho desde 1994 en servicios de cuidado infantil, especialmente en los países andinos y en América Central, en intervenciones que procuran articular los sectores de salud, educación, cuidado materno, y protección social. Habida cuenta del alto nivel de carencias que observa en los servicios de salud y educación y en los entornos de los hogares de menos recursos, la institución señala la urgencia de implementar un gasto social con capacidad de impacto en los primeros años de vida de los niños pobres. Esta mirada está en sintonía con la meta que actualmente se plantean los países de la región con respecto a la aceleración de la cobertura universal pre-escolar. Entre otras carencias en el campo de la infancia, el BID subraya el problema de la ausencia de mecanismos adecuados de coordinación inter institucional entre sectores y programas dirigidos a la infancia en áreas como agua, saneamiento y reducción de la pobreza (Araujo y López, BID, 2010).

II. El impacto de programas de agua, saneamiento y alojamiento sobre la pobreza infantil: Lecciones y experiencias

Complementando la sistematización de la agenda global realizada en la sección anterior en este capítulo se discuten tres puntos. El primero identifica algunos de los elementos estratégicos que caracterizan las relaciones entre hábitat e infancia en el panorama regional actual. En los dos restantes se tratan las lecciones que para el diseño y la implementación de acciones futuras se pueden rescatar del análisis de las políticas y de los programas latinoamericanos referidos, en primer lugar, al mejoramiento de barrios irregulares, y luego, a la superación de la pobreza infantil.

A. Elementos estratégicos en la relación entre hábitat e infancia en América Latina

1. Balance de la Situación de la Infancia con referencia a las características de sus condiciones habitacionales y de su entorno vecinal

Cuando se la compara con otras regiones en desarrollo, América Latina se destaca por su alta urbanización, pero también por el hecho que, pese a sus marcadas desigualdades en aspectos básicos del bienestar, sus logros medios en dimensiones importantes de las condiciones de vida, como educación, salud y saneamiento, la ubican en una posición más alta que la de muchos de los países de Asia y África. En particular, se acepta que, aun cuando no se distinguen por sus niveles de focalización y de progresividad social, en términos relativos a aquellos países las políticas urbanas de vivienda y de transporte en América Latina enfrentaron mejor los desafíos de la primera transición demográfica, en particular, los desplazamientos poblacionales masivos del campo a las ciudades. A su vez, en las dos últimas décadas la pobreza se estabilizó en la región y se amplió la variedad de proyectos sociales que desde distintos ángulos aportaron a los planes generales para su superación.

Este contexto general de mejoría en indicadores básicos, sumado al hecho que ni siquiera en los peores años de la década perdida empeoraron los índices de mortalidad, morbilidad y saneamiento, ha fortalecido la impresión que las condiciones de vida de la infancia pobre, o de la

infancia con malos entornos ambientales, fueron beneficiadas por los programas de superación de la pobreza. De hecho, la mayoría de los balances que se realizaron en los últimos años sobre esos programas presentan resultados positivos en cuanto a sus efectos sobre la situación de la infancia, la satisfacción de necesidades básicas y la focalización. Y esos resultados se dan con relativa independencia de la aplicación de instrumentos específicos dirigidos a los niños en esos hogares, como si se corroborara una especie de “chorreo” hacia los niños pobres desde programas destinados primariamente a sus hogares.

Pese a ello, la CEPAL y UNICEF (2011) señalan la existencia de una deuda especial de los gobiernos de la región con la infancia, en la medida que, fuera de los programas de salud y educación en los que sí es dable reconocer coberturas específicas por edad, los gobiernos no han diseñado programas concretos para avanzar en la lucha contra la pobreza infantil, lucha que en los hechos parece ser concebida más bien como un subproducto de los avances en la cobertura y calidad de los servicios sociales y de los logros de programas genéricos contra la pobreza.

En cuanto a los servicios de agua potable y saneamiento, si bien en las últimas décadas se ha generado un escenario en alza, se observan muchas fallas en la descentralización de competencias a municipios. También se advierte que en muchos casos la meta de cobertura universal se supedita a la recuperación de costos y existencia de recursos. Según estos organismos, la demanda por saneamiento en el grupo de países de menor producto por habitante, y en general para niños de zonas rurales, pueblos aborígenes y guetos urbanos, debe ser vista como reflejo de una importante necesidad insatisfecha. (CEPAL/UNICEF, 2011).

Desde la propuesta de este documento, el examen de las privaciones en el hábitat de la infancia requiere considerar ciertas pautas territoriales. Como lo acreditan datos de CEPAL/UNICEF (2011) derivados de estudios sobre la pobreza infantil latinoamericana, existe un gran número de municipios y entidades territoriales que reportan altos niveles de privaciones y de pobreza infantil, pero que por su escasa población y baja densidad no reciben tratamiento prioritario en el diseño y en la implementación de políticas diferenciadas. Otras situaciones, como las zonas de frontera o las periferias de grandes áreas metropolitanas donde se ubican “hot spots” con una elevada mortalidad infantil, emergen como nuevas expresiones de la pobreza infantil territorializada. Lo anterior apunta a un hecho fundamental: la importancia de definir líneas de programas de hábitat no para hogares en general sino para hogares con niños y de fijar en futuros programas puntos de focalización en el territorio muy selectivos a escala de hogares y barrios.

El cuadro 2 reporta una estimación de unidades prioritarias de intervención por grandes zonas y por países seleccionados de la región. Como se desprende de la lectura del cuadro, si bien existe mucho territorio con alta pobreza infantil, son muchos menos los “hot spots” formados por conglomerados de unidades territoriales con altos índices de pobreza infantil que por su peso demográfico pueden considerarse críticos. Ciertamente, se trata de un tema que requiere renovados esfuerzos de diagnóstico, georeferenciación y planeamiento.

El índice de Infancia MIDEPLAN–Chile (2009) permite destacar una cuestión relevante para los países más urbanizados y desarrollados de la región, a saber, que a escala de territorios o de municipios, los problemas de saneamiento revisten menor gravedad que los de educación. El índice mencionado mide habitabilidad en los hogares con menores de 18 años tomando en cuenta tanto el acceso a baños, agua potable y energía eléctrica como el tipo de materiales de la vivienda, y está dirigido a identificar las comunas según rangos del índice. El componente educación mide la asistencia de los niños entre 4 y 5 años, la cobertura de la educación básica y de la educación media, la escolaridad promedio entre los mayores de 25 años en el hogar, y los valores SIMCE en 8° Básico, 4° Básico y 2° Medio. El Componente salud incluye la tasa de mortalidad por causas reducibles en la población de 15 a 19 años y la tasa de mortalidad infantil.

CUADRO 2
SUBREGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS: PORCENTAJE DE UNIDADES TERRITORIALES
CON ALTA DENSIDAD DE POBREZA INFANTIL Y PORCENTAJES DE NIÑOS
EN “HOT SPOTS” DE POBREZA INFANTIL

| | Nº Unidades con alta pobreza infantil | Total de unidades territoriales | % Unidades territoriales con alta pobreza infantil | % Niños 0-17 en “hot spots” de pobreza infantil |
|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------|--|---|
| Meso América | 1465 | 3650 | 40,1 | 10,6 |
| América del Sur | 2979 | 7492 | 39,8 | 17,1 |
| América latina | 4444 | 11142 | 39,9 | 14,5 |
| México | 1067 | 2443 | 43,7 | 10,4 |
| Argentina | 29 | 532 | 5,5 | 12,0 |
| Bolivia | 269 | 314 | 85,7 | 26,9 |
| Brazil | 2481 | 5507 | 45,1 | 21,2 |
| Honduras | 228 | 298 | 76,5 | 9,0 |
| Nicaragua | 58 | 153 | 37,9 | 14,6 |
| Ecuador | 120 | 220 | 54,5 | 15,8 |

Fuente: Tomado de los Cuadros V.2 y VI.2 de CEPAL/UNICEF (2010), Water, Sanitation, and Hygiene: Annual Report 2009, ONU, New York.

Dentro de una tendencia general que indica que cerca del 45% de la población infantil chilena vive en 66 municipios de muy alto índice de bienestar infantil, cuando se compara por tipo de servicios se encuentra que el número de municipios y los porcentajes de población con buenas condiciones de habitabilidad superan a los que muestran buenas condiciones de salud y que éstos, a su vez, superan a los que muestran buenas condiciones de educación. En otras palabras, muchos más niños están afectados por carencias educativas que por carencias en salud, y sólo una fracción pequeña reporta problemas de agua potable, alcantarillado y con los materiales de la vivienda (ver cuadro 3). Debe subrayarse, sin embargo, que dado que el peso relativo de las privaciones en la infancia varía entre países esos resultados no son extrapolables al resto de la región, dado que, como se verá en la próxima sección, los perfiles de las comunas chilenas pueden estar fuertemente afectados por la significación de las políticas nacionales de vivienda.

CUADRO 3
NÚMERO DE COMUNAS EN CHILE POR RANGOS DE LOS SUBÍNDICES DE EDUCACIÓN,
VIVIENDA Y SALUD INFANTIL

| Rangos índice | Componente Educación | Componente habitabilidad | Componente Salud |
|------------------|----------------------|--------------------------|------------------|
| 0,900 y más | 6 | 36 | 14 |
| 0,800-0,899 | 6 | 110 | 15 |
| 0,700-0,799 | 29 | 93 | 56 |
| 0,600-0,699 | 46 | 54 | 116 |
| 0,500-0,599 | 81 | 21 | 71 |
| 0,400-0,499 | 78 | 8 | 34 |
| 0,300-0,399 | 57 | 7 | 15 |
| 0,200-0,299 | 24 | 1 | 8 |
| 0,100-0,199 | 4 | 2 | 2 |
| 0 0,099 | 1 | 0 | 1 |
| Total municipios | 332 | 332 | 332 |

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Casen 2003, Encuesta Simce 2004 y 2005 e indicadores del Ministerio de Salud para el período.

Más allá de la situación de los asentamientos precarios caracterizados por carencias extremas en la satisfacción de necesidades básicas, quedan por explorar las cuestiones de hacinamiento urbano y los factores que hacen a la convivencia en los espacios públicos en el entorno de las viviendas, incluyendo en ellos el eventual “efecto gueto” en la socialización de niños en zonas de vivienda social segregadas y vulnerables a la violencia. Los estudios específicos sobre perfiles de la población infantil en asentamientos precarios son muy escasos. Varios de ellos han sido realizados en Chile.

RECUADRO 2

PERFILES DE LA INFANCIA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS CHILENOS

El estudio MINVU/CELADE (1998) detecta que los niños de campamentos tienden a estar cubiertos por el sistema escolar de su municipio, lo que cuestiona la imagen tradicional de la marginalidad infantil asociada a problemas de cobertura de los servicios sociales estatales. También señala los fuertes riesgos de transmisión intergeneracional de la pobreza vinculados a los bajos climas educativos de los hogares. El estudio mostró que, un 32% de los niños de 5 y 6 años no había asistido jamás a la escuela, proporción que a los 7 años se reducía a menos del 5%, esto es, un nivel de inasistencia similar al del promedio del país. No obstante, el promedio general de inasistencia era del 10%, lo que es una cifra muy elevada incluso cuando se la compara con la realidad de los niños en los asentamientos precarios de otros países de la región. El indicador de vulnerabilidad que toma en cuenta la combinación de alta dependencia demográfica con bajo clima educacional muestra que cerca de la mitad de los hogares son vulnerables en esa dimensión.

Otros resultados importantes surgen del estudio de un Techo para Chile Convenio UTPCH-UNICEF (2011) realizado en 15 campamentos de Antofagasta, Bio Bio y Santiago metropolitano. El perfil de la vida en los campamentos que arroja dicho estudio indica que el factor más crítico para la calidad de vida de los niños no es la materialidad de vivienda sino la localización de los campamentos en zonas de riesgos ambientales (57% vive cerca de un camino de alto tráfico, 41% vive en ribera de río y canal y 27 % al lado de la línea de tren). A pesar de una alta matriculación en los establecimientos educativos, un 32% declara que no hay escuelas o liceos en el sector. Un 13% de los padres de campamentos declara que su niño estuvo enfermo de importancia los últimos 6 meses y requirió atención de un médico, la gran mayoría por enfermedades respiratorias, bronconeumonía, bronquitis obstructiva, y virus sincicial, posiblemente agravadas por condiciones de hacinamiento que facilitan el contagio.

El estudio constató la alta cobertura de la salud pública en niños de campamentos (93% de inscripción en el consultorio de la respectiva comuna). En la población de niños encuestados también se constató una tasa de repetición (44.2%) muchos más alta que el promedio nacional de 5.7% (p. 55). Mientras un 8% de los niños pertenecientes al quintil más pobre del país no asiste a educación básica, entre los niños que residen en campamentos la proporción se eleva al 11%.

Fuente: Elaboración propia en base a UTPCH-UNICEF (2011) La voz de los niños, niñas y adolescentes en campamentos, Análisis de las condiciones de vida desde la mirada de la Infancia, Cis-UTPCH, Santiago de Chile.

2. Balance general del sector agua y saneamiento

Desde 1980 en adelante las reformas del sector agua y saneamiento en la región exhiben características comunes: la descentralización al nivel municipal, la separación de funciones de regulación económica, operación y formulación de política sectorial y la privatización de la operación. En el diseño de las reformas el sector toma en cuenta las diferencias de calidad entre las instituciones públicas y privadas, el nivel de urbanización del país en la medida que determina diferentes economías de escala y factibilidades en la provisión de servicios, la fortaleza de una cultura de pago de agua y saneamiento vinculada a su percepción como bien de mercado, la falta de coordinación entre los distintos operadores del sector asociada a la debilidad financiera, técnica y operativa de los municipios, así como la existencia de empresas de cierta escala y eficiencia, el régimen de propiedad y las deficiencias en el marco regulatorio particularmente en los países que han experimentado fuertes procesos de privatización. Las políticas para grupos de bajos ingresos no

siempre están precisadas o bien definidas dentro del esquema nacional, y muchas veces se reducen al establecimiento de tarifas diferenciadas y subsidios cruzados, sin un examen adecuado de las posibilidades de explotación de la inversión directa en programas sociales de dotación así como del uso de subsidios directos a la demanda que ayudan al pago y a la sustentabilidad del sistema. (Lentini, 2011).

La administración de la demanda efectiva del agua es un grave problema que limita los objetivos de la expansión futura de la cobertura. A su vez, los esfuerzos para fomentar la integración en la administración de recursos del agua han tenido un efecto limitado. Se percibe que se demandan y financian muchos proyectos de infraestructura nueva y que muchas veces no se considera de manera apropiada la opción de reparar y ampliar las infraestructuras antiguas. Tampoco se ha atendido, y las inversiones no lo reflejan, la tendencia de la población a buscar asentamientos en ciudades costeras. El problema del acceso a alcantarillado y eliminación de excretas es muy grave y se percibe que las posibilidades de acceso de los pobres, incluso con subsidios y tarifas rebajadas, son muy limitadas (World Bank, 2010c). Algunos autores manifiestan su preocupación por las disparidades en las cifras de gasto social por habitante para el sector vivienda y servicios básicos urbanos al 2005-2006, las que van desde cifras superiores a 80 dólares por persona hasta menos de 10 dólares (Jordán y Martínez, 2010).

La inversión directa en programas de dotación no es el único o gran tema, ya que la región muestra, particularmente después de los ajustes privatizadores realizados en los 80, graves problemas en los marcos regulatorios y en el desempeño de los actores en la industria del agua y del saneamiento. Vis a vis la significación que tiene la cobertura de estos servicios sobre la salud pública, llama la atención la ineficiencia presupuestal de los organismos operadores, los subsidios cruzados injustificados, la ausencia de tarifas reales, la ausencia de planes de largo plazo, las prácticas de clientelismo, la carencia de modelos de gestión así como la falta de congruencia entre los criterios que utilizan organismos de un mismo estado.

México es un caso donde se reconoce la importancia de un proceso exitoso de participación del sector privado bajo la orientación del estado. Desde la Constitución se define un organigrama y la distribución de facultades de propiedad y administración de servicios de agua potable y alcantarillado entre el gobierno federal y los municipios que tienen a su cargo las prestaciones. A ello se suman programas federales descentralizados de inversiones con fondos nacionales y regionales que tienden a aliviar carencias en la capacidad de inversión municipal pero que no producen una descentralización efectiva de recursos al actor municipal, que es el encargado último de dar agua y saneamiento a los sujetos sin capacidad de pago. En ausencia de operadores consolidados la figura de las comisiones estatales de agua permite en muchos casos atender la prestación de agua potable y saneamiento de manera subsidiaria y temporal. Este tipo de casos señalan la necesidad no solo de inversiones sino de proyectos de ley desde los cuales, y a los efectos de mejorar la regulación de la prestación de servicios de agua, se definan las particularidades de la intervención de diferentes niveles de gobierno. (Aguilar, 2010).

Este es el escenario en el que operan las políticas para reducir las carencias en agua y saneamiento en los asentamientos precarios. Dadas sus limitaciones, dichas políticas deberán potenciar los marcos normativos del sector, las estrategias de financiamiento y de focalización de los programas y las mediciones de impacto. También deberán fortalecer los criterios para la identificación de buenas prácticas.

B. Lecciones de Programas de mejoramiento de barrios irregulares

Nora Clichevsky (2006) señala certeramente que la irregularidad de los títulos o la informalidad en la ocupación de los suelos se relaciona con las carencias de infraestructura en las villas miseria, y

que el conjunto de estas circunstancias conforma una situación que afecta las oportunidades de los pobres y que explica que, en esta región, los programas de entrega de títulos de dominio y de casetas sanitarias hayan evolucionado rápidamente a intervenciones que conjugan diversos componentes de beneficio sanitario, social y urbano. Tales planes deben no solo seguir sino crecer, ya que, según sus datos, en muchas ciudades, como Lima y Buenos Aires, el número de viviendas informales se incrementó durante los años noventa. Si bien los programas de regularización de tenencia han podido mantener a raya la situación, se nota la ausencia de políticas preventivas. Extraído de un estudio de Clichevsky, el Cuadro 4 presenta una selección de programas en la región con cifras detalladas de sus montos de financiamiento. La última columna del cuadro 4 muestra los costos de los proyectos por unidades (lotes o familias). Para una mirada comparativa debe tenerse en cuenta que "...en cuanto a los costos unitarios de las soluciones proyectadas, los mismos son muy variados dependiendo si se contemplan en programas de legalización dominial o de mejoramiento urbano o integrales, con diferentes componentes" (Clichevsky, op. Cit, p.49).

CUADRO 4
ALGUNOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN Y MEJORAMIENTO DE BARRIOS
IRREGULARES SEGÚN PAÍS, PRESUPUESTO TOTAL Y COSTO UNITARIO EN DÓLARES

| Programa/País | Presupuesto total (Millones US redondeados) | Componente financiamiento BID, BIRF, otros (Millones de dólares) | Costo Unitario Dólar |
|--|--|--|-------------------------|
| Argentina- PROMEBA | 334 | 200,0 | 6 500 |
| Argentina- Rosario Hábitat | 72 | 43 | |
| Brasil - Programa Habitar | 600 | 417 | |
| Brasil - Papel Passado | 2 | - | 128 |
| Prosanear | 60 | - | |
| PEAR PROAS | 58 | - | 400 |
| PROAP Rio Favela Barrio | 910 | 600 | |
| Chile-Fondo Solidario | 184 | - | 7 500 |
| Chile-PMB BID | 4,1 | 4,1 | |
| Chile-PMUSP | 15 | - | |
| Colombia-PMI | 200 | 100 (BIRF) | |
| PRIMED | 10 | - | |
| Costa Rica-Alivio Pobreza | 51 | 45 | 4 500 |
| Ecuador-Barríos excelencia | 1 | - | |
| Ecuador-Vivienda II | 4,5 | 4,5 | |
| Guatemala-PROMEBA | 37 | 30,0 | 2 800 |
| México Hábitat | 350 | 200,0 | |
| Nicaragua Rehabilita Integral | 101 | 92,0 | |
| Paraguay Constr. viviendas populares | 29 | | |
| Perú-PDPU | 66 | 38,0 | 50 |
| Uruguay-Regul. Intend. del Interior | 100 | 70,0 | |
| Uruguay-Prog. Int. Asent.Irreg. (PIAI) | 110 | 66,0 | 4 000 |
| Venezuela-CAMEBA | 150 | 60,7 (BIRF) | |

Fuente. Elaborado en base a cuadros 5 y 6 de Clichevsky (2006). Regularizando la informalidad de suelo en América Latina Evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Serie Manuales 50, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile. Para una mirada comparativa debe tenerse en cuenta que los presupuestos totales suman componentes de recursos nacionales (que serían costos totales del programa cuando este es de duración finita o presupuestos del año cuando es un programa regular del presupuesto público) y componentes de financiamiento internacional BID o BIRF que corresponden al ciclo de vida del programa.

Con respecto al impacto, si bien los planes de saneamiento y de mejoramiento de barrios han sido importantes la cobertura del universo que demanda esos servicios es baja. Por ejemplo, un plan de gran porte como el PROMEBA en Argentina no llegaba al 15% de cobertura de la demanda de regularización; PRIMED, en Colombia, solo satisfacía el 22% de la demanda, mientras que programas de asentamientos precarios como Favela Barrio, que cambiaron el rostro de las favelas, no incorporaron la regularización de los títulos, o sea, no dieron solución dentro y fuera de las casas a uno de los problemas que incide fuertemente en la desigualdad de las situaciones de infancia.

El programa Hábitat en México operaba con cinco vertientes: i. superación de pobreza urbana, donde estaban previstas acciones de educación ambiental; ii. mujeres jefes de familia, con la creación de casas de cuidado infantil; iii. mejoramiento de barrios, que incorporaba la dotación de saneamiento; iv. reservas de suelo y v. ordenamiento territorial y agencias de desarrollo. Su financiamiento sumaba presupuesto federal, municipal y comunitario. Su operación incluía la selección de ciudades, la selección de barrios por SEDESOL, estudios de base socio antropológicos, e instrumentación del programa por diversas vertientes (Tamayo, 2003).

CUADRO 5
PROGRAMA HABITAT/SEDESOL MÉXICO: DESCRIPCIÓN DE COMPONENTES DE
ACTUACIÓN SOBRE BARRIOS POBRES Y/O MARGINALES

| Componentes | Descripción |
|---------------------------------|---|
| Superación de Pobreza Urbana | Dirigido a ampliar capacidades y oportunidades de integrantes de hogares en situación de pobreza patrimonial en barrios marginales seleccionados |
| Mujeres jefes de familia | Apoya grupos de mujeres en situación de pobreza mediante acciones de impacto laboral y productivo |
| Mejoramiento de barrios | Desarrollo o mejora de infraestructura y equipamiento de zonas urbanas marginales para integrarlas a la ciudad |
| Ordenamiento del territorio | Busca reducir la vulnerabilidad ambiental de la población residente en barrios y zonas urbanas marginadas frente a amenazas de origen natural |
| Agencias de desarrollo hábitat. | Forma instancias donde concurren agentes relevantes para el desarrollo urbano/social a los efectos de impulsar iniciativas y asociaciones público-privadas que promuevan la ejecución de proyectos estratégicos en sus barrios. |

Fuente: Clichevsky, 2006 con base en www.sedesol.gov.mx. Regularizando la informalidad de suelo en América Latina Evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Serie Manuales 50, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.

Clichevsky detecta una gran heterogeneidad en los programas implementados en la región. Algunos evidencian la influencia de modelos BID mientras que otros son propios de modelos locales. En general se tiende a que la oferta de la regularización de dominios sea parte de intervenciones urbanas integrales, esto es, que la entrega de títulos de propiedad y/o las obras de saneamiento interactúen con programas sociales de generación de empleo y con otras obras vecinales (Clichevsky, 2006).

En regiones de Asia y Africa se destaca que los proyectos de agua y saneamiento tienen grandes efectos en liberar tiempo de mujeres y niños, en la creación de nuevos negocios en el barrio, en la reducción de enfermedades y en la consolidación habitacional (Arriagada, 2000).

RECUADRO 3 EL PROGRAMA FAVELA-BARRIOS

Tanto por su complejidad como por la efectividad de su funcionamiento, el Programa Favela-Barrios sobresale entre otros llevados a cabo en la región. Andreatta (2010) destaca que este plan tuvo la virtud de “no actuar solamente en un aspecto puntual como se efectuó en políticas anteriores, sino abarcando la totalidad de las 608 áreas (de Rio de Janeiro) y la globalidad del proceso de adaptación a la ciudad con una estrategia de intervención físico-urbanística, con la idea de que la integración formal, es decir, la normalización del espacio, favorecería la integración social, el proceso de ciudadanía plena de sus habitantes”. Esta analista sostiene que la participación ciudadana, materializada en proyectos de carácter social, tales como educación ambiental, capacitación profesional y generación de renta, es un factor decisivo en todo el proceso. En algunos barrios, las propuestas físico-urbanísticas alternativas fueron presentadas en concurso público y, a través de representantes de entidades de las favelas, la propia comunidad pudo escoger el proyecto que consideraba más apropiado. Destaca asimismo que el programa, creado especialmente para realidades en las que la elaboración de un proyecto individual resultaba impensable, contó con un instrumento de coordinación o Plan Director para Grandes Favelas cuyo objetivo fue diagnosticar el volumen de trabajos de implantación e mantenimiento de equipamientos, el correcto cálculo para el abastecimiento de agua, las redes de alcantarillado, drenaje pluvial, alumbrado público, colectores de basura, limpieza pública, etc., atendiendo a los distintos desafíos que planteaban las favelas seleccionadas. La autora señala que si bien el enquistamiento de los problemas de delincuencia y narcotráfico en estas áreas puede persistir, la incorporación de las favelas a la ciudad normalizada puede considerarse una conquista social.

Para otro especialista, Jorge Jauregui (2003), el programa Favela Bairro logró re-estructurar la composición urbana como medio de integrar dentro de la dinámica de la ciudad “formal” a los estratos de población degradados y excluidos. La idea de generar cambios profundos en las comunidades, transformando la calidad de vida y ambiental de estos sectores exigió involucrar a la comunidad en la construcción y reconstrucción de las favelas, considerando sus preferencias y las relaciones que han establecido previamente en esos espacios. La idea es que los resultados del apoyo social que se canaliza a través de los proyectos se concrete gracias a la participación de los miembros de la comunidad, lo que implica incluso que la propiedad de los proyectos sea comunitaria. El fin es asegurar la sustentabilidad buscando la participación activa de los habitantes en el diseño y la definición del proyecto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de i) Favela Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, Madrid y ii) Jauregui, Jorge, Tres proyectos en favelas. ARQ (Santiago). [online]. dic. 2003, no.55 [citado 06 Septiembre 2006], p.32-37. Disponible en la World Wide Web: ISSN 0717-6996.

C. Lecciones de Programas de Infancia-Capital Humano e Infancia-hábitat

Una de las lecciones más importantes que surgen del examen de la implementación de políticas de salud en la infancia es que las intervenciones exitosas sobre los determinantes ambientales demandan enfoques sistémicos. Tales enfoques dan relevancia a las directrices siguientes. En primer lugar, como los determinantes ambientales de salud son afectados a su vez por distintos factores contextuales, para alcanzar los resultados esperados se requiere actuar sobre una amplia variedad de factores, físicos y sociales, todo lo cual conduce a la necesidad de construir, movilizar y fortalecer relaciones intersectoriales².

² Existe abundante evidencia sobre el impacto del medio ambiente social en el desarrollo cerebral e inteligencia de los niños en edad temprana. Ello ocurre, sucesivamente, con el ambiente de la familia o del hogar, con la comunidad de relaciones que alimenta la definición de identidades, con el entorno vecinal y con los espacios más amplios que hacen a las comunidades urbanas y regionales. Tales evidencias apuntan a la importancia de actuar sobre las condiciones de contexto que facilitan o que obstaculizan el logro de estados saludables en la infancia, lo que muchas veces puede requerir modificaciones en las condiciones familiares o barriales (WHO, 2007).

Una segunda directriz es la de facilitar el empoderamiento de las comunidades, lo que exige invertir en participación e información. Tercero, en lo posible buscar la universalización de la cobertura de todos los factores que influyen sobre la salud. Cuarto, ayudar siempre a revitalizar o perfeccionar el sistema primario de salud. Quinto, desarrollar redes de expertos a diferentes niveles de gobierno y de actores no estatales (Gilson y otros, 2007).

Las lecciones de política del sistema primario de cuidado infantil, muestran algunos puntos posibles de incorporar en temas urbanos: i) en cualquier tipo de asentamiento existen claras insuficiencias en lo referente a niños con discapacidades; ii) la dispersión de actores e instituciones públicas hace que la gestión de coordinación intersectorial y entre niveles central y local sea deficiente; iii) aun en casos de programas con diseños minuciosos y focalizados en niños menores, se nota que la calidad de los servicios no es óptima y exige monitoreo y refuerzos. (Araujo y López, BID, 2010).

Si bien existe evidencia sistemática con respecto a los diferenciales en las condiciones habitacionales de distintos grupos socio económicos, las pruebas acerca de los vínculos entre la calidad ambiental y el desarrollo de los menores son menos claras y uniformes. El hogar, la calle y el vecindario deben ser tomados como tres ámbitos diferentes de estudio. Una investigación en 18 barrios de Sídney Australia, clasificados por sus niveles en índices de problemas habitacionales y vecinales, muestra que los niños de 9 a 11 años que viven en entornos de menor calidad están menos satisfechos con su vida y reportan patrones de amistad más restrictivos y negativos. Este resultado es independiente de la clase social y responde estrictamente a los patrones de socialización comunitaria. Por ejemplo, la literatura habla de efectos intimidatorios asociados a la intensidad del tráfico local en las calles principales. Se señala también que la mala calidad de la vivienda genera un entorno adulto hostil para las relaciones padre-hijo. El control de índices de adaptación social y emocional de los niños permitió concluir que, como determinantes del bienestar infantil, los factores de vecindario, entre ellos el patrón dominante en la sociabilidad en las calles, son más fuertes que los factores de la vivienda puertas adentro. En particular la localización en calles muy transitadas y comerciales predice soledad y menos amigos de juego, y se asocia per se con barrios más problemáticos. (Hommel y Burns, 2011).

En su informe 2006 sobre Estado de las Ciudades en el mundo, ONU/Hábitat destaca que debido al consumo de agua con altos niveles de contaminación se ha constatado en ciudades de África que los niños de ingresos medios en asentamientos precarios urbanos reportan tasas de diarrea mayores que niños de hogares con ingresos significativamente menores de áreas rurales. Un estudio en La Paz, Bolivia, comparando la situación de la infancia en asentamientos precarios con la del resto de la ciudad (y controlando por nivel socioeconómico) encontró sobretasas de mortalidad en los niños que residen en los asentamientos asociados a un menor acceso a programas de inmunización. Asimismo la desnutrición es mayor entre niños de asentamientos precarios que entre niños pobres en general (ONU/Hábitat, 2008). Por otro lado, ya se ha destacado en extenso que los problemas de agua y saneamiento suelen ser más graves entre los niños de zonas rurales, donde además existe más pobreza. En esas zonas, el impacto del saneamiento sobre la salud requiere ir acompañado de mejoramientos de la vivienda, la separación de los dormitorios de padres e hijos, el desplazamiento de la crianza de animales fuera de la vivienda y el mejoramiento de las prácticas de higiene (Carrasco, 2011).

III. Aproximaciones empíricas a la incidencia de las condiciones habitacionales en el desarrollo del capital humano en la población infantil urbana³

A. El esquema de análisis

El desarrollo del capital humano en las primeras etapas del ciclo de vida es alimentado o inhibido por la acción combinada de múltiples instituciones y circunstancias. La mirada a la transición a la adolescencia y a la juventud en términos de “path dependence”, esto es, como procesos que se distinguen por el encadenamiento sucesivo de efectos que van acumulando restricciones y posibilidades a las expectativas de vida de los niños, facilita la comprensión de la forma en que esas instituciones y circunstancias se vinculan al desarrollo del capital humano.

