

## **CÓMO LUCCHAR CONTRA LA POBREZA INFANTIL**

Experiencias, desafíos,  
reformas en curso,  
resultados evaluación<sup>1</sup>

Ec. Anna Caristo<sup>2</sup>

---

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado como informe introductorio para el Seminario Técnico sobre “Las políticas familiares frente a los cambios en las estructuras familiares y al contexto socio económico en evolución”. ISSA – BPS, Piriápolis, Uruguay 19 – 20 de marzo de 2009.

<sup>2</sup> Ec. Gabriel Lagomarsino, participó en la discusión inicial y realizó comentarios al contexto del documento.



## CÓMO LUCHAR CONTRA LA POBREZA INFANTIL

### Experiencias, desafíos, reformas en curso, resultados, evaluaciones.

#### 1. ¿Por qué combatir la pobreza infantil?

El respeto a las libertades fundamentales y a los derechos humanos, comprendidos los económicos, sociales y culturales, es esencial para la dignidad de las personas y la construcción de sociedades igualitarias, las inequidades y la pobreza atentan contra ellos.<sup>1 2</sup>

Las desigualdades extremas de oportunidades y posibilidades de vida inciden de manera directa en lo que las personas están en condiciones de ser y de hacer, es decir, en las capacidades del ser humano. Las personas se ven restringidas en lo que pueden hacer con sus libertades y derechos si son pobres, están enfermas o si se les ha negado educación o carecen de la capacidad de influir en lo que les sucede. Por ejemplo, los niños que enfrentan mayor riesgo de morir por nacer en un hogar de bajos ingresos o por ser de sexo femenino, tendrán claramente menos oportunidades de hacer realidad su potencial. Heredar desventajas de oportunidades sobre las que los individuos no tienen control viola preceptos básicos de justicia social (PNUD, 2005, pg. 57).<sup>3</sup>

En segundo lugar, los niños y adolescentes que viven en la pobreza tienen altas probabilidades de seguir siendo pobres de adultos. Para quebrar el ciclo de la pobreza intergeneracional, los niños y adolescentes tienen que tener acceso a alimentos y abrigo adecuados, cuidados de salud, educación y servicios públicos (por ejemplo, agua y saneamiento) que le proporcionen un mínimo de bienestar y los doten de herramientas para salir de la condición de pobres (UNDP, 2004).<sup>4</sup>

Pero además, existen razones instrumentales por las cuales es dable preocuparse por la desigualdad y la pobreza: las fuertes disparidades son

---

<sup>1</sup> El enfoque de las capacidades de Amartya Sen fundamenta el *enfoque de derechos humanos*, que define a la pobreza como la ausencia o realización inadecuada de ciertas libertades básicas. Este enfoque de la pobreza ha sido adoptado por organismos internacionales y organizaciones sociales.

<sup>2</sup> CEPAL/UNICEF, "La pobreza infantil en América Latina", en *Desafíos*, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, N° 1, septiembre 2005.

<sup>3</sup> NACIONES UNIDAS, Informe sobre Desarrollo Humano, 2005.

<sup>4</sup> UNDP, "Children and Poverty"; In Focus, an online bulletin of the United Nations Development Programme (UNDP) – International Poverty Centre (IPC), March 2004, New York.

malas tanto para el crecimiento económico como para la democracia y la cohesión social.

Dado que la infancia es un período crítico para la formación y el desarrollo de las potencialidades del ser humano, es económicamente conveniente invertir en ayudar a los niños a transformarse en adultos sanos y capaces. Economistas especializados en el desarrollo como Prebisch, Sen y Solow, han destacado la importancia de invertir en el capital humano de las personas para ayudar al desarrollo económico y al crecimiento de las economías. Invertir en el capital humano de los niños es invertir en el desarrollo de un país (UNICEF/New School University, 2005: pg. 9).<sup>5</sup>

La pobreza infantil representa una violación de los derechos de la niñez a la supervivencia, a transformarse en personas íntegras y al desarrollo económico y social. Supone un costo para la sociedad en términos de capital humano, integración social, participación política y sustentabilidad de las instituciones democráticas. Por ello, abordar el tema de la pobreza infantil constituye una prioridad crítica si se aspira a combatir la pobreza general presente y futura.

