

**Lo esencial  
no puede  
ser invisible  
a los ojos:**

**pobreza  
e infancia  
en  
América  
Latina**

Mónica González Contró  
Raúl Mercer  
Alberto Minujín  
*Editores*

**LO ESENCIAL NO PUEDE SER INVISIBLE A LOS OJOS:  
POBREZA E INFANCIA EN AMÉRICA LATINA**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 750

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario técnico*

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Cuidado de la edición y formación en computadora*

Arturo de Jesús Flores Ávalos  
*Elaboración de portada*

# LO ESENCIAL NO PUEDE SER INVISIBLE A LOS OJOS: POBREZA E INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

RAÚL MERCER

ALBERTO MINUJIN

*Editores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-MÉXICO  
**COMPARATIVE RESEARCH PROGRAMME ON POVERTY**  
EQUIDAD PARA LA INFANCIA  
MÉXICO, 2016

362.7086098

E752 *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos : pobreza e infancia en América Latina /*

Mónica González Contró, Raúl Mercer, Alberto Minujín, editores. -- México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, FLACSO México, CROP, 2016. 336 páginas ; 15.5 x 23 cm. -- (Serie Doctrina Jurídica, núm. 750)

ISBN Flacso México: 978-607-9275-80-8

ISBN UNAM: 978-607-02-7385-8

1. Niños -- Pobreza -- América Latina 2. Niños -- Política Social -- América Latina 3. Pobreza -- Aspectos Sociales -- América Latina 4. Marginalidad Social -- América Latina I. González Contró, Mónica, editora II. Mercer, Raúl, editor III. Minujín Z., Alberto, editor IV. Serie

Primera edición: 25 de abril de 2016

DR © 2016. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México,  
Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200 Ciudad de México

[www.flacso.edu.mx](http://www.flacso.edu.mx) | [public@flacso.edu.mx](mailto:public@flacso.edu.mx)

ISBN 978-607-9275-80-8

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

ISBN 978-607-02-7385-8

Impreso y hecho en México

Deseamos agradecer muy especialmente a Verónica Bagnoli que ha colaborado activa y de manera permanente en la preparación y ejecución de este libro. Su ayuda ha sido sin duda invaluable. También queremos agradecer a Alberto Cimad amore y a Luis Daniel Vázquez Valencia por el apoyo personal e institucional que han brindado.

Los editores

## CONTENIDO

Introducción .....	XIII
Primera parte	
LOS CONTEXTOS DE LA POBREZA INFANTIL	
Empezando por el principio... Un indicador de exclusión social centrado en el binomio madre-infante para Colombia .....	3
Ana María OSORIO MEJÍA	
Luis Fernando AGUADO QUINTERO	
Pobreza infantil y desigualdades a nivel geográfico: Un análisis espacial. México 2010 .....	25
Héctor E. NÁJERA CATALÁN	
Pobreza familiar, trabajo adolescente y abandono escolar. Mirada sobre una relación <i>compleja</i> a partir del caso de Lima (Perú) ....	55
Robin CAVAGNOUD	
Producción y reproducción de la pobreza de niñas y niños en América Latina. Un análisis centrado en la dimensión educativa ...	73
Jorge A. PAZ	
Segunda parte	
POLÍTICAS SOCIALES Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ	
Derechos humanos, hegemonía y utopía en América Latina: las dimensiones interculturales de la pobreza y la migración indígena en México como estudios de caso .....	111
Camilo PÉREZ BUSTILLO	

Derechos del niño: un marco para la construcción de políticas sociales y erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe.....	133
Yedith GUILLÉN FERNÁNDEZ	
Pobreza y pobreza infantil: elementos para el debate en la elaboración de una política de protección social en Haití.....	159
Jorge I. VÁSQUEZ	
Infancias vulnerables y sistemas de protección social: la asignación por hijos en la Argentina.....	179
Ianina TUÑÓN	
Agustín SALVIA	
Protección integral de la infancia a través del subsistema “Chile Crece Contigo” (ChCC): análisis de una política para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la inequidad. ....	201
Cristian HERRERA	
Alejandra VIVES	
Camila CARVALLO	
Helia MOLINA	
 Tercera parte <u>INEQUIDADES Y POLÍTICAS DE CUIDADO</u>	
¿La “mujer/madre” como única responsable de la pobreza infantil? Etnografía crítica de algunos programas de salud contra la malnutrición del niño (ejemplos latinoamericanos).....	231
Charles-Édouard DE SUREMAIN	
Estudio comparativo de los programas de estancias infantiles en México (2007-2012) .....	241
Juan Antonio VEGA BÁEZ	
¿Perpetúan las políticas de primera infancia las desigualdades históricas entre las niñas y niños colombianos? .....	259
Ma. Cristina TORRADO	
Ernesto DURÁN	
Tatiana CASANOVA	

Reflexiones sobre pobreza infantil, calidad de vida y políticas públicas locales .....	281
Nelson ANTEQUERA D.	

## INTRODUCCIÓN\*

Recrear la infancia significa generar un espacio en la cultura donde esa realidad sea pensada como una nueva forma de vínculo intergeneracional y como una categoría emancipadora y no meramente como una instancia de puro sometimiento a los adultos... En este intento, el concepto de autonomía de la infancia resulta medular pues se pretende fundamentar nada menos que la libertad. Se sabe que sin libertad no hay persona.

Eduardo BUSTELO, *El recreo de la infancia*

El propósito central de este libro es hacer énfasis en que el debate sobre la pobreza en América Latina, en particular en la niñez y adolescencia, debe

\* Esta introducción ha sido elaborada por integrantes del Grupo de Trabajo para la Investigación sobre Pobreza Infantil en América Latina (GT).

El texto está basado en un trabajo realizado por: Alejandro Acosta (doctor en Educación. Director del Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano [CINDE], [aacosta@cinde.org.co](mailto:aacosta@cinde.org.co)) y María Cristina Torrado (magíster en Psicología, Coordinadora Observatorio sobre infancia Universidad Nacional de Colombia, [mcristina.torrado@gmail.com](mailto:mcristina.torrado@gmail.com))

Con la participación de: Alberto Minujín (matemático y estadístico. Especialista en demografía y políticas sociales. Director de Equity for Children/Equidad para la Infancia/Equidad para a Infância, [minujina@newschool.org](mailto:minujina@newschool.org)), Mónica González Contró (doctora en Derechos Fundamentales. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [monica\\_contr@yahoo.es](mailto:monica_contr@yahoo.es)) y Raúl Mercer (pediatra y especialista en salud pública. Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Salud de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina, [raulmercer@gmail.com](mailto:raulmercer@gmail.com)).

El documento es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja las opiniones y orientaciones de las instituciones a las que pertenecen.

El GT es una instancia del consorcio conformado por investigadores e integrado por: Alberto Minujín, Valeria LLobet, Raúl Mercer (Argentina), Ernesto Durán, María Cristina Torrado, Alejandro Acosta (Colombia), Helia Molina, Cristian A. Herrera y Alejandra Vives (Chile), Alberto Cimadomore (Noruega) Verónica Bagnoli, Mónica González Contró (México). Afiliaciones institucionales: Equidad para la Infancia (USA/Argentina), Flacso (Argentina), Universidad Nacional (Colombia), CINDE (Colombia), Universidad Católica (Chile), CROP (ISSC/Uib).

ser parte de las discusiones que se están dando a nivel global con respecto a la justicia, la libertad, la ciudadanía, la identidad, la participación, y la paz. Asimismo, busca dar impulso a los esfuerzos en nuestra región por generar un pensamiento propio, que se fundamente en la capacidad de resistencia y de generación de alternativas de la población sin que se limite a las visiones y prácticas tradicionales de formular e implementar políticas sociales.

El contexto actual nos muestra que el mundo se halla viviendo tal vez la crisis general más profunda desde los años veinte del siglo pasado. El hecho de que Latinoamérica haya tenido un mejor desempeño relativo que otras regiones y que incluso la pobreza por ingreso haya disminuido, no puede ocultar que dicho crecimiento no siempre se da en condiciones sostenibles y que las mejoras alcanzadas no son las que se esperarían dadas las inversiones realizadas.<sup>1</sup> El índice de Gini como medida de desigualdad en la distribución del ingreso muestra que la inequidad sigue prevaleciendo en la región. Para la infancia, ello implica la imposibilidad de ejercer sus derechos y romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Para que los seres humanos sean protagonistas de las decisiones que los afectan es necesario dar un nuevo contenido a la ciudadanía. Por eso que es tan importante que a las niñas y niños se les reconozca como ciudadanos plenos de derecho. Y, en ello, es vital considerar las políticas públicas y las múltiples dimensiones de su construcción y gestión, siendo parte de un gran esfuerzo de investigación y de contribución a la movilización social, de manera que se tenga real impacto en la calidad de vida de la niñez y se contribuya a superar los desequilibrios e inequidades hoy existentes.

En este contexto, las características y dinámicas de la pobreza infantil y la inequidad en América Latina demandan conceptualizaciones que permitan profundizar los debates sobre determinantes sociales, exclusión y marginalidad, integrando reflexiones sobre cómo se articulan nuevas y viejas desigualdades en la restricción de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes (NNyA).

En este sentido, el presente material puede actuar como un aporte inicial hacia la conformación de espacios de debate y análisis tendientes al mayor conocimiento de la pobreza y las inequidades en la niñez, así como posibles modos y alternativas de abordaje de dicha problemática en el contexto de nuestra región.

Los trabajos que conforman esta publicación fueron seleccionados por un comité académico en respuesta a un llamado internacional en el marco

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto que en la última década tanto la pobreza como la extrema pobreza han disminuido, sin embargo, en 2011, el 40.5% de los niños eran pobres y el 16.3% estaba en condiciones extremas, con el agravante de ser aún la región más desigual del mundo.

del Seminario Internacional “Pobreza Infantil, Políticas Públicas y Democracia” organizado por Equidad para la Infancia (<http://www.equityforchildren.org/>) y Comparative Research Programme on Poverty, CROP (<http://www.crop.org/>), con apoyo de Flacso y la UNAM, realizado en México D. F., en febrero de 2014.

## I. ANTECEDENTES

La presente publicación está precedida por un proceso liderado por el Grupo de Trabajo para la Investigación-Acción sobre Pobreza e Inequidades en la Infancia. Surge como parte de las actividades propuestas en el Proyecto de Conectividad de Posgrados en Derechos y Políticas para la Infancia (GT), iniciado en 2010 por Equidad para la Infancia con el apoyo de las oficinas regionales del PNUD y UNICEF, con el fin de potenciar la formación académica y las posibilidades de incidencia y democratización del conocimiento necesario para el fortalecimiento de las políticas para la infancia en América Latina.

En este marco, desde 2011, un grupo de referentes académicos fueron convocados por Equidad para la Infancia, con el fin de construir un conjunto de herramientas de información y análisis que aporten al debate y la reflexión sobre las condiciones de desigualdad que enfrentan niños, niñas y adolescentes de América Latina, así como a las políticas dirigidas a superar los factores que generan estas condiciones de vulneración y exclusión, abordando desde una mirada crítica y científica el concepto de pobreza infantil, entendida en un marco amplio de exclusión social y desigualdades (de género, etnia y clase, entre otras).

El equipo coordinador del GT se conformó con investigadores/as de Equidad para la Infancia América Latina, CROP-ISSC/UIB, Flacso-Argentina, el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Católica de Chile y CINDE-Colombia.

Una de las preocupaciones en el análisis de la pobreza infantil consistió en el reconocimiento de la complejización intrahogar, situación que supone abrir la unidad doméstica en la complejidad de las relaciones sociales que la componen, relaciones de género, etarias, étnicas, en fin, una multiplicidad de categorías que configuran formas de desigualdad y que no es posible considerar en forma aislada. En segundo lugar, el eje territorial que implica inscribir estos hogares en su relación con el espacio en el que actores del Estado y la sociedad civil construyen barreras o puentes para el ejercicio de los derechos, para contar con un ambiente de calidad, con áreas y servicios

públicos adecuados, con índices de violencia que no limiten la movilidad de mujeres y niños/as, con transporte público digno, con fuentes de trabajo decente. En tercer lugar, un eje temporal que considere la transmisión intergeneracional de la pobreza así como los efectos de la larga duración de las condiciones de privación, y el efecto diferencial de las mismas en distintos momentos del curso de vida.

## II. MARCO DE REFERENCIA

A continuación se presentan una serie de consideraciones teóricas que fueron la base para la conformación del proceso de recepción de trabajos que dieron lugar al Seminario Internacional “Pobreza Infantil, Políticas Públicas y Democracia” y que forman parte de esta publicación.

### 1. *La infancia, adolescencia y justicia social*

La incorporación de los derechos de niños, niñas y adolescentes como principios guía para la formación de políticas públicas ha contribuido a profundizar los debates y la visibilización de problemas antes naturalizados, y esto es un logro de la movilización social, académica y política en los últimos 20 años. No obstante, hemos visto que la evaluación de las metas y retos pendientes tiende a minimizar el debate sobre la justicia, es decir, restringe la toma de posición política en pos de argumentos técnicos que devienen así, tecnocráticos.

El debate acerca de la justicia social se ha enriquecido contemporáneamente de manera muy significativa por discusiones como las adelantadas entre las teorías trascendentalistas de la justicia y los enfoques comparativos, que se refieren más a una idea de justicia a partir de la indignación comparativa. En uno de los enfoques, se trata de analizar si, como lo plantea el institucionalismo trascendental, por ejemplo en Rawls, con base en la teoría de la justicia, se pueden hacer justas a las instituciones. O si de lo que se trata es de comparaciones basadas en realizaciones que permitan eliminar las injusticias manifiestas. Estos debates han ampliado el tema de la justicia social en cuanto asunto de redistribución y equidad al plantear el tema de la *identidad y la diferencia* (Fascioli, 2011: 53).

De esta manera, las cuestiones de justicia tienen que ver con las dimensiones de la distribución (*económica*), del reconocimiento (*cultural*) y de la representación (*política*). Y llama la atención sobre el hecho de que las tres dimensiones han sido concebidas como enmarcadas en un espacio delimitado.

tado: el Estado-nación. En el mundo contemporáneo esta delimitación no es suficiente por efecto de los cambios que ha acarreado la globalización, la cual hace que la escala cambie y no sea suficiente el espacio del Estado nacional. Señala Fraser que el no comprender este cambio de escala y seguir encuadrando las cuestiones de justicia en marcos delimitados, produce un nuevo tipo de injusticia: la injusticia del *des-enmarque*. Ésta tiene como ejes centrales el *qué*, el *quién* y el *cómo* de la justicia, los cuales vienen a complejizar, aún más, el debate acerca del enfoque adecuado para teorizar sobre la justicia (Fraser, 2008). El propósito de Fraser en este debate es acercarse más a la perspectiva del participante, por lo cual señala:

...me he propuesto concebir los debates actuales sobre distribución, reconocimiento y representación como una especie de [justicia anormal] en la que los parámetros de [justicia normal], dados por descontados, como un sentido compartido de [quién cuenta], estén abiertos a la discusión. Pero al mismo tiempo también intento clarificar las aspiraciones de aquellos movimientos sociales que a mi entender son portadores de nuestras mejores esperanzas de un cambio emancipador (Fraser, 2008: 253).

Todas estas dimensiones de la justicia son relevantes en relación con la infancia y en particular con la infancia pobre. La injusticia en la distribución está claramente presente en las carencias materiales que sufre la infancia pobre. La discriminación y las inequidades horizontales hacen a la falta de reconocimiento de la identidad e injusticia en la aceptación de la diferencias. Finalmente, problemáticas como el tráfico de niños y niñas, la pornografía infantil o el movimiento de niñas y niños “no acompañados” debe enfocarse como un tema que trasciende las fronteras nacionales para convertirse en problemáticas de tratamiento global.

Desde otra perspectiva, autores del pensamiento poscolonial establecen que la subalternidad se deriva de los límites de los espacios de representación, en cuanto la exclusión del sujeto, que ya no es un dominado o un oprimido, pues éstos tienen una cierta visibilidad. Se refieren a que hay formas más radicales de exclusión, una exclusión a priori, estructural que hace que no puedan ser entendidos, pues no tienen acceso a ninguna posibilidad en la esfera de la representación, son los “subalternos”. Por ello establecen que “el continente de exploración del pensamiento poscolonial está constituido por los procesos de subjetivación de la diferencia en condiciones de extrema desigualdad” (Boutang y Vidal, 2007: 13).

Frente a esta situación se propone por autores de esta corriente generar en América Latina un pensamiento geopolíticamente propio que se funde en

lo periférico, en lo excluido, en el sur, frente al eurocentrismo. De esta manera, los dominados no están condenados a reproducir y desear las prácticas de los colonizadores (Boutang y Vidal, 2007: 12).

Vale la pena mencionar que Sen, en su último libro, centrado en el tema de la justicia, al tiempo que rinde un tributo a Rawls, plantea que más que seguir una idea de justicia perfecta, se necesita fundar acciones concretas de las y los ciudadanos a partir de sus sentimientos morales ante las situaciones de injusticia, para ir avanzando en la construcción de ésta (2010).

En este sentido, una de las dimensiones centrales de discusiones como las mencionadas es que buscan, aun cuando los puntos de partida y los énfasis sean distintos, que los seres humanos sean protagonistas de las decisiones que les afectan, y esto da un renovado contenido al tema de ciudadanía.

## *2. La ciudadanía social y la infancia*

La justicia social, y con ella la igualdad entre las y los ciudadanos, constituye un ideal político de las sociedades democráticas. Dicha igualdad no puede reducirse sólo a enunciados formales en Constituciones, normas jurídicas y documentos de política pública; por el contrario, debe materializarse en el nivel de bienestar y el ejercicio de libertades fundamentales de la población.

Tal como afirma Cortina (1998) la idea de ciudadanía, inherente a la aparición del Estado de derecho moderno, ha recorrido un largo proceso histórico hasta llegar al sentido que hoy le otorgamos. Por una parte, el estatus de ciudadano ha dejado de ser un privilegio de algunos para convertirse en una condición a la que deben aspirar todas las personas integrantes de una sociedad. Por otra, de la ciudadanía como libertades fundamentales de las personas que el Estado debe respetar, se ha llegado a un concepto más amplio que incorpora la participación política, la identidad cultural y el bienestar como derechos de las personas.

En el marco de una cultura democrática, la ciudadanía tiene que ver con la conciencia de los derechos humanos, con la confianza en las instituciones sociales, con la vinculación y la cohesión social, con la participación y con la autonomía.

Y, con la atención ganada por las temáticas de niñez, el asunto de su ciudadanía ha cruzado ampliamente las discusiones recientes.

La noción de ciudadanía infantil se ha tornado una vía para repensar la posición de las/os niñas/os como miembros de la comunidad y como detentadores de derechos... Este “giro hacia la ciudadanía” en el campo de estudios

de infancia estuvo presidido por la sanción de la Convención de Derechos del Niño como un hito normativo con consecuencias para la infancia (Llobet, 2012: 19).

Y citando a Roche, señala: “Los derechos de niños, niñas y adolescentes definen tanto inclusiones como exclusiones, y la ciudadanía es restringida o parcial. De este modo, las formas de inclusión social de la infancia y la adolescencia, consideradas desde el punto de vista normativo, resultan cuando menos problemáticas” (Llobet, 2012: 20). Y es en este sentido que resaltan los aportes de la teoría feminista para la comprensión de estas situaciones por cuanto advierten que la ciudadanía no es un fenómeno homogéneo.

A partir de esta consideración de la ciudadanía y en referencia a los temas de justicia social y a la capacidad de acción de los gobiernos y el rol de las políticas públicas, es preciso tener en cuenta que, como afirma Llobet: “...el análisis de los problemas de la ciudadanía infantil y en general de la construcción social de la infancia está «fuera de foco» respecto del análisis de las políticas sociales, no obstante el giro a la «cuestión de la infancia» como epicentro de la protección social” (Llobet, 12: 11). Éstas se han justificado por reediciones de las teorías del capital humano, por los ahorros que le implica al Estado gastar ahora para evitar mayores desembolsos en el futuro y por los retornos mayores que se tendrán por tales inversiones en la vida adulta de los niños y niñas, potenciados, como lo demuestran las neurociencias, por ciertas intervenciones en los años iniciales, pero sin dar el reconocimiento ni tomar las acciones necesarias y suficientes para potenciar la subjetividad y la intersubjetividad, la exploración, la creación, el disfrute.

Un concepto amplio de ciudadanía permite designar dinámicas en las que participan nuevos actores sociales en búsqueda de inclusión y reconocimiento. En otras palabras, la noción de ciudadanía opera como una categoría analítica para conocer las formas en que los agentes, el Estado y la sociedad construyen y ejercen sus derechos.

Así, el reconocimiento de nuevas expresiones de ciudadanía parece emerger en la literatura sobre política y desarrollo social como una estrategia para defender, a pesar de los enfoques hegemónicos, la vigencia del ideal de construir una sociedad justa en la que todos y todas disfrutemos plenamente de unos derechos fundamentales así como de relaciones de identidad y pertenencia con la sociedad en la que vivimos. De esta manera parece superarse el carácter elitista que en otros momentos históricos tuvo el ejercicio y aún el concepto mismo de ciudadanía.

De otra parte, en los últimos años los movimientos sociales han ampliado y renovado las dimensiones de la ciudadanía para incorporar nuevos

derechos desde perspectivas diferenciales. Así, la visión institucional y/o jurídica de la ciudadanía se ha visto transformada por el pensamiento feminista, las tesis multiculturalistas o ambientalistas y diversos movimientos sociales que constantemente reinventan la convivencia social y el sentido del bienestar y la justicia social. Por esta razón la ciudadanía aparece como un concepto dinámico, cambiante y situado en contextos políticos y momentos históricos particulares.

En este contexto y ligado al reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos fundamentales, recientemente empieza a hablarse de *ciudadanía infantil*. Aun cuando existen algunos debates sobre el tema, la idea expresa con claridad la intención de trascender la representación de la infancia como minoría de edad, y dar lugar a la visión integral de los niños y las niñas en su plenitud de derechos (Brailovsky, s.f.).

Reconocer a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos supone romper con el viejo paradigma según el cual las personas menores de edad no tienen capacidad para participar en la esfera política y social. Dicha ruptura sólo es posible si los reconocemos como sujetos capaces en cualquier momento del ciclo vital.

¿Cómo entender la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes? Si bien un núcleo fundamental es reconocerlos como actores sociales y en consecuencia aceptar que ellos y ellas participan de diferentes maneras en la vida social, política y cultural de la comunidad a la cual pertenecen, podemos considerar el bienestar y la inclusión como dimensiones igualmente importantes de la ciudadanía infantil. Es en la vida cotidiana y en los contextos donde transcurre la vida infantil que deben ser tratados como ciudadanos pues ahí es donde se configura la relación de los más jóvenes con el Estado y la sociedad.

Asimismo, los enfoques relativos a la interseccionalidad implican analizar las categorías de diferencia —género, etnia, edad, clase social— en sus interacciones mutuas. Esto es, la experiencia, los determinantes, los ciclos de lo que definamos como “pobreza” no serán iguales para una niña que para un niño, para una niña mapuche que para una niña blanca, para un niño de cinco años o para uno de doce. A la interseccionalidad, los enfoques de derechos humanos agregan la noción de inter-relacionalidad, el cual señala que no sólo los derechos están interrelacionados, sino también los sujetos de derechos, de modo que será necesario considerar a la ciudadanía infantil no sólo desde un punto de vista singular sino también incluyendo la interdependencia de los niños. Desde el punto de vista de los estudios de exclusión social, se ha llamado la atención sobre la confluencia de interseccionalidad e inter-relacionalidad con los dinamismos temporales, mediante

el concepto de “desventajas acumuladas” (Saravi, XXX), que deben ser enfrentadas para lograr el pleno acceso a derechos —sociales, políticos, económicos— que están implicados en la ciudadanía (concebida a su vez, como el opuesto a la exclusión social).

En otras palabras, para ejercer su ciudadanía desde los primeros años de la vida se requiere tanto la participación de niños y niñas en el escenario público como el disfrute de las condiciones de bienestar que merecen, incluidos los procesos de socialización orientados por ideales democráticos de equidad y respeto.

### *3. La pobreza infantil y la desigualdad*

El debate y las nuevas aproximaciones a la temática de la pobreza y la desigualdad están profundamente imbricados con el tema de justicia social y ciudadanía. Con base en tales discusiones se han retomado los ejes de la pobreza en toda su complejidad y ello ha permitido profundizar los temas de pobreza y niñez (Alberto Minujín y Shaile Nandy). Los autores señalan que: “La medición y el análisis de la pobreza infantil requiere la consideración de un amplio rango de medidas y factores no-monetarios cuyo impacto sobre la sobrevivencia, desarrollo y bienestar infantil está ampliamente documentado”. Con base en adecuadas aproximaciones metodológicas para la medición de la pobreza infantil, las claras evidencias del impacto de la pobreza en la infancia y las sugerencias de políticas presentadas, la publicación “hace un llamado a políticos, investigadores y activistas, a la acción inmediata con el objeto de poner la reducción de la pobreza infantil e inequidad como un punto central de sus agendas y utilizar su influencia y poder para asegurar que la infancia reciba la prioridad que merece en las políticas de nivel internacional, regional y nacional” (Minujín y Nandy: 3 y 572).

Es también necesario señalar que mirar los problemas de pobreza desde un punto de vista que incorpore el enfoque de derechos y no desoiga los riesgos de despolitizar tal enfoque, debe lidiar con las desigualdades sociales, no sólo de riqueza, y no puede tratar a los niños como individuos aislados de sus redes de relaciones sociales.

Respecto de la infancia, al considerar los problemas derivados de la falta de acceso material a un mínimo de opciones de vida que garanticen el desarrollo por encima del mínimo de sobrevivencia, muchas veces se tiende a invisibilizar la frontera entre la inmadurez biológica y su materialidad y el procesamiento social de la misma, con sus resultados en concepto de patrones de normalidad psicosocial. En tal sentido, es un desafío sostener esta tensión

sin naturalizar la desigualdad como “particularismo”, ni naturalizar la “normalidad” como resultado individual de un desarrollo adecuado/esperado.

Por otro lado, se considera que los debates sobre pobreza y su medición en el presente enfrentan el desafío de superar un conjunto de problemas. Si bien es notorio que la multidimensionalidad ha sido aceptada como una modalidad necesaria de medición, las estrategias de medida tienden a deslindarse de los debates conceptuales y políticos respecto a qué vamos a considerar “pobreza”, en relación con qué matrices de determinación, y en vinculación con qué modelos de desarrollo nacional y global. Asimismo, la visibilidad política local que adopta la estrategia de medición y los resultados de la misma en los distintos países, corre el serio riesgo de limitar las posibilidades de debate profundo respecto a qué tipos de sociedades se producen en el marco de la aceptación y naturalización de la pobreza y la desigualdad. Finalmente, los contextos de debate internacional que apuntan a la validación de escalas entre países dificultan la imbricación entre pobreza y respuestas políticas locales, regionales y globales, y no han mejorado la capacidad de auditoría o control social y rendición de cuentas derivada de la vinculación entre política pública y resultados en las condiciones de vida.

#### *4. Las políticas sociales*

Como ha sido señalado, deben reconocerse importantes avances en la legislación y las políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la región, sin embargo, las desigualdades y la pobreza entre la población infantil se articulan de maneras complejas y dinámicas, afectando la realización de derechos fundamentales de las y los ciudadanos más jóvenes.

Los niños y niñas de los sectores más excluidos crecen como “ciudadanos de segunda”, sin derecho a tener derechos y con una conciencia clara del lugar de subordinación que ocupan en la sociedad.

Asimismo, la territorialización de los procesos de segregación social exige considerar procesos relationales y estructurales difíciles de transformar; a su vez, las modalidades institucionales de organización de la protección, el cuidado y el acceso a derechos de niños, niñas y adolescentes, pueden invisibilizar procesos de exclusión institucional.

Estas reflexiones llevan a preguntarnos:

- ¿Cómo asegurar el bienestar de los ciudadanos más jóvenes en sociedades profundamente desiguales y segregadas socialmente?

- ¿Cómo cerrar las brechas entre los niños, niñas y adolescentes de diferentes clases sociales, regiones y grupos étnicos e incluso entre quienes viven en los centros urbanos?
- ¿Cómo contar con políticas para la infancia y la adolescencia que no se basen en las visiones tradicionales que han demostrado su fracaso así como en las prácticas tradicionales, en favor de políticas que en su fundamentación, gestión y evaluación, abran nuevas perspectivas para la niñez y al mismo tiempo para las políticas sociales de América Latina?

Es incipiente el señalamiento sobre las limitaciones de los estudios sobre políticas sociales en relación con los problemas de la niñez (y, a la inversa, de los estudios de infancia cuyo escenario es el de las políticas sociales). En efecto, mayoritariamente estos estudios tienden a enfocar en las desigualdades socioeconómicas y no en las categorías relacionadas con los supuestos relativos al género, la etnicidad, las relaciones interetárias (Tilly, 2005).

Se requieren políticas para asegurar el disfrute de los derechos de la población infantil que busquen además romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. También es necesario reflexionar seriamente sobre los verdaderos efectos de los programas de subsidios condicionados y aquellos focalizados en los más pobres. ¿Logran este tipo de políticas reducir la desigualdad?

Según Sanhueza y Atria (2013) cuando la inversión social se focaliza en los más pobres o vulnerables mientras se deja al mercado la regulación de los servicios para los mas ricos “es inevitable que los servicios para pobres serán peores que los servicios para ricos” y “en el caso de la educación, esto significa que los pobres asistirán junto a otros pobres a un establecimiento de mala calidad, mientras los ricos asistirán junto a otros ricos a establecimientos de calidad”. Por esta vía, en lugar de disminuir la desigualdad se profundiza en el largo plazo.

Al mantener servicios segmentados y de diversa calidad, se afianza y naturaliza la desigualdad social entre grupos de niños y se fortalece la construcción de una ciudadanía deficitaria desde los primeros años de la vida —la de la infancia pobre— para un amplio sector de la población.

Es claro que perspectivas hacia la niñez interaccionistas, ecológicas, constructivistas, centradas en la intersubjetividad, implican desafíos enormes frente a las formas tradicionales de construir, ejecutar y evaluar políticas y programas. Y es indispensable avanzar en esta perspectiva pues es claro que convenciones y declaraciones mundiales como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, las declaraciones de Jomtiem y

Dakkar sobre Educación Para Todos, y las cumbres de jefes de Estado en Naciones Unidas sobre niñez, han servido de apoyo para las acciones desde la sociedad civil, la cooperación internacional, la academia y sectores de gobierno para posicionar la infancia y la adolescencia en la agenda pública de nuestros países. Sin embargo, han resultado insuficientes.

En este contexto, es necesario fortalecer lo ganado, no permitir que sea cooptado por enfoques y prácticas que lo desvirtúan mientras se mantienen los aspectos declarativos. Es importante el avance que ha habido en temas legislativos en cuanto la responsabilidad del Estado como garante principal de los derechos, en concurrencia con la familia y la sociedad civil. Contamos con posibilidades de articular políticas y/o programas con otras políticas y programas sociales y económicos, que podrían generar importantes sinergias.

Por ello es importante atender temas como la tensión entre la calidad y la cobertura pues, como ha quedado demostrado hoy con numerosas evaluaciones, no atender la calidad por incrementar la cobertura, termina conspirando contra las dos. Entonces es fundamental trabajar lo que implica la calidad en términos de integralidad y complementariedad, con los desafíos que ello implica para prácticas y realidades institucionales que por su origen y enfoque, son necesariamente clasificadoras, fragmentadas y desarticuladas.

Es clara también la necesidad de asumir el reconocimiento de la perspectiva diferencial en el diseño y operación de las políticas y programas dada la enorme diversidad entre y en nuestros países, junto con la profundización de los procesos de descentralización que son tan débiles en buena parte de los países, o que no distinguen entre desconcentración, delegación y propiamente descentralización y de los cuales se esperaría que las desigualdades entre regiones se fueran reduciendo en favor de las más excluidas.

## 5. *El contexto latinoamericano*

En el caso latinoamericano, es importante señalar que se ha dado el retorno y fortalecimiento de la democracia en las últimas décadas, se han construido nuevos marcos legales, se han formulado y gestionado políticas y programas contra la pobreza. En este contexto, el tema de niñez, incluida la primera infancia, ha ganado posicionamiento en la agenda pública de los países, sin embargo, el mejoramiento de los indicadores no ha sido el suficiente como para la disminución de la injusticia y la desigualdad social en los niveles esperados.

En efecto y a pesar de las disparidades, los países latinoamericanos comparten procesos históricos y socioeconómicos que configuran sus dinámicas sociales internas, caracterizadas por desigualdades persistentes y una particular integración al mundo global. En las sociedades latinoamericanas además de la pobreza, existen grandes diferencias en condiciones de vida y en oportunidades de desarrollo entre la población. Podríamos afirmar que en la región un número muy importante de sus habitantes padecen de “pobreza de ciudadanía”.

...los pobres no son sólo aquellas víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de los ingresos y la riqueza, sino también aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso la pobreza es, sobre todo, pobreza de ciudadanía (Bustelo, E., 1999: 40 y 41)

Hoy en día millones de latinoamericanos carecen de los bienes tangibles e intangibles considerados como necesarios para asegurar su nivel de bienestar. Por tanto, carecen de las condiciones para participar en la vida social así como de las oportunidades para disfrutar de una vida satisfactoria. Es bien conocido que América Latina es la región más desigual del mundo por las enormes brechas en la calidad de vida entre diferentes grupos de la población.

El Informe sobre el Panorama Social de América Latina de CEPAL para 2013 muestra que entre 2000 y 2011, para el caso de la niñez, la pobreza se redujo en 14 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 10.5 puntos. Igualmente las cifras muestran que la intensidad de la pobreza también tuvo una disminución y, en todos los países analizados, tanto la pobreza como la extrema pobreza, disminuyeron. Sin embargo, pese a dichas mejoras, para 2011, el 40.5% de los niños y niñas eran pobres, esto es, 70.5 millones de niños y niñas y un 16.3%, estaban en extrema pobreza (CEPAL, 2013: 16)

Para 2010, 10 de los 15 países más desiguales del mundo pertenecían a LAC, lo cual como hemos señalado, es contradictorio con la idea de que el crecimiento económico garantizaría la reducción sustantiva de la pobreza y la desigualdad.

Tal como señalan algunos analistas, esta situación pone en evidencia el fracaso del modelo de desarrollo según el cual el crecimiento económico conduciría de manera directa a un incremento del bienestar de la población. De allí que Sen reconociera que las libertades que la gente disfruta dependen de otros factores determinantes, tales como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, las instalaciones para la educación y el cuidado

de la salud), así como también los derechos políticos y civiles (por ejemplo, la libertad de participar en la discusión y el escrutinio públicos) (Sen, 1999).

La exclusión social ha sido uno de los temas importantes de la ciencia social pues como señala Llobet, basado en el concepto de “cierre social” de Weber, tuvo lugar en las preocupaciones de Durkheim, Merton y Simmel y más reciente se refiere a:

como Norbert Elías en su *Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros*, señalaba que la naturaleza de la interdependencia entre grupos diferentes no emerge de los prejuicios sociales, sino al contrario, la sociodinámica de la relación entre grupos ligados entre sí como establecidos y forasteros viene determinada por la forma de su vínculo, no por ninguna de las características que poseen los grupos afectados con independencia de ella (Llobet, 2013: 6).

Para afirmar con relación a la niñez y juventud que: “En principio, podemos apuntar que la «exclusión» de niños, niñas y adolescentes refiere centralmente a una particular relación del Estado con los nuevos y no sólo a un proceso social vinculado —causal o laxamente— con la pobreza” (Llobet, 13: 3).

De esta manera, las dinámicas de la inclusión y la exclusión son estrategias del Estado que como señala Fraser van más allá de la redistribución que caracterizó al siglo XX pues hoy rivalizan con reclamos por el reconocimiento y por lo cual, junto con la representación tienen que ser analizadas además en el “desenmarque” que implica la globalización (Fraser, 2008: 16).

Para Lahire (2008: 46-47) existen muchas diferencias entre personas y grupos que no son consideradas como desigualdades o que lo son sólo a partir de un cierto momento histórico. Según el autor, “La cuestión de la desigualdad es claramente indisociable de la creencia en la legitimidad de un bien, un saber o una práctica, es decir, indisociable de lo que podríamos llamar *el grado de deseabilidad colectiva* mantenida a propósito de estos últimos”.

En el mismo sentido, Jackson (2011) plantea la necesidad de revisar la noción de prosperidad para evitar su reducción a la idea de “tener más” o “consumir más”. Para este autor la prosperidad individual y colectiva no se limita a la seguridad material pues también involucra dimensiones sociales y psicológicas como la estabilidad emocional o los sentimientos de pertenencia a una comunidad.

Vale la pena recordar que si se entiende la protección social como garantía ciudadana, ésta debe enfocarse fundamentalmente a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (Cecchini y Martínez, 2011).

Es necesario revisar los marcos legales pues la exigibilidad y la judicabilidad de los que tienen que ver con niñez son muy ricos en el discurso pero con serias dificultades y contradicciones en la aplicación. Se requiere un serio trabajo relacionado con el financiamiento de las políticas y programas de manera que no sea procíclico y contrapobre. Tema que tiene que ver con la estructura impositiva del gasto público e incluso de las formas de registrar y seguir el gasto.

Igualmente es fundamental contar con sistemas de información viables, confiables y que sean usados por los diferentes actores, de manera que sirvan tanto para propósitos de investigación, de gestión como de monitoreo y evaluación. Se requiere renovar la investigación para que las universidades y centros de investigación así como los sistemas nacionales de ciencia y tecnología cuenten con programas de investigación en infancia y adolescencia que permitan gestionar el conocimiento.

Y, es necesario también fortalecer los programas de formación y de actualización del talento humano que desde los diferentes sectores, en los distintos momentos del ciclo de vida y en el Estado y la sociedad civil trabajan con la niñez, sus familias y en las instituciones.

### III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL LIBRO

El presente material es el resultado de un proceso de síntesis que comenzó, tal como fuera descrito al inicio de este apartado, con un llamado para participar de un seminario internacional realizado en México D. F. en 2014. Luego del proceso de selección, cada trabajo fue presentado en forma oral y sometido al análisis en profundidad por parte de un/a profesional responsable de su revisión. Finalmente, cada presentación fue objeto de un debate entre los/as participantes y las discusiones fueron grabadas para su sistematización.

Posteriormente, se procedió al tamizaje de aquellos trabajos que formarían parte de la presente publicación, contemplando para ello, su calidad académica, su aporte original a la temática y su factibilidad de finalización dentro del cronograma establecido.

A continuación, el equipo editor fue el responsable de establecer un diálogo interactivo con los diferentes autores a fin de realizar los ajustes pertinentes en materia de contenidos. Finalmente todos los trabajos fueron sometidos a un proceso de revisión final y corrección de estilo.

El libro contempla tres apartados:

Primera parte. Los contextos de la pobreza infantil.

Segunda parte. Políticas sociales y protección de la niñez.

Tercera parte. Inequidades y políticas de cuidado.

Cada una está integrada por un grupo de ponencias que armonizan con los ejes planteados. De cualquier manera, los límites epistémicos de los trabajos son difusos y como tales, presentan ramificaciones que se relacionan a modo de vasos comunicantes entre los diferentes ejes propuestos por los autores.

Debe destacarse la diversidad en materia de ejes temáticos, en las pertenencias territoriales de los trabajos y en la multiplicidad de visiones metodológicas que enriquecen y diversifican los marcos analíticos. Pese a esta diversidad, existieron ejes de análisis y campos de investigación que fueron comunes a lo largo del material con carácter transversal. Estos ejes estuvieron centrados en la niñez, la pobreza, los derechos y el contexto latinoamericano. De esta manera, el presente libro proporciona una visión holística y crítica de la multiplicidad de infancias y adolescencias, sus problemáticas y las políticas sociales prevalecientes en la región.

Al destacar las dimensiones de niñez y derechos, por su carácter universal, se fueron ensamblando los aportes y experiencias para la construcción colectiva de un andamiaje de conocimientos que se tradujeron en esta obra con un sentido integrador. Posicionar a la niñez como centro y eje de las investigaciones contribuyó a brindar una mayor entidad a este colectivo social de la niñez, muchas veces invisibilizado y aún vulnerado en sus derechos.

*Primera parte. Los contextos de la pobreza infantil*

“Empezando por el principio... Un indicador de exclusión social centrado en el binomio madre-infante para Colombia”, de Ana María Osorio y Luis Fernando Aguado.

En este trabajo los autores construyen un indicador compuesto que refleja el uso y acceso a bienes y servicios sociales clave durante la primera infancia en el contexto colombiano. El índice captura el cumplimiento de derechos básicos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y que, a su vez, constituyen insumos clave en el proceso de acumulación de capital humano que reducen la probabilidad de caer en la pobreza durante la adultez; incorpora aspectos relacionados con la educación y autonomía en la toma de decisiones por parte de la madre que afectan la calidad de vida, y los indicadores parciales usados se pueden entender como intermediarios en el marco de la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud y por tanto susceptibles de afectar a través de la política pública.

“Pobreza infantil y privación material contextual municipal en México: análisis sobre su relación espacial” de Héctor Nájera Catalán.

El entendimiento de la concentración geográfica de desigualdades es decisivo desde el punto de vista de pobreza y justicia social. Las preguntas centrales del artículo son: ¿cuál es la distribución geográfica de la pobreza infantil a nivel municipal? ¿Cuál es el patrón espacial de la privación/pobreza contextual? ¿Existe una asociación geográfica no estacional entre la pobreza infantil y la privación contextual? ¿En qué áreas esta relación es más fuerte? Con base en datos a nivel municipal de la Muestra del Censo de Población y Vivienda (2010) se construye una medida de privación material infantil y privación contextual.

“Pobreza familiar, trabajo adolescente y abandono escolar. Mirada sobre una relación compleja a partir del caso de Lima (Perú)” de Robin Cavagnoud.

El trabajo de los niños en el marco de las estrategias familiares es un fenómeno includible de la sociedad peruana contemporánea, que evidencia tres espacios sociales fundamentales: la familia, el trabajo y la escuela. En la metrópolis de Lima/Callao, las relaciones de los niños, niñas y adolescentes trabajadores entre estos espacios de socialización ofrecen numerosos cuestionamientos como el de sus trayectorias escolares. Este artículo analiza el proceso de desescolarización que toca una parte de los adolescentes trabajadores de Lima como factor de reproducción de la pobreza infantil en América latina.

“Producción y reproducción de la pobreza de niñas y niños en América Latina. Un análisis centrado en la dimensión educativa” de Jorge Paz.

Este trabajo intenta indagar acerca de la potencialidad de la igualación de oportunidades para impactar en la brecha de resultados educativos entre niños y niñas pobres y no pobres. Si dicho impacto se verifica, el desafío consistiría entonces en calibrar los programas de transferencias condicionadas vigentes y esperar a que en el curso de una o dos generaciones, tales intervenciones comiencen a dar sus frutos. La educación, como se vio, es uno de los focos de los PTC, y la escolaridad uno de sus objetivos primordiales. Esto es lo que plantean también los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lo que persiguen todos aquellos que de una manera u otra coinciden en el marco conceptual de la igualación de oportunidades.

### *Segunda parte. Políticas sociales y protección de la niñez*

“Derechos humanos, hegemonía, y utopía en América Latina: las dimensiones interculturales de la pobreza y la migración indígena en México como estudios de caso” de Camilo Pérez Bustillo.

Este trabajo está orientado a analizar los trazos principales de un marco conceptual para abordar la migración de niños/as y jóvenes indígenas —tanto los de origen mexicano, como los de origen centroamericano y andino en tránsito hacia Estados Unidos por territorio mexicano— como un estudio de caso de la relación compleja, multidimensional, entre pobreza, pueblos indígenas, y migración en estos contextos. El énfasis aquí está en la pobreza y desigualdad como factores estructurales precipitantes de la decisión de migrar, comúnmente asumida en la mitología liberal como si implicara una “elección racional”, individual y “voluntaria”, y entendida aquí más bien como resultado de un proceso de “migración forzada”.

“Derechos del niño: un marco para la construcción de políticas sociales y erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe” de Yedith Guillén Fernández.

Este estudio plantea la necesidad de construir una política social integral fundamentada en los derechos de la infancia, con el propósito de erradicar la pobreza infantil en América Latina y el Caribe. Asimismo, se argumenta que el derecho de los niños a acceder a los beneficios sociales proveídos por el Estado, se ha visto enmarcado como parte de su unidad familiar, u hogar, pero los niños son ciudadanos con pleno derecho, que tienen necesidades específicas y el derecho de acceder a los servicios públicos, así como el derecho a participar en los beneficios proporcionados por sus sociedades.

“Pobreza y pobreza infantil: elementos para el debate en la elaboración de una política de protección social en Haití” de Jorge Vásquez Rencoret.

El texto presenta un marco conceptual donde se indaga en la importancia de considerar para el debate contemporáneo sobre la pobreza —y su correspondiente expresión en Latinoamérica— el análisis de tres aspectos/lógicas que definen, y reformulan el desarrollo tanto de políticas públicas como iniciativas privadas para su aminoramiento o superación. Dichos aspectos hacen referencia a la constante reformulación sobre qué se entiende por pobreza; en relación con ello, la determinación de quiénes son los pobres, y por consiguiente, asumiendo que se han logrado ciertos niveles de acuerdo en relación con el tema, por qué entonces continúan reproduciéndose condiciones que perpetúan el empobrecimiento. Se destacan los aspectos de gobernabilidad y fortalecimiento del Estado como elemento clave para el desarrollo de cualquier política pública que implique una planificación de largo plazo, articulando demandas multisectoriales desde un enfoque de derechos y considerando la importancia del desarrollo de una ciudadanía activa considerando para ello el caso haitiano.

“Infancias vulnerables y sistemas de protección social: la asignación por hijos en la Argentina” de Ianina Tuñón y Agustín Salvia.

Considerando el caso argentino y en el marco de una sociedad en la que persisten importantes desigualdades sociales en el ejercicio de derechos básicos para la infancia (alimentación, salud, educación), los autores se preguntan: ¿en qué medida este fragmentado sistema de asistencia económica que tiene a la infancia como objeto de protección pública alcanza a los sectores más pobres, y mejora sus oportunidades económicas, sociales y educativas? Más precisamente, ¿en qué medida un programa de transferencia condicionada de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (AUH) —explícitamente dirigido a la infancia excluida— ha logrado un impacto positivo en materia de reducción de la pobreza, la inseguridad alimentaria, la exclusión escolar y el trabajo infantil? Responder a estas preguntas permite un ejercicio de reflexión sobre los desafíos que enfrentan los sistemas de transferencia de ingresos cuando se trata de efectivizar derechos en la infancia.

“Protección integral de la infancia a través del subsistema “Chile Crece Contigo” (ChCC): análisis de una política para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la inequidad” de Cristian Herrera, Alejandra Vives y Helia Molina.

Este trabajo se centra en llevar a cabo un análisis de política del programa ChCC, explorando su proceso de desarrollo y los factores influyentes en su evolución, contenido final y actuales resultados. Entre los principales hallazgos destaca que uno de los actores principales para impulsar políticamente el ChCC fue la presidenta de la República, quien desde su campaña y el inicio del gobierno lo puso como prioridad. El diseño de las políticas tuvo un componente técnico en el Consejo Asesor Presidencial y uno político en el Comité de Ministros por la Infancia, donde los ministros políticos de los sectores involucrados del gobierno deliberaron las características y componentes finales del programa, junto con impulsar su ejecución. En la situación actual, el desafío para la política está en readecuarse, tomar un nuevo impulso para llegar a los equipos y familias, y evaluar de manera sistemática y continua, considerando los resultados de dichas evaluaciones en sus procesos de mejora.

### *Tercera parte. Inequidades y políticas de cuidado*

“De la mujer/madre como responsable de la pobreza infantil. Etnografía crítica de algunos proyectos de salud contra la malnutrición del niño (ejemplos de América Latina)”, de Charles-Édouard de Suremain.

Mientras que tanto las mujeres como las relaciones de género han atraído considerablemente la atención de los *mass-media* y de la literatura científica

ca, la investigación sobre las representaciones acerca de la “esposa/madre” siguen siendo escasos. Particularmente su papel social, y la pertinencia en el contexto de las instituciones y las políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza, y más concretamente, contra la desnutrición infantil. Con base en el análisis de los discursos y las instituciones de los actores implícitos y explícitos relacionados con la salud y la nutrición en América Latina (Bolivia y Perú), se exploran los retos ideológicos y antropológicos que intervienen en la noción de la esposa/madre como “responsable” de la desnutrición, y por consiguiente de la pobreza infantil, desigualdad infantil, políticas del cuidado y equidad de los cuerpos.

“Estudio comparativo de los programas de estancias infantiles en México (2007-2012)” de Juan Antonio Vega Báez.

El presente trabajo trata de responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se ha modificado la pobreza infantil en la última década en México? ¿De qué manera la política social del cuidado infantil ha transitado de un modelo solidario-benefactor a uno mixto social/privado y social/residual, reproduciendo este último la discriminación y la pobreza infantil? ¿Por qué no hay una concepción universalista en la política del cuidado infantil, especialmente hacia la población indígena más depauperada y discriminada? ¿Es posible una agenda social global post 2015 incluyente del tema del cuidado y no sólo de la supervivencia infantil? Para ello, se hace una aplicación ampliada de esta tesis sobre las determinantes sociales de la salud y las políticas de infancia para sustentar el análisis del nivel de discriminación en el acceso a servicios de cuidado infantil en México, especialmente a partir del Programa de Estancias Infantiles, iniciado en 2007. Uno de los supuestos del estudio es que la crisis del cuidado y la explotación del trabajo reproductivo de las mujeres son realidades presentes en América Latina que inciden en la trasmisión generacional de la pobreza infantil

“¿Perpetúan las políticas de primera infancia las desigualdades históricas entre las niñas y niños colombianos?”, de Ma. Cristina Torrado, Ernesto Durán y Tatiana Casanova.

El presente artículo analiza con base en fuentes secundarias, la situación de pobreza y desigualdad de la primera infancia colombiana; se reconocen las mediciones monetarias o multidimensionales que toman como unidad de análisis al hogar, así como las más recientes centradas en los niños y niñas. El análisis permite concluir la enorme desigualdad entre regiones del país y grupos de la población, siendo las poblaciones indígenas y afrodescendientes las que presentan altos índices de pobreza y a la vez, tienen un alto porcentaje de niños y niñas menores de cinco años. Con el objetivo de reconocer otras dinámicas que intervienen en la desigualdad, se muestra

## INTRODUCCIÓN

## XXXIII

la relación existente entre el conflicto armado y los índices de pobreza en la primera infancia

“Reflexiones sobre pobreza infantil, calidad de vida y políticas públicas locales” de Nelson Antequera.

El artículo reflexiona la relación entre pobreza infantil y la política pública local sobre diferentes aspectos como la concepción de desarrollo y pobreza que está detrás de la intervención estatal local a través de sus programas, proyectos y presupuestos. También se refiere a aquellas situaciones concretas de pobreza que trascienden estas concepciones y por tanto, desafían las políticas y prácticas del Estado. A partir de datos cualitativos sobre la situación de pobreza infantil en el municipio de La Paz (Bolivia), se evidencia que en la cotidianidad la pobreza infantil se sufre no sólo como carencia o privación de acceso a recursos y servicios, sino que la pobreza en la niñez se manifiesta como abandono y violencia. Se evidencia así que el concepto de desarrollo y de pobreza que ha impulsado la política estatal en materia de superación de la pobreza infantil resulta insuficiente para atender estos desafíos. A partir del concepto de “comunidad con calidad de vida” como una propuesta alternativa a la comprensión de desarrollo y pobreza, se proponen algunos lineamientos de política pública local que permitirían enfrentar la problemática de la pobreza infantil a partir del protagonismo de la comunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Alejandro, 2009, “Protección de la primera infancia: abuso, violencia, abandono, niños de la calle, explotación laboral”, en PALACIOS, Jesús y CASTAÑEDA, Elsa (coords.), *La primera infancia (0-6 años) y su futuro, volumen Infancia de OEI. Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, España, Fundación Santallina.
- ANDRENACCI, L. y REPETTO, F., s.f., *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*.
- BANERJEE, Abhijit y DUFLÓ, Esther, 2012, *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha global contra la desigualdad global*, Bogotá, Taurus (1a. ed. en inglés, 2011).
- BOUTANG, Yann Moulier y VIDAL, Jerome, 2007, “De la colonialidad del poder al Imperio y Viceversa”, *Nómadas*, Bogotá, núm. 26, abril.
- BRAIROVSKY, D., s. f., *Sujeto político y sujeto de derecho. Algunos apuntes acerca de la literatura académica sobre niñez y ciudadanía. Coordenadas en investigación educativa*, en [wze.educared.org.ar](http://wze.educared.org.ar).

- BUSTELO, Eduardo, 1999, “Pobreza moral: reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible”, en BHATTACHARJEA (comp.), *Infancia y política social*, México, UNICEF.
- \_\_\_\_\_, 2007, *El recreo de la infancia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CALVO DE SAAVEDRA, Angela, 2012, *Guía para el Seminario de Campo: Martha Nussbaum. La textura emocional de la democracia*, Doctorado en Ciencias Sociales Niñez y Juventud, Convenio Universidad de Manizales y CINDE.
- CECCHINI, S y MARTÍNEZ, R., 2011, *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, 2013, *Panorama Social de América Latina. Documento informativo*, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013DocInf.pdf>, (consultado el 11 de enero de 2014).
- COHEN TIRADO, S., 2011, *Segregación residencial, marginalidad y estigmatización territorial en la construcción de identidad social urbana infantil*, Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- COLLIER, Paul, 2007, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done*, Oxford University Press.
- Comisión Gubelkian, 1995, *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gubelkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. Coordinado por Inmanuel Wallerstein, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Siglo XXI editores-Universidad Autónoma de México.
- CORTINA, A., 1998, “Ciudadanía social”, *El País*, Madrid.
- Doctorado en Ciencias Sociales, *Niñez y Juventud, 2012, La Justicia. Seminario de Campo*, Convenio Universidad de Manizales y CINDE.
- EASTERLY, William, 2006, *The White Man’s Burden. Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, USA, Penguin Books.
- FASCIOLI, Ana, 2011, “Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento”, *Areté. Revista de Filosofía*, vol. XXIII, núm. 1, <http://www.scielo.org.pe/pdf/arete/v23n1/a03v23n1.pdf>(consultada el 17 de enero de 2014).
- FITUSSI, J. y ROSANVALLON, P., 1997, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- FLEURY, S., 2004, “Ciudadanías, exclusión y democracia”, *Nueva Sociedad*, núm. 193.
- FRASER, N., 1997, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Bogota, Siglo del Hombre.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Escalas de justicia*, Barcelona, Herder.
- GALOFRÉ, Fernando (comp.), 1981, *Pobreza crítica en la niñez, América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL-UNICEF.

- HERRERA, C. *et al.*, 2014, “Protección integral de la infancia a través del programa “Chile Crece Contigo”: análisis de una política para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la inequidad”, Ponencia: Seminario Internacional “Pobreza Infantil, Políticas Públicas y Democracia”, México.
- HONNETH, Axel, 2009, *Critica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Argentina, Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma Metropolitana.
- HONNETH, Axel y MARGALIT, Avishai, 2001, *Recognition. Source: Proceedings of the Aristotelian Society*, Supplementary Volumes, vol. 75, <http://www.jstor.org/stable/4107035>.
- JACKSON, 2011, *Prosperidad sin crecimiento*, Barcelona, Icaria-Intermón Oxfam.
- KLIKSBERG, Bernardo (comp.), 1993, *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, CLAD-PNUD-Fondo de Cultura Económica.
- LAHIRE, B., 2008, “Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social”, en TENTI, E. (comp.), *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, Buenos Aires, SigloXXI-UNESCO.
- LLOBET, Valeria, 2012, “Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia”, *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, julio-diciembre.
- \_\_\_\_\_, 2013, “Estado, categorización social y exclusión de niños/as y jóvenes. Aportes a los debates sobre la exclusión social a los estudios de infancia y juventud”, en LLOBET, V. (coord.), *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*, Buenos Aires, Biblos.
- \_\_\_\_\_, *et al.*, 2014, “Infancia, pobreza y desigualdades en Argentina: tensiones y transformaciones en los últimos dos decenios”, Ponencia: Seminario Internacional “Pobreza infantil, políticas públicas y democracia”, México, 2014.
- MINUJIN, Alberto y NANDY, Sheilen (eds.), 2012, *Global Child Poverty and well-being Measurement, Concepts, Policy and Action*, The Policy Press, University of Bristol.
- PILOTTI, Francisco (coord.), 1994, *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile. Desarrollo y perspectivas del Servicio Nacional de Menores y su relación con las políticas sociales, la sociedad civil y el marco jurídico*.
- RABBANI, Martha J., 2009, *Ciudadanía, justicia social y lucha por el reconocimiento*, [www.derecho.unal.co/unijus/pj26/3Ciudadania.pdf](http://www.derecho.unal.co/unijus/pj26/3Ciudadania.pdf) (consultado el 12 de enero de 2014).

- SACHS, Jeffrey, 2007, *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Bogotá, Debolsillo (1a. ed. en inglés, 2005).
- SANHUEZA y ATRIA, 2013, *Focalización: un atentado contra la igualdad*, <http://voces.latercera.com/2013/08/27/claudia-sanhueza/>.
- SARAVÍ, G., 2006, “Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina”, *Revista Perfiles Lationamericanos*, núm. 28.
- SEN, A., 1999, “Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia”, ponencia presentada en la Asamblea Mundial del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, París.
- \_\_\_\_\_, 2002, “¿Qué impacto puede tener la ética?”, en KLIKSBERG, Bernardo (comp.), *Ética y desarrollo, la relación marginada*, Buenos Aires, El Ateneo-Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_, 2010, *La idea de justicia*, Colombia, Taurus (1a. ed. en inglés, 2009).
- SITEAL, 2013, *01 Resumen estadístico comentado. Desarrollo en América Latina. 2000-2010*, [http://siteal.org/sites/default/files/rec\\_siteal\\_1\\_2013\\_08-06.pdf](http://siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_1_2013_08-06.pdf) (consultada el 15 de enero de 2014).
- TILLY, Ch., 2005, “Historical Perspectives on Inequality”, MARGOLIS (ed.), *The Blackwell Companion to Social Inequalities*, Oxford, Blackwell.
- TORRADO, M. C. et al., 2014, “¿Perpetúan las políticas de primera infancia las desigualdades históricas en las oportunidades de los niños colombianos?”, Ponencia: Seminario Internacional “Pobreza infantil, políticas públicas y democracia”, México.
- UNESCO, 2011, *Informe sobre las ciencias sociales en el mundo. Las brechas de conocimiento*, México, UNESCO-Foro Consultivo (1a. ed. en inglés, 2010).
- WINTERSBERGER, 2006, “Infancia y ciudadanía: el orden generacional del Estado de bienestar”, *Política y Sociedad*, vol. 43, núm. 1.

## Primera parte

### LOS CONTEXTOS DE LA POBREZA INFANTIL

## EMPEZANDO POR EL PRINCIPIO... UN INDICADOR DE EXCLUSIÓN SOCIAL CENTRADO EN EL BINOMIO MADRE-INFANTE PARA COLOMBIA\*

Ana María OSORIO MEJÍA\*\*  
Luis Fernando AGUADO QUINTERO\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Por qué un indicador de exclusión social centrado en el binomio madre-infante?* III. *Estructura del indicador.* IV. *Los datos y la metodología para la construcción del indicador.* V. *Resultados.* VI. *Selección de componentes y variables representadas por cada componente.* VII. *Ordenamiento de los departamentos según el indicador.* VIII. *Limitaciones.* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha presentado un interés creciente por medir la calidad de vida de los niños (Ben-Arieh, 2008; Brooks y Hanafin, 2005; CEPAL y UNICEF TACRO, 2010; Minujín, 2013; UNICEF, 2014) y por encontrar sus principales determinantes (Kilburn y Karoly, 2008; Walker *et al.*, 2011). El desarrollo normativo en los países ha sido amplio a partir de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. Desde la academia en 2007 se crea la *International Society for Child Indicators (ISCI)* y una revista es-

\* Este documento forma parte de un proyecto de investigación denominado “Niñez y exclusión social en Colombia”, financiado por la Oficina de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico de la Pontificia Universidad Javeriana, Seccional Cali, Colombia. Agradecemos la colaboración con el procesamiento de los datos de Beatriz Elena Jaramillo, estudiante Programa de Estadística de la Universidad del Valle, Colombia.

\*\* Profesora asistente, Departamento de Economía, Grupo de Investigación en Desarrollo Regional, GIDR, Pontificia Universidad Javeriana, Seccional Cali, Colombia. Correo electrónico: [anao@javerianacali.edu.co](mailto:anao@javerianacali.edu.co).

\*\*\* Profesor asociado, Departamento de Economía, Grupo de Investigación en Desarrollo Regional, GIDR, Pontificia Universidad Javeriana, Seccional Cali, Colombia. Correo electrónico: [lfaguado@javerianacali.edu.co](mailto:lfaguado@javerianacali.edu.co).

pecializada, *Child Indicators Research*. Sin embargo, a pesar de los importantes resultados alcanzados, todavía persisten desigualdades evitables: “Las oportunidades que tienen los niños son distintas dependiendo de la riqueza de sus países; de su género; de su pertenencia a familias pudientes o desfavorecidas; de las zonas donde viven (urbanas o rurales); y de la riqueza o pobreza de sus barrios y lugares de residencia” (UNICEF, 2014: 4).

En este documento se construye un indicador compuesto centrado en el binomio madre–infante que refleja el uso y acceso a bienes y servicios sociales clave durante la primera infancia, en el contexto de un país en desarrollo: Colombia. Los bienes y servicios incluidos en el indicador reflejan los siguientes aspectos: capacidad de lectura de la madre, autonomía en la toma de decisiones de la madre, cuidado prenatal, visibilidad jurídica ante el Estado, cuidado del niño, estimulación temprana, acceso a libros, lactancia materna, esquema de vacunación. La literatura empírica sobre los determinantes del acceso a los anteriores bienes y servicios sociales muestra inequidades marcadas por atributos como altos/bajos ingresos/educación, grupo racial, ámbito territorial. Lo que indica que la inequidad se puede evitar a través de una adecuada política pública social a favor de la niñez, en un primer momento centrada en la madre durante la gestación y, que luego continúe, con el niño una vez que éste nace.

El indicador construido constituye un avance en la investigación empírica sobre la calidad de vida de la niñez susceptible de replicar en otros países. Su utilidad es que muestra una imagen cuantitativa que refleja desde una perspectiva amplia, al considerar el binomio madre-infante e incluir variables poco usadas en la literatura empírica para los países en desarrollo, elementos mínimos alterables por la política pública en el corto plazo que aseguren la calidad de vida, justamente cuándo y dónde inicia la cadena de exclusión social: durante la gestación, el nacimiento y los primeros cinco años de vida.

Los indicadores compuestos constituyen una herramienta útil para simplificar fenómenos multidimensionales y complejos como lo es la calidad de vida en la niñez. Además, facilitan la medición, evaluación, monitoreo y comparación de tendencias en distintos indicadores y los alcances de las políticas públicas, a través del tiempo y en distintos ámbitos geográficos. Asimismo, facilitan las comparaciones entre grupos poblacionales —*e. g.*, género, raza, edad— (Moore *et al.*, 2008; OECD, 2008; Saltelli, 2007). Un resumen sobre el debate de los últimos 20 años en torno a indicadores de bienestar infantil, los dominios incluidos y su conceptualización se encuentra en O’Hare y Gutiérrez (2012).