Gran parte de la literatura que trata sobre los determinantes de logros en capital humano en la infancia se centra en los hogares. Los estudiosos del tema parten de la base que cada hogar moviliza su dotación propia de recursos en capital físico, humano y social para proteger a los hijos contra los riesgos específicos que enfrenta el desarrollo de la niñez en cada etapa, pero principalmente para contribuir al armado de las configuraciones de recursos de las nuevas generaciones transfiriéndoles activos del hogar a través de procesos cuya acción a veces se extiende hasta la entrada a la vida adulta.

Bajo este enfoque ha germinado en la región una profusa literatura sobre los efectos de variaciones en las condiciones socioeconómicas y culturales de los hogares, así como de variaciones en los tipos de arreglos familiares, en la salud y la educación de los niños. De hecho, ya es común que los análisis empíricos que en América Latina buscan explicar variaciones en esas dimensiones

³ Además de reconocer el alto nivel de urbanización de la región en relación a otras áreas en desarrollo, la focalización del análisis empírico en las áreas urbanas se debe al hecho que la identificación a través de la información que proveen las encuestas de hogares nacionales del carácter crítico de privaciones en las distintas dimensiones de la calidad de la vivienda deja mucho menos margen de ambigüedad en las áreas urbanas que en las rurales y, por ende, facilita la exploración de las relaciones entre calidad de la vivienda y desarrollo del capital humano en los niños.

centrales del desarrollo del capital humano apelen sistemáticamente al nivel de ingreso medio y al clima educativo de los hogares, así como a tipologías de familia.

Los resultados de esos análisis señalan que una parte importante de los avances en la educación de los niños puede atribuirse al fortalecimiento de la capacidad de los hogares para complementar la función de las escuelas, fortalecimiento que se vincula fundamentalmente a la elevación del clima educativo medio de los hogares en generaciones sucesivas y, por ende, al mejoramiento de sus capacidades para transmitir conocimientos, prácticas de aprendizaje y motivaciones de logro. También se ha señalado que, manteniendo constante el nivel del clima educativo, esas capacidades de transmisión varían en relación inversa al cociente niños/adultos en cada hogar, dado que cuanto mayor la cantidad de niños con respecto a la cantidad de adultos menor es el margen de atención y cuidado que realísticamente puede reclamar cada uno de los primeros de cada uno de los segundos (Kaztman, R., 2002). El señalamiento anterior gana importancia a la luz de los cambios en los arreglos familiares asociados a lo que se ha dado en llamar “segunda transición demográfica”, una de cuyas consecuencias fue la reducción del “pool” de recursos familiares para la socialización –especialmente la disponibilidad de tiempo de los adultos–, con mayores dificultades para que los padres controlaran los estudios de sus hijos, los apoyaran en sus tareas escolares y, en general, complementaran los esfuerzos de las escuelas en el proceso de aprendizaje.

Más allá de los modelos explicativos con base en los hogares y en la composición de las familias, en las últimas décadas se observan avances significativos en intentos de profundizar la comprensión de las variaciones en la salud y en la educación infantil incorporando a esos modelos la incidencia de aspectos del entorno territorial inmediato a los lugares de residencia. Esta perspectiva entraña una ampliación de la noción de ámbitos de socialización primaria, que incorporaría ahora a los vecindarios. Entre otros resultados los estudios muestran, por un lado, que los roles dominantes en cada una de las generaciones que conviven en un vecindario pueden operar como modelos de comportamiento que afectan las motivaciones y expectativas de los niños y, por otro lado, que el nivel de violencia en las calles define la amplitud de las oportunidades con que cuentan los niños para el aprendizaje de la convivencia en la diversidad y para la construcción de capital social. En la región existen numerosos trabajos sobre la relación, en las grandes ciudades, entre la composición social de los barrios y los logros educativos de los niños (Flores, C. (2008); Kaztman R. y Retamoso A. (2007); Kaztman, R (2008)). Es embrionaria en cambio la investigación empírica sobre la relación entre la segregación espacial y la salud (Ver Bassanesi, Sergio Luis, Chancola Tarani y Marmot, Michel, 2011)

La síntesis anterior señala entonces que, fuera de las instituciones especializadas en la enseñanza y en la salud, los “ámbitos de socialización primaria” que incluyen los hogares y los entornos comunales inmediatos se encuentran en el centro del cuadro de determinantes del desarrollo del capital humano en la infancia. Por su parte, se extiende el reconocimiento general que los aspectos materiales del hábitat también tienen efectos directos e indirectos significativos sobre la salud y la educación infantil, así como sobre el funcionamiento de los ámbitos de socialización primaria. Pero tal reconocimiento no se traduce todavía en la región en estudios con el volumen y la profundidad necesaria para poner a prueba esa incidencia

Algunos de esos “reconocimientos generalizados” aluden, en primer lugar, al hecho que la vivienda cubre una gama variada de necesidades de los miembros de un hogar. La calidad de los materiales de construcción y su ajuste a las características de las condiciones climáticas locales afectan el nivel de protección contra las inclemencias del tiempo (temperaturas extremas, humedad, viento y lluvia) y contra factores ambientales adversos (polvo, insectos, etc.), cuyas insuficiencias pueden tener consecuencias significativas para la salud y para las expectativas de vida de las personas. A su vez, la disponibilidad en las viviendas de conexiones regularizadas a las redes de saneamiento y de agua potable brinda defensas fundamentales contra los riesgos de contaminación ambiental que son más peligrosos para la salud.

En segundo lugar, se acepta que la calidad de las viviendas está vinculada a la concentración espacial de la pobreza urbana, de modo que los espacios de la ciudad con mayores déficits habitacionales son los mismos que muestran una alta densidad de carencias. La confluencia de estas dos situaciones tiene implicaciones relevantes para el desarrollo de la sociabilidad infantil.

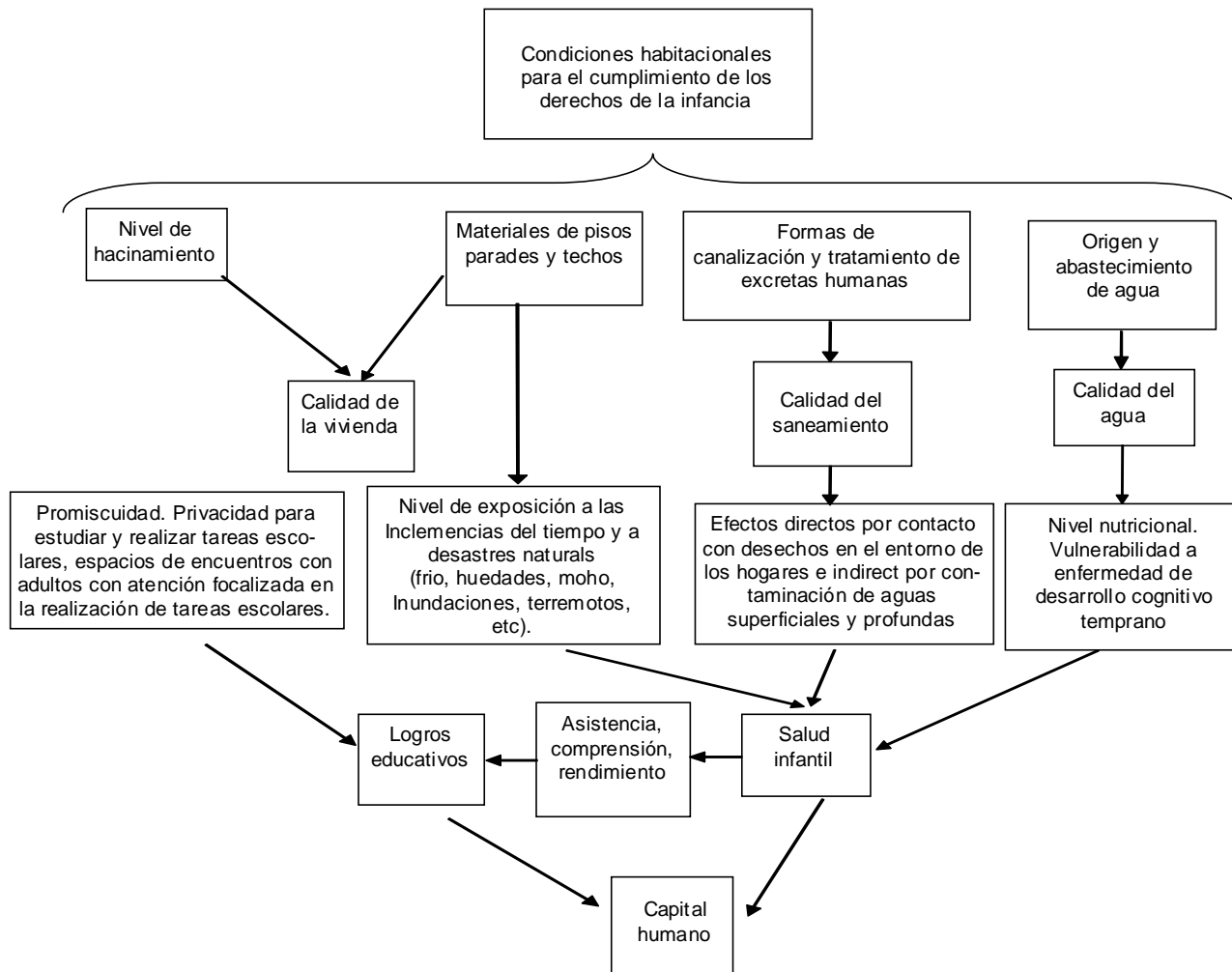
Al respecto es útil tener presente el papel crucial que cumplen los juegos en la infancia en el desarrollo de esa sociabilidad. Además de operar como bases de lazos de amistad que se extienden a otras etapas del ciclo de vida, los juegos ayudan a incorporar patrones de convivencia en la diversidad y permiten la progresiva ampliación de los espacios donde los niños toman decisiones con autonomía de los controles y protecciones paternas. Cuando por problemas de hacinamiento y/o de calidad de los materiales de construcción los espacios domésticos no brindan oportunidades de encuentro entre amigos, los principales espacios alternativos son las calles en el vecindario. Pero como, a su vez, la alta densidad de carencias en los vecindarios favorece la activación de los correlatos más disruptivos de la pobreza, aumentando la inseguridad en las calles y deteriorando el tono de la convivencia barrial, los espacios aptos para el desarrollo de la sociabilidad en los niños pueden quedar doblemente restringidos.

Tercero, las malas condiciones de una vivienda también afectan áreas importantes en la subjetividad de sus residentes. Entre otras se pueden señalar los sentimientos de privación relativa y de marginalidad que surgen cuando las personas evalúan sus carencias habitacionales en el marco de los estándares vigentes en la sociedad de la que forman parte, así como el malestar asociado a la ausencia de espacios para la intimidad y la privacidad, tanto de la familia con respecto a otras familias como de los miembros de las familias entre sí. Esto es, además de los efectos derivados de distintos niveles de efectividad de las viviendas en su función de separar y proteger a las personas de su medio ambiente, y de brindar contextos apropiados para el desarrollo de la sociabilidad infantil, también es conveniente tomar en cuenta los significados de las viviendas como medios de integración social, como espacios donde las personas pueden definir y controlar riesgos como la promiscuidad y la violación de sus derechos a la intimidad, y dosificar el grado de exposición pública de las relaciones primarias entre los miembros del hogar.

Cabe agregar que dentro de los patrones culturales dominantes en la civilización occidental el hogar se define como un ámbito privado de interacción, donde el comportamiento de las personas se regula y orienta por un marco normativo que suele ser más laxo que el que rige en sus relaciones con el mundo exterior. Entre otros efectos, esa laxitud permite a los miembros de los hogares exteriorizar sentimientos y descargar tensiones emocionales sin el temor a activar conflictos y rupturas irreparables, condición necesaria para el mantenimiento de los procesos de socialización de los niños y de los mecanismos que apuntalan la estabilidad psíquica de los adultos.

A continuación se exploran empíricamente las relaciones entre algunos de los aspectos de las condiciones de habitabilidad antes reseñados e indicadores de logros de los niños en dimensiones de capital humano. El análisis se limita a las áreas urbanas de 17 países de América Latina.

DIAGRAMA 1
RELACIONES ENTRE VIVIENDA, AGUA, SANEAMIENTO Y DESARROLLO INFANTIL



Fuente: Elaboración propia.

La selección de las variables a explorar y de los indicadores a medir tomó en cuenta la disponibilidad y comparabilidad de los datos en las encuestas de hogares de los países de la región⁴.

Las dimensiones de las condiciones de habitabilidad se investigarán en el orden siguiente: i. hacinamiento o grado de adecuación de la capacidad locativa de la vivienda; ii. acceso a formas adecuadas de saneamiento e higiene; iii. origen del agua utilizada para beber y cocinar y forma de su abastecimiento en el hogar; iv. calidad física de la vivienda a través del examen de los materiales utilizados en su construcción.. Por último se pondrá a prueba la relación con los logros en capital humano de un índice general de calidad de la vivienda que incorpora todas las dimensiones discutidas en los puntos anteriores. El diagrama 2 resume tanto las variables a utilizar como las hipótesis sobre la dirección de las conexiones entre ellas

1. La variable dependiente: La extra-edad como indicador de logros educativos

El indicador seleccionado para medir las variaciones en el desarrollo del capital humano de los niños es la extra-edad en la población de 13 a 17 años. La extra-edad se refiere a la diferencia entre la edad cronológica y los años de estudio completados, y se predica de aquellas situaciones en las que los años de estudio completados son inferiores a lo que cabría esperar en base a una trayectoria sin repeticiones ni abandonos. En otras palabras, un niño puede exhibir extra-edad por abandono prematuro del sistema educativo, por haberse mantenido dentro del sistema pero con repeticiones, o por una mezcla de ambas situaciones. Una de las ventajas del indicador es que cubre tanto a los niños de esa edad que están fuera como a los que están dentro del sistema educativo en el momento de la encuesta. A los efectos de aislar los valores en este indicador con respecto a diferencias en los momentos de entrada al ciclo primario de enseñanza atribuibles a variaciones en las fechas de nacimiento dentro de un mismo año calendario, sólo se considera extra-edad cuando los años de educación completados son inferiores en 2 o más años a los que cabría esperar en base a la edad del niño y una trayectoria educativa regular.

La muy elevada cobertura de la matrícula en la educación primaria en los países de la región hace conveniente concentrar la atención en el tramo de edad de los niños en el cual las posibilidades de extra-edad son máximas, lo que ha llevado a restringir el indicador a la población de 13 a 17 años.

Por último, cabe señalar que cualquier análisis de las características de los hogares que afectan la extra-edad utilizando datos de fines de la década del 2000 no puede hacer abstracción de las muchas acciones que implementaron los gobiernos de la región desde mediados de la década de los 90 con el propósito de debilitar la asociación entre origen social y logros educativos, y que concebían dicho debilitamiento como una pieza central en la lucha contra los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la inequidad (Cecchini, S. y Martínez, R., 2011; CEPAL, 2011, pp. 116-118). La gran mayoría de esas acciones formaron parte de programas de transferencia condicionada, y se tradujeron en el otorgamiento de un subsidio mensual o anual por hijo en edad escolar a las familias de bajos recursos cuya entrega estuvo supeditada al cumplimiento

⁴ Fuentes: Argentina 2009, Encuesta Permanente de hogares (EPH); Bolivia 2007, Encuesta Continua de Hogares – ECH; Brasil 2009, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios; Chile 2009, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN; Colombia 2008, Encuesta Continua de Hogares, Colombia; Costa Rica 2009 Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; Ecuador 2007, Encuesta de Empleo, Subempleo y Desempleo en el Área Urbana y Rural; El Salvador 2009, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples; Guatemala 2006: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - ENCOVI, Honduras 2007, Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; México 2008, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares – ENIGH; Nicaragua 2005, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida; Paraguay 2009, Encuesta Permanente de Hogares; Perú 2009, Encuesta Nacional de Hogares – Condiciones de Vida y Pobreza; República Dominicana 2009, Encuesta de Fuerza de Trabajo – EFT; Uruguay 2009, Encuesta Continua de Hogares; Venezuela 2008, Encuesta de Hogares por Muestreo.

de un umbral de días de asistencia a los establecimientos educativos, y/o a la promoción del año en curso, condiciones cuya observancia corroboraban informes elaborados por los profesores⁵.

Sin duda la aplicación de estas políticas ha incidido de manera positiva en la capacidad de las sociedades de la región para retener a los niños dentro de sus sistemas educativos reduciendo al mismo tiempo el rezago escolar. Cuando alcancen un apropiado nivel de maduración, una las señales del éxito de los programas será justamente una atenuación de la significación de las diferencias en los ingresos medios del hogar y/o de los niveles de educación de los padres en la explicación de variaciones en los logros educativos⁶.

En suma, las reflexiones anteriores apuntan a que en la interpretación de los resultados del análisis empírico que se realiza a continuación se debe tener en cuenta que, aunque todavía de modo incipiente, es posible que el nivel de impacto de las características contextuales de los hogares sobre la extra-edad que alcanzan a registrar los datos de las encuestas nacionales ya esté amortiguado, en la mayoría de los países, por la incidencia de los programas de transferencias condicionadas en la educación. El reconocimiento de que dichos programas contribuyen a reducir la inasistencia y el rezago escolar de los niños más pobres posiblemente conducirá, en un futuro cercano, a que la selección de las medidas de logros educativos se desplace hacia aquellas que muestran más independencia con respecto a la asistencia y al rezago escolar, como, por ejemplo, los resultados de las pruebas de evaluación de aprendizajes.

2. Variables de control: Pobreza por ingreso y logros educativos de las madres

Para facilitar la identificación de las consecuencias de la calidad de la vivienda sobre la extra-edad de los niños en los análisis empíricos que se presentan más adelante se controla dicha relación por los niveles de ingresos medios (a través de la dicotomía “pobres/no pobres por ingreso”) y de clima educativo de los hogares (a través de una tricotomía de niveles de logros educativos de las madres de los niños de 13 a 17 años presentes en el hogar).

La medida adoptada de pobreza por ingresos descansa en la línea de pobreza que calcula la CEPAL cuya elaboración se describe en detalle en el Panorama Social de América Latina 2010 (CEPAL, 2010a). A su vez, la variable seleccionada para representar el impacto del clima educativo del hogar sobre los niños fue el logro educativo de sus madres o, en los casos en los que no era posible identificarlas, el de las mujeres presentes en el hogar que, siendo jefas o cónyuges del jefe, podían estar cumpliendo el papel de madres. A continuación se discuten los fundamentos de esta última decisión.

La idea que los logros educativos de los miembros adultos de un hogar, lo que se ha dado en llamar su “clima educativo”, es la característica familiar que explica mejor las capacidades de los hogares para transmitir conocimientos, habilidades cognitivas y motivaciones de logro educativos a las nuevas generaciones está avalada por numerosas investigaciones y amplios consensos. No

⁵ Entre otros, la Asignación Universal por Hijo para protección Social de la Argentina (2009-), el Bono Juancito Pinto en Bolivia (2006-), Bolsa Escola Brasil (2001-2003); Chile solidario (2002-); los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Colombia (2005-); Avancemos (2006-) y Superémonos de Costa Rica (2000-2); el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador (2003-); Mi Familia Progresá en Guatemala (2008-); Bono 10000 en Honduras (2010-); Progresá y Oportunidades en México; Red de Oportunidades de Panamá (2006-); Abrazo y Tekoporá en Paraguay (2005-); Juntos en Perú (2005-); Solidaridad en R. Dominicana (2005-); Asignaciones Familiares Uruguay (2008-).

⁶ La madurez de los programas depende básicamente de la antigüedad de los mismos y de sus niveles de cobertura geográfica, social y etarea. Muchos de ellos comienzan como proyectos pilotos en territorios acotados, muy focalizados en los segmentos de la población con carencias severas y en las edades correspondientes a la educación primaria, pero que se extienden paulatinamente a territorios, categorías sociales y grupos etareos, más amplios. Las vicisitudes de los Programas Progresá y Oportunidades, los que se aplicaron en México de manera sucesiva, ilustran bien este modelo de trayectoria de ampliación progresiva.

existe, en cambio, un consenso similar con respecto a cuáles son los miembros adultos del hogar cuyos logros educativos conviene observar cuando se desea dar cuenta de las diferencias en las performances escolares de los niños. Con base en consideraciones sustantivas o razones prácticas, hay puntos de vista que revelan preferencias por la madre o por las mujeres que en su ausencia cumplen ese papel, por ambos padres, o por todos los adultos del hogar. Repasemos brevemente las ventajas y desventajas de la elección de uno u otra de estas alternativas para el caso que estamos analizando, esto es, para explicar las variaciones en los niveles de extra-edad de la población de 13 a 17 años.

Vis a vis las demás opciones, la elección de la madre o de la mujer que podría asumir ese rol, parece tener algunas virtudes. En base a los resultados de estudios sobre la forma en que se distribuye el uso del tiempo entre los miembros del hogar se reconoce que, en promedio, las madres dedican más tiempo que los padres a ayudar a sus hijos en las tareas escolares y en los estudios. En consonancia con ese reconocimiento parece razonable asumir que los contenidos mentales maternos tienen una incidencia mayor sobre los logros educativos de sus hijos que la que tienen otros miembros del hogar. Por otra parte, la última información disponible de los países de la región señala que una proporción no menor de niños en este tramo de edad vive sólo con su madre, con una variación que va desde el 10 al 30% de la población urbana. La constatación de este hecho, además de plantear problemas prácticos para obtener información sobre los logros educativos de los padres ausentes, confirma la existencia de un número significativo de casos en los que los padres varones, aunque lo deseen, tienen escasas oportunidades de ejercer un monitoreo cotidiano sobre la marcha de los estudios de los hijos.

Una de las posibles desventajas de la elección parte del hecho que, dado que la investigación de las relaciones de parentesco en censos y encuestas toma como persona de referencia el jefe o el cónyuge del jefe del hogar, hay una proporción de los hogares extensos donde no es posible identificar directamente a la madre de los niños porque ésta no es ni jefe ni cónyuge del jefe. Como se menciona anteriormente, en esos casos, se consideraron los logros educativos de la jefa o cónyuge del jefe (abuela, tía, madrastra u otro pariente del niño) asumiendo que dichos logros eran el mejor “proxi” disponible a la contribución al aprestamiento escolar que podía hacer la madre del niño. Para nuestro estudio específico, el peso relativo de esos hogares se puede estimar a través del porcentaje de niños de 13 a 17 años (entre el 10 y el 30%) que no están clasificados como “hijos”, la mayoría de los cuales se registran como nietos del jefe o cónyuge del jefe. Uno de los resultados de esta decisión es un debilitamiento de la asociación entre logros educativos de la mujer, que se asume como madre, y del niño, habida cuenta que cuanto mayor la edad de esa persona (caso de la abuela) menores serán sus años de estudios completados. Otra desventaja es la exclusión del análisis de una porción reducida (entre 3% y 8%) de la población urbana de 13 a 17 años en hogares en los que no se pudo identificar una mujer jefa o cónyuge del jefe.

En este balance de ventajas y desventajas cabe examinar la alternativa de tomar en cuenta los logros educativos de todos los miembros adultos del hogar. Un aspecto positivo sería que la construcción del indicador dejaría de depender de la presencia de una mujer en el hogar como jefa o cónyuge. Un aspecto negativo es el supuesto implícito que todos los miembros del hogar, independientemente de sus edades y relaciones de parentesco, hacen un aporte similar a los avances educativos de los niños. Nótese que en algunos casos el valor promedio de logros educativos de los adultos estaría sesgado por la presencia de abuelos y en otros por la presencia de hermanos mayores. En suma, la inclusión en un mismo indicador de logros educativos de generaciones sucesivas podría conducir a que se clasificaran contextos familiares como más o menos favorables al aprestamiento escolar que lo que serían si sólo se consideraran los logros educativos de personas que, como las madres, tienden a estar más cercanas al monitoreo de los avances de los niños en el aprendizaje escolar.

Como resultado de las reflexiones anteriores para este documento se consideraron los logros educativos de las madres o de las mujeres que podrían cumplir un rol similar en el aprestamiento escolar de los niños cuando la identificación de la madre no era posible.

3. Variables independientes

El cuadro 6 presenta los porcentajes de la población urbana de 13 a 17 años que en los países analizados muestra privaciones en las dimensiones más importantes que hacen a la calidad de sus viviendas. A los efectos de facilitar la identificación de posibles conexiones, a nivel agregado, entre condiciones habitacionales y logros educativos los países fueron ordenados, de mayor a menor, según sus índices de extra-edad⁷.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS
CON EXTRA-EDAD Y PRIVACIONES EN HACINAMIENTO, SANEAMIENTO,
AGUA POTABLE Y MATERIALES DE LA VIVIENDA

| Países | Extra Edad | Fuente de privación en la vivienda | | | |
|---|---------------|------------------------------------|-------------|--------------|------------|
| | | Hacinamiento | Saneamiento | Agua potable | Materiales |
| Nicaragua (2005) | 56,3 | 32,8 | 58,1 | 13,4 | 30,1 |
| Honduras (2007) | 51,8 | 27,8 | 21,9 | 5,9 | 5,3 |
| Guatemala (2006) | 44,5 | 39,7 | 31,3 | 11,5 | 19,1 |
| Costa Rica (2009) | 43,2 | 3,4 | 2,1 | 8,6 | 0,9 |
| Uruguay (2009) | 35,5 | 5,7 | 11,9 | 3,0 | 0,7 |
| República Dominicana (2009) | 34,2 | 5,9 | 20,9 | 16,4 | 1,1 |
| Colombia (2008) | 31,7 | 10,8 | 3,9 | 3,6 | 3,8 |
| Brasil (2009) | 30,1 | 8,5 | 24,4 | 9,2 | 2,0 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 27,7 | 14,1 | 7,9 | 6,4 | 6,3 |
| El Salvador (2009) | 26,8 | 25,3 | 32,5 | 17,8 | 11,4 |
| Paraguay (2009) | 26,5 | 12,7 | 34,2 | 13,4 | 4,7 |
| Argentina (2009) | 23,1 | 16,9 | 17,2 | 14,8 | 1,4 |
| Chile (2009) | 18,9 | 3,0 | 2,4 | 0,8 | 0,3 |
| México (2008) | 18,4 | 17,1 | 3,0 | 4,9 | 2,8 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 17,5 | 36,2 | 30,6 | 6,1 | 8,8 |
| Perú (2009) | 17,1 | 14,5 | 16,2 | 16,9 | 22,1 |
| Ecuador (2007) | 16,7 | 15,3 | 7,6 | 12,1 | 7,7 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

Una rápida mirada a las diferencias entre países en cuanto al peso de las privaciones habitacionales en este segmento de la niñez permite constatar que los rangos de variación en hacinamiento y saneamiento son mayores que en agua potable y materiales de la vivienda. Estas diferencias de rangos reflejan en parte limitaciones en la disponibilidad de información que restringieron las alternativas de selección de indicadores en cada dimensión, de modo que algunas privaciones pueden estar mejor representadas que otras simplemente porque los países realizan en ese campo una investigación más acuciosa cuyos resultados permiten la construcción de índices

⁷ Más adelante en este documento se definen los indicadores para cada dimensión de la calidad de la vivienda.

mejor ajustados a la realidad. Pero las variaciones entre países también reflejan la capacidad de las sociedades para hacer frente a los costos privados y públicos que involucra la solución de una u otra privación, y la mayor o menor dependencia de iniciativas y financiamientos estatales de cada una de esas soluciones. Así, la construcción en las ciudades de redes para la provisión de agua potable a los hogares tiene por lo general menores costos que la construcción de sistemas de alcantarillado y disposición de las aguas servidas, pero ambos forman parte de programas dirigidos a agregados poblacionales amplios y dependen casi exclusivamente de iniciativas del estado. En cambio, en la solución de problemas de hacinamiento y de inadecuación de los materiales de la vivienda hay un amplio margen para iniciativas y financiamientos individuales. Son muchos los hogares que a través de su propio esfuerzo aumentan la protección contra las inclemencias de la naturaleza adquiriendo e instalando de manera progresiva materiales aislantes en los pisos, paredes y techos de sus viviendas. También se observan casos de autoconstrucción dirigidos a ampliar los espacios habitacionales de manera de adecuarlos a los cambiantes tamaños de las familias, aunque los resultados de estos esfuerzos suelen estar limitados por los precios de la tierra urbana y en algunos casos por la falta de legalización de los títulos de dominio.

a) Hacinamiento

Una de las formas en que se expresa el hacinamiento en una vivienda es a través del cociente de personas por cuarto (otra posible serían los metros cuadrados por persona). En este trabajo se identifican las situaciones de hacinamiento como aquellas que caracterizan a las viviendas con tres o más residentes por cuarto, entendiendo por "cuarto" tanto los dormitorios, como cualquier otro lugar de estar, excluyendo baños, cocina, hall y pasillos⁸.

Como se mencionó en puntos anteriores, en su forma más simple —esto es, sin hacer supuestos sobre la composición por sexo, edad y parentesco entre los miembros del hogar— la sobre-ocupación de la vivienda lleva implícita una insatisfacción de la necesidad de privacidad e independencia. En cuanto se agrega la convivencia de sexos surge la posibilidad de problemas de promiscuidad.

Cuando se consideran viviendas donde residen niños se cuestiona además su adecuación como contexto físico de socialización. Aun en los casos de viviendas con buena calidad de materiales de construcción y condiciones apropiadas de aprovisionamiento de agua potable y de conexiones sanitarias, parece razonable suponer que diferencias en niveles de hacinamiento incidirán en la capacidad de los hogares para complementar el entrenamiento que los niños reciben en las escuelas. En este sentido, se conjetura que los problemas de espacio pueden tener efectos perjudiciales sobre sus logros educativos.

Las posibles razones para ello son varias. Primero, la falta de espacio dificulta a los niños la realización de tareas escolares en el hogar y la concentración que requieren los estudios, interfiere en la práctica de juegos que cumplen un papel importante en el desarrollo de habilidades cognitivas y los priva del aislamiento necesario para profundizar sus reflexiones, construir ideas propias o cuestionar explicaciones. Segundo, el hacinamiento afecta el tono general de la convivencia familiar porque la insatisfacción de necesidades esenciales de privacidad e intimidad de la pareja y de los otros miembros del hogar, en algunos casos, por debajo del mínimo indispensable para mantener un adecuado equilibrio psíquico, alimenta roces y tensiones que entorpecen las comunicaciones intrafamiliares. En tercer lugar, el hacinamiento suele afectar la contribución que hacen los padres al desarrollo humano de sus hijos porque restringe los espacios que les permiten controlar de

⁸ Dos notas de advertencia sobre esta medida. La primera es que no todos los países investigan el hacinamiento de la misma forma en sus encuestas de hogares. En el anexo B se describen las definiciones utilizadas por cada país y se hace una síntesis de las correcciones realizadas para mejorar la comparabilidad. La segunda advertencia es que si bien la consideración simultánea de edad, sexo y relación de parentesco hubiera permitido refinar el indicador acercándolo al contenido conceptual de la necesidad investigada, la complejidad del procedimiento involucrado llevó a descartar esa posibilidad.

manera sistemática las tareas escolares o los estudios, o mantener procesos de transferencia de conocimientos y experiencias con la concentración, el ritmo, la continuidad y el clima de distensión que favorecen la activación de las capacidades de los niños para el aprendizaje.