## **2. Una forma de contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

En el nuevo siglo, el organismo internacional de defensa de los derechos de la infancia en el mundo, UNICEF adopta el programa aprobado en la Cumbre del Milenio de 2000 ya que se centra sobre todo en la infancia. Cada uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de alguna forma está relacionado con el bienestar de la niñez, desde erradicar la pobreza extrema y el hambre, a la construcción de una alianza mundial en favor del desarrollo.<sup>6</sup>

En el año 2000, la comunidad internacional acordó patrocinar los objetivos mundiales de desarrollo denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ODM consisten en ocho objetivos fundamentales para el 2015, los que a su vez, se subdividen en 20 metas específicas que sirven de proyecto básico y plan de acción. No son sólo objetivos de desarrollo, sino que representan valores y derechos humanos universalmente aceptados como la lucha contra el hambre, el derecho a la educación básica, el derecho a la salud y responsabilidad frente a las generaciones futuras. No son solo las organizaciones internacionales y los gobiernos de los países los que han asumido los compromisos con los ODM, sino que también se han sumado el sector privado y la sociedad civil de países desarrollados y en desarrollo.

---

<sup>5</sup> UNICEF/New School University, "Children Living in Poverty. A review of child poverty definitions, measurements, and policies". Desk Review paper for UNICEF's Conference on "Children and Poverty: Global Context, Local Solutions", April 25-27, 2005, New York.

<sup>6</sup> UNICEF, "1946–2006 Sesenta años en pro de la infancia", 2006.

Objetivos	Metas
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Meta 1.1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. Meta 1.2: Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes Meta 1.3: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	Meta 2.1: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	Meta 3.1: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente hacia el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza hacia el año 2015
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	Meta 4.1: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	Meta 5.1: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes Meta 5.2: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Meta 6.1: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA Meta 6.2: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA para todas las personas que lo necesiten Meta 6.3: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Meta 7.1: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente Meta 7.2: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida Meta 7.3: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento Meta 7.4: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Meta 8.1: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo Meta 8.2: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Meta 8.3: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo Meta 8.4: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles Meta 8.5: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: Elaborado a partir de NU (2008), Objetivos de desarrollo del milenio, Informe 2008.  
El informe 2008<sup>1</sup>, reconoce que a junio de 2008:

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS, "Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2008", Nueva York, 2008.

*“Los resultados alcanzados a la fecha resaltan, una vez más, la naturaleza multifacética de la pobreza, la interacción de sus diversas causas y manifestaciones, y la amplia gama y el carácter de mutuo fortalecimiento de las medidas que deben ser tomadas. Los pobres no solamente son los que reciben menores ingresos sino los más privados de salud, educación y de otros aspectos del bienestar humano. Las madres pobres tienen más probabilidad de morir en el parto; los hijos de familias pobres tienen mayor probabilidad de malnutrición y son por tanto más susceptibles de morir precozmente por enfermedades infantiles; los niños y niñas pobres reciben menos educación y algunos ni siquiera se educan; las inequidades de género son más pronunciadas entre la población pobre, excluida de los reconocidos beneficios y oportunidades del desarrollo.”*

*“En general, la mayoría de la población pobre está atrapada en un círculo vicioso. Romperlo requiere una serie de medidas simultáneas: una intervención individual sería probablemente insuficiente. Los gobiernos deberían garantizar que la reducción de la pobreza se incorpore como centro de la política pública, desde la estrategia macroeconómica nacional hasta medidas administrativas de carácter local. “*

*“Pese a la atención que se presta mundialmente a los ODM y a los impresionantes resultados alcanzados en algunos ámbitos, el resultado a la fecha muestra que, en la mayoría de los países, suele haber segmentos de la sociedad que no comparten los beneficios si no existen medidas focalizadas en ellos.”*