Los datos usados provienen de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (en adelante, ENDS) 2010.<sup>1</sup> Para determinar el peso de los indicadores parciales y por la naturaleza discreta de las variables, se aplica el Análisis de Componentes Principales (en adelante, ACP) usando correlaciones policóricas. Los principales resultados muestran que el mejor desempeño en el índice agregado lo tiene la capital de la república: Bogotá. Y el más bajo desempeño lo muestran departamentos situados en la periferia de la geografía nacional: Vaupés, Chocó, La Guajira, Guainía y Vichada. Estos resultados ratifican la urgente necesidad de incorporar elementos de equidad vertical desde una perspectiva territorial en la política pública a favor de la niñez en Colombia.

El documento se organiza en seis secciones. La primera sección la constituye esta introducción. En la segunda y tercera secciones se presenta la naturaleza conceptual y características del indicador, respectivamente. En la cuarta se presentan en extenso los datos y la metodología empleada en la construcción del indicador. En la quinta y sexta secciones, se presentan los resultados y las conclusiones respectivamente. Se finaliza con la bibliografía usada.

## II. ¿POR QUÉ UN INDICADOR DE EXCLUSIÓN SOCIAL CENTRADO EN EL BINOMIO MADRE-INFANTE?

La exclusión social en la niñez se puede entender como un complejo proceso, enmarcado en uno más amplio, que podemos denominar pobreza infantil. En efecto, de acuerdo con Minujin (2013: 12) el análisis de la pobreza infantil comprende tres dominios:

- a) *La privación*: “La falta de condiciones y servicios materiales esenciales para el desarrollo”.
- b) *La exclusión*: “El resultado de procesos de desajuste, a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas”.
- c) *La vulnerabilidad*: “La ineficiencia de la sociedad de poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los niños”.

La exclusión del uso y acceso a bienes y servicios sociales clave durante la primera infancia niega el derecho al bien-estar de los niños y, por tanto,

<sup>1</sup> La ENDS 2010 fue financiada por la Asociación ProBienestar de la Familia Colombiana (Profamilia), el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el gobierno de los Estados Unidos a través de USAID. Los microdatos están disponibles en [http://www.dhsprogram.com/data/dataset/Colombia\\_Standard-DHS\\_2010.cfm?flag=0](http://www.dhsprogram.com/data/dataset/Colombia_Standard-DHS_2010.cfm?flag=0).

atenta contra su calidad de vida en una doble escala temporal: en el presente, como sujetos de derechos tal como lo define la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el futuro a través de la acumulación de capital humano y habilidades para integrarse a la vida social, económica, cultural y política cuando adultos. El bien-estar de la niñez incorpora un amplio espectro de dimensiones de la calidad de vida y de valores locales y universales (Ben-Arieh y Frønes, 2007: 249-250): condiciones económicas, relaciones entre pares, derechos políticos y oportunidades de desarrollo.

Puesto que la exclusión social es multidimensional, un indicador que pretenda reflejarla debe incluir múltiples y diferenciadas dimensiones. El indicador construido en este documento se centra en la exclusión social en la primera infancia debido a dos razones. Primero, normativamente constituye la población objetivo prioritaria de cualquier política pública. Segundo, la primera infancia constituye el lugar y tiempo correctos para maximizar el rendimiento de programas dirigidos a mejorar la acumulación de capital humano (Kilburn y Karoly, 2008; Walker *et al.*, 2011).

La atención integral al binomio madre-infante es una de las claves para romper la transferencia intergeneracional de la pobreza (Valenzuela y Bengüigui, 1999: 40-46). En efecto, el bienestar actual y futuro de las personas depende en buena parte de los servicios de atención que se presten a la madre gestante y al recién nacido (UNICEF, 2007; World Vision, 2011). Garantizar antes de nacer un buen comienzo en la vida a los niños implica incidir sobre diversos factores que afectan las condiciones de vida de los mismos (Logan, Moore, Manlove, Mincieli y Cottingham, 2007). En principio, resulta clave el acceso a servicios sociales básicos de atención a la madre gestante, que inician con los controles prenatales, siguen con la atención al parto y, una vez nacido el niño, su inscripción en el registro civil de nacimiento. Posterior al parto, durante los primeros cinco años de vida el acceso, disponibilidad y uso de servicios y recursos por parte de la madre y el infante (capacidad de lectura; autonomía de la madre; cuidado del niño; estimulación temprana; acceso a libros; lactancia; esquema de vacunación) definen un tránsito sin “traumatismos” durante la niñez hacia la adultez que reducen la probabilidad de caer en la pobreza y por tanto integrarse adecuadamente en la vida social y económica (Aguado y García, 2008; Aguado *et al.*, 2008).

### III. ESTRUCTURA DEL INDICADOR

El indicador construido presenta las siguientes particularidades:

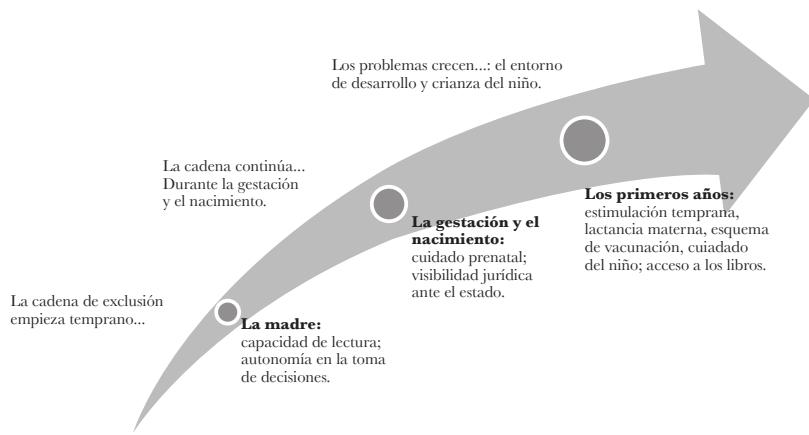
- Captura el cumplimiento de derechos básicos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño [enfoque de derechos, el

bien-estar como derecho en el hoy —presente— (Ben-Arieh, 2007: 3-4)].

- b) Captura la acumulación de insumos clave en el proceso de acumulación de capital humano que reducen la probabilidad de caer en la pobreza durante la adultez, en especial la integración al mercado de trabajo [enfoque del bienestar, habilidades para el futuro (OECD, 2009: 24-26)].
- c) Incorpora aspectos relacionados con la educación y autonomía en la toma de decisiones por parte de la madre que afectan la calidad de vida del infante [mayor autonomía de la madre mejora la salud de la madre y sus hijos (Bloom, Wypij y Das Gupta, 2001), así como un mayor nivel educativo de la madre promueve el desarrollo temprano del niño (véase Walker *et al.*, 2011: 8)].
- d) Los indicadores parciales usados se pueden entender como intermediarios en el marco de la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud (Solar y Irwin, 2010) y por tanto susceptibles de afectar a través de la política pública social a favor de la niñez en el corto plazo.
- e) Adicionalmente, la información usada proviene de una base de datos altamente confiable, de alcance internacional y por tanto el indicador es susceptible de ser replicado en otros países en desarrollo para efectos de comparación, medición de las condiciones de vida de los niños y para proponer alternativas de política social a favor de la infancia.

El indicador sugiere una perspectiva temporal que incorpora el curso de vida y desarrollo de la niñez, poniendo énfasis en el acceso y uso a bienes y servicios sociales clave y la disponibilidad de recursos en el momento adecuado y en la prevención como elementos de política pública a favor de la niñez (véase figura 1).

Figura 1. *Acceso, uso y recursos sociales clave durante la primera infancia*



Fuente: elaboración propia.

El indicador está compuesto por once indicadores parciales (véase tabla 1). La elección de éstos se basó en los siguientes criterios (Ben-Arieh y Gross-Manos, 2011):

- Indicadores que sean *inputs* más que *outcomes*.
- El niño y su madre como unidad de observación.
- Indicadores de corto plazo con efectos de largo plazo.
- Susceptibles de modificación a través de la política pública.
- Uso de una base de datos altamente confiable y con posibilidad de replicar en otros países.

Tabla 1. *Variables incluidas en el indicador*

Variable	Descripción	Motivación de la inclusión en el indicador
Capacidad de Lectura de la Madre	¿La madre tiene más de tres años de educación aprobados?: sí, no	La educación y autonomía de la madre como un factor protectivo o positivo que aumenta las posibilidades de un mejor desarrollo temprano del niño. Más allá de la “simple” protección contra riesgos (Ben-Arieh y Frones, 2011; Walker <i>et al.</i> , 2011: 7).
Autonomía de la Madre	¿Quién decide sobre el cuidado de salud de la madre?: madre, esposo, madre y otra persona, otros.	

Variable	Descripción	Motivación de la inclusión en el indicador
Cuidados Prenatales	Número de controles prenatales recibidos por la madre durante su último embarazo: 0, 1–3, +4	Prevención de lesiones y muertes maternas, detección temprana de problemas y transmisiones de enfermedades antes del nacimiento (Abou-Zahr y Wardlaw, 2003; Vision, 2011).
Visibilidad Jurídica ante el Estado	¿El nacimiento del niño fue registrado?: sí, no	La inscripción en el registro oficial de nacimiento hace visible al niño frente al Estado con respecto al “reconocimiento de los derechos y obligaciones de los colombianos frente a la sociedad y la familia” (UNICEF y Registraduría Nacional del Estado Civil, 2003).
Cuidado del Niño	¿En la semana pasada la madre dejó al niño al cuidado de otro niño(a) menor de 10 años?: sí, no ¿El niño está registrado en el programa de crecimiento y desarrollo?: sí, no ¿Con quién vive el niño?: madre, madre y padre	
Estimulación temprana	Número de actividades de estimulación temprana (leer cuentos o mirar libros con imágenes, escuchar historias, cantar canciones, salir a pasear o jugar) en las que participó el niño durante la semana pasada: 0, 1, 2–3, 4–5.	Menores oportunidades de aprendizaje y una inapropiada interacción entre cuidador y niño contribuyen a pérdidas de desarrollo potencial en los niños reflejado en los resultados cognitivos (Walker <i>et al.</i> , 2011: 6).
Acceso a libros	El niño tuvo acceso a libros durante la semana pasada de: hogar, biblioteca/ludoteca/centro comunitario, ambos lugares, no tuvo acceso.	
Lactancia	Duración de la lactancia (meses): 0, 1–6, 7–24, + 24	La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la lactancia exclusiva durante los primeros seis meses de vida puesto que permite lograr “un crecimiento, un desarrollo y una salud óptimos” (WHO, 2001).

Variable	Descripción	Motivación de la inclusión en el indicador
Vacunación	¿El niño recibió la tercera dosis de la vacuna DPT?: sí, no	La vacunación evitar contraer enfermedades y discapacidades prevenibles en los niños y es una de las intervenciones de salud pública más eficaz en relación al costo (UNICEF, 2009).

El Programa de Crecimiento y Desarrollo se define “como el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones dirigidas a esta población, mediante las cuales se garantizan su atención periódica y sistemática, con el propósito de detectar oportunamente la enfermedad, facilitar su diagnóstico y tratamiento, reducir la duración de la enfermedad, evitar secuelas, disminuir la incapacidad y prevenir la muerte” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2000, p. 6).

Fuente: elaboración propia.

#### IV. LOS DATOS Y LA METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR

La información para la construcción del indicador proviene de la ENDS 2010, la cual proporciona amplia información sobre la salud sexual y reproductiva de las madres, así como información sobre las características socioeconómicas de la población, lo que permite el seguimiento y la evaluación de líneas base relevantes para el diseño y la revisión de políticas orientadas al binomio madre-infante. Esta encuesta ha sido aplicada en Colombia por Profamilia cada cinco años desde 1990. La encuesta tiene cobertura nacional y es representativa a nivel urbano y rural, por departamentos, regiones (Atlántica, Oriental, Bogotá, Central, Pacífica y Amazonía y Orinoquía) y subregiones. La ENDS 2010 emplea una muestra estratificada, por conglomerados y polietápica de 51,447 hogares situados en las zonas urbanas y rurales de 258 municipios e incluye 53,521 mujeres en edad reproductiva (13-49 años) y 17,756 niños menores de 5 años (0-60 meses).

Respecto a la selección muestral, cabe anotar que la información sobre cuidados prenatales, el parto y el puerperio fue recolectada únicamente para el último nacido vivo, lo que implicó una reducción en el tamaño de la muestra ( $n=14,325$ ). Los valores *missing* de la variable sobre si el niño es dejado al cuidado de un menor de 10 años fueron eliminados. Asimismo, los valores “Don’t know” de las variables cuidado prenatal, meses de lactancia y si el niño ha recibido la tercera dosis de la vacuna DPT fueron eliminados de la muestra. Finalmente, la muestra utilizada incluyó 12,067 niños vivos entre 6 y 60 meses que viven en el hogar y para quienes se obtuvo información completa.

Para la construcción del índice y la generación de los pesos que se le asignan a las variables identificadas a partir de la encuesta, se utiliza el Aná-

lisis de Componentes Principales (ACP) usando correlaciones policóricas. Si bien el ACP es un método apropiado cuando se tienen variables continuas, cuando las variables son categóricas (como son las incluidas en el indicador, *e. g.* quién toma las decisiones sobre el cuidado de salud de la madre) se ha demostrado que el ACP subestima la varianza estimada. En este sentido, Kolenikov y Angeles (2009) describen una técnica para incorporar variables categóricas en el ACP usando correlaciones policóricas (*e. g.* la correlación entre dos variables categóricas). El ACP policórico parte del supuesto de que las variables categóricas son obtenidas a partir de variables continuas latentes que siguen una distribución normal bivariada, y a través del método de máxima verosimilitud calcula la correlación entre las variables latentes (Olsson, 1979). Una vez que la matriz de correlaciones policóricas es obtenida, el ACP es estimado de la manera habitual. El ACP policórico no sólo hace una estimación más precisa de los coeficientes que el ACP normal, sino que asegura que los coeficientes de las variables ordinales siguen el orden de sus categorías (Moser y Felton, 2009). Para la estimación de las correlaciones policóricas y el ACP se utilizaron los comandos *polychoric* y *polychoricpca* de la versión 12 de STATA.

Siguiendo la metodología propuesta por Osorio *et al.* (2013; 2014), una vez que se realiza el ACP policórico se seleccionan los componentes principales de acuerdo al criterio de Kaiser (1960) y se seleccionan los componentes con valores propios mayores que 1. Para facilitar la interpretación de los componentes se usa el criterio VARIMAX para rotar la matriz de correlaciones (Kaiser, 1958). El índice es calculado como un promedio ponderado de los componentes seleccionados. Los pesos de cada componente son calculados como la división de su valor propio entre la suma de los valores propios de todos los componentes seleccionados. Finalmente, el índice es reescalado para que tome valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la peor situación, es decir total exclusión social y 1 a la mejor situación, es decir si el niño desde su nacimiento hasta los primeros años de vida cuenta con las condiciones necesarias para un desarrollo adecuado en cuanto a las variables consideradas.

## V. RESULTADOS

La tabla 2 muestra los descriptivos de las variables incluidas en el indicador. Todos los cálculos son hechos usando el comando *svy* de STATA versión 12, que permite tener en cuenta el diseño de la encuesta ponderando los resultados de acuerdo con los pesos muestrales.

Tabla 2. Descriptivos de las variables incluidas en el indicador\*

Departamento	Capacidad lectura madre	Autonomía madre	Cuidado prenatal	Visibilidad jurídica ante el Estado	Cuidado del niño			Estimulación temprana	Acceso a libros	Lactancia	Vacunación
	+3 años educación	Madre decide sola sobre su propio cuidado de salud	+4 visitas	El niño tiene registro civil de nacimiento	El niño nunca es dejado al cuidado de un niño <10 años	El niño está inscrito al programa de crecimiento y desarrollo	El niño vive con la madre y el padre	El niño participa 4-5 actividades de estimulación temprana	El niño accede a libros por fuera del hogar	El niño es lactado entre 7 y 24 meses	El niño recibió la tercera dosis de la vacuna DPT
Antioquia	90.3%	83.2%	92.1%	99.4%	95.5%	85.7%	61.9%	48.8%	1.4%	60.5%	85.2%
Atlántico	95.0%	79.0%	94.5%	99.3%	95.9%	78.8%	79.3%	34.5%	0.2%	66.8%	93.3%
Bogotá	96.8%	87.1%	93.9%	99.7%	96.7%	69.0%	66.3%	56.7%	2.5%	61.0%	92.3%
Bolívar	92.0%	74.4%	90.7%	98.3%	96.3%	78.6%	70.7%	34.1%	0.7%	73.5%	84.5%
Boyacá	89.9%	83.2%	88.8%	99.6%	92.0%	80.0%	69.4%	50.4%	2.4%	66.7%	90.3%
Caldas	89.1%	82.6%	91.7%	100.0%	92.4%	89.5%	62.9%	41.0%	0.9%	48.3%	96.3%
Caquetá	85.1%	80.5%	85.2%	97.7%	88.6%	91.0%	67.8%	27.3%	0.6%	67.4%	86.9%
Cauca	82.1%	68.6%	84.0%	99.0%	94.7%	92.2%	66.6%	42.9%	1.1%	78.7%	92.6%
Cesar	86.2%	65.1%	90.2%	97.6%	97.5%	81.5%	76.6%	38.9%	0.0%	66.9%	90.1%
Córdoba	81.2%	72.0%	85.4%	95.4%	95.4%	76.1%	78.0%	36.9%	3.8%	67.1%	83.6%
Cundinamarca	92.0%	81.3%	90.8%	100.0%	94.8%	71.9%	70.3%	46.3%	0.0%	55.4%	90.2%
Chocó	81.1%	78.4%	68.9%	95.2%	86.5%	56.7%	61.0%	22.3%	0.5%	78.8%	78.3%
Huila	88.1%	73.1%	93.4%	100.0%	95.3%	87.4%	72.7%	39.9%	0.3%	67.2%	95.7%
La guajira	74.9%	64.2%	81.9%	95.1%	96.3%	64.2%	73.5%	29.0%	0.4%	76.5%	80.1%
Magdalena	90.9%	70.9%	88.5%	97.0%	96.3%	77.1%	74.3%	30.5%	0.2%	73.2%	84.0%
Meta	91.0%	88.2%	89.3%	99.1%	95.0%	74.0%	69.2%	36.1%	1.9%	59.2%	88.4%
Nariño	80.0%	59.5%	86.0%	98.7%	93.0%	91.1%	58.6%	47.8%	1.0%	84.0%	95.0%

Departamento	Capacidad lectura madre	Autonomía madre	Cuidado prenatal	Visibilidad jurídica ante el Estado	Cuidado del niño			Estimulación temprana	Acceso a libros	Lactancia	Vacunación
	+3 años educación	Madre decide sola sobre su propio cuidado de salud	+4 visitas	El niño tiene registro civil de nacimiento	El niño nunca es dejado al cuidado de un niño <10 años	El niño está inscrito al programa de crecimiento y desarrollo	El niño vive con la madre y el padre	El niño participa 4-5 actividades de estimulación temprana	El niño accede a libros por fuera del hogar	El niño es lactado entre 7 y 24 meses	El niño recibió la tercera dosis de la vacuna DPT
Norte de Santander	83.4%	77.2%	86.6%	99.0%	94.3%	73.8%	73.3%	38.4%	1.7%	64.1%	87.7%
Quindío	92.1%	84.4%	96.4%	100.0%	97.9%	95.6%	60.9%	45.2%	3.0%	51.2%	95.2%
Risaralda	88.0%	76.0%	93.2%	99.6%	98.5%	87.1%	62.0%	45.6%	1.2%	50.7%	95.6%
Santander	91.0%	84.0%	90.6%	99.1%	95.5%	76.3%	71.7%	35.4%	0.2%	66.8%	93.0%
Sucre	85.6%	76.4%	88.2%	97.9%	96.2%	82.8%	69.0%	30.7%	2.5%	67.6%	85.8%
Tolima	90.0%	84.9%	91.8%	99.5%	93.3%	86.6%	62.8%	47.3%	0.3%	52.9%	91.2%
Valle	94.2%	84.5%	94.3%	98.9%	97.2%	83.6%	65.1%	46.5%	0.8%	63.0%	91.5%
Arauca	89.4%	82.8%	88.5%	100.0%	93.7%	84.9%	63.5%	37.0%	1.5%	67.4%	94.9%
Casanare	92.3%	81.5%	85.5%	99.7%	95.4%	67.3%	67.7%	37.2%	1.1%	69.6%	96.0%
Putumayo	85.0%	64.9%	83.3%	99.6%	96.8%	92.8%	67.3%	47.1%	1.6%	74.2%	93.9%
San Andrés y Providencia	99.3%	87.2%	91.3%	99.3%	97.6%	66.4%	62.6%	48.7%	2.0%	61.7%	81.5%
Amazonas	82.5%	66.6%	70.1%	98.8%	85.0%	71.1%	77.5%	42.8%	1.6%	80.2%	93.0%
Guainía	72.6%	61.0%	66.6%	95.8%	93.8%	55.8%	74.5%	33.3%	0.0%	63.1%	84.8%
Guaviare	86.2%	84.8%	91.1%	100.0%	97.4%	83.1%	66.0%	51.5%	0.3%	60.9%	91.4%
Vaupés	85.8%	63.9%	54.3%	98.4%	84.7%	65.0%	70.8%	31.6%	1.3%	67.4%	88.6%
Vichada	78.1%	70.2%	59.3%	94.8%	97.2%	55.2%	75.3%	36.4%	1.4%	65.7%	87.8%
Colombia	<b>90.3%</b>	<b>79.8%</b>	<b>90.6%</b>	<b>99.0%</b>	<b>95.5%</b>	<b>79.0%</b>	<b>68.0%</b>	<b>44.1%</b>	<b>1.4%</b>	<b>64.4%</b>	<b>89.9%</b>

\* Se muestran las proporciones de las categorías que reflejan mejores condiciones de vida y acceso a servicios sociales.

## VI. SELECCIÓN DE COMPONENTES Y VARIABLES REPRESENTADAS POR CADA COMPONENTE

De acuerdo al análisis de componentes principales usando correlaciones policóricas y al criterio de Kaiser se seleccionan cinco componentes principales (CP1, CP2, CP3, CP4 y CP5), los cuales explican el 69.5% de la varianza total (tabla 3).

Tabla 3. *Valores propios de la matriz de correlaciones rotada*

Componente	Valor propio	Proporción de la varianza explicada
CP 1	2.235	0.203
CP 2	1.743	0.362
CP 3	1.415	0.490
CP 4	1.198	0.599
CP 5	1.054	0.695

La tabla 4 muestra las correlaciones entre los componentes principales (CP) y las categorías de las variables incluidas en el análisis. Los resultados indican que las variables que están más correlacionadas con el primer componente (CP1) son si el niño tiene visibilidad jurídica ante el Estado, está inscrito en el programa de crecimiento y desarrollo y si ha recibido la tercera dosis de la vacuna DPT. Es decir, este primer componente destaca la importancia de variables que reflejan la presencia de factores que ponen en riesgo la calidad de vida de los niños.

Las variables relacionadas con la estimulación temprana y el acceso a libros están representadas en el segundo componente (CP2). Estas variables reflejan factores de protección o positivos que inciden en las prácticas y estilos de crianza por parte de los padres y permiten intuir la importancia del acceso a bienes públicos como bibliotecas que permitan disponer de libros para promover la estimulación temprana.

El número de controles prenatales, la educación de la madre, los meses de lactancia y el cuidado del niño se agrupan en el tercer componente (CP3). Estas variables reflejan la importancia de la educación de la madre —como factor de protección— y su relación con la prevención durante la gestación [controles prenatales] y las prácticas de alimentación, cuidado y vacunación del niño como elementos integrales de la calidad de vida del niño durante los primeros años. A diferencia de lo que se podría esperar, una mayor duración de la lactancia está correlacionada negativamente con

el índice, lo que puede estar indicando que esta variable refleja condiciones de pobreza en la medida que madres más pobres no pueden acceder a alimentación complementaria y deben seguir lactando a sus hijos por más tiempo.

La autonomía de la mujer puede ser entendida como la capacidad para tomar decisiones tanto personales como relacionadas con asuntos del hogar, sobre la base del poder que la mujer tiene sobre otros, el acceso a la información, el control sobre recursos materiales y la libertad para actuar de acuerdo a sus deseos (Fotso, Ezeh y Essendi, 2009). La autonomía de la mujer para decidir sobre su propio cuidado de salud es representada en el cuarto componente (CP4).

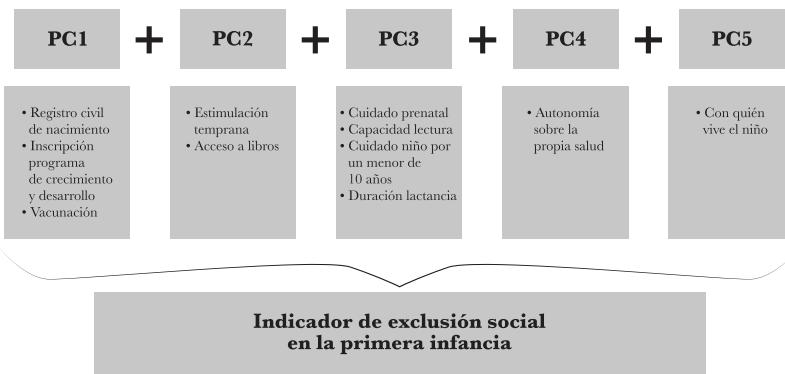
Por último, si el niño vive en un hogar monomarental o si, por el contrario, su núcleo familiar está formado por el padre y la madre queda representado en el quinto componente (CP5). Un resumen de las variables que están más correlacionadas con cada componente es presentado en la figura 2.

Tabla 4. *Matriz de correlaciones policóricas*

Variables	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5
<i>Cuidado prenatal</i>					
0 visitas	-0.6	-0.336	-0.668	-0.256	-0.283
1–3 visitas	-0.357	-0.175	-0.412	-0.132	-0.175
4+ visitas	0.594	0.282	0.662	0.225	0.263
<i>Capacidad lectura madre</i>					
< 3 años educación	-0.292	-0.42	-0.613	-0.281	0.28
>3 años educación	0.292	0.42	0.613	0.281	-0.28
<i>Autonomía madre (decisión sobre su propia salud)</i>					
madre sola	0.207	0.072	-0.228	0.915	0.041
esposo solo	-0.198	-0.153	-0.148	-0.315	0.305
madre y otra persona	-0.069	0.016	0.308	-0.652	0.155
alguien más	-0.171	-0.034	0.471	-0.816	-0.582
<i>Visibilidad jurídica ante el Estado</i>					
no	-0.622	-0.339	-0.278	-0.182	-0.11
sí	0.623	0.338	0.278	0.182	0.11
<i>El cuidado del niño a cargo de un menor de 10 años</i>					
no	0.081	0.098	0.721	-0.054	0.022
sí	-0.081	-0.098	-0.721	0.054	-0.022

Variables	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5
<i>Inscripción programa de crecimiento y desarrollo</i>					
no	-0.84	-0.123	-0.263	0.068	-0.077
sí	0.84	0.123	0.263	-0.068	0.077
<i>Con quién vive el niño</i>					
madre	-0.001	-0.003	0.05	-0.045	-0.998
madre y padre	0.001	0.003	-0.05	0.045	0.998
<i>Estimulación temprana (# de actividades)</i>					
0	-0.193	-0.976	-0.212	-0.066	-0.061
1	-0.145	-0.737	-0.216	-0.05	-0.033
2–3	-0.069	-0.446	-0.018	-0.006	-0.021
4–5	0.199	0.896	0.171	0.04	0.048
<i>Acceso a libros</i>					
no accedió a libros	-0.115	-0.944	-0.035	-0.052	-0.038
accedió a libros del hogar	0.125	0.699	0.065	0.059	0.041
accedió a libros de una biblioteca ludoteca/centro comunitario	0.025	0.555	-0.078	-0.048	0.018
accedió a libros dentro y fuera del hogar	-0.011	0.957	-0.085	0.017	-0.01
<i>Duración lactancia (meses)</i>					
0	-0.3	-0.033	0.715	0.685	-0.087
1–6	-0.299	-0.009	0.606	0.474	-0.065
7–24	0.171	-0.011	-0.274	-0.254	0.043
+25	0.458	0.055	-0.477	-0.343	0.062
<i>Vacunación (DPT3)</i>					
no	-0.696	-0.091	0.218	-0.009	0.035
sí	0.696	0.091	-0.218	0.009	-0.035

Figura 2. *Variables representadas en cada componente*



## VII. ORDENAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS SEGÚN EL INDICADOR

La figura 3 muestra cómo se ordenan los departamentos colombianos de acuerdo al indicador compuesto de exclusión social en la primera infancia. El indicador si bien no es un instrumento de evaluación de política pública a favor de la primera infancia, permite identificar diferencias relativas entre departamentos de acuerdo a ciertas variables clave para el desarrollo adecuado y el acceso a servicios sociales clave durante los primeros años de vida. Los departamentos que están en la parte superior del indicador son Bogotá, San Andrés y Providencia, Antioquía, Quindío y Boyacá. Mientras que los departamentos con mayor exclusión social de sus niños son: Vaupés, Chocó, La Guajira, Guainía y Vichada.

La tabla 5 muestra el puntaje de los departamentos en cada uno de los componentes principales seleccionados y en el indicador global. Los departamentos son ordenados de acuerdo al puntaje en este último. Se observa gran heterogeneidad en el desempeño de algunos departamentos. Por ejemplo, en el caso de los componentes que podemos relacionar con un mayor grado de desarrollo económico relativo como CP2 (estimulación temprana y acceso a libros) y CP4 (autonomía en la toma de decisiones por parte de la mujer) presentan una mejor situación en los departamentos más ricos en la geografía nacional (Bogotá, Antioquia, Valle) y en el caso del CP3 que muestra elementos clave en la prevención y la alimentación se muestra claramente deficiente en los departamentos más pobres (La Guajira, Córdoba, Chocó, Guainía).

Estos resultados evidencian una doble realidad, la *inequidad geográfica y concentración del déficit* en la distribución y acceso a los bienes, servicios y re-

cursos propuestos en el indicador. En efecto, tomando la distribución del indicador por departamentos se observa cómo los situados en la periferia de la geografía nacional, costas pacífica (Choco, Cauca) y atlántica (La Guajira, Sucre, Córdoba, Magdalena) y los situados en el oriente y sur del país (Vaupés, Guainía, Vichada, Amazonas) presentan los índices más bajos.

Desde una perspectiva orientada a la política los resultados muestran que la exclusión en la primera infancia abarca muchas dimensiones que deben tomadas en cuenta por los hacedores de política, y que van desde la educación y autonomía en la toma de decisiones por parte de las madres hasta las actividades de estimulación temprana pasando por la posibilidad que tienen los hogares de acceder a libros. Lo que sin duda significa un reto para la política a favor de la niñez no sólo por los recursos financieros que exige, sino también por la coordinación institucional desde el Estado para integrar programas transversales en diferentes áreas y dependencias estatales acordes a las necesidades presentes en cada unidad geográfica —departamento— del país.

Figura 3. *Indicador de exclusión social en la primera infancia por Departamento*



Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. *Indicador de exclusión social en la primera infancia por CP*

Departamento	CP1	CP2	CP3	CP4	CP5	Promedio ponderado
<b>Bogotá</b>	<b>0.804</b>	<b>0.523</b>	<b>0.368</b>	<b>-0.302</b>	<b>0.641</b>	<b>0.727</b>
San Andrés y providencia	0.773	0.525	0.357	-0.296	0.620	0.719
Antioquia	0.807	0.488	0.356	-0.312	0.624	0.710
Quindío	0.846	0.440	0.344	-0.304	0.617	0.707
Boyacá	0.817	0.488	0.387	-0.320	0.659	0.707
Guaviare	0.825	0.473	0.376	-0.317	0.649	0.706
Caldas	0.828	0.449	0.357	-0.296	0.624	0.705
Risaralda	0.817	0.461	0.341	-0.322	0.616	0.701
Huila	0.846	0.458	0.371	-0.355	0.675	0.699
Valle	0.826	0.443	0.354	-0.312	0.636	0.698
Cundinamarca	0.798	0.469	0.368	-0.315	0.658	0.698
Atlántico	0.822	0.441	0.358	-0.330	0.698	0.696
Tolima	0.823	0.447	0.370	-0.304	0.626	0.696
Arauca	0.832	0.444	0.386	-0.320	0.626	0.688
Meta	0.802	0.437	0.379	-0.298	0.657	0.687
Santander	0.820	0.439	0.386	-0.323	0.667	0.685
Norte de Santander	0.793	0.463	0.389	-0.345	0.677	0.680
Casanare	0.806	0.446	0.394	-0.325	0.638	0.678
Putumayo	0.832	0.447	0.367	-0.384	0.637	0.676
Cesar	0.803	0.430	0.352	-0.368	0.685	0.673
Caquetá	0.817	0.411	0.396	-0.321	0.648	0.667
Sucre	0.800	0.420	0.370	-0.348	0.652	0.664
Córdoba	0.765	0.438	0.381	-0.343	0.694	0.663
Bolívar	0.799	0.421	0.362	-0.362	0.654	0.662
Cauca	0.835	0.433	0.388	-0.393	0.638	0.662
Nariño	0.839	0.453	0.389	-0.418	0.601	0.660
Magdalena	0.792	0.409	0.361	-0.364	0.671	0.656
Amazonas	0.787	0.447	0.438	-0.384	0.672	0.644
Vichada	0.709	0.440	0.434	-0.369	0.649	0.616
Guainía	0.726	0.440	0.437	-0.415	0.661	0.608
La guajira	0.741	0.370	0.391	-0.385	0.670	0.605
Chocó	0.709	0.374	0.434	-0.331	0.590	0.591
<b>Vaupés</b>	<b>0.750</b>	<b>0.406</b>	<b>0.476</b>	<b>-0.404</b>	<b>0.608</b>	<b>0.587</b>

Colombia  
 0.674

## VIII. LIMITACIONES

Usando una metáfora, para mejorar la imagen sobre la calidad de vida en la primera infancia y más concretamente sobre la exclusión social que refleja el indicador, faltaría incluir prácticas alimenticias, prácticas de castigo, violencia sexual, acceso a la educación inicial y la voz de los infantes. La ENDS 2010 incluye información que no está contenida en las anteriores encuestas por lo que habrá que esperar la próxima edición en 2015 para analizar la evolución del índice propuesto. El trabajo continúa para incluir otras variables, explorar el comportamiento del indicador por sexo, etnia, edad, lugar de residencia urbano-rural y relacionarlo con otros indicadores que reflejen la calidad de vida en la primera infancia para obtener sugerencias de políticas públicas más robustas.

## IX. CONCLUSIONES

El indicador construido constituye un avance en la investigación empírica sobre la calidad de vida durante la primera infancia para un país en desarrollo susceptible de replicar en otros países de la región andina y de América Latina en general. Su principal utilidad es que muestra una imagen cuantitativa que refleja desde una perspectiva amplia al considerar el binomio madre-infante, elementos mínimos alterables por la política pública social a favor de la primera infancia en el corto plazo que aseguren su calidad de vida en el largo plazo, justamente cuándo y dónde inicia la cadena de exclusión social: durante la gestación, el nacimiento y los primeros cinco años de vida.

En el indicador se incluyen variables poco usadas en la literatura empírica sobre indicadores de bienestar durante la niñez en los países en desarrollo, como la estimulación temprana y la autonomía en la toma de decisiones por parte de la mujer. Asimismo, el indicador sugiere una perspectiva temporal que incorpora el curso de vida y desarrollo de la niñez, poniendo énfasis en el acceso y uso a bienes y servicios sociales clave y la disponibilidad de recursos en el momento adecuado y en la prevención como elementos de política pública a favor de la niñez.

Los resultados encontrados evidencian la concentración geográfica en la exclusión social en la niñez en el país. En efecto, tomando la distribución del indicador por departamentos se observa cómo los situados en la periferia de la geografía nacional, costas pacífica (Choco, Cauca) y atlántica (La

Guajira, Sucre, Córdoba, Magdalena) y los situados en el oriente y sur del país (Vaupés, Guanía, Vichada, Amazonas) presentan los índices más bajos.

Los resultados reiteran y constatan la complejidad de la política a favor de la niñez en Colombia: muchas y variadas necesidades —niño, madre, recursos materiales, entorno— y muchas instituciones del Estado que intervienen haciendo compleja la coordinación institucional. Las amplias desigualdades territoriales llaman a la necesidad de criterios de asignación del gasto público que incorporen: las necesidades concretas de la niñez, la situación económica del hogar y el entorno territorial.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, Luis Fernando y GARCÍA, Carlos Alberto, 2008, “Monitoreando el bienestar de la niñez en Colombia”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 2.
- *et al.*, 2008, “Un índice de carencias en la niñez. Una aproximación por Departamentos para Colombia”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. 85.
- BEN-ARIEH, Asher, 2007, “Measuring and Monitoring the Well-Being of Young Children Around the World”, *Paper Commissioned for the EFA Global Monitoring*
- , 2008, “The Child Indicators Movement: Past, Present, and Future”, *Child Indicators Research*, vol. 1.
- y FRØNES, Ivar, 2007, “Indicators of Children’s Well being: What should be Measured and Why?”, *Social Indicators Research*, vol. 84.
- y GROSS-MANOS, Daphna, 2011, “Taxonomy for Child Well-Being Indicators: A Framework for the Analysis of the Well-Being of Children”, *Childhood*, vol. 18.
- BLOOM, Shelah S. *et al.*, 2001, “Dimensions of Women’s Autonomy and the Influence on Maternal Health Care Utilization in a North Indian City”, *Demography*, vol. 38, núm. 1.
- BROOKS, Anne-Marie y HANAFIN, Sinéad, 2005, “Measuring Child Well-Being: An Inventory of Key Indicators, Domains and Indicator Selection Criteria to Support the Development of a National Set of Child Well-Being Indicators”.
- CEPAL y UNICEF TACRO, 2010, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. CEPAL y UNICEF, en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-América-Latina-2010.pdf>.

- FOTSO, Jean-Christophe *et al.*, 2009, “Maternal Health in Resource-Poor Urban Settings: How Does Women’s Autonomy Influence the Utilization of Obstetric Care Services?”, *Reproductive Health*, vol 6, núm. 9.
- KAISER, Henry F., 1958, “The Varimax Criterion for Analytic Rotation in Factor Analysis”, *Psychometrika*, vol. 23, núm. 3.
- \_\_\_\_\_, 1960, “The Application of Electronic Computers to Factor Analysis”, *Educational and Psychological Measurement*, vol. 20.
- KILBURN, Rebecca y Karoly, Lynn, 2008, “The Economics of Early Childhood Policy: What the Dismal Science has to Say About Investing in Children”, *RAND Labor and Population*.
- KOLENIKOV, Stanislav y ÁNGELES, Gustavo, 2009, “Socioeconomic Status Measurement with Discrete Proxy Variables: is Principal Component Analysis a Reliable Answer?”, *Review of Income and Wealth*, vol. 55.
- LOGAN, Cassandra *et al.*, 2007, “Conceptualizing a Strong Start: Antecedents of Positive Child Outcomes at Birth Into Early Childhood”, *Child Trends Research Brief*, vol. 10.
- MINUJIN, Alberto, 2013, “Estrategias regionales de medición de pobreza en niñez. Informe Final de Investigación. Equidad para la Infancia América Latina”.
- Ministerio de Salud y Protección Social, 2000, *Norma Técnica de Detección de las Alteraciones del Crecimiento y Desarrollo en menores de 10 años*, Bogotá, Ministerio de Salud y Protección Social.
- MOORE, Kristin A. *et al.*, 2008, “A Microdata Child Well-Being Index: Conceptualization, Creation and Findings”, *Child Indicators Research*, vol. 1, núm. 1.
- MOSER, Caroline y FELTON, Andrew, 2009, “The construction of an Asset Index: Measuring Asset Accumulation in Ecuador”, en ADDISSON, Tonny *et al.* (eds.), *Poverty Dynamics Interdisciplinary Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- O’HARE, William y GUTIÉRREZ, Florencia, 2012, “The Use of Domains in Constructing a Comprehensive Composite Index of Child Well-Being”, *Child Indicators Research*, vol. 5, núm. 4.
- OECD, 2008, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. Methodology*, París, OECD.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Doing Better for Children*, OECD Publishing.
- OLSSON, Ulff, 1979, “Maximum Likelihood Estimation of the Polychoric Correlation Coeficient”, *Psychometrika*, vol. 44, núm. 4.

- OSORIO, Ana María *et al.*, 2013, “Measuring Intermediary Determinants of Early Childhood Health: A Composite Index Comparing Colombian Departments”, *Child Indicators Research*, vol. 6, núm. 2.
- \_\_\_\_\_, 2014, “Community Socioeconomic Context and Its Influence on Intermediary Determinants of Child Health: Evidence From Colombia”, *Journal of Biosocial Science*.
- SALTELLI, Andrea, 2007, “Composite Indicators between Analysis and Advocacy”, *Social Indicators Research*, vol. 81, núm. 1.
- SOLAR, Orielle y IRWIN, Alec, 2010, “A conceptual framework for action on the social determinants of health. Discussion Paper 2 (Policy and Practice)”, Geneva, [http://www.who.int/sdhconference/resources/ConceptualframeworkforactiononSDH\\_eng.pdf](http://www.who.int/sdhconference/resources/ConceptualframeworkforactiononSDH_eng.pdf).
- UNICEF, 2007, *Estado Mundial de la Infancia 2007: la mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género*, Nueva York, retrieved from <http://www.unicef.com.co/publicacion/estado-mundial-de-la-infancia-2007-la-mujer-y-la-infancia-el-doble-dividendo-de-la-igualdad-de-genero/>.
- \_\_\_\_\_, 2014, *El estado mundial de la infancia 2014: Todos los niños y niñas cuentan. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez*, Nueva York.
- VALENZUELA, Carmen y BENGUIGUI, Yehuda, 1999, “Atención integral en salud materno infantil y sus componentes”, en Benguigui, Yehuda *et al.* (eds.), *Acciones de salud materno infantil a nivel local: según las metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*, OPS.
- World Vision, 2011, “The Best Start: Saving Children’s Lives in their first thousand days”, India, World Vision.

## POBREZA INFANTIL Y DESIGUALDADES A NIVEL GEOGRÁFICO: UN ANÁLISIS ESPACIAL. MÉXICO 2010

Héctor E. NÁJERA CATALÁN\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Teorías de pobreza infantil y espacio.* III. *Consideraciones conceptuales sobre pobreza y severidad de privación material.* IV. *Descripción de variables y métodos.* V. *Ánálisis descriptivo de variables.* VI. *Resultados.* VII. *Discusión y conclusiones.* VIII. *Bibliografía.* IX. *Anexos.*

### I. INTRODUCCIÓN

En décadas recientes se ha avanzado enormemente en materia de medición de la pobreza en el mundo. Estos ejercicios se han extendido y adecuado para la estimación de la pobreza infantil a nivel mundial, regional y nacional (Gordon *et al.*, 2003; Roelen y Gassman, 2008; Cornia y Danzinger, 1997; Minujin *et al.*, 2006). Aunque la pregunta central continúa siendo cómo determinar científicamente la incidencia de la pobreza infantil, la agenda de investigación ha comenzado a incorporar cuestionamientos sobre las dinámicas de la pobreza infantil, la diferencia entre medir su incidencia y medir su severidad, la relación entre pobreza y el ciclo de vida y, en general, sobre las causas y efectos de la pobreza en el plano personal y social (Minujin y Nandy, 2012; Vandecasteele, 2011; Kamerman *et al.*, 2010).

En relación con los factores asociados con pobreza, los estudios empíricos existentes tienden a utilizar, aunque desde diferentes enfoques teóricos, exclusivamente factores socioeconómicos o demográficos a nivel individual o de hogar. En el caso de la infancia existe conocimiento de que vivir en un hogar de composición indígena, ser parte de un hogar con muchos dependientes, vivir en una familia encabezada por mujer y vivir bajo un arreglo familiar monoparental son predictores claros de pobreza infantil (Ridge,

\* Candidato a doctor en política social. Centro Peter Townsend de Estudios Internacionales de Pobreza. Universidad de Bristol, Reino Unido. [pthen@bristol.ac.uk](mailto:pthen@bristol.ac.uk).

2002; Bradshaw, 2006; UNICEF-CEPAL, 2010; Kamerman *et al.*, 2010). Aunque se sabe que la ruralidad es un predictor fiable, es poco lo que se conoce sobre la relación de la pobreza y el espacio.

Los mapas de pobreza han mostrado que prácticamente en cualquier país la pobreza general e infantil siguen un patrón geográfico (Dorling *et al.*, 2007; Berthoud, 2004; UNICEF-CEPAL, 2010; Coneval, 2011a). Las teorías y análisis empíricos sobre la distribución de la pobreza plantean preguntas como: ¿por qué en ciertas áreas la incidencia es más alta que en otras? ¿Se debe exclusivamente a que ahí habitan personas con ciertas características o, en realidad, hay algo en esas áreas que contribuye a la explicación? ¿Los factores espaciales son exclusivamente endógenos o hay también factores exógenos de política pública asociados con la pobreza? Se ha avanzado poco y lento en la respuesta de estas preguntas debido a la falta de datos y a las dificultades metodológicas que conlleva un análisis de este tipo (Ravallion, 1996). Sin embargo, bajo la tradición económica, los estudios basados en el enfoque de trampas geográficas de pobreza han mostrado que el consumo del hogar se relaciona tanto con factores individuales como con características del contexto (Jalan y Ravallion, 2002; Arpino y Aassve, 2013). En otros casos, se ha explorado el efecto de contextos pobres sobre las perspectivas de vida, la salud física y mental de la infancia (O'Brien *et al.*, 2003; Brooks-Gunn, 1997).

El presente documento tiene el objetivo de explorar la relación entre pobreza infantil y el espacio en México. Plantea las siguientes preguntas: ¿cuál es la distribución geográfica de la pobreza infantil a nivel municipal? ¿Existe una asociación geográfica no estacional entre la pobreza infantil y ciertos factores contextuales? ¿En qué áreas la relación es más fuerte?

El documento se organiza de la siguiente manera. Primero, se describen y discuten brevemente las teorías de la pobreza con énfasis en la infancia y el espacio. Posteriormente, se establecen algunas consideraciones conceptuales sobre pobreza y privación material. Después de describir los datos y métodos utilizados en el estudio, se presentan los resultados. Finalmente, se discuten los alcances y limitaciones del estudio.

## II. TEORÍAS DE POBREZA INFANTIL Y ESPACIO

Los objetivos de medir y explicar las causas de la pobreza han estado presentes desde el estudio pionero de Rowntree (1901), en el cual se brinda una de las primeras teorías sobre la relación entre el ciclo de vida y pobreza. Para Rowntree, la pobreza infantil era prácticamente inevitable, solamente

el ser hijo(a) de un trabajador altamente calificado podría impedir experimentar pobreza durante la infancia.

La relación entre la posición de la jefatura del hogar en la sociedad y el carácter dependiente de la infancia continúa siendo prevalente en las explicaciones de la pobreza infantil. Sin embargo, puede anclarse en diferentes cuerpos teóricos, llevando a explicaciones y políticas distintas e incluso opuestas. Estas tradiciones o escuelas suelen clasificarse en dos grupos: individuales y estructurales (Alcock, 2006; Spicker, 2007; Townsend, 1979; Ridge y Wright, 2008). Las explicaciones centradas en el individuo ven a la pobreza como producto de déficits culturales o de habilidades de las personas (capital humano). La pobreza infantil entonces es producto de algún tipo de falla en el plano individual de los adultos del hogar y estas fallas son transmitidas de una generación a la siguiente. Virtualmente se ignora la estructura de otras desigualdades entre hogares, y existe mayor preocupación por producir movilidad intergeneracional que intra-generacional (Gordon, 2011).

Las de corte estructural-institucional proponen que las desigualdades sociales, generadas por el orden institucional, producen diferentes patrones y modalidades de *acceso a recursos en el tiempo* (Townsend, 1979). Así, la sociedad y sus instituciones generan y perpetúan los patrones desiguales de acceso a recursos y oportunidades, los cuales afectan a grupos de población como la niñez, las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, la población indígena, ciertas clases en la escala ocupacional, entre otros (Townsend, 1979, 1993).

Respecto a la tensión entre ambas teorías, Altimir (1979) subraya que la característica central de una teoría de pobreza debe ser la explicación de las causas detrás de la adquisición de diferentes cantidades de capital (humano, social y cultural), y no la descripción de cierta normalidad empírica: a menor capital mayor la probabilidad de ser pobre. Precisamente, Townsend (1993, 2009) argumenta que la causa principal radica en el orden institucional (nacional e internacional) que determina de manera desigual el acceso a recursos en el tiempo, donde la pobreza infantil es resultado de dos procesos. Primero, de la forma en la que la sociedad y sus instituciones afectan de manera inequitativa la distribución de recursos y oportunidades entre hogares. Segundo, surge por un orden institucional incapaz de producir políticas de combate de la pobreza infantil en un contexto de alta desigualdad social.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Nótese que metodológicamente bajo esta tradición se requiere primero mostrar la producción de la desigualdad y después su relación en el plano individual. Townsend (1979) sigue una aproximación de este tipo y Boltvinik y Hernández-Laos (2001) para el caso de México.

El marco internacional de derechos humanos ha permitido reforzar la dimensión estructural/institucional del estudio de la pobreza infantil y colocar a la infancia en un plano primario, en donde el niño/a es titular de derechos y no meramente un dependiente económico (Minujin *et al.*, 2006; Gordon *et al.*, 2003; Pemberton *et al.*, 2005). También ha permitido incorporar al Estado como sujeto obligado y responsable de la pobreza, lo cual implica una perspectiva muy distinta desde el punto de vista de justicia social (Townsend, 2009). La pobreza infantil es producto entonces de fallas e incumplimiento de obligaciones por parte del Estado puesto que éste es incapaz de rectificar los procesos que dan origen a injusticias sociales.<sup>2</sup>

### *Teorías de áreas de pobreza*

Una de las preocupaciones centrales de la geografía humana es el estudio de la relación entre distribución de recursos y justicia social (Smith, 1994). Es decir, sobre cómo los sistemas sociales producen diferenciales entre áreas, los cuales afectan las perspectivas de vida de las personas.

La literatura subraya tres grandes explicaciones sobre por qué la pobreza se concentra en ciertas áreas (Bird *et al.*, 2011; Powell *et al.*, 2001; Townsend, 1979; Taylor, 2008). En un primer caso se argumenta que la concentración de la pobreza es reflejo de que las áreas están habitadas por personas con características similares (*e. g.* baja educación, desempleados). Un segundo grupo, basado en la tradición económica, establece que la composición del capital humano combinado con ventajas comparativas de ciertas áreas (recursos naturales, localización) producen diferenciales a lo largo del espacio (Fujita *et al.*, 2001). Finalmente, las teorías de corte estructural señalan que hay distintos factores contextuales generados por el orden institucional que producen diferencias entre regiones, estados o localidades (Powell *et al.*, 2001; Townsend, 1979). Es decir, personas con las mismas características tienden a presentar probabilidades distintas a experimentar pobreza debido al lugar en donde viven y a ciertos factores económicos y sociales.

Los factores contextuales pueden clasificarse en cuatro grupos: agroecológicos (características físicas del entorno), crecimiento y desarrollo económico y regional, factores de estigma y exclusión asociada a la concentración de grupos de cierta raza, y factores de aislamiento y precario acceso a infraestructura básica (Bird *et al.*, 2011). Claramente algunos de estos factores se traslanan con los que se proponen desde la teoría económica, sin em-

<sup>2</sup> Aunque como señala Sen (2004), hace falta una teoría de derechos humanos, que aclare los mecanismos o procesos de violación de derechos y cómo estos pueden ligarse al accionar del Estado. Sobre la relación entre justicia social y derechos (véase Plant, 2009).

bargo, hay diferencias decisivas respecto a los mecanismos de producción o perpetuación de la pobreza. Desde la teoría económica, el crecimiento y desarrollo económicos como el nivel de producción y el capital humano del área son los principales factores para la explicación de la distribución espacial de la pobreza. Por otro lado, bajo las teorías de corte institucional, la explicación se enfoca en cómo el orden social estructura el crecimiento, el desarrollo y la provisión de infraestructura básica. La revisión histórica del proceso de desarrollo regional y de los procesos de divergencia parecen apoyar esta visión, donde hay una relación entre el sesgo introducido por las políticas regionales en la distribución y provisión de condiciones iniciales de infraestructura básica y el patrón histórico divergente de desarrollo regional (Garza, 1983; Asuad, 2000; Vilalta, 2010).

Desde la perspectiva de áreas de pobreza desarrollada por Townsend (1979), la *privación de entorno adecuado* es producto de sistemas sociales desiguales que, mediante políticas económicas y sociales, sesgan la distribución de recursos hacia ciertas áreas.<sup>3</sup> Estos diferenciales resultan en entornos precarios que producen y refuerzan otras desigualdades, como sistemas educativos de baja calidad, infraestructura inadecuada para el desarrollo económico, entornos que imposibilitan el desarrollo personal y de la comunidad y en general afectan el control y acceso a recursos en el tiempo.

### III. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE POBREZA Y SEVERIDAD DE PRIVACIÓN MATERIAL

Pobreza se define como la falta de recursos en el tiempo y la privación material y/o social es su consecuencia (Gordon, 2006). La medición de pobreza es compleja puesto que se requieren datos longitudinales de alta calidad que recuperen información sobre las diferentes fuentes de ingreso y el acceso a diferentes bienes y servicios (Gordon, 2010). Parte del debate contemporáneo respecto a medición, se relaciona con la unión o la intersección del conjunto de necesidades básicas (privación material) con el de ingreso (Boltvinik, 1999; Alkire y Foster, 2011). La medición basada exclusivamente en necesidades básicas insatisfechas es un método directo de medición que tiene ventajas respecto al indirecto (*i. e.* ingreso) puesto que el acceso efectivo a bienes y servicios es más preciso que el ingreso en cuanto al nivel de vida de los hogares (Boltvinik, 1999).

En el caso de infancia se ha remarcado que las mediciones directas son una mejor aproximación a la situación de bien-estar de la niñez puesto que

<sup>3</sup> En inglés el término es *Environmental deprivation*.

no se requieren supuestos sobre la distribución del ingreso al interior del hogar y permite vincular privación material con los diferentes derechos humanos (Minujin *et al.*, 2006; Gordon *et al.*, 2003).

La severidad, por otro lado, refiere a distintos grados de pobreza o privación material. Sin embargo, otros conceptos como intensidad y profundidad se usan como alternativas o denominaciones sustitutas al concepto de severidad (Delamonica y Minujin, 2007; Alkire y Roche, 2011; Foster *et al.*, 1984; Gordon *et al.*, 2003). Estos tres conceptos coinciden en que existen diferentes grados de privación material pero difieren del *espacio* en el que la privación se evalúa.<sup>4</sup>

En el presente documento severidad se entiende y se mide como privación múltiple, donde se parte de que las privaciones son aditivas y la severidad es función del número de privaciones. Los conceptos de profundidad e intensidad no se utilizarán en el documento, aunque se reconoce la importancia de consensar su significado y correspondiente medición. En cuanto a los umbrales, se asume que en el “continuo” de realización de derechos o de satisfacción de necesidades existen diferentes umbrales que reflejan situaciones de privación que van desde la aguda a la leve (Gordon *et al.*, 2003).

#### IV. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES Y MÉTODOS

##### 1. Variable dependiente

La variable dependiente es un índice de privación material infantil basado en cuatro dimensiones derivadas del marco de derechos humanos (cuadro 1). Se calculó con base en la muestra del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 (CNPV 2010), la cual es representativa para los 2456 municipios de México (INEGI, 2010). La muestra utilizada fue de 3 millones de niñas/os de entre 0 y 12 años de edad al momento del levantamiento del censo.

El índice está basado en Gordon *et al.* (2003) y en la adecuación de este trabajo realizada por UNICEF-CEPAL (2010). Con base en Gordon (2010) y Gordon y Nandy (2012), se optó por utilizar los umbrales que garantizan una medida *confiable, válida y aditiva* de pobreza.<sup>5</sup> Estos umbrales son mucho

<sup>4</sup> Mientras en algunos casos refiere a privación múltiple (suma de privaciones), en otros refiere a los umbrales utilizados, los cuales pueden identificar situaciones más o menos extremas (agua dentro de la vivienda o agua dentro del terreno, por ejemplo).

<sup>5</sup> Actualmente Guillen (s. f.) y Nájera (s. f.) realizan ejercicios basado en el enfoque de pobreza relativa y consensual para desarrollar una medida de pobreza general e infantil para México. Confiabilidad refiere a la consistencia interna de la medida, validez a su relación

menos severos que los utilizados por UNICEF-CEPAL (2010) y moderadamente menos severos que los utilizados por Coneval (2010) para la medición de la pobreza en México. Sin embargo, se crearon otras dos medidas, una utilizando umbrales más severos y se realizaron los análisis correspondientes.<sup>6</sup> Por motivos de espacio, los resultados se basan en la medida válida y confiable. Los indicadores utilizados para la construcción de ambas medidas se muestran a continuación en el cuadro 1.

Cuadro 1. *Umbrales utilizados para el índice de privación material*

Dimensión / derecho	Indicador/umbral
<i>Educación</i>	Inasistencia escolar
<i>Piso mínimo de protección social</i>	Sin acceso a seguridad social o sin acceso a servicios de salud
<i>Servicios esenciales</i>	Carencia de agua entubada dentro de la vivienda Carencia de sanitario independiente y conectado a agua Uso de combustibles inadecuados/peligrosos falta de medios adecuados para el procesamiento de basura
<i>Habitabilidad vivienda</i>	Piso de tierra Muros con material distinto a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto Techos con material distinto a tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto Hacinamiento (+2.5 por cuarto)

Fuente: elaboración propia.

El índice de privación infantil varía de cero a cuatro puesto que se utilizan las dimensiones y no los indicadores desagregados para el cálculo. Siguiendo a Gordon (2010) se parte de que las dimensiones del índice son aditivas y, por tanto, de que la severidad de la privación aumenta conforme

---

con un factor (privación) y aditiva implica que dos privaciones representan una situación más que una privación (Gordon, 2010).

<sup>6</sup> Estos análisis pueden consultarse con el autor. En general, independientemente del umbral utilizado, las conclusiones del estudio se sostienen, esto se debe a la alta correlación entre distintas medidas de privación, las cuales afectan la incidencia pero no su distribución en el espacio.

se tiene mayor número de privaciones materiales o sociales. Para el análisis estadístico a nivel municipal, se consideró al promedio de privaciones experimentadas por un niño en el municipio dado.<sup>7</sup>

## 2. *Variables explicativas*

### A. *Privación contextual*

Conforme a Townsend (1979) se creó una variable de *privación contextual*. Se trata de una exógena que en buena medida depende de la política social y urbana. Como se ha estudiado en México, el disfrute actual de entornos urbanos se asocia a la asignación de recursos pero también a la eficacia gubernamental local. Como se muestra en el estudio del Coneval (2011) existen serios problemas en la gestión de los recursos a nivel local, lo cual se asocia también a problemas de “buen” gobierno y corrupción (Cabrero, 2003; Palavicini, 2012).

Para su cálculo se utilizaron datos del cuestionario sobre condiciones del contexto habitacional de la muestra del CNPV 2010. Se construye a partir de información sobre servicios básicos como: alumbrado público, drenaje y alcantarillado público, pavimentación, existencia de señalamientos, banquetas, arbolado público, rampas para personas con problemas de movilidad y teléfono público. Existen tres grados para valorar cualitativamente cada ítem: si existe en toda el área, si sólo en algunas partes o si no se tiene. Se decidió usar una ponderación simple: 0 si no se tiene, 1 si se tiene parcialmente y 2 si se tiene. Y dividir la suma de los ítems entre el total. Para valorar la consistencia interna del índice se calculó el coeficiente Alpha de Cronbach's, el cual fue de .84 (anexo).

Estos datos no están disponibles para todos los municipios debido a que sólo se levantó información en localidades de 5000 o más habitantes. Sin embargo, usando datos de la muestra del CNPV 2010 con información sobre características de las localidades de menos de cinco habitantes, datos municipales y en combinación de un modelo de selección de Heckman y una predicción basada en una Regresión Geográficamente Ponderada (RGP), se estimaron los valores para los municipios sin información (anexo 1). En el modelo de selección de Heckman (1979), las variables de

<sup>7</sup> Como se muestra en el análisis descriptivo hay una alta correlación “local” entre incidencia y severidad de privación infantil. Por tanto, a fin de evitar análisis repetitivos, los resultados se presentan y discuten sólo considerando esta variable. Los resultados sobre incidencia se muestran en el anexo. Las conclusiones no cambian en ninguno de los dos casos.

“selección” (razones por las que cierto dato no está en la muestra) fueron la densidad poblacional del municipio y la existencia de conexión a carreteras. Las variables para la predicción fueron asociadas a mejor provisión de equipamiento urbano como la existencia de hospital, número de médicos per cápita, porcentaje de población con acceso a tecnologías de información (Internet y teléfono). Este proceso permitió incluir 2454 municipios en el análisis (en el anexo se muestra el mapa resultante de este proceso).

### *B. Desarrollo económico y educativo*

Desde la perspectiva económica de áreas de pobreza, el nivel agregado de capital humano local es un factor determinante de variación de la pobreza en el espacio. Esto se debe a que, bajo la teoría económica estándar, los retornos de variables observables como la educación guardan relación con la productividad. No obstante, desde esta perspectiva poco se discute el origen de las diferencias en capital humano a nivel espacial. Estas diferencias, por lo menos para el caso mexicano, se deben a la forma en que las políticas de desarrollo urbano y regional afectaron la construcción del sistema educativo, al rol que han jugado las élites en la estratificación del sistema educativo (público vs privado), y a la relación que existe entre la pobreza a nivel de hogar y la alta probabilidad de abandono escolar (Escalante *et al.*, 2011; Villa, 2007; Arnaut y Giorguli, 2010). Esto significa que el nivel educativo a nivel local puede conceptualizarse desde distintas perspectivas, sin embargo, desde el punto de vista estadístico todas estas intermediaciones e interrelaciones son sumamente difíciles de modelar y exceden el propósito de este documento. Sin embargo, en la interpretación de los resultados, se consideran brevemente sus implicaciones. Como proxy al nivel educativo del área se utilizan los años promedio de escolaridad, los cuales fueron calculados con base en el CNPV 2010.

La tasa de participación en empleo asalariado (formalidad) se utiliza como segunda variable de control. Esta variable se utiliza como aproximación del desarrollo económico local y se calculó también con base en el CNPV.

### *3. Métodos*

Los análisis de corte espacial o geográfico producen mejores resultados en la medida en la que distinguen el efecto individual del contextual. En la literatura se proponen distintas alternativas que permiten lidiar, parcial-

mente, con este problema. Por ejemplo, los modelos multinivel (jerárquicos), a diferencia de las regresiones tradicionales basadas en efectos fijos, permiten incorporar simultáneamente variables contextuales e individuales (Goldstein, 2011; Rabe-Hesketh y Skrondal, 2012). Desde el punto de vista geográfico, tienen la limitante de usar unidades discretas y de no poder explorar relaciones no estacionales a nivel espacial (Fotheringham *et al.*, 2002).<sup>8</sup>

La RGP permite analizar si las relaciones entre variables fluctúan a través del espacio geográfico (Fotheringham *et al.*, 2002; Brunson, 1998). Ofrece un conjunto de coeficientes de regresión locales, los cuales pueden ser mapeados a fin de visualizar las relaciones de interés. Tienen la ventaja de utilizar áreas no discretas que están por una serie de ventanas que se adecuan de acuerdo a la proximidad de las observaciones.