CUADRO 7
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE HACINAMIENTO EN HOGARES
CON NIÑOS DE 13 A 17 AÑOS POR ZONA GEOGRÁFICA

| País | Urbana | Rural | Nacional |
|---|--------|-------|----------|
| Guatemala (2006) | 39,7 | 68,1 | 55,1 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 37,8 | 35,0 | 36,6 |
| Nicaragua (2005) | 32,8 | 58,4 | 45,2 |
| Honduras (2007) | 27,1 | 47,9 | 39,0 |
| El Salvador (2009) | 25,3 | 54,0 | 37,2 |
| México (2008) | 17,1 | 37,3 | 25,3 |
| Argentina (2009) | 16,9 | | |
| Ecuador (2007) | 15,3 | 28,1 | 20,0 |
| Perú (2009) | 14,5 | 27,4 | 19,9 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 14,0 | | |
| Paraguay (2009) | 12,7 | 29,8 | 20,7 |
| Colombia (2008) | 10,8 | 18,7 | 13,0 |
| Brasil (2009) | 8,5 | 9,8 | 8,8 |
| República Dominicana (2009) | 5,9 | 8,1 | 6,7 |
| Uruguay (2009) | 5,7 | 4,7 | 5,7 |
| Costa Rica (2009) | 3,4 | 6,4 | 4,8 |
| Chile (2009) | 3,0 | 4,9 | 3,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

En el Cuadro 7 se presentan datos sobre porcentaje de niños de 13 a 17 años que viven en hogares urbanos y rurales con problemas de hacinamiento en países de América Latina. Como se puede observar en la columna 3, las proporciones de niños que enfrentan carencias de este tipo varían de manera pronunciada entre los países de la región, desde un 3.3% en Chile hasta un 55.1% en Guatemala.

De la lectura del cuadro se deriva que, con las solas excepciones de Bolivia y Uruguay las situaciones de hacinamiento entre los niños son significativamente más frecuentes en los hogares rurales que en los urbanos, lo que sin duda refiere tanto a diferencias en los niveles de pobreza y en las características de las viviendas, como en los rasgos demográficos de las familias de una u otra zona.

En el cuadro 3 se presenta la relación entre situaciones de hacinamiento y ocurrencia de extraedad en la población urbana de 13 a 17 años en 17 países de la región. Reconociendo que los logros educativos de los niños son fuertemente afectados por la configuración de activos de sus hogares, el cuadro se ha construido procurando controlar las diferencias en algunos de los activos en capital físico (en base a los ingresos medios de los hogares se los clasificó como pobres y no pobres por ingreso), y en capital humano (a través de los años de estudio completados por las madres de los niños).

A los efectos de facilitar la observación del peso relativo de los distintos factores investigados sobre los logros educativos de los niños, en el cuadro 8 se ha tomado como base 100 la situación de los niños cuyos hogares, en función de las tres variables de control seleccionadas (pobreza, educación materna y hacinamiento), presentan los contextos más favorables para su socialización. Esta forma de presentación permite ponderar los “efectos” negativos sobre la extra-edad de variaciones en cada una de las variables de contexto mientras se mantienen constantes las otras dos.

RECUADRO 4

¿A QUE SE DEBEN LAS VARIACIONES EN LOS PORCENTAJES DE HACINAMIENTO?

La explicación más sencilla de las variaciones en los niveles de hacinamiento refiere a desajustes entre la demanda y la oferta de espacios habitacionales. Los factores demográfico-culturales y de mercado cumplen papeles centrales en dicha dinámica. Entre los primeros operan las tasas de fecundidad, la magnitud y ritmo de las migraciones rural urbanas y los tipos de arreglos familiares más frecuentes. Para 15 de los países considerados en este documento, la fuerza de la asociación entre las tasas de fecundidad para el período 2005-2010 (CELADE, 2005) y los índices de hacinamiento se refleja en un coeficiente de correlación de Spearman (Rho) de .99, significativo al nivel de 1%. Las tasas de fecundidad son más altas en las áreas rurales que en las urbanas, lo que lleva a que cuando se producen desplazamientos masivos de población del campo a la ciudad en periodos cortos se observen elevaciones temporales en las tasas de fecundidad urbanas.

Además, antes de insertarse de manera más o menos estable en el mercado laboral de la ciudad, los migrantes suelen pasar periodos prolongados hasta conseguir viviendas adecuadas a sus necesidades, situación que favorece la convivencia de dos o más núcleos familiares en una misma vivienda. Otro factor importante es la capacidad de los ingresos medios de los hogares para cubrir los costos medios de los alquileres y de las cuotas de créditos para la compra de viviendas. Las políticas públicas para la adquisición y mejoramiento de viviendas cumplen un papel central en la definición de la oferta habitacional, especialmente para los sectores de menores recursos.

Fuente: Elaboración propia en base a CELADE (2005).

Con pocas excepciones, la lectura de las cifras corrobora tendencias generales conocidas en la región sobre algunos de los factores que determinan los logros educativos de los niños. En efecto, las tasas de extra-edad tienden a estar inversamente relacionadas con la pobreza por ingreso y con la educación materna, y directamente relacionadas con los niveles de hacinamiento en el hogar. En particular, llama la atención la solidez de las asociaciones entre los logros educativos de los niños y los niveles de educación maternos. Estos resultados señalan que las políticas de transferencia condicionada aplicadas en América Latina todavía no han tenido todavía efectos significativos en cuanto a desacoplar los logros educativos de los niños de las características socioeconómicas de sus hogares. Asimismo, proveen evidencia para respaldan los esfuerzos de los países dirigidos a generar oportunidades e incentivos para la reinserción de los padres en el sistema educativo.

Cabe destacar sin embargo, dos resultados que se apartan un tanto del conocimiento convencional y que se pueden sintetizar en las siguientes dos afirmaciones- La primera, es la constatación que cada uno de los tres factores de control tiene un efecto sobre la extra-edad independiente de los de los otros dos, lo que sugiere que las políticas más eficaces para mejorar los logros educativos deben atender tanto a la elevación de los ingresos medios de los hogares de menos recursos, al aumento de los niveles educativos de las madres, como a la reducción de las situaciones de hacinamiento, evitando en lo posible la focalización en solo uno de los tres factores determinantes. El segundo resultado se refiere específicamente al peso del hacinamiento. Como se señaló más arriba, más allá de las características de la oferta inherentes a la calidad y a la cobertura de los sistemas nacionales de enseñanza, la literatura sobre los determinantes de éxitos y fracasos escolares se ha focalizado en los ámbitos de socialización primario, esto es, en aspectos del hogar y del vecindario. La lectura del Cuadro 8 pone en duda la eficacia de dejar fuera del marco explicativo la capacidad locativa de los hogares, en la medida que en muchos de los países analizados los resultados muestran que los efectos asociados al hacinamiento pueden ser al menos tan importantes como aquellos asociados a la pobreza y al clima educativo del hogar. De hecho, si se consideran los 35 casos en que los datos disponibles permiten comparar los valores relativos de extra-edad entre pobres sin hacinamiento y no pobres con hacinamiento, cualquiera sea la categoría de educación de la madre, se encontrará que en 29 de esos 35 casos, los valores de extra-edad de los no pobres con hacinamiento superan a los de los pobres sin hacinamiento⁹.

⁹ Tres de las siete excepciones corresponden a Brasil.

CUADRO 8
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EXTRA-EDAD EN LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 SEGÚN POBREZA POR INGRESO (PPI),
HACINAMIENTO Y AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE. BASE 100

| País | Años educación de la madre | Pobreza por ingreso (Ppi) y hacinamiento del hogar | | | |
|--|----------------------------|--|----------------------|-------------------------|----------------------|
| | | No Ppi sin hacinamiento | Ppi sin hacinamiento | No Ppi con hacinamiento | Ppi con hacinamiento |
| Argentina (2009) | 5 o menos | 318 | 319 | 429 | 592 |
| | 6 a 9 | 229 | 335 | 315 | 373 |
| | 10 y + | 100 | 232 | 252 | 262 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 5 o menos | 210 | 344 | 373 | 428 |
| | 6 a 9 | 291 | 151 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | d/i | d/i | d/i |
| Brasil (2009) | 5 o menos | 298 | 466 | 406 | 549 |
| | 6 a 9 | 204 | 358 | 306 | 405 |
| | 10 y + | 100 | 249 | 202 | 350 |
| Chile (2009) | 5 o menos | 193 | 242 | 435 | 338 |
| | 6 a 9 | 179 | 199 | 285 | 326 |
| | 10 y + | 100 | 173 | 150 | 160 |
| Colombia (2008) | 5 o menos | 248 | 351 | 428 | 490 |
| | 6 a 9 | 191 | 254 | 342 | 375 |
| | 10 y + | 100 | 159 | 255 | 246 |
| Costa Rica (2009) | 5 o menos | 251 | 321 | d/i | 346 |
| | 6 a 9 | 191 | 252 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 188 | d/i | d/i |
| Ecuador (2007) | 5 o menos | 559 | 432 | 858 | 830 |
| | 6 a 9 | 257 | 294 | 519 | 460 |
| | 10 y + | 100 | 211 | d/i | 299 |
| El Salvador (2009) | 5 o menos | 408 | 596 | 793 | 785 |
| | 6 a 9 | 303 | 362 | 551 | 560 |
| | 10 y + | 100 | 222 | d/i | d/i |

(continúa)

Cuadro 8 (conclusión)

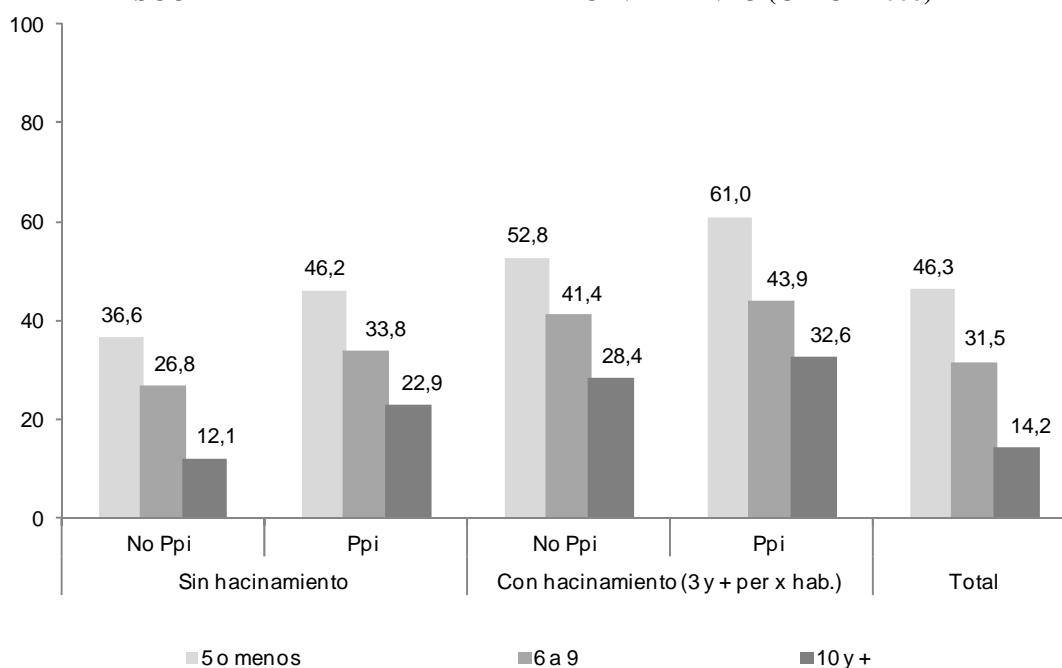
| País | Años educación de la madre | Pobreza por ingreso (Ppi) y hacinamiento del hogar | | | |
|--|----------------------------|--|----------------------|-------------------------|----------------------|
| | | No Ppi sin hacinamiento | Ppi sin hacinamiento | No Ppi con hacinamiento | Ppi con hacinamiento |
| Guatemala (2006) | 5 o menos | 1027 | 1117 | 1171 | 1508 |
| | 6 a 9 | 678 | 623 | 963 | 850 |
| | 10 y + | 100 | d/i | d/i | d/i |
| Honduras (2007) | 5 o menos | 189 | 248 | 234 | 302 |
| | 6 a 9 | 154 | 193 | 209 | 242 |
| | 10 y + | 100 | 138 | 184 | 186 |
| México (2008) | 5 o menos | 552 | 533 | 741 | 823 |
| | 6 a 9 | 361 | 343 | 609 | 564 |
| | 10 y + | 100 | 272 | 338 | 411 |
| Nicaragua (2005) | 5 o menos | 175 | 279 | 283 | 353 |
| | 6 a 9 | 185 | 234 | 275 | 269 |
| | 10 y + | 100 | 117 | d/i | d/i |
| Paraguay (2009) | 5 o menos | 296 | 340 | d/i | 495 |
| | 6 a 9 | 131 | 215 | d/i | 253 |
| | 10 y + | 100 | 159 | d/i | d/i |
| Perú (2009) | 5 o menos | 294 | 447 | 579 | 604 |
| | 6 a 9 | 181 | 278 | 340 | 365 |
| | 10 y + | 100 | 131 | 203 | 402 |
| República Dominicana (2009) | 5 o menos | 474 | 530 | d/i | 638 |
| | 6 a 9 | 310 | 403 | d/i | 444 |
| | 10 y + | 100 | 206 | d/i | d/i |
| Uruguay (2009) | 5 o menos | 363 | 523 | 584 | 558 |
| | 6 a 9 | 276 | 407 | 397 | 502 |
| | 10 y + | 100 | 242 | 326 | 389 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 5 o menos | 352 | 390 | 575 | 599 |
| | 6 a 9 | 233 | 267 | 430 | 439 |
| | 10 y + | 100 | 137 | 254 | 301 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países. *Las celdillas con d/i (dato insuficiente) son aquellas que presentan una frecuencia de casos menor a diez.

La lectura de estas cifras indica que, en términos de la capacidad para cumplir un papel complementario al de las escuelas, las capacidades locativas de los hogares podrían más importantes que sus niveles de ingreso medio. Si bien la escasez de controles así como el carácter elemental de la metodología utilizada aconsejan cautela en la adopción de tal interpretación, el ejercicio realizado permite plantear esa posibilidad como una conjetura razonable que merece ser sometida a pruebas más acuciosas.

La información del cuadro 8 se ha sintetizado en el Gráfico 2 para América Latina, en cifras que corresponden a promedios no ponderados de los porcentajes de extra-edad en la población de 13 a 17 para todos los países que disponen de información confiable en cada uno de los casilleros definidos en el Cuadro 8.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA^a (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PpI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y HACINAMIENTO (CIRCA 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El indicador para América Latina es un promedio simple de los porcentajes de los países con datos suficientes (más de diez casos) en las categorías.

Como se puede observar, los porcentajes no ponderados para el total de los 17 países corroboran las tendencias antes señaladas. En particular, muestra que con respecto a la incidencia sobre la extra-edad, las condiciones de hacinamiento pueden tener más peso que las situaciones de pobreza por ingreso.

b) Materialidad de la vivienda

Luego de considerar diferentes alternativas de construcción de una medida que reflejara privaciones significativas en los materiales de la vivienda, se decidió tomar como indicador de esas privaciones sólo la situación de hogares que presentaban pisos de tierra, ladrillo suelto o paja en sus viviendas.

Al excluir la consideración de los materiales de techos y paredes la decisión anterior tiene ciertamente un tono “radical”, lo que hace conveniente proporcionar algunos de los antecedentes que se tomaron en cuenta para llegar a ella.

En primer lugar, cuando los materiales de la vivienda se examinan desde la óptica del cumplimiento o no cumplimiento de los derechos de la infancia se parte del supuesto que su calidad tiene implicaciones importantes para la salud de los niños¹⁰. Sin embargo, a diferencia de las demás dimensiones de privaciones habitacionales que se consideran en este documento (hacinamiento, agua potable y saneamiento), se reconoce que la atribución de un cierto nivel de riesgo sanitario a distintos materiales en las paredes y en los techos de las viviendas depende de las características de las zonas geográficas donde ésta se localiza. El sentido común acepta que, además de reflejar los adelantos tecnológicos en la industria de la construcción, los materiales utilizados en un área geográfica determinada responden a sus especificidades en cuanto a clima, topografía y cultura dominante en el lugar, lo que en la región se manifiesta con mayor claridad en las sociedades cuyo funcionamiento conserva huellas de los estilos de vida de los pueblos originarios.

En efecto, la calidad de los materiales se valora en relación directa con sus capacidades para proteger a los habitantes de las inclemencias del tiempo, desastres climáticos o geológicos, lo que conduce a aceptar que la aptitud de un mismo material para cumplir con esas funciones variará con los rangos en que se muevan las temperaturas en cada región, con las frecuencias y con la intensidad de las lluvias, con el nivel medio de humedad ambiente y con los riesgos sismológicos. Todos estos factores se vinculan, a su vez, con la altura de las áreas de residencia sobre el nivel de mar, con la distancia a los trópicos y/o con la proximidad a fallas geológicas.

Estas circunstancias plantean fuertes limitaciones a la disponibilidad de información útil para calificar la calidad de los materiales. Porque aun en el caso que los responsables de las estadísticas nacionales dispusieran de conocimiento sobre las virtudes específicas de distintos materiales de construcción para proteger a las personas de los riesgos ambientales propios del país, no parece razonable esperar que las encuestas y censos nacionales puedan investigar las especificidades técnicas de esos materiales con el nivel de detalle necesario para atribuir a las respuestas un significado unívoco en términos de riesgo sanitario, con independencia de la región del país donde esté radicada la vivienda.

Como se deriva de la lectura del Recuadro 8 la lista de materiales de paredes y techos que investigan 16 de los 17 países que se consideran en este estudio es sumamente amplia¹¹. Por cierto, algunos de los materiales pueden ser similares pero se clasifican acorde a las denominaciones con que se los reconoce en cada país,

La amplitud de las variantes utilizadas por los países en los materiales de construcción no es la única fuente de ambigüedad en la comparación de los niveles de riesgo que implica cada uno de ellos para la salud de los niños. Otra fuente de ambigüedad se deriva del hecho que un mismo término alude a materiales con resistencias muy diferentes a factores climáticos y desastres ecológicos. En efecto, el análisis de los perfiles de los hogares que residen en viviendas cuyos materiales de construcción se clasifican bajo una misma denominación, revela que en algunos casos éstos son utilizados en la construcción de viviendas para hogares con recursos económicos muy disímiles. Este tipo de situaciones posiblemente refleja las técnicas diferenciales con que se puede preparar y montar un mismo material para maximizar el aprovechamiento de sus virtudes, diferencias tecnológicas que no son captadas por los instrumentos generales de recolección de datos.

¹⁰ Los materiales de la vivienda no afectan a la infancia sólo en el área de salud. Los sentimientos de exclusión social de los niños pueden ser fortalecidos tempranamente cuando la calidad de los materiales de sus viviendas se ubica significativamente por debajo de los estándares que se consideran dignos en su comunidad de referencia.

¹¹ Ecuador no incluye preguntas sobre materiales de techo y paredes. Argentina y Colombia no investigan materiales del techo.

RECUADRO 5
VARIEDAD DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN INVESTIGADOS POR LAS
ENCUESTAS DE HOGARES DE 16 PAÍSES LATINOAMERICANOS

Techos

asbesto cemento, baldosa, barro, calamina o plancha, caña, coirón, chapa fibrocemento, chapa de plástico, chapa de cartón, chapa de metal sin cubierta, estera con totora de barro, desechos plásticos, fibrocemento, fonólita, hojas de palmera, hule, lamina de asbesto, lámina metálica buena y mala, lámina de Aluzinc, lámina de cartón, láminas asfálticas, latas, losa sin cubierta, losa de hormigón armado con o sin cielo interior, laja de concreto, liviano con y sin cielo raso, madera aprovechada, madera de embalaje, maderas, membrana con cubierta asfáltica, paja con barro, paja sola, palma, pizarra, pizarreño con y sin cielo interior, plata banda, quincho, tabla, tejas de cemento, tejas de arcilla, tejas de teja de barro, teja mañil, terrado con viguería, totora, viguetas en bovedilla, yagua, zinc con y sin cielo interior.

Paredes

Adobe, acero u hormigón armado, albañilería, asbesto, bahareque, bambú, barro, bloque, bloque frisado, bloque sin frisar, bloques de cemento, caña, caña con barro, carrizo, cartón, concreto reforzado, estaqueo, estera, esterilla, guadua, *gypsum*, hormigón, hule, ladrillo, la mina de asbesto, lamina de cartón, fórmica, fibra de vidrio, lámina metálica, lamina metálica buena o mala, lamina tipo *plycem*, lepa, loseta de concreto, quinche, piedra, piedra cantera, madera, madera de embalaje, madera burda, madera aprovechada, madera aserrada, madera pulida, material prefabricado, material de desecho y/o reciclaje, materiales con o sin revestimientos, paja, palma, palo, paneles tipo *covintec*, piedras, piedra con barro, pirca, plásticos, *plywood*, *quinchas*, sillar con cal, tabique, tabiques forrados por ambas caras, tabique sin forro interior, tabla, tablón, tapa no revestida, tapia, tapial, pisada, teja *mañil*, telas desechos tronco, tronco de palma, yagua, zinc, zócalo.

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionarios de las encuestas de hogares de los países de la región.

Dos ejemplos bastan para ilustrar estas diferencias. El primero se refiere a las paredes de adobe. En general se acepta que cuando se lo utiliza con los recaudos técnicos adecuados el adobe puede operar como un excelente aislante térmico con buena resistencia a sismos y otros desastres naturales. En cambio, sus cualidades son claramente inferiores cuando su utilización no está orientada por criterios técnicos probados. Bajo estas circunstancias, la falta de información sobre las técnicas con que han sido aplicados en la construcción genera ambigüedades con respecto al nivel de privaciones –si alguno– que denuncia la presencia de adobe en las paredes.

Algo similar sucede con los techos de paja. Si bien es un elemento típico en los techos de las viviendas rurales pobres, la paja también se encuentra en viviendas de alto valor, lo que sugiere que bajo ciertas condiciones de construcción se lo considera un material aislante eficaz. En algunos países esta afirmación se podría poner a prueba de manera sencilla, por ejemplo, comparando el material predominante en los pisos de las viviendas que tienen y que no tienen techos de paja. En ese caso, el nivel de polarización entre los materiales de los pisos con respecto a un mismo material de techo podría dar buenas pistas con respecto al rango de usos que se pueden dar a dicho material. Lo mismo podría hacerse con las paredes de adobe antes discutidas.

Un tercer problema que complica la comparación de las privaciones relativas a los materiales de las viviendas lo plantean ciertos materiales cuyos riesgos para la salud todavía están sujetos a debate. Un ejemplo de ello son los techos de cemento mezclado con asbesto. La utilización de dicho material ha generado una discusión amplia sobre sus efectos en la salud de los residentes. Cabe señalar que en algunos países de la región, como El Salvador, una alta proporción de los hogares cuyos ingresos medios los ubican por encima de la línea de pobreza habitan viviendas con asbesto en sus techos. Bajo estas circunstancias, resulta evidente que la decisión de considerar o no la presencia de esos materiales como una privación crítica tendrá fuertes repercusiones en las estimaciones nacionales de pobreza. Los que sostienen que no debe considerarse como indicador de

privación aducen que el tipo que se utiliza en la gran mayoría de los techos construidos con ese material -el asbesto tipo “crisótilo” mezclado con cemento- no es dañino para la salud. Y al respecto argumentan que a diferencia de otros tipos de asbestos, el crisótilo tiene fibras flexibles que son atrapadas por el cemento, lo que impide su dispersión y su posterior inhalación por personas (ver El Diario de Hoy, El Salvador, 25 de Octubre del 2004). Otros, sin embargo, arguyen que la unión que hace el cemento entre las fibras, cualquiera sea el tipo de asbesto, termina con el tiempo siendo afectada por la exposición a la humedad, los cambios frecuentes de temperatura, los gases o vapores alcalinos o ácidos, la condensación salina y algunos micro-organismos y que, cuando ello ocurre, ya sea por roces o por roturas espontáneas o inducidas, las fibras se liberan y son transportadas por lluvias o vientos, lo que facilita su penetración en el sistema respiratorio y su conversión en fuente de graves afecciones. Aunque no todos los países investigan la categoría asbesto/cemento en los techos, algunos lo hacen a través de la categoría “fibrocemento”. Al respecto cabe mencionar que hasta inicios de los años noventa, cuando comenzaron a difundirse con fuerza los riesgos de cáncer asociados a la aspiración de asbestos dando lugar a prohibiciones de su uso en la construcción e incluso a desmantelamientos de techos ya instalados, la mayor parte de los fibrocementos que se utilizaban incluían asbestos, lo que hace muy difícil evaluar las implicaciones para la salud de los fibrocementos ya instalados en los techos de las viviendas.

En base a estos antecedentes se consideró preferible no tomar en cuenta la información sobre los materiales de los techos y las paredes, en el entendido que la forma en que actualmente se investigan esas áreas en las encuestas de hogares no permite identificar privaciones críticas que tengan una interpretación unívoca en distintos países, regiones de un país o aún entre clases sociales. Sin embargo, como desde un punto de vista sustantivo los materiales de la vivienda se conciben como una dimensión de la calidad de las condiciones habitacionales relevantes para el desarrollo del capital humano en la infancia, se decidió incluir en la medición solo los materiales del piso de la vivienda, considerando como hogares con privaciones a todos aquellos que tenían pisos de tierra, ladrillo o cascote suelto. De este modo el indicador gana confiabilidad pero pierde validez, porque capta solo situaciones extremas de privaciones en la materialidad de la vivienda en áreas urbanas y excluye una proporción alta, aunque incierta, de hogares con privaciones en esta dimensión, lo que le da un sesgo conservador¹².

¹² En Brasil, que no investiga los materiales del piso, el indicador de materialidad se elaboró en base a la información sobre paredes y techos.

CUADRO 9
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EXTRAEDAD EN LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PpI),
MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA Y AÑOS DE ESTUDIOS CURSADOS DE LA MADRE EN BASE 100

| | Años educación de la madre | No Ppi sin privación en materialidad | Ppi sin privación en materialidad | No Ppi con privación en materialidad | Ppi con privación en vivienda |
|--|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| Argentina (2009) | 5 o menos | 311 | 396 | 709 | 575 |
| | 6 a 9 | 222 | 312 | 421 | 483 |
| | 10 y + | 100 | 217 | d/i | 388 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 5 o menos | 220 | 310 | 554 | 486 |
| | 6 a 9 | 204 | 159 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 102 | d/i | d/i |
| Brasil (2009) | 5 o menos | 300 | 472 | 337 | 556 |
| | 6 a 9 | 205 | 359 | 259 | 464 |
| | 10 y + | 100 | 258 | d/i | 220 |
| Chile (2009) | 5 o menos | 196 | 247 | d/i | d/i |
| | 6 a 9 | 179 | 214 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 171 | d/i | d/i |
| Colombia (2008) | 5 o menos | 252 | 363 | 517 | 498 |
| | 6 a 9 | 194 | 264 | 283 | 434 |
| | 10 y + | 100 | 160 | 191 | 315 |
| Costa Rica (2009) | 5 o menos | 251 | 320 | d/i | d/i |
| | 6 a 9 | 193 | 252 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 188 | d/i | d/i |
| Ecuador (2007) | 5 o menos | 580 | 473 | 781 | 892 |
| | 6 a 9 | 265 | 319 | d/i | 382 |
| | 10 y + | 100 | 217 | d/i | d/i |
| El Salvador (2009) | 5 o menos | 413 | 571 | 1006 | 800 |
| | 6 a 9 | 305 | 386 | d/i | 430 |
| | 10 y + | 100 | 205 | d/i | d/i |

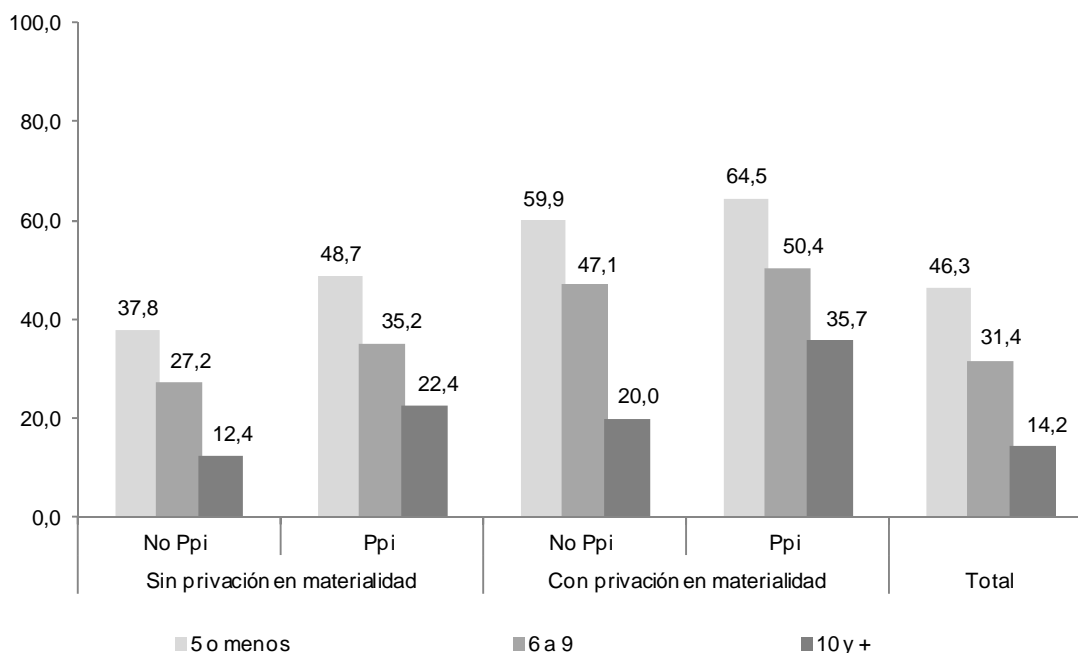
(continúa)

Cuadro 9 (conclusión)

| | Años educación de la madre | No Ppi sin privación en materialidad | Ppi sin privación en materialidad | No Ppi con privación en materialidad | Ppi con privación en vivienda |
|---|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| Guatemala (2006) | 5 o menos | 1055 | 1297 | 1577 | 1707 |
| | 6 a 9 | 747 | 703 | 1148 | 1067 |
| | 10 y + | 100 | d/i | d/i | d/i |
| Honduras (2007) | 5 o menos | 194 | 259 | d/i | 323 |
| | 6 a 9 | 159 | 201 | d/i | 255 |
| | 10 y + | 100 | 142 | d/i | d/i |
| México (2008) | 5 o menos | 519 | 556 | 1153 | 983 |
| | 6 a 9 | 353 | 369 | 1031 | 769 |
| | 10 y + | 100 | 262 | d/i | d/i |
| Nicaragua (2005) | 5 o menos | 184 | 324 | 352 | 354 |
| | 6 a 9 | 191 | 245 | 309 | 310 |
| | 10 y + | 100 | 118 | d/i | d/i |
| Paraguay (2009) | 5 o menos | 280 | 335 | d/i | 598 |
| | 6 a 9 | 121 | 191 | d/i | 423 |
| | 10 y + | 100 | 146 | d/i | d/i |
| Perú (2009) | 5 o menos | 302 | 396 | 368 | 559 |
| | 6 a 9 | 153 | 276 | 424 | 332 |
| | 10 y + | 100 | 111 | 152 | 437 |
| República Dominicana (2009) | 5 o menos | 429 | 480 | d/i | 579 |
| | 6 a 9 | 290 | 366 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 180 | d/i | d/i |
| Uruguay (2009) | 5 o menos | 367 | 520 | d/i | 632 |
| | 6 a 9 | 275 | 413 | d/i | 526 |
| | 10 y + | 100 | 255 | d/i | d/i |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 5 o menos | 357 | 397 | 580 | 628 |
| | 6 a 9 | 225 | 277 | 436 | 442 |
| | 10 y + | 100 | 149 | 203 | 273 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de los respectivos países.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA^a (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y PRIVACIONES EN MATERIALIDAD DE LA VIVIENDA (CIRCA 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El indicador para América Latina es un promedio simple de los porcentajes de los países con datos suficientes (más de diez casos) en las categorías.