Cinco de los ocho objetivos del milenio<sup>1</sup>, son metas dirigidas a la protección y desarrollo de la infancia, ya que se relacionan directamente con la reducción de la pobreza más extrema, la educación y la salud que son aspectos que afectan especialmente a la niñez y que condicionan su bienestar y desarrollo futuro. Los informes sobre los avances alcanzados en los ODM a la fecha muestran que los patrones de progreso están disminuyendo el ritmo de avance porque en la porción de la población donde se concentra la mayor parte del problema, los logros alcanzados son más modestos debido a que se requiere acciones más focalizadas, profundas y permanentes.<sup>2</sup>

### **3. Las políticas anti pobreza infantil**

La pobreza infantil es diferente a la pobreza de las personas adultas. La situación o condición de pobreza de los niños y adolescentes no depende directamente de la conducta de ellos, en el entendido que son personas dependientes que no pueden procurarse los medios para satisfacer sus

---

1 Los compromisos de: erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), lograr la enseñanza primaria universal (ODM 2) reducir la mortalidad infantil (ODM 4), mejorar la salud materna (ODM 5), combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (ODM 6).

<sup>2</sup> NACIONES UNIDAS, Informe sobre Desarrollo Humano, 2005. UNICEF, 2007 “Progreso para la Infancia. Examen estadístico de un mundo apropiado para los niños y las niñas”, Número 6, diciembre de 2007. UNICEF, “Estado mundial de la infancia 2008. Supervivencia infantil, diciembre 2007.

necesidades de crecimiento pleno. En general la situación de pobreza les viene impuesta por el entorno en que viven; condiciones económicas, sociales y culturales de sus padres y de su familia y en general, de su medio inmediato que no puede asegurarles niveles mínimos o adecuados de bienestar.

Los determinantes de la pobreza son universales. La pobreza de los niños es, a menudo invisible. Se asocia a la ausencia o insuficiencia de educación, de prevención sanitaria y social, a la malnutrición, a las condiciones de vida peligrosas o desestructurantes para la construcción de la identidad afectiva y de socialización.<sup>3</sup>

La pobreza infantil es un problema tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, aunque con características diferentes y necesita ser tratada con intervenciones de políticas diferenciadas.

La pobreza infantil es multidimensional y por lo tanto requiere ser atacada con políticas multisectoriales.

Las estrategias y planes de acción adoptadas para combatir la pobreza infantil en general están asociadas a diferentes definiciones y esquemas conceptuales de pobreza y sus respectivas mediciones. Sin embargo no hay un enfoque uniforme para identificar o medir la pobreza infantil (UNICEF/New School University, 2005: pg. 37).<sup>4</sup>

Los países más desarrollados tienen avances en este sentido. Por ejemplo, el *Report Card Innocenti*, N° 7 de UNICEF-IRC, 2007<sup>5</sup> proporciona un análisis de la vida y el bienestar de niños y adolescentes de 21 países del mundo industrializado. Se basa en 6 dimensiones diferentes:

---

<sup>3</sup> Caja Nacional de las Asignaciones Familiares. Dirección de Estadísticas, Estudios e Investigación, Centro de Investigación Prospectiva. "La pobreza en las familias y en la infancia: Qué políticas tomar?", Documento para la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS, Francia, Noviembre 2006.