Si se tuviera acceso a la localización específica de los niños/as, se podría utilizar directamente una RGP con variables individuales y contextuales. Sin embargo, no se cuenta este tipo de información. Por tanto, es necesario utilizar valores agregados para cada área y consecuentemente no se puede distinguir el efecto de las variables del hogar. Ello da origen a problemas típicos de los análisis geográficos como el de Unidad de Área Modificable (MAUP, en inglés) (Heywood, 1998). La consecuencia es que pueden existir efectos en la estimación debido al número de áreas utilizadas y debido al tipo de agregación (de unidades pequeñas a más grandes). No hay una solución al problema de MAUP, sin embargo, se ha observado que la RGP suele atenuar sus efectos negativos (Fotheringham *et al.*, 2002).<sup>9</sup>

El caso del presente artículo se enfoca en presentar y analizar los resultados de la RGP, dado que los resultados de ésta requieren mucho espacio y las preguntas centrales de investigación de este artículo se construyen al análisis basado en la RGP. Sin embargo, en un primer momento se exploró la presencia de efectos discretos estacionales contextuales haciendo uso de un “*hurdle-multilevel model*” basado en distribución binomial negativa (Cameron y Trivedi, 2013).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Además son computacionalmente demandantes, requieren muestras aleatorias o ajustes en pesos para muestras complejas (Rabe-Hesketh y Skrondal, 2006). Otra opción son los modelos Autoregresivos Condicionales (CAR models, en inglés),, sin embargo también operan con áreas discretas (Jin *et al.*, 2005).

<sup>9</sup> Morenoff (2003) propone una modelación por etapas que parcialmente integra RPG con análisis multinivel.

<sup>10</sup> Para estimar este modelo se utilizó Mplus 7.1. Se consideró la estructura compleja de la muestra del Censo de Población y Vivienda (inclusión de pesos, estratos y unidades

La RGP utiliza a la severidad de la privación infantil a nivel municipal como variable dependiente y a la privación contextual, el nivel educativo y la tasa de ocupación de empleo formal como variables explicativas. Dado que la incidencia y la severidad están localmente altamente correlacionadas (áreas con alta incidencia tienen alta severidad y viceversa), los resultados se presentan sólo para un modelo. La inferencia del estudio es en términos de asociación de variables y no de efectos, a nivel teórico y conceptual se proponen una posible interpretación de dichas relaciones.

## V. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE VARIABLES

### 1. Privación material infantil

La tabla 1 muestra la distribución de la privación material infantil. Aproximadamente uno/a de cada diez niños/as en México no sufre privaciones materiales. Poco más de un tercio de la población infantil tiene una o dos privaciones y aproximadamente dos de cada cinco niños tienen tres o más privaciones. Estos datos sugieren que la pobreza infantil en México debe caracterizarse desde la perspectiva de privación múltiple, donde futuras preguntas deberán plantearse sobre el patrón de traslape y las interrelaciones de dimensiones.

Tabla 1. Índice de privación infantil. Niños/as (0-12 años). México. 2010

Total privaciones	Millones	%
0	3.2	13
1	5.4	21
2	6.5	25
3	9.2	36
4	1.4	5
Total	25.7	100

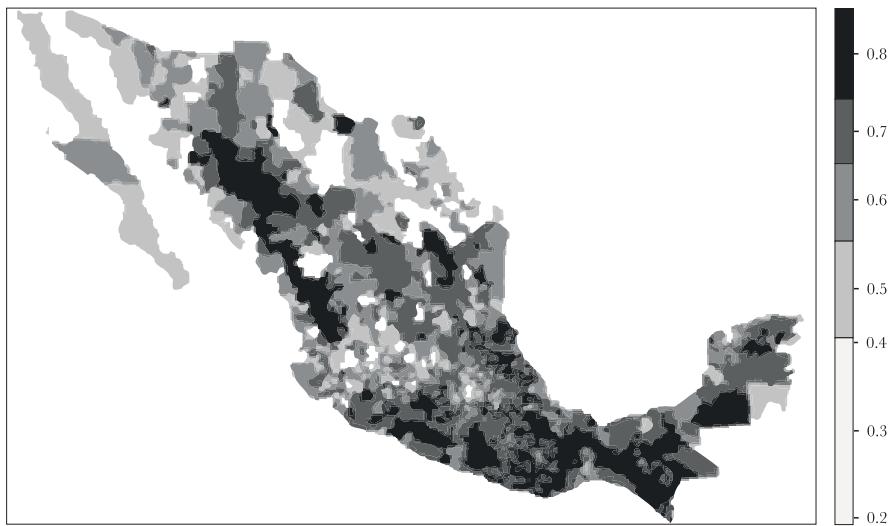
Fuente: estimaciones basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda. INEGI. 2010.

primarias de muestreo). Se encontró que los efectos contextuales existen y que por tanto es plausible proceder al análisis basado en RGP.

## 2. Distribución de la pobreza infantil. Municipios. México

El mapa 1 muestra la distribución de la severidad de privación infantil en México a nivel municipal en 2010.<sup>11</sup> Puede apreciarse que en la región norte, centro y oeste del país la infancia tiende a presentar un grado menor de severidad respecto a quienes habitan en el sur, particularmente en el suroeste (Chiapas, Guerrero, Oaxaca) y los municipios cercanos a la frontera sur. Es notoria, sin embargo, la alta severidad en buena parte de la región noroeste (región obscura de la Sierra madre Occidental). Este patrón coincide con lo que se muestra en el estudio de UNICEF-CEPAL (2010), sugiriendo que de 2000 a 2010, la distribución geográfica de la pobreza infantil a nivel municipal no ha cambiado sustancialmente en México (no se puede decir lo mismo respecto al grado de severidad puesto que es necesario hacer un trabajo comparativo).

Mapa 1. *Severidad de privación material infantil. 2010.*  
*Municipios. México. Natural Breaks*



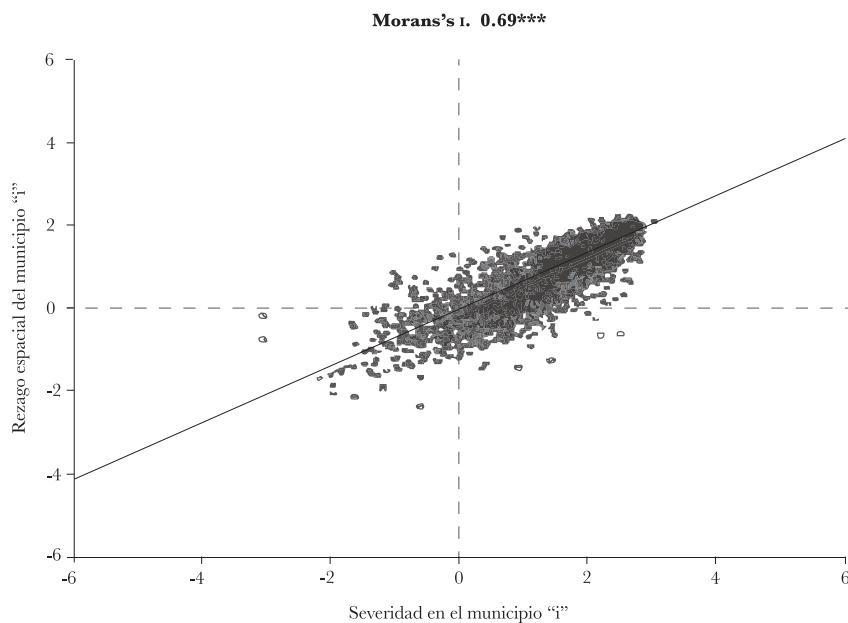
Fuente: elaboración propia con información de INEGI (2010).

En el mapa 1 se puede apreciar que existen visualmente conjuntos de municipios con valores muy similares de severidad. Esto se puede analizar

<sup>11</sup> En este caso se usa el promedio y no el número de privaciones, ya que se tendrían que usar cuatro mapas para representar la misma idea.

formalmente con el estadístico de I de Moran, el cual es análogo al coeficiente de correlación de Pearson pero aplicado a análisis geográficos (Vilaleta, 2005). En este caso la correlación es función de la distancia y del valor de los municipios vecinos. La figura 1 muestra el diagrama de dispersión de autocorrelación espacial considerando su rezago espacial de primer orden (*i. e.* valor de municipios vecinos). El estadístico de Moran sugiere que efectivamente municipios con similares valores de severidad de la privación material infantil tienden a ser próximos a lo largo del territorio mexicano.

Gráfica 1. *Diagrama de dispersión. Severidad vs. rezago espacial*



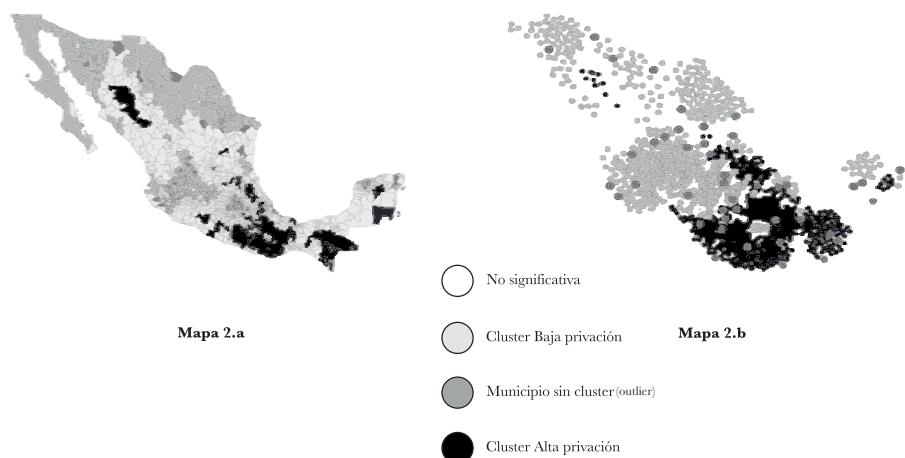
Para conocer dónde tienden a ubicarse los grupos de municipios con valores similares se calcularon Indicadores Locales de Asociación Espacial (LISA, por sus siglas en inglés)<sup>12</sup> (Anselin, 1995). El mapa 2.a muestra los conjuntos de municipios con alta correlación espacial. Sin embargo, debido a que los municipios son de diferente tamaño la interpretación visual puede resultar equivocada. Los mapas 2.a y 2.b muestran que en el sureste del país se encuentran dos grandes grupos de municipios caracterizados por alta incidencia y alta severidad derivación infantil. Uno ubicado en el área de Oaxaca y Guerrero y otro en Chiapas. A su vez, es posible detectar otro

<sup>12</sup> Para ello se usó el software gratuito GeoData de la Universidad de Illinois.

grupo en el área de la península de Yucatán (sureste). Por otro lado, en el noroeste es clara la existencia de otro conjunto de municipios con alta severidad de pobreza infantil. Los grupos de municipios con baja incidencia y severidad tienden a ubicarse en el noreste y centro del país.

Mapas 2.a. *Clúster de Municipios con alta/baja severidad de privación infantil*

Mapa 2.b. *Cartograma (Mapa 2.a)*



Fuente: elaboración propia con información de INEGI, 2010.

### 3. Análisis descriptivo de las variables explicativas

La tabla 2 presenta los descriptivos básicos de las tres variables explicativas. De acuerdo a estos datos, no hay municipios en México con total privación contextual (mínimo=.1) y tampoco municipios sin privación contextual (máximo=.9). Es decir, en todos los municipios hay algún tipo de carencia en alguno de los indicadores. En promedio la población tiene aproximadamente 6.5 años de educación, donde el máximo es 13.5 y el mínimo es 2 años. La tasa de empleo asalariado (formalidad) es en promedio de 45%, sin embargo, presenta alta variabilidad (.21).

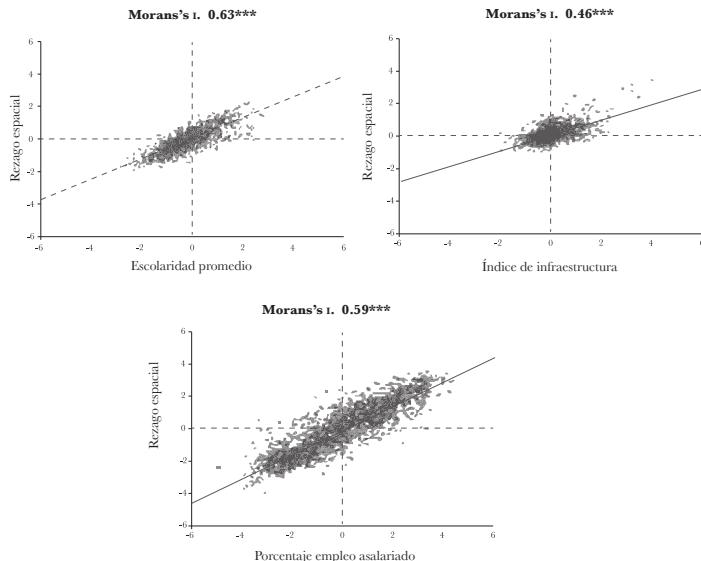
Tabla 2. *Descriptivos variables explicativas*

	Media	Mínimo	Máximo	Desviación std
Privación contextual	0.3	0.1	0.9	.1
Nivel educativo (años)	6.5	2.0	13.5	1.5
% de empleo asalariado	45	03	92	21

Fuente: información propia, INEGI (2010).

De manera análoga a lo realizado en el caso de la medida de privación material infantil, la gráfica 2 muestra los diagramas de dispersión considerando el rezago espacial de cada variable. Las tres muestran una alta autocorrelación espacial positiva y significativa. Los mapas de cada variable se muestran en el anexo.

Grafica 2. *Diagramas de dispersión de autocorrelación espacial de las variables explicativas*



## VI. RESULTADOS

A continuación se presentan los resultados del modelo basado en RGP. Utiliza como variable dependiente la severidad de la privación infantil y

como variables explicativas la privación contextual, el nivel educativo municipal y la tasa de participación en empleo asalariado. Modelos parciales fueron estimados para evaluar el ajuste del modelo final.<sup>13</sup> La RGP es sumamente sensible a problemas de multicolinealidad local (Brunson *et al.*, s.f.; Wheeler y Tiefelsdorf, 2005). El análisis espacial del número de condición local sugiere que no existen mayores de alta correlación local entre las variables (anexo 5). La RGP, la producción de mapas y las pruebas de significancia de los coeficientes locales se realizó para 2,454 municipios haciendo uso del paquete del programa R “GWmodel” (Lu *et al.*, 2014).

La tabla 3 presenta los resultados de la RGP. Para facilitar la interpretación los coeficientes se centraron a la media y se re-escalaron. La RGP puede interpretarse de manera similar a la regresión por cuantiles, donde hay un coeficiente a la media o mediana y una serie de coeficientes para distintos cortes en la distribución. Los signos de las tres variables explicativas, considerando la regresión a la mediana, son los esperados: menor severidad se asocia con cambios positivos en la dotación de infraestructura, aumentos en la escolaridad promedio y en la tasa de participación formal.

La relación, sin embargo, no es estacional (*i. e.* varía en ciertas áreas del territorio), aunque negativa en por lo menos 75% de los municipios. Los valores mínimos, máximos y por cuartil muestran que hay conjuntos de municipios donde la asociación tiende a ser más fuerte respecto a otras áreas. Por ejemplo, en 25% de los municipios, aumentos de 10% en la tasa de empleo remunerado se asocian con decrementos de entre 15% y 45% en la severidad. Cambios positivos del 10% en el índice de infraestructura (mejoras del 10% en la provisión) se asocian con decrementos de entre 15% y 3% para 25% de los municipios. En el caso de educación se observan asociaciones similares según incrementos en un año escolar.

Estas relaciones, aunque ilustrativas de los resultados globales del análisis, requieren pruebas de significancia. Sin embargo, en el contexto de la RGP se tiene una prueba de hipótesis por variable por municipio. Una de las características de la RGP es que tanto los coeficientes como sus respectivas pruebas de significancia pueden visualizarse mediante mapas. Debido a la cantidad de pruebas, de no ajustarse el p-value, es probable que se tenga una “falsa tasa de descubrimiento”, debido a que es probable que algunos de los coeficientes serán significativos de manera aleatoria (Holm, 1979). Existen distintos procedimientos para ajustar las pruebas en el contexto de la RGP (Byrne *et al.*, 2009). En este caso se ajustaron conforme al método de Benjamini y Yekutieli (2001).

<sup>13</sup> Se utilizaron la R cuadrada, el Criterio de Información de Akaike (AIC, en inglés) y el Criterio de Información Bayesiano (BIC, en inglés) para comparar los modelos.

Tabla 3. *Modelo 1. Variable dependiente: severidad privación infantil municipal*

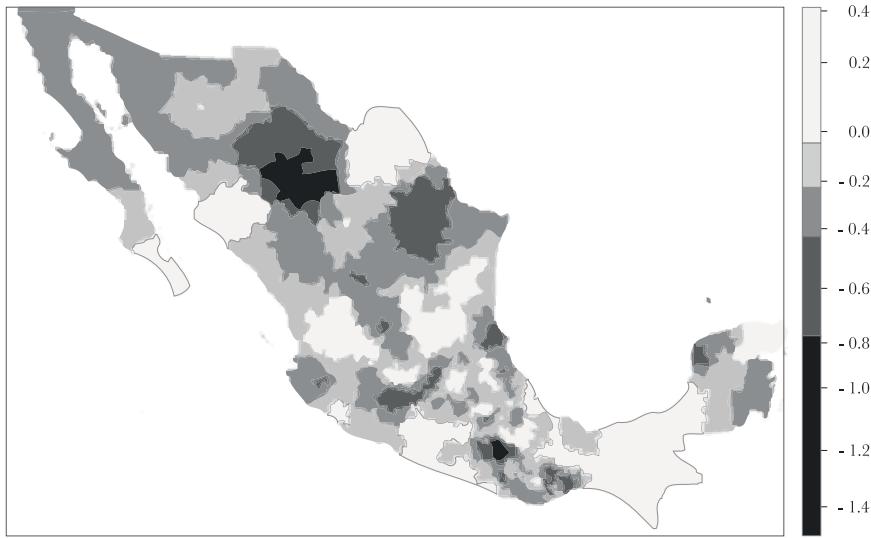
	AICc:	-10746.9	
	BIC/MDL:	-8881	
	R square	0.89	
	Adjusted R square	0.87	
<i>Coeficientes</i>			
<i>Variable</i>		<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Constante		51	81
% empleo remunerado (cambios 10%)		-45.2	13.4
Privación contextual (cambios 10%)		-14.9	4.1
Nivel educativo municipal (año escolar)		-10.9	1.4
	Cuartil bajo	Cuartil mediano	Cuartil alto
Constante	62	66	68
% empleo remunerado (cambios 10%)	-15.5	-8.9	-3.0
Privación contextual (cambios 10%)	-3.1	-1.8	-.6
Nivel educativo municipal (año escolar)	-5.2	-3.7	-1.9

Fuente: estimaciones propias.

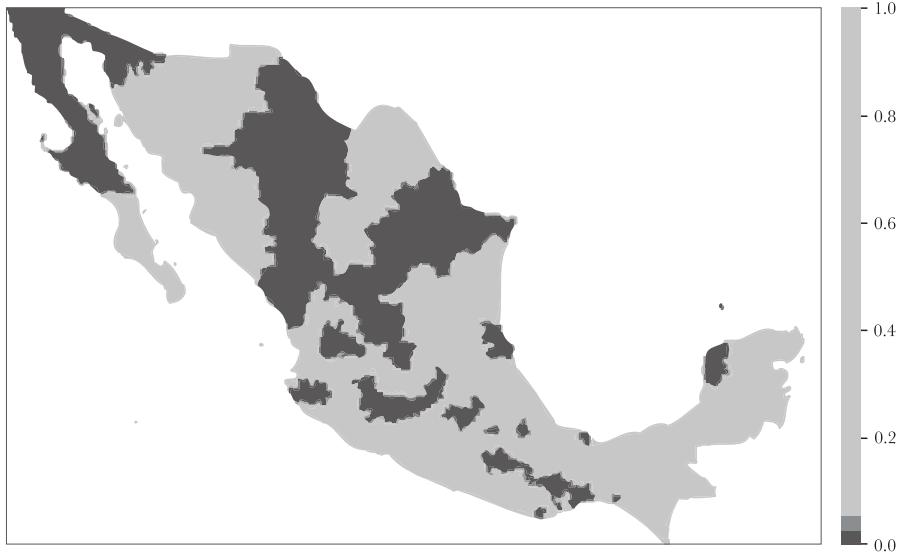
El mapa 3.a presenta los coeficientes de la variable de privación contextual. Las áreas más oscuras son donde la relación tiende a ser más fuertemente negativa y las claras donde la relación se debilita. En combinación con el mapa 3.b (p-value ajustado), puede apreciarse que la relación es significativa en cuatro grandes áreas:

- La frontera noroeste (Baja California, Tijuana, Mexicali y Ensenada).
- La región norte (Chihuahua —capital Chihuahua—, Coahuila —el área de la capital Torreón—, Nuevo León y Tamaulipas —Tampico—).
- Oeste y centro (Jalisco —Puerto Vallarta y Guadalajara—, Guanajuato y el área metropolitana central —incluyendo la capital del país—).
- Municipios de la región de Oaxaca (municipios turísticos hasta la capital) y el oeste de la península de Yucatán —ciudades de Mérida y Campeche—.

Mapa 3.a. *Coeficientes de la variable de privación contextual. Natural Breaks*



Mapa 3.b. Prueba de hipótesis Mapa 3.a. P-value ajustado



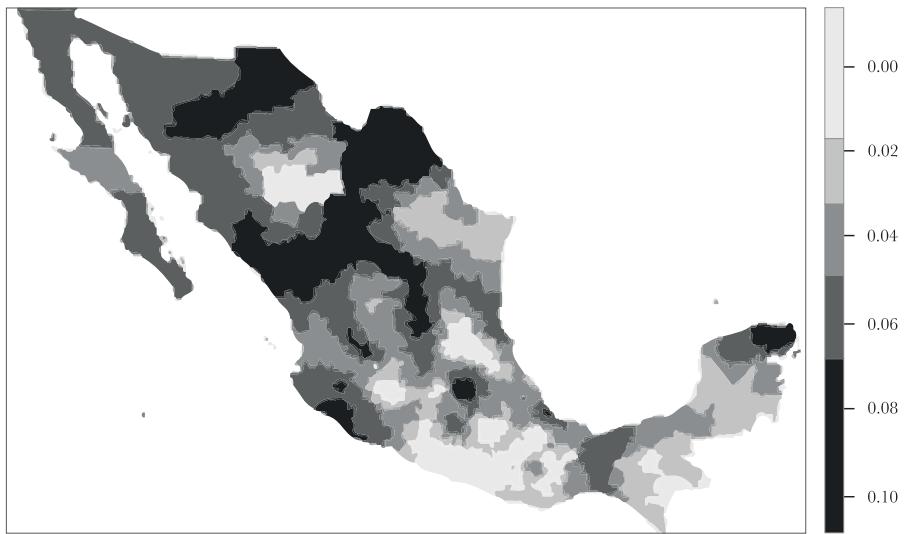
Todas estas áreas se caracterizan por ser capitales de los estados o por ser de alto desarrollo económico en las que la provisión básica de infraestructura y facilidades es relativamente superior al resto de los municipios

del país. Esto significa que, después de controlar por el nivel educativo y tasa de empleo formal, la severidad de la privación infantil guarda relación negativa con aquellas áreas que han sido históricamente favorecidas por las políticas sociales en materia de provisión de infraestructura básica y, por tanto, no puede entenderse sin referir a procesos de desigualdad inducidos por las políticas regionales y locales de provisión elemental de un entorno adecuado para las personas. Mientras esto sugiere que existen desventajas entre municipios y áreas, no se puede decir lo mismo de las desigualdades al interior de los municipios. Lo cual requiere análisis espaciales con datos más desagregados y específicos para cada ciudad.

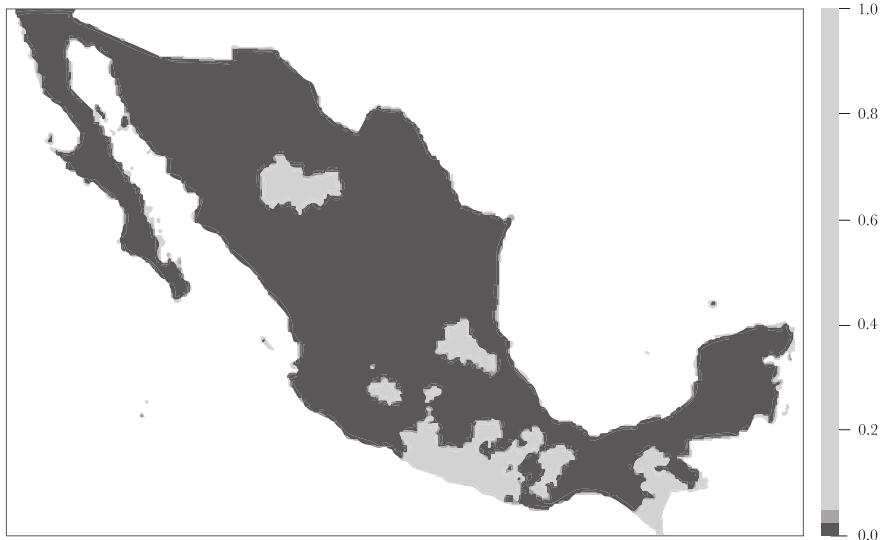
Los mapas 4.a y 4.b muestran los coeficientes de la variable de escolaridad promedio y las pruebas de significancia ajustadas, respectivamente. Las áreas oscuras denotan aquéllas donde la pendiente de la regresión es más negativa. Como puede apreciarse la relación tiende a ser más fuerte en el norte que en el sur, particularmente que en el suroeste, donde prácticamente la relación es cero o positiva. El mapa 4.b muestra que la relación, es significativa a lo largo de todo el país, exceptuando la frontera de Chihuahua y Durango (región montañosa con poblaciones pequeñas), el estado de Guerrero y Michoacán, parte de la frontera Tamaulipas-San Luis Potosí y el área de la frontera sur de Chiapas.

Si se dejan de lado las áreas con muy baja densidad población del norte del país, las áreas donde el nivel educativo no es significativo corresponden a municipios con muy bajo nivel educativo, alta privación contextual, altas tasas de informalidad y alta severidad de la privación infantil. Esto sugiere que aun cuando el nivel educativo es un buen predictor de la severidad infantil, cambios positivos en esta variable no necesariamente se asocian con menor severidad. Dos hipótesis se desprenden de estos resultados. Primero, una condición necesaria para que a cambios en la educación le sigan cambios negativos en la severidad de la privación infantil (a nivel ecológico), la población requiere alcanzar un mínimo promedio de escolaridad. Segundo, también es necesario que dichos incrementos ocurran en los municipios vecinos, puesto que parece existir una relación espacial fuerte respecto al nivel educativo de las áreas colindantes. Estas dos condiciones requieren tanto un análisis estadístico complejo como, más importante, una discusión teórica consistente que explique cómo exactamente dicha relación ocurre en el espacio.

Mapa 4.a. *Coeficientes de la variable de escolaridad promedio. Natural Breaks*



Mapa 4.b. Prueba de hipótesis Mapa 4.a. P-value ajustado

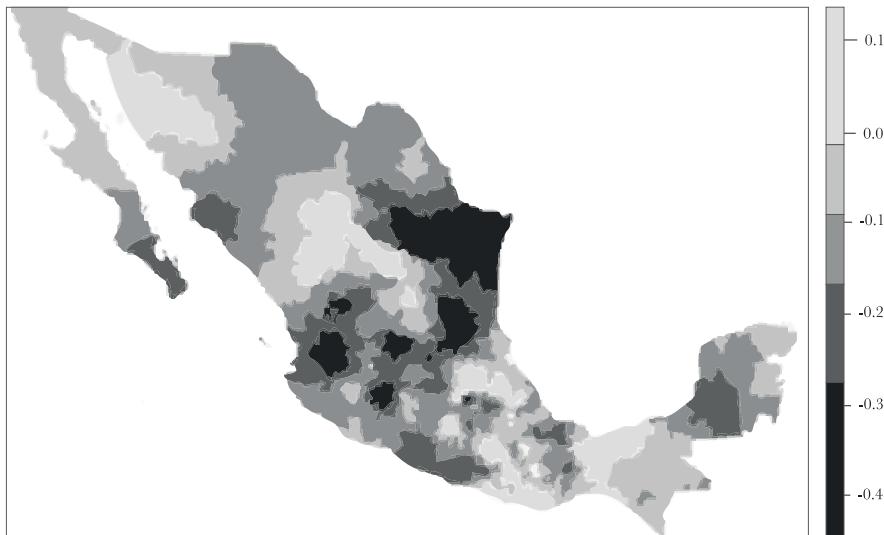


El mapa 5.a muestra los coeficientes de la relación entre tasa de participación formal y la severidad de la privación infantil. Como puede apreciarse la relación tiende a ser más fuerte en el noreste y centro que en el noroeste y suroeste. Como se muestra en el mapa 5.b estas relaciones parecen

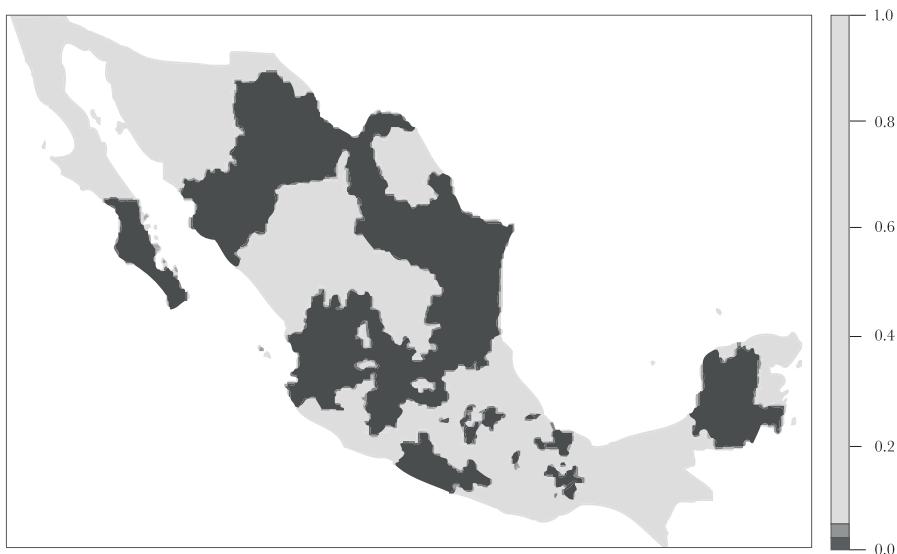
sostenerse en las áreas señaladas. Los municipios del noreste conforman un área importante de participación laboral formal, por tanto, en esta área del país existe una relación entre las condiciones laborales y la severidad de la privación infantil. Esto es plausible dada la relación entre una mayor proporción de la población adulta y joven a empleos con ciertas prestaciones y seguridades, y la transmisión de éstas hacia la infancia a nivel de hogar. El mismo patrón se observa en el área próxima a la ciudad de Chihuahua, la cual tiene relativamente una mayor tasa de empleo formal respecto a las áreas próximas del oeste. El área que va desde el Bajío (Jalisco, Guanajuato), pasando por las ciudades de Querétaro y San Luis Potosí, hasta conectar con Nuevo León, muestra un corredor en el que cambios en la tasa de empleo formal se asocian con una menor severidad de privación infantil.

Respecto a las pequeñas áreas del suroeste (Oaxaca), estas corresponden nuevamente a las ciudades turísticas de la costa del pacífico (Huatulco particularmente), donde, relativamente respecto a las áreas próximas, la tasa de formalidad es considerablemente más alta. Esta relación también se observa en la región sur del golfo, en el área de la ciudad de Coatzacoalcos. La ciudad de Campeche y Chetumal al sureste conforman otra área donde la relación es significativa y negativa. Sin embargo, el modelo excluye a Mérida e incluye un área con bajas tasas de formalidad. Esta relación es difícil de interpretar puesto que no es totalmente consistente con lo observado en el resto de las áreas del país.

Mapa 5.a. *Coeficientes Tasa de participación formal. Natural Breaks*



Mapa 5.b. Prueba de hipótesis Mapa 5.a. P-value ajustado



## VII. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo central de este artículo es avanzar en el análisis de la relación entre desigualdades geográficas y pobreza infantil desde el punto de vista de la justicia social. Este tema aunque ha estado presente en la literatura internacional parece haber permeado poco los análisis de pobreza y desigualdad en Latinoamérica (por ejemplo, Arpino y Aassve, 2013; Dorling *et al.*, 2007; Jalan y Ravallion, 2002).

El artículo muestra que la pobreza infantil está espacialmente concentrada en México, que dicha distribución no es aleatoria y que puede entenderse al considerar la literatura existente sobre el rol que han jugado las instituciones en la creación de patrones geográficos de desigualdad.

Existe una relación negativa entre severidad de la privación infantil a nivel municipal y una mejor provisión de infraestructura básica. Una pregunta central que se deriva de este hallazgo es: ¿por qué algunos municipios tienen mejores contextos que otros? La literatura al respecto ha mostrado que estas desigualdades se derivaron del proceso de desarrollo regional del país, pero también de fallas recientes por parte de los gobiernos locales en la provisión básica de infraestructura (Coneval, 2011; Garza y Schteingart, 2010; Garza, 1983). Las cuales no pueden desligarse de problemas administrativos de los gobiernos locales (Palavicini, 2012).

Como hipótesis puede entonces proponerse que dos niños tendrán probabilidades muy distintas de ser pobres debido al municipio y a la región donde nacieron. Desde el punto de vista de justicia social y erradicación de la pobreza es vital incorporar el enfoque espacial, puesto que es plausible pensar que los programas de corte individual tendrán efectos parciales y desiguales debido al contexto, el cual como se mencionó puede ser modificado desde lo institucional.

El nivel educativo y el empleo formal del área parecen ser cruciales en la reducción de la severidad de la privación material infantil. En particular en aquellas áreas con niveles superiores a la media nacional. Esta regularidad, sin embargo, requiere analizarse desde un enfoque basado en lo contextual. ¿Hasta qué punto los diferenciales en el logro educativo y tasas de participación entre diversas áreas son producidos desde las instituciones? La literatura ha mostrado, aunque bajo diferentes aproximaciones y enfoques metodológicos, que las divergencias entre regiones en lo económico y educativo tienen un fuerte componente institucional (Garza, 1983; Esquivel y Messmacher, 2002; Asuad, 2000; Vilalta, 2010).

Desde el punto de vista técnico-metodológico se requieren distintas aportaciones. Desde el área cualitativa, se requieren estudios que ayuden a entender la relación de las personas con el espacio en México. Se necesita utilizar estimación para áreas pequeñas a fin crear medidas de privación con mayor desagregación geográfica para explorar las desigualdades intraurbanas (Rao, 2005). También será importante utilizar modelos multinivel con efectos aleatorios para los factores contextuales a fin de tener una mejor valoración del efecto individual y contextual, y de cómo el segundo varía usando áreas discretas. Finalmente es necesario contar con mejores indicadores a nivel contextual que mejoren la identificación y especificación de los modelos estadísticos.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AASSVE, A. y ALPINO, B., 2007, “Dynamic Multi-Level Analysis of Households’ Living Standards and Poverty: Evidence from Vietnam”, *Institute For Social and Economic Research (ISER). ISER Working Paper 2007-10*.
- ALCOCK, Peter, 2006, *Understanding Poverty*, Palgrave Macmillan Limited.
- ALKIRE, Sabina y FOSTER, James, 2011, “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, *Journal of Public Economics*, vol. 95, núm. 7-8.
- y ROCHE, José Manuel, 2011, *Beyond Headcount: Measures Components of Child Poverty*, OPHI Working Paper No. 45.

- ALTIMIR, Oscar, 1979, “La dimensión de la pobreza”, *Cuaderno de la CEPAL*, Santiago de Chile, núm. 27.
- ANSELIN, L., 1995, “Local Indicators of Spatial Association. LISA”, *Geographical Analysis*, núm. 27 (2).
- ARNAUT, A. et al. (ed.), 2010, *Educación. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, vol. 7.
- ASUAD, N., 2000, “Aspectos básicos que debe atender una política de desarrollo regional y urbano en México en el corto, mediano y largo plazo”, *Revista Investigación Económica*, núm. 60 (23).
- BENJAMINI, Y. y YEKUTIELI, D., 2001, “The Control of the False Discovery Rate in Multiple Testing Under Dependency”, *The Annals of Statistics*, núm. 29(4).
- BERTHOUD, Richard, 2004, *Patterns of Poverty Across Europe*, Bristol, Policy Press.
- BIRD, Kate et al., 2011, “Spatial Poverty Traps. An Overview”, *ODI Working Paper 321*, CPRC Working Paper 161, Chronic Poverty Research Centre.
- BOLTVINIK, Julio, 1999, “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y Tipología”, *Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social*, Argentina, núm. 1.
- y HERNÁNDEZ-LÁOS, H., 2001, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, Siglo XXI Editores.
- BROOKS-GUNN, JEANNE et al., 1997, *Neighborhood Poverty, Volume 1: Context and Consequences for Children*, Russell Sage Foundation.
- BRUNSON, Chris et al., 1998, “Geographically Weighted Regression”, *Journal of the Royal Statistical Society Series*, vol. 47.
- et al., s. f., *Living with Collinearity in Local Regression Models*, National Centre for Geocomputation, National University of Ireland.
- BYRNE, G. et al., 2009, *Multiple Dependent Hypthesis Test in Geographically Weighted Regression*, National Centre for Geocomputation.
- CAMERON, Adrian y TRIVEDI, Pravi, 2013, *Regression Analysis of Count Data*, Cambridge University Press.
- CHEN, Duan-Rung y TRUONG, Duan-Rung, 2012, “Using Multilevel Modeling and Geographically Weighted Regression to Identify Spatial Variations in the Relationship Between Place-Level Disadvantages and Obesity in Taiwan”, *Applied Geography*, vol. 32, núm. 2.
- CONEVAL, 2010, *Metodología para la medición de la pobreza multidimensional*, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- , 2011, “El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública”, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- , 2011a, *Pobreza municipal 2010*, Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CORNIA, G. A., y DANZINGER, S., 1997, *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995-A UNICEF International Child Development Centre Study*, Nueva York, Oxford University Press.
- DELAMONICA, Enrique Ernesto y MINUJIN, Alberto, 2007, “Incidence, Depth and Severity of Children in Poverty”, *Social Indicators Research*, vol. 82, núm. 2.
- DORLING, Daniel *et al.*, 2007, *Poverty, wealth and place in Britain, 1968 to 2005*, Joseph Rowntree Foundation and The Policy Press.
- ESCALANTE, P. *et al.* (ed.), 2011, *Historia mínima de la educación en México*, El Colegio de México.
- ESQUIVEL, G. y MESSMACHER, M., 2002, “Sources of Regional (non) Convergence in Mexico”, *Technical report, Paper presented at the Wider/Cornell/LSE Mexico Conference on Spatial Inequality in Latin America*, Institute of Public Policy and Development Studies, Universidad de las Américas, Puebla.
- FOTHERINGHAM, A. Stewart *et al.*, 2002, *Geographically Weighted Regression: The Analysis of Spatially Varying Relationships*, John Wiley & Sons.
- GARZA, G., 1983, “Desarrollo económico, urbanización y políticas urbanorregionales en México (1900-1982)”, *Demografía y Economía*, vol. 17(2).
- y SCHTEINGART, Martha, 2010, *Desarrollo urbano y regional, Los grandes problemas de México*, Colegio de México.
- GOLDSTEIN, Harvey, 2011, *Multilevel Statistical Model*, Wiley.
- GORDON, David, 2006, “The Concept and Measurement of Poverty”, Pantazis, C. *et al.*, *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Bristol Policy Press.
- , 2010, “Metodología de medición multidimensional de la pobreza a partir del concepto de privación relativa”, en MORA, M. (coord.), *La medición multidimensional de la pobreza en México*, El Colegio de México-Coneval.
- , 2011, “Consultation Response: Social Mobility & Child Poverty Review”, *Policy Response Series No. 2*, Poverty and Social Exclusion in the UK.
- *et al.*, 2003, *Child Poverty in Developing World*, The Policy Press, UNICEF.
- HECKMAN, J., 1979, “Sample Selection Bias as a Specific Error”, *Econometrica*, núm. 47(1).

- HOLM, S., 1979, “A Simple Sequentially Rejective Multiple test Procedure”, *Scandinavian Journal of Statistics*, vol. 6 (1).
- INEGI, 2010, *Muestra del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, México, INEGI.
- JALAN, Jyotsna y RAVALLION, Martin, 2002, “Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 17.
- JIN, X. et al., 2005, “Generalized Hierarchical Multivariate CAR Models for Areal Data”, *Biometrics*, vol. 61(4).
- KAMERMAN, Sheila B. et al., 2010, *From Child Welfare to Child Well-Being*, Springer, Netherlands.
- LU, B. Harris et al., 2014, *Gemmodel. R-package*.
- MINUJIN, Alberto et al., 2006, “The Definition of Child Poverty: a Discussion of Concepts and Measurements”, *Environment and Urbanization*, vol. 18.
- MUTHÉN, L.K. y MUTHÉN, B. O., 1998-2012, *Mplus User’s Guide*, 7a. ed., Los Angeles, Muthén & Muthén.
- MORENOFF, J., 2003, “Neighborhood Mechanisms and the Spatial Dynamics of Birth Weight”, *American Journal of Science*, vol. 108, núm. 5.
- O’BRIEN CAUGHEY, Margaret et al., 2003, “When Being Alone Might be Better: Neighborhood Poverty, Social Capital, and Child Mental Health”, *Social Science & Medicine*, vol. 57, núm. 2.
- PEMBERTON, S. A. et al., 2005, “The Relationship Between Child Poverty and Child Rights: the Role of Indicators”, en MINUJIN, A. (eds.), *Human Rights and Social Policies for Children and Women: the Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) in Practice*, Nueva York, New School University.
- PLANT, R. (ed.), 2009, *The Neo-liberal State*, Oxford University Press.
- POWELL, Martin et al., 2002, “Towards a Geography of People Poverty and Place Poverty”, *Policy & Politics*, vol. 29, núm. 3.
- TOWNSEND, Peter, 1979, *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, University of California Press.
- \_\_\_\_\_, 1993, *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf.
- RABE-HESKETH, Sophia y SKRONDAL, Anders, 2012, *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*, 3a. ed., Stata Press Books, Stata Corp LP.
- RAO, J. K., 2005, *Small Area Estimation*, New Jersey, Wiley.
- RIDGE, Tess, 2002, *Childhood Poverty and Social Exclusion: From a Child’s Perspective*, The Policy Press.

- y WRIGHT, S., 2008, *Understanding Inequality, Poverty and Wealth: Policies and Prospects*, Bristol, Policy Press.
- ROELEN, K. y GASSMANN, F., 2012, “Multidimensional Child Poverty in Vietnam”, en MINUJIN, A. y NANDY, S. (eds.), *Global Child Poverty and Well-Being*, Bristol, The Policy Press.
- RONTREE, Seebohm, 1901, *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan and Co.
- SEN, A., 2004, “Elements of a Theory of Human Rights”, *Philosophy & Public Affairs*, núm. 32(4).
- SMITH, D., 1994, *Geography and Social Justice: Social Justice in a Changing World*, Wiley-Blackwell.
- SPICKER, Paul, 2007, *The Idea of Poverty*, The Policy Press.
- TAYLOR, M., 2008, *Transforming Disadvantaged Places: Effective Strategies for Places and People*, Nueva York, Joseph Rowntree Foundation.
- UNICEF-CEPAL, 2010, *Pobreza infantil en Latinoamérica y el Caribe*, UNICEF-CEPAL.
- UNIKEL, L., 1975, “Políticas de desarrollo regional en México”, *Demografía y Economía*, vol. 9, núm. 2.
- VANDECARTE, Leen, 2011, “Life Course Risks or Cumulative Disadvantage? The Structuring Effect of Social Stratification Determinants and Life Course Events on Poverty Transitions in Europe”, *European Sociological Review*, vol. 27, núm. 2.
- VILLA, L., 2007, “La educación media superior ¿igualdad de oportunidades?”, *Revista de Educación Superior*, núm. 36 (1).
- VILALTA, C., 2005, “Sobre cómo enseñar autocorrelación espacial (2005-03)”, *Technical report*, Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- , 2010, “Evolución de las desigualdades regionales: 1960-2020”, en GARZA, G. y SCHTEINGART, M. (ed.), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, t. II.
- WHEELER, David y TIEFELSDORF, Michael, 2005, “Multicollinearity and Correlation Among Local Regression Coefficients in Geographically Weighted Regression”, *Journal of Geographical Systems*, vol. 7, núm. 2.
- WILLIAM, Gardner *et al.*, 1995, “Regression Analyses of Counts and Rates: Poisson, Overdispersed Poisson, and Negative Binomial Models”, *Psychological Bulletin*, vol. 118, núm. 3.

## IX. ANEXOS

### 1. *Confiabilidad de los umbrales utilizados (umbrales leves)*

<i>Indicador</i>	<i>Average interitem correlation</i>	<i>Alpha</i>
Piso	0.288	0.784
Materiales techos	0.265	0.764
Materiales muros	0.266	0.765
Acceso a agua	0.274	0.772
Combustible	0.249	0.749
Recolección de basura	0.259	0.759
Saneamiento	0.256	0.756
Educación	0.332	0.792
Piso mínimo de protección social	0.293	0.788
Hacinamiento	0.282	0.780
Test scale	0.277	0.793

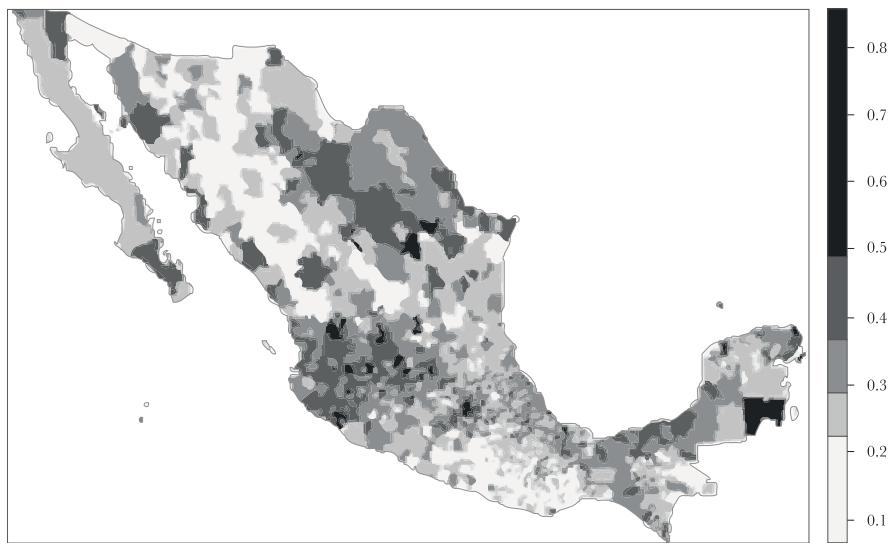
### 2. *Confiabilidad del índice de privación contextual*

<i>Indicador</i>	<i>Average interitem correlation</i>	<i>Alpha</i>
Calles pavimentadas	0.316	0.7874
Existencia de banquetas	0.3089	0.7815
Drenaje y alcantarillado	0.3697	0.8243
Camellón o guarnición para peatón	0.3163	0.7873
Arbolado público	0.3668	0.8225
Teléfono público	0.3753	0.8278
Rampas	0.3822	0.8319
Alumbrado público	0.3402	0.8048
Señalizaciones	0.3421	0.8062
Test scale	<b>0.3464</b>	<b>0.8267</b>

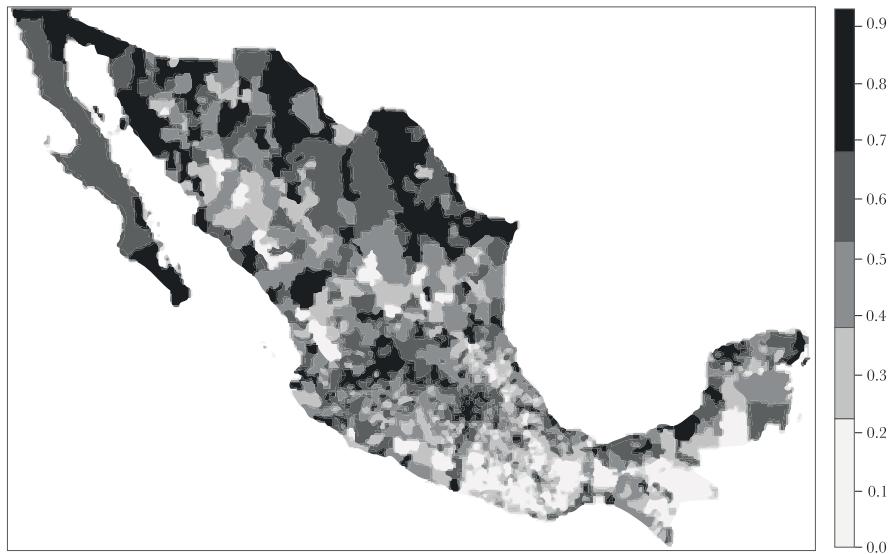
POBREZA INFANTIL Y DESIGUALDADES A NIVEL GEOGRÁFICO

53

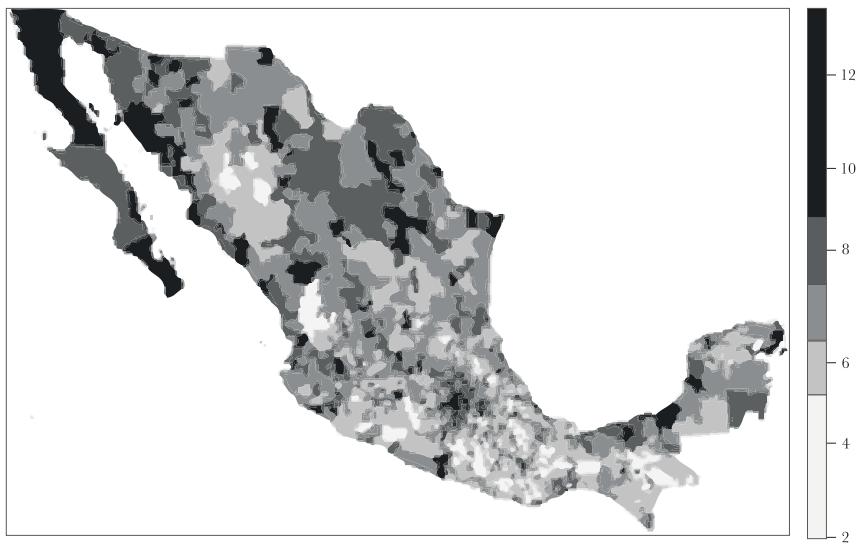
3. *Índice de infraestructura y facilidades. México. Municipios. Natural Breaks. 2010*



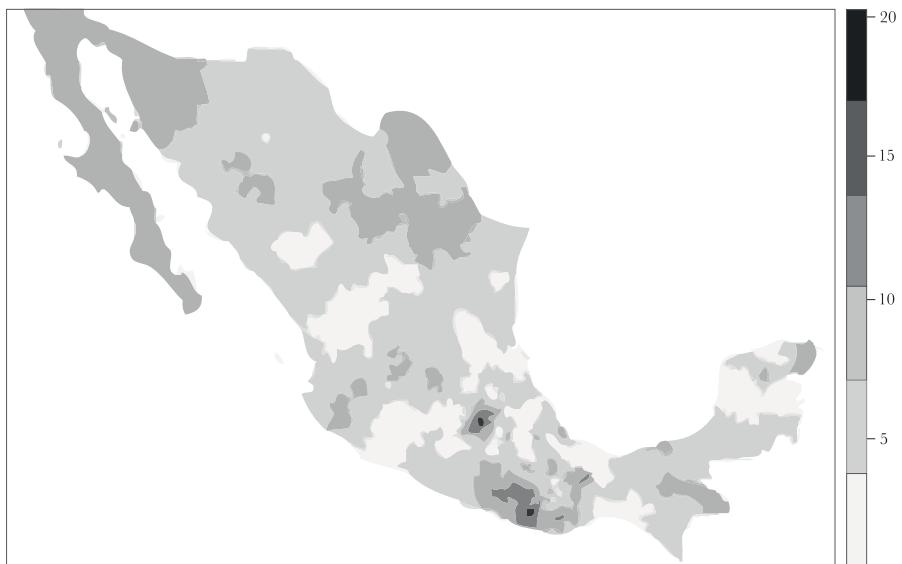
4. *Porcentaje de trabajadores asalariados. México. Municipios. Natural Breaks. 2010*



5. *Escolaridad promedio. México. Municipios. Natural Breaks. 2010*



6. *Ánálisis de colinealidad local (Número de Condición Local)*



## POBREZA FAMILIAR, TRABAJO ADOLESCENTE Y ABANDONO ESCOLAR. MIRADA SOBRE UNA RELACIÓN COMPLEJA A PARTIR DEL CASO DE LIMA (PERÚ)

Robin CAVAGNOUD\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Metodología.* III. *Una tipología del trabajo adolescente.* IV. *La cuestión escolar en esta tipología del trabajo adolescente.* V. *Briseyda: un ejemplo representativo de trayecto social hacia la desescolarización.* VI. *Trayecto de vida y vulnerabilidad socioeconómica de las familias.* VII. *Conclusión.* VIII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El trabajo adolescente es un fenómeno expandido en las zonas populares de Lima, la capital de Perú. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), el número de niños, niñas y adolescentes trabajadores de 6 a 17 años en la metrópoli de Lima-Callao asciende en 2008 aproximadamente a 213,200, de los cuales 179,300 tienen entre 14 y 17 años, es decir un adolescente de cada cinco.<sup>1</sup> La importancia del trabajo adolescente en Lima se observa en ciertas actividades como el comercio ambulatorio o en los mercados de barrios populares, los “pequeños” servicios efectuados en la calle (lustrado de zapatos, lavado de parabrisas, vigilancia de automóviles), las ocupaciones domésticas (limpieza y lavado de ropa, cuidado de niños pequeños o de una persona mayor), el sector de construcción y el manejo de vehículos ligeros, to-

---

\* Sociólogo, profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Correo electrónico: [rcavagnoud@pucp.pe](mailto:rcavagnoud@pucp.pe).

<sup>1</sup> A nivel nacional, el 29.8% de los niños y adolescentes peruanos de 6 a 17 años realizaba en 2008 una actividad económica, el 40% de los adolescentes de 14 a 17 años y el 21.9% de los niños y niñas de 6 a 13 años. La tasa de ocupación de los niños y adolescentes de 6 a 17 años es menor en las zonas urbanas del país (14.2%) que en las zonas rurales (47%) (INEI, 2009).

das ellas relacionadas con el sector informal de la economía<sup>2</sup> (Alarcón, 1991; Cavagnoud, 2011).

Ejercer una actividad económica no es necesariamente percibido por los adolescentes como una experiencia negativa. Trabajar puede ser una estrategia para contrarrestar la pobreza y las urgencias económicas del hogar (Bonnet, 1998; Schlemmer, 1996) y, en algunas oportunidades, escapar de un ambiente familiar cargado de tensión (Invernizzi, 2001; Lucchini, 1996). Trabajar puede ser también sinónimo de independencia, de desarrollo personal y de aprendizaje de una serie de aptitudes (Liebel, 2003). Partiendo de estos enunciados, la cuestión educativa se mantiene constante y, en primer lugar, la conciliación de la actividad económica de los adolescentes con su asistencia escolar. Los trabajos sobre la asignación de tiempo entre un trabajo y la escuela muestran que la mayor actividad productiva de los adolescentes tiene consecuencias sobre su acumulación de escolaridad. Indican que aun cuando las tasas de asistencia escolar no se ven afectadas, se encuentran más resultados negativos referentes al retraso y al aprendizaje escolar (Rodríguez y Vargas, 2006). Sin embargo, se sabe poco sobre los factores de abandono escolar de ciertos adolescentes trabajadores.

Más allá del debate sobre el trabajo infantil en América latina (Cussianovich, 1997; Rauski, 2009), este artículo propone abordar las trayectorias escolares de los adolescentes trabajadores, entre aquellos que concilian la actividad económica y la asistencia escolar, y aquellos que, por el contrario, no se dedican más que a su trabajo y han abandonado la escuela, encontrándose asimismo en una situación de ruptura con la obligación escolar (hasta los 16 años en el Perú). En primer lugar se podría pensar que los problemas económicos familiares de un adolescente y su introducción en el trabajo originan su abandono de la escuela. Sin embargo, no todos los adolescentes trabajadores que viven en Lima se encuentran fuera del sistema educativo, y una gran mayoría (alrededor de un 80% según el INEI) llega a conciliar la asistencia escolar y una actividad económica cotidiana gracias al funcionamiento del ritmo escolar por “turnos” (mañana, tarde y noche). La decisión deliberada o involuntaria de abandonar la escuela se da en una lucha de poder entre las coacciones de su medio social y su margen de libertad individual compartida entre las aspiraciones y las estrategias elaboradas por su familia. ¿Por qué razón los adolescentes trabajadores desescolarizados se encuentran en esta situación? ¿Cuándo y cómo interviene esta tran-

<sup>2</sup> El número de adolescentes presentes en el mercado laboral en un marco legal (a partir de los 14 años en la legislación peruana y de acuerdo al cumplimiento del Convenio 138 de la OIT) y de normas de trabajo que procuran protegerlos es extremadamente débil.

sición de la inclusión a la exclusión escolar? ¿La causa fundamental de esta desafiliación escolar es la carga horaria del trabajo del adolescente? ¿No es también consecuencia del tipo de actividad económica que realiza? ¿O no sería más conveniente tomar en cuenta la situación global de cada adolescente, más allá de su condición de trabajador, y su historia de vida familiar para comprender su abandono de la escuela?

El presente artículo propone analizar la desescolarización que afecta a cierto grupo de adolescentes trabajadores como un fenómeno *complejo* que no puede explicarse más que por un análisis de su historia personal, valorando la interacción de múltiples factores micro y macrosociológicos que producen esta situación. En un primer tiempo, se presentará una tipología del trabajo adolescente en Lima, realizada a partir del grado de participación de los adolescentes en los recursos del hogar y del significado otorgado al trabajo. Si ésta permite ubicar los tipos de ocupación en los cuales la asistencia escolar desaparece en beneficio del trabajo a tiempo completo, no indica los factores específicos de abandono escolar. Sólo un estudio de caso como el propuesto a continuación con el ejemplo de una adolescente trabajadora desescolarizada (Briseyda) puede llevar a un análisis más fino referente al encadenamiento de factores hacia el abandono. Por último, el artículo se interesará por el contexto de pobreza y de precariedad que acompaña el trayecto de vida de los adolescentes trabajadores desescolarizados junto con su familia.

## II. METODOLOGÍA

Los casos tomados en cuenta en este artículo proceden de una investigación llevada en la metrópoli de Lima-Callao acerca de una muestra de 42 adolescentes trabajadores, escolarizados y descolarizados, de 12 a 17 años, grupo de edades que corresponde con la asistencia en el colegio. La encuesta compuesta de entrevistas a profundidad, relatos de vida y observaciones se han construido alrededor de cuatro categorías económicas que permitieron integrar un conjunto variado de actividades:

- El trabajo doméstico extrafamiliar realizado por adolescentes en un espacio privado fuera de su propio hogar (13 adolescentes, 12 mujeres y 1 varón, 9 casos de escolarización y 4 de desescolarización).
- La venta y los servicios realizados por adolescentes en mercados cubiertos y tiendas (13 adolescentes, 7 mujeres y 6 varones, 8 casos de escolarización y 5 de desescolarización).

- El comercio ambulatorio y otros servicios en la calle como la venta de golosinas y alimentos, el transporte de paquetes en los mercados, el lustrado de zapatos, la limpieza de parabrisas o actividades de entretenimiento (10 adolescentes, 2 mujeres y 8 varones, 8 casos de escolarización y 2 de desescolarización).
- La recolección, clasificación y venta de desechos reciclables (6 adolescentes, 1 mujer y 5 varones, 3 casos de escolarización y 3 de desescolarización).

Los adolescentes de esta encuesta cualitativa han sido encontrados por medio de asociaciones locales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en diferentes zonas de Lima y Callao. Para realizar una entrevista con cada uno de estos adolescentes, resultó necesario establecer una relación de confianza mutua a través de una serie de encuentros informales con su familia y en su lugar de trabajo. En la medida de lo posible, una entrevista fue realizada también con sus padres a fin de conocer con mayores detalles la historia familiar.

### III. UNA TIPOLOGÍA DEL TRABAJO ADOLESCENTE

El trabajo adolescente en Lima abarca casos tan diversos como el de una adolescente de 14 años que cuida a dos niños cerca de su domicilio todas las mañanas para ganar un poco de dinero, y el de un adolescente de 16 años que todo el día limpia parabrisas en un cruce de gran circulación para alimentar a sus hermanos menores. Para enfrentar esta heterogeneidad, proponemos una tipología del trabajo adolescente a partir de la encuesta realizada.

#### 1. *La ayuda no remunerada en la microempresa familiar (categoría 1)*

En este primer grupo, los adolescentes no reciben salario alguno, salvo a veces algunos soles como propina de parte de sus padres por su contribución al funcionamiento de la microempresa familiar. En respuesta a esta ayuda, sus padres cubren sus necesidades básicas, como su alimentación, la compra de ropa y su matrícula escolar. La actividad de estos adolescentes se inscribe dentro del funcionamiento de la microempresa de sus padres, reforzando el crecimiento del negocio familiar. Obtienen así un beneficio secundario: garantizar la cobertura de sus necesidades básicas y, en particular, su escolaridad, puesto que todos estos adolescentes siguen estudiando y trabajan

con uno de sus padres el resto del día. Estos últimos pueden ser pequeños empresarios locales formales (comerciantes en un lugar fijo) o informales (comerciantes ambulantes). La elección de estos adolescentes de ejercer el tipo de actividad que los ocupa se debe a la forma de la microempresa y a la necesidad de personal que tienen estas estructuras económicas. Los padres están presentes en el lugar de trabajo la mayor parte del tiempo, pero las variaciones de la demanda necesitan un refuerzo de activos que los adolescentes proveen fuera de sus horas de asistencia escolar. Por eso, los adolescentes no se refieren a esta actividad económica parcial como un trabajo, sino como una ayuda familiar que aportan a sus padres. En esta perspectiva, el trabajo de los adolescentes y su utilidad se acompaña de un valor positivo. Su participación no interfiere con su asistencia escolar y los padres se preocupan por no tratar la continuidad educativa de sus hijos.

## *2. La búsqueda de un “diario”: en busca de una autonomía financiera (categoría 2)*

La primera característica de esta categoría se refiere a las ganancias y a su división. Los adolescentes que entran en una actividad económica con el fin de obtener un ingreso, por muy variable que sea, reciben una retribución financiera por parte de la persona para la que trabajan, y que no es necesariamente un miembro de su familia. A diferencia de la primera categoría, los adolescentes cobran un ingreso de algunos soles al día que, acumulado durante la semana, sirve de “diario”. Estos ingresos obtenidos no son compartidos con sus padres o hermanos. Sirven básicamente para cubrir sus gastos personales y, en primer lugar, las necesidades vinculadas a la escuela, como la compra de material escolar o la reproducción de fotocopias. Las actividades económicas ocupadas aquí por los adolescentes no se realizan en el marco de la familia y se encuentran en su barrio según las ofertas que se presentan. Teniendo en cuenta las condiciones poco ventajosas de vida familiar que ellos mismos experimentan (falta de dinero para el pago de las cuentas, inestabilidad profesional de los padres o participación en empleos de bajos ingresos, problemas de salud), las ganancias que obtienen les permiten tener un presupuesto personal que sirve para ganar autonomía, por muy relativa que esta sea, frente a sus padres. La representación que estos adolescentes hacen de su trabajo tiene pues una doble intención: obtener un “diario” y, por este medio, ayudar a sus padres evitando pedirles dinero para sus gastos. La característica común de estos adolescentes es la de continuar sin excepción su enseñanza escolar.