De la lectura del Cuadro 11 y del Gráfico 5 se desprenden regularidades similares a las encontradas con otras dimensiones de la vivienda. Primero, tanto la pobreza por ingresos como la educación de la madre siguen explicando buena parte de las variaciones en la extra-edad de los niños de 13 a 17 años. Segundo, tanto entre los pobres por ingreso como entre los que no están en esa situación los materiales del piso de la vivienda hacen un aporte sustancial a la explicación de las variaciones en los porcentajes de extra-edad, cualquiera sean los años de educación completados por la madre. Tercero, entre los hogares con menor clima educativo, los efectos sobre la extra-edad de las privaciones en los materiales de la vivienda tienden a ser mayores que los efectos de la pobreza por ingresos. Dadas las limitaciones del indicador de materialidad de la vivienda discutidas en párrafos anteriores, estas conclusiones deben ser tomadas sólo como antecedentes que señalan la conveniencia de profundizar la investigación de las relaciones entre los materiales de las viviendas y sus efectos en el desarrollo del capital humano en la niñez.

c) Saneamiento y servicios higiénicos.

En el marco comparativo en que se instala este documento, la elección de un indicador singular de saneamiento y servicios higiénicos que permita discriminar entre carencias y no carencias está sujeta a complejas decisiones conceptuales y metodológicas. En primer lugar, es sabido que las oportunidades de conexión a sistemas de evacuación de excretas están determinadas en gran parte por el nivel de urbanización, lo que implica aceptar que las opciones factibles que enfrentan los hogares para eliminar y procesar sus deposiciones puedan ser radicalmente distintas según el nivel de urbanización del área que habitan. Segundo, los efectos sobre los residentes de malas condiciones de saneamiento no se reducen solamente a la calidad de las conexiones en su

vivienda. El barrio también importa. Porque habitar en un vecindario que no posee la infraestructura de saneamiento adecuada puede tener consecuencias negativas sobre la salud de los niños con independencia de la calidad de las conexiones en sus propias viviendas. Tercero, el hecho que los países utilicen medidas diferentes para investigar las condiciones de saneamiento lleva a que cualquier intento de sacar provecho de una mirada comparativa deba ser precedido de una selección de indicadores basada en procedimientos minuciosos de homogeneización entre países¹³. Cuarto, que aunque tipos de sistemas de eliminación y procesamiento de las excretas aparezcan bajo una misma categoría en distintas localidades o países, es prudente asumir que la calidad relativa de los mismos puede ser distinta, lo que en buena medida depende de la rigurosidad con que en cada lugar se llevan a cabo controles públicos sobre el funcionamiento de esos sistemas.

En la actualidad, las salas de baño se conciben como espacios destinados a satisfacer las necesidades de eliminación de desechos corporales, de higiene y de acicalamiento personal. Se considera que la facilidad de su acceso en el momento oportuno es un signo de comodidad y bienestar para los miembros del hogar. Como dicha facilidad es inversamente proporcional al número de personas que tienen acceso a una misma sala de baño, un indicador sencillo de satisfacción sería la densidad de uso tal como se expresa en el cociente entre el número de personas y el número de baños en una vivienda. Como la gran mayoría de los censos y encuestas de hogares no investiga el número de baños en una vivienda la elaboración de un indicador de ese tipo no resulta viable. Sólo es posible identificar la situación más crítica de los hogares que no disponen de baños dentro de la vivienda.

Por otra parte, los patrones culturales que norman las conductas relacionadas con la higiene personal y la eliminación de desechos corporales, ubican tales comportamientos en el ámbito privado, lo que se traduce en una tendencia general a ocultar o disimular el ejercicio de esas funciones ante personas que no pertenezcan al círculo familiar más íntimo. Ello se hace más problemático cuando el baño se comparte con otro u otros hogares, a lo que se agrega que en tales casos resulta difícil que cada uno de esos hogares logre que el mantenimiento de las instalaciones compartidas se ajuste a sus propios hábitos de higiene. Desde este punto de vista parece adecuado considerar las situaciones de baños compartidos por dos o más hogares como indicador de carencias importantes.

La definición operacional de hacinamiento y servicios de higiene adoptada en este documento señala como situaciones de carencia sólo las de los hogares que no tienen baño, o de los que tienen baños cuyos inodoros no están conectados a la red pública de alcantarillado o a pozos ciegos con cámaras sépticas, todo lo cual afecta principalmente a los hogares de menores recursos. Se asume que los servicios sanitarios de los hogares deben evitar que las personas sean afectadas por las emanaciones de las excretas, o por la proliferación de insectos atraídos por éstas, lo que suele ocurrir cuando no existe un sistema adecuado de arrastre de agua de las deposiciones y de procesamiento posterior de las mismas. Tales situaciones suponen además riesgos permanentes de contaminación de las aguas de superficie y/o de las napas subterráneas que atentan contra requerimientos básicos de salud. "Las consecuencias son más graves cuando los afluentes llegan a correr por la superficie, cuando coexisten con pozos o aljibes para la provisión de aguas y cuando, por deficiencias en las instalaciones, permiten el contagio a través de vectores"(Juan Pablo Terra, 1985). Además de esos riesgos de contaminación, se tomó en cuenta que la falta de baños en una vivienda hace más difícil la construcción de rutinas de aseo e higiene personal y, especialmente entre los niños, el establecimiento de hábitos de lavado de manos posteriores a la defecación.

¹³ En el Anexo B se subrayan los indicadores seleccionados dentro del conjunto de dimensiones de agua y saneamiento que investiga cada uno de los países aquí incluidos.

RECUADRO 6 FOSAS SÉPTICAS Y POZOS NEGROS

Aún cuando los riesgos para la salud de los moradores de las viviendas que utilizan tanto fosas sépticas como pozos negros son mayores que en el caso de conexión a la red pública, se puede hacer una distinción entre los dos primeros tipos de desagües. Cuando se construye de acuerdo a las especificaciones técnicas de los gobiernos municipales, la fosa séptica es una cámara cerrada de cemento a la cual dan los desagües y donde se producen fenómenos de decantación y putrefacción. Estas fosas desaguan finalmente por rebalse, a un pozo de absorción.

El pozo negro, en cambio, es una excavación cerrada por una losa y cuyas paredes laterales pueden o no estar revestidas de ladrillo u otro material, y a la cual van a dar las materias eliminadas. La fosa séptica es una forma de desagüe que ofrece menores posibilidades de contaminación que el pozo negro y, por lo tanto, mejor calidad sanitaria. A pesar de estas diferencias, en ocasiones resulta difícil analizar por separado estas dos formas de desagüe ya sea porque algunas encuestas y censos nacionales registran las fosas sépticas y los pozos negros en una misma categoría, o porque la información que proporcionan estas fuentes no permite conocer el grado en que la construcción de aquellos servicios se ajusta a los estándares definidos por las autoridades sanitarias del país, lo que hace razonable suponer la existencia de una amplia variabilidad en cuanto a la calidad de la construcción según la localización territorial de la misma.

De este modo, tanto la debilidad de la información sobre tipos y calidades de los servicios de evacuación de excretas no conectados a la red pública, su falta de desagregación, como las variables consecuencias que sobre la salud de las personas se pueden derivar del uso de esos servicios según su localización, llevan a concluir que las cifras de encuestas y censos nacionales sobre pozos negros y fosas sépticas no tienen un significado unívoco en términos de la evaluación de las condiciones sanitarias del hogar. Como se puede observar en el Anexo BII, con la sola excepción de Uruguay 2009 que registra la fosa séptica y el pozo negro en una misma categoría, en este documento solo se han considerado como privaciones críticas la situación de los hogares no conectados ni a la red pública, ni a pozos con cámara séptica.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de la Oficina Panamericana de la Salud.

Algunos estudios muestran que tanto en los sectores urbanos como en los rurales, la mortalidad infantil es mayor entre los hogares que no disponen de sistema de evacuación de ningún tipo que en el resto de los hogares. También se encuentra que tanto en el caso de los hogares que utilizan fosas sépticas, pozos negros, como en los que sólo acceden a "otras" formas de disposición de excretas, la mortalidad infantil es mayor en los centros urbanos que en los rurales (DGEyC/CELADE, 1987, cuadro 22) Esta constatación es congruente con la posibilidad que las tasas de mortalidad infantil urbana estén reflejando el problema de la contaminación del subsuelo y, a través de éste, de las aguas utilizadas para beber y cocinar. El reconocimiento que la posibilidad de contaminación aumenta con la densidad de hogares sin acceso a la evacuación de excretas por la red cloacal, y disminuye con la distancia entre las fuentes de agua potable y los lugares de deposición, ayuda a comprender porque los problemas de contaminación y sus consecuencias sobre la salud se concentran en los "hot spots" urbanos donde la densidad de pobreza por ingresos es más alta.

Aunque las consecuencias sobre la infancia del tipo de saneamiento y de las formas de acceso a servicios de higiene se concentran en la salud, también se reconoce que las sinergias entre problemas de nutrición y enfermedades que se activan cuando las condiciones de saneamiento e higiene son malas tienen impactos indirectos sobre los logros educativos, ya sea por retrasos o inhibiciones en el desarrollo de habilidades cognitivas en etapas tempranas del ciclo de vida y/o porque afectan la regularidad de la asistencia a los centros de enseñanza. También debe tomarse en cuenta la posible incidencia sobre el desarrollo de sentimientos tempranos de exclusión social que desalientan la participación educativa. Al igual que lo que

ocurre con otros indicadores sobre la calidad de la vivienda, esos sentimientos pueden ser un resultado del contraste entre las condiciones de saneamiento e higiene que viven los niños pobres urbanos y los crecientemente visibles estándares habitacionales vigentes en la ciudad.

El cuadro 9 y el gráfico 3 muestran, para cada país y para el total latinoamericano, respectivamente, las relaciones entre carencias en saneamiento y situaciones de extra-edad, controlando por pobreza y años de estudio completados por la madre.

Los resultados son similares a los observados en el cuadro 8 y el gráfico 2 referidos a hacinamiento. Así, cualquiera sea la combinación de pobreza y saneamiento, la educación de la madre muestra una alta asociación con la extra-edad de los hijos. Si bien los pobres muestran mayor extra-edad que los no pobres en las mismas condiciones de saneamiento, ello no ocurre en todos los casos donde se comparan pobres sin carencias de saneamiento con los no pobres con carencias de saneamiento, lo que vuelve a plantear la posibilidad que en algunos países de la región las condiciones habitacionales tengan una incidencia mas fuerte sobre los logros educativos de los niños que los ingresos medios de los hogares.

CUADRO 10
AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD POR POBREZA POR INGRESO (PpI) Y SANEAMIENTO
SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS CURSADOS POR LA MADRE. POR PAÍSES, BASE 100

| País | Años de educación de la madre | Pobreza por ingreso (Ppi) y saneamiento del hogar ^a | | | |
|---|-------------------------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|
| | | No Ppi con saneamiento | Ppi sin saneamiento | No Ppi con saneamiento | Ppi con saneamiento |
| Argentina (2009) | 5 o menos | 301 | 396 | 441 | 495 |
| | 6 a 9 | 224 | 351 | 286 | 315 |
| | 10 y + | 100 | 235 | 168 | 223 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 5 o menos | 194 | 270 | 360 | 455 |
| | 6 a 9 | d/i | 167 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 116 | d/i | d/i |
| Brasil (2009) | 5 o menos | 287 | 471 | 393 | 524 |
| | 6 a 9 | 203 | 359 | 264 | 412 |
| | 10 y + | 100 | 260 | 133 | 286 |
| Chile (2009) | 5 o menos | 195 | 237 | 317 | 444 |
| | 6 a 9 | 179 | 211 | 248 | 256 |
| | 10 y + | 100 | 172 | 133 | 155 |
| Colombia (2008) | 5 o menos | 253 | 368 | 475 | 518 |
| | 6 a 9 | 195 | 265 | 344 | 450 |
| | 10 y + | 100 | 162 | 229 | 248 |
| Costa Rica (2009) | 5 o menos | 253 | 314 | d/i | 409 |
| | 6 a 9 | 194 | 249 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 190 | d/i | d/i |
| Ecuador (2007) | 5 o menos | 519 | 505 | 953 | 766 |
| | 6 a 9 | 259 | 300 | 572 | 466 |
| | 10 y + | 100 | 209 | d/i | d/i |
| El Salvador (2009) | 5 o menos | 414 | 543 | 641 | 736 |
| | 6 a 9 | 306 | 392 | 386 | 435 |
| | 10 y + | 100 | 199 | d/i | 410 |

(continúa)

Cuadro 10 (conclusión)

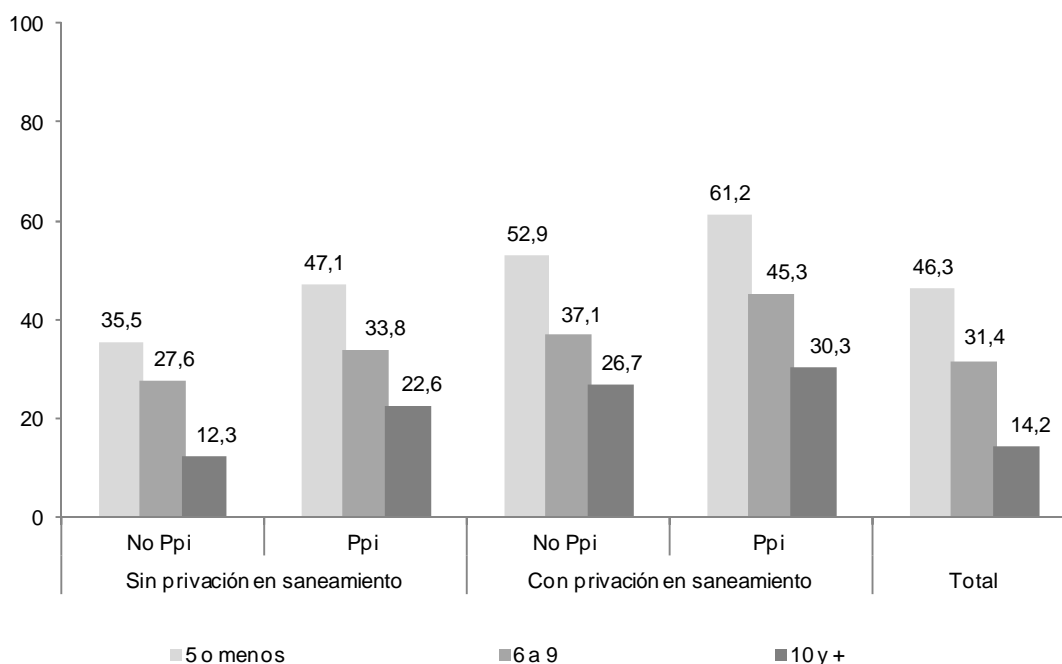
| País | Años de educación de la madre | Pobreza por ingreso (Ppi) y saneamiento del hogar ^a | | | |
|---|-------------------------------|--|---------------------|------------------------|---------------------|
| | | No Ppi con saneamiento | Ppi sin saneamiento | No Ppi con saneamiento | Ppi con saneamiento |
| Guatemala (2006) | 5 o menos | 925 | 1254 | 1374 | 1458 |
| | 6 a 9 | 741 | 636 | 754 | 870 |
| | 10 y + | 100 | d/i | d/i | d/i |
| Honduras (2007) | 5 o menos | 190 | 259 | 239 | 291 |
| | 6 a 9 | 159 | 196 | 189 | 242 |
| | 10 y + | 100 | 143 | 155 | 161 |
| México (2008) | 5 o menos | 530 | 588 | 685 | 733 |
| | 6 a 9 | 360 | 374 | 388 | 583 |
| | 10 y + | 100 | 259 | d/i | d/i |
| Nicaragua (2005) | 5 o menos | 121 | 282 | 251 | 318 |
| | 6 a 9 | 168 | 217 | 230 | 254 |
| | 10 y + | 100 | 112 | 78 | 138 |
| Paraguay (2009) | 5 o menos | 313 | 250 | d/i | 491 |
| | 6 a 9 | 115 | 181 | d/i | 274 |
| | 10 y + | 100 | 156 | d/i | d/i |
| Perú (2009) | 5 o menos | 299 | 423 | 380 | 630 |
| | 6 a 9 | 190 | 229 | 229 | 450 |
| | 10 y + | 100 | 165 | 149 | 317 |
| República Dominicana (2009) | 5 o menos | 421 | 514 | 764 | 617 |
| | 6 a 9 | 340 | 374 | 316 | 538 |
| | 10 y + | 100 | 218 | 443 | 170 |
| Uruguay (2009) | 5 o menos | 360 | 543 | 481 | 533 |
| | 6 a 9 | 268 | 393 | 416 | 498 |
| | 10 y + | 100 | 246 | 262 | 330 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 5 o menos | 349 | 390 | 608 | 607 |
| | 6 a 9 | 228 | 270 | 454 | 513 |
| | 10 y + | 100 | 150 | 297 | 303 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las celdillas con d/i (dato insuficiente) son aquellas que presentan una frecuencia de casos menor de diez.

^b Las celdillas con d/i (dato insuficiente) son aquellas con una frecuencia de casos menor a diez personas.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA^a (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y PRIVACIONES EN SANEAMIENTO (CIRCA 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El indicador para América Latina es un promedio simple de los porcentajes de los países con datos suficientes (más de diez casos) en las categorías.

4. Agua Potable

El consenso con respecto a la necesidad de garantizar el derecho de los niños a un acceso continuo a fuentes de agua libre de contaminantes es sin duda uno de los logros más importantes alcanzados por la comunidad internacional en el marco de los avances en la protección de la infancia. Tal consenso responde al reconocimiento generalizado que, con independencia del lugar donde residan, el incumplimiento de ese derecho los expone a privaciones críticas que afectarán negativamente su desarrollo posterior.

Las fuentes potenciales de contaminación de la calidad de las aguas para consumo humano son múltiples: la presencia de productos para la explotación agrícola (plaguicidas, fertilizantes, herbicidas, etc.), de efluvios industriales o mineros (plomo, arsénico, mercurio, zinc, cromo, etc.), de efluvios cloacales en barrios donde existen conexiones clandestinas de aguas servidas a conductos pluviales y/o altas concentraciones territoriales de pozos ciegos y cámaras sépticas rudimentarias que filtran a las napas freáticas utilizadas como principal fuente de agua para beber o para riego en pequeñas granjas y huertas (principalmente nitratos y *Escherichia coli*); de residuos de procesamientos domésticos (materias orgánicas en suspensión, detergentes, etc.); de filtraciones a esas napas de la descomposición de productos orgánicos en basurales o de productos químicos y orgánicos en aguas de ríos contaminados.

Es frecuente encontrar que las áreas urbanas donde el agua muestra claros signos de contaminación coincidan con las que registran concentraciones de hogares con altas densidades de carencias. De hecho, esas dos características suelen retroalimentarse a través de procesos en los que –muchas veces debido a una rápida, masiva y anárquica ocupación de esos espacios por familias de muy escasos recursos- terrenos devaluados por malas condiciones ambientales devienen bolsones de

pobreza. Dado que los índices más altos de sobre representación de niños con respecto a la población adulta se encuentran justamente en los bolsones de pobreza urbana, éstos aparecen como las zonas de la ciudad donde se arraigan los problemas más críticos para la salud infantil relacionados con la calidad de las aguas¹⁴. Tanto por la inversión que demanda la provisión de una infraestructura adecuada, como por las dificultades para imponer algunas líneas de ordenamiento urbanístico y brindar los servicios mínimos necesarios de agua, recolección de basura, eliminación de excretas y aguas residuales, las situaciones de este tipo plantean a las autoridades urbanas desafíos complejos cuyo tratamiento requiere del diseño e implementación de acciones de largo aliento.

Las consideraciones anteriores apuntan a la necesidad de prestar especial atención a las situaciones que activan sinergias negativas entre condiciones ambientales y condiciones sociales y, en particular, a la dimensión espacial de la pobreza. Al respecto se debe tener en cuenta que aun cuando las familias inviertan en la protección de la salud de los hijos mejorando el acceso a agua potable y el tratamiento de los desechos humanos que se producen en el hogar, esos esfuerzos pueden ser neutralizados por la exposición de los niños a entornos vecinales altamente contaminados. Cabe destacar en este sentido el examen de los llamados enclaves calientes (“hot spots”) en América Latina, correspondientes a unidades territoriales con altos índices de pobreza infantil, que se realiza en un trabajo reciente de CEPAL/UNICEF (2010).

El papel fundamental del agua de consumo en la salud de las personas ha sido largamente reconocido. En los países en desarrollo con abastecimiento de agua y saneamiento deficiente se ha corroborado que la mayoría de las enfermedades prevalentes es causada por bacterias, amebas, virus y helmintos (OPS, 2007). Además, la calidad del agua parece ser un potente determinante de la mortalidad infantil, considerada como “... la privación más extrema al derecho de supervivencia que está contenido en el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño” (CEPAL/UNICEF, 2010). Como a esas edades los problemas de salud suelen activar reacciones en cadena que afectan tanto el estado nutricional de los niños como la adecuada maduración de sus habilidades cognitivas es razonable conjeturar que la exposición a aguas de mala calidad en la infancia aumenta la probabilidad de insuficiencias en los logros educativos posteriores, lo que subraya la importancia de las políticas de mejoramiento de las aguas en el desarrollo del capital humano de las sociedades.

En América Latina hay abundantes estudios sobre los efectos de la calidad del agua que utilizan los hogares para beber y para producir o preparar alimentos en la salud de los niños. También son abundantes los trabajos sobre la incidencia sanitaria de distintos tipos de contaminantes específicos que suelen encontrarse en las aguas. Lo que escasea son fuentes de información periódica que permitan evaluar el impacto de la calidad de las aguas sobre la situación sanitaria de niños de distintos segmentos sociales en distintas partes del territorio. Ello se debe a que los censos y encuestas de hogares de cobertura nacional, proveedores principales de datos periódicos sobre las características demográficas y sociales de la población en la región, investigan la calidad del agua que utilizan los hogares para beber y cocinar solo de manera indirecta a través de su origen y de sus formas de distribución y a que, con excepción de investigaciones ocasionales sobre la mortalidad infantil a través de preguntas sobre hijos nacidos vivos, no proveen información sobre la situación de salud de los encuestados.

¹⁴ En algunas ciudades la localización de asentamientos precarios en tierras bajas permite que las inundaciones producidas por distintas combinaciones de factores atmosféricos causen el rebasamiento de letrinas y el desparramo en el vecindario de las sustancias peligrosas que se producen por la descomposición de desechos acumulados en los basurales. Los asentamientos instalados a la vera de ríos contaminados, como es el caso con el Riachuelo y el Río Matanzas en Buenos Aires, ilustran bien este tipo de riesgos.

Continuando la línea de análisis que vincula dimensiones de la vivienda a logros educativos de los niños en lo que se examina la relación entre el acceso a agua potable en los hogares y la presencia de niños entre 13 y 17 años con extra-edad. Como indicador de carencia en el acceso a agua potable se seleccionó la falta de conexión del hogar a la red pública dentro de la vivienda o en el terreno de la misma. En el Anexo B se describen las formas en que fueron investigados el origen y el abastecimiento de agua de los hogares en las encuestas nacionales de los países de la región.

RECUADRO 7

IMPORTANCIA DE LA CALIDAD DEL AGUA EN LA SALUD INFANTIL

Es difícil exagerar la importancia de la calidad del agua en la situación sanitaria de la población. El agua es alimento vital y disolvente de todos los demás. Regula la temperatura corporal, transporta nutrientes a los tejidos y representa el 70 % del peso total de un individuo. El 30 % de la mortalidad infantil tiene origen en enfermedades hídricas, evitables con el abastecimiento de agua segura.

La disposición sanitaria de las heces es indispensable para poder combatir la diarrea de la infancia, y su promoción es vital para mejorar la salud en los asentamientos precarios. Los nitratos aparecen en el suelo y en aguas superficiales y profundas como consecuencia de la descomposición natural del material nitrogenado orgánico, proveniente especialmente de descargas de excretas y líquidos cloacales. Cuando los niños consumen agua de napas contaminadas, los nitratos presentes pueden transformarse en nitritos y generar un cuadro de cianosis grave, conocido como "síndrome del bebé azul" con riesgo de muerte. En el largo plazo y combinados con otras sustancias, los nitritos, pueden también formar cancerígenos, en particular gástricos.

Por otra parte, los efectos del plomo en las aguas de consumo, si bien son de acción retardada, pueden provocar déficits intelectuales significativos en los niños. En la misma dirección, el mercurio produce alteraciones neurológicas; el cadmio produce enfisemas, alteraciones renales, anemias y cáncer de próstata; el arsénico se asocia a cáncer de piel y de pulmón; los virus entéricos se excretan en las heces y pasan a las aguas transmitiendo hepatitis infecciosa tipo "A" y son muchos los agentes contaminantes que arrojados al "río" o al ambiente corrompen la salud del vecino.

Las moscas portadoras de bacterias fecales en sus patas funcionan a su vez como potentes vectores de transmisión, propagando enfermedades diarreicas a través de la contaminación de alimentos, utensilios y superficies.

Fuente: Elaboración propia en base a Chaves, J.; Rios, L.; Fernandez, A.; Morera, J. Rodriguez, X. (2011). Ensayo Primer Curso Seguridad Ambiental. Programa Doctoral Universidad La Salle, Santiago de Chile, 5 de Febrero y a www.taringa.net (2011) Informe sobre la contaminación en el Riachuelo.

La medida que se seleccionó como indicador de privaciones en el acceso a agua potable sólo excluye las situaciones de los hogares que se abastecen a través de red de cañería. Se consideró que en las áreas urbanas solo este tipo de abastecimiento garantizaba la calidad del agua. Como se desprende de la lectura del Cuadro 6, el desarrollo acelerado en la provisión de sistemas de agua potable en todas las áreas urbanas de la región se refleja en la baja proporción de los hogares que exhiben privaciones en esta dimensión, y que afectan entre 0.8% (Chile) y 17.8% (El Salvador) de la población urbana entre 13 y 17 años.

RECUADRO 8

AGUA POTABLE: ORIGEN Y FORMA DE ABASTECIMIENTO

Tal como se deriva de la lectura del Anexo B en la región existe una amplia diversidad en cuanto a la forma en que se investigan los orígenes y las formas en que los hogares se abastecen de agua. Todos los países indagan la existencia o no de conexiones a la red pública, la que, a diferencia de otras fuentes, se asume sometida a controles periódicos y a procesamientos especiales de depuración que garantizan su potabilidad. Para la mayoría de los hogares residentes en áreas urbanas con asentamientos poblacionales estabilizados el agua de red constituye una aspiración incorporada al dominio de sus opciones factibles. Ello no es siempre así en los centros urbanos pequeños o de formación reciente, en los asentamientos precarios, o en las áreas rurales. En esos casos es frecuente el acceso al agua a través de un pozo en las cercanías de la vivienda, que idealmente tiene la profundidad suficiente como para alcanzar las napas que transportan agua no contaminada, esto es, poco expuestas a filtraciones de sistemas de evacuación de excretas, de deposiciones humanas o animales, o de desechos químicos en la superficie del suelo. Cuando aumenta la densidad poblacional en una localidad se elevan los riesgos de contaminación de las aguas de pozo, lo que es contrabalanceado por el hecho que el crecimiento de la densidad facilita las inversiones en redes públicas de distribución de aguas previamente tratadas.

Además de la profundidad de la napa, la calidad del agua también está afectada por la naturaleza de los materiales y la forma de construcción del pozo. La multiplicidad de combinaciones en que se presentan estos factores hace que su grado de adecuación a los estándares sanitarios nacionales sea muy variable, lo que hace difícil atribuir al agua que tiene ese origen un significado unívoco en términos de su calidad. Con respecto a las aguas de otras procedencias, acequias de riego, reservorios naturales, lluvia recogida en aljibes o cachimbas, o de arroyos, ríos, etc., se puede afirmar que manteniendo constante la localización geográfica, su calidad sanitaria es inferior a las de un pozo surgente.

Para los hogares que no cuentan con conexión a la red pública dentro de sus viviendas, es importante la forma en que la misma llega y se mantiene en el hogar. Un estudio de la DGEyC/CELADE (1987) muestra que aquellos hogares que acceden a agua de red, pero que no tienen cañería dentro de la vivienda, exhiben tasas de mortalidad infantil que duplican aquellas de los hogares con agua del mismo origen que sí tienen cañería dentro de la vivienda, y son mayores aún que las que exhiben los hogares que se abastecen de agua de pozo o de otras fuentes. Estos datos corroboran que las formas de abastecimiento de agua afectan las condiciones sanitarias del hogar y, en particular, la salud de los niños.

Por último, cabe señalar que la manera en que el agua llega al hogar puede alterar de manera significativa su calidad de origen. Por un lado, la distancia a la fuente de agua incide en el tiempo y el esfuerzo para obtenerla y, consecuentemente, en la frecuencia con que se usa y en el grado de exposición a riesgos de contaminación. Por otro lado, también influyen en la bondad final del producto la calidad de los recipientes que se utilizan para su transporte y almacenamiento, las características ambientales del lugar donde queda almacenada, así como el tiempo que queda allí depositada.

Fuente: Elaboración propia en base a DGEyC/CELADE (1987): "Uruguay: mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas". Montevideo, Uruguay .