<sup>4</sup> Por ejemplo, si se considera el enfoque monetario de la pobreza, el nivel de ingreso o el consumo será la base para identificar la condición de pobre o no pobre y las acciones de políticas para reducir la pobreza se dirigirán a proveer ingresos y/o consumos. Si la conceptualización de pobreza se basa en un enfoque multidimensional como el de las necesidades básicas, capacidades y derechos humanos, la pobreza se definirá en base a la carencia de una lista de derechos, necesidades y capacidades y el objetivo de reducir la pobreza será proveer acceso a alimento, abrigo, servicios públicos, infraestructura, educación, ejercicio de derechos cívicos, etc. Los organismos internacionales concuerdan que la pobreza es un fenómeno multidimensional, pero no hay consenso de cómo la pobreza puede medirse y qué indicadores pueden ser utilizados para determinar el grado de avance de las estrategias anti pobreza. Esto es así, por ejemplo para los ODM, los que incluyen reducir a la mitad la pobreza al 2015, pero a diferencia de otros objetivos del milenio para los cuales hay indicadores precisos, para el ODM 1 no se provee ninguna forma explícita de identificar la pobreza o medirla para ver si se está reduciendo.

<sup>5</sup> UNICEF – Centro de Investigaciones Innocenti (IRC), "Pobreza infantil en perspectiva: Un panorama del bienestar infantil en los países ricos", Innocenti Report Card 7, 2007, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.

- I. bienestar material,
- II. salud y seguridad,
- III. educación,
- IV. relaciones familiares y entre iguales,
- V. conductas y riesgos y
- VI. percepciones subjetivas del bienestar entre los adolescentes, que representan 40 indicadores independientes. Los mismos se diseñaron a partir de un concepto multidimensional de bienestar infantil inspirado en la *Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, que ha sido suscrita prácticamente por todos los países.

Pero además, se hace necesario realizar evaluaciones de las estrategias de políticas aplicadas y cuantificar impactos para identificar las experiencias más exitosas o readaptar las intervenciones a la cambiante realidad.

Cuando en una sociedad la pobreza infantil es extrema y extendida está comprobado que resultan eficaces estrategias globales para conseguir reducir los niveles de privación; el diseño de políticas macroeconómica y fiscales que contribuyan a fortalecer los derechos humanos en general y los derechos de los niños en particular y la adecuada provisión de bienes y servicios básicos, son formas directas y menos onerosas de reducir la pobreza. A medida que la pobreza infantil se concentra en determinados grupos y/o supone carencias específicas, la experiencia muestra que se obtienen mejores logros con políticas más focalizadas con la intervención de varios actores (organizaciones internacionales, gobierno, sociedad civil organizada y los mismos pobres).

Entonces, el rango de intervenciones va desde apoyos específicos y transferencias monetarias directas a las familias pobres con niños, a una gama de inversiones públicas en servicios sociales que benefician a la comunidad toda (UNICEF/New School University, 2005: págs. 24 - 33).<sup>6</sup> Las políticas públicas, la protección social y la política familiar que consideran las necesidades de los grupos más vulnerables son las estrategias más difundidas para la reducción de la pobreza infantil.

Por lo tanto, hay que partir de la idea que las políticas dirigidas a la pobreza infantil deben estar relacionadas a acciones orientadas principalmente a educación, salud, a sostener a las familias y a las mujeres. Deben tener un marco conceptual de referencia orientador. Los enfoques serán diferentes según las características económicas sociales y culturales de las sociedades en que se apliquen. Es necesario contar con mediciones del grado de bienestar infantil que ayuden a fijar directrices y prioridades que guíen los esfuerzos de políticas. Finalmente, se requiere evaluaciones de las estrategias aplicadas.

---

<sup>6</sup> Sección 4, Políticas para reducir la pobreza infantil.

#### 4. Las políticas familiares como una forma de combatir la pobreza infantil

Los sistemas de protección social se traducen en respuestas públicas y privadas que corrigen y compensan desigualdades y cubren distintos riesgos sociales a los que quedan expuestas las personas desde su nacimiento hasta la muerte, y de esta forma mejoran su bienestar. La Seguridad Social es una forma de política social presente en 170 países de 200 en el mundo y con logros comprobados. En particular, la protección del niño, su madre y los servicios de salud, medidas dirigidas al sostenimiento del salario y el trabajo decente han integrado la gama de respuestas de la Seguridad Social que tienen mucho que aportar en términos de los objetivos y metas vinculados a la pobreza infantil.