### *3. El trabajo fuera del marco familiar como aporte al presupuesto del hogar (categoría 3)*

En este grupo, los adolescentes reciben un ingreso que asciende a varias decenas de soles a la semana (entre 8 y 25 \$). El peso de estas ganancias se distingue de los obtenidos en las dos primeras categorías. Un rasgo importante es que los ingresos percibidos son compartidos con la familia, particularmente con la madre, que luego utiliza el dinero para pagar las cuentas del hogar (en especial el agua y la electricidad) y comprar alimentos para todos los miembros de la familia. No obstante, la cesión de las ganancias no se realiza de manera exclusiva, ya que los adolescentes conservan una parte de sus ingresos para sus gastos personales (ropa, necesidades vinculadas a su escolaridad, bienes de consumo). Se debe entonces hablar de una contribución de ellos a los gastos del hogar, entendiendo ésta como un aporte complementario —pero no total— a las necesidades de la familia.

Otra característica es que la actividad asumida fuera del marco familiar no corresponde pues a un gusto personal hacia un trabajo específico, sino a una adaptación a los tipos de empleo disponibles en su barrio; los cuales no entran en la categoría del empleo “estructurado”. La importancia relativa de los ingresos de estos adolescentes con relación a los registrados en las dos primeras categorías, implica que éstos pasan un mayor número de horas en el lugar de trabajo. Estos adolescentes muestran por lo tanto señales de desescolarización. El mantenimiento de su asistencia al colegio se opone, en algunas condiciones, a su trabajo y al número de horas empleadas en la acumulación de capital.

### *4. El trabajo para la supervivencia de la familia (categoría 4)*

Las ganancias de los adolescentes de esta categoría se sitúan entre los entre 8 y 28 \$ al día por una actividad económica realizada entre cinco y seis días en promedio a la semana. Estos ingresos significan un aporte diario a la familia, entregado en gran parte —o incluso íntegramente— a la madre, quien administra el presupuesto del hogar. Ya no se puede hablar de un complemento económico útil para el funcionamiento de la unidad doméstica, sino más bien de la generación de un capital central para la misma supervivencia de la familia. El dinero obtenido es utilizado por la madre para la compra de alimentos destinada a cada miembro de la familia, y para la adquisición de bienes básicos, como la vestimenta o el material escolar de los hermanos menores. La dedicación laboral de estos adolescentes a tiempo completo va acompañada de una ausencia del padre en el hogar y de la inactividad de los miembros adultos restantes. Las madres son las primeras

afectadas pues no pueden trabajar fuera por motivos que van desde la ausencia de escolaridad, a los problemas de salud o administrativos (no tener documento de identidad). Sin embargo, su estatus de único adulto dentro del hogar les otorga la administración del presupuesto familiar suministrado por la actividad económica de su hijo adolescente. Frente a la situación de urgencia a la que se enfrentan, estos adolescentes buscan fuentes de ingreso rápidas y fructíferas (venta ambulatoria, clasificación de desechos). Su rol como principal actor económico en la familia implica, sin excepción, una ruptura con su escolaridad.

### *5. El trabajo como proyecto de vida alternativo (categoría 5)*

El elemento común entre los adolescentes trabajadores de esta categoría no es el criterio de sus ingresos, ni la división de éstos con otros miembros de su familia, sino su fracaso escolar progresivo que los llevó a reemplazar su asistencia a la escuela por el trabajo a tiempo completo. Estos adolescentes viven situaciones familiares difíciles, teniendo en cuenta las condiciones de pobreza, pero a diferencia de la categoría anterior, no son los actores económicos principales dentro de su hogar. Por lo menos uno de sus padres trabaja a tiempo completo y la partición de su salario con los padres no es una condición para satisfacer las necesidades esenciales de su familia. A diferencia de la segunda categoría, no se puede hablar de la obtención de un “diario” porque las ganancias obtenidas son mayores y reflejan la búsqueda de independencia de cada adolescente para encargarse de sus gastos personales (comer, desplazarse, comprar sus objetos personales). La característica transversal de estos adolescentes trabajadores es su abandono escolar. Este rasgo común es idéntico al del grupo de adolescentes de la cuarta categoría, pero con la diferencia de que ellos no se encargan de satisfacer las necesidades básicas de su familia. Aunque hayan empezado a trabajar al iniciar su adolescencia, en paralelo a su asistencia a la escuela, su trayectoria muestra una sustitución de la escuela por el trabajo a tiempo completo. Estos adolescentes expresan la misma necesidad de encontrar un espacio de socialización alternativo a la escuela y un papel productivo en su familia.

## IV. LA CUESTIÓN ESCOLAR EN ESTA TIPOLOGÍA DEL TRABAJO ADOLESCENTE

La clasificación del trabajo adolescente en Lima establecida líneas arriba arroja categorías muy diferentes en cuanto a la relación de los adoles-

centes con la escuela. Los dos primeros grupos y parte del tercero muestran una situación de conciliación entre la actividad económica y la asistencia escolar, mientras que los dos últimos indican un antagonismo entre el trabajo y la escuela.

### *1. La conciliación trabajo/escuela*

En las tres primeras categorías se puede notar una organización rigurosa del tiempo y la preocupación de cada adolescente por no disminuir el tiempo escolar por el del trabajo. Esta administración estricta obedece a una representación positiva de la escuela, que se erige como valor esencial en la vida cotidiana de los adolescentes y como un referente interiorizado que los estimula a asistir a clases. Este valor positivo otorgado a la educación y al sistema escolar se extendió ampliamente en Perú durante la segunda mitad del siglo XX, tanto en las ciudades como en las zonas rurales. La alfabetización está en constante crecimiento en el país, y va de la mano con un aumento del número de años de escolaridad a lo largo de las generaciones y de una generalización de la enseñanza primaria (Pasquier-Doumer 2002). Todo ello demuestra el peso de la institución escolar como espacio primordial de socialización para los niños, sin importar su sexo, lugar de residencia ni su condición social. Para los adolescentes de las dos primeras categorías y parte de la tercera, la escuela es más significativa que el trabajo, y frente a la pregunta de lo que prefieren —si sólo trabajar o sólo estudiar—, todos responden que si tuvieran la posibilidad de escoger, optaría sin duda por la vía escolar. La asociación entre la acumulación de escolaridad y las perspectivas de una posición social más elevada que la de sus padres es también recurrente. Esta percepción de la escuela como forma de movilidad social le proporciona un valor considerable. Asimismo, los motiva a continuar su trayectoria escolar, a pesar de la necesidad de trabajar para mitigar la situación de precariedad de su familia.

La mayoría de los adolescentes trabajadores que vive en zonas urbanas en Perú sigue asistiendo a la escuela, articulando su actividad económica con la continuación de sus estudios. Sin duda alguna, el sistema escolar peruano organizado bajo forma de doble “turno”, que escolariza a la mitad de los alumnos por la mañana y a otra mitad por la tarde, permite a los niños, niñas y adolescentes estar a la vez en la escuela y en el trabajo.

### *2. Las formas de marginación de la escuela*

A diferencia de las dos primeras categorías del trabajo adolescente, las tres siguientes y particularmente las dos últimas se distinguen por una ruptu-

ra en la continuidad escolar. En la tercera categoría del trabajo adolescente “como aporte al presupuesto del hogar”, los ejemplos de desescolarización resultan de motivos muy variados (desaliento por la escuela, deseo de dedicar más tiempo al trabajo para ayudar a la familia). En estos casos se observa tal dispersión de los intereses, que la escuela y el trabajo entran en una contradicción insuperable que descarta toda posibilidad de conciliación. El afán de ganancia lleva a la desescolarización, marginando a la escuela que no aporta ningún beneficio inmediato y se presenta como una pérdida de tiempo para los adolescentes. En la cuarta categoría del trabajo adolescente “para la supervivencia de la familia”, la ausencia del padre en la unidad doméstica, combinada con la inactividad de otros miembros del hogar, crea una situación en la cual el adolescente se convierte en el único actor económico de la familia. En este caso, el principal motivo de su abandono de la escuela no se relaciona directamente con su actividad económica, sino más bien con la urgencia de la situación familiar, la cual permite comprender las elecciones realizadas por los adolescentes. En este contexto, el trabajo no aparece como la causa directa de desescolarización, sino por el contrario un medio para enfrentarse a condiciones familiares dominadas por coacciones que reducen las posibilidades de los adolescentes de mejorar su situación. Los casos revelan un esquema de organización familiar semejante en este sentido, siendo la actividad económica que ocupan una respuesta para obtener el mínimo vital en su favor y el de las personas vinculadas a ellos por un lazo de parentesco. Finalmente, en la última categoría del trabajo adolescente “como proyecto de vida alternativo”, los adolescentes comienzan a trabajar a tiempo completo como respuesta a un acontecimiento que impone la continuación de sus estudios (migración reciente, maternidad, accidente, falta de apoyo de sus padres).

En lo que se refiere al tipo de actividad económica, la clasificación del trabajo adolescente muestra que ningún tipo de actividad se ve más afectada que otras por el abandono escolar, en la medida que en cada categoría económica de la encuesta se encuentra a la vez a adolescentes escolarizados y desescolarizados. Esto se aplica tanto a los servicios domésticos realizados por las adolescentes en su barrio, como a las actividades de comercio en un lugar fijo o en la calle (en el mercado o ambulante) o las ocupaciones vinculadas al reciclaje de desechos. No es entonces el tipo de actividad económica lo que genera el abandono escolar, sino la finalidad del trabajo en cuestión, un fenómeno que depende de la situación familiar del adolescente, la intensidad del esfuerzo realizado para cumplir la actividad, el carácter útil de su servicio, sus ingresos para el presupuesto familiar, y las habilidades y capitales (sociales y económicos) de las que dispone. Si bien es cierto que

casi todos los adolescentes desescolarizados trabajan fuera del marco de la microempresa familiar, esto no es más que una manifestación visible que no refleja los verdaderos motivos del abandono escolar.

### *3. El desafío de la complejidad*

Las categorías del trabajo adolescente permiten ubicar los tipos de situación en los cuales aparecen los casos de adolescentes alejados de la escuela, de acuerdo al sentido otorgado a su actividad económica. Este combina tanto las dimensiones objetivas como subjetivas, que varían entre las nociones de trabajo/identidad (Schibotto, 1990) y de trabajo/subsistencia (Alarcón, 1989). La desescolarización de los adolescentes involucrados en un trabajo es un proceso complejo, pues se caracteriza por una combinación de elementos que evolucionan constantemente. Esta constatación muestra, en primer lugar, que la asociación bastante frecuente entre trabajo y abandono escolar no funciona en la medida en que no busca problematizar la situación de vida de cada adolescente, es decir la combinación entre sus condiciones de vida, lejanas y cercanas, la interpretación que hace de éstas y su reacción como sujeto. Ello incita a enfocarse en un enfoque biográfico, el cual será más adaptado para concebir la complejidad de la condición social de cada adolescente trabajador desescolarizado y contemplar el análisis de su situación. Es lo que proponemos ahora con el caso de Briseyda para comprender el entrelazamiento de los factores que entran en juego en su trayecto fuera de la escuela.

## V. BRISEYDA: UN EJEMPLO REPRESENTATIVO DE TRAYECTO SOCIAL HACIA LA DESESCOLARIZACIÓN

### *1. De la ayuda familiar al trabajo a tiempo completo*

Briseyda es una adolescente de 15 años nacida en Lima que trabaja en la venta de vidrios en la tienda de su tía. Su trabajo consiste en atender a los clientes para determinar sus necesidades e ir a sus domicilios para medir las ventanas. Ella trabaja en esta tienda desde hace un año de lunes a sábado de ocho de la mañana a ocho de la noche, y un domingo cada dos semanas, por un salario semanal de 30 dólares. Este ingreso le sirve para cubrir sus gastos personales y para ayudar a su madre regularmente con una parte de los gastos del hogar. Briseyda vive con su madre, Teresa, de 46 años, su hermana

mayor de 17 años (quien ha terminado la secundaria pero ha continuado los estudios), su hermana menor de 12 años (quien estudia y no trabaja), y su hermano pequeño de siete años. Sus padres se separaron hace siete meses. El padre ve muy poco a sus hijos y ayuda a su ex pareja dándole 7 dólares a la semana que obtiene de su empleo de taxista.

En casa, la madre de Briseyda asume la responsabilidad de jefe de familia; ella mantiene el hogar y paga las cuentas de agua y de electricidad. Sus dos hijas mayores trabajan para ayudarla, pero es ella quien asegura el funcionamiento de la familia. Trabaja en un puesto ambulante de comida (vende café, sándwiches, sopa, platos preparados para el almuerzo) en un barrio residencial, lo que le origina algunos problemas con las autoridades locales, que no permiten la presencia de vendedores ambulantes en el espacio público.

Antes, Briseyda ayudaba a su madre en esta microempresa familiar (desde que tenía siete años) en la mañana, y luego asistía a clases en la tarde; pero se detuvo en el momento en que abandonó el colegio y cambió de actividad para trabajar en la tienda de su tía. Teresa trabaja ahora sola y se queja del cansancio que le causa cada día el transporte de su mercancía y de sus herramientas de trabajo (ollas, hornillo). Briseyda dejó el colegio un año antes de la entrevista, al finalizar su segundo año de secundaria. Anteriormente, había repetido un año de primaria, por lo que culminó este periodo escolar con un año de retraso.

Dos semanas después de decidir abandonar la escuela, Briseyda comenzó a trabajar en la tienda de su tía. “Ya faltaba mucho [al colegio]; o sea que un día iba y al día siguiente no iba. Estaba baja de notas y ya sabía que mis profesores me iban a jalar todos para que repita el año. Mi mamá quería que yo pase, pero no era posible... Ya no veía futuro en el colegio, pues. Entonces decidí trabajar”. Compartir su tiempo entre la ayuda familiar en la mañana y la escuela en la tarde, acabó por inclinarla hacia la actividad económica exclusiva en la tienda de su tía. Esta decisión se vio justificada por las condiciones económicas de la familia. “Como faltaba mucho [dinero] en la casa, creo que mi mamá no pensó que era una decisión tan mala”. Cuando todavía asistía a clases, Briseyda hacía sus tareas todas las noches y podía normalmente contar con la ayuda de su hermana mayor, quien prefería dedicarse enteramente a la escuela y no faltar a clases comprometiéndose con una actividad económica paralela.

Desde que tenía siete años, Briseyda se levantaba temprano para ayudar a su madre en su negocio ambulante. Durante este periodo, su padre vivía aún en la casa, pero no ayudaba más que parcialmente a sus hijos con los gastos de alimentación y colegio, que estaban a cargo de la madre. Él vivía

en el domicilio familiar, pero se iba a dormir todas las noches a la casa de su pareja. “Mi papá no fue nunca una persona muy atenta con nosotros y considera que como somos mayores ya podemos salir adelante solas. Mi mamá le decía «¿pero cuándo nos vas a ayudar?»”. Briseyda cuenta también la violencia ejercida por su padre sobre sus hermanas, su madre y ella misma. En este caso también los problemas de alcohol influyen y crean una atmósfera de malestar y de inestabilidad emocional en cada miembro de la familia que es objeto de la violencia y de la dominación física. “Mi mamá dice que es un borracho... Gritaba mucho, también a mí y a mis hermanas. Le pegaba muy feo a mi mamá”. Desde su partida de la casa, el contacto entre el padre de Briseyda y el resto de la familia es esporádico. Teresa desea tomar acciones legales y entablarle un juicio por alimentos, pero al no poseer documento de identidad, no puede iniciar un procedimiento de esta naturaleza, lo que le ocasiona un sentimiento de exclusión frente a la justicia.

## *2. Una combinación de factores hacia la desmotivación escolar*

Las condiciones de precariedad de la familia de Briseyda son evidentes. El puesto de trabajo de la madre en la venta ambulante se ubica en la categoría del subempleo. Ella debe enfrentarse a los servicios del orden que le impiden ejercer su actividad, ya penalizada por la irregularidad de su clientela. Asimismo, el domicilio familiar no posee servicios higiénicos, por lo que los niños deben ir a hacer sus necesidades afuera, en el arenal, lo que los expone a los ataques de los roedores. Esta situación de pobreza afecta a Teresa también por la imposibilidad de que su hija mayor pueda optar por la educación superior, pese a que terminó la escuela con excelentes resultados. Los costos de los estudios superiores o de una formación profesional corta son demasiado altos para sus recursos, lo que crea un sentimiento de frustración a la madre, que no ve a su hija desarrollar todas las aptitudes académicas demostradas en el colegio.

Briseyda comenzó a trabajar con su madre, a los siete años, al momento del nacimiento del último hijo de la familia. Durante siete años, concilió su ocupación en el puesto familiar con su escolaridad por las tardes en el colegio. No obstante, esta organización del tiempo no pudo ser superada sin contratiempos, puesto que Briseyda tuvo que repetir un año en la primaria. Este evento representó para ella una fuente de desmotivación y la incitó a dejar su escolaridad para dedicarse a una actividad económica a tiempo completo, frente a las dificultades de su familia. Con un año de retraso, luego de su repetición en primaria, repetir por segunda vez un grado signifi-

ficaba para Briseyda encontrarse con compañeros más jóvenes que los que ya tenía. Este aspecto es generalmente asumido como una vergüenza para los adolescentes al compararse con los demás alumnos, y no contribuye a su integración escolar al año siguiente. Frente a este fracaso escolar, la escapatoria de Briseyda consistió en comprometerse con una actividad económica a tiempo completo, lo que fue posible por el negocio de su tía.

No obstante, esta decisión de Briseyda no se debe únicamente a la desmotivación por su fracaso escolar. Dos factores se tienen que mencionar. En primer lugar, las necesidades inherentes a su condición familiar en la pobreza influyeron indiscutiblemente en su ruptura escolar. “Ella [Briseyda] estudiaba en el colegio pero como ella me estaba ayudando mucho en el negocio no podía ir regularmente al colegio. Repitió de año y, poco a poco, después lo fue dejando. En consecuencia de eso, me dijo que iba a trabajar y estudiar mejor. Tenía muchas tareas en el colegio y poco a poco fue descuidando el colegio y sólo se ha dedicado a trabajar después”. Este comentario de su madre revela el camino que fue alejando a Briseyda de la escuela y sus dificultades para asumir la transición de la enseñanza primaria a la secundaria.

Segundo, las constantes alusiones de Briseyda a la actitud violenta y alcohólica del padre hechas durante la entrevista, ilustran el problema y la atmósfera reinante en la familia, así como la búsqueda de bienestar de cada uno de sus miembros para encontrar una estabilidad emocional. Es evidente que este tipo de situación tiene consecuencias sobre las capacidades de concentración de un adolescente en la escuela. Ambos factores explican su deserción escolar y su elección de dedicarse exclusivamente al trabajo como proyecto de vida alternativo al colegio y a sus beneficios a largo plazo. Sobre esto, Briseyda no percibe siquiera las ventajas que procura la escolaridad en el caso de su hermana mayor de 17 años, limitada a trabajar después de buenos resultados en la enseñanza secundaria.

El costo que representa la consecución de los estudios después del colegio, sea en la universidad o en un instituto profesional, no puede ser asumido por su hermana de otra manera que por la acumulación de un capital que le permita luego enfrentar este compromiso con los estudios superiores o con una formación profesional. Es probable que la situación de su hermana mayor haya impulsado a Briseyda a no continuar el colegio, al evaluar desfavorablemente el costo y los beneficios de la educación en el largo plazo. La gran precariedad de la situación familiar y las tensiones que se derivan de ésta, la actitud negativa del padre de Briseyda, el ejemplo poco alentador brindado por su hermana sobre la utilidad del colegio después de su culminación y la falta de oportunidades que la escolaridad supone, son los

principales motivos que explican su abandono de la escuela en beneficio del trabajo a tiempo completo.

## VI. TRAYECTO DE VIDA Y VULNERABILIDAD SOCIOECONÓMICA DE LAS FAMILIAS

### 1. *El espacio social de la gran precariedad*

El estudio de caso de Briseyda es representativo de los itinerarios de los adolescentes trabajadores hacia la desescolarización. Revela una serie de factores intrafamiliares que explican esta situación: un número importante de hermanos, combinado con su rango de hijo mayor (o cerca a la posición de mayor) en la hermandad, una estructura monoparental de la familia que va de la mano con una ausencia del padre como actor principal para mantener a flote la economía familiar, la dificultad de acceso a recursos estables de la madre, la dispersión de los intereses vinculados a su actividad económica con relación a los de la escuela, etcétera. Estos factores de orden microsociológico no son suficientemente significativos si no se relacionan con la vulnerabilidad de los hogares en la gran precariedad.

En el caso de Briseyda, se observan indicios recurrentes de pobreza en su familia: insuficiencia de recursos monetarios, vivienda insalubre sin agua potable y sin electricidad. Las coacciones del entorno son contrarrestadas por su actividad económica que permite atenuar los efectos de la pobreza. La falta de “capacidades” de Sen (2000), es un enfoque de la pobreza muy manifiesto en este ejemplo. La insuficiencia de capacidades de la madre se opone al trabajo de sus hijos adolescentes y en particular de Briseyda. Sin embargo, esta apropiación de capacidades se ve obstaculizada por la quimera de la asistencia escolar, lo que resulta imposible por la falta de tiempo fuera los horarios de trabajo.

A la capacidad de dominio sobre las dificultades económicas de la familia, se sucede entonces una incapacidad de volver al colegio. Es evidente que no todos los adolescentes de los barrios populares de Lima pertenecientes a una familia pobre son trabajadores y que, por esto, no todos ellos se encuentran en una situación de deserción escolar. Pese a ello, se presentan circunstancias en las que la pobreza debilita las capacidades de una familia hasta el punto de faltar alimento, combinándose con una serie de factores como la monoparentalidad y un gran número de hermanos.

La adolescencia representada aquí por Briseyda recubre modelos de comportamiento específicos vinculados a su medio social, dominado por las

necesidades extremas de su familia. La asociación entre infancia y pobreza implica un encuentro con las dificultades precoz. Frente al contexto de pobreza que ejerce una presión diaria en las familias monoparentales, muchos adolescentes se organizan solos o entre hermanos para encargarse de una actividad económica que progresivamente va tomando más importancia que la misma escolaridad.

## *2. La lucha por la alimentación*

La mayoría de las familias que viven en las zonas marginales de Lima almuerzan en los comedores populares; centros comunitarios que ofrecen comidas a menos de 1 dólar, y que se centran en las redes relationales dentro de los barrios populares. Las familias compran su menú de almuerzo y guardan parte de éste para la cena, que pueden completar con un pedazo de pan o con galletas y té. Muy pocos hogares pueden comprar alimentos con sus propios ingresos para las tres comidas del día (desayuno, almuerzo y cena). A partir de esta situación, los adolescentes buscan organizarse para reforzar el presupuesto familiar mediante el trabajo, aprovechando las posibilidades presentes en su entorno (recolección de desechos destinados a la comercialización, venta ambulatoria de golosinas en las calles). En estas condiciones, la escuela pasa a ocupar un lugar secundario en la vida diaria de los adolescentes que cumplen el rol de “hermanos mayores”, o se convierte en un espacio social poco útil, dado que no responde a sus necesidades más inmediatas. El grado de vulnerabilidad socioeconómica de la familia de un adolescente con tendencia a la indigencia es, por tanto, un factor determinante que atenta contra su futuro escolar. El traspaso de la escuela al trabajo a tiempo completo se va interiorizando y se encuentra socialmente normado en los sectores sociales más marginales y excluidos. Esta transición se hace legítima para los adolescentes, y en particular los que ocupan una posición de mayor en un hogar monoparental con una hermandad numerosa.

## *3. El costo del sistema escolar*

En el contexto descrito líneas arriba, un elemento esencial a considerar es el costo relativo de la escuela en Perú. El pago por concepto de matrícula, que se realiza a inicios del año escolar, cuesta aproximadamente 15 dólares por alumno, a los que se suman entre 35 y 43 dólares de compra de los útiles escolares (libros, cuadernos, lápices). Esto representa un freno para la esco-

larización de los hijos de familias pobres y numerosas, más cuando se trata de adolescentes que ya se hacen cargo de buena parte de las necesidades de sus hermanos menores. El costo de la escolaridad es una constante cada año en la vida de los adolescentes. El gran número de miembros en una familia vuelve muy complicado asumir los gastos escolares de todos los hijos. Por lo tanto, son las ganancias del trabajo de los adolescentes las que permiten cubrir los gastos escolares de los hermanos menores así como posibilitar una escolarización regular. Los gastos de matrícula y la compra del material no han sido cuestionados por las autoridades políticas, pese a que representan un factor fundamental de exclusión de la esfera educativa. El costo escolar revela un impacto importante de las desigualdades sociales en la infancia. Los padres que no pueden asumir los gastos escolares de (todos) sus hijos, ponen a algunos de ellos (sobre todo a los mayores) en una posición desfavorable en el largo plazo. La cuestión de la inversión inmediata de la educación formal y de los proyectos escolares nunca se plantea como tal para las madres de familia, puesto que los beneficios de la escuela son incuestionables y compartidos como valor colectivo. Por consiguiente, la desescolarización de los hijos mayores no es experimentada como un estado deseado por la madre o una toma de decisión deliberada, sino como una situación sufrida, que deriva de la extrema vulnerabilidad socioeconómica del hogar.

## VII. CONCLUSIÓN

Los adolescentes trabajadores que ya no asisten a la escuela pertenecen a familias que están “al borde” y a las cuales un accidente (muerte, problemas de salud, abandono del parente) las hace inclinarse hacia una situación de precariedad más profunda que roza la supervivencia. La acumulación de desventajas tanto económicas (ingresos bajos y discontinuos) como sociales (descomposición de los vínculos familiares, desestructuración del hogar) termina por romper el equilibrio incierto del presupuesto doméstico y por empujar a los hijos mayores fuera de la escuela. Si bien el factor de la edad juega un rol principal en este sentido al exponer más a los adolescentes al riesgo del abandono escolar que a sus hermanos menores, se observa en los casos estudiados un trayecto familiar que evoluciona de una situación de precariedad “soportable” a una condición de supervivencia que ya no lo es. La combinación de factores que explican su desescolarización converge hacia esta degradación de lo cotidiano, donde la asistencia escolar se vuelve superflua o imposible de conciliar con la urgencia de las necesidades del hogar.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, Walter, 1989, “El trabajo infantil como estrategia de supervivencia familiar”, *Socialismo y Participación*, núm. 48.
- , 1991, *Entre calles y plazas. El trabajo de los niños en Lima*, Lima, Acción Laboral para el Desarrollo-IEP-UNICEF.
- BECKER, Howard, 1985, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, París, Métaillé.
- BONNET, Michel, 1998, *Regards sur les enfants travailleurs. La mise au travail des enfants dans le monde contemporain. Analyse et étude de cas*, Lausanne, Page Deux.
- CAVAGNOUD, Robin, 2011, *Entre la escuela y la supervivencia. Trabajo adolescente y dinámicas familiares en Lima*, Lima, FT-IEP-IFEA.
- CUSSIANOVICH, Alejandro, 1997, “Infancia y trabajo: dos nudos culturales en profunda transformación”, en *Niños trabajadores. Protagonismo y actoría social*, Lima, IFEJANT.
- INEI, 2009, *Perú: niños, niñas y adolescentes que trabajan, 1993-2008*, Lima, INEI.
- INVERNIZZI, Antonella, 2001, *La vie quotidienne des enfants travailleurs: stratégies de survie et socialisation dans les rues de Lima*, París, L'Harmattan.
- LIEBEL, Manfred, 2003, *Infancia y trabajo*, Lima, IFEJANT.
- PASQUIER-DOUMER, Laure, 2002, “La evolución de la movilidad escolar intergeneracional en el Perú a lo largo del siglo XXI”, *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, vol. 31, núm. 3.
- RAUSKY, María Eugenia, 2009, “¿Infancia sin trabajo o Infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil”, *Rev.latinoam.cienc.soc.niñez juv*, vol. 7, núm. 2.
- RODRÍGUEZ, José y VARGAS, Silvana, 2006, *Escolaridad y trabajo infantil: patrones y determinantes de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima Metropolitana*, Lima, PUCP-CIES.
- SCHIBOTTO, Giangi, 1990, *Niños trabajadores. Construyendo una identidad*, Lima, Manthoc, IPEC.
- SCHLEMMER, Bernard, 1996, *The exploited child*, París, Zed Books, IRD.
- SEN, Amartya, 2000, *Repenser l'Inégalité*, París, Seuil.

## PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA DE NIÑAS Y NIÑOS EN AMÉRICA LATINA. UN ANÁLISIS CENTRADÓ EN LA DIMENSIÓN EDUCATIVA

Jorge A. PAZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El problema abordado.* III. *Datos empleados y metodología.* IV. *Resultados.* V. *Consideraciones finales.* VI. *Bibliografía.* VII. *Apéndice de gráficos.*

### I. INTRODUCCIÓN

La principal arma usada por los Estados nacionales en América Latina para combatir la pobreza son los llamados “Programas de Transferencias Condicionadas” (PTC). Se trata de intervenciones que tienen como blanco a la población socialmente vulnerable, y que entregan a sus beneficiarios un monto de dinero a cambio del compromiso (comprobable) de escolarizar a niñas y niños (NyN) y de controlar sistemáticamente su salud y nutrición.<sup>1</sup> La condicionalidad implica, justamente, que la concesión de la ayuda monetaria está sujeta al cumplimiento de estos controles. En la actualidad, prácticamente todos los países de la región tienen en vigencia uno o más PTC.<sup>2</sup> Si bien los

\* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta (Argentina). El autor hace expreso su agradecimiento a Cristian Herrera y a Daniel Vásquez por sus valiosos comentarios a una versión previa de este documento. También agradece las preguntas y sugerencias de los participantes del Seminario Internacional “Pobreza Infantil, Políticas Públicas y Democracia”, realizado en la Ciudad de México entre el 19 y 21 de febrero de 2014. Los errores y las omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor y las afirmaciones realizadas no comprometen a las instituciones que el autor representa.

<sup>1</sup> Condicionalidad que incluye, principalmente, cumplir con el cronograma de vacunaciones.

<sup>2</sup> El programa Oportunidades (antes Progresa) en México, el Bolsa Familia en Brasil, la Asignación Universal por Hijo en la Argentina (y más recientemente Progresar), son ejemplos de PTC en la Región.

antecedentes de este tipo de programas en América Latina se remontan a la década de los ochenta del siglo pasado (Lavinas, 2013), podría afirmarse que el primero del tipo fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) de México, que entró en vigencia en agosto de 1997.

Hay varios supuestos, o más bien axiomas, que sostienen los PTC, muchos de los cuales no están reconocidos explícitamente, pero es claro que funcionan como motivación, sostienen su vigencia y fundamentan los recursos que se aplican para ejecutarlos. El primero es que resulta moralmente correcto proveer a los más pobres y vulnerables de una ayuda que les permita sobrevivir. Un segundo axioma —que se deriva del anterior— consiste en que el PTC es el instrumento de política social más eficiente para lograrlo.<sup>3</sup> Un tercer supuesto es que los PTC no sólo alivian la pobreza actual sino que contribuyen a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad económica. Por su parte, este último tiene como fundamento un par de hipótesis: *a)* que la escolarización implica aprendizaje; *b)* que el aprendizaje se traduce en mayor bienestar. La primera hipótesis a NyN que asisten gracias a la ayuda proporcionada por los PTC; la segunda, a la etapa adulta de NyN que ingresan al mercado laboral y obtienen, por la mayor educación adquirida, ingresos más elevados. Reconocidos estos supuestos, el problema consiste entonces en igualar las oportunidades de la población, dotar a los que menos tienen del capital humano necesario para afrontar la vida económica, y esperar los resultados en unas cuantas generaciones.

Más allá de la posibilidad y de la eficiencia de los PTC de abatir la pobreza actual en América Latina, este trabajo intenta indagar acerca de la potencialidad de la igualación de oportunidades para impactar en la brecha de resultados educativos entre NyN pobres y no pobres. Si dicho impacto se verifica, el desafío consistiría entonces en calibrar los PTC vigentes y esperar a que en el curso de una o dos generaciones, tales intervenciones comiencen a dar sus frutos. La educación, como se vio, es uno de los focos de los PTC y la escolaridad, uno de sus objetivos primordiales. Esto es lo que plantean también los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lo que persiguen todos aquellos que de una manera u otra coinciden en el marco conceptual de la igualación de oportunidades (IOP).

Mucho se discute acerca de la igualdad de oportunidades (IOP) y la literatura sobre el tema es en la actualidad muy voluminosa (Ferreyra y Ginoux, 2011). Sin embargo, se sostiene aquí que el obrar en pro de la IOP hace que muchas veces se pierda la conexión que ésta tiene con la igualdad de resulta-

<sup>3</sup> En palabras de Carlos Auyero: “Es la focalización máxima para gastar lo mínimo” (García, 2014).

dos (IRE), como también de los procesos que generan exclusión, desigualdad y pobreza, y que van mucho más allá de las variables que se miran y monitorean regularmente (ingresos, satisfacción de necesidades básicas, etcétera) y que se usan para identificar oportunidades. Esto es importante dado que, como se dijo antes, los PTC vigentes en ALC tienen como objetivo básico la IOP bajo la creencia no siempre cuestionada (Paz, 2010) de que la misma desemboca en la IRE, en el curso de una o dos generaciones.<sup>4</sup>

Así, se pretende develar en este trabajo cómo las diferencias de niveles de vida en variables de oportunidades (vivienda precaria y hacinamiento) se traducen en diferencias en el nivel y la distribución de variables de resultados, tales como las calificaciones obtenidas por las NyN y/o por las interrupciones a un proceso que la corriente dominante en economía denomina “acumulación de capital humano”. Además, se enfatizará en variables cuyos niveles pueden ser alterados con los instrumentos que otorga el sistema democrático, y muchos de los cuales aparecen como derechos garantizados por las Constituciones de los países. Pero una vez hecho esto se observará qué sucedería si tuviese lugar la IOP en estas variables, para notar con sorpresa que buena parte de las diferencias encontradas no podrían ser paliadas ni aún con estas medidas y que se requerirían acciones más profundas y de más largo plazo para lograr IRE.

Para alcanzar estos objetivos se analizan las calificaciones en Matemática y Lenguaje obtenidas por niñas y niños (NyN) que cursan el sexto grado de su escolaridad primaria en países de América Latina y el Caribe (ALC). Se intenta mostrar que la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad a través (en este caso) de la educación va mucho más allá que la IOP, dejando a su vez al descubierto uno de los tantos procesos de vulneración de derechos de NyN contemplados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Un segundo objetivo es identificar variables relevantes que permitan enumerar acciones de política pública, al estilo de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), orientadas a romper el círculo de —o reducir la intensidad de— la reproducción de la pobreza y la desigualdad. Para ello se hace necesario separar los condicionantes de oportunidades (llamados aquí “dotaciones”) de aquellos otros que operan independientemente, de manera tal que a oportunidades idénticas generan resultados diferentes.

Este trabajo se ha estructurado según el siguiente plan: en la próxima sección se expone el problema objeto de estudio, planteando el marco con-

<sup>4</sup> Los trabajos de James Heckman (aquí se menciona uno de ellos: Heckman *et al.*, 1996) se ocupan de esta cuestión, aunque los resultados son provisорios por falta de datos relevantes.

ceptual de base y las extensiones realizadas para abordar el problema de la reproducción de la pobreza y la desigualdad. En la sección III se presentan los datos y se describe la metodología usada para su tratamiento. En la sección IV se presentan y discuten los resultados obtenidos. La sección V plantea, a manera de consideraciones finales, las opciones de política pública que surgen de los resultados obtenidos en la sección anterior.

## II. EL PROBLEMA ABORDADO

En este estudio se sostiene que la transmisión de la pobreza y de la desigualdad opera a través de dos mecanismos: *a)* de la pobreza y de la desigualdad propiamente dichas que ponen en una situación desventajosa a NyN que provienen de hogares pobres (comparados con aquellos que provienen de hogares no pobres); *b)* de la manera en que se genera el proceso educativo que atiende a poblaciones de diferente estrato socioeconómico. El primer problema es el centro de la atención del paradigma de la IOP, según el cual el terreno de juego está desnivelado y parte principal de la solución consiste en proveer a NyN pobres de las mismas oportunidades que enfrentan NyN no pobres.

Pero se sostiene aquí que por algún motivo menos intuitivo que el anterior, NyN que provienen de hogares pobres y no pobres, transcurren de manera diferente su proceso educativo. A ese “transcurrir diferente” se le denomina aquí: diferente capacidad de conversión de insumos en producto, o de oportunidades en resultados (O→R), apelando al concepto de función de producción educativa que se explica más adelante en esta misma sección. La idea es sutil pero simple: puede suceder que más NyN pobres que no pobres concurren a escuelas públicas, que esas NyN sean hijas/os de padres con menor nivel educativo y que repitan grado más frecuentemente; que trabajen tanto dentro como fuera del hogar, etcétera.<sup>5</sup> Pero puede suceder también que por algún mecanismo (o por un conjunto de mecanismos), NyN clasificadas/os como “pobres”, que concurren a las mismas escuelas que los no pobres, con madres y padres con idéntico nivel educativo, etcétera, tengan una menor posibilidad de convertir esos insumos en un producto de similar “calidad” al obtenido por NyN clasificadas/os como “no pobres”. Este proceso de segregación interna podría estar generando desigualdades más difíciles de combatir con las herramientas de política pública tradicionales (por ejemplo, con los PTC). Un primer desafío entonces es el conocer qué peso tienen esos procesos en la generación de brechas y/o desigualdades educativas.

---

<sup>5</sup> Es decir, que enfrenten oportunidades diferentes.

Lamentablemente los datos disponibles no permiten develar esos mecanismos “invisibles” mediante los cuales opera la reproducción de la pobreza y la desigualdad económica, y que transcurren a la par de las diferencias en las oportunidades de la población de NyN. Puede arriesgarse que se trata de conductas de los diversos actores involucrados en el sistema educativo, padres, maestros, directivos, Estado, así como de aspectos muchas veces ocultos en el currículo escolar. Todos ellos, de una manera u otra, producen y reproducen los esquemas de pobreza y desigualdad desde el interior del sistema. Hanna y Linden (2009) discuten un ejemplo de cómo se producen estos procesos de discriminación al interior del sistema en un grupo de NyN de la India, mientras que buena parte del capítulo 5 de Banerjee y Duflo (2011) está dedicado a las explicaciones y aportes sobre estos mecanismos invisibles a la información cuantitativa disponible.

Como se verá enseguida, puede ocurrir además que estos procesos operen de manera diferente en NyN ubicados en distintos estratos de calidad educativa de manera tal que aquellas/os que están en la parte más baja de los puntajes obtenidos en las pruebas reciban un trato diferente a los que pudieron superar los umbrales de calificaciones promedios del grupo. Esta idea puede entenderse mejor apelando a una analogía con la segmentación laboral. Supóngase un mercado de trabajo con dos segmentos: uno bajo y otro alto. Para un trabajador que se desempeña en la parte baja de la distribución de los salarios del segmento secundario (desventajado) pasar al segmento primario (aventajado) puede ser un logro (conseguir, por ejemplo, aportes a la seguridad social y ser un trabajador con estatus de asalariado formal). Pero ¿qué lugar ocuparía este trabajador en la distribución de los ingresos del trabajo? El segundo objetivo para este trabajador, percibir un salario similar al de la parte alta de la distribución puede quizás ser muy complicado.

### *1. Educación y economía: marco conceptual*

La idea expresada en la función de producción educativa, principal herramienta conceptual del presente trabajo, está íntimamente asociada al concepto de capital humano, o “modelo canónico” como se lo denomina aquí (Becker, 1964; Schultz, 1961; Heckman *et al.*, 1996; entre otros) y puede expresarse como sigue: una persona puede aprender a hacer ciertas cosas, adquirir habilidades y destrezas que tienen un valor de mercado. La adquisición de destrezas y habilidades requieren el uso de tiempo de la persona (tiempo que se detrae de otras actividades que pueden llegar a proporcionar bienestar), de otros actores (padres, maestras/os particulares,

etcétera) y de insumos diversos que pueden adquirirse en el mercado o que el Estado provee en forma de servicios públicos (la educación y la salud son los ejemplos más comunes). Los conocimientos adquiridos, supuestamente, proporcionan al individuo una rentabilidad: le permiten recuperar lo invertido durante el proceso (los costos) más un plus que es la “ganancia” neta proveniente del capital humano invertido.

En el caso expuesto en el párrafo anterior, el resultado del proceso de inversión en capital humano es el salario o remuneración que el propietario del capital humano vende en el mercado. Si dicha remuneración es mayor que la que el mismo individuo habría obtenido de no haber invertido en ese capital, la inversión habrá sido rentable, convirtiéndose la inversión en capital humano en un mecanismo clave para sacar a gente que de otra manera quizás hubiese sido pobre de su situación de carencia, o bien de redistribuir ingresos hacia aquéllos que no cuentan con otro activo que sus habilidades innatas y su tiempo.

Es útil expresar las ideas anteriores en forma de una función, a fin de facilitar su comprensión y el análisis de sus consecuencias y extensiones. Lo anterior puede entonces ser escrito como sigue:

$$R = \gamma H + X\beta + \varepsilon . [1]$$

Donde (un ejemplo entre paréntesis):

R = variable de resultado (ingresos en el mercado laboral).

H = capital humano acumulado por las personas (años de educación).

X = otros determinantes (ocupación en la que se desempeña).

La clave para este trabajo está en  $\gamma$  y  $\beta$  que representan parámetros de conversión de las capacidades, destrezas y/o habilidades (expresadas en H y X) en resultados. En la literatura económica  $\gamma$  y  $\beta$  representan “precios” de las “dotaciones” (H y X, respectivamente).

Por último,  $\varepsilon$  es un término de error que incluye todos los factores que no es posible observar y que impactan en los resultados.

#### A. La función de producción de la educación

El problema en el caso anterior consiste en definir “H” que es la variable de capital humano y que interesa particularmente en el presente estudio. Siguiendo a Hanushek (2010) se va a suponer que “H” está determinada por factores familiares (F), por la calidad y cantidad de los insumos que provee la escuela (qS), las habilidades y destrezas individuales (D) y otros

factores relevantes ( $Z$ ), además de aquellos que no se pueden observar con la información disponible. En términos simbólicos lo antedicho puede ser escrito como:

$$H = \lambda F + \phi(qS) + \eta D + Z\pi + \mu . [2]$$

Esta expresión es la que se denomina “función de producción de la educación”. Como bien lo plantea Hanushek (2010),  $H$  no es directamente observable y necesita ser medido de alguna manera, a fin de develar el efecto que sobre él ejercen las variables que interesan. La literatura ha sugerido en este caso concentrarse en alguna medida de desempeño educativo, como la calificación obtenida por los estudiantes en pruebas de disciplinas diversas (Lenguaje y Matemática son las más usadas). Estas medidas de “ $H$ ” tienen como principal ventaja capturar variaciones en el conocimiento y en las habilidades personales consistentes en traducir conocimientos en destrezas útiles para la vida.

### B. *Las diferencias de logro*

Como se dijo ya, los ejemplos más usados de inversiones en capital humano lo constituyen las acciones realizadas por las personas cuyo fin es ampliar su nivel educativo y sus dotaciones de salud. Desde una perspectiva económica individual y en términos de la expresión [1] eso implicaría un “ $H$ ” más elevado a fin de mejorar “ $R$ ”; desde una perspectiva más social, lograr que una mayor cantidad de personas acceda a  $H$ 's más elevados a fin de mejorar los  $R$ 's que habrían obtenido de no tener esas mayores dotaciones de capital humano. Puede sostenerse que este es uno de los objetivos que plantean las condiciones en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC): mejorar la distribución de los ingresos laborales de generaciones futuras impulsando hoy la asistencia a la escuela o matrícula escolar y vacunando a la población de NyN (mayores  $H$ 's).<sup>6</sup>

Pero si bien la matrícula escolar refleja en parte el logro educativo de los países, ésta no muestra adecuadamente lo que ocurre al interior del sistema: la manera en que NyN son educados y los resultados que obtienen de ese proceso donde intervienen insumos de diverso tipo (horas de trabajo docente, materiales, computadoras, etcétera) reflejados en la función de producción de educación descrita en la expresión [2]. Aquí se propone un axioma y una hipótesis: *a)* no todos los estudiantes obtienen los mismos  $R$ 's

<sup>6</sup> Puede encontrarse un desarrollo de esta idea en Paz (2010).

y éstos dependen no sólo de las dotaciones ( $F$ ,  $qS$ , etcétera), sino también de la conversión de esas dotaciones en resultados (de los  $\lambda$ ,  $\phi$ , etcétera); *b*) el valor de los parámetros ( $\lambda$ ,  $\phi$ , etcétera) depende del estrato socioeconómico de origen de NyN y de la posición que éstas/os ocupan en la distribución de calificaciones.

Dentro de este marco conceptual, la IOP consistiría en dotar a la población de NyN de idénticas dotaciones; es decir, eliminar las barreras que provengan de un origen diferente que el propio talento. Esto conduciría a igualar resultados en el mercado laboral y las diferencias que se apreciarían serían diferencias “justas” basadas en el talento, esfuerzo, dedicación, etcétera. Como no se dispone de un diseño longitudinal que permita observar remuneraciones de NyN sometidos a tratamiento y controlados, se analiza aquí el desempeño académico como una variable de resultado que tendría repercusiones en la posición laboral futura y en sus remuneraciones.

### III. DATOS EMPLEADOS Y METODOLOGÍA

#### 1. *Datos*

Los datos provienen del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explanativo (SERCE), realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).<sup>7</sup> Las bases disponibles contienen información de desempeño académico (calificaciones) de estudiantes de tercer grado y sexto grado de 16 países de América Latina más el estado de Nuevo León (México). Las áreas analizadas aquí son Lenguaje (lectura y escritura) y Matemática y se optó por trabajar sólo con alumnos del sexto grado de la enseñanza primaria.<sup>8</sup>

Además de lo estrictamente pedagógico las bases contienen información de directivos, maestros y padres, lo que permite indagar sobre factores escolares y sociales que probablemente se encuentran asociados al logro académico de los estudiantes (SERCE, 2008). Todos los datos corresponden al periodo 2005-2006, dependiendo del calendario escolar de cada país y, dado que provienen de una fuente única, son estrictamente comparables.

<sup>7</sup> El estudio SERCE está enmarcado dentro de las acciones globales de la Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO). El SERCE es el estudio de calidad de la educación más grande realizado en América Latina y el Caribe.

<sup>8</sup> Esto se hizo porque se consideró que es en esta instancia donde se producen con mayor frecuencia el abandono escolar y donde los procesos que aquí se analizan comienzan a generar los resultados disímiles que son el objeto de este documento.

La variable dependiente usada en este artículo, indicativa del “resultado” académico, es la calificación promedio estandarizada, una medida del rendimiento con puntaje promedio de 500 y desviación estándar de 100. El estrato socioeconómico fue capturado con variables que permiten identificar hogares con privaciones estructurales: disponibilidad de luz eléctrica y desagüe en la vivienda donde residen NyN.

Las variables explicativas, representativas muchas de ellas de oportunidades diferentes de NyN de la Región, responden al agrupamiento: *a)* directamente adjudicable a NyN: edad, sexo, pertenencia étnica y condición de repetencia, condición laboral (trabaja/no trabaja); *b)* correspondientes al hogar en el que residen NyN: educación de la madre, y *c)* relacionadas con la institución educativa: área de residencia, dependencia pública o privada y características del personal docente.<sup>9</sup>

## 2. *Métodos*

Para entender la relación entre los objetivos de investigación y los métodos aplicados se reformulan los primeros en tres grupos de preguntas a responder:

- a) ¿Cómo impactan las variables de oportunidades en las calificaciones de NyN de la región? ¿Es este efecto similar para NyN pobres y no pobres? Para responder a estas preguntas se estima por mínimos cuadrados (MC) una regresión múltiple, la que permite evaluar la relación de cada variable independiente sobre la calificación en Lenguaje y Matemática y para NyN situadas/os en estratos socioeconómico diferentes.
- b) ¿Los coeficientes estimados (los  $\beta$  son representativos del proceso O→R) impactan con la misma fuerza entre los estudiantes con bajas calificaciones y los que obtienen calificaciones más elevadas? Para obtener una respuesta a esta interrogante se estima una regresión por cuantiles (RC) y se evalúa la estabilidad y robustez de los  $\beta$  estimados.
- c) ¿Cuánto pesa, por un lado, la desigualdad de oportunidades y, por otro, la de conversión de oportunidades en resultados, en la brechas de resultados académicos entre pobres y no pobres? Se aplican en este caso dos tipos de descomposiciones: la tradicional de Blinder-

<sup>9</sup> Se podrían haber incluido muchas más variables, pero hay que tener en cuenta que a medida que se incorporan, se pierden casos u observaciones. Entonces se optó por el modelo más económico, desde la perspectiva del uso de la información disponible.

Oaxaca (Blinder, 1973) y Oaxaca (1973) para los valores obtenidos en *a*) y la de Machado-Mata (Machado y Mata, 2005) para los valores computados en *b*).

Las RC se estimaron partiendo del enfoque propuesto por Koenker y Bassett (1978). Este modelo supone que el percentil *n*-ésimo de (en este caso) las calificaciones, condicionado por un conjunto de variables de control o de oportunidades (educación, tipo de escuela, género de docente, etcétera), es lineal. Con lo cual, para una muestra de un tamaño dado, el percentil es definido como la solución a un problema de optimización que se puede resolver por programación lineal. En este estudio se estimaron dos RC, una por cada estrato socioeconómico de NyN, en el convencimiento de que el enfoque de regresión tradicional proporciona una imagen parcial de la relación entre las calificaciones y sus determinantes.

El enfoque de Machado-Mata es similar al de Blinder-Oaxaca, pero parte de la RC y no de los parámetros ( $\beta$ ) obtenidos con MCO. Consiste en estimar una distribución contrafáctica de las calificaciones suponiendo que las oportunidades son las mismas en ambos grupos. Así se trataría de conocer cuál sería la calificación de NyN pobres de registrar éstos los valores de idénticas oportunidades que NyN no pobres. Si toda la diferencia proviniera de oportunidades diferentes que enfrentan pobres y no pobres entonces la distribución contrafáctica debería ser igual a la observada.

## IV. RESULTADOS

### 1. Pobreza en ALC

El primer paso de este estudio consistió en obtener algún indicador que permitiera estratificar hogares de residencia de NyN que asisten al sexto grado de la educación primaria en los países de ALC.<sup>10</sup> El gráfico 1 muestra el porcentaje de NyN que residen en viviendas que carecen de servicios de agua y electricidad. Nótese que si bien las medidas de intervención basadas en el modelo canónico presentado y discutido en la sección II tratan a la región como un todo homogéneo (Paz, 2010), se aprecia una variedad de situaciones que claramente define y diferencia a ALC de otras regiones más desarrolladas del mundo.

<sup>10</sup> También se probó con el máximo nivel educativo del padre, que es un indicador de la capacidad de generación de ingresos de la población (Mincer, 1974). La correlación entre los ingresos familiares y el nivel educativo del cabeza de hogar está analizada en Deaton (1997). El ordenamiento no difiere.

Los servicios de la vivienda, así como la calidad de los materiales con que está construida, son indicadores usados de manera corriente para identificar hogares pobres, tanto en los estudios más tradicionales (Féres y Mancero, 2001), como en los aportes recientes de pobreza multidimensional (CEPAL-UNICEF, 2010; Alkire y Foster, 2008; Delamónica y Minujin, 2007; Gordon *et al.*, 2003; entre otros). Si bien la base de datos disponible proporciona información de varios de estos indicadores, se usó sólo el desagüe y la luz eléctrica, dado que se trata de servicios que están en la base de los demás y cuya carencia no permite el acceso a tantos otros.<sup>11</sup> Por datos que provienen de otros estudios pudo constatarse que el ordenamiento de países que resulta de usar una medida alternativa de pobreza (pobreza monetaria, por ejemplo) no se modifica en lo sustancial (CEPAL, 2013).

El indicador seleccionado permite diferenciar al menos tres grandes grupos de países: los de pobreza elevada (como Guatemala y Nicaragua), los de nivel intermedio (como Brasil, Paraguay y Ecuador) y los de baja pobreza (como Chile, Uruguay y Cuba). Como podrá constatarse en breve este indicador produce un ordenamiento de países similar al que genera las calificaciones de los estudiantes, lo cual tienta a pensar en una correlación entre los niveles de pobreza vigentes en ellos y el desempeño académico de NyN.

## *2. El nivel y la distribución de las calificaciones*

En desempeño académico Cuba tiene primacía sobre el resto de los países de la región (gráficos 2A y 2B), particularmente en Matemática.<sup>12</sup> Le siguen Uruguay, Nueva León (México) y Costa Rica, mientras que en un tercer grupo podría incluirse a México, Chile, Argentina, Brasil y Colombia, que puntúan como la media regional. Por último, están los países con menores niveles de desempeño: Perú, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Panamá y República Dominicana. Este último se sitúa, al igual que Cuba, en la parte alta de la distribución, a una gran distancia del resto de los países.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, no se puede acceder a la computadora si no se dispone de electricidad en la vivienda.

<sup>12</sup> Esta clasificación se hace con base en la inspección visual que surge de los datos de los gráficos 3a y 3b y coincide con la propuesta por otros estudios basados en esta fuente de datos (por ejemplo Treviño *et al.*, 2010).

<sup>13</sup> Cabe aclarar que esta clasificación, si bien arbitraria, puede aplicarse al puntaje promedio de los países en Lenguaje. La correlación de la calificación obtenida por los alumnos en las dos disciplinas examinadas fue muy fuerte.

Dados los objetivos del presente estudio interesan, más que el nivel, las diferencias de calificaciones en Lenguaje y Matemática según el estrato socioeconómico de origen de NyN. En los gráficos 3A y 3B puede verse que la condición del hogar de origen de NyN de ALC marca diferencias importantes y significativas en la calificación obtenida en las pruebas internacionales. Las brechas van desde los 4.7 (Uruguay) a los 63.3 (Perú) puntos SERCE en Lenguaje y entre los 0.7 (Cuba) y 64.7 (Perú) puntos SERCE en Matemática. Dado que los desvíos estándar computados para muestras complejas están por debajo de 3 (y casi siempre por debajo de 2) las diferencias obtenidas son altamente significativas, no pudiéndose rechazar la hipótesis que establece diferencias entre grupos.

La apertura por disciplina (Lenguaje y Matemática) no cambia sustancialmente el orden de los países. Cuba y Nicaragua aparecen como los países con menores brechas en ambas disciplinas; Uruguay y República Dominicana son países con brechas bajas; Colombia, Chile, Argentina y otros con brechas intermedias; Perú, Brasil y México arrojan las brechas más elevadas. Estos gráficos advierten sobre la manera de analizar e interpretar los resultados educativos, dada la gran heterogeneidad de situaciones que presenta la región.

Una última situación de interés en esta introducción descriptiva, es la mirada sobre las distribuciones más que sobre los valores medios. En los gráficos 4A y 4B pueden apreciarse las densidades de Kernel obtenidas para los puntajes en Lenguaje y Matemática. Una alternativa al enfoque gráfico consiste en computar los valores consignados en la tabla 1, donde se muestran los percentiles 5, 25, 50, 75, 95 y 99 de las calificaciones en las disciplinas Lenguaje y Matemática.

Las densidades amplían el panorama analítico y permiten inferir que las diferencias por estrato socioeconómico de origen de NyN se dan no sólo en los promedios sino que generan masas diferentes, aunque con superposiciones considerables. También puede apreciarse que las mayores brechas entre estratos socioeconómicos se registran para estudiantes con mejor desempeño (situados en la parte derecha de las distribuciones de Kernel) y que la dispersión es mayor entre NyN que provienen de estrato socioeconómico clasificado aquí como “alto”.

Un resumen de lo anterior: las diferencias socioeconómicas en el desempeño se amplifican a medida que el desempeño aumenta, lo que implica que NyN de los estratos socioeconómicos más bajos enfrentan una especie de “techo de cristal” a su desempeño académico, a pesar de lo cual también se verifican diferencias importantes y significativas en NyN situadas en la parte más baja de calificaciones.

### 3. *Oportunidades diferentes*

En la tabla 2 se muestran los valores medios de las variables incluidas en el examen del desempeño académico en Lenguaje y Matemática de NyN de ALC. La proporción de repitentes es mayor entre aquellas/os que residen en hogares pobres, comparados con las/os que residen en hogares no pobres. Los primeros tienen también una incidencia significativamente más elevada de trabajadoras/es tanto dentro como fuera del hogar, sus madres tienen un nivel educativo menor y son más también entre ellas/os las/os que hablan lengua indígena. Por otra parte, las/os pobres van a escuelas donde hay una proporción más elevada de docentes hombres, que tienen menos estabilidad en el puesto laboral y menos nivel educativo. A su vez, NyN residentes en hogares pobres viven en países cuyo ingreso per cápita es menor que aquéllas/os que residen en hogares no pobres.

Debido a que todos los factores mencionados están relacionados con el desempeño académico (como se comprobará más adelante) es lógico esperar que la calificación promedio de NyN residentes en hogares pobres sea menor que aquellas/os que residen en hogares no pobres: en Lenguaje 486 puntos versus 521; en Matemática 481 versus 515 (estos valores pueden verse también en la tabla 1).

Si se apela al paradigma de la IOP una alternativa de política pública sería proporcionar a NyN pobres con idénticas dotaciones que NyN no pobres: disminuir la repetencia y el trabajo infantil, mejorar el nivel educativo de sus madres y de sus docentes, promover la estabilidad laboral de estas/os últimos y el crecimiento económico, entre otras cosas. Luego, reducir a cero la pobreza estructural. La pregunta es ¿si esto sucediera se cerraría la brecha de desempeño entre pobres y no pobres?

### 4. *Análisis condicional*

Para responder a la pregunta formulada en el párrafo anterior es necesario primero saber cómo impacta cada oportunidad, independientemente del resto, sobre las calificaciones. Luego observar si dicho impacto difiere entre estratos socioeconómicos.

#### A. *Consideraciones para la regresión mediana (tablas 3A y 3B)*

En términos muy generales (inferencia válida para Lenguaje y Matemática, y para NyN provenientes de hogares de ambos estratos), el/la estu-

diente promedio de sexto grado registra un menor desempeño académico cuanto más edad tiene, si habla una lengua extranjera o una lengua indígena y si tiene un maestro hombre. Mejora significativamente el desempeño de NyN en ALyC el nivel educativo materno, la mayor edad del maestro, su mayor dedicación a la escuela, su formación académica y la estabilidad en el puesto laboral. La condición económica general, expresada en el nivel del PIB por habitante, también ejerce un efecto neto positivo. Estos hallazgos valen para el/la estudiante mediana/o (percentil 50 de la distribución de las calificaciones).

Si se clasifican NyN en “pobres” y “no pobres” (columnas 2 y 3, tablas 3A y 3B) puede verse que la calificación en Lenguaje es más sensible a la educación de las madres entre los pobres (que entre los no pobres) y a la estabilidad laboral de los maestros (entre los no pobres el parámetro estimado para esta variable no resulta significativamente diferente de cero). En Matemática se encuentra que la educación de las madres impacta más en las calificaciones de los no pobres, mientras que la edad de los maestros, su género y la estabilidad laboral, favorecen a los pobres. El efecto del PIB del país es, en ambos casos, más importante para NyN pobres.<sup>14</sup>

### B. Diferentes tramos de la distribución

Ahora se analizará el efecto diferencial de cada variable sobre las distintas partes de la distribución de calificaciones corriendo una RC para las dos competencias: Lenguaje y Matemática, y para los dos estratos: pobres y no pobres. Lo que se pretende con esto es saber si los parámetros considerados se comportan de la misma manera entre aquellos que obtienen diferentes calificaciones en el SERCE en los países de la región. Así, un parámetro es “neutral” si la diferencia de calificaciones entre pobres y no pobres es la misma entre los que obtienen baja calificación, como en los que obtienen alta calificación. Esto es, se analiza la brecha entre pobres y no pobres no sólo en el promedio de calificaciones, sino a lo largo de toda la distribución.

La respuesta a esta pregunta se encuentra en los gráficos múltiples (5A para Lenguaje y 5B para Matemática) para toda la muestra. En la tabla 4 se resumen estos hallazgos diferenciando por estrato. En el gráfico aparecen los coeficientes estimados  $\beta^*_i(\theta), i=1, \dots, k$  para  $\theta \in (L, M)$  (la mayoría de los cuales son neutrales al tramo de la distribución en el que impactan), y los intervalos de confianza (95%) para cada uno de ellos.

<sup>14</sup> Esto puede estar reflejando los recursos de los que dispone cada país para dedicar, entre otros usos, a la educación.

Llama la atención en la tabla 4 el número de parámetros no neutrales al diferenciar por estrato socioeconómico. Así, entre NyN provenientes de hogares pobres hay más parámetros neutrales que entre NyN no pobres: 31/40 versus 24/40 (última fila, tabla 4). Además, los parámetros que afectan el desempeño, crecen en valor absoluto al desplazarse de la parte baja (izquierda) a la parte alta (derecha) de la distribución de calificaciones. Lo primero implica que las oportunidades que generan igualación de resultados<sup>15</sup> son menos entre los pobres. Lo segundo significa que cuando son negativos empeoran más a los situados en la parte alta de la distribución y mejoran más a lo de la parte baja, y cuando son positivos mejoran más a la parte alta y menos a la parte baja de la distribución.

### C. Descomposición de las diferencias

¿Qué sucedería si a través de una acción de política pública se ubicara a NyN pobres en idénticas condiciones que NyN no pobres? Es decir, ¿qué sucedería con la calidad educativa si se dotara a las/os primeras/os de viviendas con electricidad y desagüe, similares a aquellas donde habitan las/os segundas/os? ¿Las diferencias desaparecerían o todavía quedaría por hacer algo más en términos de política pública? En este apartado se propone un ejercicio orientado a responder estos interrogantes, para lo cual se usan dos técnicas de descomposición microeconómica: la de Blinder-Oaxaca y la de Machado-Mata.

La descomposición de Blinder-Oaxaca (tabla 5) permite constatar que entre un 40% y un 42% la brecha media de calificaciones se explica por las diferentes dotaciones (oportunidades) de NyN pobres y no pobres, mientras que el resto estaría explicado más por procesos internos de conversión de oportunidades en resultados. Desde una perspectiva conceptual, lo anterior significa que aún dotando a las/os alumnas/os de idénticas oportunidades la diferencia de rendimiento no se anularía: por ejemplo, en Lenguaje, la diferencia de 34 puntos SERCE entre pobres y no pobres se reduciría a 21 puntos (tabla 5), pero de ninguna manera desaparecería.

En los gráficos 6A y 6B se muestran los resultados de la descomposición de Machado-Mata para Lenguaje y Matemática, respectivamente. Las conclusiones para ambas competencias no difieren en lo sustantivo, así que a continuación se comentan los resultados más llamativos que pueden generalizarse.

<sup>15</sup> Se hace notar que al menos en este caso no se discuten las acciones que generan igualdad de oportunidades.

En primer lugar, la estimación por MCO no representa lo que sucede a lo largo de la distribución de calificaciones. La brecha general entre pobres y no pobres aumenta conforme se avanza en la escala de calificaciones.<sup>16</sup> Esto está representado por la línea “Original” en los gráficos mencionados. Contribuyen a este comportamiento tanto las características (línea “Carac”) como los coeficientes (“Coefic” y las dos líneas de “IC 95%”). La distribución contrafáctica obtenida (Línea “Predicha” en los gráficos), esto es la brecha que resultaría si NyN pobres y no pobres tuviesen idénticas características,<sup>17</sup> da como resultado una brecha menor para todos los cuantiles. La diferencia entre “Original” y “Predicha” es la parte de la brecha que podría ser explicada por las oportunidades que enfrentan NyN pobres y no pobres.