CUADRO 11
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD POR POBREZA POR
INGRESO (Ppi) Y ACCESO A AGUA POTABLE, SEGÚN AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE. BASE 100

| País | Años educación completados por la madre | Pobreza por ingreso y agua potable del hogar ^a | | | |
|--|---|---|------------------------|---------------------------|------------------------|
| | | No Ppi sin privación agua | Ppi sin privación agua | No Ppi con privación agua | Ppi con privación agua |
| Argentina (2009) | 5 o menos | 309 | 417 | 391 | 324 |
| | 6 a 9 | 226 | 301 | 202 | 359 |
| | 10 y + | 100 | 220 | 104 | 175 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 5 o menos | 248 | 324 | d/i | 422 |
| | 6 a 9 | 208 | 178 | d/i | d/i |
| | 10 y + | 100 | 107 | d/i | d/i |
| Brasil (2009) | 5 o menos | 295 | 465 | 440 | 576 |
| | 6 a 9 | 207 | 362 | 258 | 422 |
| | 10 y + | 100 | 258 | 148 | 300 |
| Chile (2009) | 5 o menos | 199 | 245 | d/i | d/i |
| | 6 a 9 | 179 | 196 | 294 | 631 |
| | 10 y + | 100 | 172 | d/i | d/i |
| Colombia (2008) | 5 o menos | 255 | 374 | 387 | 456 |
| | 6 a 9 | 195 | 269 | 263 | 398 |
| | 10 y + | 100 | 163 | 164 | 204 |
| Costa Rica (2009) | 5 o menos | 242 | 302 | d/i | 378 |
| | 6 a 9 | 182 | 238 | 236 | 287 |
| | 10 y + | 100 | 172 | 69 | d/i |
| Ecuador (2007) | 5 o menos | 577 | 531 | 749 | 730 |
| | 6 a 9 | 261 | 291 | 503 | 522 |
| | 10 y + | 100 | 214 | d/i | 282 |
| El Salvador (2009) | 5 o menos | 432 | 569 | 680 | 786 |
| | 6 a 9 | 301 | 359 | 452 | 551 |
| | 10 y + | 100 | 206 | d/i | d/i |

(continúa)

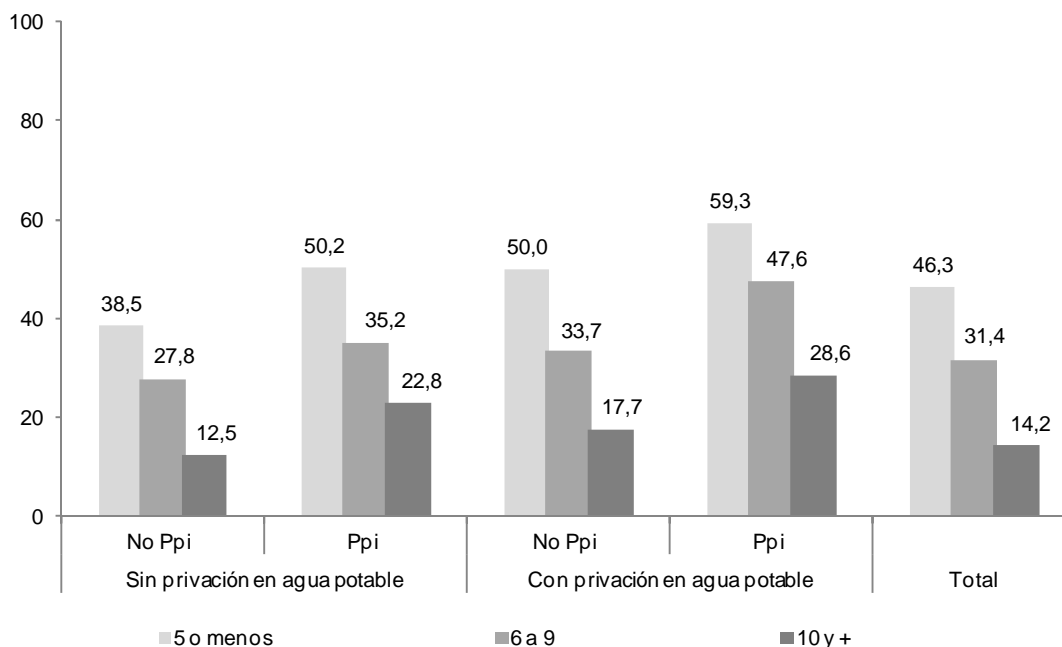
Cuadro 11 (conclusión)

| | Años de educación de la madre | Pobreza por ingreso y agua potable del hogar ^a | | | |
|--|-------------------------------|---|------------------------|---------------------------|------------------------|
| | | No Ppi sin privación agua | Ppi sin privación agua | No Ppi con privación agua | Ppi con privación agua |
| Guatemala (2006) | 5 o menos | 983 | 1257 | 1129 | 1460 |
| | 6 a 9 | 706 | 654 | 628 | 770 |
| | 10 y + | 100 | d/i | d/i | d/i |
| Honduras (2007) | 5 o menos | 185 | 256 | 196 | 266 |
| | 6 a 9 | 153 | 194 | 164 | 206 |
| | 10 y + | 100 | 139 | 90 | 137 |
| México (2008) | 5 o menos | 520 | 557 | 729 | 1052 |
| | 6 a 9 | 356 | 363 | 367 | 612 |
| | 10 y + | 100 | 263 | d/i | d/i |
| Nicaragua (2005) | 5 o menos | 199 | 313 | 263 | 370 |
| | 6 a 9 | 204 | 236 | 158 | 318 |
| | 10 y + | 100 | 131 | d/i | d/i |
| Paraguay (2009) | 5 o menos | 352 | 406 | d/i | 405 |
| | 6 a 9 | 135 | 229 | d/i | 271 |
| | 10 y + | 100 | 139 | d/i | d/i |
| Perú (2009) | 5 o menos | 305 | 445 | 367 | 589 |
| | 6 a 9 | 189 | 274 | 240 | 351 |
| | 10 y + | 100 | 166 | 143 | 293 |
| República Dominicana (2009) | 5 o menos | 434 | 523 | 680 | 556 |
| | 6 a 9 | 332 | 426 | 262 | 314 |
| | 10 y + | 100 | 197 | d/i | d/i |
| Uruguay (2009) | 5 o menos | 376 | 535 | 281 | d/i |
| | 6 a 9 | 276 | 422 | 346 | 368 |
| | 10 y + | 100 | 265 | d/i | d/i |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 5 o menos | 361 | 419 | 530 | 542 |
| | 6 a 9 | 233 | 281 | 297 | 448 |
| | 10 y + | 100 | 150 | 176 | 260 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Las celdillas con d/i (dato insuficiente) son aquellas que presentan una frecuencia de casos menor de diez.

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA^a (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y PRIVACIONES EN ACCESO A AGUA POTABLE (CIRCA 2008)



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 El indicador para América Latina es un promedio simple de los porcentajes de los países con datos suficientes (más de diez casos) en las categorías.

De manera similar a los resultados obtenidos con las dimensiones de hacinamiento y saneamiento, también en este caso las privaciones se asocian a aumentos en la extra-edad, tanto entre los hogares pobres como entre los no pobres por ingreso, y con independencia del nivel de educación de la madre. Pero a diferencia de las dos dimensiones antes tratadas, el efecto de las privaciones en el acceso al agua sobre la extra-edad tiende a ser más débil que el efecto de la pobreza por ingreso. Este resultado puede resultar paradójico. Porque si se reconoce que la política de ampliación de las redes de agua potable en las ciudades tomó la delantera a las políticas de saneamiento y de vivienda, y que fueron los hogares de menores recursos los que se beneficiaron más de aquella ampliación, lo que cabría esperar es que el significado de las privaciones en el acceso al agua potable en las ciudades fuera asumiendo un carácter más crítico que en el pasado. Esto es, dado que en el nuevo escenario sólo los hogares más marginales de la ciudad seguirían expuestos a este tipo de privaciones, tal situación debería reflejarse en una acentuación de las diferencias en los logros educativos de los niños de esos hogares con respecto a los que alcanzan los niños no afectados por estas privaciones.

B. Un índice de calidad de las condiciones habitacionales

En los puntos anteriores se exploraron por separado los posibles efectos de variaciones en distintas dimensiones de la calidad habitacional de los hogares sobre las variaciones en la extra-edad de los miembros de esos hogares con edades entre 13 y 17 años. Habida cuenta que las limitaciones de la información disponible para este tipo de análisis no permitían la construcción de variables ordinales

o de intervalos, se recurrió a dicotomizar cada dimensión en las categorías privación/no privación. Para poner a prueba si esos efectos tienen o no un carácter acumulativo, esto es, si la adición de privaciones en la calidad habitacional incide en los riesgos de bajos logros educativos en la niñez, se requiere construir un índice que incorpore las cuatro dimensiones. Dicho índice se elaboró en este caso sumando las privaciones que afectaban a cada hogar y asignando a cada una de ellas el mismo valor.

El cuadro 12 resume las proporciones de la población urbana de 13 a 17 años que está afectada por una o más privaciones habitacionales. Como se desprende de su lectura, América Latina presenta una gran heterogeneidad en cuanto a la gravedad de los problemas de calidad de sus viviendas, siendo tres los países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) donde un cuarto o más de los niños están expuestos al menos a dos privaciones habitacionales.

CUADRO 12
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS
POR NÚMERO DE PRIVACIONES EN SUS VIVIENDAS

| Países | Número de privaciones en vivienda | | | Total |
|---|-----------------------------------|------|-----------|-------|
| | Ninguna | Una | Dos o más | |
| Argentina (2009) | 63,8 | 24,4 | 11,7 | 100% |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 47,8 | 31,3 | 20,9 | 100% |
| Brasil (2009) | 65,1 | 27,1 | 7,8 | 100% |
| Chile (2009) | 94,5 | 4,6 | 1,0 | 100% |
| Colombia (2008) | 82,7 | 13,6 | 3,7 | 100% |
| Costa Rica (2009) | 86,9 | 11,9 | 1,1 | 100% |
| Ecuador (2007) | 71,3 | 18,0 | 10,7 | 100% |
| El Salvador (2009) | 53,6 | 21,7 | 24,7 | 100% |
| Guatemala (2006) | 44,7 | 26,7 | 28,5 | 100% |
| Honduras (2007) | 58,4 | 27,3 | 14,3 | 100% |
| México (2008) | 87,5 | 10,3 | 2,2 | 100% |
| Nicaragua (2005) | 32,4 | 26,6 | 41,0 | 100% |
| Paraguay (2009) | 51,1 | 36,7 | 12,1 | 100% |
| Perú (2009) | 59,1 | 21,3 | 19,7 | 100% |
| República Dominicana (2009) | 68,4 | 20,3 | 11,3 | 100% |
| Uruguay (2009) | 82,8 | 13,6 | 3,6 | 100% |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 79,1 | 11,9 | 9,0 | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

El cuadro 13 relaciona la extra-edad con el número de privaciones en las condiciones habitacionales de los hogares de los niños de 13 a 17 años. La lectura del cuadro permite constatar que tanto entre pobres como entre no pobres por ingreso, el mayor número de privaciones se asocia a porcentajes más altos de extra-edad (ver en cada país la última fila correspondiente al total). La única excepción es Chile, donde entre los niños que residen en viviendas con dos o más privaciones las proporciones de extra-edad son menores que en los que residen en viviendas con solo una privación. Es muy probable que esta irregularidad se deba a fluctuaciones estadísticas asociadas a la extremadamente baja proporción de niños urbanos (1%) que en ese país están afectados por dos o más privaciones en sus condiciones habitacionales (ver Cuadro 12).

Una segunda constatación se refiere al peso relativo que tienen la pobreza por ingreso y las privaciones en la vivienda en la determinación de las variaciones en la extra-edad. En el análisis de cada dimensión, y particularmente en el caso del hacinamiento, se había encontrado que en una proporción muy alta de casos las privaciones en vivienda parecían tener efectos más importantes que los ingresos medios de los hogares en la determinación de los logros educativos de los niños.

La desagregación de la población de 13 a 17 años según el número de privaciones que los afectan permite aclarar esta relación. En efecto, la misma se debilita cuando la comparación se establece entre los que no tienen ninguna privación y los que tienen sólo una, puesto que sólo en 9 de los 17 países se presenta el fenómeno antes mencionado (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela), mientras que en los 8 restantes (Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) las probabilidades de tener extra-edad son mayores entre los niños que forman parte de hogares pobres por ingreso que entre aquellos que viven en hogares con una privación habitacional. En cambio, la relación se fortalece cuando la comparación se hace entre los que no tienen privaciones y los que tienen dos o más, porque en esos casos en todos los países considerados la probabilidad de extra-edad entre los que siendo pobres por ingresos no registran privaciones habitacionales es menor que la que afecta a los niños que sin ser pobres están expuestos a dos o más privaciones habitacionales.

CUADRO 13
AMÉRICA LATINA: PORCENTAJE DE POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS CON EXTRA-EDAD POR NÚMERO DE PRIVACIONES EN VIVIENDA, POBREZA POR INGRESOS (Ppi) Y AÑOS DE ESTUDIOS DE LA MADRE, SEGÚN PAÍSES

| Años de estudio de la madre | | Privaciones en vivienda | | | | | |
|---|------------------|-------------------------|------|--------|------|-----------|------|
| | | Ninguna | | Una | | Dos o más | |
| | | No Ppi | Ppi | No Ppi | Ppi | No Ppi | Ppi |
| Argentina(2009) | 5 años y menos | 32,4 | 37,7 | 45,4 | 53,2 | 55,9 | 64,8 |
| | Entre 6 y 9 años | 26,0 | 36,1 | 30,5 | 41,0 | 31,9 | 42,7 |
| | 10 y más años | 11,2 | 26,1 | 17,0 | 28,6 | 23,8 | 29,0 |
| | Total | 15,5 | 31,5 | 25,6 | 39,3 | 33,9 | 45,0 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | 5 años y menos | 16,1 | 19,6 | 11,8 | 26,5 | 37,0 | 35,9 |
| | Entre 6 y 9 años | d/i | d/i | d/i | d/i | d/i | d/i |
| | 10 y más años | 7,4 | d/i | d/i | d/i | d/i | d/i |
| | Total | 9,8 | 12,5 | 13,2 | 22,3 | 29,1 | 29,6 |
| Brasil (2009) | 5 años y menos | 29,9 | 48,9 | 40,4 | 54,2 | 51,6 | 63,6 |
| | Entre 6 y 9 años | 21,2 | 37,9 | 29,1 | 43,0 | 31,3 | 48,2 |
| | 10 y más años | 10,4 | 28,1 | 15,8 | 27,4 | 15,2 | 43,1 |
| | Total | 18,7 | 41,9 | 29,6 | 47,5 | 38,9 | 59,0 |
| Chile (2009) | 5 años y menos | 23,8 | 29,9 | 48,2 | 42,7 | d/i | d/i |
| | Entre 6 y 9 años | 22,6 | 22,5 | 40,3 | 54,1 | d/i | 29,3 |
| | 10 y más años | 12,9 | 22,5 | 16,6 | 16,1 | d/i | d/i |
| | Total | 16,3 | 24,1 | 30,6 | 43,6 | 25,2 | 33,0 |
| Colombia (2008) | 5 años y menos | 31,4 | 43,8 | 55,0 | 60,4 | 65,7 | 70,2 |
| | Entre 6 y 9 años | 24,7 | 31,7 | 41,9 | 48,0 | 43,4 | 59,4 |
| | 10 y más años | 12,8 | 20,3 | 26,1 | 26,7 | 39,0 | 43,3 |
| | Total | 20,0 | 35,0 | 42,1 | 53,1 | 58,0 | 65,7 |
| Costa Rica (2009) | 5 años y menos | 59,1 | 70,0 | d/i | 82,6 | d/i | d/i |
| | Entre 6 y 9 años | 43,6 | 56,5 | 53,3 | 72,9 | d/i | d/i |
| | 10 y más años | 23,1 | 42,2 | 27,2 | d/i | d/i | d/i |
| | Total | 34,6 | 55,5 | 41,1 | 75,8 | d/i | 82,3 |
| Ecuador (2007) | 5 años y menos | 28,3 | 19,9 | 38,3 | 35,7 | 52,8 | 47,9 |
| | Entre 6 y 9 años | 12,3 | 14,7 | 25,4 | 19,5 | 36,4 | 31,3 |
| | 10 y más años | 5,4 | 12,4 | 12,6 | 10,1 | d/i | d/i |
| | Total | 9,3 | 15,0 | 23,8 | 22,1 | 36,9 | 37,8 |
| El Salvador (2009) | 5 años y menos | 21,3 | 32,2 | 34,4 | 36,1 | 52,0 | 51,0 |
| | Entre 6 y 9 años | 17,7 | 19,8 | 25,1 | 32,0 | 31,8 | 30,5 |
| | 10 y más años | 6,0 | 10,6 | 11,2 | 25,2 | d/i | d/i |
| | Total | 12,7 | 23,2 | 27,2 | 33,9 | 43,3 | 44,5 |

(continúa)

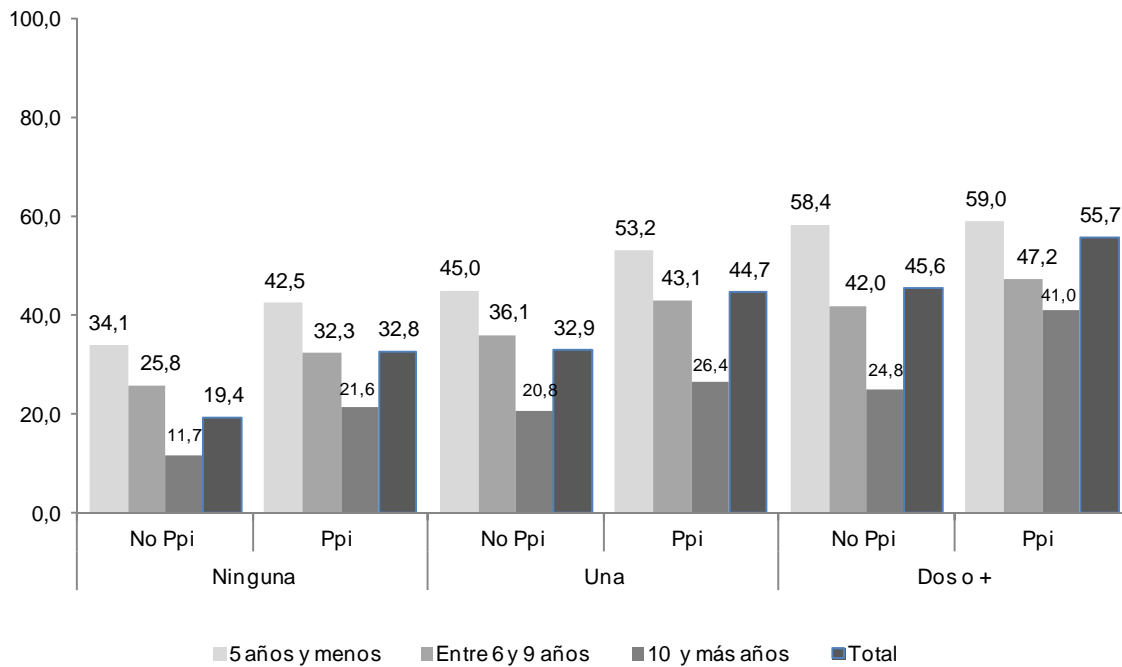
Cuadro 13 (conclusión)

| Años de estudio de la madre | | Privaciones en vivienda | | | | | |
|--|------------------|-------------------------|------|--------|------|-----------|------|
| | | Ninguna | | Una | | Dos o más | |
| | | No Ppi | Ppi | No Ppi | Ppi | No Ppi | Ppi |
| Guatemala (2006) | 5 años y menos | 47,4 | 48,1 | 43,8 | 63,0 | 71,2 | 73,5 |
| | Entre 6 y 9 años | 30,8 | 31,8 | 40,2 | 28,5 | 48,9 | 48,0 |
| | 10 y más años | 4,8 | d/i | d/i | d/i | d/i | d/i |
| | Total | 24,8 | 40,4 | 37,9 | 50,9 | 62,8 | 70,4 |
| Honduras (2007) | 5 años y menos | 46,5 | 63,6 | 61,2 | 68,4 | 57,9 | 81,9 |
| | Entre 6 y 9 años | 39,2 | 46,9 | 49,8 | 58,3 | 56,7 | 68,0 |
| | 10 y más años | 25,8 | 35,1 | 33,8 | 40,0 | d/i | 63,1 |
| | Total | 32,9 | 51,1 | 50,1 | 62,4 | 58,1 | 77,8 |
| México (2008) | 5 años y menos | 27,9 | 25,7 | 33,0 | 47,7 | 52,4 | 56,3 |
| | Entre 6 y 9 años | 18,8 | 17,9 | 23,6 | 30,6 | 43,5 | 36,3 |
| | 10 y más años | 5,3 | 13,7 | d/i | d/i | d/i | d/i |
| | Total | 14,1 | 19,4 | 22,6 | 37,0 | 44,3 | 43,7 |
| Nicaragua (2005) | 5 años y menos | 23,3 | 66,0 | 52,0 | 63,7 | 68,0 | 80,4 |
| | Entre 6 y 9 años | 36,4 | 42,8 | 49,5 | 57,9 | 65,0 | 66,9 |
| | 10 y más años | 22,7 | d/i | 28,1 | 33,3 | d/i | d/i |
| | Total | 27,1 | 50,3 | 45,2 | 58,2 | 59,1 | 76,4 |
| Paraguay (2009) | 5 años y menos | 44,5 | 29,1 | d/i | 53,2 | d/i | 64,6 |
| | Entre 6 y 9 años | 16,1 | 21,2 | 16,1 | 28,1 | d/i | 43,5 |
| | 10 y más años | 10,9 | 18,0 | 17,1 | d/i | d/i | d/i |
| | Total | 16,5 | 22,2 | 17,4 | 33,7 | d/i | 52,9 |
| Perú (2009) | 5 años y menos | 21,5 | 21,7 | 21,0 | 30,9 | 30,7 | 44,5 |
| | Entre 6 y 9 años | 10,2 | 14,7 | 16,2 | 19,7 | 24,4 | 27,8 |
| | 10 y más años | 6,8 | 6,3 | 9,6 | 11,6 | 12,1 | 30,2 |
| | Total | 10,3 | 15,3 | 15,4 | 24,0 | 23,4 | 39,4 |
| República Dominicana (2009) | 5 años y menos | 39,3 | 53,3 | 73,0 | 54,2 | 78,2 | 65,5 |
| | Entre 6 y 9 años | 32,6 | 40,6 | 43,5 | 45,5 | 21,4 | 46,4 |
| | 10 y más años | 9,2 | 21,1 | 22,3 | 24,5 | d/i | d/i |
| | Total | 20,4 | 38,5 | 47,0 | 44,9 | 51,4 | 54,0 |
| Uruguay (2009) | 5 años y menos | 50,0 | 73,8 | 60,5 | 78,2 | 77,0 | 74,1 |
| | Entre 6 y 9 años | 37,2 | 53,8 | 51,8 | 64,7 | 63,3 | 75,9 |
| | 10 y más años | 13,6 | 31,6 | 32,8 | 45,8 | d/i | d/i |
| | Total | 26,7 | 54,2 | 49,3 | 65,6 | 65,7 | 75,0 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | 5 años y menos | 36,3 | 39,3 | 57,1 | 54,2 | 66,7 | 70,1 |
| | Entre 6 y 9 años | 24,0 | 27,3 | 41,4 | 45,1 | 47,7 | 54,4 |
| | 10 y más años | 10,9 | 14,7 | 21,3 | 27,7 | 33,8 | 37,2 |
| | Total | 19,2 | 26,6 | 41,1 | 45,0 | 53,2 | 60,6 |

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de los respectivos países.

Aun con la cautela que aconsejan las limitaciones propias de las gruesas medidas adoptadas para los distintos fenómenos bajo análisis, los antecedentes reunidos hasta aquí, sumados a los resultados que se observan en el Gráfico 6 que sintetiza la situación para los 17 países en el escenario agregado regional, permiten plantear, como conjetura razonable que amerita ser investigada con mayor profundidad, la hipótesis que entre los residentes urbanos de América Latina las privaciones habitacionales pueden estar teniendo un mayor peso que las privaciones económicas en la determinación de los logros educativos de los niños.

GRÁFICO 6
AMÉRICA LATINA^a (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE EXTRA-EDAD DE LA POBLACIÓN URBANA DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN POBREZA POR INGRESOS (PPI), AÑOS DE ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y NÚMERO DE PRIVACIONES EN VIVIENDA (CIRCA 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El indicador para América Latina es un promedio simple de los porcentajes de los países con datos suficientes (más de diez casos) en las categorías.

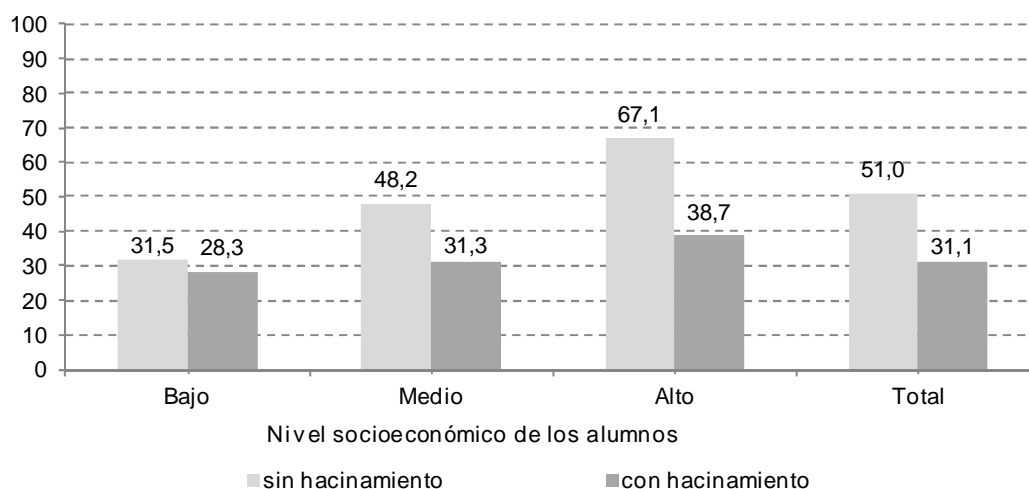
C. Calidad de las condiciones habitacionales de la infancia y resultados en las pruebas de evaluación de matemática

En la primera parte de esta sección se mencionó la posibilidad que la progresiva maduración de los programas que en los países de la región condicionan la transferencia de subsidios a los hogares a la asistencia escolar de los niños se podría reflejar en un debilitamiento de la validez de la extra-edad como indicador de los logros educativos de la niñez. Si así fuera, los gobiernos interesados en evaluar la efectividad de sus programas para disociar orígenes sociales de logros educativos deberían considerar la conveniencia de utilizar para ello indicadores más sesgados a la calidad del aprendizaje que a la cobertura de los sistemas nacionales de enseñanza.

Aunque la asociación entre orígenes sociales y extra edad analizada en puntos previos de este documento no muestra signos de debilidad atribuibles a un posible “efecto programas de transferencia condicionada”, en algunos de los países más avanzados en la región hay claras señales de una progresiva utilización de las pruebas de evaluación de los resultados del aprendizaje para monitorear cambios en dicha asociación. Tales antecedentes hacen conveniente indagar si las conclusiones sobre el impacto de las condiciones habitacionales de la infancia en el desarrollo de su capital humano se mantienen cuando en vez de la extra-edad se utilizan los puntajes en las pruebas de aprendizaje como indicadores de logros educativos.

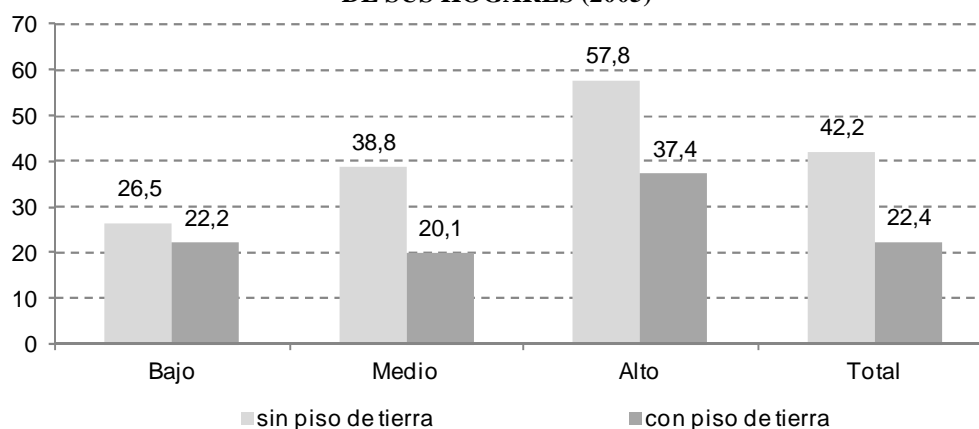
Aun cuando por razones de disponibilidad de información no se pudieron realizar los controles aplicados en los cuadros sobre extra-edad, los tres gráficos siguientes, referidos a los resultados en matemáticas de las pruebas SERCE en alumnos de 6° grado en 17 países de la región, tienden a corroborar las hipótesis antes enunciadas. En efecto, el Gráfico 7 muestra que el hacinamiento se asocia a peores resultados en las pruebas de matemáticas con independencia del nivel socioeconómico de los hogares de los alumnos. Resultados similares se encuentran cuando se considera el material de los pisos de las viviendas (Gráfico 8) así como un índice que combina las dos dimensiones de calidad de las condiciones habitacionales de los alumnos (Gráfico 9).

GRÁFICO 7
AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE ALUMNOS URBANOS DE 6° GRADO CON ALTO NIVEL DE DESEMPEÑO EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS (III Y IV) SEGÚN HACINAMIENTO Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS HOGARES (2005)



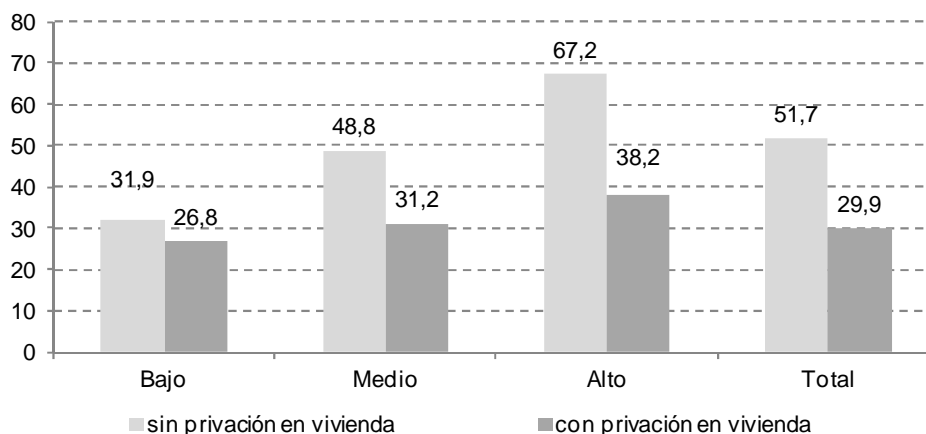
Fuente: Elaboración propia en base a Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), 2005.

GRÁFICO 8
AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE ALUMNOS URBANOS DE 6º GRADO CON ALTO NIVEL DE DESEMPEÑO EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS (III Y IV) SEGÚN MATERIAL PISO DE LA VIVIENDA Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS HOGARES (2005)



Fuente: Elaboración propia en base a Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), 2005.

GRÁFICO 9
AMÉRICA LATINA (TOTAL 17 PAÍSES): PORCENTAJE DE ALUMNOS URBANOS DE 6º GRADO CON ALTO NIVEL DE DESEMPEÑO EN PRUEBA DE MATEMÁTICAS (III Y IV) SEGÚN NÚMERO DE PRIVACIONES EN SUS VIVIENDAS Y NIVEL SOCIOECONÓMICO DE SUS HOGARES (2005)



Fuente: Elaboración propia en base a Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), 2005.

IV. Conclusiones y lineamientos de política y gestión

En el capítulo 1 de este documento se examinó el perfil de las acciones que forman parte de la agenda de distintos organismos regionales e internacionales con significativos efectos, directos o indirectos, en la reducción de la pobreza infantil. En particular se presentaron de manera sintética aquellos programas que vinculan las condiciones habitacionales de la población con las situaciones de pobreza. Las siguientes son algunas de las reflexiones del análisis realizado.

En primer lugar, aunque la agenda normativa y estratégica global en cuestiones de infancia, saneamiento y vivienda define objetivos y acciones para amortiguar los efectos de carencias de infraestructura habitacional en las condiciones de vida de niños pobres, el análisis revela bajos niveles de coherencia, integralidad y sinergia de las acciones. Estas tienden a agruparse en dos tipos de agendas, una para la infancia centrada en servicios pre-escolares y salud que no mira cuestiones de hábitat, y otra para saneamiento y atención a los asentamientos precarios. Si bien desde la conferencia de Hábitat II y la declaración de las metas del milenio esta última agenda es muy activa, se orienta genéricamente a los pobres sin dar prioridad a la pobreza infantil, y sin detenerse en las posibles externalidades de las acciones de infraestructura sobre la equidad en salud y en educación. La fragmentación de las agendas, que se refleja en la definición de metas y en el diseño de instrumentos, tiende a dispersar potencialidades.

Segundo, en el panorama general que se desprende de la revisión de las agendas globales se destacan su sectorialidad extrema y una organización de las acciones por grupos vulnerables. También se señala que la agenda específica de vivienda de los organismos multilaterales es básicamente macro económica, y que sus nexos con la atención genérica de la pobreza son incluso más débiles que los que se observan en la agenda para agua y saneamiento.

En tercer lugar, existen campos de la Agenda Global, como los de agua y saneamiento, en los cuales, aun con recursos insuficientes para superar las privaciones, los progresos sociales son rápidos. Se trata de estrategias y fondos orientados principalmente a la satisfacción de necesidades básicas de poblaciones, en asentamientos precarios urbanos y en “slums” rurales, afectadas por una alta vulnerabilidad a problemas de salud. Otro rasgo de esas estrategias y fondos es su marcada orientación hacia Asia y África antes que a América Latina. La mirada a este escenario revela la necesidad de incrementar los Fondos Globales, de reenfoarlos en proyectos sinérgicos de salud, hábitat e infancia dirigidos a igualar oportunidades entre grupos sociales, de reconocer la

importancia de los déficit en la infraestructura habitacional latinoamericana y la de canalizar una mayor proporción de esos recursos hacia esta región, donde las desigualdades son extremas.