En la Seguridad Social, las Asignaciones Familiares es el programa dirigido a la atención de niños, adolescentes y embarazadas. Se encuentra presente en 94 países y territorios en el mundo. Su mayor presencia está en los países europeos, donde tuvo su origen en el siglo XIX y en segundo lugar en África, donde inclusive en la mayoría de los países son programas más antiguos que los de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia.

##### Programas de Asignaciones Familiares en el Mundo por región

Región	Países o territorios relevados	Países con Asignaciones Familiares	Países con programas similares o de Asistencia Social	No tienen AF o no brindaron información respecto a este programa
África	44 (100,0%)	24 (54,5%)	3 (06,8%)	17 (38,6%)
Las Américas	36 (100,0%)	12 (33,3%)	5 (13,9%)	19 (52,8%)
Asia y el Pacífico	48 (100,0%)	15 (31,3%)	2 (04,2%)	31 (64,6%)
Europa	44 (100,0%)	43 (97,7%)	1 (02,3%)	0 (00,0%)
<b>Total</b>	<b>172 (100,0%)</b>	<b>94 (54,7%)</b>	<b>11 (06,4%)</b>	<b>67 (39,0%)</b>

Fuente: Elaborado a partir de *Social Security Programs Throughout the World Survey* (SSPTW), SSA.

NOTA: Los pocos países no considerados por la SSPTW es porque no tienen sistemas de Seguridad Social o no se dispuso de información reciente.

El diseño, la cobertura y los beneficios que brindan las Asignaciones Familiares en los distintos países son muy variados y hay una vasta experiencia en su aplicación. Este tipo de programa incluye principalmente pagos en efectivo a familias con niños, pero también se consideran subvenciones escolares, subsidios por nacimiento, servicios de salud a niños y embarazadas y asignaciones para adultos dependientes. En algunos países es universal porque provee asignaciones a todas las familias residentes con niños, y en otros, los beneficios se relacionan con el empleo de algún integrante de la familia con niños. Algunos programas son generales en el sentido que no consideran el nivel de ingresos del hogar para el otorgamiento

del beneficio y en otros países se focalizaron a los hogares de menores ingresos y se transformaron en *means-test-ed*.

Por ejemplo, se reconoce que las prestaciones de la asistencia social o transferencias monetarias a familias de bajos ingresos con niños son una forma de las varias estrategias para aliviar la pobreza infantil. En el informe UNICEF/New School University, 2005 (pg. 27) se menciona el estudio de Barrientos and DeJong (2004) que analiza las contribuciones de algunas formas de transferencias monetarias a erradicar la pobreza infantil, y encuentra que:

- los programas de transferencias condicionadas son verticalmente eficientes (tienen insignificantes filtraciones hacia los no pobres), pero resuelven en forma menos satisfactoria la reducción de la pobreza horizontal
- por otro lado, las asignaciones familiares, son verticalmente menos eficientes, pero alcanzan casi una perfecta eficiencia horizontal. (Cobertura de la población objetivo)

El informe de la Caja de las Asignaciones Familiares de Francia para la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la AISS, 2006 señala que “... *Los determinantes y los procesos que conducen a la pobreza son conocidos, existen indicadores y herramientas de análisis que permiten identificar los recursos y las políticas. Reducir la pobreza es posible. Se trata de considerar las condiciones de vida y la importancia de las incidencias cualitativas, redescubrir los determinantes, y en consecuencia, adaptar las respuestas*”.

Este encuentro internacional busca compartir las experiencias recientes de prácticas aplicadas en programas dirigidos al apoyo de familias con niños y adolescentes en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, analizando:

- a) Reformas realizadas
- b) Reformas en curso
- c) Propuestas a futuro

-Objetivos

-Alternativas de políticas: universales o focalizadas

-Modelos de financiamiento

-Modelos de gestión

-Investigaciones previas, durante el proceso y posteriores

-Evaluaciones, medidas correctivas

-Otras temáticas que se consideren de interés