Si se compara la brecha predicha con la obtenida por MCO pueden constatarse dos cosas: *a)* que aún igualando las oportunidades la brecha persiste; *b)* que la brecha se comporta de manera diferente según los tramos de la distribución de las calificaciones, y *c)* la brecha es más pronunciada a medida que se avanza en la escala de calificaciones (la diferencia entre “MCO” y “Predicha” es más amplia a medida que se observan los datos moviéndose de izquierda a derecha). La conclusión *c)* podría considerarse una variante de la conclusión *b)*. Por último, el intervalo de confianza indica mayor variabilidad de las calificaciones en los extremos de la distribución. Pero, a pesar de esto, la estimación para la media queda fuera del intervalo en la parte más baja de la distribución, aproximadamente entre los percentiles 10 y 30, por lo que así la brecha entre pobres y no pobres para el grupo de menor desempeño es significativamente más elevada que la registrada para el promedio.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se analizó la relación entre el desempeño académico, la pobreza y la igualación de oportunidades en América Latina, en el periodo 2005-06, fecha para la cual se contaba con los datos del SERCE. Este bienio se sitúa a la mitad de un periodo de reducción de la pobreza en la región: 2000-2010/11. Pero a pesar de esa reducción, la pobreza en la niñez sigue

---

<sup>16</sup> Las razones del proceso de I → R para este comportamiento para cada uno de los coeficientes estimados puede verse en el apartado D.2.

<sup>17</sup> Para obtener esta línea se consideraron las características del promedio (*pooled*). Las alternativas metodológicas consistían en tomar las correspondientes a NyN pobres o a NyN no pobres.

siendo muy alta, como bien lo muestra el detallado estudio de la CEPAL (2013). Esto significa que los PTC no están logrando, al menos a nivel macro, los objetivos que persiguen.

Por otra parte pudo verse que de no disminuir la pobreza, la igualación de oportunidades en variables atacadas por los PTC no cerraría por completo las brechas de desempeño académico entre estratos de pobreza, por lo cual es factible la reproducción de la pobreza y la desigualdad que las diferencias escolares predicen (Heckman *et al.*, 1996) y que conllevan en el largo plazo. Es decir que tales brechas obedecen a factores que van más allá de los condicionamientos sociales de NyN de la región. La pobreza afecta no sólo el resultado (efecto directo o composición como se le llamó en este trabajo), sino también el proceso (efecto parámetro o capacidad de conversión de oportunidades en resultados). Esto hace que las políticas compensatorias no ejerzan los efectos esperados o que no sean totalmente eficaces. Además, si se toman las calificaciones en la escuela como una proxy de las condiciones que NyN arriban al mercado laboral, aunque las/os pobres tuvieran las mismas oportunidades que las/os no pobres, llegarían igualmente con desventaja, y que muy pocos de aquéllas/os pueden obtener las calificaciones que obtienen éstas/os. En igualdad de condiciones (oportunidades) las/os pobres con mejor desempeño, tienen una calificación menor que las/os no pobres con mejor desempeño.

Entre las políticas que tendrían efecto sobre el/la alumno/a promedio, el control sobre el trabajo infantil doméstico y externo (o de mercado) aparece como muy importante. Dentro de la escuela sería importante disminuir la sobreedad y reforzar el trabajo con NyN que provienen de hogares indígenas. Sería importante diseñar políticas que promuevan la estabilidad laboral y la dedicación de maestras y maestros. Esto ayudaría más a NyN que provienen de estratos bajos, mientras que la capacitación docente tendría un efecto desigualador, pues impactaría más en los estratos altos. Todas las acciones orientadas a mejorar la educación materna, tendrían también efectos positivos e importantes sobre el desempeño académico de NyN en general, aunque el efecto sobre pobres y no pobres sería ambiguo: favorecería más a los pobres en Lenguaje y más a los no pobres en Matemática. Las condiciones económicas generales favorecen más a NyN más pobres. Es decir que habría que incorporar a los beneficios de las políticas macroeconómicas contracíclicas, como así también (y muy especialmente) aquellas que promuevan el crecimiento, un componente ligado a la igualación de resultados entre NyN.

Buena parte de estas acciones podrían incluirse entre los condicionamientos de los PTC vigentes (por ejemplo, el control del trabajo infantil, la

asistencia escolar de madres, etcétera) mientras que otras deberían pensarse como políticas sectoriales: mercados laborales de docentes o programas de becas orientadas a determinados grupos de población.<sup>18</sup> Pero todas ellas tienen en común el objetivo: la igualación de dotaciones u oportunidades de NyN, y en ese sentido no difieren demasiado del objetivo de los PTC vigentes en la región. ¿Qué quedaría de ser efectivas las acciones mencionadas? Una brecha de más de 20 puntos entre pobres y no pobres para NyN de bajo desempeño y de más de 40 para los de mejor desempeño. Es decir, persiste el techo de cristal para los más pobres.

Para seleccionar políticas y programas de IRE, más allá de la IOP, habría que tener en cuenta la neutralidad de las oportunidades a lo largo de la distribución de los resultados. Así, entre los pobres, las oportunidades no neutrales son: la repetición de grado, los estudios superiores de la madre, la dedicación docente y el PIB per cápita. Habría que tener en cuenta que la igualación de oportunidades en estos aspectos generaría desigualdad de resultado, por lo cual serían necesarias medidas compensatorias a fin de vitar las diferencias entre pobres y no pobres. Estas diferencias compensatorias deberían provenir de las escuelas y estar focalizadas principalmente en NyN con calificaciones superiores a la media de grupo.

Este artículo pone en evidencia que la pobreza es el resultado de la acción concreta de agentes y procesos que actúan en contextos estructurales históricos a largo plazo (Cimadamore y Cattani, 2008). Es el fruto de la interacción entre estructuras y agentes concretos (en este caso maestras/os, padres, directivos) que producen y reproducen, en diferentes niveles, las condiciones que generan y multiplican la pobreza y la desigualdad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALKIRE, S. y FOSTER, J., 2008, *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Paper No. 7, Oxford, University of Oxford.
- BANERJEE, A. y DUFLO, E., 2011, *Poor Economics. A radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*.
- BECKER, G., 1964, *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 2a. ed., Nueva York, Columbia University Press.

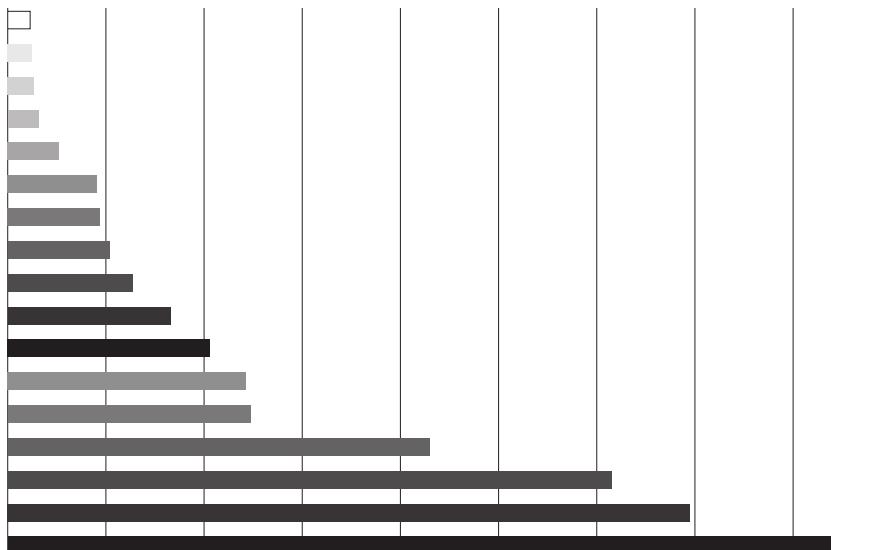
<sup>18</sup> Por ejemplo en la Argentina el Ministerio de Educación implementó programas de terminalidad educativa para adultos, aunque con otros fines diferentes a la igualación de oportunidades de NyN. En este caso los programas deberían apuntar a mujeres con hijos en edad de escolaridad primaria o mujeres sujetas al riesgo de quedar embarazadas.

- BLINDER, A., 1973, "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates", *The Journal of Human Resources*, núm. 8.
- BOISSIERE, M., 2004, *Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries*, Background Paper for the Evaluation of the World Bank's Support to Primary Education, The World Bank, Washington, D. C.
- CAMERON, C. y TRIVEDI, P., 2009, *Microeometrics Using Stata*, Texas, Stata Pres.
- CIMADAMORE, A. y CATTANI, D., 2008, "La construcción de la pobreza y la desigualdad en América Latina: una introducción", en CIMADAMORE, A. y CATTANI, D. (coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, CLACSO-CROP.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013, *Panorama social de América Latina 2013*, Santiago, CEPAL, LC/G. 2580.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2010, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL-UNICEF, LCR 2168.
- DEATON, A., 1997, *The Analysis of Household Surveys. A Microeconometric Approach to Development Policy*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- DELAMÓNICA, E. y MINUJIN, A., 2007, "Incidence, Depth and Severity of Children in Poverty", *Social Indicators Research*, 82(2).
- FERES, J. y MANCERO, X., 2001, *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones a América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Estudios Económicos y Prospectivos núm. 7.
- FERREIRA, F. y GIGNOUX, J., 2011, "The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America", *Review of Income and Wealth*, 57(4).
- GARCÍA, D., 2014, "Entrevista a Carlos Auyero. Primera Parte: La razón clientelar", Austin, en <http://artepolitica.com/articulos/entrevista-a-javier-ayero-primer-a-parte/>.
- GORDON, D. et al., 2003, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.
- HANNA, R. y LINDEN, L., 2009, *Measuring discrimination in Education*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 15057.
- HANUSHEK, E. y WOESSMANN, L., 2011, "The Economics of International Differences in Educational Achievement", en HANUSHEK, E. et al. (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier B.V.
- HECKMAN, J. et al., 1996, "Human Capital Pricing Equations with an Application to Estimating the Effect of Schooling Quality on Earnings", *Review of Economics and Statistics*, 78(4).

- KOENKER, R. y BASSETT, G., 1978, “Regression Quantiles”, *Econometrica*, 46(1).
- LAVINAS, L., 2013, “21st Century Welfare”, *New Left Review*, núm. 84.
- MACHADO, J. y MATA, J., 2005, “Counterfactual Decomposition of Changes in Wage Distribution Using Quantile Regression”, *Journal of Applied Econometrics*, núm. 20.
- MALECKI, Ch. y DEMARAY, M., 2006, “Social Support as a Buffer in the Relationship between Socioeconomic Status and Academic Performance”, *School Psychology Quarterly*, 21(4).
- MINCER, J., 1974, *Schooling, Experience and Earnings*, Nueva York, NBER.
- OAXACA, R., 1973, “Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets”, *International Economic Review*, núm. 14.
- PAZ, J., 2010, *Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe. Sustento teórico e implementación práctica*, Buenos Aires, CLACSO.
- SCHULTZ, T., 1961, “Investment in Human Capital”, *American Economic Review*, 51(1).
- TREVIÑO, E. et al., 2010, *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Santiago, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO)-Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE).

## VII. APÉNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. *Porcentaje de N y N que vive en viviendas sin luz eléctrica ni desague*



Fuente: Construcción propia con datos del SERCE.

Gráfico 2. *Promedio de calificaciones por países*

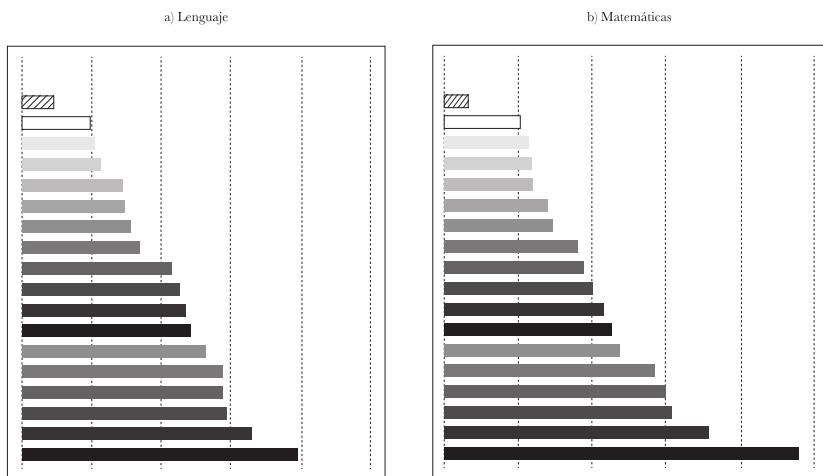
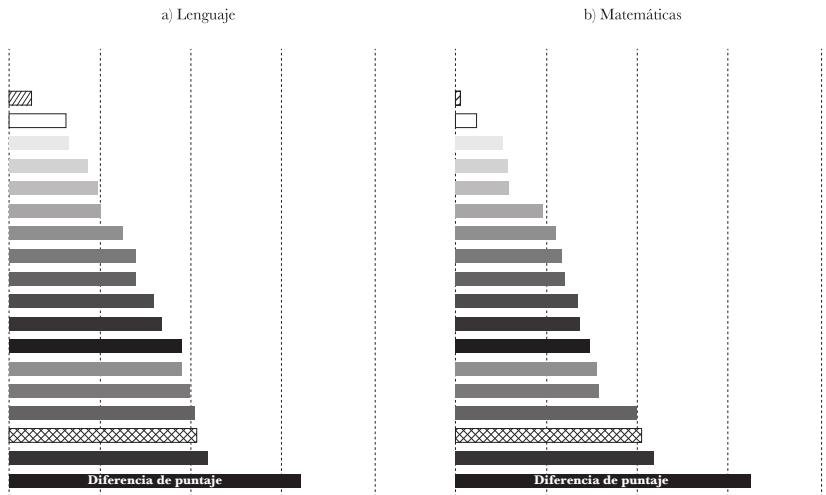


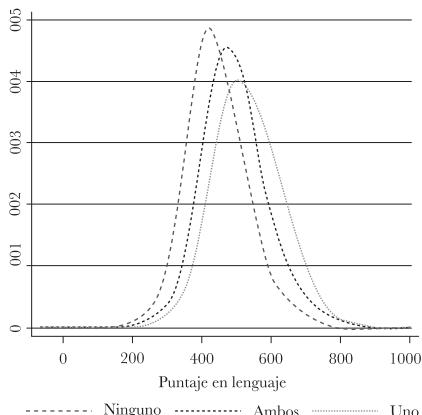
Gráfico 3. Brecha socioeconómica de calificaciones por países



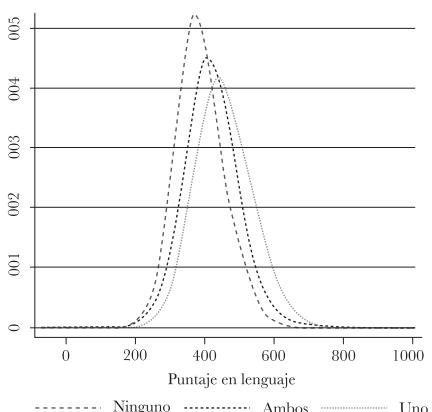
Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

Gráfico 4. Densidades de Kernel de las calificaciones según servicios (luz y desagüe) de las viviendas

A. Lenguaje



B. Matemática

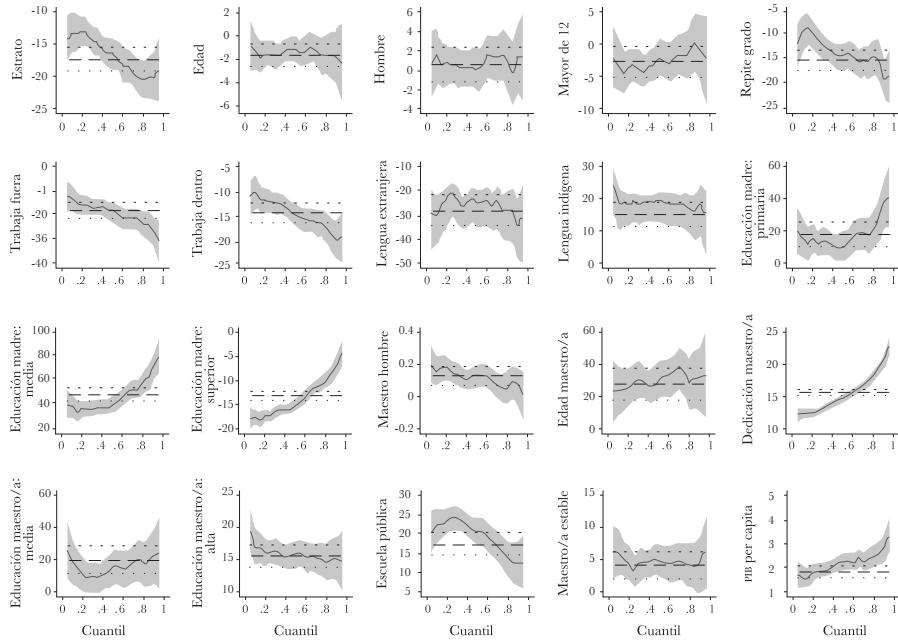


Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA DE NIÑAS Y NIÑOS

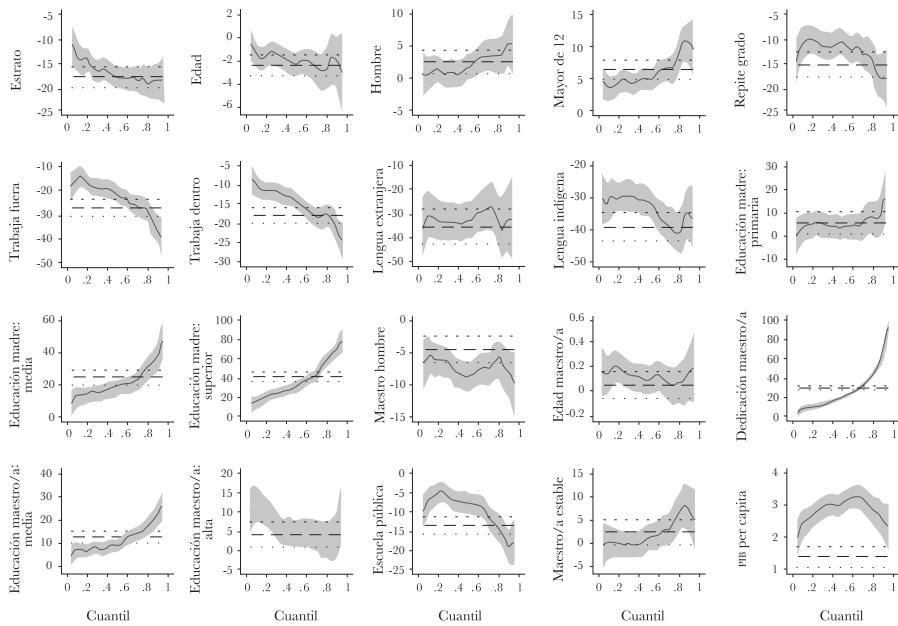
95

Gráfico 5A. Diferencias en los parámetros de las calificaciones en Lenguaje para toda la distribución



Fuente: Construcción propia con datos del SERCE.

Gráfico 5B. Diferencias en los parámetros de las calificaciones en Matemática para toda la distribución

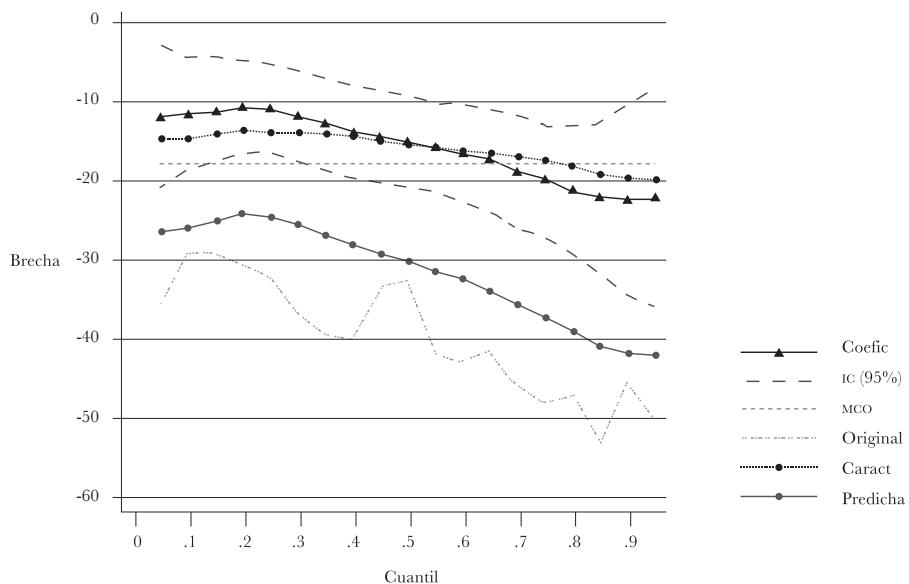


Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN DE LA POBREZA DE NIÑAS Y NIÑOS

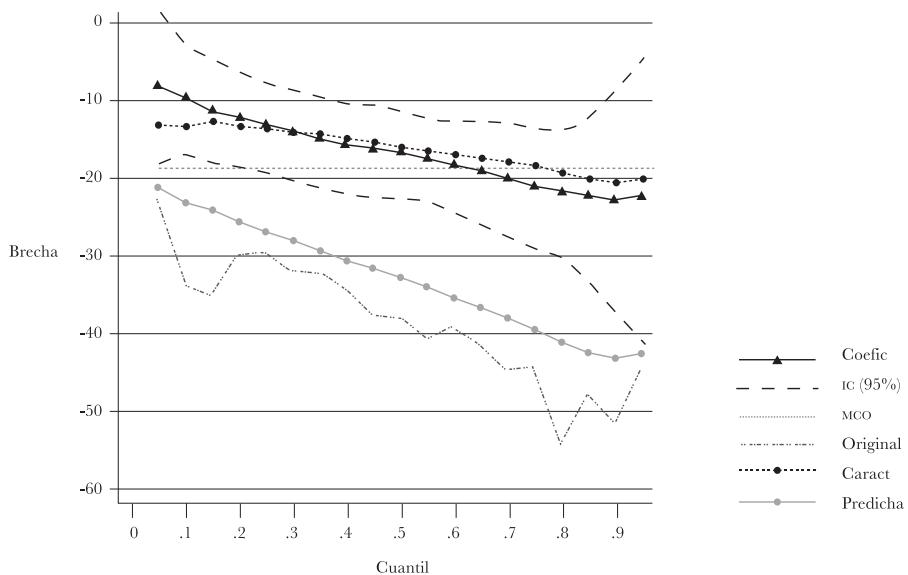
97

Gráfico 6A. Descomposición Machado-Mata de la diferencia en calificaciones:  
Lenguaje



Fuente: construcción propia con microdatos del SERCE.

Gráfico 6B. *Descomposición Machado-Mata de la diferencia en calificaciones: Matemática*



Fuente: construcción propia con microdatos del SERCE.

## VIII. APÉNDICE DE TABLAS

Tabla 1. *Calificaciones por percentiles según estrato socioeconómico de origen N y N*

Competencia/ Servicios	Percentil de la calificaciones				
	10	25	50	75	99
<b>Lenguaje</b>					
1. Ninguno	340.3	384.5	431.5	488.8	668.3
2. Uno	384.5	431.5	486.9	547.3	724.7
3. Ambos	413.8	459.4	522.1	595.2	786.9
Diferencia (3)-(1)	73.5	74.9	90.6	106.4	118.6
<b>Matemática</b>					
Ninguno	343.5	392.7	434.2	496.9	660.7
Uno	381.7	427.8	482.6	540.8	734.2
Ambos	406.2	459.5	518.3	582.6	787.4
Diferencia (3)-(1)	62.7	66.8	84.1	85.7	126.7

Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

Tabla 2. *Descriptivos de alumnos 6o. grado, varios países de ALC*

Variable	Lenguaje			Matemática		
	Todas/os	Pobres	No pobres	Todas/os	Pobres	No pobres
Hogar pobre	0.344			0.345		
Característica de NyN						
Calificación promedio	505.701	486.590	521.140	508.209	481.073	515.054
Edad	12.095	12.763	12.326	12.100	12.817	12.348
Varón	0.502	0.468	0.517	0.502	0.467	0.518
Menor de 12 años	0.329	0.201	0.213	0.330	0.199	0.213
Repetió de grado	0.244	0.356	0.249	0.244	0.356	0.250
Trabaja fuera de la casa	0.091	0.137	0.094	0.092	0.138	0.095
Trabaja dentro de la casa	0.311	0.416	0.308	0.312	0.416	0.309
Lengua extranjera	0.016	0.012	0.008	0.016	0.012	0.008
Lengua indígena	0.056	0.058	0.013	0.056	0.058	0.013
Educación de la madre						
Primaria	0.343	0.456	0.355	0.343	0.454	0.355
Secundaria	0.385	0.346	0.424	0.385	0.346	0.423
Superior	0.221	0.102	0.192	0.222	0.101	0.192
Característica de maestra/o						
Hombre	0.295	0.369	0.261	0.295	0.371	0.262
Edad	40.880	38.256	40.111	40.876	38.239	40.091
Dedicación	0.301	0.172	0.132	0.300	0.171	0.131
Estable en el puesto	0.837	0.753	0.807	0.839	0.752	0.807
Educación media	0.674	0.658	0.630	0.674	0.662	0.632
Educación superior	0.168	0.221	0.267	0.168	0.220	0.267
Escuela pública	0.837	0.706	0.756	0.837	0.708	0.757
PIB por habitante	5898.811	6016.562	6359.686	5880.602	6009.537	6356.776
Total de observaciones	44882	15422	29460	44847	15458	29389

Fuente: Construcción propia con datos del SERCE.

Tabla 3A. *Determinantes del desempeño en Lenguaje alumnos 6o. grado, varios países de ALC*

Característica/variable	Grupo considerado en la RP		
	Todos	Pobres	No pobres
	(1)	(2)	(3)
Hogar pobre	-20.119*** (1.759)		
Característica de NyN			
Edad	-0.665 (0.533)	-0.724 (0.710)	-0.225 (1.162)
Varón	0.025 (1.622)	-0.803 (3.222)	-0.668 (2.266)
Menor de 12	-8.186*** (1.887)	-7.125* (3.718)	-8.098*** (2.819)
Repite grado	-14.968*** (2.081)	-9.279** (3.776)	-18.721*** (3.167)
Trabaja fuera	-16.176*** (2.827)	-5.293 (5.231)	-18.301*** (4.143)
Trabaja dentro	-16.869*** (1.774)	-12.772*** (3.468)	-17.084*** (2.502)
Habla lengua extranjera	-22.927*** (5.613)	-1.046 (9.405)	-32.419*** (8.525)
Habla lengua indígena	-37.888*** (3.120)	-33.219*** (4.626)	-45.868*** (5.633)
Madre con primaria	4.742 (3.979)	7.537 (5.816)	0.541 (7.329)
Madre con secundaria	9.918** (4.068)	14.016** (6.214)	5.354 (7.340)
Madre con superior	25.548*** (4.283)	25.583*** (7.096)	21.983*** (7.530)

Característica/variable	Grupo considerado en la RP		
	Todos	Pobres	No pobres
	(1)	(2)	(3)
<b>Característica del maestro</b>			
Hombre	-19.548*** (1.724)	-19.944*** (3.274)	-19.834*** (2.473)
Edad	0.222** (0.093)	0.280 (0.187)	0.226* (0.129)
Dedicación	8.759*** (2.137)	9.401** (4.009)	8.753*** (3.094)
Tiene estabilidad laboral	4.807** (2.209)	11.088*** (4.147)	0.668 (3.177)
Educación media	25.823*** (1.989)	23.214*** (3.797)	29.294*** (2.822)
Educación alta	39.482*** (2.685)	37.337*** (5.201)	43.076*** (3.802)
<b>Otras características</b>			
Gestión pública	0.770 (2.226)	-1.220 (4.242)	3.409 (3.178)
PIB del país	6.075*** (0.293)	8.480*** (0.604)	4.851*** (0.402)
Ordenada	451.444*** (9.756)	405.870*** (15.325)	457.902*** (18.318)
Pseudo R <sup>2</sup>	0.052	0.052	0.032
Observaciones	44882	15422	29460

Nota: Significativamente distinto de cero al: \*\*\* 1%; \*\* 5%; \* 10%. Entre paréntesis el error estándar de la estimación del cual se ignora el signo.

Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

Tabla 3B. *Determinantes del desempeño en Matemática alumnos de sexto grado, varios países de ALC*

Característica/variable	Grupo considerado en la RP		
	Todos	Pobres	No pobres
	(1)	(2)	(3)
Hogar pobre	-19.098*** (1.998)		
Característica de NyN			
Edad	-0.907 (0.637)	0.862** (0.434)	-3.187*** (0.912)
Varón	0.368 (1.840)	-2.897 (1.870)	1.248 (2.162)
Menor de 12	-2.275 (2.167)	3.053 (2.177)	-6.015** (2.587)
Repite grado	-17.186*** (2.359)	-11.065*** (2.178)	-18.094*** (2.938)
Trabaja fuera	-9.157*** (3.208)	-11.216*** (3.013)	-8.729** (3.944)
Trabaja dentro	-11.309*** (2.014)	-14.803*** (2.014)	-8.799*** (2.391)
Habla lengua extranjera	-17.172*** (6.376)	-9.664* (5.422)	-28.565*** (8.395)
Habla lengua indígena	-29.348*** (3.547)	-24.335*** (2.695)	-41.433*** (5.335)
Madre con primaria	11.180** (4.535)	11.250*** (3.394)	11.289 (6.950)
Madre con secundaria	19.500*** (4.639)	12.071*** (3.621)	23.674*** (6.961)
Madre con superior	31.106*** (4.913)	29.367*** (4.182)	33.215*** (7.144)
Característica del maestro			
Hombre	-12.389*** (1.959)	-14.133*** (1.893)	-11.767*** (2.357)
Edad	0.583*** (0.106)	0.816*** (0.107)	0.462*** (0.124)

Característica/variable	Grupo considerado en la RP		
	Todos	Pobres	No pobres
Dedicación	(1) -1.193 (2.435)	(2) -5.658** (2.337)	(3) 0.084 (2.938)
Tiene estabilidad la-boral	-4.626* (2.508)	-0.147 (2.399)	-7.162** (3.036)
Educación media	22.360*** (2.259)	15.444*** (2.208)	25.924*** (2.701)
Educación alta	25.737*** (3.051)	18.875*** (3.024)	27.751*** (3.632)
Otras características			
Gestión pública	11.096*** (2.530)	8.687*** (2.465)	12.391*** (3.031)
PIB del país	7.324*** (0.334)	8.813*** (0.351)	6.197*** (0.384)
Ordenada	421.535*** (11.419)	370.337*** (9.087)	457.238*** (15.387)
Pseudo R <sup>2</sup>	0.052	0.045	0.037
Observaciones	44847	15458	29389

Nota: significativamente distinto de cero al: \*\*\* 1%; \*\* 5%; \* 10%. Entre paréntesis el error estándar de la estimación del cual se ignora el signo.

Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

Tabla 4. Neutralidad de los parámetros a la posición del alumno en la distribución de calificaciones

Parámetro	Toda la muestra		Pobres		No pobres	
	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática
<i>Ordenada</i>	<i>No neutral</i>					
Estrato de pobreza	Neutral	Neutral	NA	NA	NA	NA
Característica de NyN						
Edad	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Varón	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Menor de 12 años	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Repetió de grado	Neutral	Neutral	Neutral	No neutral	Neutral	Neutral
Trabaja fuera de la casa	Neutral	No neutral	Neutral	Neutral	No neutral	Neutral
Trabaja dentro de la casa	Neutral	No neutral	Neutral	Neutral	No neutral	Neutral
Lengua extranjera	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Lengua indígena	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Madre Primaria	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Madre Secundaria	No neutral	No neutral	Neutral	Neutral	No neutral	No neutral
<i>Madre Superior</i>	<i>No neutral</i>					
Característica maestro						
Maestro hombre	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Edad	Neutral	No neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
<i>Dedicación</i>	<i>No neutral</i>					

Parámetro	Toda la muestra		Pobres		No pobres	
	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática	Lenguaje	Matemática
Estable en el puesto	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral
Educación media	Neutral	No neutral	Neutral	Neutral	Neutral	No neutral
Educación superior	Neutral	Neutral	Neutral	Neutral	No neutral	Neutral
Otras características						
Escuela pública	Neutral	No neutral	Neutral	Neutral	No neutral	No neutral
PIB por habitante	Neutral	No neutral	No neutral	No neutral	No neutral	No neutral
Proporción Neutrales	17/21=0.81	11/21=0.52	16/20=0.80	15/20=0.75	11/20=0.55	13/20=0.65
Ambas competencias	28/42 = 0.67		31/40 = 0.78		24/40 = 0.60	

Fuente: Construcción propia con datos del SERCE.

Tabla 5. *Descomposición Blinder-Oaxaca de la diferencia en el desempeño escolar alumnos de sexto grado*

Puntajes y descomposición	Lenguaje	Matemática
Puntaje no pobres	521.140 (0.554)	515.054 (0.558)
Puntaje pobres	486.590 (0.743)	481.073 (0.732)
Diferencia	34.550 (0.927)	33.981 (0.921)
Descomposición		
Oportunidades	14.565 (0.528)	42.2% (0.516)
Conversión O→R	20.649 (0.991)	59.8% (0.993)
Interacción	-0.664 (0.634)	-1.9% (0.643)
Total	100.0%	100.0%

Fuente: construcción propia con datos del SERCE.

## Segunda parte

# POLÍTICAS SOCIALES Y PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ

## DERECHOS HUMANOS, HEGEMONÍA Y UTOPIA EN AMÉRICA LATINA: LAS DIMENSIONES INTERCULTURALES DE LA POBREZA Y LA MIGRACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO COMO ESTUDIOS DE CASO

Camilo PÉREZ BUSTILLO\*

Y yo pregunto a los economistas políticos, a los moralistas, si han calculado el número de individuos que es necesario condenar a la miseria, al trabajo desproporcionado, a la desmoralización, a la infancia, a la ignorancia crapulosa, a la desgracia invencible, a la penuria absoluta, para producir un rico.

Almeida Garret, epígrafe de *Levantado del suelo* por José Saramago (Alfaguara, 2000)

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marcos de referencia*. III. *Contexto de los flujos migratorios en territorio mexicano*. IV. *Orígenes y características de la migración indígena ecuatoriana*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado a la memoria de Noemí Álvarez Quillay, una niña ecuatoriana migrante de 12 años, indígena, originaria de una de las comunidades quechua-hablantes más po-



\* Profesor visitante, Department of Government and Department of Criminal Justice, New Mexico State University, 2013-2015; profesor-investigador, Posgrado para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Universidad Autónoma de la Ciudad de México; CROP Fellow desde 2009; nombrado a la primer cátedra regional de derechos humanos “Emil Bustamante” de CLACSO, 2010.

bres del Ecuador, en el distrito de El Tambo de la región del Cañar (*NY Times*, abril de 2014; FNS, abril de 2014), al sur del país. Noemí murió —supuestamente por suicidio— bajo circunstancias aún no esclarecidas, en un albergue para menores migrantes ubicado en Ciudad Juárez, al norte de México, el 11 de marzo de 2014, inmediatamente después de haber sido interrogada agresivamente por agentes de la Policía Federal (*id.*). Ciudad Juárez tiene la triste distinción de ser el escenario de cientos de feminicidios impunes de mujeres jóvenes, muchas de ellas trabajadoras migrantes de origen indígena, durante los últimos 20 años, cuyos casos sirvieron como fundamento de una sentencia histórica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2010).

Noemí y el “coyote” (traficante) que la había guiado durante una travesía de 10,000 kilómetros desde el inicio de su camino el 4 de febrero, en su lugar de origen, en el altiplano andino, habían sido interceptados en los días previos a su muerte por agentes policiales (*id.*). El gobierno ecuatoriano ha insistido reiteradamente (*La Jornada*, 2014) en una investigación a fondo en cuanto al caso, denunciando el hecho de que no se le informó al consulado ecuatoriano sobre la presencia de Noemí en México hasta que fue notificado de su muerte, en violación de la normatividad internacional que establece el derecho a la asistencia consular bajo circunstancias de este tipo.

Noemí estaba a cargo de sus abuelos desde que sus padres emigraron a Nueva York, primero su padre poco después de que nació, y luego su madre, cuando tenía 3 años. Sus padres son migrantes indocumentados que residen y trabajan en los Estados Unidos, y por ende es imposible que viajen fuera del país sin perder lo poco que han logrado con ese exilio. Es frecuente dado este contexto, que las familias ausentes ahorren y se endeuden masivamente para poder solventar el costo cobrado por los traficantes, calculado entre 15 y 20 mil dólares por persona (entre 3000 y 5000 desde Centroamérica), para poder reunificar a sus familias (*id.*).

Noemí murió en el segundo intento, después de uno previo que terminó en fracaso a menos de la mitad del camino, por Nicaragua (*NY Times*, 2014). En la segunda ocasión, la fatal, estaba a menos de una hora de la frontera estadounidense cuando fue interceptada (*id.*). La versión oficial es que su muerte fue un suicidio, pero muchos observadores cuestionan la confiabilidad de este dictamen dada su edad, y dadas sus esperanzas y motivaciones para ser reunificada con sus padres (*id.*). Se siguen investigando mientras tanto las causas de su muerte. Hay pocas bases empíricas para confiar en la eficacia de tales investigaciones por las autoridades mexicanas, dado el patrón recurrente de impunidad que caracteriza a miles de casos de violaciones graves de derechos humanos (asesinatos, secuestros, desapariciones

forzadas, violaciones sexuales, extorsiones y asaltos) cometidas contra migrantes en tránsito en territorio mexicano en los últimos años (Amnistía Internacional, 2010; Centro Pro/WOLA, 2011).

El caso de Noemí refleja un fenómeno migratorio de jóvenes y menores de edad mucho más generalizado, cuyas dimensiones inéditas plantean un desafío complejo para los países de destino (Estados Unidos), tránsito (México) y origen (Honduras, Guatemala, El Salvador) involucrados de manera más directa; 53% de estos menores han viajado sin el acompañamiento de un padre, tutor, o pariente mayor de edad (*El Universal*, julio de 2014a). El gobierno estadounidense declaró la existencia de una “crisis humanitaria” en la frontera con México a principios de junio de 2014 en respuesta a este éxodo, principalmente de origen centroamericano —55% de los jóvenes y menores detenidos durante este periodo tenían orígenes en Honduras, 27% en Guatemala, y 18% en El Salvador (*id.*)—. Este flujo inició a partir de octubre de 2013, y hasta la fecha (julio de 2014) ha incluido a más de 57,000 menores no acompañados —la mayoría de ellos entre los 12 y 17 años de edad, pero por los menos 20% de estos entre los 0 y 11 años— detenidos bajo condiciones inhumanas en esa frontera entre octubre de 2013 y mayo de 2014 (*id.*).

Estos flujos en 2013-2014 representaron un aumento de 97% en comparación con el mismo periodo del año anterior, que se proyecta sumará más de 90,000 menores en estas condiciones para fines de 2014 (*id.*). Se detuvieron también a 39,000 mujeres durante este mismo lapso, que viajaban con niños/as generalmente menores de 12 años (*id.*). El caso de Noemí señala que el aumento notorio en la migración de jóvenes y niños/as no implica un fenómeno restringido al ámbito centroamericano; casos como el de Noemí de hecho reflejan la reproducción en la región andina de patrones característicos de este tipo de procesos en la región mesoamericana, que comparten las mismas causas estructurales.

Se ha señalado también recientemente un flujo muy significativo de migrantes menores de edad de origen ecuatoriano en búsqueda de reunificación con sus familiares en Estados Unidos (FNS, 2014). Muchos de estos menores, sean de la región mesoamericana o la andina —48% en el caso guatemalteco (ACNUR, 2014)— son de origen indígena.

Las niñas y los niños están situados/as singularmente dentro del escenario de cualquier sociedad al ser los que literalmente le dan concresción a, y proyectan su potencial y futuro. En este sentido, al reconocerse que las condiciones materiales asociadas con la pobreza y la desigualdad vulneran seriamente múltiples dimensiones de los derechos de la niñez, y de la sociedad como un conjunto desde la perspectiva de la integralidad e interrelación de

estos derechos, las políticas e iniciativas en defensa de sus derechos asumen su verdadera dimensión esencial como acciones literalmente “en defensa del futuro”. Cada niña y cada niño en este sentido implica un horizonte utópico potencial, configurado por los límites y alcances de sus contextos políticos y culturales, y por su estado y condición socioeconómica.

Este capítulo abordará los temas relacionados con la pobreza infantil y los jóvenes indígenas y sus procesos migratorios en América Latina, y en cuanto a sus complejidades e implicaciones, a partir de un marco conceptual más amplio e interdisciplinario centrado en la relación dinámica entre los derechos humanos, la hegemonía, y la utopía a escala continental y mundial. El enfoque estará en la exploración de la migración de niño/as y jóvenes indígenas —tanto los de origen mexicano, como los de origen centroamericano y andino en tránsito hacia Estados Unidos por territorio mexicano— y de sus dimensiones interculturales, como un estudio de caso de la relación compleja entre la violencia estructural, la pobreza, los pueblos indígenas, y los procesos migratorios en estos contextos.

Esta perspectiva incluye el reconocimiento de que la verdadera esencia de la pobreza está en estas violencias convergentes, y en la vulneración múltiple de derechos que implican, y fundamenta su caracterización como un crimen de lesa humanidad. En este sentido hablar de la “pobreza” sin referirse a la condición inherente de violencia que la constituye y caracteriza implicaría caer en un eufemismo.

## II. MARCOS DE REFERENCIA

La historia de México, y de toda América Latina, es la historia de la pobreza y la desigualdad. También es la historia de los gobiernos y élites dominantes que han acumulado poder y riquezas como los frutos de esas injusticias históricas, y que siguen asumiéndose como los ejecutores legítimos de sus procesos de reproducción. Estos son los mismos sectores que han estado celebrando el vigésimo aniversario en 2014 de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en escenarios como la cumbre trinacional realizada en México (febrero de 2014) durante los mismos días que el seminario que motiva este libro.

Pero esos mismos sectores suelen olvidar que la historia en estos rincones de la tierra es también la de la resistencia y rebelión persistente entre sus pueblos, desde abajo, que han configurado sus aportes más decisivos al escenario mundial emergente de las luchas contemporáneas por la dignidad y la justicia. Estos son los sectores cuyo accionar ha estado permeado por los

hilos conductores de una imaginación política vibrante capaz de vislumbrar algún tipo de liberación de su propio sufrimiento mediante la construcción de alternativas más esperanzadoras para sus hijo/as. Este capítulo se posiciona desde ese espacio colectivo de enunciación.

### *1. Derechos humanos, hegemonía y utopía en América Latina*

Hay una larga tradición que vincula la construcción de visiones utópicas en América Latina con la defensa de los derechos humanos (Dussel, 1998). Esta tradición se refleja en procesos recurrentes de resistencia y rebelión entre sus pueblos indígenas, afrodescendientes, u otros sectores excluidos contra el colonialismo, la esclavitud, el racismo, el imperialismo, y otras formas afines de dominación durante los últimos 500 años, incluyendo sus equivalentes contemporáneos en el contexto de la globalización neoliberal capitalista y el “libre comercio”. Estos legados de rebelión y resistencia y sus expresiones culturales e intelectuales tuvieron una relevancia especial al reunirse el seminario que motiva este libro durante la misma semana en febrero de 2014 cuando se realizaba la cumbre trinacional conmemorando y celebrando el vigésimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Todo esto sienta las bases para el énfasis en este capítulo en la centralidad de las luchas por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la pobreza y de los procesos migratorios, que implican un desafío implícito o explícito a las construcciones hegemónicas en cuanto al Estado-nación, la ciudadanía, la democracia, la participación, y los derechos humanos, y la necesidad de repensarlas. Esto se agudiza cuando se abordan estos conceptos de manera crítica desde la perspectiva de la niñez y juventud migrante de origen indígena, en contextos muy diversos como las regiones del Cañar en Ecuador, de Guerrero en México, o del altiplano maya en Guatemala, y su presencia creciente en las calles de Nueva York.

Las políticas sociales latinoamericanas enfocadas en el combate a la pobreza reconocen de manera diversa que la identidad indígena ha estado asociada con la producción y reproducción de la pobreza y la desigualdad, y que las iniciativas en contra de la pobreza como tal en la región deben tomar en cuenta factores relacionados con esta identidad en términos de su diseño, contenido y alcance. Esto también refleja el hecho de que la identidad indígena en América Latina tiene una correlación muy significativa con las dimensiones espaciales en cuanto a la concentración de la pobreza entre ciertos sectores de la población, como por ejemplo en el campo, y en

ciertas regiones (por ejemplo la región de la Montaña en Guerrero, los Altos de Chiapas y de las regiones mayas de Guatemala, el Norte del Cauca en Colombia, el altiplano andino en Ecuador, Perú, y Bolivia, las tierras de origen de los pueblos Mapuche en Chile y Argentina, la región de la costa Atlántica de Nicaragua, etcétera). Todo esto queda aparente en los análisis desagregados de variantes en los niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD.

Pero hay variantes importantes en la región en cuanto a hasta dónde y de qué manera los programas en contra de la pobreza y otros programas sociales específicamente reconocen las dimensiones indígenas de la pobreza nacional, y también en cuanto a su grado de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas plasmados en el derecho internacional (dentro del marco de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 y su borrador aún no aprobado, equivalente en el contexto del sistema interamericano, del Convenio 169 de la OIT, y a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como fuentes claves, además de las variantes significativas en los marcos jurídicos nacionales correspondientes).

## *2. Niñez y jóvenes indígenas, pobreza y migración*

Las niñas y niños de origen indígena han sido reiteradamente identificados como sectores especialmente vulnerables a la pobreza y a la muerte como resultado del hambre, enfermedades prevenibles, y otras condiciones atribuibles a las desigualdades estructurales y patrones de discriminación racial y étnica, en el contexto de México y América Latina (y del resto del mundo). Esto ha estimulado la priorización de medidas diagnósticas y sustanciales enfocadas a la niñez indígena dentro del marco de esfuerzos más generalizados dirigidos a la prevención, reducción y erradicación de la pobreza.

El énfasis aquí está en la pobreza y desigualdad como factores estructurales precipitantes de la decisión de migrar, comúnmente asumida en la mitología liberal como si implicara una “elección racional”, individual y “voluntaria”, y entendida aquí más bien como resultado de un proceso de “migración forzada” (Castles, 2003; Pérez Bustillo, 2012). Es a la luz de este tipo de reflexión que el Centro de Derechos Humanos de la Montaña (CDHM) “Tlachinollan” en Tlapa, Guerrero, ha desarrollado el proyecto “Migrar o Morir” enfocado a la defensa de los derechos de las y los migrantes de origen indígena de esa región, una de las más pobres del país (CDHM Tlachinollan, 2005, 2011). Estos procesos migratorios están caracterizados no sólo por la migración interna, masiva, “tradicional” de familias enteras de jor-

naleros agrícolas a los campos de la agroindustria en estados al norte como Sinaloa y Baja California, sino por un flujo creciente hacia Estados Unidos, y específicamente hacia la ciudad de Nueva York.

Otras fuentes importantes de la perspectiva crítica sobre temas migratorios reflejada aquí incluyen las demandas actuales de los movimientos de migrantes y sus defensores en países o regiones claves de destino de los principales flujos mundiales contemporáneos como los Estados Unidos, Europa occidental, y Australia (Pérez-Bustillo, 2009), reflexiones teóricas afines (Benhabib, 2004), y aportes imprescindibles como los del Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB; véase Fox y Rivera-Salgado, 2004), la Sociedad Civil de Las Abejas de Acteal (organización de indígenas mayas tzotziles víctimas de la Masacre de Acteal en Chiapas), y la Asamblea de Migrantes Indígenas del Distrito Federal (México). También incluye los razonamientos que han caracterizado la presentación de casos relacionados con estos temas dentro del marco del Tribunal Internacional de Conciencia de los Pueblos en Movimiento (TICPM 2011), y del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) en su consideración del caso mexicano (2011-14), y otros afines presentados o en vías de presentarse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Este capítulo entiende a la migración y al desplazamiento como “forzados” cuando son el producto de la convergencia entre estructuras, políticas y procesos que reflejan tres tipos de violencia: 1) la estatal; 2) la estructural, y/o 3) la sistémica. La estatal es la más visible, atribuible directa o indirectamente a actores, políticas o prácticas estatales. Esto incluye por ejemplo tanto a las acciones estatales que contribuyen a producir o reproducir la pobreza y la desigualdad, como a la ineeficacia de sus políticas supuestamente dirigidas a combatirla. La violencia estructural incluye el hambre, las enfermedades prevenibles, todos los diversos tipos de discriminación, y todas las violaciones graves de los derechos económicos, sociales y culturales —a la salud, vivienda, trabajo, educación, etcétera— y además las violaciones del derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos indígenas, la devastación ecológica, etcétera. La violencia sistémica es, a su vez, la inherente al modo de producción capitalista y a las políticas neoliberales, y a los mecanismos y efectos característicos del “libre comercio” y del “libre mercado”.

Los temas relacionados con la pobreza infantil y de los jóvenes indígenas en México y América Latina no pueden ser abordados y comprendidos sin referencia a las persistentes inequidades en toda la región en cuanto a la condición y los derechos de los pueblos indígenas. Estas condiciones rejean la tendencia general inherente a las políticas neoliberales de producir, reproducir e intensificar las estructuras y patrones subyacentes de discrimi-

nación y estratificación racial, étnica y cultural profundamente arraigadas en su historia. Los avances y retrocesos en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas son temas centrales en reflexiones contemporáneas sobre el papel protagónico jugado por expresiones diversas de las demandas, discursos, políticas, y prácticas de derechos humanos tanto en el ámbito de las acciones estatales como de los movimientos sociales contrahegemónicos.

Se ha argumentado con frecuencia también que el estado de la infancia y/o de los jóvenes en una determinada sociedad, y las dimensiones relativas de sus vulnerabilidades —por ejemplo, en términos de tendencias en cuanto a la mortalidad infantil, el hambre, los niveles de vacunación y de salud, tasas de asistencia escolar, aprendizaje y graduación, en cuanto a la persistencia del trabajo infantil, etcétera— constituyen indicadores especialmente significativos del rango de un dado país en cuanto al cumplimiento de normas internacionalmente aceptadas sobre niveles de desarrollo, la implantación de políticas sociales deseables, y con normas internacionales de derechos humanos.

Esta perspectiva centrada en la niñez y la juventud también tiene implicaciones epistemológicas y metodológicas, que incluyen la insistencia en evaluar los niveles de cumplimiento de una sociedad con las normas internacionales desde la perspectiva del bienestar vigente entre esos sectores, y en la medición de sus avances o retrocesos desde este punto de partida. Este enfoque centrado en la niñez y/o la juventud tiene convergencias por lo menos en parte con otros derivados de planteamientos arraigados en la filosofía, ética, teología y política de la liberación y/o de las “epistemologías del sur, como la insistencia de pensadores como Enrique Dussel o Boaventura de Sousa Santos, que enfatizan la importancia de abordar la crítica de cualquier sistema social, económico o político, o de cualquier política, «desde la perspectiva de sus víctimas»” (Dussel, 1998, 2006).

### *3. Migración, pobreza y derechos humanos*

En el caso de los migrantes de origen indígena la condición de vulnerabilidad se construye además en términos de su reconocimiento como un grupo racial y/o étnico diferenciado por su identidad cultural y/o lingüística. El hecho de que las y los migrantes puedan ser identificados como grupo nacional o social por su condición migratoria, por su género, edad, discapacidad, condición social, u otras características susceptibles de medidas de protección, y los migrantes de origen indígena como pertenecientes a un grupo racial y/o étnico diferenciado por su identidad cultural y/o lingüística.

ca, ha sido señalado por diversas instancias del sistema universal de los derechos humanos, de los sistemas regionales, y de los sistemas nacionales como bases para reconocer su vulnerabilidad, como “categoría sospechosa”, a los efectos discriminatorios de políticas públicas y actos de autoridades a todos los niveles de gobierno, y para otorgarles medidas especiales de protección.

### III. CONTEXTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN TERRITORIO MEXICANO

El contexto mexicano en cuanto a procesos migratorios incluye su papel preponderante a escala mundial y regional, tanto como estado de origen como estado de tránsito. Se sabe de un mínimo de 30 millones de personas de origen mexicano (7 millones de ellos con ciudadanía mexicana) residiendo en los Estados Unidos, con aproximadamente 400,000 intentando migrar cada año (más de mil por día). Esto da como resultado cálculos que indican que una de cada dos familias mexicanas tienen parientes viviendo “del otro lado” de la frontera más larga entre el “primer” mundo (o “Norte”) y el “tercero” (el “Sur mundial”), en todo el planeta. Pero su papel clave adicional como estado de tránsito nace evidentemente de su ubicación geográfica en camino hacia Estados Unidos desde el resto de América Latina, y se refleja en que las cifras sobre el número de migrantes en tránsito (principalmente centroamericanos de origen hondureño, salvadoreño y guatemalteco) han sido también de entre 250,000 y 400,000 por año desde 2007 (TICPM, 2010).

La migración masiva y el tránsito por México de personas de origen centroamericano reflejan la continuación, por otros medios, del terrorismo de estado y de las guerras regionales libradas durante los años setenta y ochenta en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras dentro del marco de las intervenciones militares estadounidenses en esa época. Los estragos de los conflictos armados en Centroamérica se han profundizado posteriormente a través de las políticas neoliberales de “libre comercio” (CAFTA) que han devastado y mermado sistemáticamente las condiciones materiales necesarias para hacer posible y sostenible una vida digna en las comunidades y países de origen de estos flujos. La migración centroamericana y los crímenes cometidos contra sus protagonistas constituyen en este sentido la continuación de estas guerras por otros medios, que hoy implican una guerra regional contra las y los migrantes, atizada por la imposición y aplicación extraterritorial de las políticas migratorias estadounidenses fundamentadas en la criminalización de las y los migrantes. Las condiciones y vulnerabilidades actuales de las y los migrantes de origen centroamericano de estos países por ende son el fruto de la criminalidad continuada de estas

intervenciones e imposiciones, y representan el intento del traslado ilegítimo de la responsabilidad estatal y de sus costos a los países y pueblos de origen, y al pueblo mexicano.

Todo esto se refleja en el hecho de que México ha sido el escenario en los últimos años de un movimiento masivo forzado de unas 800,000 personas o más por año, sumando las de origen mexicano y las de otros países que transitan hacia el norte por su territorio. La criminalización de estos movimientos las convierte en un mercado cautivo para las peores depredaciones de actores estatales y particulares coludidos para su explotación y abuso. Esto nutre el terror estatal contra estos sectores, y produce una catástrofe humanitaria creciente caracterizada por la violación recurrente de la dignidad y los derechos de los seres humanos que son las y los protagonistas fundamentales de estos procesos, y que constituyen el equivalente contemporáneo de la esclavitud y de la trata de esclavos.

La tendencia prevaleciente en este contexto es el intento de reducir las y los migrantes a fuentes súper-explotadas de mano de obra barata, “sin papeles” y “sin derechos”, a través de los paradigmas hegemónicos de políticas migratorias. De esta manera las y los trabajadores migrantes a la misma vez son *estructuralmente esenciales pero coyunturalmente prescindibles*: esenciales en términos estructurales para la generación de las riquezas y remesas valoradas por los estados de destino y de origen, pero se les considera prescindibles en situaciones coyunturales por pertenecer a un sector fácilmente reproducible. Su carácter supuestamente “desechable” se refleja tanto en los crímenes de lesa humanidad que constituyen las decenas de miles de muertes impunes de migrantes en tránsito en los desiertos y en los mares en camino hacia Estados Unidos y Europa, y como resultado de condiciones peligrosas e insalubres de trabajo, y de modalidades emergentes de terror estatal y paraestatal, que estimulan y manipulan las condiciones que producen la migración forzada y el desplazamiento forzado como parte de sus estrategias de dominación y despojo. Todo esto se potencia en términos de una verdadera multiplicación de las vulnerabilidades en cuanto a las y los migrantes menores de edad, dada la atracción funesta que constituyen para las redes transnacionales de tráfico y trata.

### 1. El TLCAN y sus complementos como contexto

La corresponsabilidad y complicidad que abordamos aquí tienen su origen, entre otros factores, en el marco económico y jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, entrada en vigor el 10.

de enero de 1994) y sus efectos. Esto incluye patrones intensificados de migración forzada y desplazamiento forzado a partir de 1994, como resultado de la convergencia entre procesos de violencia estatal, estructural y sistémica, incluyendo la pobreza, la desigualdad, la discriminación y el despojo de tierras, territorios y recursos, propiciados por las políticas neoliberales de “libre comercio”, por los megaproyectos, y por la devastación ecológica y cambio climático. Estos procesos generan condiciones que hacen imposible una vida digna en las comunidades de origen.

El TLCAN y las políticas neoliberales que lo caracterizan incluyen también como complemento a políticas de “cooperación” en temas de “seguridad nacional” (y “anti-terrorismo”) entre los Estados Unidos de América, México y Canadá reflejadas en el Acuerdo sobre la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y en la Iniciativa Mérida (como parte de estrategias “anti-drogas”), que se han extendido a las políticas migratorias. Esto ha incluido la “securitización” (subordinación a los supuestos imperativos de la “seguridad nacional”) de estas políticas, y la militarización de las fronteras (en el caso de México, referidas específicamente a sus fronteras norte y sur).

Este enfoque en la “securitización” y militarización de las políticas migratorias ha sido extendido a los países y pueblos de origen y tránsito, por conducto de su “externalización” (aplicación e implicaciones extraterritoriales) y “regionalización” (su generalización e implantación a través de marcos jurídicos y políticas públicas afines en países claves del continente americano, pero además a escala mundial en contextos como Europa, África y Medio Oriente, y el de Australia y Asia oriental). Estas tendencias están en vías de profundizarse e intensificarse como resultado de la llamada “reforma migratoria” en curso en los Estados Unidos. Las muertes en el desierto y en camino hacia Estados Unidos resultantes de estas políticas (más de 6000 desde el inicio de la militarización de la frontera como contraparte invisible de la entrada en vigor del TLCAN en 1994), y el número creciente de asesinatos de migrantes y de otros por la Patrulla Fronteriza estadounidense, pertenecen a la misma maquinaria criminal de destrucción regional y transnacional que la masacre de San Fernando, las fosas clandestinas, las víctimas migrantes de crímenes afines como la masacre de Cadereyta, y las decenas de miles de migrantes secuestrados, desaparecidos y violados en territorio mexicano desde 2007.

Esto a su vez refleja la imbricación profunda entre el TLCAN, el ASPAN, la Iniciativa Mérida, sus diversas expresiones, y sus implicaciones para las políticas migratorias, y marcos equivalentes en el contexto de los países y pueblos de Centroamérica, el Caribe, y Suramérica, como el

CAFTA, CARICOM, la Alianza del Pacífico, el Plan Colombia y el Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos. Estas mismas tendencias se impusieron en Ecuador y El Salvador a partir de la “dolarización” formal de sus economías, que intensificaron patrones migratorios expulsores ya bien arraigados en ambos contextos; la “dolarización” a la misma vez parte del papel protagónico de las remesas como fundamento (Larrea/Clacso, 2007; Gaborit *et. al*/BID, 2012).

## 2. Dimensiones empíricas

### A. Niñez, jóvenes, y migración indígena

Cada vez es mayor el número de estos migrantes en el contexto mexicano, mesoamericano y latinoamericano que son mujeres, de origen indígena y/o menores de edad. La oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados/as (ACNUR) acaba de publicar (marzo de 2014) un informe documentando las dimensiones y características de la migración de niños/as y jóvenes menores de edad, muchos de ellos no acompañados o separados de sus familias, de origen mexicano, guatemalteco, salvadoreño y hondureño hacia Estados Unidos, de aproximadamente unos 60,000 menores por año (*id.*). La cifra correspondiente de migrantes menores de origen mexicano se ha duplicado en este mismo periodo (*NY Times*, 2014), e incluye un aumento muy significativo en el número de menores migrantes detenidos en la frontera estadounidense, de 13,000 en 2011 a 15,709 en 2012 y 18,754 en 2013 (ACNUR, 2014).

Las dimensiones de los flujos por territorio mexicano desde Centroamérica y la región andina se reflejan en el aumento notorio en el número de menores migrantes detenidos y deportados por autoridades mexicanas de 4,160 en 2011 a 6,107 en 2012, y 9,813 en 2013, un aumento de 137% entre 2011 y 2013; las cifras más recientes señalan la persistencia actual de estos flujos, con 855 detenidos y deportados sólo en un mes, en enero de 2014 (*id.*, ACNUR). La intensificación de estos flujos, se reflejó por ejemplo en la detención en una sola semana (entre el 17 y el 24 de marzo de 2014) de 370 migrantes menores (163 de ellos/as no acompañados, principalmente de origen guatemalteco, salvadoreño, y hondureño) abandonados sobre la ruta por los que los traficaban (*La Jornada*, 2014).

Estas tendencias se reflejan también en el crecimiento en el número de menores no acompañados o separados de sus familias de origen guatemalteco, salvadoreño y hondureño que han sido detenidos por autoridades es-

tadounidenses, de 4,059 en el año fiscal 2011 a 10,443 en 2012 y 21,537 en 2013, que representa un aumento de 432% entre 2011 y 2013; con las cifras duplicándose de 2011 a 2012 y de nuevo entre 2012 y 2013 (ACNUR, 2014).

Datos del Instituto Nacional de Migración (INM) de 2010 indicaban que alrededor de 40,000 niñas y niños mexicanos eran deportados o repatriados “voluntariamente” cada año de los Estados Unidos, y que casi la mitad llegaban hasta allá sin acompañamiento familiar; a esto había que sumar otros 12,000 que son interceptados cada año antes de cruzar la frontera, aproximadamente 142 por día (“Migración infantil y catástrofe”, editorial en *La Jornada*, 12 de noviembre de 2010: 2). En 2009 uno de cada 12 migrantes en tránsito por México era menor de 18 años, en tanto que las autoridades migratorias de Estados Unidos deportaron 16,000 mexicanos menores de 18 años, de los cuales el 79% viajaban no acompañados (*id.*).

El informe de ACNUR también subraya la correlación entre las violencias multidimensionales asociadas a la pobreza (tanto de origen estatal como la vinculada a las mafias y delincuencia), el impacto de la privación material, y los orígenes de los flujos migratorios. El estudio se construyó sobre la base de una muestra representativa de más de 400 entrevistas con niñas, niños y jóvenes migrantes menores de edad de origen mexicano, guatemalteco, salvadoreño y hondureño. Una de sus conclusiones más pertinentes para este capítulo es que el factor de privación material tiene un peso importante en general a través de la muestra, pero que su impacto más contundente fue entre los entrevistados de origen indígena, principalmente de origen guatemalteco (48% de la muestra de los entrevistados con orígenes en ese país) (ACNUR); 55% de los entrevistados guatemaltecos señalaron a la “privación” como el principal factor precipitante de su decisión de migrar (*id.*).

### B. Pobreza, pueblos indígenas, y migración en México y Ecuador

En general los datos sobre la pobreza en México señalan tendencias preocupantes en cuanto a su profundización y concentración a partir de 2010, reflejando el impacto de la crisis mundial que se agudizó entre 2008 y 2009, y la persistencia de estas mismas tendencias en 2013 y 2014. Esto incluye un aumento en los niveles de pobreza en los hogares de 42.7 a 51.3% entre 2006 y 2010 (un nivel más alto que el reportado en 2004, por ejemplo, abarcando 52 millones de personas), y de 13.8 a 18.8% en los niveles de seguridad alimentaria (que en México se considera equivalente como indicador al de “pobreza extrema”) (2012, 2013; WDR, 2013). Mientras tanto,

de acuerdo con el indicador definido en términos de la falta de acceso a una dieta adecuada, una categoría más amplia configurada por la canasta de productos básicos en combinación con otros indicadores, también empeoró entre 2008 y 2010 de 21.7% a 24.9% (*Méjico Social*, octubre de 2012: 6), conjuntamente con un aumento de 16.7 a 19.4% entre 2008 y 2010 en el porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea establecida por el umbral de la canasta básica (*Méjico Social*, octubre de 2012: 7). A la vez 128 de los 2,456 municipios del país concentraban 50% de la población con déficits alimentarios (*ibid.*: 8), incluyendo 28 millones de personas viviendo en condiciones de hambre (*La Jornada*, octubre de 2012), 5 millones de estos menores de edad, incluyendo un millón de desnutridos/as (*id.*: 52).