Cuarto, el diseño de estrategias globales de inversión en metas del milenio vinculadas a agua, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano, con énfasis en la creación de sistemas de información y focalización y en el mejoramiento de modelos de intervención, abre grandes oportunidades de innovación en las políticas públicas. Ello es así porque la identificación precisa de poblaciones infantiles afectadas por privaciones de derechos, y enfrentadas a barreras para la acumulación de capital humano, facilita la elaboración de criterios de prioridad y provee antecedentes útiles para mejorar el diseño de los proyectos de intervención.

En el segundo capítulo de este documento se discutieron algunas de las lecciones que surgían de la revisión del impacto de programas de agua, saneamiento y alojamiento sobre la pobreza infantil. En este marco, es conveniente destacar tres de esas lecciones.

1) Las acciones que apuntan a mejorar la calidad de las condiciones habitacionales de los niños en grupos vulnerables deben considerar también las características del entorno territorial y su equipamiento.

El marco conceptual que debe orientar el diseño y la aplicación de Programas de Infancia y Hábitat debe partir considerando el entorno territorial y su equipamiento y no sólo las viviendas y las conexiones domiciliarias de agua y saneamiento. El *entorno*, es el territorio de escala vecinal o barrial urbano o comunitario rural que rodea las unidades prediales de sitios y viviendas y que puede estar conformado por espacios comunes, calles y espacios abiertos de uso público (plazas, parques, paseos, plazoletas, etc.). La consideración del entorno de las viviendas supone la agrupación de éstas en escalas territoriales, las que pueden diferenciarse según se trate de entornos inmediatos (manzanas y barrios) o mediatos (zona, anillo y localidad o ciudad).

Como ejemplo de este tipo de enfoque se puede mencionar el reciente programa de UNICEF sobre Ciudades Amigas de la Infancia dirigido a nuevos planificadores urbanos. También relacionado a estas orientaciones, un estudio MINVU/UNICEF en barrios de vivienda social de Chile (Bustos, 2005) concluye que los niños más pequeños en las poblaciones de vivienda social están excluidos de los espacios públicos y de sus equipamientos. Se constata que en las primeras etapas de su niñez viven más encerrados que sus pares residentes en otras áreas de la ciudad, lo que coloca fuertes limitantes al desarrollo de su autonomía relativa, de su sociabilidad y de sus experiencias de movilidad física. También encuentran que los equipamientos comunales están diseñados para niños más grandes y muestran fuertes deterioros. A estas carencias cabe sumar el déficit de salas cunas, jardines infantiles y alternativas de cuidado y recreación cercanas.

Otro foco prioritario debe ser el impacto de los programas sobre la vulnerabilidad a la marginalidad en las poblaciones rurales infantiles y en las zonas urbanas muy afectadas por problemas sanitarios, en particular sobre las poblaciones que residen en los guetos urbanos y en los conventillos deteriorados en las zonas centrales de las ciudades.

Los guetos urbanos están constituidos por vivienda social o asentamientos precarios en los que las concentraciones de población con fuertes privaciones tienden a activar los correlatos más disruptivos de la pobreza. Paralelo al reconocimiento que estos entornos son disfuncionales para la socialización de los niños surge la urgencia por desactivar los climas de violencia y delito resultantes a través de intervenciones pro-activas de la comunidad. En los conventillos, a su vez, suelen concentrarse inmigrantes recientes, internacionales y/o nacionales que impelidos por la necesidad de generar ingresos arriban a las grandes ciudades en busca de empleo, muchas veces acompañados por sus familias. Mientras los adultos no reúnen los requisitos para postular a subsidios habitacionales, los niños, por situaciones de irregularidad o discriminación, no logran insertarse de manera adecuada y oportuna en las redes de salud, educación (aun en las situaciones en las que exista capacidad ociosa en la provisión de vacunas y en los espacios escolares).

La siguiente tabla propone una clasificación, más diversificada que las existentes, de los segmentos potenciales de demanda de proyectos de hábitat, infancia y capital humano en América Latina.

CUADRO 14
SEGMENTOS PRIORITARIOS PARA PROYECTOS DE INFANCIA,
HABITAT Y CAPITAL HUMANO

| Identificación | Localización | Forma de pobreza | Problemática típica de capital humano |
|--|---|---|---|
| Campamentos y loteos irregulares urbanos | Intersticios y zonas de riesgo ambiental en grandes ciudades | Bolsones de pobreza sin alcantarillado y con hacinamiento. | Enfermedades de la vieja miseria más bajo clima educacional del hogar. |
| Barrios centrales de inmigrantes | Grandes ciudades globalizadas y ciudades medias agro exportadoras | Inmigrantes pobres en conventillos y viviendas de alquiler | Escasa utilización del sistema local de servicios. Problemas de violencia, drogas y salud mental, depresión, soledad, |
| Guetos de Vivienda Social | Periferias y peri centros de grandes urbes | Propietarios. Sin NBI pero con altos niveles de exclusión | Salud mental Violencia intrafamiliar |
| Asentamientos Precarios Rurales | Zonas rurales dispersas y nucleadas | NBI en agua y fosa séptica. Materiales ligeros en la vivienda | Aislamiento, analfabetismo. Ausentismo y exclusión del sistema escolar. Enfermedades de la miseria |

Fuente: Elaboración propia.

2) Es recomendable avanzar en la explotación de las posibilidades de innovar en los sistemas de información y focalización maximizando el aprovechamiento de los censos del 2010. Entre otras cosas, ello permitiría mejorar la localización de las viviendas en asentamientos precarios.

La carencia de servicios básicos y la residencia en viviendas precarias se manifiesta territorialmente en las formaciones o enclaves denominados asentamientos precarios. Si bien estas zonas de viviendas levantadas por los pobres son objeto de preocupación permanente de los gobiernos, constituyen una expresión particular del déficit habitacional que carece de estadísticas adecuadas o completas. Esto es, las estadísticas habitacionales regulares no registran de manera apropiada las viviendas en los asentamientos precarios habida cuenta que se trata de fenómenos que se definen esencialmente por su agrupamiento territorial (Arriagada, 2003)

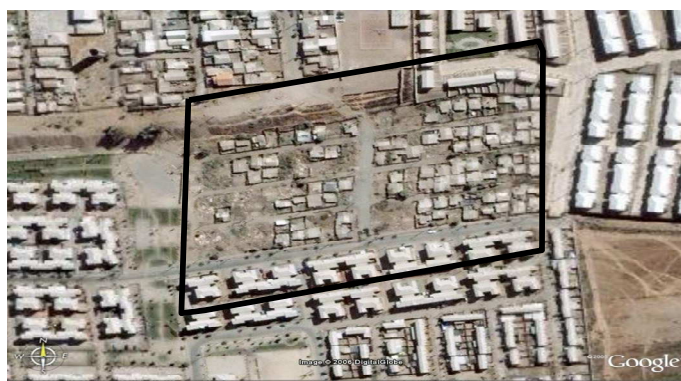
Hay experiencias nacionales que ilustran costosos esfuerzos por suplir la falta de datos censales para generar políticas focalizadas. En 1996, el Ministerio de Vivienda de Chile levantó un Catastro Nacional de campamentos y loteos irregulares definiendo operacionalmente conjuntos de 20 y más viviendas concentradas en una zona y que cumplieran con ciertas características en la ocupación del terreno y en el acceso a servicios. Este empadronamiento ad hoc arrojó un cómputo nacional de 445.943 personas, residentes en 93.457 viviendas y localizadas en 972 asentamientos irregulares, que no estaban registradas en ninguna categoría de tipo de vivienda, ni por el Censo ni por la Encuesta CASEN. Una experiencia similar se realizó en San Pablo, Brasil, a través de un proyecto de sistema de información sobre asentamientos precarios que permitió distinguir y dimensionar el peso poblacional relativo de varias categorías, como favelas, asentamientos urbanizados, asentamientos irregulares, y “slums” en zonas de riesgo (Cities Alliance/PFP, 2008).

La acción pública en zonas de asentamiento precario no puede seguir trabada por la falta de estadísticas y de perfiles precisos de dichos asentamientos. Solo la disponibilidad de esa información hará posible procesar datos de las características singulares del entorno vecinal en el que socializan poblaciones infantiles en distintas etapas de sus ciclos de vida. Superar ese escollo permitirá a muchos países precisar metas y definir zonas prioritarias como pasos necesarios en el diseño de políticas.

En ese sentido, se reconoce que los censos de población y vivienda pueden constituir excelentes fuentes de información para localizar el total de asentamientos precarios y para ayudar a planificar intervenciones en los casos más urgentes. (Arriagada, 2003 y 2011). Las virtudes de los censos para la identificación, localización y caracterización ex post de los tugurios han sido corroboradas por procesamientos especiales de micro datos censales. David Candia (2005) validó un proyecto piloto en esta línea con los censos de Paraguay, Chile, Ecuador, República Dominicana y Brasil. El método permitía la construcción de un “retrato socio-demográfico“ de cada asentamiento precario, utilizando para ello, además de las características sociales y demográficas de la población, variables referidas al acceso al agua potable y al saneamiento, a la tenencia regular de la vivienda, a los materiales de la vivienda y a condiciones de hacinamiento, lo que habilitaba la definición de áreas geográficas de concentración absoluta y relativa de viviendas con esas características. Los resultados hacen posible clasificar manzanas censales como asentamientos precarios en base a una combinación de la proporción de viviendas precarias y el número de campamentos, en cada manzana.(Ver cuadro 15) Finalmente los datos obtenidos se llevan a cartografía digital (cuando es posible) y se combinan con imágenes satelitales para producir fotos como las que se presentan al final del Cuadro 15.

CUADRO 15
CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE MANZANAS CENSALES COMO
ASENTAMIENTOS PRECARIOS Y FOTOGRAFIA SATELITAL PARA CHEQUEO
Y DELIMITACIÓN DENTRO DE LA MANZANA

| Rango | % Viviendas precarias dentro de la | Campamentos según número de viviendas |
|-------|------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. | 80 % y más | Al menos 5 |
| 2. | 50 % y más | 5 y más |
| 3. | 30 a 49,9% | 10 y más |
| 4. | 10 a 29,9% | 20 y más |



Fuente. Candia, David (2007) Tugurios, migración y objetivos de desarrollo del milenio, *serie Población y desarrollo* N° 74, CELADE-ONU, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

3) Es conveniente utilizar los diagnósticos urbanos y sectoriales para aumentar la transparencia de las privaciones en las condiciones habitacionales de los niños.

A los efectos de optimizar el diseño y la implementación de programas que apuntan a la reducción de la pobreza infantil resulta importante definir líneas de programas de hábitat no para hogares en general sino para hogares con niños, y de fijar en futuros programas puntos de focalización en el territorio muy selectivos a escala de hogares y barrios.

La experiencia regional en estudios de déficit habitacional (Arriagada, 2003) indica que casi todos los países disponen de alguna estimación institucional. Se propone que los diagnósticos

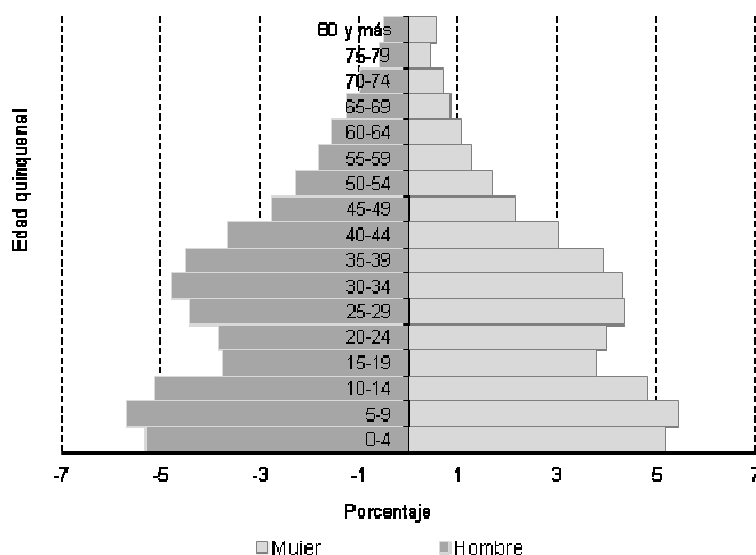
de vivienda otorguen especial prioridad a la determinación de escenarios de atención del déficit habitacional que afecta a la población infantil. En Chile, el Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional construyó en forma rápida las pirámides de población por grupos de edad y sexo para cada una de las categorías extremas de la Tipología de Calidad de las Viviendas de Chile elaborada en base a los datos censales de 2002. Los resultados de dicho examen mostraron la sobre representación de jóvenes y niños en las viviendas de peor condición (ver Gráfico 10). Esta línea de desagregación de necesidades debe ser institucionalizada y puede ser fácilmente cruzada con índices de deserción escolar y repetición a escala menor para generar zonas prioritarias de focalización de proyectos de lotes con servicios.

CUADRO 16
EJEMPLO DE PIRÁMIDE Y RECUENTO DEL NÚMERO DE NIÑOS POR CALIDAD DE LA VIVIENDA RECUPERABLE POR MATERIALIDAD Y/O SANEAMIENTO (CENSOS DE CHILE, 1992 Y 2002)

| Censo | | Personas en Viviendas | Hogares en Viviendas | Viviendas |
|-------|---|-----------------------|----------------------|-----------|
| 2002 | Viviendas recuperables con población Infantil | 2 937 502 | 742 195 | 166 956 |
| | Total universo | 11 590 406 | 2 679 368 | 530 352 |
| 1992 | Viviendas recuperables con población Infantil | 2 410 719 | 907 871 | 563 786 |
| | Total universo | 8 541 583 | 2 914 327 | 1 639 013 |

Fuente: Arriagada y Moreno, 2007, Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional por Comunas, DITEC MINVU, Santiago de Chile.

GRÁFICO 10
CHILE: ESTRUCTURA POR SEXO Y EDAD DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN VIVIENDAS DE CALIDAD "IRRECUPERABLE", 2002



Fuente: Arriagada y Moreno, 2007, Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional por Comunas, DITEC MINVU, Santiago de Chile.

3. En el tercer capítulo de este documento se intentó una aproximación empírica a la estimación de la incidencia de la calidad de las condiciones habitacionales en las áreas urbanas

sobre el desarrollo del capital humano de los niños. Los resultados respaldan la idea que las condiciones habitacionales alteran los impactos que puedan tener las configuraciones de activos de los hogares sobre los logros educativos. Esto quiere decir que, manteniendo constantes otros factores, los datos sustentan una perspectiva según la cual el mejoramiento de la capacidad locativa de las viviendas, de la calidad de sus materiales de construcción y de su infraestructura en agua, saneamiento e higiene fortalece la capacidad de socialización de los hogares y, en particular, sus aptitudes para complementar la labor que realizan los centros de enseñanza. Desde esta óptica, las desigualdades en las condiciones habitacionales en la infancia estarían contribuyendo de manera significativa a las desigualdades en la adquisición de conocimientos y créditos educativos claves para el acceso a las oportunidades de bienestar futuro¹⁵.

Los resultados del análisis empírico apuntan al menos a tres cuestiones que, por sus implicaciones para el diseño e implementación de políticas públicas conviene destacar.

La primera es la corroboración de la utilidad del análisis multidimensional de la pobreza cuando se trata de enriquecer la comprensión de los mecanismos que contribuyen a perpetuar estas situaciones en la niñez. Es con esa intención que en el transcurso del documento repetidamente se han subrayado aquellos hallazgos que mostraban que los déficit en los logros educativos de los niños urbanos parecen responder más a privaciones en las condiciones habitacionales que a privaciones en el ingreso de sus hogares. Más aún, se constató que cada uno de los factores examinados (ingresos, educación de la madre y condiciones habitacionales) tiene efectos sobre la extra-edad independientes de los de los otros dos, lo que sugiere que las políticas más eficaces para mejorar los logros educativos deben atender tanto a la elevación de los ingresos medios de los hogares de menos recursos, al aumento de los niveles educativos de las madres, como al mejoramiento de la calidad en las condiciones habitacionales, evitando en lo posible la focalización en solo uno de los tres factores determinantes. El carácter multidimensional de la explicación de trayectorias diferenciales en la acumulación de capital humano en la niñez debería estimular esfuerzos por profundizar, y ampliar la difusión, de enfoques de medición de la pobreza tipo Bristol.

Una segunda cuestión tiene que ver con una pregunta central en la relación entre educación e integración social. La corriente convencional de pensamiento sobre esa relación concibe la educación como la vía principal de integración en la sociedad moderna. Sin contradecir esa mirada, los hallazgos de este documento sugieren considerar también la fertilidad del punto de vista opuesto. Esto quiere decir que la pregunta acerca de los umbrales de educación necesarios para la integración social debería ser complementada por la pregunta acerca de los umbrales de integración necesarios para la educabilidad de los niños. El caso específico del análisis empírico realizado plantea el interrogante de cuáles son los umbrales en la calidad de las condiciones habitacionales de los niños a partir de los cuales sería dable esperar una contribución positiva a las probabilidades de éxito de las escuelas como promotoras de la equidad social. Bajo esta mirada, parte de la eficiencia de las políticas educativas estaría condicionada al diseño y a la eficiencia de las políticas de vivienda.

¹⁵ Como se mencionó anteriormente, un análisis de las condiciones habitacionales que apunte a explicar diferencias en el desarrollo del capital humano de los niños idealmente debería considerar aspectos de los entornos territoriales inmediatos a la vivienda, lo que induciría a cubrir variables tales como la composición social de los barrios, su equipamiento, el nivel de estabilidad de los patrones de la vida comunitaria, el tono general de la sociabilidad entre vecinos, la densidad y calidad de las instituciones locales, y la presencia de adultos que funcionen como modelos de rol consonantes con el paradigma que define a la educación como el camino principal para la movilidad social y para la realización personal, y que puedan, además, ejercer de manera eficiente controles sociales informales sobre el comportamiento de los niños. Nótese que en aquellos niveles de educación, como pre-escolar y primaria, cuyo reclutamiento es territorial, la composición social de las escuelas tiende a reproducir composición social de los barrios. Problemas de oportunidad de la información disponible así como limitaciones en el acceso a las fuentes de los datos requeridos, impidieron que, pese a ese reconocimiento, en este trabajo no se controlaran las características del vecindario donde estaban radicadas sus viviendas.

Tercero, si se aceptan los puntos anteriores se debe concluir que la superación de las barreras sectoriales al pleno aprovechamiento de las oportunidades educativas requiere una urgente redefinición de la jerarquía del sistema educativo dentro de la arquitectura nacional del bienestar. Como dice López “...se puede plantear que la meta de una educación de calidad para todos significa convertir a la educación en un eje de articulación e integración de los distintos sectores de la política social” (López, 2005). Se trataría entonces de fortalecer la capacidad de la educación para demandar y articular apoyos de otras esferas del Estado, entre otras, de aquellas que se ocupan de las condiciones habitacionales de los alumnos. En última instancia, un compromiso serio de los gobiernos con los avances en la equidad debería reflejarse en un fortalecimiento del papel de las autoridades educativas en los gabinetes ministeriales. Ese fortalecimiento debería hacer posible que las autoridades de la enseñanza puedan demandar a los demás sectores (vivienda, salud, transporte, ordenamiento territorial, etc.) acciones que abonen la construcción de plataformas extra escolares favorables a la elevación del nivel de educabilidad de los niños, más allá del umbral a partir del cual las probabilidades de un aprovechamiento exitoso de su participación en los sistemas de enseñanza aumentan de manera significativa.

Bibliografía

- Andreatta Verena (2010) Favela Bairro, un nuevo paradigma de urbanización para asentamientos informales. Cuadernos Internacionales de Tecnología para el Desarrollo Humano, Madrid
- Arriagada, Camilo (2000) Pobreza: Nuevos Escenarios y Desafíos del Hábitat Urbano, Serie medio ambiente y Desarrollo N° 27, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2003) América Latina: información y Herramientas Socio Demográficas para analizar y atender el déficit habitacional, Serie Población y Desarrollo, N° 45, Santiago de Chile.
- _____ (2005) Déficit habitacional en América Latina: estudio de Brasil y México y sus dos mega ciudades con los censos de 1990-2000, CELADE-CEPAL.
- _____ (2011) Revisión de la experiencia regional de censos de Vivienda y hogares, CELADE, Serie de Población y Desarrollo, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Arriagada, Camilo y Jorge Rodríguez (2003) “Segregación Residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución, e implicaciones de política” Serie Población y Desarrollo N° 47, CEPAL. www.eclac.cl.
- Arriagada, Camilo y Juan Moreno (2007) Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional por Comunas, DITEC MINVU, Santiago de Chile.
- Araujo, María Caridad y Florencia López (2010) Invertir en los primeros años de vida: una prioridad para el BID y los países de América Latina, División de la Protección Social y Salud, Notas Técnicas, IDB-TN- 188.
- Aguilar, Enrique (2010) Normatividad de los servicios de agua y saneamiento en México: los casos de Chiapas, Tabasco y Veracruz, Fondo para el Logro de los ODM, FIODM, Naciones Unidas, Mexico. DF.
- Barcena, Alicia (2003) Pobreza Urbana en América Latina, Seminario Grupo de Expertos en Pobreza Urbana en América Latina y el Caribe, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- Bassanesi, Sergio Luis, Chancola Tarani y Marmot, Michel (2011) Segregacao Urbana e Saude en Porto Alegre, Brasil, Universidade Federal de Rio Grande do Sul/University College of London.
- Banco Interamericana de Desarrollo (BID) Desarrollo Urbano y Vivienda: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/desarrollo-urbano-y-vivienda,6228.html>. (Fecha de visita 27/6/2011).
- Brakarz, José y Greene, Margarita (2002) – Ciudades para todos. La experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Bustos, Claudia (2005) Niños/as y adolescentes en conjuntos de vivienda social en MINVU Seminario de Grupos Vulnerables, déficit habitacional y espacios públicos, MINVU.
- Candia, David (2007) Tugurios, migración y objetivos de desarrollo del milenio, Serie Población y Desarrollo N° 74, CELADE-ONU, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011). Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL/GIZ, Santiago de Chile.
- CELADE (2005) Boletín Demográfico de CELADE N° 76, Julio.
- CEPAL (2010a) Panorama Social de América Latina, 2010. Santiago de Chile.
- _____ (2010b) Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe, LC.G/2428-P.
- _____ (2011). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (2010), Pobreza Infantil en América latina y el Caribe, Santiago de Chile, diciembre
- Cities Alliance/Prefectura de Sao Paulo (2008) Slum Upgrading Up Close: Experiences of six Cities, Washington DC.
- Clichevsky, Nora (2006) Regularizando la informalidad de suelo en América Latina: Evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Serie Manuales 50, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cuenin, Fernando (2009) El aporte del análisis económico al diseño, seguimiento y evaluación de proyectos de mejoramiento de barrios, Washington DC.
- Chaves Vega, J.; Ríos Hildalgo, L.; Fernández Fernández, A.; Morera Barbosa, J. Rodríguez Cordero, X. (2011). Ensayo del Primer Curso Seguridad Ambiental. Programa Doctoral Universidad La Salle, Santiago de Chile, 5 de Febrero.
- Davis, Mike (2005) Planeta de Favelas, Nueva York.
- DGEyC/CELADE (1987): "Uruguay: mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas". Montevideo, Uruguay.
- Espíndola, Ernesto y Rico, María Nieves (2010), "La pobreza infantil: un desafío prioritario", *Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio*, N°10, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Feres, Juan Carlos. y Mancero, Xavier. (2001). El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América latina. Serie estudios Estadísticos y prospectivos de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL LC/L. 1491-PE Febrero. N° 7.
- Flores, C (2008), Segregação residencial e resultados educacionais na cidade de Santiago do Chile, en L. C. Ribeiro y R. Kaztman (eds) Cidade e Escola: os efeitos da segregação residencial nas chances escolares da crianças e adolescentes. Rio de Janeiro. Letra Capital/FAPERJ.
- FNUAP (2006) Indicadores para seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo, ONU. FNUAP-PNUD.
- García, Alba y Marta Cruels (2008) Plan de Igualdad de oportunidades y derechos de la ciudad de Montevideo, Evaluación externa por encargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, Montevideo.
- Gilson, Lucy; Jane Doherty; Rene Lowsen; Victoria Francis (2007) Challenging Inequality through Health Systems, WHO Commission on The Social Determinants of Health, IDRC, Canada.
- Gobierno de Chile (2006) El Futuro de los niños es siempre hoy: Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para las Reformas de las Políticas de la Infancia, Santiago de Chile.
- Jauregui, Jorge, Tres proyectos en favelas. *ARQ (Santiago)*. [online]. dic. 2003, no.55 [citado 06 Septiembre 2006], p.32-37. Disponible en la World Wide Web: ISSN 0717-6996. (Fecha de visita 3/5/2011).
- Jordan, Ricardo y Rodrigo Martínez (2009) Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe: situación actual y financiamiento de políticas y programas, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Kaztman, Rubén. (2002) Comentarios en Debate 4: Nuevas dinámicas familiares y su impacto en la escolarización de los adolescentes. SITEAL, UNESCO. Buenos Aires.
- _____ (2008), "Aprendendo Juntos: desafios da educacao a partir dos procesos de segregacao urbana" en L. C. Ribeiro y R. Kaztman (eds) Cidade e Escola: os efeitos da segregação residencial nas chances escolares da crianças e adolescentes. Rio de Janeiro. Letra Capital/FAPERJ.
- Kaztman Rubén. y Retamoso, A. (2007) Efectos de la Segregación Urbana sobre la educación en Montevideo. Revista de la CEPAL N° 91, pp.133.152.

- Lentini, Emilio (2011) Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes, CEPAL-GTZ, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- MIDEPLAN (2009) Índice de Infancia MIDEPLAN –Chile.
- Muñoz Vera, Miguel Angel (1999) El Programa Chile Barrio y sus aportes a la modernización de la gestión pública, Magister en Gerencia Pública, Universidad de Chile.
- Mara, Duncan (2006) Water Sector in Small Urban Centres, UN/Habitat Report on Water and Sanitation on Small Urban Centres, UN Habitat Nairobi Kenya.
- MINVU/CELADE (1998), Población y Vivienda en Asentamientos Precarios: diagnóstico nacional urbano y rural, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, Santiago de Chile.
- MINVU/PULSO (2004) Análisis evaluación técnica del programa pavimentación participativa, informe etapa 3 final, MINVU/DDU.
- Naciones Unidas (1989) Convención sobre los Derechos del Niño, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>.
- _____ (2000) Resolución aprobada por la Asamblea General. Declaración del Milenio, A/RES/55/2*Asamblea General, Quincuagésimo quinto período de sesiones. ONU.
- _____ (2008) Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Revision 2; United Nations; New York, 2008, st/esa/stat/ser.m/67/rev.2, statistical papers series m no. 67/rev.2, st/esa/stat/ser.m/67/rev.2, United Nations Publication Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division.
- _____ (2010) Objetivos de Desarrollo del Milenio: avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas LC/G.248-P.
- _____ (2011) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Geneva, <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>.(Fecha de visita 06/05/2011).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Geneva, Switzerland, <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>.
- ONU-HABITAT (2006) Innovative financing: experiences with secondary Urban Centres Water Supply and Sanitation Service Delivery, Habitat, Nairobi, Kenya.
- _____ (2006b) UN-Habitat Slum Upgrading Facility: Action Planning Methodology and Development Guidelines, Nairobi Kenya.
- _____ (2008) The UN Habitat Water and Sanitation Trust Fund Strategic Plan 2008-2012, United Nations Human Settlement Programme, Nairobi, Kenya.
- _____ (2008) Urban Health inequalities: La Paz, Bolivia, N° 5 Citizens and Series, Nairobi.
- _____ (2009) Roy Brockman, Study Agreement. Slum Upgrading Mid Term Review, Nairobi, Kenya.
- _____ (2009b) Slums: Levels and Trends 1990-2005, Monitoring the Millennium Development Goals Slum Target, HABITAT, Nairobi, Kenya
- _____ (2010) Evaluation of the fifth session of the World Urban Forum, Rio de Janeiro, Brasil.
- _____ (2010b) A practical guide for Conducting: Housing Profiles (supporting evidence-based housing policy and reform), United Nations Human Settlements Program, Nairobi, Kenya.
- ONU-HABITAT, Participatory Slum Upgrading Programme, <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=592&cid=7895>. (Fecha de visita 10/06/2011).
- OPS (2007). Guía para la vigilancia y el control de la calidad del agua en situaciones de emergencia y desastre. Serie manuales y guías sobre desastres N° 10. Ecuador, Julio.
- Pautassi, Laura y Carla Zibechi (2010) La Provisión de cuidado y la superación de pobreza infantil: Programas de Transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales comunitarias, Serie Políticas Sociales 159, División de Desarrollo CEPAL y UNICEF, Santiago de Chile.
- PNUD (2010) Informe sobre Desarrollo Humano 2010 La verdadera riqueza de las naciones: camino al desarrollo humano, PNUD, USA.
- Rico, María Nieves (1998) Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo N° 25, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rojas, Eduardo (2010) Building Cities: Neighborhood Upgrading and Urban Quality of Life, Cities Alliance/IDB/ David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University.

- Ros Hommel y Ailsa Burns (2011) La Calidad Medio Ambiental y el Bienestar de los Niños, www.fun-humanismo-ciencia.es/felicidad/niños/niños7.htm.
- Saborido, Marisol (2005) El Programa Chile-Barrio: Lecciones y Desafíos para la superación de la pobreza y la precariedad habitacional, Serie Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.
- Sadorf, Claudia, Karin Kemper, y David Grey (2006) Calming Global Waters: managing a finite resource in a growing world, World Bank Publications, Review Global Issues for Global Citizens N° 14, USA.
- Tamayo, Jorge (2003) Programa Hábitat de SEDESOL México.
- Terra, Juan Pablo (1985), "Vivienda y ambiente urbano en el Uruguay", CEPAL, LC/G.1342/Add.1, 30/05/85, p.5.
- Torres, Patricia y Maria Botero (2010) Las Ciudades del Mañana: Gestión del Suelo Urbano en Colombia,
- UNICEF (2000), Learning from experience: evaluation of UNICEF'S Water and Environmental Sanitation Program in India, 1966-1998, Evaluation Office, UNICEF, New York.
- _____ (2010), Water, Sanitation, and Hygiene: Annual Report 2009, ONU, New York.
- _____ <http://www.unicef.org/spanish/childsurvival/index.html>. (Fecha de visita 16/6/2011).
- Unión Europea/ Gobierno de Chile (2003), Programa integral de superación de pobreza urbana PPU, Presentación de Graziano Tonelotto y Fernando Munita, Seminario Grupo de Expertos en Pobreza Urbana en América Latina y el Caribe, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.
- UTPCH-UNICEF (2011) La voz de los niños, niñas y adolescentes en campamentos, Análisis de las condiciones de vida desde la mirada de la Infancia, Cis-UTPCH, Santiago de Chile
- WHO (2007) Priority Public Health Conditions, Commissions on Social Determinants of Health Priority Public Health Conditions Knowledge Network, Washington.
- _____ (2007b) Early Child Development: A powerful equalizer, Geneva, Switzerland.
- _____ (2010) Conceptual and Institutional Framework: The Partnership for Maternal, Newborn and Child Health, World Health Organization, Geneva, Switzerland.
- World Bank (2001) Strategic Framework for Poverty, Washington DC.
- _____ (2004) Water Resources Sector strategy: Strategic Directions for World Bank Engagement, Washington DC.
- _____ (2009) Poverty and Social Impact Analysis, Reviewing the Link within Country Policy and Planning Processes, Washington DC.
- _____ (2010b) The World Bank Urban and Local Government Strategy, Finance, Economics and Urban Development Sustainable Networks, Washington DC.
- _____ (2010c) An Evaluation of World Bank Support 1997-2007, Water and Development, IEG, IFC, MIGA, Washington DC.
- _____ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20013076~menuPK:34463~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>. (Fecha de visita 10/07/2011).
- _____ , <http://www.bancomundial.org/odm/>.(Fecha de visita 10/07/2011).
- www.taringa.net (2011) Informe sobre la contaminación en el Riachuelo.