Mientras tanto México en 2006 era (y sigue siendo) el país de América Latina con el mayor número de menores desnutridos (no obstante el hecho de que Brasil tiene una población total mucho mayor) (*Méjico Social*, octubre de 2012: 47), mientras otro estudio (citado por Enciso en *La Jornada*, octubre de 2012) realizado por el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán en México proyecta una cifra de por lo menos *10,000 muertes prevenibles de menores mexicanos por año* (que implica un aumento de los 8,450 registrados en 2010, véase *Méjico Social*, octubre de 2012: 4) por causas atribuibles a la desnutrición crónica.

Esto se traduce en aproximadamente *25 menores muertos cada día* (*ibid.*: 52), que incluye 1 de cada 3 muertes relacionadas con desnutrición, procesos de parto, o enfermedades contagiosas, registradas en los 100 municipios con los niveles más altos de marginación (*ibid.*: 24). Este mismo estudio calcula que *el monto acumulado de estas muertes prevenibles durante los últimos 30 años suma unas 1.3 millones de muertes prevenibles entre niño/as menores de 5 años*. Durante todo el periodo referido aquí, y hasta la actualidad (abril de 2014), la tasa de mortalidad infantil entre la niñez indígena ha excedido por mucho la tasa equivalente entre la niñez no-indígena, especialmente entre las y los menores de 5 años.

Los datos del Banco Mundial (*id.*) subrayan dimensiones adicionales del panorama, que incluyen una disminución generalizada en los ingresos entre una mayoría de los hogares mexicanos a partir de la crisis de 2008-2009, y durante el mismo periodo una pérdida de 30% en el acceso al empleo (concentrado entre personas excluidas ya definitivamente del mercado laboral), y una disminución de 20% en los niveles de acceso a servicios de salud.

El estudio de RIMISP/IDRC/IFAD también señala cómo los programas focalizados de transferencias condicionadas vinculados al proceso de la llamada “Segunda Reforma Agraria” mexicana (iniciados en 1992) como Oportunidades, Progresa, y Procampo han contribuido a aumentos genera-

lizados en pobreza y desigualdad en el país precisamente porque su diseño focalizado no toma en cuenta las inequidades pre-existentes arraigadas en las configuraciones territoriales y de las regiones en México, que principalmente afectan a sus pueblos indígenas (*ibid.*: 9-11, 13). El resultado es que la pobreza rural en general, y sus expresiones más extremas, están fuertemente concentradas entre los pueblos indígenas del país, en regiones como Chiapas, Oaxaca y Guerrero donde la concentración de esa población es más alta.

De acuerdo con un informe de 2010 del PNUD, esto significa en la práctica que la totalidad de los 257 municipios con una población indígena mayor a 55% fueron clasificados como municipios donde tasas concentradas de pobreza afectan a la mayoría de su población, y que en general 85% de la población indígena del país vive en la pobreza (*id.*). Esto incluye varios municipios en la región de La Montaña de Guerrero que no solo son los municipios con las tasas más altas de pobreza y niveles de IDH más bajos en el país, sino también los más pobres en toda América Latina (PNUD, 2010). La tasa más alta de pobreza extrema —32.8%— caracteriza al estado de Chiapas, seguido por Guerrero con una tasa de 28% y Oaxaca con 26.6%; estos tres estados combinados son los que tienen la mayor concentración de la población indígena en el país (*Méjico Social*, octubre de 2012: 4).

Indicadores de este tipo también hacen posible el discernimiento de correlaciones implícitas a niveles más profundos de análisis, reflejados por ejemplo en el hecho de que los municipios con los niveles más bajos de IDH y más altos de pobreza en el estado mexicano de Guerrero, y con las tasas correspondientemente más altas de mortalidad infantil y maternal, bajo peso al nacer, crecimiento físico limitado, hambre, enfermedades infantiles fatales pero completamente prevenibles, son precisamente los municipios con mayor concentración de población indígena (80 o 90%) —ubicados en la región de La Montaña—.

Esta región incluye a 8 de los 50 municipios en el país con los niveles más bajos de IDH, que tienen: 1) niveles de IDH más o menos equivalentes a algunos de los países más pobres de África como Gambia o Ruanda (que con sus IDH de 0.390 y 0.385 respectivamente ocupan los rangos 154 y 155 de 172 en el informe del PNUD de 2012, entre los 18 países de índices más bajos, un poco más altos que Sudán y Afganistán), y 2) que son también las mismas comunidades de origen que expulsan al mayor número y proporciones de sus habitantes hacia circuitos entrelazados de migración interna (nacional) e internacional dirigida hacia regiones más prósperas en México en el norte del país, y hacia Estados Unidos, por ejemplo Nueva York.

### *C. Implicaciones del éxodo centroamericano*

El éxodo de los menores centroamericanos en 2013-2014 ha planteado la necesidad de extender un trato humanitario a cada uno/a de estos menores y familias, que debería incluir medidas especiales transitorias de protección y/o el reconocimiento de su derecho al refugio o asilo, en aras del “interés superior” de los menores de edad involucrados/as, y de su derecho a la reunificación de sus familias, que han sido divididas en gran parte como consecuencia del endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses. Todo esto rebasa los límites tradicionales de la definición del “refugio” o “asilo” en el derecho internacional, que tampoco se adecuaron a los flujos masivos de Centroamérica como resultado de las guerras regionales entre 1979 y 1996 (Aguayo, 1985). Mientras, tanto el gobierno de Estados Unidos como el de México insisten en aplicar una interpretación muy restringida del concepto de “refugio” que excluye a estos menores; por ejemplo, en 2013 sólo se le otorgó esta condición en México a 50 menores migrantes de un total de 9,893 que fueron interceptados —84% de éstos fueron deportados a sus países de origen (*El Universal*, julio de 2014b)—.

El gobierno estadounidense se empecinó en una política de mano dura ante estos flujos que combinó medidas transitorias de detención y procesamiento de estos flujos con la intención de acelerar los mecanismos necesarios para su deportación masiva, ante la pasividad y acción fragmentaria de los gobiernos de los principales países de origen. Esta crisis ha generado una amplia convergencia entre organizaciones de migrantes y sus defensores y otros sectores no gubernamentales en toda la región, que demandan medidas integrales de protección de los derechos de estos migrantes en tránsito a través del establecimiento inmediato de un “corredor humanitario” .

Se realizaron una serie de cumbres regionales sobre el tema en el transcurso de junio y julio de 2014 involucrando a mandatarios y funcionarios de los países claves de origen y de México, incluyendo la visita del vicepresidente estadounidense Joseph Biden a Guatemala y de los mandatarios centroamericanos a Washington para reunirse con el presidente Obama, pero estas reuniones no han logrado acordar medidas integrales contundentes de protección de los menores migrantes. La respuesta del gobierno de Obama a la crisis ha incluido la apertura de albergues improvisados con altos niveles de hacinamiento, malas condiciones de higiene, y pocos o nulos servicios de atención psicosocial ubicados en la región fronteriza y en bases militares estadounidenses en Texas, Oklahoma y California, y la insistencia convergente de los gobiernos de Estados Unidos y México en activar los mecanismos correspondientes para deportar miles de estos jóvenes. Estas

medidas reproducen respuestas similares de Estados Unidos ante los flujos masivos de haitianos y cubanos por el Caribe en los años ochenta y noventa, que incluyeron el estreno de la base militar estadounidense de Guantánamo como centro de detención.

#### IV. ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN INDÍGENA ECUATORIANA

El Cañar es una de las regiones de origen más recurrentes de los flujos masivos de migrantes indígenas ecuatorianos hacia Estados Unidos y España (UNICEF, 2008), disparados por la crisis económica de 1999-2000 en ese país, que culminó en su “dolarización”. La trabajadora social de la escuela de bachillerato regional correspondiente al distrito de El Tambo calcula que un mínimo de 60% de los alumnos son hijos de migrantes que están siendo cuidados por sus abuelos, tíos o hermanos mayores (*id.*), mientras esperan la eventual reunificación de sus familias. Este proceso de desarraigo y fragmentación familiar por causas relacionadas con la migración incluye a 48% de los hogares indígenas en la región de El Cañar (UNICEF, 2008: 10).

Cientos de miles de migrantes menores de edad, como Noemí, han emprendido el camino azaroso del reencuentro con sus padres en Estados Unidos, que pasa necesariamente por territorio mexicano, y que muchas veces incluye un tramo por mar entre las costas de Ecuador y las de Guatemala (*NY Times, Denver Post*, 2004). Es allí, al llegar a Guatemala, que los flujos desde Ecuador convergen hacia México con los que tienen su origen en Honduras y El Salvador, y son estos migrantes los que resultan ser después transportados —o mutilados— por el tren de carga conocido como “La Bestia” que transita México de sur a norte (Martínez, 2010).

La región de El Cañar en Ecuador, lugar de origen de Noemí Álvarez Quillay, comparte muchos elementos con los descritos aquí en cuanto a la Montaña de Guerrero. Según un estudio de UNICEF (2008), es una de las regiones del Ecuador donde persisten los efectos de los “procesos de exclusión social” (*ibid.*: 11) históricos en ese país, y donde este legado se refleja en la prevalencia de “condiciones más desfavorables que la mayoría de los hogares ecuatorianos” (*id.*). Esto incluye niveles más bajos de educación, salud, y nutrición: “los niños cañarenses tienen alto riesgo de desnutrición” (33% expuestos en el Cañar *vs.* 18% en el resto del país); “en el caso de la niñez indígena y campesina el riesgo es aún mayor (42% y 37% respectivamente). Estas cifras colocan a El Cañar dentro de los cinco cantones (municipios) con mayor desnutrición de la niñez en el país” (*id.*).

## V. CONCLUSIÓN

La región del Cañar en Ecuador, lugar de origen de Nohemí Álvarez Quillay, comparte muchos elementos con los descritos aquí en cuanto a la Montaña de Guerrero y la región mesoamericana, dentro de un marco centrado en las vulnerabilidades de la niñez y de los jóvenes en contextos de pobreza indígena, y su susceptibilidad a procesos de migración forzada. La región de la Montaña de Guerrero en México y la del Cañar en Ecuador por ende reflejan un escenario continental convergente mucho más amplio caracterizado por la violación recurrente de los derechos de las y los migrantes. Los efectos más concentrados de este patrón generalizado de violencia estructural son especialmente evidentes en contextos de pobreza indígena, y más aún entre la niñez y los jóvenes. Estos procesos reflejan los efectos combinados de la agudización de injusticias ancestrales (pobreza, desigualdad, racismo y discriminación) por las políticas neoliberales asociadas al TLCAN, CAFTA, y sus equivalentes. Todo esto resulta exacerbado por los procesos de migración forzada y desplazamiento forzado atribuibles a la militarización promovida tanto por la llamada guerra “anti-drogas” y por políticas contra-insurgentes, y por los efectos de los mega-proyectos de desarrollo, la devastación ecológica, y el cambio climático. El carácter sistémico de las vulneraciones de derechos resultantes requiere una respuesta sistémica en el ámbito de las políticas sociales y anti-pobreza que tome en cuenta adecuadamente la especificidad social y cultural de sus víctimas, y las demandas representativas de su resistencia permanente.

Estas niñas, niños y jóvenes migrantes, y sus esperanzas y desafíos, son la concreción hoy del espíritu de la “arrasadora utopía de la vida” invocada por Gabriel García Márquez en su discurso de aceptación del Premio Nobel de Literatura en diciembre de 1982 (García Márquez, 1982), como síntesis de las aspiraciones libertadoras de nuestros pueblos:

Sin embargo, frente a la opresión, el saqueo y el abandono, nuestra respuesta es la vida. Ni los diluvios ni las pestes, ni las hambrunas ni los cataclismos, ni siquiera las guerras eternas a través de los siglos y los siglos han conseguido reducir la ventaja tenaz de la vida sobre la muerte. Una ventaja que aumenta y se acelera: cada año hay 74 millones más de nacimientos que de defunciones, una cantidad de vivos nuevos como para aumentar siete veces cada año la población de Nueva York. La mayoría de ellos nacen en los países con menos recursos, y entre éstos, por supuesto, los de América Latina.

Ante esta realidad sobrecogedora que a través de todo el tiempo humano debió de parecer una utopía, los inventores de fábulas que todo lo creemos, nos sentimos con el derecho de creer que todavía no es demasiado tarde para em-

prender la creación de la utopía contraria. Una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra.

Esta es la segunda oportunidad que merece Noemí, y todos los migrantes menores de edad que han compartido su camino.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, 2014, <http://www.unhcr.org/53206a3d9.html>, [http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/UAC\\_UNHCR\\_Children%20on%20the%20Run\\_Full%20Report.pdf](http://www.unhcrwashington.org/sites/default/files/UAC_UNHCR_Children%20on%20the%20Run_Full%20Report.pdf).
- Amnistía Internacional, 2010, *Invisible Victims*, Londres, Amnesty International.
- Banco Mundial, 2013, World Development Report
- BENHABIB, S., 2004, *Los derechos de los otros: extranjeros, residentes, y ciudadanos*, Madrid, Gedisa.
- CASTELLANOS, Laura, “México niega asilo a niños migrantes”, *El Universal*, 2014b, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/mexico-niega-asilo-a-ninos-migrantes-1026219.html>.
- CASTLES, S., 2003, “Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation”, *Sociology*, núm. 37, febrero de 2003.
- CDHM Tlachinollan, 2005, 2011, <http://www.tlachinollan.org/Archivos/Migrar%20o%20morir.pdf>, [http://www.tlachinollan.org/Descargas/Migrantes\\_somos\\_web.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Migrantes_somos_web.pdf).
- Centro Pro/WOLA, 2011, [http://www.wola.org/es/informes/un\\_trayecto\\_peligroso\\_por\\_mexico\\_violaciones\\_a\\_derechos\\_humanos\\_en\\_contra\\_de\\_los\\_migrantes\\_](http://www.wola.org/es/informes/un_trayecto_peligroso_por_mexico_violaciones_a_derechos_humanos_en_contra_de_los_migrantes_).
- DUSSEL, E., 1998, *La ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*, Barcelona, Trotta.
- ENCISO, Angélica, 2012, “Este año morirán 10 mil niños por enfermedades de la desnutrición”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/16/sociedad/040n1soc>.
- Excelsior, 2014, <http://sipse.com/mexico/fosas-clandestinas-mexico-guerra-narcotrafico-78892.html>.
- Frontera News Service, 2014, <http://fnsnews.nmsu.edu/a-little-girl-named-noemi-martyr-of-migration/>.

GABORIT *et al.*/BID, 2012, [http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11\\_480.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11_480.pdf).

GARCÍA MÁRQUEZ, G., 1982, “La soledad de América Latina”, [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/literature/laureates/1982/marquez-lecture-sp.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/literature/laureates/1982/marquez-lecture-sp.html), [http://www.ciudadseva.com/textos/otros/la\\_soledad\\_de\\_americ\(latina\).htm](http://www.ciudadseva.com/textos/otros/la_soledad_de_americ(latina).htm).

GROSFOGUEL, R., 2015, Entrevista, <http://www.analectica.org/entrevista-a-ramon-grosfoguel/>.

GURREA C., José Antonio, “Viaja sólo 53% de los menores migrantes”, *El Universal*, 2014a, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/impreso/viaja-solo-53-de-los-menores-migrantes-95295.html>.

LARREA, 2007, <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/13larea.pdf>.

MARTÍNEZ, O., 2010, *Los migrantes que no importan*, Oaxaca, Sur + Ediciones. México Social, octubre de 2012.

MIGNOLO, W., 2001, “La colonialidad: la cara oculta de la modernidad”, [http://iberoamericanaliteratura.files.wordpress.com/2012/07/walter\\_mignolo\\_modernologies\\_cas.pdf](http://iberoamericanaliteratura.files.wordpress.com/2012/07/walter_mignolo_modernologies_cas.pdf).

“Migración infantil catástrofe” (editorial), *La Jornada*, 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/12/edito>.

*New York Times*, 2014, versión en español publicada en *El Diario de El Paso*, [http://diario.mx/El\\_Paso/2014-04-19\\_708296f5/solo-queremos-recuperarnos-y-seguir-adelante/](http://diario.mx/El_Paso/2014-04-19_708296f5/solo-queremos-recuperarnos-y-seguir-adelante/), y en inglés: <http://www.nytimes.com/2014/04/20/nyregion/a-12-year-olds-trek-of-despair-ends-in-a-noose-at-the-border.html>.

ONU, 2013, [http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=925:examen-periodico-universal-mexico-segundo-ciclo&catid=100:historias-destacadas&Itemid=94](http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=925:examen-periodico-universal-mexico-segundo-ciclo&catid=100:historias-destacadas&Itemid=94).

PÉREZ-BUSTILLO, C., 2009, “Ningún ser humano es ilegal”, en *Balance de los derechos humanos en el sexenio de Fox*, México, UACM/PRD.

— y HERNÁNDEZ MARES (comps.), 2012, *Los pueblos en movimiento: selección de documentos de trabajo de la primera etapa del eje sobre migración y desplazamiento forzado del proceso mexicano del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP), 2010-2012*, México, Oficina Regional de la Fundación Rosa Luxemburg.

PÉREZ SILVA, Ciro, 2014, “Desacató México trámites esenciales en caso de niña muerta en albergue”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx/2014/07/10/politica/016n1pol>.

PNUD, 2010, *Los municipios de México en el contexto internacional de IDH*, [http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area\\_interior&id\\_rubrique=123&id\\_parent=119](http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=123&id_parent=119).

- QUIJANO, A., 2000, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en LANDER, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander.html>.
- RAJAGOPAL, B., 2005, *El derecho internacional desde abajo: el desarrollo, los movimientos sociales, y la resistencia del tercer mundo*, Bogotá, ILSA, <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/eclvs/eclvs08/Eclvs08-00.pdf>.
- RIMISP/IDRC/IFAD, 2011, *El Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad*, [http://www.idrc.ca/EN/Programs/Agriculture\\_and\\_the\\_Environment/Agriculture\\_and\\_Food\\_Security/Pages/ResultDetails.aspx?ResultID=103](http://www.idrc.ca/EN/Programs/Agriculture_and_the_Environment/Agriculture_and_Food_Security/Pages/ResultDetails.aspx?ResultID=103), <http://www.informelatinoamericano.org/>.
- SOUZA Santos, B. de y RODRÍGUEZ, C. (comps.), 2005, “Introducción”, en *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*, México, Antropos-UAM Iztapalapa, <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/eclvs/eclvs08/Eclvs08-00.pdf>.
- TICPM, 2011, *Ningún ser humano es ilegal: Conclusiones iniciales del Tribunal Internacional de Conciencia de los Pueblos en Movimiento*, México, Oficina Regional de la Fundación Rosa Luxemburg.
- UNICEF, 2008, [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Childhood\\_and\\_Migration\\_in\\_Canar.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Childhood_and_Migration_in_Canar.pdf).

## DERECHOS DEL NIÑO: UN MARCO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Yedith GUILLÉN FERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *El enfoque de los derechos de la infancia y la necesidad de desarrollar protección social para los niños.* II. *TMC vs. esquemas de protección universal para erradicar la pobreza y la privación infantil en América Latina.* III. *Un análisis de los factores socioeconómicos que inciden en la privación infantil para el caso de México.* IV. *Modelo de política social comparada y derechos del niño para la erradicación de la pobreza infantil en América Latina.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.* VII. *Apéndice.*

### I. EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA NECESIDAD DE DESARROLLAR PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS NIÑOS

El tratado internacional sobre los “Derechos del Niño” ha surgido de un consenso universal por parte de la comunidad internacional en la Convención de 1989 de Naciones Unidas (Convención sobre los Derechos del Niño, por sus siglas CDN), el cual considera a los niños y niñas como sujetos de protección y por tanto, promueve el cumplimiento de estos derechos (AGNU, 1989). Este marco se deriva de la Declaración Universal de Derechos Humanos

\* Candidata a doctora en política social por la Universidad de Bristol; investigadora de posgrado para el proyecto “Pobreza Infantil y Calidad de Gobierno-Un análisis global”, proyecto del Consejo de Investigación Sueco, en el que participa la Universidad de Gotemburgo y el “Centro Townsend para la Investigación Internacional de la Pobreza” de la Universidad de Bristol.

Se agradecen los comentarios recibidos para la versión final de este artículo por parte de los participantes del seminario internacional “Pobreza Infantil, Políticas Públicas y Democracia” y de su Comité Dictaminador. Asimismo, se agradece al doctor David Gordon, director del Centro Townsend para la Investigación Internacional de la Pobreza de la Universidad de Bristol y al maestro Ricardo Mora Téllez, candidato a doctor en Estudios de Población por el Colegio de México.

(DUDH), aprobada en 1948, en donde existe un reconocimiento universal de que todo ser humano es titular de los derechos y de las libertades que han sido acordados universalmente; entre ellos el derecho a un nivel de vida adecuado para cada persona y su familia, a través del acceso a la alimentación, al vestido, a la vivienda, a los servicios sociales necesarios, la seguridad social, educación y la *protección social para todos los niños* (AGNU, 1948; artículos 25 y 26). Bajo el marco específico de los derechos del niño (1989), la Convención de las Naciones Unidas ha establecido obligaciones del Estado, la sociedad y las familias con el fin de garantizar la protección y el cuidado para el bienestar del niño. Por ejemplo, en el artículo 26 de la CDN se encomienda a los Estados parte otorgar el derecho a la seguridad social para los niños, además se señala que se deben adoptar las medidas necesarias para su realización y conforme a sus legislaciones nacionales.

De esta manera, las Naciones Unidas reconocen que *la pobreza infantil y la privación significan la violación de los derechos del niño* y para ello definen el conjunto de necesidades y servicios básicos a los que los niños deben tener acceso para garantizarles sus derechos:

...Los niños que viven en la pobreza se ven privados de nutrición, agua y saneamiento, acceso a servicios básicos de atención de salud, vivienda, educación, participación y protección, y que si bien una carencia grave de bienes y servicios afecta a todo ser humano, es más amenazante y perjudicial para los niños, lo que les impide disfrutar de sus derechos, para alcanzar su pleno potencial y para participar como miembros plenos de la sociedad (UNGA, 2006: 46).

Gordon *et al.* (2003) afirman que la privación severa de los derechos básicos tiene consecuencias adversas graves que pueden ser irreparables en el corto o largo plazo, para la salud, el bienestar y el desarrollo de los niños. Entonces, la ratificación de los tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos conlleva a los Estados-nación a ser partes y a asumir obligaciones en virtud del derecho internacional, para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos; por lo que los gobiernos deben cooperar para este fin, proporcionando los procedimientos para implementar los tratados internacionales a su ámbito jurídico interno. Esto implica que si la protección jurídica nacional no puede resolver los abusos cometidos en la realización de los derechos humanos, entonces sí existe un mecanismo a nivel regional e internacional para la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos al nivel local (AGNU, 1948). Por lo tanto, una vez que se ofrecen estructuras legales, los mecanismos adecuados para la judicialización de los derechos humanos, sociales y del niño deben ser

implementados a través de la cooperación de los gobiernos locales y nacionales. Aproximadamente 191 Estados-nación definieron algunos mecanismos para el cumplimiento de los derechos de la infancia. Los Estados determinaron sanciones en la CDN de 1989 para proteger a los niños de la desnutrición, maltrato, negligencia, abuso y explotación para impedir que se les prive de los servicios públicos a los que tienen derecho, incluyendo la educación y la información. Además acordaron que deben crearse las instituciones adecuadas para conferir a sus ciudadanos el derecho a la seguridad social (AGNU, 1989).

Pemberton *et al.* (2012) han descrito el valor del enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza infantil y fundamentan su argumento en Robinson (ex alta comisionada de la ONU para los derechos humanos), quien destacó en 2002 durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, la importancia de las convenciones sobre los derechos humanos, ya que éstas imponen deberes trascendentales a los Estados-nación. Ella menciona en su discurso que “... un enfoque de derechos humanos aporta un valor, ya que proporciona un marco normativo de las obligaciones que tiene el poder legal, para hacer que los gobiernos rindan cuentas” (Robinson, 2002: 1). Dado que el marco de los derechos humanos establece normas universalmente acordadas, y que son violadas por la existencia de la pobreza infantil, entonces, este marco sugiere modelos de protección social comprehensivos y mecanismos de evaluación para el proceso de formulación e implementación de políticas sociales (CDESC, 2001; UN, 2004; Townsend, 2009; Pemberton *et al.*, 2012; Donald y Mottershaw, 2009).

### *1. Política social y mecanismos para la protección de los derechos del niño*

Los principios de los derechos humanos que se han establecido en la DUDH son universalidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación (1948). Despouy (1996) argumenta a partir de este punto de vista que la pobreza no es considerada como una negación de un derecho o de una categoría de derechos en particular, sino como negación de los derechos humanos en su conjunto; por lo tanto, los sistemas de protección social deben desarrollarse con base en esta perspectiva. Townsend (2009) reconoce que las políticas ofrecidas para proteger el bienestar de los niños en el mundo en desarrollo no han sido suficientes para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de 2000 de erradicar la pobreza extrema, el hambre y la mortalidad infantil para 2015; asimismo el autor identifica el problema de que la seguridad social de los niños se aborda considerando la unidad fa-

miliar, es decir, a partir de los beneficios sociales a los que el hogar puede o no por derecho acceder en su conjunto, por lo que el niño no es reconocido como sujeto de derecho, por sí mismo.

En este sentido, la OIT (Organización Internacional del Trabajo) (ILO, 2001) señala que hay un problema importante con respecto a la cobertura de la seguridad social, en particular en el mundo en desarrollo, donde una gran parte de la población desarrolla actividades informales. Si esto es cierto, entonces muchos niños no tienen derecho a la seguridad social y a la atención médica, ya que dependen de sus padres; en este sentido, el derecho para el acceso a estos servicios públicos, en particular de la salud debe ser visto como un derecho de cada individuo, desde su nacimiento. Estas cuestiones nos llevan a abordar el problema del acceso a la seguridad social para todos los ciudadanos, como se estipula en la DUDH, es así que Cichon y Scholz (2009) han analizado los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en su correlación entre el crecimiento económico y el aumento del gasto en protección social, los autores mostraron que se necesita un *mecanismo de redistribución a través de sistemas de seguridad social y de transferencias sociales*,<sup>1</sup> con el fin de encontrar un incentivo para la reducción de la pobreza y, por tanto, un efecto en el desarrollo social; por lo que el crecimiento económico no es un mecanismo directo o automático para aliviar la pobreza, se tiene que gastar en protección social para incentivar la economía, evitar y erradicar la pobreza.

Las siguientes cifras (cuadro 1) muestran un cambio en la incidencia de la pobreza como una medida del ingreso,<sup>2</sup> antes y después de transferencias (incluye prestaciones sociales y transferencias monetarias), para los países de la OCDE, entre ellos Chile y México. Así, podemos observar que estos dos países latinoamericanos muestran que el porcentaje de gasto social y público como porcentaje del PIB es bajo y por tanto reducen la tasa de pobreza por ingresos en una pequeña proporción, antes y después de transferencias en 2011, con respecto a los países europeos, los cuales se observa que gastan un mayor porcentaje. Este es un ejemplo de cómo las transferencias sociales pueden tener un impacto en la reducción de la pobreza, como medida del ingreso, si se invierte en gasto social en una mayor proporción, sin embargo, el resto del estudio sostiene que la pobreza es multidimensional y se muestra que el sistema de protección social es más amplio y programas sociales

<sup>1</sup> Transferencias sociales de acuerdo a la definición de OECD (2003) incluye prestaciones de seguridad social, otras prestaciones de seguridad social en especie, prestaciones de asistencia social en especie, transferencias individuales de bienes y servicios que no son del mercado.

<sup>2</sup> El umbral de pobreza se fija en el 50% del ingreso medio de la población.

como las TMC en AL no han reducido sustancialmente la pobreza y la privación en la infancia.

Cuadro 1. *Pobreza de ingresos entre los países de la OCDE, antes y después de transferencias sociales, 2011*

País	Gasto social total neto como porcentaje del PIB*	Gasto público en familia como porcentaje del PIB**	Gasto público en salud como porcentaje del PIB	Tasa de pobreza de la población total***	
				Antes de transferencias	Después de transferencias
Chile	13.2	1.5	3.7	0.23	0.18
México	9.2	1.1	3.1	0.27	0.21
Reino Unido	27.6	3.8	8.1	0.30	0.10
Suecia	26.3	3.7	7.3	0.27	0.10
Noruega	20.5	3.2	6.2	0.26	0.08

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de la OCDE (OECD, 2014).

Nota: la información de los tipos de gastos es de 2009.

\* La información incluye transferencias monetarias y prestaciones.

\*\* La información incluye beneficios en especie y en dinero.

\*\*\* La línea de pobreza se fija al 50% del ingreso medio de la población, antes/después de transferencias y de impuestos. La información de los datos para México es de 2012.

Townsend propone que se desarrolleen mecanismos para cumplir con el principio de progresividad, como estrategia para hacer frente a la asequibilidad en la cobertura de la seguridad social y los servicios públicos de salud. Por ejemplo, Tailandia se caracteriza por iniciar con un enfoque fragmentario que comenzó atendiendo a los pobres a través de un esquema de bajos ingresos implementado en 1975 y que además implicó una iniciativa progresista que permitió posteriormente en 2002 una cobertura universal. Sudáfrica ha puesto en marcha desde su transición democrática en 1990, estrategias para el cumplimiento progresivo de los derechos humanos y la seguridad social, y no se ha impedido el crecimiento económico (Townsend, 2009). En América Latina, Costa Rica cuenta con la más extensa cobertura del sistema de seguro social en salud y es obligatorio para toda la población (Ginneken, 2003). En Noruega se han considerado dos tipos generales de planes sociales, de éstos, el esquema universal, el cual es particularmente importante para ofrecer educación gratuita, atención médica, así como el desarrollo de infraestructura, y por otro lado, la focalización que significa dar asistencia social únicamente a aquéllos que clasifican como pobres de acuerdo a un determinado umbral de la pobreza (Villanger, 2008). Enton-

ces se plantea que las políticas deben ser progresivas con el propósito de respetar los derechos sociales de los ciudadanos, la cuestión de la asequibilidad de los planes de protección social puede ser superada a través de varias estrategias económicas, especialmente relacionadas con la recaudación y redistribución de impuestos, pero también esta cuestión está vinculada a otros factores sociales, como la solidaridad (Lister, 2007; Townsend, 2008).

## *2. Derechos en la infancia y ciudadanía*

Esta sección muestra que el reconocimiento de la ciudadanía infantil permite avanzar al cumplimiento de los derechos del niño. Uno de los aspectos del reconocimiento de la ciudadanía infantil es el ejercer justicia para los niños que viven en pobreza, lo cual implica compromiso social, participación política, toma de decisiones, entre otros aspectos, con el fin de que los niños accedan a los recursos económicos, sociales y públicos. Por esto, la accesibilidad de los servicios, la disponibilidad de información y asesoramiento es crucial en la reducción de la brecha entre los derechos formales y el goce de los derechos en la práctica, en especial para los grupos que viven en pobreza (Lister, 2008). El vínculo que existe entre ciudadanía y derechos favorece hallar nuevas vías para aplicar la democracia y por consiguiente, a través del reconocimiento de la ciudadanía se impulsa la lucha contra la pobreza, la exclusión social, la discriminación y las desigualdades sociales (Gibbons, 2006). Varios estudiosos han argumentado la necesidad de considerar a los niños como ciudadanos de pleno derecho para que éstos puedan acceder a los servicios públicos que provee el Estado e igualmente participen de los beneficios sociales que proporcionen sus sociedades. La pobreza infantil significa la violación de los derechos del niño, la negación de las garantías y libertades mínimas que han sido establecidas en la CDN. Los niños que sufren la pobreza y la privación social no participan como miembros plenos de la sociedad, y consecuentemente, el Estado y la sociedad no proporcionan los medios para su desarrollo personal y social (UN, 1948, 1989; Townsend, 1979, 2008; Gordon *et al.*, 2003; Minujin *et al.*, 2006).

Minujin (2009) afirma que la pobreza más acuciante es la que surge de la negación de los derechos como ciudadano, y la ciudadanía integra los derechos sociales, culturales, económicos, civiles y políticos. Asimismo, la ciudadanía incluye el pleno goce de los derechos sociales además de la forma de garantizarlos para que puedan hacerse efectivos. El autor se basa en T. H. Marshall (1998) para argumentar que es la condición de ciudadanía que permite que todos tengan igualdad de derechos y deberes en la socie-

dad; en particular, la participación, que es uno de los principios definidos en la CDN y captura la esencia del significado de la ciudadanía; el concepto se refiere a “la capacidad de expresar las decisiones que son reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida de todos y a la vida de la comunidad en la que uno vive”. Por lo tanto podemos deducir de esta afirmación que los niños son parte de toda la comunidad y, por tanto, son ciudadanos por derecho propio (Minujin, 2009, cita a Hart, 1993:23-4). Esto permitiría la posibilidad de implementar un mecanismo para la justicialización de los derechos del niño. Bustelo (2011) señala que la manera de ampliar la ciudadanía en América Latina, donde aún prevalecen grandes disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza, es a través del respeto de los derechos sociales y económicos, ya que su dominio es el lugar donde la ciudadanía puede converger hacia la igualdad. Entonces, la agenda de la política social en América Latina debe orientarse en el avance hacia la ciudadanía social, con el propósito de evitar la pobreza, la exclusión social y las desigualdades. Además, el autor sostiene que esto implica una concepción de gobernanza con respecto a los derechos sociales, y depende de un compromiso global para la expansión y el fortalecimiento de una democracia participativa. Pero la ciudadanía también puede orientarse a través de esquemas de universalismo como un sistema de protección social que pueda contribuir a la construcción de naciones democráticas estables donde se respeten los derechos sociales, civiles y políticos, como se ha visto en los procesos históricos de la mayoría de los países desarrollados (Neubourg, 2009).

Se distingue un proceso de democratización en Latinoamérica desde la década de los años noventa en donde la CDN que entró en vigor en 1990, influyó en la creación de leyes nacionales para la realización de los derechos humanos en estos países. La CDN representa un esfuerzo trascendental en la contribución del cambio social en los países de AL en favor de los niños, ya que la pobreza se ha criminalizado para aquellos niños que no tienen los medios suficientes para un nivel de vida adecuado. En Brasil, por ejemplo, los derechos de los niños fueron codificados en la Constitución de 1988 en su artículo 227, y en Chile, después de 20 años de reducción del gasto social durante la dictadura, el Estado llevó a cabo una reforma a la educación, establecidos en su Constitución desde 2003, que garantiza a todos los niños el derecho a completar 12 años de educación gratuita. A partir de este momento, la UNICEF emprendió el compromiso de participar en el desarrollo de políticas sociales para cumplir con las normas mínimas establecidas en la Convención (CDN). En consecuencia, Chile se benefició de la consolidación de estos procesos y de la creación de instituciones democráticas, por lo que comenzó a corregir diferentes disparidades sociales (Gibbons, 2006). La

importancia de considerar a los niños como ciudadanos de pleno derecho conlleva a la posibilidad de que el niño, o en su nombre, pueda exigir sus derechos sociales, y la posibilidad de que la sociedad y el Estado construyan mecanismos jurídicos y de política social para el respeto de los derechos de los niños y que puedan participar en sociedad.

## II. TMC VS. ESQUEMAS DE PROTECCIÓN UNIVERSAL PARA ERRADICAR LA POBREZA Y LA PRIVACIÓN INFANTIL EN AMÉRICA LATINA

El sistema de protección social se define por las Naciones Unidas (2000) como un conjunto de políticas y programas públicos y privados aprobados para diferentes contingencias para compensar la ausencia o reducción del ingreso por trabajo, así como para ayudar a las familias con niños y proveer acceso a los servicios de salud y vivienda. Cecchini y Martínez (2011) explican que la falta de seguridad social es un problema y puede ser causa de pobreza: los autores mencionan que con base en datos proporcionados por la CEPAL (2010), había 183 millones de personas que viven en la pobreza en AL durante 2009, es decir, un tercio de la población de esta región, de estos, 74 millones de personas vivían en pobreza extrema o indigencia, y entre 2008 y 2009, tres millones de personas cayeron en la pobreza extrema, debido a la crisis económica mundial, el aumento del desempleo, la informalidad y los *mecanismos de protección social insuficientes*.

Además, menos de la mitad de la población ocupada está incluida en el mercado de trabajo formal y cuenta con algún tipo de protección social contributiva para hacer frente a contingencias y riesgos estructurales; sin embargo, esto no es cierto para la población que queda excluida del mercado formal de trabajo y por lo tanto no tienen acceso a este tipo de mecanismos. Asimismo, hay otros grupos de población que no están incluidos en el régimen contributivo, por lo que, si no pertenecen a otro tipo de protección social, pueden estar en grave riesgo de caer en la pobreza, como por ejemplo, en circunstancias económicas adversas, estos grupos de población son *personas de la tercera edad, niños y personas con discapacidad*. Los sistemas de protección social no contributivos, como los programas de transferencias sociales se diseñaron para cubrir esta población. De acuerdo con esto, el sistema de protección social en América Latina se puede clasificar en dos tipos principales: los regímenes no contributivos, conocidos como *programas de asistencia social*, que pueden incluir medidas universalistas o focalizadas, y el sistema de protección social contributiva, conocido como el *régimen de seguridad social* (Román, 2012). Sin embargo, los distintos países de la región

tienen una historia particular en la ejecución de su sistema de protección social en su conjunto, así como para el diseño de políticas de lucha contra la pobreza.

La evidencia muestra que los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) tienen algunos impactos positivos en sólo algunas ramas del capital humano, como la educación y la nutrición, como en Nicaragua con la implementación del programa “Red de Protección Social” (RPS).<sup>3</sup> Sin embargo, estos programas no reducen o alivian la pobreza, su impacto se encuentra más en la reducción de la brecha de pobreza en algunos países de América Latina, como por medio del programa “Oportunidades” de México, que tiende a tener un efecto importante en la gravedad de la pobreza, pero el impacto en la proporción de hogares pobres es mínimo (Skoufias y Parker, 2001; Godoy, 2004; Maluccio y Flores, 2004). Algunas otras evaluaciones de impacto para el caso de Brasil, en la aplicación del programa “Bolsa Escola”, muestra que las becas de Brasil han tenido un impacto bajo en la reducción de la pobreza debido a la cantidad baja de transferencias que se ha destinado, así mismo, el programa no ha tenido efectos positivos para que las familias puedan generar ingresos autónomos (Godoy, 2002). También, Rawlings (2002) plantean que para Colombia, el programa “Familias en Acción” muestra incapacidad para cubrir las zonas rurales y aisladas, ya que las zonas seleccionadas deben cumplir con los criterios básicos de elegibilidad, tales como la existencia de un banco y la presencia de una adecuada oferta en educación y salud, lo que resulta en una probabilidad importante de exclusión, o en el caso de Nicaragua en la aplicación del programa RPS donde la distancia geográfica es un factor determinante para que los niños asistan a la Escuela (Villatoro, 2005). No está clara la viabilidad de los programas de TMC para asegurar que los beneficiarios puedan superar la línea de pobreza, en el corto plazo depende de la cantidad de las transferencias recibidas; así como en la focalización del programa, entre más pobres sean los hogares será más complejo que puedan superar el umbral de la pobreza, y sobre la no ocurrencia de crisis económicas. En el mediano plazo dependerá de la capacidad de las familias para generar ingresos de manera independiente, que depende a su vez de la calidad de la educación, las tasas de empleo, tasas generales de retorno de la educación, etcétera (Villatoro, 2004; Britto, 2006). Podemos deducir de esto que los programas de TMC son orientados a la población pobre y tienen el propósito de mitigar el efec-

<sup>3</sup> De acuerdo con el estudio de evaluación de impacto de la “Red de Protección Social” (RPS) en Nicaragua, hubo una estimación de doble diferencia de los cambios en la matrícula entre el grupo de intervención y el grupo control de 22% entre 2000 y 2001 y un 18% entre 2002 y 2000 (Maluccio y Flores, 2004).

to de las crisis económica, mientras que el universalismo tiene una lógica diferente, ya que implica el respeto de los derechos sociales de las personas.

Sin embargo, el panorama es más prometedor en cuanto a la erradicación de la pobreza infantil para Chile, Costa Rica y Uruguay. Las cifras de pobreza infantil y las privaciones pueden ser analizadas teniendo en cuenta su sistema de protección social. CEPAL y UNICEF (2010) estiman que la pobreza infantil, medida por los ingresos del hogar muestra las tasas más bajas de pobreza para Costa Rica con 21% de los niños, en Chile con un 23% de los niños y 24% en Uruguay. Además, cuando las privaciones moderadas y severas se calculan conjuntamente, Chile, Costa Rica y Uruguay muestran tasas más bajas que el promedio en AL, se consideran la privación en acceso a educación (5%), salubridad (6%), agua potable (5%), calidad de la vivienda (12%) y de información (3%), como promedio de los tres países. El sistema costarricense de seguridad social, en comparación con otros sistemas de América Latina muestra una serie de logros significativos; mientras que la cobertura de la seguridad social es muy baja en dos terceras partes de los países de América Latina, Costa Rica es el país de la región con la mayor cobertura de seguridad social en salud, con el 87% de la población total (Mesa-Lago, 2008). De acuerdo con Robles (2009), los programas de asistencia social universal en AL han sido iniciativas por parte de los gobiernos de Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica.<sup>4</sup>

### III. UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES SOCIOECONÓMICOS QUE INCIDEN EN LA PRIVACIÓN INFANTIL PARA EL CASO DE MÉXICO

Varios pioneros en los estudios de pobreza como Townsend (1979), Altimir (1979), Sen (1982), etcétera, argumentan que la pobreza y las privaciones son de naturaleza multidimensional; por lo que se deben desarrollar mediciones pertinentes y orientadas a la construcción de las políticas sociales que busquen el cumplimiento de los derechos con el fin de aliviar la pobreza infantil. El diseño de la política social actual para el combate de la pobreza en América Latina en general no ha considerado medidas de privación infantil específicas, es decir, los niños no son identificados directamente cuando presentan violaciones a sus derechos; la pobreza infantil es estima-

<sup>4</sup> Por ejemplo, Chile implementa el programa “Chile Crece Contigo”, por lo que proporciona a los niños menores de 5 años el acceso universal a los servicios públicos en los ámbitos de cuidado a la salud, educación para la primera infancia, entre otros. Este programa se basa en la Ley núm. 20.379 en donde se establece que todo niño es tratado como un individuo con derechos propios (Ministerio de Planificación, 2009).

da indirectamente, tomando en consideración a los niños como parte de sus hogares, por ejemplo, el programa Oportunidades en México selecciona la población objetivo de acuerdo al umbral de pobreza medido por el ingreso mensual per cápita y no de acuerdo a indicadores específicos de la infancia que den cuenta de sus carencias sociales (Gordon, 2008; Minujin *et al.*, 2006; DOF, 2013). No todos los recursos se pueden expresar en términos monetarios, existen bienes y servicios públicos distribuidos en áreas que no son del mercado y que comprenden igualmente el bienestar social (Ringgen, 1985; Boltvinik, 2000).

Coneval (2010)<sup>5</sup> ha desarrollado un índice de medición multidimensional de la pobreza infantil que involucra el bienestar económico y los derechos sociales. Los resultados se muestran en UNICEF y Coneval (2013) y se estima que para 2012 el 76.2% de los niños en México presentaban al menos una carencia social, y por consiguiente señalan que las políticas sociales no han sido suficientes para erradicar la privación infantil. Asimismo, se ha planteado que la población infantil en pobreza y privación es un conjunto heterogéneo que presenta diferentes características, que se encuentran relacionadas con las múltiples facetas de la desigualdad, como: el estatus del ingreso, el género, la etnidad o la ubicación geográfica (UNRISD, 2011). Por lo tanto, este estudio propone indagar sobre los factores que se asocian a las carencias sociales en la infancia, por ejemplo, un factor determinante es el tamaño de la localidad en la que viven los niños en pobreza y privación, ya que la incidencia de la pobreza muestra una diferencia de 26% entre localidades rurales y urbanas, pero esta diferencia se acentúa en 35% cuando se trata de carencias por acceso a la seguridad social. De la misma forma la población infantil indígena de 0-17 años presenta mayores desventajas con respecto al total de la población, es decir, 94% de los niños y niñas indígenas presentan una o más carencias sociales. Por el contrario, el número de perceptores de ingresos en el hogar tiende a reducir la pobreza, destaca en particular el caso de los hogares donde al menos dos personas están ocupadas, ya que esto se asocia a la posibilidad de que los miembros del hogar cuenten con seguridad social. Igualmente, el mayor nivel educativo del jefe del hogar guarda una relación inversa con respecto a la incidencia de la pobreza en la infancia, es decir, la cifra de pobreza infantil se reduce de 65% a

---

<sup>5</sup> El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México, fue creado con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para la implementación de mecanismos institucionales de evaluación y seguimiento de las políticas de desarrollo social (Coneval, 2010) .

37% cuando el jefe del hogar cuenta con secundaria o mayor nivel educativo (UNICEF y Coneval, 2013).

Por consecuencia, es imprescindible explorar cuáles son los factores asociados con la privación infantil, con el propósito de conocer no sólo las carencias sociales que presentan los niños, sino también las condiciones en las que ellos viven, y de esta forma proveer los servicios públicos adecuados e implementar políticas acorde con el cumplimiento de los derechos del niño. Para este análisis se considera el caso de México usando los datos que proporciona el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares) 2012, y se estima un modelo de regresión logística. Como variable dependiente se toma el índice de privación social de la infancia con base en la metodología de medición de pobreza desarrollada por el Coneval<sup>6</sup> para los niños de edades comprendidas entre 3 y 17 años de edad. Esta medida indica si el niño carece con al menos uno de este conjunto de derechos sociales, en este caso la variable dependiente toma el valor de 1 y toma el valor de 0 cuando el niño no presenta alguna carencia social. Las variables explicativas o factores asociados a la privación infantil que fueron significativas en el modelo de regresión logística son:

- 1) El género del jefe de hogar que controla si la mujer sostiene el hogar
- 2) El tipo de localidad, urbano o rural.
- 3) La tasa de dependencia que muestra la capacidad de los hogares para generar ingresos.
- 4) Las beneficios (transferencias monetarias) provenientes de programas gubernamentales, incluido se encuentra el programa Oportunidades.
- 5) El nivel educativo del jefe de hogar.
- 6) El número de perceptores de ingreso en el hogar.

(El apéndice 1 muestra la construcción operativa de las variables).

---

<sup>6</sup> Para la construcción de la variable dependiente, se consideraron indicadores específicos de la infancia, tales como el acceso a los alimentos y el nivel de instrucción, sin embargo, el acceso a la salud, seguridad social, indicadores de la calidad y cantidad de la vivienda se definen de acuerdo con el acceso de los hogares.

Cuadro 2. *Modelo logístico: coeficientes beta, significancia y las razones de momio de presentar privación infantil*

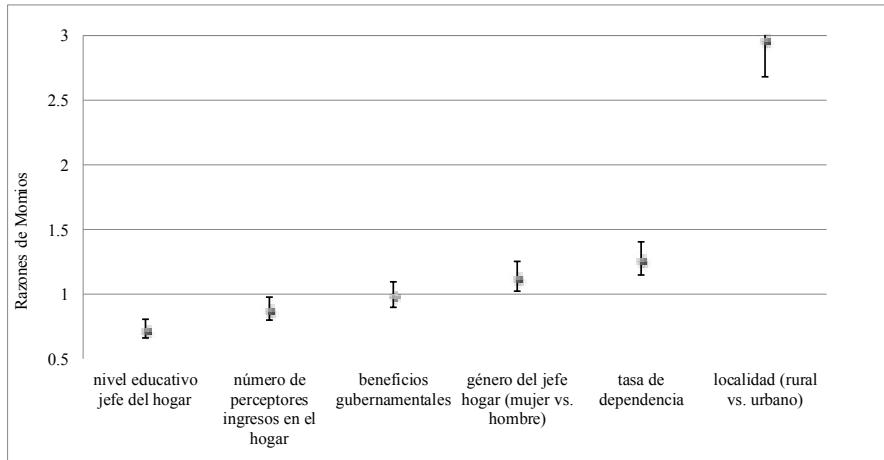
Variables	$\beta_i$	Razones de momio	p> z
Constante	2.733	15.385	0.000
Género del jefe del hogar	.082	1.085	0.001
Tipo de localidad	1.033	2.810	0.000
Tasa de dependencia	.215	1.240	0.000
Beneficios gubernamentales	.000	1.000	0.000
Nivel educativo del jefe del hogar	-.318	0.728	0.000
Número de perceptores de ingreso	-.138	0.871	0.000

Fuente: modelo estimado con base en datos de la encuesta ENIGH 2012.

Nota: el nivel de significancia de los regresores es P<0.05.

Se observa en el cuadro 2 que los coeficientes  $\beta_i$  de la regresión son significativos y de acuerdo al signo de los mismos se indica la relación directa o inversa, que existe entre los diferentes factores asociados y la variable dependiente (privación infantil). Asimismo, las razones de momios estimadas muestran la razón de probabilidades de experimentar privación infantil frente a no presentarla, dado un determinado factor de riesgo y manteniéndose todo lo demás constante. Obsérvese la gráfica 1, la cual nos permite identificar que cuando el intervalo de confianza para las razones de momios cae en 1 significa que no existe diferencia en la ocurrencia de presentar privación infantil frente a la no ocurrencia dado un factor de riesgo; pero cuando el intervalo rebasa 1 significa que se incrementa dicha ocurrencia, por el contrario, un valor menor a 1 significa que ésta se reduce (Morris y Gardner, 1988) (el apéndice 2 muestra los valores de los intervalos). Por lo tanto, las razones de momios reflejan una mayor probabilidad de incidencia de que aquellos menores de 18 años presenten privación infantil cuando viven en *zonas rurales* con respecto a los que viven en zonas urbanas. Igualmente, la ocurrencia del evento se incrementa, pero en menor medida por cada persona adicional en el hogar que sea considerada como *no económicamente activa*, y cuando los niños viven en hogares donde hay *mujeres jefas de familia* que cuando los hombres son los jefes de familia.

Gráfica 1. *Intervalos de confianza para las razones de momios de experimentar privación infantil*



Fuente: elaboración propia con base en resultados obtenidos del modelo logístico estimado para obtener las razones de momios de presentar privación infantil y con datos que proporciona la ENIGH 2012.

Por el contrario, el número de perceptores de ingreso y el *nivel de instrucción adicional del jefe del hogar* son factores que inciden en la disminución de la privación infantil en México. Sin embargo, los beneficios gubernamentales medidos como transferencias monetarias no inciden en el aumento o disminución de las carencias sociales en la infancia. Esto corrobora que para la erradicación de la privación infantil se requiere que el Estado cumpla con la provisión de los servicios públicos asociados a los derechos del niño, con política social universal y ésta debe implementarse considerando no sólo las carencias sociales que presentan los niños, sino también el entorno en el que viven, es decir, considerando los factores de mayor riesgo.

#### IV. MODELO DE POLÍTICA SOCIAL COMPARADA Y DERECHOS DEL NIÑO PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN AMÉRICA LATINA

El modelo comparativo que se presenta en esta sección es resultado de la revisión de los sistemas de protección social y de algunas cuestiones sobre el marco jurídico para la aplicación de los derechos del niño en los países de América Latina. Teorizar los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales para combatir la pobreza en América Latina

implica profundas reflexiones sobre la relación entre los derechos del niño, los mecanismos de política para el cumplimiento de los mismos, su relación con la pobreza y la privación social; así como la evaluación de los estudios empíricos con respecto a los regímenes de protección social y programas de asistencia social que se hayan implementado en AL. Tag (2013) señala la importancia del desarrollo de estrategias de análisis, por lo que en este estudio se plantean algunas directrices para los países de América Latina con el fin de ayudar a encontrar mecanismos viables para la aplicación de las políticas de lucha contra la pobreza infantil y garantizar los derechos en la infancia.<sup>7</sup>

Las estrategias para implementar los esquemas de protección social para el cumplimiento de los derechos de los niños pueden tomar caminos diferentes en cada país. Varios estudiosos han clasificado a los países de América Latina de acuerdo a los esquemas de protección social y el rol del Estado en la implementación de las políticas de la lucha contra la pobreza, conocidos como “tipologías de regímenes de bienestar”. Filgueira *et al.* (2002) identifican en Uruguay y Chile la capacidad de sus Estados de asumir compromisos para beneficiar a sus ciudadanos sobre la base de un contenido de derechos; su sistema de protección social se identifica como un *sistema de seguridad social universal* y como un tipo de *sistema de bienestar incremental*, respectivamente. Chile comenzó en la década de 1990 con un sistema neoliberal e implementó un tipo de esquema social centrado en grupos de personas que viven en pobreza extrema; su sistema es incremental porque actualmente se encuentra expandiendo su esquema de protección social sobre la base de la ciudadanía, implementa programas de asistencia social para los grupos más vulnerables y de tipo universal centrado en la primera infancia en el área de salud, educación, discapacidad, bienestar para la comunidad, entre otros, a través de su legislación nacional (Ministerio de Planificación, 2009).<sup>8</sup> Robles (2009) identifica tres componentes importantes en estos dos países: asistencia social, seguridad social y regulación de los mercados de trabajo; a través de esta perspectiva, el Estado es capaz de coordinar el suministro de los servicios públicos incorporando *marcos normativos y legales* que soportan los dere-

<sup>7</sup> Tag (2013) se basa en la idea de la teorización para la difusión y cita a Strang Meyer (1993), quienes argumentan que las entidades sociales, los individuos, las organizaciones y los estados se construyen en la política mundial como actores modernos en formas teóricamente complejas, estandarizadas y comparables, por lo que estas formas teorizadas ganan legitimidad (Tag, 2013: 32). Teorizar los procesos de política social para implementar políticas más adecuadas, permite a la sociedad y al Estado, influir en las diferentes instituciones para hacer cumplirlos derechos del niño.

<sup>8</sup> El programa es Chile Crece Contigo, el cual es un programa para la primera infancia, creado bajo la Ley núm. 20.379 que ampara los derechos del niño (Ministerio de Planificación, 2009).

chos sociales establecidos en la Convención CDN. En general los países de AL han incorporado en su legislación interna el marco de los derechos del niño, sin embargo, en la región del Caribe existen restricciones debido a que los tratados internacionales de derechos humanos no son plenamente aplicables en el derecho interno en estos países, a pesar de su ratificación por los Estados-nación caribeños. Haití es la excepción, ya que su Constitución reconoce que los tratados internacionales ratificados por el Estado deben ser incorporados en la ley (Morlachetti, 2010, 2013).

Por otra parte, Filgueira (1998) también identifica dos tipos de sistemas de seguridad social y regímenes de bienestar que no son universales: los duales y los excluyentes. México y Brasil se pueden clasificar dentro de los regímenes duales, ya que son heterogéneos en la distribución de los recursos, lo que implica diversidad para la implementación de planes de protección social, como formas estratificadas en zonas urbanas y formas de exclusión en áreas rurales. Los regímenes de exclusión están representados por Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, donde existen grupos específicos o de élite que son seleccionados como beneficiarios, según Martínez (2008), estos se pueden clasificar como Estados residuales caracterizados por una inexistente redistribución pública de los recursos.

Con base en la experiencia latinoamericana se pueden deducir algunas estrategias para transitar a un sistema integral de protección social, que han sido definidas desde la década de los noventa por la CEPAL (2006), como lo es la puesta en marcha de un pacto social y fiscal, que incluye el desarrollo de instituciones sociales con objetivos de equidad, solidaridad y eficiencia, y que se puedan materializar en la legislación nacional y en las políticas públicas. Norton *et al.* (2009) agregan la supervisión de la aplicación de derechos sociales dentro de la política social, lo cual implica informar a los ciudadanos acerca de sus derechos sociales, beneficios y normas obligatorias, de tal manera, menciona Robles (2009) que los derechos básicos sean explícitos, garantizados y exigibles, lo cual es compatible con la idea de justiciabilidad de los derechos.

El cuadro 3 sintetiza los elementos discutidos en este apartado sobre el análisis de los esquemas de protección social de algunos países de Latinoamérica y se comparan con respecto a porcentajes de gasto social e incidencia de la pobreza infantil; asimismo se nombran las leyes nacionales que estipulan los derechos del niño y por lo cual reconocen en su legislación lo establecido en la CDN. Se seleccionaron algunos países de acuerdo a niveles bajos, medios y altos de pobreza en la infancia, como medida de privaciones moderadas y severas:

Cuadro 3. *Modelo de política social comparada  
 y los derechos del niño en América Latina*

País	Tipo de esquema de protección social*	
	<i>Esquema universal</i>	
<i>Costa Rica</i>		
Gasto social como % del PIB 2011**	Incidencia de la pobreza infantil (%) 2011***	Leyes promulgadas para el respeto de los derechos sociales del niño
23	20	-Ley 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (1998)
<i>Chile</i>		
14	16	-Ley 20.032 Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia
<i>Uruguay</i>		
23	19	-Ley N 17823 Código de Niñez y Adolescencia (2004)
<i>Esquema dual</i>		
<i>Brasil</i>		
26	34	-Ley 8.242 (1991) y Decreto 5089 (2004) Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA)
<i>México</i>		
12	38	-Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)
<i>Esquema excluyente</i>		
<i>Ecuador</i>		
9	41	-Código de la Niñez y Adolescencia, Ley 100 (2003)
<i>Honduras</i>		
11	63	-Código de la Niñez y la Adolescencia (1996)

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL, 2013: 101; CEPAL, 2012: 173; Morlachetti, 2013, y Filgueira *et al.*, 2002.

\* La clasificación de los regímenes de protección sociales de acuerdo a Filgueira *et al.* se consideran Costa Rica y Chile en el esquema universal ya que implementan sistemas de protección social integrales.

\*\* El gasto social para Brasil se refiere a 2010.

\*\*\* La pobreza infantil se mide en relación con la privación infantil moderada y extrema. La incidencia de pobreza infantil para México y Honduras es de 2010.

Si se considera el gasto social como un componente indispensable para la realización del principio de progresividad establecido en la CDN (artículo 44), se observa que aquellos países que han implementado esquemas de protección universal y destinan un porcentaje importante de gasto social como proporción del PIB cumplen con este objetivo, ya que muestran niveles más bajos de pobreza infantil, como el caso de Costa Rica, Chile y Uruguay con una incidencia promedio de pobreza infantil de 18% y un gasto social promedio de 20% en 2011. Brasil y México conforman el esquema dual y para estos países se observa una incidencia de pobreza infantil del 36% en promedio, pero un nivel de gasto social distinto, cabe destacar que Brasil presenta altas tasas de pobreza rural con respecto a los países de la región, 82% con respecto a 61% observada para México (CEPAL, 2013: 196); sin embargo, México presenta niveles de gasto social similares a Ecuador y Honduras que han implementado esquemas de protección social excluyentes y revelan niveles altos de pobreza infantil. La provisión de los bienes y servicios públicos para el cumplimiento de los derechos básicos de los niños depende también de mecanismos de transparencia y eficiencia para la puesta en marcha de la política social. Por consiguiente, se plantea establecer un compromiso entre los países de América Latina que han ratificado la Convención para que se implementen las medidas de evaluación de los esquemas de protección social de acuerdo con el principio de progresividad.

## V. CONCLUSIONES

Finalmente, se dará respuesta a las preguntas de investigación planteadas en este estudio. En primer lugar, se reconoce que la pobreza en la infancia es la violación de los derechos de los niños, la forma para evitar que los niños presenten privaciones sociales es mediante la implementación de sistemas de protección social universal en Latinoamérica que permitan la provisión de los bienes y servicios públicos para todos los niños, con el fin de cumplir con los derechos básicos de nutrición, agua y saneamiento, acceso a servicios básicos de atención a la salud, vivienda, educación, participación y protección, definidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA) y establecidos en la CDN. La evidencia muestra que la implementación de los programas de TMC y focalizados en la región no han reducido la pobreza infantil y privaciones en la infancia. Por el contrario, las experiencias de países como Chile, Uruguay y Costa Rica muestran bajos niveles en la incidencia de pobreza y privación infantil y se destacan por la implementación de esquemas de protección social universal que se orientan al cumplimiento de derechos. Igualmente, se propone que la política

de combate a la pobreza se diseñe de acuerdo a indicadores específicos del niño que den cuenta de sus carencias sociales y de la presencia de factores de riesgo asociados a la privación infantil, como son el entorno rural, una tasa de dependencia alta y un nivel educativo bajo del jefe de hogar, ya que estos factores muestran estar relacionados de manera importante con la carencia de los servicios públicos.

Asimismo, se concluye que la erradicación de la pobreza infantil no podrá lograrse si no se trabaja en los mecanismos de política social y jurídicos necesarios para la construcción de la ciudadanía de los niños, y por ende para el respeto de sus derechos. Se recomienda también que los países miembros de la CDN lleven a cabo iniciativas progresistas que puedan converger a una cobertura universal de los derechos de la infancia, mediante mecanismos de recaudación y redistribución de impuestos y de solidaridad, así como la provisión de seguridad social y transferencias sociales. Los aspectos de política comparada analizados en la región latinoamericana permitieron distinguir que aquellos países como Costa Rica, Chile y Uruguay que muestran los niveles de pobreza más bajos de LA han implementado esquemas de protección social universal sustentados en códigos para la infancia donde se reconocen los derechos del niño; es necesario que los Estados miembros de la CDN reconozcan en sus marcos legales nacionales estos derechos para que puedan ser respetados e incorporados a la política social en todos sus niveles, y de manera que el niño o en su nombre se reclamen los derechos sociales que le corresponden como ciudadano y cumplir con la idea de justiciabilidad de los derechos básicos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2013, en <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2479/DOF%20-%20PDHO%20301213.pdf> (consultado en julio de 2014).

ALTIMIR, Oscar, 1979, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.

Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, Declaración Universal de Derechos Humanos, resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, París, Naciones Unidas.

—, 1989, Convención sobre los Derechos del Niño, resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, Nueva York, Naciones Unidas.

- BOLTVINIK, Julio, 2000, “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica”, *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, núm. 2.
- BRITTO, Tatiana, 2006, “Conditional Cash Transfers in Latin America”, *Poverty in Focus: Social PROTECTION, the ROLE of CASH TRANSFERS*, junio.
- BUEREN, Geraldine van, 1999, “Combating Child Poverty-Human Rights Approaches”. *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 3, agosto.
- BUSTELO, Eduardo S., 2001, “Expansion of Citizenship and Democratic Construction. Contemporary Challenges and New Paradigms”, en *The Poverty of Rights. Human Rights and the Eradication of Poverty*, Londres-Nueva York, Zed Books-CROP International Series on Poverty.
- CECCHINI, Simone y MARTÍNEZ, Rodrigo, 2011, *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, Naciones-CEPAL.
- CEPAL y UNICEF, 2010, *La pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.
- CICHON, Michael y SCHOLZ, Wolfgang, 2009, “Social Security, Social Impact and Economic Performance: A Farewell to Three Famous Myths”, en *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2006, *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_, 2010, *Panorama social de América Latina, 2009*, Santiago de Chile, Naciones Unidas y CEPAL.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Panorama social de América Latina, 2012*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001, “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en declaración núm. E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001, Ginebra, ONU, en <http://www.cetim.ch/es/documents/escr-pauvrete-esp.pdf>, consultado en julio de 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval.
- DESPOUY, Léandro, 1996, “Rapport final sur les droits de l’Homme et l’extrême pauvreté, Rapporiteur de la sous commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités du Conseil Économique et Social de l’ONU, Quarantehuitième sesión”, *Documento ONU*, E/EC.4/Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996, ONU.

- DONALD, Alice y MOTTERSHAW, Elizabeth, 2009, *Poverty, Inequality and Human Rights: Do Rights make a difference?*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- FILGUEIRA, Carlos H. y FILGUEIRA, Fernando, 2002, “Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability”, en *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- FILGUEIRA, Fernando, 1998, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en ROBERTS, Brian (ed.), *Ciudadanía y política social*, San José, Costa Rica, Flacso-SSRC.
- GIBBONS, Elizabeth D., 2006, “La Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina”, en *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, Canadá-México, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Plaza y Valdés.
- GINNEKEN, Wouter van, 2003, “Extending social security. Policies for developing countries”, *Social Security Policy and Development Branch*, ESS Paper núm. 13, Ginebra, International Labour Office (ILO).
- GORDON, David, 2008, “Children, Policy and Social Justice”, en *Social Justice and Public Policy. Seeking Fairness in Diverse Societies*, Bristol, The Policy Press.
- \_\_\_\_\_ y NANDY, Shailen, 2012, “Measuring Child Poverty and Deprivation”, en *Global Child Poverty and Wellbeing. Measurement, Concepts, Policy and Action*, Bristol, The Policy Press.
- \_\_\_\_\_ et al., 2003, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.
- GODOY, Lorena, 2004, “Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil”, *Políticas Sociales*, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas y CEPAL, serie núm. 99, noviembre.
- HART, Roger A., 1993, “La participación de los niños, de la participación simbólica a la participación auténtica”, *Ensayos Inocentí*, UNICEF, núm. 4.
- International Labour Organization, 2001, *Social Security: A New Consensus*, Geneva, ILO.
- LISTER, Ruth, 2007, “Social Protection: Principles and Dilemmas”, en *Social Protection Initiatives for Children, Women and Families*, Nueva York, The New School.
- \_\_\_\_\_, 2008, “Inclusive Citizenship, Gender and Poverty: Some Implications for Education for Citizenship”, *Citizenship Teaching and Learning, Citizenized*, vol. 4, núm. 1, julio.
- MALUCCIO, John. A. y FLORES, Rafael, 2004, “Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección So-

- cial”, *FCND Discussion Paper International Food Policy Research Institute* (IFPRI), núm. 184, julio.
- MARSHALL, Thomas H., 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Editorial Alianza.
- MARTÍNEZ, Juliana, 2008, “Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies”, *Latin American Policies and Society*, vol. 50, núm. 2.
- MESA-LAGO, Carmelo, 2008, “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social”, *América Latina Hoy*, núm. 48, abril.
- Ministerio de Planificación, 2009, “Ley 20.379. Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo”, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, inicio de vigencia 12-09-2009, en <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2010/03/Ley-20.379.pdf>, consultado en julio de 2014.
- MINUJIN, Alberto, 2009, *Evaluación de las políticas de infancia en México, Distrito Federal*, México, Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal.
- MINUJIN, Alberto *et al.*, (2006). “The definition of child poverty: A discussion of concepts and measurements”, *Environment & Urbanization*, vol. 18, núm. 2, octubre.
- MORLACHETTI, Alejandro, 2010, “Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil”, *Serie Políticas Sociales*, núm. 164, julio.
- , 2013, *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL-UNICEF.
- MORRIS, Julie A. y GARDNER, Martin J., 1988, “Calculating Confidence Intervals for Relative Risk (Odds Ratios) and Standardised Ratios and Rates”, *British Medical Journal*, núm. 296.
- Naciones Unidas, 2000, “Enhancing Social Protection and Reducing Vulnerability in a Globalizing World”, en Report of the Secretary-General to the Thirty-Ninth Session E/cn.5/2001/2. Washington, DC: Economic and Social Council, en <http://www.un.org/un-news/pdfs/csdsocprotect.PDF> (consultada en julio de 2014).
- NEUBOURG, Chris de, 2009, “Social Protection and Nation-Building: an Essay on Why and How Universalist Social Policy Contributes to Stable

Nations-States”, en *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, Londres, Palgrave Macmillan.

NORTON, Andrew *et al.*, 2009, “Introduction: Social Policy, Citizenship, and the Realization of Rights”, en *Building Equality and Opportunity Through Social Guarantees*. Washington, D.C., The International Bank for Reconstruction and Development-The World Bank.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2003, “Social Transfers in Kind”, en *Glossary of Statistical Terms*, en <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2498> (consultada en julio de 2014).

\_\_\_\_\_, 2014, “Social Expenditure. Aggregated data”, en *OECD.StatExtracts*, en <http://stats.oecd.org/#> (consultado en julio de 2014).

PEMBERTON, Simon *et al.*, 2012, “Child Rights, Child Survival and Child Poverty: the Debate”, en *Global Child Poverty and Wellbeing Measurement, concepts, policy and action*, Bristol, The Policy Press.

RAWLINGS, Laura, 2002, “Colombia Social Safety Net Assessment”, reporte núm. 22255-CO, en Human Development Department, World Bank, en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/events/conferences/2002/092302/colombia.pdf> (consultada en julio de 2014).

RINGEN, Stein, 1988, “Direct and Indirect Measures of Poverty”, *Journal of Social Policy*, vol. 17, núm. 3.

ROBINSON, Mary, 2002, Comisionada Mundial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, sesión plenaria, Johannesburgo Sudáfrica, 29 August 2002, en <http://www.un.org/events/wssd/statements/unhchrE.htm> (consultada en julio de 2014).

ROBLES, Claudia, 2009, “América Latina y la protección social: avances y desafíos para su consolidación”, *Taller de expertos: Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*, Naciones Unidas-CEPAL-GTZ, borrador, octubre.

ROMÁN, Isabel, 2012, *Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean. Costa Rica*, Santiago de Chile, United Nations-ECLAC.

SEN, Amartya, 1982, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press.

SKOUFIAS, Emmanuel y PARKER, Susan W., 2001, “Conditional Cash Transfers and their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresa Program in Mexico”. *FCND Discussion Paper*, International Food Policy Research Institute (IFPRI), núm. 123, octubre.

- STRANG, David y MEYER, John W., 1993, "Institutional Conditions for Diffusion", *Theory and Society*, vol. 22, núm. 4.
- TAG, Miriam, 2013, "The Cultural Construction of Global Social Policy. Theorizing Formations and Transformations", *Global Social Policy*, vol. 13, núm. 1, abril.
- TOWNSEND, Peter, 1979, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Ressources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books.
- \_\_\_\_\_, 2008, *The Abolition of Child Poverty and the Right to Social Security: A Possible UN Model for Child Benefit?*, Bristol-Londres, LSE-Universidad de Bristol.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, Londres, Palgrave Macmillan.
- UNICEF-Coneval, 2013, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes de México, 2008-2010*, México, UNICEF México-Coneval.
- United Nations, 2004, *Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework*, Nueva York-Ginebra, UN.
- United Nations General Assembly, 2006, *Promotion and protection of the rights of children: Report of the Third Committee*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2011, *Combatir la Pobreza y la Desigualdad. Cambio Estructural, Política Social y Condiciones Políticas*, Ginebra, UNRISD.
- VILLANGER, Espen, 2008, *Cash Transfers Contributing to Social Protection: A Synthesis of Evaluation Findings*, Synthesis Report 2/2008, Oslo, Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation).
- VILLATORO, Pablo, 2004, "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", *Serie Políticas Sociales*, núm. 87, mayo.
- \_\_\_\_\_, 2005, "Conditional Cash Transfer Programmes: Experiences from Latin America", *CEPAL Review*, núm. 86, agosto.

## VII. APÉNDICE

Cuadro 1. *Modelo de regresión logística. Definición operacional de las variables*

Variable dependiente	Operacionalización de las variables
Probabilidad de presentar privación en la infancia	Dummy 1 = Privación infantil (el niño presenta al menos una carencia social) 0 = Otro caso
Variables independientes*	
Género del jefe del hogar	1 = Si el jefe del hogar es mujer 0 = Si el jefe del hogar es hombre
Tipo de localidad	0 = Urbano 1 = Rural
Tasa de dependencia	Número de personas en edad de 0 a 14 años y aquéllas en edad de 65 años y más, entre el número de personas en edad de 15 a 64 años
Beneficios gubernamentales	Beneficios provenientes de programas gubernamentales (transferencias monetarias)
Nivel educativo del jefe del hogar	1 = sin instrucción 2 = preescolar 3 = primaria incompleta 4 = primaria completa 5 = secundaria incompleta 6 = secundaria completa 7 = preparatoria incompleta 8 = preparatoria completa 9 = profesional incompleta 10 = profesional completa 11 = posgrado
Número de perceptores de ingreso del hogar	Variable discreta

Fuente: elaboración propia con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la encuesta ENIGH 2012.

\* Otras variables independientes fueron ajustadas al modelo: el género de los niños, el ingreso familiar por sectores agrícola y no agrícola. Estas variables no fueron estadísticamente significativas, por lo que fueron retirados del modelo para evitar la pérdida de grados de libertad y de mantenerla parsimonia en el modelo.

Cuadro 2. *Intervalos de confianza para las razones de Momios de experimentar privación infantil*

Factores asociados	Exp ( $\beta$ )	Intervalo de confianza para Exp ( $\beta$ )	
		Inferior	Superior
Nivel educativo jefe del hogar	0.728	0.722	0.734
Número de perceptores ingresos en el hogar	0.871	0.849	0.893
Beneficios gubernamentales	1.000	1.000	1.000
Género del jefe hogar (mujer <i>vs.</i> hombre)	1.085	1.033	1.140
Tasa de dependencia	1.240	1.203	1.278
Localidad (rural <i>vs.</i> urbano)	2.810	2.651	2.980

Fuente: elaboración propia con base en resultados obtenidos del Modelo Logístico estimado para obtener las razones de momios de presentar privación infantil y con datos que proporciona la ENIGH 2012.

Nota: los intervalos de confianza se estimaron al 95%.

## POBREZA Y POBREZA INFANTIL: ELEMENTOS PARA EL DEBATE EN LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN HAITÍ

Jorge I. VÁSQUEZ\*

SUMARIO: I. Breve panorama de la situación económica, social y política de Haití previo y posterremoto de 2010. II. Pobreza, pobres y empobrecimiento: propuesta de un marco analítico para la reflexión. III. Pobreza en Haití: conceptos claves y medición. IV. Pobreza infantil en Haití. V. Resumiendo aspectos políticos y explorando condiciones que reproducen empobrecimiento. VI. Haití posterior al terremoto de 2010: preguntas en relación con la posibilidad de una política de protección social para la infancia. VII. Preguntas finales. VIII. Bibliografía.

### I. BREVE PANORAMA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA DE HAITÍ PREVIO Y POSTERREMOTO DE 2010

La situación económica de Haití se ha visto fuertemente impactada en las últimas décadas, tanto por coyunturas políticas como por el efecto de desastres humanitarios, como fue el terremoto de enero de 2010. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano de 2012, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Haití se encuentra en el lugar 161 de una medición de 180 países, siendo el más bajo de América Latina y el Caribe (PNUD, 2013). Dimensionar dicho indicador implica comprender en términos histórico-económicos su devenir, y por consiguiente, contextualizar cómo se estructura su condición actual de pobreza.

Según señala Enel Vil:

\* Sociólogo por Universidad de Chile, Máster en Metodologías de Investigación Social, Universidad de Bristol, Inglaterra; profesional cooperante en la Fundación América Solidaria y coordinador de la Oficina de Planificación y Desarrollo de Foi et Joie Haití. Agradezco a Felipe Lagos Rojas por sus comentarios, críticas y aportes para la elaboración del documento final.

Después del periodo de recesión de 1981-1982, el PIB ha seguido una fase de estancamiento para llegar a una disminución crónica de 8 por ciento entre 1991 y 1994, período en el cual la comunidad internacional aplicó sanciones comerciales a Haití por el golpe de Estado en 1991. A partir de 1995, hubo una desviación favorable del PIB, pero entre el 2000 y el 2004 particularmente, su comportamiento se parece mucho más a un estancamiento con una tasa de crecimiento promedio de -0.8 por ciento, lo cual provocó una caída del PIB per cápita de 529 dólares en 2000 a 449 dólares en 2004; dato que revela un retroceso considerable en el nivel de vida de la población (2009: 42).

Así también, de acuerdo al análisis anual de las cifras económicas realizado por el Institut Haïtien de Statistique et d’Informatique (IHSI), se observa un crecimiento neto inferior entre los años 2007 (3.4%) y 2008 (1.2%), producto del excesivo aumento de los precios de los productos de consumo básico en una economía altamente dependiente de los precios mundiales de alimentos y del petróleo; esto debe sumarse al impacto del huracán Dean en el país, donde el sector productivo primario sufrió las consecuencias del desplazamiento de personas, la devastación de amplias plantaciones, infraestructura y materiales de producción vegetal y animal.

Luego de un breve repunte durante los años 2008-2009, para el año fiscal 2010 —posterior al devastador terremoto—, la economía haitiana sufre una caída de -5% en el crecimiento del PIB, marcando el punto de mayor contracción en los últimos 15 años, comparable sólo con el efecto del embargo de 1993.

Si bien para 2011 se observa un repunte considerable del crecimiento (5.6%), este resultó inferior a la meta fijada por las autoridades haitianas en marzo de 2010 de un 10%, debido a los retrasos en la reconstrucción, las perturbaciones políticas a causa de los procesos electorales (2010-2011) y las incertidumbres derivadas de la inestabilidad económico-política. Si bien todas las áreas de la economía presentaron mejoras, es destacable el efecto de dos factores en el crecimiento; a saber, el 20.7% de aumento de la inversión extranjera directa —posiblemente explicable por la ayuda humanitaria masiva a las víctimas del sismo—, y el hecho de que las exportaciones hayan tenido un crecimiento de un 18% en términos reales. Sin embargo, el efecto adverso de dicho proceso ha sido un importante aumento de la inflación, lo que en el mediano plazo tiene un impacto en la calidad de vida de las personas de menores ingresos. Como señala el Institut Haïtien de Statistique et d’Informatique:

La economía haitiana en 2011 también estuvo marcada por el retorno de la inflación, que alcanzó el 10,7% interanual y un 7,5% de media anual, frente

al 4,1% y 4,7%, respectivamente, en 2010. La presión inflacionaria puede atribuirse, entre otras cosas, al aumento de los precios mundiales—después de la recuperación (aunque precaria) de las principales economías del mundo después de la recesión de 2009/2010— y una desaceleración en el suministro de los productos locales en el mercado (2011: IHSI, traducción propia).<sup>1</sup>

En resumen, es posible sostener que luego del terremoto de 2010 el nivel de dependencia de la economía haitiana a las fluctuaciones de la economía de mercado global *ha aumentado*, lo cual viene a reforzar la tendencia anterior evidenciada a partir de la liberalización radical de la economía durante la década de los ochenta. Este es un factor muy importante de vulnerabilidad para la población en general, y en relación con ello, Lamaute-Brisson señala que:

[e]l debilitamiento de las capacidades productivas debido a las políticas de apertura comercial iniciadas en 1987, que no fueron acompañadas por un reforzamiento de la oferta (Cuharde, 2005), ha dado lugar a una reestructuración de la actividad económica. El sector agrícola ha perdido mucho peso en el valor agregado mientras que se ha acentuado la tercerización de una economía que no logra satisfacer la demanda interna. Las importaciones llegaron en efecto a representar más del 50% de la oferta global a precios constantes en 2000 y casi el 60% en 2011. Después de los ingresos laborales, el segundo pilar del consumo de los hogares lo constituyen las remesas que no dejaron de crecer desde 1994 y representan en 2011, a precios corrientes, el doble de las exportaciones del país y más del 30% del PIB (2013: 9).

En relación con el empleo, es posible observar algunas magnitudes para hacerse una idea de la situación laboral del país. De acuerdo con resultados de la encuesta de empleo de 2007 (IHSI, 2010), destaca el elevado desempleo en la población joven, mayor al 30% entre las y los jóvenes de 20-24 años. Según señala Lamaute-Brisson, “[a]l tomar en cuenta las personas inactivas disponibles para trabajar, se ha calculado que la tasa de desempleo ampliado era especialmente alta entre las mujeres (el 48,7% contra el 32,3% entre los hombres) y los jóvenes (casi el 60% de las personas entre 20 y 24 años)” (2013: 10). Así también, la informalización de la actividad económica se encuentra altamente extendida, especialmente en áreas urbanas.

En este panorama general, un tercer y último punto a considerar es el bajo nivel de confianza en las instituciones públicas. Esto resulta relevante

<sup>1</sup> En [http://www.ihsi.ht/pdf/comptes\\_economiques\\_en\\_2011.pdf](http://www.ihsi.ht/pdf/comptes_economiques_en_2011.pdf) (consultada el 19 de abril de 2014). Vale la pena destacar el análisis del efecto de la inflación en la pobreza realizado por Vil en un análisis de la variación del IPC y el impacto en los salarios reales entre los años 1995 y 2005.

para un análisis de la pobreza en el país, si se considera que su dimensión política (es decir, la capacidad que pueda tener un Estado en direccionar el bienestar y la calidad de vida para sus ciudadanos, y por ende, la determinación de los umbrales de un buen vivir en un Estado de derecho) es parte integral del combate a la pobreza. Los estudios realizados muestran que la situación de Haití en este respecto es sumamente compleja.<sup>2</sup> La gobernabilidad, entendida como “el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país” (Vil, 2009:53), históricamente se ha visto puesta en cuestión. Es posible demarcar al menos tres momentos históricos en la conformación de la estructuración de la sociedad haitiana durante el siglo veinte, en los que importantes aspectos de su gobernabilidad han sido mermados: primero, la intervención e invasión de Estados Unidos de 1915 hasta 1934 y la impronta orientada a la modernización (explotación) del país derivada de ella,<sup>3</sup> segundo, la impresionante sucesión de golpes de estado que desemboca en los gobiernos autoritarios de la dinastía de François Duvalier en 1956, y el asenso al poder de su hijo Jean-Claude Duvalier en 1971, y tercero, el surgimiento y posterior desencanto de los movimientos sociales conducidos por el movimiento “Lavalas” y canalizados por el gobierno de Jean Bertrand Aristide, que durará hasta el golpe de estado del general Cedras en 1991. Todos estos momentos han polarizado los diversos segmentos de la sociedad haitiana, desembocando en el rotulo peyorativo de *Estado fallido* para describir la falta de gobernabilidad estructural del Estado, así como el descrédito y la desconfianza en sus aparatos.<sup>4</sup>

Luego del terremoto de 2010 y sus impactantes consecuencias,<sup>5</sup> que derivara en una nueva merma en la confianza de las capacidades del Estado

<sup>2</sup> De acuerdo al estudio realizado por Kaufmann, D. Kraay, Aart y Zoido-Lobaton (1999) Haití forma parte de los cinco países junto con Colombia, Cuba, Paraguay y Uruguay que presentan los más bajos índices en aspectos de gobernabilidad (Vil, 2009: 55). Según los resultados de dicho estudio, la percepción de la población sobre la corrupción, la criminalidad y la inestabilidad son muy graves (Vil, 2009: 53).

<sup>3</sup> Para la utilización de la mano de obra haitiana en la producción de caucho.

<sup>4</sup> Como señala Bourjolly, se vuelven communes expresiones tales como “Gens de la ville et gens des mornes, analphabètes et gens instruits, gens de bien et « vagabonds », peaux foncées et peaux claires, français et créole, vaudou et christianisme, Haïtiens vivant en Haïti et Haïtiens vivant à l'étranger, « roches dans l'eau » et « roches au soleil »...” (2010: 26).

<sup>5</sup> Según Brutus y Chalmers, “Dentro de los tres departamentos geográficos afectados, el número de personas afectadas se estima en 3 millones y la pérdida de vidas humanas en el orden de las 220,000, el número de heridos se eleva a más de 300,000, los mutilados a más de 45,000 mientras que aquellos con algún grado de trauma sicológico imposibles de evaluar. Un gigantesco movimiento de la población sobrevenido... La amplitud de los daños se estima en 56% del PIB: destrucción de las redes de servicio público Ed'H, Teleco, SNEP; destruc-

(no sólo interna, sino además, por gran parte de la comunidad internacional), diversos autores han llegado a plantear que más que un proceso de reconstrucción, en la actualidad se requiere de una verdadera *refundación* del Estado, de sus capacidades de organización y de su visión y modelo de desarrollo, una que comprenda de manera holística la refundación de la idea de lo público y del *bien público* (Saint-Éloi, Trouillot *et al.*, 2010; Rainhorn *et al.*, 2012). Se trataría entonces de una refundación que permita transitar desde una “lógica de emergencia” a “planes y políticas de desarrollo de largo plazo”; de lo contrario, se perpetuará la asistencia puntual para cubrir necesidades de subsistencia, la que si bien es importante, en sí misma no permite el desarrollo de políticas públicas basadas en un debate y acuerdo en torno a los *estándares de vida socialmente aceptados*.

De este modo, los factores que conforman la situación actual del país son diversos y complejos. Sin duda es posible encontrar un gran número de otros factores que complementan el diagnóstico de la situación que enfrenta la sociedad haitiana contemporánea, tales como las duras condiciones de vida en los asentamientos de desplazados, el éxodo masivo de profesionales calificados, las dificultades de la vida rural, la presencia de tropas militares extranjeras (MINUSTAH), las tensas relaciones político-económicas con República Dominicana, entre otras. Se ha buscado delimitar, empero, algunos puntos estructurales para el contexto posterior al terremoto de 2010, permitiendo una perspectiva general ante la dificultad de ejecución de propuestas de desarrollo de sistemas de protección universal y de cuidado de la infancia —y, como veremos a continuación, de la delimitación de la pobreza general, de la pobreza infantil, y de las propuestas de gobierno desarrolladas a la fecha en relación con el bienestar de niños y niñas—.

## II. POBREZA, POBRES Y EMPOBRECIMIENTO; PROPUESTA DE UN MARCO ANALÍTICO PARA LA REFLEXIÓN

El desarrollo desigual del sistema mundo ha conllevado actualmente a repensar qué entendemos hoy día por pobreza. *Qué es la pobreza* es una pregunta ontológica sobre su condición de realidad, y sobre los distintos elementos que son comprendidos en dicha realidad, desde los materiales y tangibles como no tener agua potable, casa o comida, el hecho de sufrir vio-

---

ción de infraestructura y empresas que exacerbaba la fragilidad del país; dramática debilitación de las instituciones, las estructuras estatales y un crecimiento acelerado de la dependencia económica (CCI, DSNCRP, deuda), financiera (transferencias de la diáspora, deuda pública externa) alimentaria y política (MINUSTAH) (2010: 34, traducción propia).

lencia física, sexual o simbólica, o el no desarrollo de suficientes capacidades para ejercer una ciudadanía activa. También se plantea la pregunta de si la pobreza dice relación a los individuos o a los colectivos —y dependiendo del contexto histórico-social, se privilegiará hablar de una u otra—.

El desarrollo de teorías sobre pobreza se encuentra profundamente entrañado en el nacimiento de los Estados-naciones modernos, acompañando así las diferentes nociones de desarrollo y bienestar de estos Estados. Por tanto, se parte de la base de que las definiciones de pobreza se han construido a través de la búsqueda por delimitar umbrales de desarrollo, bienestar y un determinado ideario de *justicia social*. En otras palabras, la pobreza se concibe como un *problema social* cada vez que se ponen en entredicho ciertos principios basales y generalmente compartidos de justicia social con sistemas que reproducen pobreza, desigualdad y vulnerabilidad. De no existir dicha relación de cuestionamiento, la pobreza no será vista como un tema prioritario, su superación no implicará un esfuerzo colectivo, y se asumirá como funcional al sistema de producción vigente o se naturaliza con argumentos *ad-hoc*. En el caso particular de Haití, el análisis de la pobreza presenta una amplia historia, siendo un referente central el estudio de Vil (2009). Según Vil:

La pobreza, sobre todo en contextos de injusticia social y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales, e incluso a violencias sostenidas que afectan de manera negativa el crecimiento. En este sentido, a las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad (2009: 13).

Como se desprende de lo señalado por Vil, el análisis de la pobreza implica una toma de posición política en relación con un ideario de justicia social, participación y/o responsabilidad asumido por una estructura estatal relacionada con el tema.<sup>6</sup>

En relación con concebir la importancia de la dimensión política de la pobreza, un punto de referencia común en el debate contemporáneo es la declaración de que un  *justo desarrollo humano* debería ser la finalidad de una sociedad fundada en principios democráticos.<sup>7</sup> Desde una perspecti-

<sup>6</sup> Así por ejemplo, de un punto de vista neoliberal no existe tal cosa como la *justicia social*, ya que cualquier ejercicio redistributivo de un Estado por asegurar umbrales de bienestar para su población es entendido como un acto intervencionista, que atenta contra las libertades negativas de la autodeterminación individual. Si no hay principio de justicia violado (de acuerdo a un particular marco ideológico), la pobreza no es un problema y se remite a una responsabilidad individual.

<sup>7</sup> Y no asumir una relación exclusiva y lineal entre superación de pobreza y crecimiento económico, como en décadas pasadas. Pareciera ser que se han puesto en juego nociones

va como ésta, la pobreza es re-interpretada en nuestros días en un sentido más amplio y relativo, no sólo como carencia de ingresos para cubrir necesidades básicas sino de acuerdo a una comprensión holística y amplia del desarrollo humano. Por consiguiente, es cada vez más frecuente escuchar hablar, al interior de la comunidad científica, sobre acuerdos o consensos en al menos dos piedras angulares del problema: la pobreza sería un fenómeno multidimensional y dinámico, y su existencia pareciera amenazar el desarrollo humano colectivo (Thorbecke, 2005; Alcock, 2006; Byrne, 2008; Addison *et al.*, 2009).

En relación con el caso haitiano, de acuerdo con Vil “la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza necesita no solamente de una identificación sutil y profunda de los pobres, sino también de los factores que condicionan la degradación del nivel de vida” (2009: 14). Ésta es la línea de análisis que desarrolla el presente artículo, no solo relevando los aspectos cuantificables del fenómeno sino que, además, añadiendo los factores históricos y el conjunto de relaciones sociales que estructuran las condiciones materiales y simbólicas para su reproducción.

### III. POBREZA EN HAITÍ: CONCEPTOS CLAVES Y MEDICIÓN

En relación con una definición contemporánea de pobreza, David Gordon ha planteado que el debate entre Amartya Sen y Peter Twonson en la década de los ochenta entre pobreza relativa y pobreza absoluta “puede ser considerado resuelto por los acuerdos del World Summit [Copenhague] 1995”.<sup>8</sup> En estos acuerdos, se define al “pobre «absoluto» como aquellos que sufren peor o más profundas condiciones de pobreza que el pobre «relativo». En efecto, la definición de «pobreza general [overall]» y «pobreza absoluta [absolute]»... hace esta distinción clara” (Gordon, 2006: 35).

Es así como en 1995 las Naciones Unidas comienzan a utilizar dos definiciones de pobreza: “pobreza general” (overall) y “pobreza absoluta” (absolute). Esta última es entendida como la condición caracterizada por una privación severa de las necesidades básicas humanas, tales como comida,

---

más amplias de justicia social que llevan a concebir la pobreza como algo que debe ser redefinido no tan solo en una dimensión económica (Ranis *et al.*, 2000-2001, Grusky y Kanbur, 2006; Alkire, 2002-2008; UN, 2000-2011) Para una perspectiva crítica de este supuesto, véase McGillivray, 1991.

<sup>8</sup> Para mayores referencias sobre dicho debate en relación con una de las principales discusiones sobre el tema en el siglo veinte, ver Sen, 1983; 1985; 2003; y Twonson, 1979; 1985; 2006; 2007.

agua potable, sistema de eliminación de excretas, salud, techo, educación e información. No depende sólo del ingreso, sino también del acceso a servicios básicos. Por su parte, pobreza general refiere a una definición relativa de pobreza que comprende una serie de mínimos como estándares de vida al interior de una sociedad. La falta de ingresos y recursos productivos para asegurar una calidad de vida sustentable, la falta de acceso a educación y otros servicios, un medio ambiente inseguro, la discriminación y la exclusión social, junto con la falta de participación en la toma de decisiones públicas y en la vida social y cultural, forman parte de esta definición. Por consiguiente, se trata de privaciones relativas, cercanas a la lógica planteada en la década de los ochenta por Twonsend.<sup>9</sup>

Para el caso de Haití, el contexto socio-histórico ha llevado a prestar mayor atención a los indicadores de pobreza absoluta. Los indicadores vigentes se resumen, según Vil, en “las líneas internacionales de un dólar y dos dólares per cápita convertidas en moneda local (gourde) empleando los factores de conversión del Banco Mundial para el año 2000”. Debido a estas consideraciones, la incidencia de la pobreza general y extrema, en ambos casos desde un enfoque monetario indirecto, es respectivamente de 76.1 y 55.7% (Vil, 2009:71).<sup>10</sup> Si bien estas cifras son anteriores al terremoto de 2010, las tendencias económicas presentadas permiten suponer que, ante la existencia de procesos inflacionarios, un amplio margen de la población (más de la mitad, realizando cálculos conservadores) viviría en condición de pobreza extrema.<sup>11</sup>

Complementando el enfoque de pobreza monetaria, es posible considerar además al enfoque de las necesidades básicas<sup>12</sup> como un reflejo de con-

<sup>9</sup> Dichas definiciones se tratan con mayor detalle en <http://www.poverty.ac.uk/definitions-poverty/absolute-and-overall-poverty> (consultada el 2 de enero de 2014).

<sup>10</sup> De acuerdo a cifras del Banco Mundial, la incidencia de la pobreza para Haití el año 2001 se estimaba en 77%, una población de 10.17 millones para el año 2012 y una esperanza de vida al nacer de 63 años, en <http://datos.bancomundial.org/pais/haiti> (consultada el 20 de abril de 2014).

<sup>11</sup> Preocupante si se considera además una estructura de consumo de la sociedad haitiana en la cual los gastos en alimentación son los mayoritarios (45%) y donde se han logrado observar a partir de diversos estudios signos de deficiencia nutricional enfrentando episodios de inseguridad alimentaria desde 1950 (Vil, 2009: 67).

<sup>12</sup> Las necesidades básicas se definen como “el conjunto de requerimientos de índole físico, psíquico o cultural, cuya satisfacción es la condición necesaria para el funcionamiento de los seres humanos en una sociedad determinada”. El índice de necesidades básicas insatisfechas (INB) se construye de acuerdo a cinco con indicadores, a saber: “i) vivienda físicamente inadecuada, ii) vivienda hacinada, iii) vivienda con servicio higiénico inadecuado, iv) hogares con niños que no asisten a la escuela y v) hogares con alta dependencia económica” (Vil, 2009: 74).

diciones de pobreza estructural, es decir, pobreza material independiente de las fluctuaciones en el mercado del valor de los ingresos. Según señala Vil:

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida en Haití, 96.2 por ciento de los hogares haitianos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y 70.1 por ciento, al menos dos, lo cual significa que los pobres extremos por necesidades básicas insatisfechas alcanzan 70.1 por ciento de la población (Vil, 2009: 74).

Estas cifras nos ofrecen una idea general de las condiciones de pobreza previas al terremoto de 2010. Por su parte, la enorme magnitud que tuvo este evento para la calidad de vida de las personas hacen que estas mismas cifras justifiquen un enfoque de pobreza absoluto y de cobertura de necesidades básicas insatisfechas, considerando además el efecto negativo que pueden haber tenido las pérdidas en infraestructura, acceso a servicios y condiciones de hacinamiento en campamentos sobre dichas cifras.

Además de establecer la pertinencia de un enfoque de pobreza absoluta, se propone considerar alguna forma de aproximación a una idea de pobreza general, es decir, de aquellos aspectos de participación ciudadana, desarrollo de capacidades y de acceso a la estructura de oportunidades, tomando en cuenta que se trata de un tejido social en el que los recursos económicos y culturales están concentrados en un pequeño segmento de la población.<sup>13</sup> Desde una perspectiva crítica, es importante notar que “la elección de una cierta definición [de pobreza] es comúnmente realizada en base a argumentos pragmáticos de la existencia de información [datos], como una decisión política o en base a argumentos históricos” (Hagenaards, 1987: 212). Las buenas prácticas podrán ser entonces seguidas y reproducidas en países donde se cuente con la sistematización de información confiable, siendo esto, justamente, un problema importante en países con condiciones de pobreza más duras. Para el caso particular de Haití, resulta sumamente difícil contar con cifras de pobreza posterior al terremoto de 2010, lo que es más grave aún para la medición de la pobreza general. Sin embargo, en este argumento se considera fundamental tomar en cuenta la pobreza general para entender la reproducción histórica de la pobreza.

En concordancia con esta búsqueda por expandir el concepto de pobreza, Gordon rechaza la idea de la existencia de una *inconmensurabilidad paradigmática* entre ambas perspectivas, y por el contrario, argumenta que pue-

<sup>13</sup> Reflejo de ello es el índice de Gini para el país, ya que “alcanza el 66 por ciento en 2001, según la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida; y 61 por ciento, según la Encuesta Nacional Ingreso y Gasto del año 2000” (Vil, 2009: 80).

den ser utilizadas al mismo tiempo, como diferentes *programas de investigación* aplicables a diferentes aspectos (anomalías) en la continua reformulación sobre qué comprender por pobreza. Más aún, como ha sido señalado anteriormente, presenta el tema como finalizado y resuelto por la comunidad científica y política, desde el momento en que ambas perspectivas, aunque diferentes, son complementarias para el desarrollo de políticas públicas. De aquí en adelante, el problema sería entonces cómo definir la mejor línea de demarcación entre aspectos de una pobreza absoluta y general.

#### IV. POBREZA INFANTIL EN HAITÍ

Decíamos más arriba que la comunidad científica ha alcanzado ciertos consensos en, por lo menos, dos puntos angulares para la investigación en pobreza: *i)* concebir ésta como un fenómeno multidimensional y dinámico, y además *ii)* en relación con una idea de desarrollo humano colectivo.

Así también, en relación con la determinación de pobreza infantil —haciendo eco de las definiciones adquiridas en Copenhague—, UNICEF, sin necesariamente formular una definición, hace referencia a la particularidad de la pobreza infantil en los siguientes términos:

Los niños experimentan pobreza en cuanto están insertos en un medioambiente que es dañino para su desarrollo mental, físico, emocional y espiritual. Por tanto, ampliar la definición de pobreza infantil más allá de la tradicional conceptualización, tal como bajos ingresos por hogar o bajos niveles de consumo es particularmente importante. Así también la pobreza infantil raras veces es diferenciada de una idea de pobreza general y sus dimensiones particulares raras veces son reconocidas... Por medio de la discriminación en contra de su participación en la sociedad e inhibiendo su potencial, la pobreza no es tan solo una medición del sufrimiento de los niños, sino también de su desempoderamiento (UNICEF, 2005).<sup>14</sup>

Relacionado con lo señalado en el párrafo anterior, destacan los trabajos realizados por UNICEF para determinar condiciones multidimensionales de pobreza infantil desde un enfoque de derechos. El estudio *Child Poverty in the Developing World* (Gordon *et al.*, 2003) es uno de los que apuntan a un desarrollo de la investigación en pobreza en esta línea.

Para el caso particular de Haití, Gordon y Shailen realizan un ejercicio de medición de la pobreza infantil (2007). Utilizando información de

<sup>14</sup> En <http://www.unicef.org/sowc05/english/povertyissue.html> (consultada el 2 de enero de 2014).

la Encuesta de Demografía y Salud (2005) y la metodología de privaciones múltiples, destacan que “4 de cada 10 niños en Haití (1.62 millones) viven en condición de pobreza absoluta (2 o más privaciones), mientras que 7 de cada 10 niños (2.66 millones) experimentan al menos una forma de privación de las consideradas en el estudio” (Gordon *et al.*, 2007: 11).<sup>15</sup>

De acuerdo a los resultados del estudio de Gordon y Shailen:

- 1) Más de la mitad de los niños/as (2.1 millones) están severamente vulnerados en términos de vivienda. Esto significa que viven en casas de piso de tierra o barro, o en condiciones severas de hacinamiento, con más de cinco personas por habitación.
- 2) Cuatro de cada diez niños/as (1.7 millones) están severamente privados de algún sistema de eliminación de excretas, viviendo en casas donde no existe ninguno.
- 3) Un tercio de los niños/as (1.2 millones) se encuentran severamente privados en condiciones de salud. No han recibido inmunización con relación a ninguna enfermedad, ni han recibido atención médica en caso de enfermedad.
- 4) Cerca de uno de cada cinco niños/as (861,000) se encuentra severamente privado de acceso a agua potable.
- 5) Más de 100,000 niños/as menores de cinco años están tan severamente privados de alimentos y buena alimentación que, de sobrevivir, su salud se verá afectada por el resto de sus vidas.
- 6) Un cuarto de millón de los niños/as entre 7 y 18 años nunca han asistido a la escuela.
- 7) 5% de niños/as entre los 3 y los 18 años se encuentran severamente privados de información y no cuentan con acceso a medios de comunicación en sus hogares (por ejemplo, radio, televisión, diarios) (Gordon y Shailen, 2007: 12).

## V. RESUMIENDO ASPECTOS POLÍTICOS Y EXPLORANDO CONDICIONES QUE REPRODUCEN EMPOBRECIMIENTO

Para los objetivos de este artículo, el aspecto significativo a considerar en términos de los autores revisados (particularmente aquellos basados en los postulados teóricos de Amartya Sen y Peter Townsend) es que, por lo general, se trata de propuestas críticas al reduccionismo dogmático de los

<sup>15</sup> Las privaciones consideradas son: *i*) vivienda, *ii*) higiene, *iii*) Salud, *iv*) acceso a agua, *v*) acceso a comida, *vi*) educación y *vii*) información.

aspectos observables de pobreza y de las pretensiones de neutralidad científica en la materia. Sin embargo, en mi consideración ellos se mantienen en el marco de lo que Habermas denomina “conocimiento nomotético-positivista”, esto es, el tipo de razonamiento que permite el control técnico de la operacionalización de un conjunto de relaciones causales (cit. en Giddens, 1997: 81). A la luz de lo anteriormente expuesto, una definición holística de pobreza (con su correlato en términos de medición) sería adecuada para un determinado Estado en función de diseñar planes para su superación, en el contexto de gobernabilidad que dicho Estado presenta. Sin embargo, ello implica al menos una discusión previa sobre los estándares de vida esperados, un ideario de desarrollo y un debate sobre cuáles son los principios de justicia en juego; de lo contrario, las propuestas metodológicas en el mejor de los casos continuarán reproduciendo prácticas asistenciales, paliativas y de corto plazo. En definitiva, lo que se quiere proponer es que *no hay la forma universal ni optima de medir pobreza*: no se trataría exclusivamente de un debate técnico, sino, depende finalmente de cuáles son los temas relevantes definidos por una particular comunidad política.

Si bien la pobreza (y, de manera derivada, la pobreza infantil) se puede expresar en los indicadores presentados por Gordon y Shailen, considero que es importante no perder de vista su reformulación actual, en cuanto constructo ideológico en el marco general de un sistema de producción que justifica la acumulación de riqueza. La precariedad y la vulnerabilidad ante desastres naturales, la violencia social y de Estado, el desplazamiento forzado de personas, la inseguridad alimentaria, el analfabetismo, la estigmatización y el racismo, son a la vez causas y consecuencias de una muy desigual distribución de recursos y oportunidades, lo cual evidencia la importancia de considerar *el problema de la pobreza* mas allá de delimitaciones que lo aislan y alienan del conjunto de relaciones sociales, relaciones que son las que finalmente estructuran las condiciones materiales y simbólicas que permiten su reproducción.

En otros términos, se requieren interpretaciones que permitan abrir el debate a las causas de su reproducción, más que a la determinación de cuántos son los recursos para paliar tal o cual indicador. Analizadas las condiciones implicadas en la reproducción de empobrecimiento en el caso de Haití, propongo entender la pobreza y exclusión social como resultado de intereses conflictivos de múltiples y diversos grupos sociales que no necesariamente llegan a consensos.

## VI. HAITÍ POSTERIOR AL TERREMOTO DE 2010: PREGUNTAS EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA INFANCIA

En esta sección se presenta el estudio de caso de Haití en el actual contexto que, como mencionamos, evidencia la necesidad de un tránsito en la búsqueda de políticas sociales que tiendan a superar la etapa de respuestas contingentes a situaciones de emergencia, para dar paso a perspectivas de desarrollo de largo plazo. Para ello, se analiza la complicada situación de gobernabilidad que afecta al país, así como el rol que juega la cooperación internacional en este plano.

### *1. Dificultades para el desarrollo de una política de desarrollo de la infancia en Haití*

En relación con el desarrollo de una política de protección social en Haití, cabe destacar la investigación de Natalie Lamaute-Brisson (2013), que expone las principales características de los programas del Estado orientados a la protección y promoción social. De acuerdo con Lamaute-Brisson:

Creados a fines de los sesenta, los organismos públicos de seguridad social (seguro y asistencia social) se han desarrollado poco hasta la fecha. Después de la dictadura (1986), se crearon nuevas instituciones y programas. Se destaca así la creación en 1990 del fondo de inversión social denominado Fondo de Asistencia Económica y social (FAES). Se dio entonces una extensión y diversificación de los mecanismos de protección social. De igual manera, se han desarrollado políticas de promoción social en educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda y empleo (Lamaute-Brisson, 2013:8).

Sin entrar a detallar todo el sistema de protección y promoción social del Estado haitiano, es necesario destacar, para el caso de la infancia, el desarrollo del Instituto de Bienestar Social y de Investigación (IBESR) cuya función principal es la protección de menores de edad, servicio social y control de la prostitución; el Programa de Escolarización Universal Gratuita y Obligatoria (PSUGO) que subsidia la escolarización en las escuelas públicas y privadas, y el Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS) que distribuye y regula la entrega de comidas en las escuelas públicas. Así también destaca:

La creación reciente (mayo 2012) del puesto de Ministro Delegado para los Derechos Humanos y la Lucha contra la Pobreza Extrema, bajo la autoridad

del Primer Ministro. Su misión consiste en velar por la organización de los programas de protección social y asegurar en esta materia, así como en la lucha contra la pobreza, la coherencia de la acción gubernamental y el apoyo interinstitucional requerido (Lamaute-Brisson, 2013: 17).

Si bien la puesta en marcha de estas iniciativas alienta el desarrollo futuro —al menos en términos institucionales— de un sistema integrado de protección, destaca que “el gasto social disminuyó entre 2002 y 2011, pasando del 2.7% al 1.5% del PIB... Esta volatilidad se asocia a las frágiles coyunturas políticas y a la propia volatilidad del crecimiento del PIB” (Lamaute-Brisson, 2013: 18).

No obstante, es posible encontrar algunos puntos de inflexión que ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema, planteando interrogantes a considerar en el futuro desarrollo de una política integral de cuidado a la infancia. Señala Lamaute-Brisson los siguientes puntos:

- a) El respaldo financiero y operacional de los donantes bilaterales y multilaterales es decisivo, aunque faltan evaluaciones precisas. Este apoyo permite al Estado haitiano asumir funciones de protección y promoción social que, de otra manera, serían inexistentes o extremadamente restringidas, particularmente tras el sismo de 2010.
- b) Asimismo, la delegación de funciones al sector privado ha sido una de las estrategias del Estado para eludir su propia ineficacia o inercia. Esto queda ilustrado por la contratación de una empresa privada para proveer un seguro de salud a los funcionarios públicos mientras que, por ley, es una misión propia de la OFATMA.
- c) Si bien las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han instalado desde la década de los sesenta con el fin de suplir las carencias del Estado con apoyo de donantes externos, varias de ellas fungen en la actualidad como maestros de obra del Estado en los ámbitos de la asistencia y promoción social (Lamaute-Brisson, 2013: 17).

Así también, se requiere de un desarrollo importante del enfoque de derechos para el cuidado de la infancia. Un caso a prestar atención es el trabajo doméstico infantil en Haití, donde se observan prácticas culturales que ponen en riesgo la integridad física y mental de niñas y niños. En relación con esto, destaca cómo “el empleo doméstico de las niñas llega a justificarse culturalmente cuando los patrones las envían a la escuela, les otorgan vestimenta y vivienda, manteniendo relaciones de servidumbre y explotación al margen de la ley, pero toleradas socialmente” (Montaño y Milosavjlevic, 2009: 8). Esta práctica, conocida en Haití como *restavék* (“que vive con otro” en creole) implica una condición de servilismo en la cual niñas provenientes

del mundo rural realizan trabajo doméstico en casas supuestamente mejor acomodadas de sectores urbanos. Como señalan Montaño y Milosavlevic, la tolerancia social a la práctica se origina en la justificación de que a las niñas se les envía a la escuela y se les da vivienda y comida; sin embargo, ellas son las primeras en sufrir las consecuencias ante cualquier crisis que pueda sufrir el hogar, más aún en aquellos casos en los cuales la supuesta mejor condición de vida de la familia receptora no es real.<sup>16</sup> Este es un claro ejemplo de una práctica que genera empobrecimiento, ya que, como hemos argumentado anteriormente, implica una reproducción de relaciones sociales que reproducen a su vez claras desventajas de género, estratificación social, y una serie de vulneración de derechos: alejamiento del núcleo familiar, exposición a violencia física, sexual y simbólica, maltratos y explotación. Sin duda debería ser un elemento importante a considerar en el desarrollo de una política de desarrollo de la infancia en Haití, como un aspecto cultural a ser identificado, descrito y analizado con mayor precisión.

## 2. *El rol de la cooperación internacional*

Además de lo anterior, es un debate común el rol que juega la cooperación internacional en Haití, desde posiciones que realzan la existencia de prácticas poscolonialistas a aquellos que plantea la enorme importancia que ha tenido en la situación de emergencia (Grünewald, 2012; Salignon, 2012; Ramachandran y Waltz, 2012).

En cuanto contexto, podemos afirmar, de acuerdo con Andrews, Pritchett y Woolcock (2012), que uno de los retos más difíciles de asumir radica en la construcción de capacidades, más aún, cuando dichas capacidades remiten a las de un Estado. Como dichos autores señalan:

Mucha de la literatura en [desarrollo] de capacidades y corrupción se centra en el rol que los agentes juegan en dicha situación. Es común escuchar aseveraciones como: “el país sólo progresará si tiene líderes menos corruptos y funcionarios públicos conscientes y capacitados”. De esta manera, culpando

<sup>16</sup> Según señala Myriam Merlet, “en mayo del 2003, el Parlamento derogó mediante una ley el capítulo IX del código laboral de Haití, que autorizaba el trabajo doméstico de los niños *restavek*. Si bien el proyecto de ley prohíbe explícitamente el trabajo infantil, alienta a las familias haitianas a continuar con la tradición de la adopción informal de niños desfavorecidos para ofrecerles una educación y una atención de salud de igual calidad que la de sus propios hijos, tal como lo establece el título X de la Constitución” (Merlet, 2009: 10) Se pueden ver además los estudios de caso: “Les enfants restavek” de Miguel Jean-Baptiste (2007) y “The Uses of Children: A Study of Trafficking in Haitian Children” de Glenn R. Smucker y Gerald F. Murray (2004).

a los *agentes* se personaliza el problema en vez de tomar una perspectiva sistemática sobre por qué los países se mantienen pobres (Andrews *et al.*, 2012: 9, traducción propia).

Socavamiento que ciertamente tiene efectos concretos, como señalan Ramachandran y Waltz,

a partir de las cifras disponibles, parece ser que ONG's y contratistas privados son los intermediarios de los fondos de asistencia y reconstrucción, con muy poco dinero yendo al gobierno de Haití... Agencias humanitarias, ONG's, contratistas privados y otros servicios tercereados por el Estado recibieron el 99 por ciento de la ayuda humanitaria, menos del 1 por ciento fue al gobierno de Haití (2012: 10, traducción propia).<sup>17</sup>

La pregunta entonces es cómo la cooperación internacional permite o no el desarrollo de mayores grados de gobernabilidad, considerando ésta como un aspecto clave para la reducción de condiciones de empobrecimiento, y en particular para la elaboración de una estrategia articulada desde el Estado para la mitigación de la pobreza infantil en largo plazo.

## VII. PREGUNTAS FINALES

A partir de los principales argumentos presentados en este artículo, se presentan algunas preguntas a ser consideradas en el horizonte de una preocupación institucional-estatal sobre el devenir de la condición de pobreza infantil en Haití.

Asumiendo los postulados de Gordon sobre la existencia de un acuerdo generalizado del debate sobre pobreza absoluta y relativa, junto con el hecho de que el problema en la actualidad sería cómo definir la mejor línea de demarcación, la *educación* debería ser una de las dimensiones a considerar en ambos casos. En este plano, resulta relevante considerar al menos una discusión sobre los estándares de vida esperados en educación, tanto en su acceso como en cuanto a su calidad. Las consecuencias del terremoto motivan, finalmente, a prestar especial atención al sistema educativo como aspecto clave a considerar en términos de pobreza infantil, más aún si tenemos en cuenta la importancia del desarrollo del sistema educativo como un

<sup>17</sup> Estos autores realizan un exhaustivo estudio sobre el destino monetario de la ayuda internacional en Haití en los últimos años. Sostienen que el flujo de dinero actual, evitando la administración estatal, socava en el largo plazo la capacidad de liderazgo del Estado para realizar inversión en políticas públicas.

factor relevante tanto para el desarrollo futuro de bienestar como para la integración social. Según señala Lamaute-Brisson, luego del sismo “más de cuatro mil escuelas (4.268) fueron destruidas o dañadas, es decir, un 77% de la infraestructura escolar pública y un 79% de las escuelas no públicas” (GTEF, 2011) (2013: 34).

Con miras a un sistema integral de protección a la infancia, el reforzamiento del sistema educativo, ya sea en los niveles preescolar, fundamental, secundario o técnico es una tarea a potenciar y financiar desde programas de carácter universal del Estado, con base en derechos tales como el PSU-GO, con apoyo de la comunidad internacional en alianza con el Estado, y que evite replicar aquellas iniciativas privadas (al margen del accionar del Estado) que no son sostenibles en el largo plazo.

En relación con la medición de la pobreza infantil en el país, la propuesta de grados de privación desarrollado por Gordon parece ser una buena alternativa para dar cuenta de una condición absoluta de pobreza a partir de grados de acceso a privaciones severas y vulneración de derechos básicos de niños y niñas. Sin embargo, en relación con la operacionalización de la pobreza general, se puede avanzar en indicadores que pongan de relieve la particularidad de la pobreza infantil, como por ejemplo el tipo de educación recibida, las diferencias de género en relación con la deserción escolar, la exposición al trabajo infantil y algún grado de exposición a violencia física o simbólica, en tanto factores presentes en la reproducción de pobreza infantil en particular.

Para el desarrollo de políticas públicas, se podrían tomar en consideración tanto las recomendaciones de expertos en términos de *buenas prácticas*, como además la promoción de instancias de participación, mesas de trabajo intersectoriales, públicas y privadas, que permitan el debate en torno a la pertinencia y aplicabilidad de las propuestas y que consideren un enfoque de derechos como base para el diálogo en pos de la determinación de estándares de vida generalmente compartidos.

Así también, se hace necesario pasar de prácticas de emergencia a políticas de desarrollo de largo plazo. Esto se observa como un elemento clave para hacer frente a las lógicas estructurales en juego en la reproducción del empobrecimiento. Indagar la forma en que la cooperación internacional potencia hoy, y puede llegar a potenciar a futuro, las capacidades de gobernabilidad y soberanía para la toma de decisiones de la sociedad haitiana, constituye una tarea que requiere de un análisis en mayor profundidad.

En definitiva, el despliegue de líneas de investigación en relación con la pobreza infantil en Haití requiere del esfuerzo mancomunado de diversos actores; tales como técnicos, políticos y grupos sociales que permita contex-

tualizar el problema a la realidad coyuntural que vive el país y a la capacidad del Estado y sus aparatos de gobierno para ir paulatinamente construyendo una política estructural de protección a la infancia con base en derechos. La tarea no es fácil en virtud de las carencias de gobernabilidad, económicas y características culturales descritas que dificultan el logro de consensos y debates de condiciones de bienestar y desarrollo a lograr, sin embargo, se defiende como una propuesta de camino a seguir en cuanto una superación paulatina que venga a fortalecer la soberanía y la autodeterminación de la sociedad haitiana en el tránsito de acciones de emergencia a políticas de largo plazo.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCK, Pete, 2006, *Understanding Poverty*, 3a. ed., Palgrave, Macmillan.
- ALKIRE, Sabina, 2002, “Dimensions of Human Development”, *World Development*, núm. 30.
- , 2008, “Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multi-dimensional Poverty”, MPRA Paper No. 8862, posted 26, mayo de 2008, Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8862/>
- y FOSTER, J., 2011, “Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement”, OPHI working paper no. 43.
- ANDREWS, Matt *et al.*, 2012, “Escaping Capability Traps through Problem-driven Iterative Adaptation (PDIA)”, *CGD Working Paper* 299.
- BOURDIEU, Pierre, 2007, *La miseria del mundo*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica.
- BOURJOLLY, Jean-Marie, 2010, “Haïti: quelle reconstruction?”, en BUTEAU, Pierre *et al.* (eds.), *Refonder Haïti?*, Mémoire d’encrifier.
- BRUTUS, Émile y CAMILLE, Chalmers, 2010, “Construire ou reconstruire Haïti ? Acteurs, enjeux et représentations”, en BUTEAU, Pierre *et al.* (eds.), *Refonder Haïti?*, Mémoire d’encrifier.
- BUTEAU, Pierre *et al.* (eds.), 2010, *Refonder Haïti?*, Mémoire d’encrifier.
- BYRNE, David, 2008, *Social Exclusion*, 2a. ed., Open University Press.
- CEPAL-UNICEF, 2009, “Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible”, *Boletín Desafíos*, núm. 8.
- GORDON, David, 2006, “The Concept and Measurement of Poverty”, en PANTAZIS, Christina *et al.* (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: the Millennium Survey*.

- \_\_\_\_\_, 2007, *Absolute Child Poverty in Haiti in the 21st Century Report for UNICEF Haiti*, University of Bristol.
- \_\_\_\_\_, 2003, *Child Poverty in the Developing World*, The Policy Press.
- GRÜNEWALD, François, 2012, “L'aide humanitaire: quel bilan deux ans après le séisme”, en RAINHORN, Jean-Daniel (ed.), *Haiti réinventer l'avenir*, Editions de la maison des sciences de l'homme, Editions de l'Université d'État d'Haiti.
- GRUSKY, Dabid. B. y KANBUR, Ravi, 2006, *Poverty and Inequality*, Stanford University Press.
- HAGENAARDS, Aldi y VOS, Klaas de, 1987, “The Definition and Measurement of Poverty”, *The Journal of Human Resources*, núm. 23.
- LAMAUTE-BRISSON, Nathalie, 2013, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe-Haití*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- PNUD, 2013, “Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso”, UN.
- RAMACHANDRAN, Vijaya y WALZ, Julie, 2012, “Haiti: Where Has All the Money Gone?”, CGD Policy Paper 004.
- RANIS, Gustav *et al.*, 2000, “Economic Growth and Human Development”, *World Development*, núm. 28.
- SALIGNON, Pierre, 2012, “Haïti: républiques des ONG: «l'empire humanitaire» en question”, en RAINHORN, Jean-Daniel (ed.), *Haiti réinventer l'avenir*, Editions de la maison des sciences de l'homme, Editions de l'Université d'État d'Haiti.
- SEN, Amartya, 1983, “Poor, Relatively Speaking”, *Oxford Economics Papers*, núm. 35.
- \_\_\_\_\_, 1985, “A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend”, *Oxford Economics Papers*, núm. 37.
- \_\_\_\_\_, 2003 [1983], *Poverty and Famines, An Essay on Entitlement and Deprivation*, Published to Oxford Scholarship Online.
- THORBECKE, Erik, 2005, “The Many Dimensions of Poverty”, *International conference, UNDP International Poverty Centre*, Brasilia, August 29-31.
- TOWNSEND, Peter, 1979, “The Development of Research on Poverty”, en *Department of Health and Social Security, Social Security Research: The definition and Measurement of Poverty*, Londres, HMSO.
- \_\_\_\_\_, 1979, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books.
- \_\_\_\_\_, 1985, “A Sociological Approach to the Measurement of Poverty – a Rejoinder to Professor Amartya Sen”, *Oxford Economics Papers*, núm. 37.

- , 2007, “Poverty-An Historical Perspective”, en *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*, Río de Janeiro, Rio Group, 2006.
- *et al.*, 2006, “The International Measurement of ‘Absolute’ and ‘Overall’ Poverty: Applying the 1995 Copenhagen Definitions to Britain”, en PANTAZIS, C. *et al.* (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: the Millennium Survey*.
- United Nations, 1995, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development, 6-12 March 1995*, Nueva York, United Nations.
- , 2000, *United Nations Millennium Declaration, 6-8 September 2000*, Nueva York, United Nations, en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (consultada el 23 de agosto de 2011).
- , 2011, *The Millennium Development Goals Report 2011*, Nueva York, United Nations.
- VIL, Enel, 2009, *Pobreza y desigualdad en Haití: un análisis de sus determinantes*, México, Flacso México.

## INFANCIAS VULNERABLES Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA ASIGNACIÓN POR HIJOS EN LA ARGENTINA

Ianina TUÑÓN\*  
Agustín SALVIA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los sistemas de seguridad social en Argentina: cobertura, evolución y focalización.* III. *Antecedentes de los impactos mixtos de los sistemas de transferencia.* IV. *Efectos de la AUH en el bienestar económico e indicadores de desarrollo humano.* V. *Reflexiones finales.* VI. *Bibliografía.*  
VII. *Anexo metodológico.*

### I. INTRODUCCIÓN

A mediados de los años noventa en países como Brasil y México se comenzaron a implementar los llamados programas de transferencia de ingresos, que en sus versiones actuales conocemos como “Bolsa Familia” y “Oportunidades”, respectivamente. Estas iniciativas, como tantas otras desarrolladas en los países de la región, tuvieron como principal objetivo de corto plazo reducir la pobreza, y como objetivo de mediano y largo plazo el desarrollo de capital humano a través de la tríada alimentación, salud y educación.

En el caso de la Argentina, el antecedente asimilable a las experiencias latinoamericanas mencionadas fue el programa “Familias para la inclusión social” de 2004, que surge como un desprendimiento de lo que fue el primer programa de transferencia de ingresos masivo y que se conoció como “Plan

\* Doctora en ciencias sociales (UBA); investigadora responsable de los proyectos “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia” y Proyecto FONCYT PICT 2010-2195, en el marco del Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. Profesora titular en la UNLaM, docente de posgrado en la UTREF y de grado en la UCA. E-mail: [ianina\\_tunon@uca.edu.ar](mailto:ianina_tunon@uca.edu.ar).

\*\* Doctor en ciencias sociales (Colmex); profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA); investigador del Instituto Gino Germani (UBA), CONICET; investigador jefe del Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. E-mail: [agustin\\_salvia@uca.edu.ar](mailto:agustin_salvia@uca.edu.ar).

Jefes y Jefas de Hogares Desocupados”. El programa “Familias para la inclusión social” fue un programa focalizado, de alcance geográfico y cobertura limitado en comparación con las experiencias regionales mencionadas.

En el marco de la crisis internacional de 2009, y un progresivo estancamiento de la creación de pleno empleo, el Estado argentino amplió el régimen de protección social dirigido a la población en situación de vulnerabilidad a través de la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH). Esta asignación fue establecida por medio de un decreto de necesidad y urgencia (Decreto 1602/2009),<sup>1</sup> y constituye un punto de inflexión en el sistema de protección social.

A través de la AUH el Estado argentino reconoce la desigualdad social en el acceso a la protección social que se expresa en la dualidad entre la población que pertenece al sector formal (con acceso a cobertura de salud, aportes jubilatorios, seguro contra accidentes de trabajo), y aquella que tiene un acceso restringido por ser parte del mercado informal, desocupados o inactivos. El empleo informal en la Argentina en promedio entre 2010 y 2012 afectaba al 35% de la población económicamente activa (PEA). Sin dudas, aquí reside una de las principales diferencias respecto de otros programas antecedentes y vigentes en la región. Los criterios de elegibilidad de la población los define la relación de los progenitores con el mercado de trabajo.

Esta transformación del sistema de seguridad social fue acompañado de la reestructuración de los programas de asistencia económica pre-existentes, en la medida que la creación de la AUH estuvo acompañada por la inmediata incorporación de los hijos/as menores de 18 años de hogares que hasta ese momento recibían ingresos de programas sociales. Se estima que a través de la reestructuración del sistema, más de 2.2 millones de niños/as pasaron de manera inmediata a ser beneficiarios directos del nuevo esquema. En 2012, había 3.5 millones de niños/as con AUH (1.9 millones de hogares participantes). Las transferencias monetarias de esta asignación, más las

<sup>1</sup> Para lograr el beneficio de la AUH el adulto responsable (padre, madre o tutor) y el niño/a deben tener Documento Nacional de Identidad y, además, cumplir con un mínimo de 3 años de residencia en el país si fueran extranjeros. Asimismo, no deben recibir otros programas de asistencia no contributiva o asignaciones familiares contributivas, y ser desocupados, trabajadores de temporada, monotributistas sociales, trabajadores no registrados o empleadas domésticas cuyos ingresos no superan el salario mínimo vital y móvil. La modalidad de pago de la AUH se ajusta al cumplimiento por parte de los padres de ciertos requisitos que actúan como incentivos para la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente, educación y salud). El 80% de la contribución económica es abonado de manera mensual y el 20% restante es acumulado y abonado anualmente cuando se demuestre que el niño/a concurrió a la escuela durante el ciclo escolar y cumplió con los controles sanitarios y el plan de vacunación.

Pensiones Familiares y los aportes de otros programas de transferencia de ingresos de gestión municipal, representan entre 0.6-0.8% del PBI.

En el marco de estos antecedentes, cabe preguntarse, ¿cuál es la cobertura que alcanza cada uno de los subsistemas de seguridad social y qué infancias aún quedan por fuera de los mismos?, ¿cómo se expresa la fragmentación del sistema de protección en la vulneración de derechos básicos de la infancia? De modo adicional, y tratándose de un programa con condicionalidades, parece obligada la pregunta sobre el impacto. Es de esperar que, como efecto de las “condicionalidades” del sistema de asignaciones, se adviertan efectos positivos en la inclusión educativa, y en particular, en los adolescentes donde se advierte un mayor déficit de escolarización.<sup>2</sup> Ahora bien, resulta relevante preguntarse en qué medida la mayor inclusión educativa estuvo asociada a las “condicionalidades” planteadas por la AUH o si, por el contrario, la misma habría sido independiente de los beneficios ofrecidos por el sistema de asignaciones.<sup>3</sup>

También es esperable un impacto positivo a nivel de los ingresos per cápita como efecto de la transferencia directa de ingresos, y por ende, en indicadores como la indigencia; así como en aspectos que están vinculados a los recursos materiales pero no únicamente como lo es la inseguridad alimentaria. Además, nos preguntamos sobre el efecto en la propensión al trabajo infantil.<sup>4</sup> En este aspecto, el sistema de AUH no registra ninguna

---

<sup>2</sup> Según el último Censo de Población en Argentina (2010) sólo el 1% de los niños/as en edad de cursar la educación primaria a nivel total del país no asistía a un centro educativo formal. Asimismo, la no asistencia a la educación secundaria era de 10.9%. En el primer ciclo del secundario alcanzaba al 3.5%, mientras que en el segundo ciclo se incrementaba al 18%. La evolución de la no asistencia en el segundo ciclo del secundario a lo largo del periodo 1981-2010 permite advertir que en 1980, 48.2% de los adolescentes no asistía al nivel secundario, esta cifra se redujo casi 11 puntos porcentuales hacia finales de la década, alcanzando valores en torno al 37.4%. Esta tendencia continúo y se acentuó en la década de los noventa, en tanto la inasistencia descendía al 20.6% en el año 2001. Por último, en el periodo 2001-2010, si bien se redujo la inasistencia escolar, lo hizo en apenas 2 puntos porcentuales.