Anexo

A. Estimación del hacinamiento en los países de América Latina en base a encuestas de hogares

Dentro de las principales ventajas de los datos provenientes de las encuestas de hogares que se aplican en América Latina se cuenta una amplia cobertura temática, que enriquece su potencial analítico, así como una alta frecuencia en los levantamientos, lo que facilita la disponibilidad de información oportuna. El reconocimiento de estas virtudes ha estimulado su uso para elaborar tanto panoramas generales de la situación social en la región como diagnósticos específicos en los que la evidencia empírica ayuda a mejorar los lineamientos de las políticas públicas. Sin embargo, la tarea de comparar las realidades de los países no deja de presentar dificultades, dado que la construcción de los instrumentos nacionales responde más a las demandas de conocimiento de la realidad existentes en cada territorio que al interés por realizar comparaciones con sus vecinos.

Las dificultades en la comparación suelen quedar en evidencia en el análisis de los datos, particularmente cuando se enfrentan inconsistencias significativas entre los ordenamientos de los países que surgen de la utilización de distintos indicadores del nivel de desarrollo económico y social. A este respecto, en el contexto de este trabajo se encontró que algunos de los datos de hacinamiento de la población urbana de 13 a 17 años elaborados en base a las encuestas de hogares disponibles arrojaban cifras poco consistentes con otros indicadores del desarrollo de los países, lo que estimuló la indagación de factores que dieran cuenta de esas inconsistencias y el eventual ajuste de los cálculos para hacerlos compatibles con los criterios utilizados por la mayoría de los países analizados.

Si bien los criterios con los que se han elaborado las estimaciones de hacinamiento responden a la necesidad de comparar las cifras de los países, no pretenden incidir en la forma en que cada Estado construye las medidas que considera más adecuadas para caracterizar la densidad de personas por hogar en su sociedad. Por el contrario, es necesario subrayar la conveniencia de investigar el tema de manera de mantener la comparabilidad en el tiempo, lo que hace posible el monitoreo de los avances y retrocesos de los problemas de hacinamiento en cada país.

Además de facilitar la visualización del panorama general de América Latina, la utilización de cifras comparables habilita un ordenamiento de los países que permite orientar esfuerzos hacia los lugares más afectados por esta problemática y que puede estimular el examen de las políticas implementadas en las sociedades más exitosas en el tratamiento del problema. La medición del hacinamiento ha sido parte de los indicadores de calidad de la vivienda (CEPAL-UNICEF, 2010) y los niveles resultantes se consideran de gran interés por la estrecha relación entre la concentración de personas por habitación y la presencia de problemas de salud, de situaciones de promiscuidad, así como de la disponibilidad de espacios para la realización de tareas escolares y para la reflexión creativa de niños y adolescentes.

1. Notas metodológicas

En términos generales se entiende hacinamiento como el número personas por cuarto disponible en la vivienda. La medición de este fenómeno ha sido parte de los indicadores referidos a la calidad de la vivienda (CEPAL-UNICEF, 2010)¹⁶ y se considera de gran interés por la fuerte relación entre la concentración de personas por habitación y la existencia de problemas de salud, pero también por la presencia de situaciones de promiscuidad, por las dificultades que enfrentan los niños para cumplir con sus deberes escolares y para tener espacios de privacidad. Todos estos problemas afectan tanto la acumulación de activos sociales como las posibilidades de una adecuada integración social.

¹⁶ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *La pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. LC/R.2168. CEPAL, Santiago de Chile.

Si bien el cálculo del indicador no reviste mayor complejidad (dividir el número de miembros del hogar por la cantidad de cuartos disponibles) a los efectos de obtener cifras comparables es preciso tomar en cuenta la forma en que los países investigan los espacios en las viviendas. Un primer elemento a considerar es si se utilizarán los cuartos de uso (exclusivo) de dormitorio, o todas las habitaciones de la vivienda a excepción de baños, cocina, pasillos, garaje y habitaciones dedicadas a negocios. Como el rango de variación es bajo, el indicador es altamente sensible al número de cuartos.

Otro factor a tener presente es la existencia de más de un hogar en la vivienda. En esos casos se debe indagar si la información sobre el número de miembros y de cuartos se refiere al hogar o a la vivienda, o a ambos. Una vivienda puede tener un número importante de cuartos pero la distribución de esos espacios entre los hogares que la habitan puede ser muy desigual. Un tercer factor se refiere a la decisión sobre la cantidad de personas por habitación a partir de la cual se predicará hacinamiento, dado que los países de la región muestran grandes variaciones en cuanto a la forma en que se distribuyen los hogares según valores de ese cociente (Feres y Mancero, 2001)¹⁷.

Con el propósito de mejorar la estimación del hacinamiento en América Latina, aportar a la comprensión del fenómeno medido y entregar antecedentes útiles el diseño y la implementación de políticas en esta área, a continuación se examina detalle los cambios que se producen en el ordenamiento de 17 países de América Latina en relación a los tipos de cuartos de la vivienda considerados, la unidad de observación a que se refiere (vivienda u hogar) y el umbral crítico del indicador.

2. Tipo de cuartos a considerar para la estimación del hacinamiento

Todas las encuestas de hogares consideradas investigan el número de cuartos total de la vivienda o del hogar y la mayoría investiga cuantos son utilizados como dormitorios (véase cuadro 1). En el caso de las preguntas por dormitorios existen diferencias entre aquellas que se refieren a cuartos que se utilizan exclusivamente como dormitorios y las que consultan acerca de habitaciones para dormir en general sin indagar si tienen otro uso.

¹⁷ Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001), “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 7 (LC/L.1491-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.31.

CUADRO A.1
PREGUNTAS ACERCA DEL NÚMERO DE CUARTOS TOTALES Y DE DORMITORIO

| País | Pregunta por número de cuartos | Pregunta por número de dormitorios |
|---|--|---|
| Argentina (2009) | <i>¿Cuántos ambientes / habitaciones tiene este hogar para su uso exclusivo? Excluyendo cocina, baño, pasillos, lavadero, garaje</i> | <i>De éstos, ¿cuántos usan habitualmente para dormir?</i> |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | <i>¿Cuántos cuartos o habitaciones de esta vivienda ocupa su hogar, sin contar baño, cocina, lavandería, garaje o depósito)?</i> | <i>De estos cuartos o habitaciones, ¿cuántos usan exclusivamente para dormir?</i> |
| Brasil (2009) | <i>¿Cuántos cuartos tiene esta vivienda?</i> | <i>¿Cuántos cuartos usan permanentemente de dormitorios los moradores de esta vivienda?</i> |
| Chile (2009) | <i>¿Cuántas piezas de cada tipo posee la vivienda que ocupa? De:</i> | |
| | <i>A: Dormitorio (uso exclusivo)</i> | |
| | <i>B: Estar-comer (uso exclusivo)</i> | |
| | <i>C: Estar-comer y dormir (uso múltiple)</i> | |
| | <i>D: Estar-comer y cocinar (uso múltiple)</i> | |
| | <i>E: Estar-comer, dormir y cocinar (uso múltiple)</i> | |
| Colombia (2008) | <i>Incluyendo sala comedor ¿De cuántos cuartos en total dispone este hogar? (Excluya cocinas, baños, garajes y cuartos destinados a negocio)</i> | <i>¿En cuántos de esos cuartos duermen las personas de este hogar?</i> |
| | <i>Sin contar baños, pasillos ni garaje, ¿cuántos aposentos, en total (incluso número de cuartos) tiene esta vivienda?</i> | <i>¿Cuántos cuartos sólo para dormir tiene esta vivienda?</i> |
| Costa Rica (2009) | <i>¿De cuántos cuartos dispone este hogar, sin incluir cuartos de cocina, baños, garajes o los dedicados exclusivamente para negocio?</i> | <i>¿De estos cuartos, cuántos utiliza este HOGAR en forma exclusiva para dormir?</i> |

(continúa)

Cuadro A.1 (conclusión)

| País | Pregunta por número de cuartos | Pregunta por número de dormitorios |
|---|--|---|
| El Salvador (2009) | <i>Sin contar baños, cocina, pasillo ni garaje ¿Cuántas habitaciones son de uso exclusivo del hogar?</i> | <i>¿Cuántas habitaciones son utilizadas exclusivamente como dormitorios?</i> |
| Guatemala (2006) | <i>¿De cuántos cuartos dispone este hogar? No incluya los de uso exclusivo para cocina, baños, pasillos, garajes y los dedicados a negocios</i> | <i>¿Cuántos cuartos utiliza como dormitorios?</i> |
| Honduras (2007) | <i>¿Cuántas piezas tiene esta vivienda? Incluya la cocina pero no el baño</i> | <i>¿Cuántas piezas utilizan este hogar para dormir?</i> |
| México (2008) | <i>¿Cuántos cuartos tiene en total esta vivienda contando la cocina? No cuente pasillos ni baños</i> | <i>¿Cuántos cuartos se usan para dormir, sin contar pasillos?</i> |
| Nicaragua (2005) | <i>¿De cuántos cuartos dispone este hogar? No incluya cocina, baños, pasillos, ni garajes</i> | <i>De éstos cuartos, ¿Cuántos utiliza este hogar siempre para dormir, aunque tenga otros usos en el día?</i> |
| Paraguay (2009) | <i>Número de piezas (de la vivienda) No incluya baño, cocina, cuartos o piezas destinadas exclusivamente al comercio o industria)</i> | <i>Número de dormitorios No incluya baño, cocina, cuartos o piezas destinadas exclusivamente al comercio o industria)</i> |
| Perú (2009) | <i>Sin contar baño, cocina, pasadizos ni garaje ¿Cuántas habitaciones en total tiene la vivienda?</i> | <i>¿Cuántas habitaciones se usan exclusivamente para dormir?</i> |
| República Dominicana (2009) | <i>¿Cuántos cuartos tiene la vivienda? (pregunta 4: excluyendo el baño y la cocina, ¿cuántos cuartos tiene su vivienda?)</i> | <i>De estos cuartos ¿cuántos utiliza solamente para dormitorios?</i> |
| Uruguay (2009) | <i>¿Cuál es el número total de habitaciones que utiliza este hogar, sin considerar baños ni cocinas?</i> | <i>¿Cuántas habitaciones son utilizadas por este hogar para dormir?</i> |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | <i>Contando sala, comedor, cuartos para dormir y otros cuartos, ¿Cuántos cuartos tiene en total esta vivienda? No incluya baños, pasillos, balcones, cocina ni lavaderos</i> | <i>Del total de cuartos, ¿Cuántos son utilizados para dormir por los residentes habituales de la vivienda?</i> |

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las encuestas que investigan solo las habitaciones de uso exclusivo para dormir descartan las de uso múltiple. Esa decisión lleva a excluir del análisis de hacinamiento a las viviendas que, por tener sólo una habitación, no disponen de cuartos que funcionen solo como dormitorios. En cambio, tales viviendas son incluidas cuando la encuesta investiga el total de las habitaciones de la vivienda o el hogar, una de cuyas consecuencias es la de reducir las sobrestimaciones del hacinamiento que se derivan de considerar sólo los cuartos con fines exclusivos como dormitorios.

También se observan variaciones entre los países de la región en cuanto a los espacios de la vivienda que se consideran “cuartos”. Como se mencionó anteriormente, la tendencia general es a considerar cuarto a toda habitación con excepción de baños, cocina, pasillos, garaje y habitaciones dedicadas a negocios. Entre los que se apartan de esa tendencia se encuentra Brasil, donde la pregunta no descarta la cocina ni los baños, y Costa Rica, Honduras y México que consideran como habitaciones la cocina aunque no el baño. En esos casos se realizaron ajustes a las cifras para homologarlas a las del resto de los países de la región. Para Brasil se restó el número de baños que declara tener la vivienda y una habitación adicional (cocina). Para Costa Rica, Honduras y México se resta un cuarto (cocina) al número de cuartos declarado. En todos los casos se controló que la sustracción no dejara a las viviendas sin habitaciones (para más detalles véase anexo por país).

Unidad de observación: hogar o vivienda

Como se puede observar en el Cuadro A 2, cuando se consulta acerca del total de habitaciones la mitad de los países lo hace con respecto del hogar y la otra mitad con respecto de la vivienda.

CUADRO A.2
UNIDAD DE OBSERVACIÓN SEGÚN PREGUNTA POR NÚMERO TOTAL DE CUARTOS

| País | Unidad de observación | Pregunta por número de cuartos |
|--|-----------------------|--|
| Argentina (2009) | Hogar | <i>¿Cuántos ambientes / habitaciones tiene este hogar para su uso exclusivo? Excluyendo cocina, baño, pasillos, lavadero, garaje</i> |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | Hogar | <i>¿Cuántos cuartos o habitaciones de esta vivienda ocupa su hogar, sin contar baño, cocina, lavandería, garaje o depósito?</i> |
| Brasil (2009) | Vivienda | <i>¿Cuántos cuartos tiene esta vivienda?</i> |
| Chile (2009) | Vivienda | <i>¿Cuántas piezas de cada tipo posee la vivienda que ocupa? De: A: Dormitorio (uso exclusivo) B: Estar-comer (uso exclusivo) C: Estar-comer y dormir (uso múltiple) D: Estar-comer y cocinar (uso múltiple) E: Estar-comer, dormir y cocinar (uso múltiple) F: Cocina (uso exclusivo)</i> |
| Colombia (2008) | Hogar | <i>Incluyendo sala comedor ¿De cuántos cuartos en total dispone este hogar? (Excluya cocinas, baños, garajes y cuartos destinados a negocio)</i> |
| Costa Rica (2009) | Vivienda | <i>Sin contar baños, pasillos ni garaje, ¿cuántos aposentos, en total (incluso número de cuartos) tiene esta vivienda?</i> |
| Ecuador (2007) | Hogar | <i>¿De cuántos cuartos dispone este hogar, sin incluir cuartos de cocina, baños, garajes o los dedicados exclusivamente para negocio?</i> |
| El Salvador (2009) | Hogar | <i>Sin contar baños, cocina, pasillo ni garaje ¿Cuántas habitaciones son de uso exclusivo del hogar?</i> |
| Guatemala (2006) | Hogar | <i>¿De cuántos cuartos dispone este hogar? No incluya los de uso exclusivo para cocina, baños, pasillos, garajes y los dedicados a negocios</i> |
| Honduras (2007) | Vivienda | <i>¿Cuántas piezas tiene esta vivienda? Incluya la cocina pero no el baño</i> |
| México (2008) | Vivienda | <i>¿Cuántos cuartos tiene en total esta vivienda contando la cocina? No cuente pasillos ni baños</i> |

(continúa)

Cuadro A.2 (conclusión)

| País | Unidad de observación | Pregunta por número de cuartos |
|---|-----------------------|--|
| Nicaragua (2005) | Hogar | <i>¿De cuántos cuartos dispone este hogar? No incluya cocina, baños, pasillos, ni garajes</i> |
| Paraguay (2009) | Vivienda | <i>Número de piezas (de la vivienda) No incluya baño, cocina, cuartos o piezas destinadas exclusivamente al comercio o industria)</i> |
| Perú (2009) | Vivienda | <i>Sin contar baño, cocina, pasadizos ni garaje ¿Cuántas habitaciones en total tiene la vivienda?</i> |
| República Dominicana (2009) | Vivienda | <i>¿Cuántos cuartos tiene la vivienda? (pregunta 4: excluyendo el baño y la cocina, ¿cuántos cuartos tiene su vivienda?)</i> |
| Uruguay (2009) | Hogar | <i>¿Cuál es el número total de habitaciones que utiliza este hogar, sin considerar baños ni cocinas?</i> |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2008) | Vivienda | <i>Contando sala, comedor, cuartos para dormir y otros cuartos, ¿Cuántos cuartos tiene en total esta vivienda? No incluya baños, pasillos, balcones, cocina ni lavaderos</i> |

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas de hogares de los respectivos países.

Para mejorar la comparabilidad de los resultados, en los casos en los que la unidad de observación era la vivienda se examinaron sólo aquellos casos en ésta estaba habitada por un solo hogar. La exclusión de las viviendas en las que residía más de un hogar no alteró mayormente los resultados, por cuanto el porcentaje de población urbana de 13 a 17 años que habita en dichas viviendas es muy bajo, con guarismos que varían entre un 0.4% y un 4%.

3. Umbral de privación en el indicador de hacinamiento

Se decidió tomar como indicador de hacinamiento la situación de las viviendas con tres o más personas por habitación. Si bien se reconoció que al tomar un umbral tan alto se corría el riesgo de subestimar los casos de hacinamiento, se consideró que dicho riesgo resultaba compensado, al menos parcialmente, por el hecho de tomar en cuenta todas las habitaciones en vez de aquellas que funcionaban sólo como dormitorios.

4. Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años por país según la última encuesta disponible

a) Brasil 2009

Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años (Encuesta Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, Brasil 2009).

Descripción de la encuesta¹⁸

| | |
|------------------------|---|
| Nombre oficial | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios |
| Organismo ejecutor | Fundacao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (IBGE) |
| Período de la encuesta | Septiembre de 2009 |
| Cobertura geográfica | Nacional |
| Tamaño de la muestra: | |
| Hogares | 121 163 |
| Población | 399 387 |
| Hogares expandidos | 58 695 874 |
| Población expandida | 191 795 854 |

¹⁸ Este apartado proviene del diccionario de la encuesta Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, Brasil 2009 de la División de Estadísticas de la CEPAL.

Estimación de hacinamiento en Brasil 2009

La construcción del nivel de hacinamiento divide el número de personas de la vivienda sin contar al servicio doméstico, por el número de habitaciones de la vivienda, excluidos los casos que no identifican cuartos con valor -1 (véase cuadros 1 y 2).

CUADRO A.3
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR
(EXCLUYENDO SERVICIO DOMÉSTICO) DONDE HABITAN^a

| Nº de personas en Hogar | Frecuencia | % Válido | % Acumulado |
|-------------------------|------------|----------|-------------|
| 1 | 13 232 | 0,1 | 0,1 |
| 2 | 881 540 | 5,0 | 5,1 |
| 3 | 2 959 969 | 16,9 | 22,0 |
| 4 | 5 465 169 | 31,2 | 53,1 |
| 5 | 3 938 403 | 22,4 | 75,6 |
| 6 | 1 953 515 | 11,1 | 86,7 |
| 7 | 1 094 636 | 6,2 | 92,9 |
| 8 | 535 380 | 3,1 | 96,0 |
| 9 | 304 665 | 1,7 | 97,7 |
| 10 | 177 394 | 1,0 | 98,7 |
| 11 | 110 080 | 0,6 | 99,4 |
| 12 | 63 239 | 0,4 | 99,7 |
| 13 | 14 927 | 0,1 | 99,8 |
| 14 | 11 656 | 0,1 | 99,9 |
| 15 | 15 377 | 0,1 | 100,0 |
| 17 | 2 664 | 0,0 | 100,0 |
| 19 | 1 042 | 0,0 | 100,0 |
| 22 | 648 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 17 543 536 | 100,0 | |

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Brasil 2009.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

CUADRO A.4
POBLACIÓN ENTRE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN NÚMERO DE CUARTOS EN LA VIVIENDA,
DONDE HABITAN (PORCENTAJES^a) ¿CUÁNTOS CUARTOS TIENE ESTA VIVIENDA?

| Nº cuartos en la vivienda | Frecuencia | % Válido | % Acumulado |
|---------------------------|-------------------|--------------|-------------|
| -1 | 34 063 | 0,2 | 0,2 |
| 1 | 38 858 | 0,2 | 0,4 |
| 2 | 217 129 | 1,2 | 1,7 |
| 3 | 884 497 | 5,0 | 6,7 |
| 4 | 2 251 254 | 12,8 | 19,5 |
| 5 | 4 947 854 | 28,2 | 47,7 |
| 6 | 4 055 098 | 23,1 | 70,8 |
| 7 | 2 290 220 | 13,1 | 83,9 |
| 8 | 1 317 295 | 7,5 | 91,4 |
| 9 | 618 151 | 3,5 | 94,9 |
| 10 | 411 167 | 2,3 | 97,3 |
| 11 | 163 136 | 0,9 | 98,2 |
| 12 | 117 178 | 0,7 | 98,9 |
| 13 | 74 250 | 0,4 | 99,3 |
| 14 | 41 606 | 0,2 | 99,5 |
| 15 | 40 612 | 0,2 | 99,8 |
| 16 | 17 437 | 0,1 | 99,9 |
| 17 | 9 263 | 0,1 | 99,9 |
| 18 | 2 897 | 0,0 | 99,9 |
| 19 | 5 118 | 0,0 | 100,0 |
| 20 | 3 221 | 0,0 | 100,0 |
| 21 | 1 159 | 0,0 | 100,0 |
| 22 | 1 282 | 0,0 | 100,0 |
| 25 | 227 | 0,0 | 100,0 |
| 26 | 564 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 17 543 536 | 100,0 | |

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, Brasil 2009.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

El nivel de hacinamiento de a nivel nacional, para la población de 13 a 17 años, es de 0,9% para 2009. Dado el bajo porcentaje, se estimó el hacinamiento considerando la tenencia o no de baño, el número de baños y el total de habitaciones de la vivienda. Si la vivienda tiene más de una habitación y no tiene baño se le resta un cuarto (cocina) al total de cuartos de la vivienda. Si la vivienda tiene más de tres habitaciones y baños, se le resta la suma de un cuarto (cocina) más el número de baños de la vivienda. Cualquier otro caso se mantiene la misma cantidad de cuartos. La distribución de la nueva variable “Número de cuartos ajustado” es la siguiente:

CUADRO A.5
NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADOS EN LA VIVIENDA DONDE HABITAN MENORES
ENTRE 13 Y 17 AÑOS
(En porcentajes^a)

| | | Frecuencia | % | % Válido | % Acumulado |
|----------------|-------|------------|-------|----------|-------------|
| Válidos | 1.00 | 885 073 | 5,0 | 5,1 | 5,1 |
| | 2.00 | 2 346 590 | 13,4 | 13,4 | 18,5 |
| | 3.00 | 5 495 023 | 31,3 | 31,4 | 49,8 |
| | 4.00 | 4 605 949 | 26,3 | 26,3 | 76,1 |
| | 5.00 | 2 364 488 | 13,5 | 13,5 | 89,6 |
| | 6.00 | 988 621 | 5,6 | 5,6 | 95,3 |
| | 7.00 | 447 794 | 2,6 | 2,6 | 97,9 |
| | 8.00 | 179 782 | 1,0 | 1,0 | 98,9 |
| | 9.00 | 100 257 | 0,6 | 0,6 | 99,5 |
| | 10.00 | 49 225 | 0,3 | 0,3 | 99,7 |
| | 11.00 | 28 871 | 0,2 | 0,2 | 99,9 |
| | 12.00 | 9 109 | 0,1 | 0,1 | 100,0 |
| | 13.00 | 4 189 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 14.00 | 1 282 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 15.00 | 1 837 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 16.00 | 567 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 17.00 | 592 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 20.00 | 224 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | Total | 17 509 473 | 99,8 | 100,0 | |
| Casos perdidos | | 34 063 | .2 | | |
| Total | | 17 543 536 | 100,0 | | |

Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, Brasil 2009.

Nota: Al ajustar el número de cuartos el nivel medio de hacinamiento aumenta al 8,8%.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

b) Chile 2009

Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años (Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares, Chile 2009).

*Descripción de la encuesta*¹⁹

| | |
|------------------------|---|
| Nombre oficial | Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares (Casen) |
| Organismo responsable | Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) |
| Organismo ejecutor | Departamento de Economía de la Universidad de Chile |
| Período de la encuesta | noviembre y diciembre de 2009 |
| Cobertura geográfica | Nacional |
| Tamaño de la muestra: | |
| Hogares | 71 460 |
| Población | 246 924 |
| Hogares expandidos | 4 685 490 |
| Población expandida | 16 607 007 |

Estimación de hacinamiento en Chile 2009

La construcción del nivel de hacinamiento divide el número de personas del hogar sin contar al servicio doméstico por el número de habitaciones de la vivienda²⁰, (sin baño ni cocina, e incluidas las habitaciones de uso múltiple²¹).

CUADRO A.6
POBLACIÓN DE 13 Y 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR
(EXCLUYENDO SERVICIO DOMÉSTICO) DONDE HABITAN^a

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|-------|------------|-------|-------------|
| 2.00 | 45 523 | 3,3 | 3,3 |
| 3.00 | 180 673 | 13,1 | 16,4 |
| 4.00 | 417 982 | 30,4 | 46,8 |
| 5.00 | 364 229 | 26,5 | 73,3 |
| 6.00 | 193 240 | 14,0 | 87,4 |
| 7.00 | 93 098 | 6,8 | 94,1 |
| 8.00 | 44 818 | 3,3 | 97,4 |
| 9.00 | 16 467 | 1,2 | 98,6 |
| 10.00 | 11 792 | 0,9 | 99,4 |
| 11.00 | 2 960 | 0,2 | 99,7 |
| 12.00 | 2 129 | 0,2 | 99,8 |
| 13.00 | 1 110 | 0,1 | 99,9 |
| 14.00 | 1 310 | 0,1 | 100,0 |
| 15.00 | 150 | 0,0 | 100,0 |
| 16.00 | 49 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 1 375 530 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN, Chile 2009.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

¹⁹ Este apartado proviene del diccionario de la Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares, Chile 2009 de la División de Estadísticas de la CEPAL.

²⁰ Con objeto de igualar el denominador con el numerador, se consideran las viviendas habitadas por un hogar las que corresponden al 98,3% del universo en observación.

²¹ En el cálculo inicial se incluyen las habitaciones de uso múltiple (estar, comer y dormir; estar y comer; estar, comer y cocinar; y estar, comer, dormir y cocinar).

CUADRO A.7
NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA (DORMITORIOS Y TODOS LOS CUARTOS DE USO MÚLTIPLE), DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS
(Porcentajes^a)

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|-------|------------|-------|-------------|
| 1.00 | 6 754 | 0,5 | 0,5 |
| 2.00 | 554 86 | 4,0 | 4,5 |
| 3.00 | 395 603 | 28,8 | 33,3 |
| 4.00 | 573 989 | 41,7 | 75,0 |
| 5.00 | 237 645 | 17,3 | 92,3 |
| 6.00 | 72 399 | 5,3 | 97,6 |
| 7.00 | 22 268 | 1,6 | 99,2 |
| 8.00 | 6 666 | 0,5 | 99,7 |
| 9.00 | 2 764 | 0,2 | 99,9 |
| 10.00 | 767 | 0,1 | 99,9 |
| 11.00 | 6 49 | 0,0 | 100,0 |
| 12.00 | 517 | 0,0 | 100,0 |
| 13.00 | 12 | 0,0 | 100,0 |
| 14.00 | 11 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 1 375 530 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN, Chile 2009.

^aLos porcentajes se encuentran expandidos por personas.

El nivel de hacinamiento de Chile para la población de 13 a 17 años se estima en 1,4% para 2009. A los efectos de mantener la comparabilidad con los restantes países se estimó el hacinamiento sacando del cálculo las habitaciones destinadas a comer y cocinar. Con estos ajustes, el porcentaje de hogares con privaciones de hacinamiento aumenta a 3,3%.

CUADRO A.8
MENORES DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|-------|------------|-------|-------------|
| 1.00 | 23 592 | 1,7 | 1,7 |
| 2.00 | 117 457 | 8,5 | 10,3 |
| 3.00 | 389 070 | 28,3 | 38,5 |
| 4.00 | 544 042 | 39,6 | 78,1 |
| 5.00 | 213 318 | 15,5 | 93,6 |
| 6.00 | 60 415 | 4,4 | 98,0 |
| 7.00 | 18 098 | 1,3 | 99,3 |
| 8.00 | 5 162 | 0,4 | 99,7 |
| 9.00 | 2 920 | 0,2 | 99,9 |
| 10.00 | 415 | 0,0 | 99,9 |
| 11.00 | 664 | 0,0 | 100,0 |
| 12.00 | 354 | 0,0 | 100,0 |
| 13.00 | 23 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 1 375 530 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional – CASEN, Chile 2009.

^aLos porcentajes se encuentran expandidos por personas.

c) Costa Rica 2009

Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Costa Rica 2009).

Descripción de la encuesta²²

| | |
|------------------------|---|
| Nombre oficial | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples |
| Organismo ejecutor | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) |
| Período de la encuesta | Julio de 2009 |
| Cobertura geográfica | Nacional |
| Tamaño de la muestra: | |
| Hogares | 13 244 |
| Población | 48 071 |
| Hogares expandidos | 1 279 289 |
| Población expandida | 4 620 482 |

Estimación de hacinamiento en Costa Rica 2009

En el caso de Costa Rica la pregunta por los cuartos se refiere a la vivienda y no al hogar. Con objeto de igualar el denominador con el numerador en la construcción del indicador, en el análisis se consideran solo las viviendas habitadas por un hogar las que corresponden al 99,4% de la población de 13 a 17 años (véase cuadros 1, 2 y 3).

CUADRO A.9
NÚMERO DE HOGARES EN LA VIVIENDAS DONDE HABITA LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS

| | Frecuencia | % | % Válido | % Acumulado |
|-------|------------|-------|----------|-------------|
| 1 | 449 576 | 99,4 | 99,4 | 99,4 |
| 2 | 1 844 | 0,4 | 0,4 | 99,8 |
| 3 | 864 | 0,2 | 0,2 | 100,0 |
| Total | 452 284 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Costa Rica 2009.

^a Los porcentajes y frecuencias se encuentran expandidos por personas.

El nivel de hacinamiento de Costa Rica para esta población a nivel nacional en 2009 se estima en 1,8%. Dado que en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, de Costa Rica la pregunta referida al número de cuartos de la vivienda no excluye la cocina (*Sin contar baños, pasillos ni garaje, ¿cuántos aposentos, en total (incluso número de cuartos) tiene esta vivienda?*), con el fin de hacer comparable el indicador con el resto de los países de América Latina se estimó el hacinamiento restando un cuarto (cocina) a la variable de número de cuartos de la vivienda.

²² Este apartado proviene del diccionario de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Costa Rica 2009 de la División de Estadísticas de la CEPAL.

CUADRO A.10
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR DONDE
HABITAN^a (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO)

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|-------|------------|-------|-------------|
| 1 | 185 | 0,0 | 0,0 |
| 2 | 15 070 | 3,4 | 3,4 |
| 3 | 56 965 | 12,7 | 16,1 |
| 4 | 118 291 | 26,3 | 42,4 |
| 5 | 113 838 | 25,3 | 67,7 |
| 6 | 77 527 | 17,2 | 84,9 |
| 7 | 36 137 | 8,0 | 93,0 |
| 8 | 16 161 | 3,6 | 96,6 |
| 9 | 6 870 | 1,5 | 98,1 |
| 10 | 3 956 | 0,9 | 99,0 |
| 11 | 1 729 | 0,4 | 99,4 |
| 12 | 748 | 0,2 | 99,5 |
| 13 | 520 | 0,1 | 99,6 |
| 14 | 153 | 0,0 | 99,7 |
| 15 | 1 426 | 0,3 | 100,0 |
| Total | 449 576 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Costa Rica 2009.

^a Los porcentajes y frecuencias se encuentran expandidos por personas.

CUADRO A.11
NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA/HOGAR, DONDE HABITA LA POBLACIÓN
DE 13 A 17 AÑOS (PORCENTAJES^a). SIN CONTAR BAÑOS, PASILLOS NI GARAJE, ¿CUÁNTOS
APOSENTOS, EN TOTAL (INCLUSO NÚMERO DE CUARTOS) TIENE ESTA VIVIENDA?

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|----|------------|------|-------------|
| 1 | 4 154 | 0,9 | 0,9 |
| 2 | 6 081 | 1,4 | 2,3 |
| 3 | 34 936 | 7,8 | 10,0 |
| 4 | 94 956 | 21,1 | 31,2 |
| 5 | 143 027 | 31,8 | 63,0 |
| 6 | 89 704 | 20,0 | 82,9 |
| 7 | 40 242 | 9,0 | 91,9 |
| 8 | 20 335 | 4,5 | 96,4 |
| 9 | 9 827 | 2,2 | 98,6 |
| 10 | 3 585 | 0,8 | 99,4 |
| 11 | 1 059 | 0,2 | 99,6 |

(continúa)

Cuadro A.11 (conclusión)

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|-------|------------|-------|-------------|
| 12 | 1 044 | 0,2 | 99,9 |
| 13 | 76 | 0,0 | 99,9 |
| 15 | 180 | 0,0 | 99,9 |
| 17 | 370 | 0,1 | 100,0 |
| Total | 449 576 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Costa Rica 2009.

^a Los porcentajes y frecuencias se encuentran expandidos por personas.

Al realizar este procedimiento se debe contemplar que la sustracción no deje a la unidad de observación con valor cero. La nueva variable “Número de cuartos ajustado” tiene la distribución que se observa en el cuadro 5. El ajuste eleva el porcentaje de hogares con menores de 13 a 17 años con privaciones de hacinamiento a 4.8%.

CUADRO A.12
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO^a

| | Frecuencia | Porcentaje | Acumulado |
|-------|------------|------------|-----------|
| 1.00 | 10 235 | 2,3 | 2,3 |
| 2.00 | 34 936 | 7,8 | 10,0 |
| 3.00 | 94 956 | 21,1 | 31,2 |
| 4.00 | 143 027 | 31,8 | 63,0 |
| 5.00 | 89 704 | 20,0 | 82,9 |
| 6.00 | 40 242 | 9,0 | 91,9 |
| 7.00 | 20 335 | 4,5 | 96,4 |
| 8.00 | 9 827 | 2,2 | 98,6 |
| 9.00 | 3 585 | 0,8 | 99,4 |
| 10.00 | 1 059 | 0,2 | 99,6 |
| 11.00 | 1 044 | 0,2 | 99,9 |
| 12.00 | 76 | 0,0 | 99,9 |
| 14.00 | 180 | 0,0 | 99,9 |
| 16.00 | 370 | 0,1 | 100,0 |
| Total | 449 576 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Costa Rica 2009.

^a Los porcentajes y frecuencias se encuentran expandidos por personas.

d) Honduras 2007

Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras 2007).

*Descripción de la encuesta*²³

| | |
|------------------------|--|
| Nombre oficial | Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples |
| Organismo ejecutor | Instituto Nacional de Estadística (INE) |
| Período de la encuesta | Septiembre de 2007 |
| Cobertura geográfica | Nacional |
| Tamaño de la muestra: | |
| Hogares | 21 630 |
| Población | 100 028 |
| Hogares expandidos | 1 623 889 |
| Población expandida | 7 585 155 |

Estimación de hacinamiento en Honduras 2007

En el caso de Honduras la pregunta por los cuartos se refiere a la vivienda y no al hogar. Para homogeneizar el denominador del indicador, en el análisis se consideran solo las viviendas habitadas por un hogar que corresponden al 99,4% de la población de 13 a 17 años y se excluyen aquellas con valor 0 por no identificar cuartos.

CUADRO A.13
NÚMERO DE HOGARES EN LAS VIVIENDAS DONDE HABITA LA POBLACIÓN
DE 13 A 17 AÑOS

| | Frecuencia | % | % Válido | % Acumulado |
|-------|------------|-------|----------|-------------|
| 1 | 1 019 896 | 99,4 | 99,4 | 99,4 |
| 2 | 5 573 | 0,5 | 0,5 | 100,0 |
| 3 | 198 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 1 025 668 | 100,0 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras 2007.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

²³ Este apartado proviene del diccionario de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras 2007 de la División de Estadísticas de la CEPAL.

CUADRO A.14
NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA/HOGAR, DONDE HABITA
LA POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS ¿CUÁNTAS PIEZAS TIENE ESTA VIVIENDA?
INCLUYA LA COCINA PERO NO EL BAÑO
(En porcentajes^a)

| | Frecuencia | % Válido | % Acumulado |
|----------------|------------|----------|-------------|
| | 80 188 | 7,9 | 7,9 |
| | 161 031 | 15,8 | 23,7 |
| | 230 045 | 22,6 | 46,2 |
| | 235 091 | 23,1 | 69,3 |
| | 176 445 | 17,3 | 86,6 |
| | 85 699 | 8,4 | 95,0 |
| | 28 023 | 2,7 | 97,7 |
| | 13 064 | 1,3 | 99,0 |
| Valida | 5 551 | 0,5 | 99,5 |
| | 2 649 | 0,3 | 99,8 |
| | 890 | 0,1 | 99,9 |
| | 302 | 0,0 | 99,9 |
| | 122 | 0,0 | 99,9 |
| | 594 | 0,1 | 100,0 |
| | 80 | 0,0 | 100,0 |
| | 122 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 1 019 896 | 100,0 | |
| Casos perdidos | 5 772 | | |
| Total | 1 025 668 | | |

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras 2007.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

CUADRO A.15
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR DONDE
HABITAN^a (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO)^a

| | Frecuencia | % Válido | % Acumulado |
|------------|------------|----------|-------------|
| 1 | 1 048 | 0,1 | 0,1 |
| 2 | 25 580 | 2,5 | 2,6 |
| 3 | 75 873 | 7,4 | 10,0 |
| 4 | 142 041 | 13,8 | 23,8 |
| 5 | 192 092 | 18,7 | 42,6 |
| 6 | 174 166 | 17,0 | 59,6 |
| 7 | 140 970 | 13,7 | 73,3 |
| 8 | 103 262 | 10,1 | 83,4 |
| 9 | 69 710 | 6,8 | 90,2 |
| 10 | 44 297 | 4,3 | 94,5 |
| 11 | 23 711 | 2,3 | 96,8 |
| Válidos 12 | 15 750 | 1,5 | 98,3 |
| 13 | 7 411 | 0,7 | 99,0 |
| 14 | 3 889 | 0,4 | 99,4 |
| 15 | 1 930 | 0,2 | 99,6 |
| 16 | 1 110 | 0,1 | 99,7 |
| 17 | 1 126 | 0,1 | 99,8 |
| 18 | 456 | 0,0 | 99,9 |
| 19 | 255 | 0,0 | 99,9 |
| 20 | 80 | 0,0 | 99,9 |
| 21 | 511 | 0,0 | 100,0 |
| 26 | 160 | 0,0 | 100,0 |
| 34 | 239 | 0,0 | 100,0 |
| Total | 1 025 668 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras 2007.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

El nivel de hacinamiento de Honduras para este universo a nivel nacional en 2008 se estima en 21,9%.

En la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de Honduras la pregunta referida al número de cuartos de la vivienda no excluye la cocina *¿Cuántas piezas tiene esta vivienda? Incluya la cocina pero no el baño*). Con el fin de hacer comparable el indicador se estimó el hacinamiento restando un cuarto (cocina) a la variable de número de cuartos de la vivienda. Al realizar este procedimiento se debe contemplar que la sustracción no deje a la unidad de observación con valor cero. El ajuste eleva el porcentaje de hogares con este tipo de privaciones al 39,9%.

CUADRO A.16
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO^a

| | | Frecuencia | % | % Válido | % Acumulado |
|----------------|-------|------------|-------|----------|-------------|
| Validos | 1.00 | 225 803 | 22,0 | 22,1 | 22,1 |
| | 2.00 | 241 637 | 23,6 | 23,7 | 45,8 |
| | 3.00 | 236 391 | 23,0 | 23,2 | 69,0 |
| | 4.00 | 178 203 | 17,4 | 17,5 | 86,5 |
| | 5.00 | 86 350 | 8,4 | 8,5 | 94,9 |
| | 6.00 | 28 058 | 2,7 | 2,8 | 97,7 |
| | 7.00 | 13 143 | 1,3 | 1,3 | 99,0 |
| | 8.00 | 5 551 | 0,5 | 0,5 | 99,5 |
| | 9.00 | 2 649 | 0,3 | 0,3 | 99,8 |
| | 10.00 | 890 | 0,1 | 0,1 | 99,9 |
| | 11.00 | 302 | 0,0 | 0,0 | 99,9 |
| | 13.00 | 122 | 0,0 | 0,0 | 99,9 |
| | 14.00 | 594 | 0,1 | 0,1 | 100,0 |
| | 15.00 | 80 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 19.00 | 122 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Total | | 1 019 896 | 99,4 | 100,0 | |
| Casos perdidos | | 5 772 | 0,6 | | |
| Total | | 1 025 668 | 100,0 | | |

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, Honduras 2007.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

e) México 2008

Estimación del nivel de hacinamiento en la población de 13 a 17 años (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México 2008).

*Descripción de la encuesta*²⁴

| | |
|------------------------|--|
| Nombre oficial | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares |
| Organismo ejecutor | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) |
| Período de la encuesta | 2008 |
| Cobertura geográfica | Nacional |
| Tamaño de la muestra: | |
| Hogares | 29 468 |
| Población | 118 927 |
| Hogares expandidos | 26 732 594 |
| Población expandida | 106 866 209 |

²⁴ Este apartado proviene del diccionario de la encuesta Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México 2008 de la División de Estadísticas de la CEPAL.

Estimación de hacinamiento en México 2008

En el caso de México la pregunta por los cuartos se refiere a la vivienda y no al hogar. Con objeto de homogeneizar los denominadores en el análisis se consideran solo las viviendas habitadas por un hogar las que corresponden al 96,2% de la población de 13 a 17 años (véase cuadros 1, 2 y 3) y se excluyen aquellas que no identifican cuartos.

CUADRO A.17
NÚMERO DE HOGARES EN LA VIVIENDAS DONDE HABITA LA POBLACIÓN
DE 13 A 17 AÑOS ¿TODAS LAS PERSONAS QUE VIVEN EN ESTA VIVIENDA
COMPARTEN UN MISMO GASTO PARA COMER?

| | Frecuencia | % | % Acumulado |
|--------------|------------|-------|-------------|
| No aplicable | 2 181 | 1,8 | 1,8 |
| Si | 114 459 | 96,2 | 98,1 |
| No | 2 287 | 1,9 | 100,0 |
| Total | 118 927 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México 2008.

^aLos porcentajes se encuentran expandidos por personas.

CUADRO A.18
NÚMERO TOTAL DE CUARTOS EN LA VIVIENDA/HOGAR, DONDE HABITA LA POBLACIÓN
DE 13 A 17 AÑOS ¿CUÁNTOS CUARTOS TIENE EN TOTAL ESTA VIVIENDA CONTANDO LA
COCINA? NO CUENTE PASILLOS NI BAÑOS
(En porcentajes^a)

| | | Frecuencia | % | % Acumulado |
|----------------|-------|------------|-------|-------------|
| Válidos | 1.00 | 459 755 | 4,0 | 4,0 |
| | 2.00 | 1 354 006 | 11,8 | 15,9 |
| | 3.00 | 2 640 243 | 22,9 | 39,1 |
| | 4.00 | 3 129 083 | 27,2 | 66,5 |
| | 5.00 | 1 969 845 | 17,1 | 83,8 |
| | 6.00 | 1 039 786 | 9,0 | 92,9 |
| | 7.00 | 418 948 | 3,6 | 96,6 |
| | 8.00 | 221 608 | 1,9 | 98,6 |
| | 9.00 | 127 976 | 1,1 | 99,7 |
| | 10.00 | 22 666 | 0,2 | 99,9 |
| | 11.00 | 6 897 | 0,1 | 99,9 |
| | 12.00 | 4 114 | 0,0 | 100,0 |
| | 13.00 | 897 | 0,0 | 100,0 |
| 20.00 | 902 | 0,0 | 100,0 | |
| Total | | 11 396 726 | 99,0 | |
| Casos perdidos | | 119 307 | 1,0 | |
| Total | | 11 516 033 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México 2008.

^aLos porcentajes se encuentran expandidos por personas.

CUADRO A.19
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS DEL HOGAR DONDE
HABITAN^a (EXCLUIDO SERVICIO DOMÉSTICO)

| | Frecuencia | % Válido | % Acumulado |
|-------|------------|----------|-------------|
| 1.00 | 10 820 | 0,1 | 0,1 |
| 2.00 | 291 145 | 2,5 | 2,6 |
| 3.00 | 1 041 887 | 9,0 | 11,7 |
| 4.00 | 2 563 807 | 22,3 | 33,9 |
| 5.00 | 3 007 229 | 26,1 | 60,0 |
| 6.00 | 1 817 588 | 15,8 | 75,8 |
| 7.00 | 1 139 695 | 9,9 | 85,7 |
| 8.00 | 663 319 | 5,8 | 91,5 |
| 9.00 | 385 962 | 3,4 | 94,8 |
| 10.00 | 247 551 | 2,1 | 97,0 |
| 11.00 | 134 234 | 1,2 | 98,2 |
| 12.00 | 95 750 | 0,8 | 99,0 |
| 13.00 | 42 799 | 0,4 | 99,4 |
| 14.00 | 17 069 | 0,1 | 99,5 |
| 15.00 | 27 614 | 0,2 | 99,7 |
| 16.00 | 5 333 | 0,0 | 99,8 |
| 17.00 | 3 352 | 0,0 | 99,8 |
| 18.00 | 3 160 | 0,0 | 99,8 |
| 19.00 | 1 404 | 0,0 | 99,9 |
| 22.00 | 1 782 | 0,0 | 99,9 |
| 24.00 | 2 224 | 0,0 | 99,9 |
| 43.00 | 12 309 | 0,1 | 100,0 |
| Total | 1 1516 033 | 100,0 | |

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México 2008.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

El nivel de hacinamiento de México para este universo a nivel nacional en 2008 se estima en 10,7%.

En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de México la pregunta referida al número de cuartos de la vivienda no excluye la cocina (*¿Cuántos cuartos tiene en total esta vivienda contando la cocina? No cuente pasillos ni baños) tiene esta vivienda?*). Con el fin de homogeneizar los denominadores del índice se estimó el hacinamiento restando un cuarto (cocina) a la variable de número de cuartos de la vivienda. Al realizar este procedimiento se debe contemplar que la sustracción no deje a la unidad de observación con valor cero. La nueva variable “Número de cuartos ajustado” tiene la distribución que se observa en el Cuadro 5. El nuevo índice eleva el hacinamiento al 25,1% de los hogares donde reside la población considerada.

CUADRO A.20
POBLACIÓN DE 13 A 17 AÑOS SEGÚN EL NÚMERO DE CUARTOS AJUSTADO^a

| | | Frecuencia | % | % Válido | % Acumulado |
|----------------|-------|------------|-------|----------|-------------|
| Válidos | 1.00 | 1 521 943 | 13,2 | 13,4 | 13,4 |
| | 2.00 | 2 735 787 | 23,8 | 24,0 | 37,4 |
| | 3.00 | 3 271 152 | 28,4 | 28,7 | 66,1 |
| | 4.00 | 1 992 948 | 17,3 | 17,5 | 83,5 |
| | 5.00 | 1 050 896 | 9,1 | 9,2 | 92,8 |
| | 6.00 | 438 026 | 3,8 | 3,8 | 96,6 |
| | 7.00 | 221 554 | 1,9 | 1,9 | 98,6 |
| | 8.00 | 128 747 | 1,1 | 1,1 | 99,7 |
| | 9.00 | 22 863 | 0,2 | 0,2 | 99,9 |
| | 10.00 | 6 897 | 0,1 | 0,1 | 99,9 |
| | 11.00 | 4 114 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 12.00 | 897 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | 20.00 | 902 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| | Total | 11 396 726 | 99,0 | 100,0 | |
| Casos perdidos | | 119 307 | 1,0 | | |
| Total | | 11 516 033 | 100,0 | | |

Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, México 2008.

^a Los porcentajes se encuentran expandidos por personas.

B. Definición de indicadores acceso a agua potable y saneamiento en zonas urbanas

1. Acceso a agua potable

| País | Pregunta(s) que compone(n) el indicador | Categorías de respuestas consideradas como privación (subrayadas) |
|---|---|---|
| Argentina (2009) | ¿Tiene agua ...? | 0: No aplicable 1: Por cañería dentro de la vivienda 2: Fuera de la vivienda pero dentro del terreno 3: Fuera del terreno 9: No sabe / No responde / Ignorado |
| | ¿El agua es de ...? | 0: No aplicable 1: Red pública (agua corriente) 2: Perforación con bomba a motor 3: Perforación con bomba manual 4: Otra fuente 9: No sabe / No responde / Ignorado |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | ¿De dónde obtiene el agua para beber? | 1: Cañería de red? 2: Pileta pública? 3: Carro repartidor (aguatero)? 4: Pozo o noria con bomba? 5: Pozo o noria sin bomba? 6: Río/Vertiente/Acequia 7: Lago/ Laguna/ Curiche 8: Otro? (especifique) |
| | ¿El agua para beber y cocinar se distribuye... | 1: Por cañería dentro de la vivienda? 2: Por cañería fuera de la vivienda, pero dentro del lote o terreno? 3: Por cañería fuera del lote o terreno? 4: No se distribuye por cañería? |
| Brasil (2009) | ¿Esta vivienda tiene agua canalizada para, por lo menos, un cuarto?(AGUACAN) | -1: No aplicable (códigos 3 y 5 de la variable ESPDOM) 1: Si 3: No |
| | El agua utilizada en esta vivienda proviene de: | -1: No aplicable (códigos -1 y 3 de la variable AGUACAN) 2: Red general de distribución 4: Pozo o nascente 6: Otra procedencia |
| Chile (2009) | ¿De dónde proviene el agua de su vivienda? | 1: Red pública con medidor propio 2: Red pública con medidor compartido 3: Red pública sin medidor 4: Pozo o noria 5: Río, vertiente o estero 6: Camión aljibe 7: Otra fuente (Ej.lago, etc.) |
| Colombia (2008) | ¿De dónde obtiene principalmente este hogar el agua para consumo humano? | 0: No aplicable 1: De acueducto por tubería 2: De otra fuente por tubería 3: De pozo con bomba 4: De pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno 5: Aguas lluvias 6: Río, quebrada, nacimiento o manantial 7: De pila pública 8: Carrotanque 9: Aguatero 10: Agua embotellada o en bolsa |

| País | Pregunta(s) que compone(n) el indicador | Categorías de respuestas consideradas como privación (subrayadas) |
|-----------------------|---|---|
| Costa Rica (2009) | ¿El agua que consumen proviene de ... | 0: No aplicable (códigos 2 a 4 de la variable hogar) 1: un acueducto del A y A? 2: un acueducto rural? 3: un acueducto municipal? 4: una empresa o cooperativa? 5: un pozo? 6: un río, quebrada o naciente? 7: lluvia u otro? |
| | ¿Esta vivienda se abastece de agua por | 0: No aplicable (códigos 2 a 4 de la variable hogar) 1: tubería dentro de la vivienda? 2: tubería fuera de la vivienda, pero dentro del lote o edificio 3: tubería fuera del lote o edificio 4: No tiene agua por tubería 1: Red pública? 2: Red pública y carro repartidor? 3: Pila o llave pública? 4: Otra fuente por tubería? 5: Carro repartidor/ triciclo? 6: Pozo? 7: Río, vertiente o acequia? 8: Agua lluvia? 9: Otro, cuál? |
| Ecuador (2007) | ¿De dónde obtiene el agua principalmente este HOGAR | 1: ¿Dentro de la vivienda con abastecimiento público (ANDA)? 2: ¿Dentro de la vivienda con otro tipo de abastecimiento? 3: ¿Fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad con abastecimiento público (ANDA)? 4: ¿Fuera de la vivienda pero dentro de la propiedad con otro tipo de abastecimiento? 5: No tiene 6: Tiene pero no le cae (por más de un mes) |
| | ¿Tiene servicio de agua por cañería? | 0: No aplicable (códigos 1 a 4 de la variable AGUACAN) 1: Cañería del vecino 2: Pila , chorro público o cantarera 3: Camión, carreta o pipa 4: Pozo con tubería 5: Pozo protegido (cubierto) 6: Pozo no protegido 7: Ojo de agua, río o quebrada 8: Manantial protegido 9: Manantial no protegido 10: Colecta agua lluvia 11: Agua envasada 12: Chorro común 13: Acarreo de cañería del vecino 14: Otros medios 1: Tubería (red), dentro de la vivienda 2: Tubería (red), fuera de la vivienda pero en el terreno 3: Chorro público 4: Pozo perforado público o privado 5: Río, lago, manantial 6: Camión cisterna 7: Agua de lluvia 98: Otro |
| El Salvador (2009) | ¿Cómo se abastece de agua esta vivienda? | 0: No aplicable (códigos 1 a 4 de la variable AGUACAN) 1: Cañería del vecino 2: Pila , chorro público o cantarera 3: Camión, carreta o pipa 4: Pozo con tubería 5: Pozo protegido (cubierto) 6: Pozo no protegido 7: Ojo de agua, río o quebrada 8: Manantial protegido 9: Manantial no protegido 10: Colecta agua lluvia 11: Agua envasada 12: Chorro común 13: Acarreo de cañería del vecino 14: Otros medios 1: Tubería (red), dentro de la vivienda 2: Tubería (red), fuera de la vivienda pero en el terreno 3: Chorro público 4: Pozo perforado público o privado 5: Río, lago, manantial 6: Camión cisterna 7: Agua de lluvia 98: Otro |
| | ¿De dónde obtienen principalmente el agua para consumo del hogar? | 0: No aplicable 1: Servicio Público por tubería 2: Servicio Privado por tubería 3: Pozo malacate 4: Pozo con bomba 5: Río, riachuelo, manantial, ojo de agua 6: Carro cisterna 7: Pick-Up con drones o barriles 8: Llave pública o comunitaria 9: Otro |
| Guatemala (2006) | ¿De dónde obtienen principalmente el agua para consumo del hogar? | 0: No aplicable 1: Servicio Público por tubería 2: Servicio Privado por tubería 3: Pozo malacate 4: Pozo con bomba 5: Río, riachuelo, manantial, ojo de agua 6: Carro cisterna 7: Pick-Up con drones o barriles 8: Llave pública o comunitaria 9: Otro |
| Honduras (2007) | ¿Cómo obtiene el agua que utiliza en la vivienda? | 0: No aplicable 1: Servicio Público por tubería 2: Servicio Privado por tubería 3: Pozo malacate 4: Pozo con bomba 5: Río, riachuelo, manantial, ojo de agua 6: Carro cisterna 7: Pick-Up con drones o barriles 8: Llave pública o comunitaria 9: Otro |

| País | Pregunta(s) que compone(n) el indicador | Categorías de respuestas consideradas como privación (subrayadas) |
|---|--|---|
| México (2008) | ¿En esta vivienda tienen agua de.....? | 0: No aplicable (hogar no principal) 1: Red pública dentro de la vivienda? 2: Red pública fuera de la vivienda, pero dentro del terreno? 3: La red pública de otra vivienda? 4: Una llave pública o hidrante? 5: Una pipa? 6: Un pozo? 7: Un río, arroyo, lago u otro |
| Nicaragua (2005) | ¿De dónde obtiene principalmente el agua este hogar? | 1: Tubería dentro de la vivienda 2: Tubería fuera de la vivienda, pero dentro del terreno 3: Puesto público 4: Pozo público o privado 5: Ojo de agua, manantial 6: Río, quebrada, arroyo 7: Camión, carreta o pipa 8: Lago, laguna 9: De otra vivienda / vecino / empresa 10: Otro |
| Paraguay (2009) | ¿De dónde proviene principalmente el agua que utiliza en la vivienda? | 1: Essap (ex – corporana) 2: SENASA o Junta de Saneamiento 3: Red comunitaria 4: Red o prestador privado 5: Pozo artesiano 6: Pozo con bomba 7: Pozo sin bomba 8: Manantial o naciente 9: Tajamar, río, arroyo 10: Agua de lluvia |
| Perú (2009) | El abastecimiento de agua en su hogar procede de | 1: ¿Red pública, dentro de la vivienda? 2: ¿Red pública, fuera de la vivienda pero dentro del edificio? 3: ¿Pilón de uso público? 4: ¿Camión - cisterna u otro similar? 5: ¿Pozo? 6: ¿Río, acequia, manantial o similar? 7: ¿Otra? |
| República Dominicana (2009) | ¿Tiene esta vivienda instalación para agua corriente por tubería conectada a la red pública? | 1: Si 2: No |
| Uruguay (2009) | ¿Cuál es el origen del agua utilizada por este hogar para beber y cocinar? | 0: No aplicable 1: Red general 2: Canilla pública 3: Pozo surgente no protegido 4: Pozo surgente protegido 5: Aljibe 6: Arroyo, río |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2009) | ¿A esta vivienda llega el agua por:? | 1: Acueducto 2: Pila pública o estanque 3: Camión 4: Otros medios |

Fuente: Encuestas de hogares de los países respectivos.

2. Saneamiento

| País | Pregunta(s) que compone(n) el indicador | Categorías de respuestas consideradas como privación |
|---|---|--|
| Argentina (2009) | ¿Tiene baño / letrina? | 0: No aplicable 1: Sí 2: No 9: No sabe / No responde / Ignorado |
| | ¿El desagüe del baño es ...? | 0: No aplicable 1: A red pública 2: A cámara séptica y pozo ciego 3: Sólo a pozo ciego 4: A hoyo / excavación en la tierra 9: No sabe / No responde / Ignorado |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007) | ¿Tiene baño, water o letrina | 1: Sí 2: No |
| | ¿El water, baño o letrina tiene desagüe.. | 1: Al alcantarillado? 2: A una cámara séptica? 3: A un pozo ciego? 4: A la superficie (calle/quebrada/río) 5: No tiene baño |
| Brasil (2009) | ¿En esta vivienda, o en la propiedad, existe baño o sanitario? | -1: No aplicable (códigos 3 y 5 de la variable ESPDOM) 1: Sí 3: No |
| | ¿De qué forma ha hecho el escoadouro de este baño o sanitario? | 1: Rede coletora de esgoto ou pluvial 2: Fossa séptica ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial 3: Fossa séptica no ligada a rede coletora de esgoto ou pluvial 4: Fossa rudimentar 5: Vala 6: Directo para el río, lago o mar 7: Otra forma |
| Chile (2009) | La vivienda donde ud. Vive, ¿dispone de sistema de eliminación de excretas? | 1: Sí, con WC conectado al alcantarillado 2: Sí, con WC conectado a fosa séptica 3: Sí, con letrina sanitaria conectada a pozo negro 4: Sí, con cajón sobre pozo negro 5: Sí, con cajón sobre acequia o canal 6: Sí, con cajón conectado a otro sistema 7: No dispone de sistema |
| Colombia (2008) | El servicio sanitario que utiliza el hogar es | 0: No aplicable 1: Inodoro conectado a alcantarillado 2: Inodoro conectado a pozo séptico 3: Inodoro sin conexión 4: Letrina 5: Bajamar 6: No tiene servicio sanitario |
| | ¿Esta vivienda tiene baño? | 0: No aplicable (códigos 2 a 4 de la variable HOGAR) 1: Sí 2: No |
| Costa Rica (2009) | ¿Esta vivienda tiene servicio sanitario ...? | 0: No aplicable (códigos 2 a 4 de la variable HOGAR) 1: Conectado a alcantarilla o cloaca? 2: Conectado a tanque séptico? 3: De pozo negro o letrina? 4: Con otro sistema? 5: No tiene |
| Ecuador (2007) | ¿Con qué tipo de SERVICIO HIGIÉNICO cuenta el HOGAR: | 1: Excusado y alcantarillado? 2: Excusado y pozo séptico? 3: Excusado y pozo ciego? 4: Letrina? 5: No tiene? |

| País | Pregunta(s) que compone(n) el indicador | Categorías de respuestas consideradas como privación |
|--------------------|---|--|
| El Salvador (2009) | El servicio sanitario al que tiene acceso esta vivienda es de | 0: No aplicable 1: Inodoro a alcantarillado 2: Inodoro a fosa séptica 3: Inodoro común a alcantarillado 4: Inodoro común a fosa séptica 5: Letrina privada 6: Letrina común 7: Letrina abonera 8: Letrina abonera común |
| Guatemala (2006) | ¿Qué tipo de servicio sanitario tiene este hogar? | 1: Inodoro, conectado a red de drenajes 2: Inodoro, conectado a fosa séptica 3: Excusado lavable 4: Letrina o pozo ciego 5: No tiene |
| | ¿Está la vivienda conectada a: b. Una red de drenajes? | 1: Si está conectada 2: No está conectada |
| Honduras (2007) | ¿Tiene algún tipo de servicio sanitario? | 0: No aplicable 1: Sí 2: No |
| | ¿Qué tipo de servicio sanitario tiene? | 0: No aplicable 1: Inodoro conectado a alcantarillado 2: Inodoro conectado a pozo séptico 3: Inodoro con desagüe a río, laguna, mar 4: Letrina con descarga a río, laguna, mar 5: Letrina con cierre hidráulico 6: Letrina con pozo séptico 7: Letrina con pozo negro 8: Otro tipo |
| | ¿Tienen excusado (sanitario)? | ¿Tienen excusado (sanitario)? -2: No aplicable (hogar no principal) 1: Sí 2: No |
| México (2008) | ¿Esta vivienda tiene drenaje o desagüe conectado a... | 0: No aplicable 1: la red pública? 2: usa fosa séptica? 3: una tubería que va a dar a una barranca o grieta? 4: una tubería que va a dar a un río, lago o mar? 5: No tiene drenaje |
| Nicaragua (2005) | ¿Con qué tipo de servicio higiénico cuenta este hogar? | 1: Excusado o letrina sin tratar 2: Excusado o letrina con tratamiento 3: Inodoro, conectado a tubería de aguas negras 4: Inodoro, conectado a sumidero o pozo séptico 5: Inodoro, que descarga en el río o quebrada 6: No tiene |
| | ¿Tiene baño? | 1: Si 6: No |
| Paraguay (2009) | ¿Qué tipo de desagüe tiene su baño? | 0: No aplicable (código 6 de la variable BANO) 1: Con arrastre de agua con red de alcantarillado sanitario 2: Con arrastre de agua, con cámara séptica y pozo ciego (absorbente) 3: Con arrastre de agua con pozo ciego (absorbente) 4: Con arrastre de agua en la superficie de la tierra, hoyo abierto, zanja, arroyo 5: letrina ventilada de hoyo seco (común con tubo de ventilación) 6: Letrina común de hoyo seco (con losa, techo, paredes y puertas) 7: Letrina común sin techo o puerta 9: Ignorado |

| País | Pregunta(s) que compone(n) el indicador | Categorías de respuestas consideradas como privación |
|---|---|--|
| Perú (2009) | El servicio higiénico que tiene su hogar está conectado a | 1: ¿Red pública, dentro de la vivienda? 2: ¿Red pública, fuera de la vivienda pero dentro del edificio? 3: ¿Pozo séptico? 4: ¿Pozo ciego o negro / letrina? 5: ¿Río, acequia o canal? 6: No tiene |
| República Dominicana (2009) | ¿La vivienda posee? | 1: Inodoro conectado a alcantarillado 2: Inodoro conectado a pozo séptico 3: Letrina 4: No tiene |
| | ¿Esta vivienda tiene baño? | 1: Si, con cisterna 2: Si, sin cisterna 3: No |
| Uruguay (2009) | La evacuación del servicio sanitario ¿se realiza a | 0: No aplicable (código 3 de la variable BAÑO) 1: Red general 2: Fosa séptica, pozo negro 3: Entubado hacia el arroyo 4: Otro (superficie, etc.) |
| Venezuela (República Bolivariana de) (2009) | ¿Esta vivienda tiene:? | 1: Poceta a cloaca 2: Poceta a pozo séptico 3: Excusado de hoyo o letrina 4: No tiene poceta o excusado |

Fuente: Encuestas de hogares de los países respectivos.