<sup>3</sup> En el caso particular de las políticas educativas se reconocen diferentes iniciativas orientadas de modo directo o indirecto a alcanzar mayor inclusión y mejorar la calidad. En efecto, la Ley Nacional de Educación 26206 sancionada en 2005 establece la obligatoriedad de la educación secundaria. Al mismo tiempo la Ley de Financiamiento Educativo estableció un incremento de la inversión educativa del 4 al 6% del PBI 2005 y 2010, meta con la que se cumplió y que se ha mantenido en los últimos años. También cabe considerar como un estímulo a la escolarización de los adolescentes el programa Conectar Igualdad, programa del Estado nacional que se propone entregar una computadora portátil a todos los estudiantes de escuelas públicas de nivel secundario, así como los sistemas de becas y programas que tienen por objetivo la inclusión y terminalidad de la escuela media.

<sup>4</sup> La Ley 26390 prohíbe el trabajo infantil en la Argentina y eleva a 16 años la edad mínima de admisión al empleo. El trabajo en los adolescentes mayores de 15 años está regulado

condicionalidad; sin embargo, por su vínculo con la escolarización y su potencial capacidad de compensar ingresos pudo tener impacto positivo.

Responder a estos interrogantes parece relevante en sí mismo, no obstante lo cual se ofrece una reflexión sobre el alcance de los impactos esperados desde un enfoque de derechos y en términos del desarrollo humano y social de la infancia. Es así que, de modo adicional, nos preguntamos: ¿cuál es el potencial de los programas de transferencia de ingresos para propiciar la autonomía económica de las familias, la equidad distributiva y la inclusión social de las infancias?

## II. LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA: COBERTURA, EVOLUCIÓN Y FOCALIZACIÓN

Tal como fue descrito, en Argentina existen diferentes subsistemas públicos de asistencia económica para la infancia. Sin embargo, el sistema nacional de mayor cobertura e impacto económico es el Régimen de Asignaciones Familiares. Éste se basa en un sistema contributivo fundado en los principios de reparto (dirigido a niños/as cuyos padres son trabajadores en relación de dependencia, que perciben un salario por debajo de un umbral mínimo no imponible, beneficiarios del Sistema de Riesgos del Trabajo y beneficiarios del Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo), y un sistema no contributivo (dirigido a niños/as de familias pobres o discapacitados, el cual comprende el régimen de AUH). Por otra parte, se encuentra un sistema dirigido a hogares con niños/as cuyos padres perciben ingresos en relación de dependencia y/o autónomos superiores a una escala mínima con derecho a deducir del impuesto anual a las ganancias una suma fija en concepto de crédito fiscal por hijo/a.

A continuación, en la tabla 2A, se presenta la cobertura alcanzada por cada uno de los subsistemas mencionados, los programas sociales y la población que aún no tiene cobertura por ninguno de los regímenes.

Los datos evidencian, por un lado, que el incremento salarial del periodo interanual 2011-2012 entre los trabajadores formales no estuvo acompañado por el correspondiente aumento de la escala mínima no imponible del régimen impositivo de ganancias, que experimentó un incremento en su cobertura de 7.7 p.p. Por otra parte, la infancia que recibe asistencia económica a través de la AUH y otros planes sociales en la Argentina urbana entre 2010 y 2012 estuvo en promedio en torno al 36%. En este sentido,

---

en su tiempo y condiciones porque se reconoce que el trabajo dificulta la inclusión educativa y el trayecto educativo obligatorio en Argentina desde 2005.

parecería no haber cambios en el periodo en la cobertura estatal, crece ligeramente la cobertura de la AUH y baja la asistencia por otros programas sociales. A pesar de la creciente cobertura tanto del nuevo régimen, como los cambios ocurridos en la seguridad social en general, se estima que casi un 20% de la población infantil —en promedio en el periodo 2010-2012— no recibe asistencia económica del Estado.

Tabla 2A. *Evolución de la cobertura de los diferentes sistemas públicos de asistencia económica para la infancia en la Argentina urbana. Años: 2010, 2011 y 2012.*  
Porcentaje de niños/as entre 0 y 17 años

	2010	2011	2012
Crédito fiscal por hijo	6.9	9.5	17.2
Régimen de Asignaciones familiares	38.0	35.9	26.0
Asignación Universal por hijo (AUH)	29.0	30.3	30.8
Otros programas sociales	7.8	5.9	5.6
Sin cobertura	18.3	18.4	20.4

Fuente: EDSA-Bicentenario 2010-2012. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Ahora cabe preguntarse cuál es la incidencia de las infancias vulnerables en términos del bienestar económico familiar, el acceso a los alimentos, la escolarización y el trabajo infantil, en cada uno de los subsistemas de protección económica. Es fácil advertir, que las infancias más vulnerables en términos del ingreso per-cápita familiar —debajo de una y dos canastas básicas alimentarias (CBA)—, y en situación de inseguridad alimentaria como medida directa de pobreza, en más de un 45% se encuentran bajo el sistema de la AUH. Sin duda, ello es indicador de una adecuada focalización en la pobreza infantil, pero también del desafío de inclusión que supone el 16% en hogares que no alcanzan ingresos equivalentes a una CBA, o el 19% en situación de inseguridad alimentaria.

Las infancias en situación de déficit educativo, y/o expuestas al trabajo económico presentan una clara fragmentación en el interior de los sistemas de asignaciones. A partir del reconocimiento de esta heterogeneidad, cabe preguntarse sobre el impacto de la AUH en la pobreza económica y en los indicadores de capital humano analizados.

Tabla 2B. *Segmentación del sistema de asignaciones por pobreza económica de los hogares e indicadores de desarrollo humano de la infancia.*

*Porcentaje de niños/as entre 0 y 17 años.\**

	<i>1 CBA 0-17 años **</i>	<i>2 CBA 0-17 años ***</i>	<i>Inseguridad Alimentaria 0-17 años</i>	<i>No asiste a la escuela 5-17 años</i>	<i>Trabajo económico 5-17 años</i>
Crédito fiscal por hijo	--	0.4	2.7	5.5	7.0
Régimen de Asignaciones familiares	14.5	19.8	19.9	24.5	28.2
Asignación universal por hijo (AUH)	49.9	46.1	47.2	28.0	29.6
Otros programas sociales	19.6	12.3	11.1	15.1	12.7
Sin cobertura	16.0	21.5	19.1	27.0	22.6

Fuente: EDSA-Bicentenario 2010-2012. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

\* Promedios bases EDSA apiladas 2010-2011-2012.

\*\* Población por debajo de 1 Canasta Básica Alimentaria per cápita con un valor de U\$S77,6.

\*\*\* Población por debajo de 2 Canasta Básica Alimentaria per cápita con un valor de U\$S155.

### III. ANTECEDENTES DE LOS IMPACTOS MIXTOS DE LOS SISTEMAS DE TRASFERENCIA

Los programas de pensiones no contributivas y las transferencias condicionadas de ingresos en América Latina, se han expandido en la última década en términos de cobertura e inversión (Cecchini *et al.*, 2011). La literatura reporta resultados mixtos en términos de su impacto. Existe consenso en torno a los efectos positivos en la escolarización, en la cantidad y composición nutricional del consumo de los hogares (Fiszbein *et al.*, 2009; González de la Rocha, 2010; Bastagli, 2008); así como en la reducción de la pobreza y la indigencia por ingresos (Fiszbein *et al.*, 2009). Con respecto a la salud, se han registrado mejoras en la utilización de los centros de atención primaria, y en cuidados preventivos como la vacunación (Veras Soares, 2009). Si bien la reducción del trabajo infantil no suele ser un objetivo explícito de estos programas, las evaluaciones que se han realizado indican un

impacto que es algo mayor en los niños/as más pequeños que en los adolescentes, se ha dado tanto en zonas urbanas como en las rurales, y en algunos casos se ha podido advertir un mayor impacto en el trabajo doméstico que en el económico (Cecchini *et al.*, 2011).

A nivel local, y a poco tiempo de haberse implementado la AUH, se realizaron un conjunto de ejercicios de simulación a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) que mostraron el potencial de la política de transferencia en diferentes indicadores sociales (Gasparini *et al.*, 2010; Basualdo *et al.*, 2010; Maurizio *et al.*, 2011). El estudio de Bustos *et al.* (2011) reconoce un impacto positivo de la AUH en los ingresos de los hogares beneficiarios frente a los no beneficiarios.

Estudios propios muestran que los impactos distributivos positivos de la AUH (Salvia *et al.*, 2013), produjeron una mejora significativa en los ingresos de los hogares, lo que implicó una reducción en las tasas de indigencia y pobreza. Asimismo, la AUH habría tendido a reducir el riesgo a padecer eventos de inseguridad alimentaria, al tiempo que habría tenido un eventual efecto positivo sobre la escolaridad secundaria.

Con respecto al primero de los hallazgos, se advirtió entre puntas del periodo 2010-2012, una mayor reducción de la inseguridad alimentaria en los hogares que recibieron ingresos por AUH respecto de quienes no los percibieron, adicionalmente se incrementó la participación de hogares con seguridad alimentaria que reciben ingresos por estos programas sociales. En general, este impacto positivo por parte de la asignación habría sido mayor en momento de crecimiento económico (2010-2011), mientras que en la etapa recesiva y más inflacionaria del periodo (2011-2012) se observó una caída de este efecto. Con respecto al segundo de los hallazgos, se advirtió que la inclusión educativa a través de la escolarización entre los adolescentes, no habría tenido respuesta inmediata frente a la ampliación del sistema de protección sino en el periodo interanual 2011-2012 en el que se registra un efecto más evidente en materia de inclusión escolar adolescente. Este efecto positivo parcial habría tenido como principal fuente el “retorno” y/o “retención” de beneficiarios no asistentes. Asimismo, una parte de los adolescentes beneficiarios no escolarizados como de no beneficiarios no escolarizados habrían migrado hacia la situación de doble exclusión asociada a no ser participantes del régimen de AUH ni asistir a la escuela secundaria (Salvia *et al.*, 2013; Tuñón *et al.*, 2012).

Sin embargo, lo cierto es que estas múltiples aproximaciones a la estimación de los efectos de la AUH, han podido reconocer efectos modestos en la reversión de las condiciones estructurales de exclusión de la infancia. En parte se ha podido reconocer un efecto tiempo en los procesos de imple-

mentación del sistema, pero también cabe reconocer un problema no menor en cuanto a la confianza de los resultados, relacionado con el hecho de que, además de no tratarse de estudios cuasi-experimentales o de panel, las diferencias observadas no resultan por lo general estadísticamente significativas, por lo que estos resultados deben ser, en general, interpretados como indicadores de efectos plausibles, y no como relaciones estadísticas robustas.

En función de estas aproximaciones previas, es que se decidió realizar en esta ocasión un estudio cuasi-experimental que permitiera homogeneizar las características del grupo de comparación (control) respecto del que recibe la AUH, y en tal sentido ganar mayor confianza en las comparaciones y en la evaluación de posibles impactos.<sup>5</sup>

#### IV. EFECTOS DE LA AUH EN EL BIENESTAR ECONÓMICO E INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO

##### 1. *Estimación del impacto en la indigencia e inseguridad alimentaria*

Si bien el beneficio aportado por las transferencias por AUH al ingreso per cápita familiar (IPCF) promedio de los hogares participantes fue de U\$S22.2, el impacto real sobre el IPCF, controlado/controlando o controlada la acción contrafáctica de los hogares no participantes, se estima en U\$S8.9 (véase tabla 4.1A). Sin embargo, este efecto no controla el impacto agregado indirecto de la AUH/7H<sup>6</sup> sobre la capacidad de los hogares (no participantes) de generar ingresos adicionales por vía del mercado de trabajo y/o recepción de transferencias inter-familiares.

<sup>5</sup> Ver en el anexo de este trabajo las especificaciones metodológicas del estudio.

<sup>6</sup> El grupo de tratamiento incluye a los niño/as bajo los regímenes no contributivos de AUH y pensión por siete hijos en tanto se trata en ambos casos de transferencias condicionadas de montos similares.

Tabla 4.1A. *Impacto de la AUH sobre el promedio del ingreso per-cápita familiar (IPCF) por grupo de estudio. En dólares estadounidenses*

IPCF de los participantes con AUH/7H (1)	IPCF de los participantes sin aportes AUH/7H (2)	IPCF del grupo de comparación (contra fáctico) (3)	Beneficio de la AUH/7H al IPCF de los participantes (1)-(2)	Impacto neto de la AUH/7H en el IPCF de los participantes (1)-(3)
116.5	94.3	107.5	22.2	8.9

Fuente: EDSA-Bicentenario 2010-2012. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Nota: el tipo de cambio utilizado fue USD1 = AR\$5.8.

El efecto positivo observado a nivel del ingreso per-cápita familiar permite conjeturar un impacto positivo en la situación de indigencia e inseguridad alimentaria de la infancia. Dada una CBA per cápita con un valor de U\$S77.6, la tasa de niños/as y adolescentes con AUH —para el periodo 2010-2011-2012— con IPCF ubicados por debajo de ese valor es de 13%; mientras que para el grupo de comparación es de 19.9%. Es decir, participar del programa AUH redujo en 34.9% (6.9 p.p.) el riesgo de pobreza extrema en favor de la población beneficiaria.

Pero tomando como parámetro el valor de dos CBA per cápita (U\$S155), la tasa promedio de niños/as y adolescentes participantes con IPCF por debajo de ese valor es de 62.5%; mientras que para el grupo de comparación es de 65.6%. Es decir, el programa AUH redujo en este caso menos de 5% (3.1 p.p.) el riesgo de pobreza ampliada en favor de la población participante (véase tabla 4.1B).

Tabla 4.1B. Reducción del riesgo de estar por debajo del valor de una/dos CBA per cápita y/o de sufrir inseguridad alimentaria por grupo de estudio.  
En porcentaje de niños/as 0-17 años

	Grupo Participantes AUH/7H	Grupo de comparación (contra fáctico)	Impacto de la AUH/7H	
			En p.p.	En %
Una CBA	13.0	19.9	-6.9	-34.9
Dos CBA	62.5	65.6	-3.1	-4.8
Inseguridad Alimentaria	10.9	13.5	-2.6	-19.2

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA). Año 2010-2012

## 2. Estimación del impacto en la inasistencia escolar y el trabajo económico

La AUH tiene como condicionalidad la asistencia de los niños/as y adolescentes al sistema educativo formal de gestión pública obligatorio entre los 5 y 17 años. Tal como fue mencionado, la escolarización entre los 5 y 12 años en la Argentina urbana es casi plena, mientras que el desafío de inclusión se localiza en los adolescentes en edad de cursar la educación secundaria.

El análisis de la tabla 4.2A permite estimar un impacto positivo de la AUH/7H en la escolarización del 61.6% entre los 5 y 17 años en el grupo participante respecto del grupo de comparación. En efecto, mientras la inasistencia fue de 3.6% en el grupo participante en el de comparación era de 9.5% (una diferencia de 5.9 p.p. en favor del primero). Si bien el impacto en términos relativos fue similar en los niños/as en edad de asistir a la educación primaria (5 a 12 años) y de los adolescentes en edad de asistir a la educación secundaria (13 a 17 años) (59.4% y 61.2%, respectivamente), el impacto absoluto fue significativamente mayor en la reducción de la inasistencia en los adolescentes.

Si bien el sistema de asignaciones no tuvo como objetivo explícito la reducción del trabajo infantil, se conjetura que pudo haber tenido un efecto positivo como consecuencia de la condicionalidad de escolarización que supone una tensión con el trabajo infantil y la mejora de los ingresos familiares. Lo cierto es que el presente estudio identifica un efecto positivo en la reducción de trabajo económico entre 5 y 17 años. La diferencia entre proporciones arroja un efecto positivo para el grupo participante de 2.4 p.p.,

una reducción del 14.3% (tabla 4.2A). El efecto en términos porcentuales fue mayor entre los 5 y 12 años que entre 13 y 17 años (15% y 12%, respectivamente); mientras que en términos del impacto absoluto, la reducción fue mayor entre los adolescentes.

El impacto de la AUH en la reducción de la inasistencia escolar en términos relativos cuadruplicó el impacto relativo en la reducción del trabajo económico. Esta diferencia no sorprende en la medida que la inclusión educativa es una “condicionalidad” del sistema y no se incluyó ninguna restricción asociada al trabajo infantil. Si bien las diferencias relativas registran un mayor impacto en los niños/as que en los adolescentes, tanto en la escolarización como en el trabajo infantil, el impacto absoluto claramente fue superior entre los adolescentes que son el grupo poblacional más vulnerable a la exclusión educativa y la explotación económica.

Tabla 4.2A. *No asistir a la escuela y realizar trabajo económico por grupo de estudio.  
En porcentaje de niños/as 5-17 años*

	Grupo de edad	Grupo Participantes AUH/7H	Grupo de comparación (contra fáctico)	Impacto de la AUH/7H	
				En p.p.	En %
No asiste a la escuela	5-17	3.6	9.5	-5.9	-61.6
	5-12	1.3	3.2	-1.9	-59.4
	13-17	7.7	20	-12.2	-61.2
Realiza trabajo económico	5-17	14.3	16.7	-2.4	-14.3
	5-12	8.3	9.8	-1.5	-15.1
	13-17	25.1	28.5	-3.4	-12.0

Fuente: EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA-UCA). Año 2010-2012

## V. REFLEXIONES FINALES

La AUH confirma una tendencia hacia políticas de transferencias de ingresos de base más amplias. Su impacto distributivo, aunque insuficiente para superar la indigencia por ingresos en la infancia, ha sido fuertemente progresivo. Ahora bien, el importante papel de protección económica que desempeña la asignación es también demostrativo de la persistencia y reproducción de una población excluida sin acceso a un empleo pleno de

derechos y a un sistema de protección más integral, por lo que la recepción de tales programas de transferencia de ingresos no deja de ser también un indicador del déficit en materia de autonomía económica, equidad distributiva e inclusión social que pesa sobre amplios sectores de la población y que afecta de modo particular a la infancia.

La AUH ha alcanzado una amplia cobertura en la población objetivo, sin embargo se estima que 20% (aproximadamente 2,600,000) de la infancia estaba excluida de los regímenes de asignaciones en 2012. En este sentido, existe un desafío pendiente de protección social a la infancia y de revisión de los criterios de elegibilidad y universalidad.

En el marco un sistema de protección social fragmentado, la AUH reafirma la condición de informalidad laboral de gran parte de la población argentina, y que no logra ser revertida en el periodo a juzgar por el porcentaje de cobertura de la asignación que no ha variado. Las trayectorias laborales de los sectores vulnerables son cambiantes e inestables, pero desde el Estado debe ser promovida su inclusión plena. En tal sentido, la condición laboral no debería ser el criterio de elegibilidad sino la situación de vulneración de derechos básicos en la infancia.

El impacto de la AUH en los ingresos per-cápita familiares ha sido modesto pero positivo. Sin embargo, cabe preguntarse sobre la capacidad de consumo a partir de dichos ingresos, en el marco de los altos niveles de inflación registrados en los últimos años, que tienen un efecto de licuación del monto de la prestación. De alguna manera el parcial impacto que ha tenido la asignación en los ingresos se evidencia en el porcentaje de reducción de la tasa de indigencia e inseguridad alimentaria en la infancia en situación de vulnerabilidad social que fue del 34.9 y 19.2% respectivamente. El análisis de los efectos diferenciados permitió advertir la paradoja de efectos relativos superiores sobre la indigencia que no guarda correlato con la merma de la inseguridad alimentaria. Claro está que la mejora de los ingresos de los hogares mejora la capacidad de consumo de los mismos, y en particular, en alimentos; sin embargo, parece complejo que certifique el valor nutricional de los mismos, y garantice el acceso en cantidad y calidad.

La escolarización en el ámbito de la educación de gestión pública es una de las condicionalidades del sistema de AUH. En este estudio se ha estimado un efecto positivo sobre la escolarización del 61.6% en la población entre 5 y 17 años en situación de vulnerabilidad social. Si bien el efecto relativo fue similar entre los grupos de edad, el efecto absoluto fue significativamente mayor en la reducción de la inasistencia en los adolescentes que es la población más afectada por el rezago y exclusión educativa. Sin embargo, cabe preguntarse sobre el efecto de los sistemas de transferencia de

ingresos en el capital humano, en la medida que no son acompañados por transformaciones más sustantivas del sistema educativo en su capacidad de integración de las nuevas generaciones. En el marco de un sistema educativo fragmentado, ¿cómo esperar que regímenes de asignaciones garanticen la inversión en capital humano si la escolarización no es sinónimo de aprendizajes valiosos, ni de resultados educativos equivalentes?

En el marco de hogares con inestables y precarias formas de integración al mercado de trabajo se suele apelar a la fuerza de trabajo secundaria, entre los cuales se encuentran los niños/as y en particular los adolescentes. Si bien la AUH no establece una condicionalidad explícita en relación con el trabajo infantil, en este estudio se ha estimado un efecto positivo en la reducción del mismo. Probablemente, el aporte económico que realizan los niños/as al hogar con la asignación, junto a la restricción de tiempo disponible para el trabajo como consecuencia de la condicionalidad de asistir a la escuela, hayan coadyuvado a producir el efecto del 14.3% que claro está es insuficiente y evidencia que la asignación logra compensar parcialmente los ingresos que genera el trabajo infantil.

Sin duda, los programas de transferencia de ingresos cumplen un rol fundamental en una sociedad en la que aún persiste un núcleo duro de pobreza a la que pertenece una proporción relevante de la infancia. Sin embargo, los límites que este sistema muestra en la reducción de la indigencia y la inseguridad alimentaria plantea la urgencia de definir los límites que tienen estos programas, incluida la AUH, para cumplir el objetivo mínimo que es erradicar la pobreza extrema.

En tal sentido, desde la perspectiva de los derechos sociales, cabe llamar la atención que las mejoras alcanzadas en el nivel de vida y bienestar de los hogares con niños/as, a través de esta asistencia económica, aunque por demás imprescindible, está lejos de ser una plataforma para la inclusión social ni un indicador de desarrollo humano sustentable e integrado socialmente. Los logros positivos de los programas de transferencia podrían mantenerse y, al mismo tiempo, ampliarse si estuviesen acompañados de políticas más integrales de desarrollo humano y social.

*Principales ejes del debate:*

- La evaluación de impacto de la AUH objeto del presente artículo fue realizada considerando los primeros tres años de su implementación. El tiempo transcurrido puede ser considerado no suficiente para la evaluación. En efecto, los impactos por lo general pueden ser apreciados tras un tiempo más prolongado. No obstante, en el

caso particular de la AUH el objetivo fue alcanzar un impacto inmediato sobre los ingresos de los hogares y efectos sobre la escolarización y la atención preventiva de la salud (sus condicionalidades). Asimismo, cabe mencionar que esta transferencia de ingresos no fue complementada con ninguna otra acción que permitiera conjutar que el paso del tiempo puede ser un factor interviniente. De todos modos, cabe considerar que los controles en el cumplimiento de la condicionalidad demandan de un tiempo de implementación y en tal sentido pueden ejercer un efecto en el corto plazo.

- También, cabe preguntarse sobre lo que se propone evaluar como efecto de la AUH. Los efectos esperados de la AUH eran el incremento de los ingresos familiares, el incremento de la escolarización y los controles preventivos de la salud. Sin embargo, en el marco de este estudio se propuso también evaluar el efecto sobre el trabajo infantil. Es claro que no se trata de un efecto esperado u objetivo del programa y aunque en tal sentido podría no ser legítimo exigir a los Estados tal impacto, parece plausible un efecto positivo en la medida que la escolarización resta tiempo para el trabajo y al mismo tiempo los hogares compensan ingresos con la transferencia.
- Existe en la región un debate en torno a las condicionalidades de los programas de transferencia de ingresos. Este debate tiene diferentes aristas, por un lado, el relacionado con la discriminación que supone la exigibilidad de una condicionalidad para el acceso a un derecho como es la protección social en la infancia, y por otro lado, al efecto real que tiene la exigibilidad de la condicionalidad en las estrategias de los hogares. En este caso, la condicionalidad de escolarización sirvió en la medida que existió un contralor de la condicionalidad y su efecto se advirtió con mayor claridad en el segundo año de implementación de la asignación.
- Aún cabe continuar trabajando sobre los factores externos no observables que pueden echar luz sobre las causas por las que todavía una parte de la infancia argentina en situación de vulnerabilidad social no participa de la AUH. Justamente, un problema que tiene el método cuasi-experimental que aporta el apareamiento (matching), incluso corregido por regresión, es cómo captar los factores no observables relacionados con la motivación, la capacidad de afrontamiento, entre otros, que podrían estar asociados. Si bien en el apareamiento se consideraron un conjunto importante de variables, hay rasgos no observados sobre los cuales no pudimos emparejar los grupos. No obstante, parece poco probable que estos factores no hayan quedado representados por alguno de los factores obser-

vables introducidos, pero no se puede descartar con certeza. En ese marco, los factores que hacen que una proporción de la infancia vulnerable aún no se encuentre bajo ningún régimen de asignaciones son múltiples: origen migratorio, estructura familiar, marginalidad extrema, entre otros. Todos factores que fueron introducidos en el apareamiento (matching).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Argentina, 2009, Poder Ejecutivo. Decreto 1602 de 2009. Por medio del cual se incorpora el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social.

BASTAGLI, Francesca, 2008, *From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America*, Working Paper No 60. IPEA-UNDP. Brasilia.

BASUALDO, Eduardo *et al.*, 2010, *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*, Documento de Trabajo núm. 7, CIFRAS.

BUSTOS, Juan Martín, 2011, “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”, Serie: *Trabajo, ocupación y empleo*, SSPTyEL-MTEySS, núm. 10.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo, 2011, *Programas de transferencia condicionada. Balance de las experiencias recientes en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL 95.

DEHEJIA, Rajeev y WAHBA, Sadek, 1998, *Causal Effect in Non-Experimental Studies: Re-Evaluating the Evaluation of Training Programs*, Working paper series 6586. National Bureau of Economic Research.

FISZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert, 2009, “Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty”, *Policy Research Report*, Washington D.C., Banco Mundial.

GASPARINI, Leonardo y CRUCES, Guillermo, 2010, “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas”, *CEDLAS*, La Plata.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes, 2010, *Una perspectiva latinoamericana desde México: evaluaciones a los programas de transferencias condicionadas*, Quinto Seminario Internacional Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Perspectivas de los últimos 10 años, Santiago de Chile.

MAURIZIO, Roxana y PERROT, Bárbara, 2011, “Transferencias monetarias a la niñez. Algunas reflexiones a partir de la experiencia de América Latina”, en *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*, Buenos Aires, PNUD-MTEySS.

- ROSENBAUM, Paul y RUBIN, Donald, 1985, “Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score”, *The American Statistician*, vol. 39, núm. 1.
- \_\_\_\_\_, y RUBIN, Donald, 1983, “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika*, vol. 70, núm. 1, abril.
- SALVIA, Agustín *et al.*, 2013, *Análisis de impacto de la AUH en materia de inseguridad alimentaria y déficit educativo*, Documento de trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina, Buenos Aires, ODSA, UCA.
- \_\_\_\_\_, *et al.*, 2012, *Informe sobre la Inseguridad Alimentaria en la Argentina. Hogares Urbanos. Año 2011*, Documento de trabajo del Observatorio de la Deuda Social Argentina ODSA, Buenos Aires, UCA.
- TUÑÓN, Ianina y GONZÁLEZ, María Sol, 2012, “Efecto de las políticas de transferencias Condicionadas en la inclusión educativa”, *Revista CEE*, vol. 42, núm. 4, septiembre.
- VERAS SOARES, Fabio, 2009, *El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis*, Seminario Internacional: Repensar lo social en tiempos de crisis. 28 y 29 de mayo, La Antigua, Guatemala.

## VII. ANEXO METODOLÓGICO

### 1. *La Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA)*

La Encuesta de la Deuda Social Argentina, es una encuesta multipropósito que se realiza a nivel nacional desde 2004 hasta la actualidad una vez por año. Los estudios de la EDSA del Bicentenario 2010-2016 dieron inicio a una nueva etapa en la que la muestra amplió su marco de referencia y cuya medición anual se realiza cada tercer trimestre del año. La EDSA se basa en un diseño muestral probabilístico polietápico con estratificación no proporcional y selección sistemática de viviendas y hogares en cada punto muestra. La muestra abarca 17 aglomerados urbanos de más de 80,000 habitantes: Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y 24 Partidos del Conurbano Bonaerense), Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Salta, Gran Tucumán y Tafí Viejo, San Rafael, Mar del Plata, Gran Paraná, Gran San Juan, Gran Resistencia, Neuquén-Plottier, Zárate, Goya, La Rioja, Comodoro Rivadavia, Ushuaia y Río Grande. Se trata de una muestra de hogares con un tamaño muestral de 5,700 casos. A partir de esta encuesta se releva información de hogares, adultos de 18 años y más y de los niños/as y adolescentes entre 0 y 17 años. Los formularios de la EDSA y especificaciones técnicas sobre el diseño muestral se pueden consultar en [www.uca.edu.ar/observatorio](http://www.uca.edu.ar/observatorio).

La muestra a partir de la cual se conformó el grupo de tratamiento y el grupo de comparación a partir del procedimiento de apareamiento fue realizado con base en las muestras apiladas 2010, 2011 y 2012. En estas tres mediciones se incluyeron preguntas que buscaban identificar los diferentes tipos de sistemas de protección social a la niñez y adolescencia y en particular a la población perceptora de la AUH/7H.

## 2. Metodología utilizada en la evaluación de impacto

En el presente estudio se realizó un diseño evaluativo a partir de un modelo cuasi-experimental que consistió en la conformación de un grupo de tratamiento y un grupo de comparación que permita estimar el impacto de la AUH, como la diferencia entre el indicador del resultado con la percepción de la asignación y su valor contrafáctico para los perceptores en ausencia de la asignación. La estimación del contrafáctico se basó en la conformación de un grupo de comparación de no perceptores apareados (matched).

En primer lugar, se seleccionaron a los niños/as entre 0 y 17, en cuyos hogares el adulto responsable (padre o madre) tenía un empleo asalariados sin descuentos jubilatorios y no asalariados que no realizaban aportes, o desocupados e inactivos que no recibían otros programas de asistencia no contributiva. En el interior de esta población que cumple con los criterios de elegibilidad del programa se procedió, por un lado, a la conformación del grupo de tratamiento con los niños/as entre 0 y 17 años que percibían, según expresaron sus adultos de referencia, la AUH/7H,<sup>7</sup> y por otro lado, con aquellos que no percibían la AUH/7H se procedió a la conformación de un grupo de control o de comparación a través del método de apareamiento (*propensity score matching*), que permitió identificar un grupo de niños/as estadísticamente similar al seleccionado para el grupo de tratamiento. Para la selección del grupo de comparación se consideró un conjunto amplio de variables independientes que formaron parte de la regresión logística que permitió estimar los puntajes de propensión para el apareamiento.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Esta pensión no contributiva está dirigida a madres de 7 hijos o más en situación de vulnerabilidad social, que no se encuentren bajo el amparo previsional o no contributivo. Asimismo, no deben poseer propiedad, ni bienes, ni ingresos que les permita la subsistencia. Tampoco deben tener parientes que estén obligados por ley a proporcionar alimentos a sus hijos o en caso de tener debe estar impedido de hacerlo. Por último, las madres beneficiarias no podrán estar detenidas o a disposición de la justicia. Véase Ley núm. 23.746 y al Decreto núm. 2360/90.

<sup>8</sup> A los efectos de “emparejar” los grupos, se estimó a través de un modelo logit un índice de propensión (Rosembaum *et al.*, 1983, 1985) a ser perceptor de la AUH, que permitiera seleccionar del grupo control a aquellos niños/as entre 0 y 17 años con “iguales” caracterís-

Esta metodología permitió un adecuado “*emparejamiento*” del grupo de comparación a las características del tratamiento,<sup>9</sup> que permite evaluar en qué medida la AUH/7H tiene el efecto esperado en aspectos claves como los ingresos per-cápita familiar, la indigencia, la inseguridad alimentaria severa, la inclusión educativa a través de la escolarización y la propensión al trabajo económico.

El análisis de los datos construidos se realiza a través de tablas en las que se presentan las diferencias de medias y proporciones y su significancia según corresponda, entre el grupo participante (tratamiento) y el grupo de no participantes (comparación), para cada una de las variables dependientes consideradas, bajo el *matching* y por estimación a través de modelos de regresión lineal y logística (impacto estimado por ajuste de regresión).<sup>10</sup>

El método permitió aparear 3,562 casos participantes (de los 5.476 casos originales) con un resultado de igualación óptimo: ninguna de las variables observadas introducidos en el modelo mostró diferencias significativas menores a  $p=0,10$  entre la población con AUH/7H y el grupo de comparación (ver pruebas t de diferencias de medias en tabla 2.A).

---

ticas a la de cada uno de los perceptores de la AUH (miembros del grupo experimental). De esta forma cada perceptor es comparado con las características promedio de sus  $n$  individuos más parecidos en el grupo control. Véase en anexo tablas 1 y 2 A.

<sup>9</sup> Se utilizó como criterio de apareamiento el vecino más cercano (nearest neighbour matching), es decir, un (1) control seleccionado sobre la base más cercana del coeficiente de propensión. En este caso el individuo seleccionado por el matching debía cumplir con el requisito de que la diferencia cuadrática entre el índice de propensión de ser perceptor de la AUH y el índice de propensión del individuo del grupo de control debía ser menor al 0.05. Los grupos de estudio (experimental y control) conformados a partir de este criterio de emparejamiento descrito, fueron sometidos a una prueba de diferencia de medias en cada una de las variables independientes consideradas en el modelo de regresión logit a partir del cual se calculó el coeficiente de propensión utilizado en el “apareamiento”. Dichas pruebas de diferencia de medias, indicaron que las variables independientes consideradas no presentaban diferencias significativas entre los grupos de estudio bajo el criterio seguido en el matching.

<sup>10</sup> El matching sólo distribuye equitativamente las características observables. En otras palabras, asume que no hay ninguna variable relevante no observable que difiera sistemáticamente entre el grupo experimental y el de comparación y que, por tanto, el resultado del grupo experimental si no hubiera participado o no se hubiera beneficiado del programa (es decir, el *contrafactual*) equivale al resultado del grupo de comparación que, realmente, no ha participado. Es decir, que no hay nada que garantice que el “*emparejamiento*” haya generado muestras de grupo experimental y de comparación equilibradas en lo que respecta a estos factores no observados, la medida del impacto que obtenemos puede sufrir un sesgo importante respecto a su auténtico valor (Dehejia R. *et al.*, 1998). Una regresión puede potencialmente mejorar la precisión de las estimaciones.

### 3. Modelos de regresión: variables y definiciones operativas

A continuación se presenta un cuadro resumen con las variables dependientes e independientes incluidas en los modelos de regresión lineal y logística según correspondieran a partir de los cuales se realizó el ajuste de las estimaciones de impacto.

Se realizaron seis (6) modelos de regresión a partir de los cuales se buscó realizar las estimaciones de impacto de la AUH/7H en indicadores de bienestar económico y de desarrollo humano y social.

Tabla 7.3A. Variables dependientes consideradas en los modelos de regresión

Variables dependientes	Escala	Valores y categorías
Ingreso per-cápita familiar (a)	Métrica	
Una CBA (b)	Métrica	
Dos CBA (c)	Métrica	
Inseguridad alimentaria (d)	Categorial	0. Resto (c) 1. Déficit severo
Escolarización	Categorial	0. Asiste a la escuela (c) 1. No asiste a la escuela
Trabajo infantil (e)	Categorial	0. No trabaja (c) 1. Trabajo económico

Fuente: EDSA-Bicentenario 2010-2012. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

(a) Los ingresos se han sido normalizados a pesos de diciembre de 2012.

(b) Población por debajo de 1 canasta básica alimentaria per cápita con un valor de U\$S77,6.

(c) Población por debajo de 2 canastas básicas alimentarias per cápita con un valor de U\$S155.

(d) Inseguridad alimentaria severa: niños/as en hogares en los que se expresó haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos (Salvia *et al.*, 2012)

(e) Niños/as entre 5 y 17 años que ayudaron en un trabajo a un familiar o conocido, o hicieron alguna actividad por su cuenta para ganar dinero desempeñándose como empleado o aprendiz en los últimos 12 meses.

Tabla 7.3B. *Pruebas T de diferencias de proporciones de los factores considerados en el modelo logit para el cálculo del índice de propensión entre el grupo participante AUH y el grupo de comparación*

	<i>Grupo participante AUH</i>	<i>Grupo comparación</i>	<i>Dif. (p.p.)</i>	<i>Significancia (prueba t)</i>
<i>Sexo del niño (Varón/Mujer)</i>	49,2%	49,1%	0,1	,962
<i>Grupo de edad del niño</i>				
0-1 año	10.8%	10.9%	-0.1	.881
2-4 años	21.9%	23.2%	-1.3	.184
5-12 años	43.1%	41.4%	1.7	.152
13-17 años	24.3%	24.5%	-0.2	.807
<i>Cantidad de niños en el hogar</i>				
1 niño	14.2%	14.7%	-0.5	.524
2 o 3 niños	25.1%	23.5%	1.6	.108
4 o más niños	31.1%	32.7%	-1.6	.149
<i>Entorno emocional de crianza (Con déficit/Sin déficit) (a)</i>	37.7%	39.1%	-1.5	.198
<i>Configuración familiar</i>				
(Hogar parental completo / Hogar parental incompleto)	68.6%	69.8%	-1.2	.244
<i>Núcleo familiar (Extendido / No extendido)</i>	34.1%	32.9%	1.2	.268
<i>Grupo de edad de la madre</i>				
Hasta 24 años	14.4%	14.1%	0.3	.759
Entre 25 y 34 años	41.3%	42.8%	-1.4	.227
Entre 35 y 44 años	30.9%	30.8%	0.1	.936
45 años y más	13.3%	12.3%	1.1	.177

*Máximo nivel educativo de la madre*

Hasta Secundaria Incompleta	70.7%	70.8%	-0.1	.893
Secundaria Completa	23.4%	23.5%	-0.1	.914
Terciario o universitario	5.9%	5.6%	0.3	.646

*Origen migratorio del padre/madre*

Nativos	76.5%	75.7%	0.7	.472
Migrantes limítrofes	3.9%	4.4%	-0.5	.287
Otros migrantes no limítrofes	19.6%	19.8%	-0.2	.814

*Situación laboral padre/madre*

Empleo regular	66.0%	65.5%	0.5	.665
Subempleo	19.2%	18.9%	0.3	.761
Desocupados e inactivos	14.8%	15.6%	-0.8	.366

*Cantidad de ocupados en el hogar*

(Hasta 1 ocupado/ Más de 1 ocupado)	47.9%	47.2%	0.7	.549
-------------------------------------	-------	-------	-----	------

<i>NBI</i> (Con déficit / Sin déficit) (b)	38.4%	38.9%	-0.5	.656
---	-------	-------	------	------

*Espacio socio-residencial*

(Urbanización informal / Urbanización formal) (c)	9.2%	9.2%	0.0	.998
---	------	------	-----	------

*Régimen de tenencia de la vivienda*

(Propietarios / No propietarios)	59.6%	57.9%	1.7	.140
----------------------------------	-------	-------	-----	------

Aglomerado urbano

Ciudad de Buenos Aires	2.4%	3.0%	-0.6	.110
Conurbano Bonaerense	28.1%	26.8%	1.2	.247
Otras grandes áreas metropolitanas del interior	44.8%	44.3%	0.5	.699
Resto urbano interior	24.7%	25.8%	-1.1	.302

*Año del relevamiento*

Año 2010	34.2%	35.6%	-1.4	.230
Año 2011	32.7%	32.7%	-0.1	.963
Año 2012	33.1%	31.7%	1.4	.204

Fuente: EDSA-Bicentenario 2010-2012. Observatorio de la Deuda Social Argentina.

(a) Niños/as en hogares en los que los adultos de referencia expresaron utilizar formas de violencia física y/o verbal como forma de disciplinar a sus hijos/as (enseñar lo que está mal).

(b) Urbanización informal: forma de urbanización en donde no intervino la planificación y la regulación estatal, sino que se produjo a partir de la toma de tierras (privadas o fiscales) y la autoconstrucción del hábitat y la vivienda, predominando la modalidad irregular sobre la tenencia de la vivienda y el terreno. Urbanización formal: forma de urbanización en la que intervino la planificación y la regulación estatal, la construcción y la infraestructura urbana.

(c) Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): niños/as en hogares que presentan al menos uno de las siguientes privaciones: 1- tres o más personas por cuarto habitable, 2- habitar una vivienda de tipo inconveniente (pieza en inquilinato, vivienda precaria), 3- hogares sin ningún tipo de retrete, 4- hogares con algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela, 5- hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, 6- además, cuyo jefe tuviera como máximo hasta primaria completa.

# PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA A TRAVÉS DEL SUBSISTEMA “CHILE CRECE CONTIGO” (CHCC): ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA PARA ROMPER EL CICLO INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA Y LA INEQUIDAD

Cristian HERRERA\*  
Alejandra VIVES\*\*  
Camila CARVALLO\*\*\*  
Helia MOLINA\*\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Objetivo.* III. *Metodología.* IV. *Resultados.*  
V. *Lecciones aprendidas.* VI. *Bibliografía.* VII. *Anexos.*

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. *Situación de la pobreza e inequidad infantil en Chile*

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia, “Chile Crece Contigo” nace frente a la necesidad de generar mayor equidad entre los niños y niñas

\* Médico por la Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Administración (MBA) por la Universidad de Chile y master en políticas públicas de la London School of Economics and Political Science (LSE). Actualmente es investigador adjunto del Departamento de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y asesor en el Gabinete de la ministra de salud del gobierno de Chile.

\*\* Médico por la Universidad de Chile, especialista en salud pública por la Universidad Católica de Chile, y PhD en epidemiología y salud pública por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Profesor asistente del Departamento de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile, e investigador asociado del Centro para el Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS), ‘Conicyt/Fondap/15110020’.

\*\*\* Psicóloga por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y candidata a magíster en política y gobierno de la Universidad Diego Portales. Ha participado en diversas evaluaciones del Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial del Chile Crece Contigo.

\*\*\*\* Médico por la Universidad de Chile, especialista en pediatría y magíster en salud pública de la Universidad de Chile. Profesor de Pediatría y Salud Pública en la Pontificia Universidad Católica de Chile; secretaria ejecutiva nacional de Chile Crece Contigo hasta 2010 Ministerio de Salud. Actualmente es ministra de salud del gobierno de Chile.

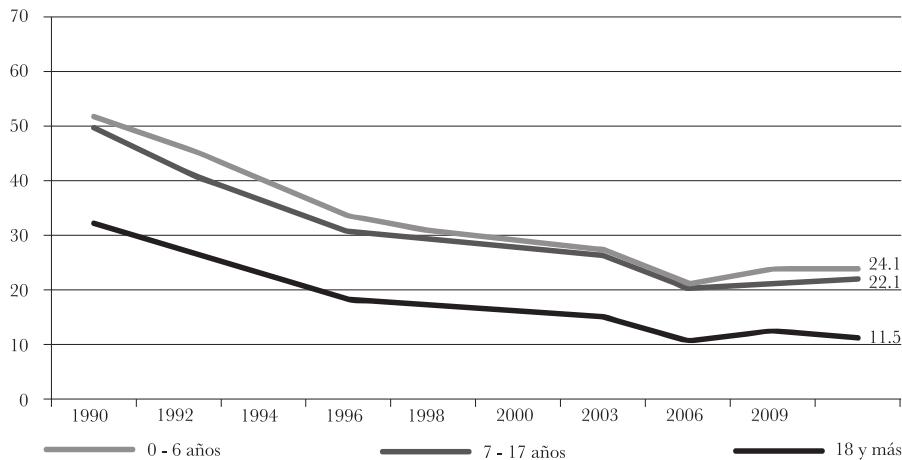
chilenos/as. La inequidad es uno de los principales problemas que hoy en día debe enfrentar nuestro país. A modo de contextualización, la pobreza infantil en Chile ha disminuido de manera significativa desde el retorno del país a la democracia (aproximadamente en un 60% entre 1990 y 2006 para niños menores de 17 años). Sin embargo, y a pesar del crecimiento del PIB per cápita, a partir de 2009 la tendencia decreciente en la incidencia de la pobreza en Chile se estancó para todos los grupos de edad (figura 1).

Chile es un país de contrastes y paradojas. Si bien la pobreza infantil está presente y su descenso es mucho más lento que para la población general, los indicadores de salud y nutrición son comparables a los de países con ingresos per cápita más altos. La cifra de mortalidad infantil en 2013 fue de 7.4 por 1000 nacidos vivos, lo que pone a Chile como el país con más baja mortalidad infantil de América Latina. También la tasa de desnutrición infantil es muy baja y, en la mayoría de los casos, está asociada a enfermedades crónicas del niño o niña. A la inversa, se ha producido un aumento progresivo del sobrepeso y obesidad, lo que al igual que la gran mayoría de los daños en salud, es más prevalente en la población de más bajo nivel socioeconómico.

Sin embargo, en Chile existe una importante desigualdad en el ingreso: de entre los países con índice de desarrollo humano alto y muy alto (PNUD, 2011), tiene una de las mayores desigualdades en la distribución de los ingresos. En relación con el ingreso autónomo per cápita de los hogares, los hogares del decil más rico concentran alrededor del 40% de los ingresos, mientras los hogares pertenecientes al decil más pobre concentran apenas el 1%.

Así también, existe una importante brecha en los niveles de pobreza entre los adultos y los niños y adolescentes del país. De acuerdo con datos de 2011, el 22.8% de los niños, niñas y adolescentes eran pobres en Chile, prácticamente el doble que la población mayor de 17 años, entre quienes la pobreza alcanzaba al 11.5%.

Figura 1. *Tendencias de la pobreza en infancia (%), adolescencia y adultos.*  
Chile 1990-2011



Fuente: elaborado con base en datos del Ministerio de Desarrollo Social 2012.

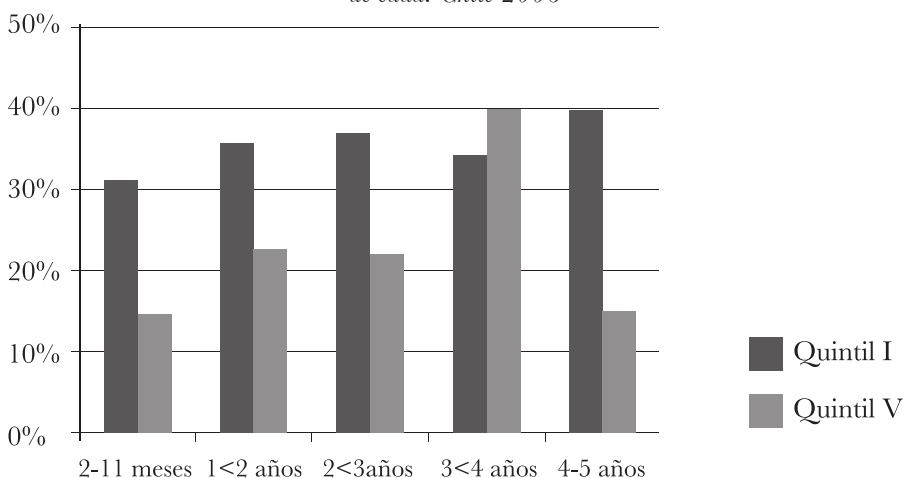
Esto se explica porque la incidencia de pobreza es 3.3 veces mayor en los hogares que tienen niños, niñas y adolescentes entre sus miembros (18.3%), en comparación con los hogares donde no los hay (5.4%) (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). Entre los motivos que pueden contribuir a esta mayor pobreza entre las familias con niños o adolescentes, posiblemente se cuenten la mayor tasa de fecundidad y menor participación femenina en el mercado de trabajo entre los hogares de más bajos ingresos. En los hogares del decil más pobre, apenas el 24% de las mujeres participan del mercado laboral, en comparación con el 63% del decil más rico (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). Otro motivo puede ser la creciente proporción de mujeres jefas de hogares monoparentales en los niveles socioeconómicos más bajos (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

## 2. Desarrollo infantil en Chile

El desarrollo de niños y niñas no sólo consiste en crecer y madurar. Supone también un conjunto de procesos a través de los cuáles se van formando sus funciones, roles y capacidades. Las experiencias cotidianas de los niños en intercambio con sus diferentes entornos significativos permiten el despliegue de funciones en diversos dominios: físico, social, emocional, lingüístico, y cognitivo (Bedregal, 2010). El rezago es aquella situación en que un niño no ha alcanzado las funciones esperadas para su edad (Bedregal, 2010).

A pesar de que para 2006 la pobreza se había reducido hasta el 13.7% (Ministerio de Desarrollo Social, 2011), las tasas de rezago y retraso en el desarrollo infantil eran altas. La Encuesta de Calidad de Vida y Salud, Encavi 2006, levantó una muestra de representación nacional en la cual evaluó el desarrollo infantil temprano (Vallebuona, 2011). De acuerdo a los datos ahí recogidos, el rezago afectaba al 29.9% de la población entre 2 meses y 5 años, siendo marcadamente más alto en el quintil más pobre que en el más rico (Molina, Cordero, & Silva, 2008) (Figura 2).

Figura 2. *Rezago del desarrollo infantil para quintiles I y V de ingresos, según grupos de edad. Chile 2006*



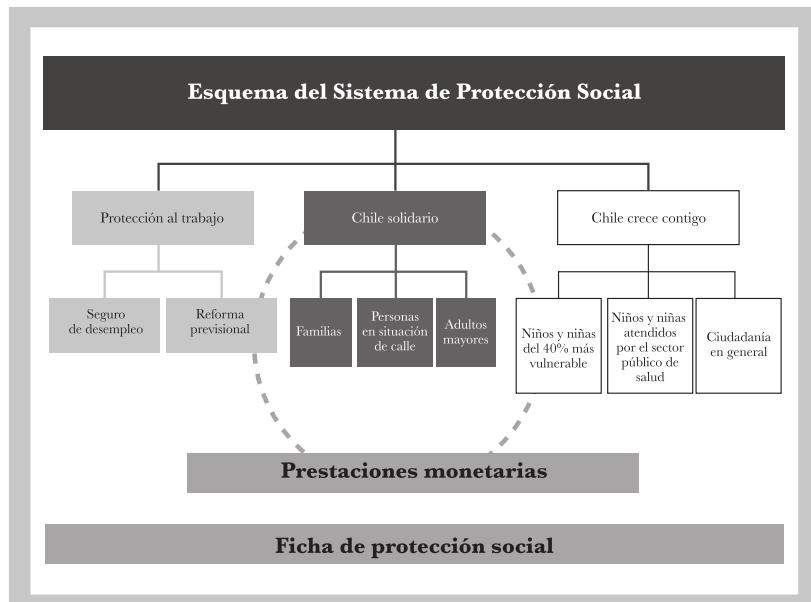
Fuente: elaborado con base en datos de ENCAVI 2006.

Teniendo en cuenta diversos criterios que permitan medir las condiciones para un buen desarrollo infantil en Chile, la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia (ELPI) 2010 constató que el 21% de los niños no salía de casa para distraerse al menos cuatro veces por semana, 19% no contaba con al menos un juego que le implicara actividad muscular, el 21% no contaba con material literario ni musical en el hogar, el 28.5% no tenía tres o más libros de su propiedad o compartidos con sus hermanos, y el 27% no tenía equipos de aprendizaje apropiados para su edad, como móviles, mesa y silla, silla alta, corral, etcétera (Behrman J. et al., 2010). Según la Encuesta Nacional de la Primera Infancia, ENPI 2010, alrededor de 20% de los niños habitan en barrios donde los espacios públicos, la cercanía de plazas o áreas verdes y de canchas o centros deportivos son juzgados como malos o muy malos por sus cuidadores. Peor aún, el 40% juzga que los espacios recreativos o zonas de juego para los niños menores de 6 años son malos o muy malos (JUNJI, UNICEF, & UNESCO, 2010).

### 3. El Subsistema de Protección Integral a la Infancia, “Chile Crece Contigo”

Como una forma de generar las condiciones más adecuadas para que los niños y las niñas logren su óptimo potencial de desarrollo y romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, se crea en 2006 el Subsistema de Protección Integral a la infancia, Chile Crece Contigo (ChCC). El subsistema formaría parte de la red de protección social chilena, “Protege” (figura 3). El Sistema de Protección Social es el conjunto de políticas y programas cuya finalidad es enfrentar la pobreza, las inequidades y sus causas estructurales, a través de la protección de los grupos más vulnerables. Asimismo se busca que éste genere mayor independencia de las familias respecto del Estado, promoviendo la generación de competencias y entornos adecuados. El sistema de protección social en Chile otorga protección a lo largo del curso de vida, mediante diversos componentes, entre los cuales se cuenta el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”. Las medidas que considera el subsistema son de carácter protector y preventivo y se basa en el enfoque de derechos de la niñez, entendiendo al Estado como garante en el cumplimiento de dichos derechos.

Figura 3. *El sistema de protección social chileno. Principales componentes*



Fuente: Chile Crece Contigo, gobierno de Chile.

El propósito de ChCC entonces, es asegurar, desde una lógica intersectorial, el logro del óptimo potencial de desarrollo integral (biopsicosocial) de cada niña o niño, independiente de las condiciones socioeconómicas, etnia, locación geográfica u otra en las que haya nacido. ChCC busca avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades y la reducción de las brechas de equidad equiparando las oportunidades y apoyando el desarrollo biopsicosocial desde el periodo del embarazo hasta los 4 años de edad, momento de inicio de la etapa escolar.

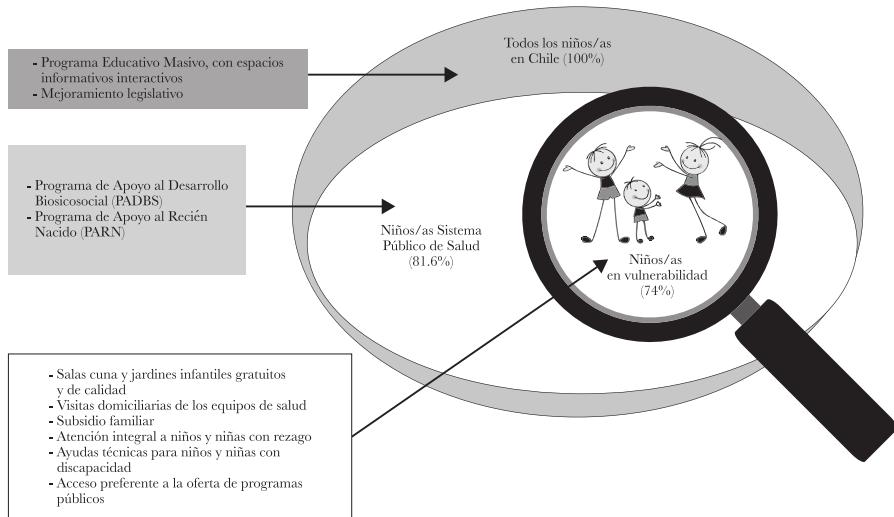
Con la instauración del Subsistema ChCC, las prestaciones y apoyos a la infancia se organizaron en tres niveles: aquellos destinados a todos los niños y niñas del país, los destinados a aquellos niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud (aproximadamente el 80%), y finalmente, aquellas que se destinan a los niños y niñas en quienes se detecta alguna situación de vulnerabilidad física, psicosocial o económica. Las prestaciones otorgadas se organizan a su vez en tres componentes: salud, educación y red social. Considerando el modelo ecológico del desarrollo, las acciones están dirigidas al niño, su familia y la comunidad.

Así, todos los niños y niñas de Chile, y los adultos responsables, tienen acceso a las prestaciones universales, consistentes en programas de educación masivos (véase figura 4 y anexo 1), y se benefician de propuestas de mejoramiento legislativo para la protección de los niños y niñas y sus familias (Silva y Molina, 2010).

El programa eje para los niños y niñas que se atienden en la red pública de salud es el programa de Apoyo al Desarrollo Biosicosocial (PADB), que consta de distintos componentes según la edad y condición del niño (véase anexo 1). El PADB constituye la puerta de entrada al subsistema, teniendo como hito de ingreso el primer control prenatal, siendo ejecutado desde el Ministerio de Salud a través de los Servicios de Salud a lo largo del país.

Finalmente, para aquellos niños y familias que se atienden en la red pública de salud y que presentan alguna situación de vulnerabilidad, ChCC ofrece prestaciones diferenciadas “generalizadas”, y para aquellos en situación de vulnerabilidad extrema, prestaciones de acceso preferente (figura 4 y anexo 1) (Chile Crece Contigo, 2014).

Figura 4. *Prestaciones del Subsistema de Protección Integral a la Infancia*



Fuente: presentación ChCC año 2012 (<http://www.crececontigo.gob.cl/>)

En la lógica de un acompañamiento longitudinal a la trayectoria del desarrollo del niño o niña en sus primeros años, el hito de salida del ChCC es su entrada a prekínder (pre-jardín) a los 4 años de edad (Silva y Molina, 2010).

## II. OBJETIVO

Habiendo descrito la situación actual de la infancia en Chile y los principales componentes de ChCC, sabemos que son múltiples los actores y entidades que estuvieron y están involucrados en el nacimiento y desarrollo de este programa. El camino para obtener un espacio en la discusión pública, aprobarse, y ejecutarse ha sido complejo e informado por múltiples factores. En este contexto, ChCC ha tenido un proceso de política pública cuya documentación estructurada puede servir para su futura revisión y mejora, así como también, como reseña para su uso en otros países en la lucha contra la pobreza en la infancia. Este artículo busca explorar el proceso de desarrollo del ChCC y los factores influyentes en su evolución, contenido final y actuales resultados.

### III. METODOLOGÍA

#### 1. *Marco conceptual*

El proceso de política pública se refiere a la manera en que las políticas son iniciadas, desarrolladas o formuladas, negociadas, comunicadas, implementadas y evaluadas (Buse, Mays y Walt, 2005). Basándose en el marco conceptual de análisis de política de Walt y Gilson (1994) nos enfocamos en describir cuatro elementos del desarrollo del ChCC:

- i) El contexto en que la política fue formulada y ejecutada, que se refiere a los factores sistémicos —políticos, económicos y sociales, tanto nacionales como internacionales— que pueden tener un efecto sobre ella. Leichter (1979) los divide en cuatro factores:
  - a) *Situacionales*: condiciones transitorias, no permanentes, o idiosincráticas que pueden tener impacto en una política. Por ejemplo, guerras, desastres naturales, llegada de alguien en particular al poder, etcétera.
  - b) *Estructurales*: elementos relativamente no modificables de la sociedad. Por ejemplo, el sistema político, económico o de empleo, el avance tecnológico, las características demográfico-epidemiológicas, etcétera.
  - c) *Culturales*: tradiciones, costumbres y reglas sociales y morales predominantes en un país. Por ejemplo, diferencias étnicas o lingüísticas, religiones.
  - d) *Internacionales*: componentes exógenos que llevan a una mayor inter-dependencia entre Estados y que influencian las políticas.
- ii) Los actores involucrados en la formulación de la política, ya sean individuos, grupos u organizaciones, públicas o privadas, nacionales o internacionales, y el poder percibido o real que puedan ejercer.
- iii) Los pasos asociados al desarrollo mismo de la política, desde su ingreso a la agenda, formulación, negociación y decisión, comunicación, implementación y evaluación.
- iv) El contenido de la política, lo cual se refiere a cómo las distintas alternativas de políticas aparecieron, se movieron e interactuaron para finalmente llegar a las definiciones finales.

Las interacciones son múltiples y variadas entre estos cuatro elementos, por lo que si bien el marco conceptual servirá para sistematizar el proceso del ChCC, debe considerarse el dinamismo propio de toda política pública.

## *2. Método de recolección de datos*

En primer lugar, recopilamos documentos, informes, publicaciones, etcétera, relacionadas con el programa ChCC, considerando todo lo concerniente a desarrollo infantil, protección social y políticas públicas en Chile y el extranjero. Esto incluyó la revisión de páginas web gubernamentales, búsquedas generales en Google Scholar y consultas a expertos.

Para explorar el proceso de concepción y desarrollo del ChCC, llevamos a cabo entrevistas semiestructuradas con personas que estuvieron de cerca involucradas en el tema, considerando la perspectiva de tres sectores: Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación) y la academia. Las entrevistas fueron realizadas cara a cara o por videoconferencia, registrando todo lo dicho por los entrevistados, y cuidando su confidencialidad.

## IV. RESULTADOS

### *1. Análisis de política*

#### *A. Contexto*

##### *a. Antecedentes relevantes*

El primer antecedente relevante para la formulación de ChCC fue la creación de una Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia entre 2001 y 2010. En esta política nacional se plantea que la integralidad del modelo de gestión de la política pública es un desafío que exige que las acciones orientadas a la promoción y protección de los derechos superen las limitaciones de las visiones sectoriales. A partir de esta política nacional se plantea la necesidad de establecer una institucionalidad y un marco regulatorio en temas de primera infancia.

Esta política nacional se acompañó en 2003 de un Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia. Éste debía informar al presidente de la República sobre los avances en el ámbito de protección y cumplimiento de los derechos de este grupo etario. Sin embargo, este Consejo de Ministros, liderado por el Ministerio de Planificación, sólo emitió un informe que fue presentado ese mismo año, tuvo un funcionamiento irregular y no contó con apoyo político entre los ministerios involucrados. Finalmente se desactivó sin concretar una propuesta de institucionalidad (Duarte y Torres, 2010).

Un antecedente relevante para la implementación posterior de Chile Crece Contigo es Chile Solidario, que se inicia en 2002 y busca acompañar y proporcionar apoyo psicosocial a las familias chilenas en situación de extrema pobreza, dándoles herramientas para que salgan de esa situación. Éste es el principal antecedente para la formulación del Subsistema de Protección de la Infancia, en tanto la lógica de interdisciplinariedad y utilización de las prestaciones disponibles.

ChCC también se basa en la existencia previa de una red de servicios de apoyo a la infancia, sobre los cuáles construye una serie de servicios que dan integralidad y coherencia a la oferta existente, además de entregarle las herramientas para la detección e intervención precoz en casos de riesgo, rezago o retraso.

Dentro de la oferta chilena de servicios para la infancia sobre los cuales se apoyó el subsistema, destacan aquellos destinados a la salud materno-infantil. Existen programas de larga data destinados a la reducción de daños como la mortalidad y a la prevención de enfermedades. El país ha alcanzado hace ya varios años una amplia cobertura de atención profesional del parto (99%) y de atención prenatal de calidad en el sector público (60%).<sup>1</sup> La atención de salud infantil en el sistema público de salud, articulada en torno al Programa del Niño, se otorga en la red de consultorios de atención primaria por medio de equipos profesionales (médicos, enfermeras, matronas, nutricionistas, kinesiólogos, psicólogos y asistentes sociales) donde algunos actúan como parte del programa de controles de salud periódicos del niño, y otros en caso de detectarse necesidades específicas.

Como parte del control de salud de niño, se incluía la aplicación de una evaluación del desarrollo psicomotor y pesquisa de factores de riesgo, pero se estima que antes de instalarse en ChCC la cobertura de la evaluación del desarrollo no alcanzaba al 20% y no contaba con una guía ni una red clara para las derivaciones en caso de detectarse algún problema (Bedregal, 2010).

En cuanto a los factores culturales, previo a la creación de ChCC los niños eran bastante invisibles para las políticas públicas y distribución de recursos, con excepción del sistema de salud donde el binomio madre-hijo tenía una gran relevancia para la atención primaria de salud (APS), lo cual facilitó la decisión de que esto comenzara por el sector salud.

Desde los factores estructurales, en el país se evaluaba que la mortalidad infantil estaba en cierta medida “controlada”, por lo que se comenzaban a explorar nuevos desafíos donde el desarrollo infantil tomaba relevancia a través del abordaje de los determinantes sociales.

<sup>1</sup> En Bedregal, 2010, con datos de Minsal, 2006.

Desde la influencia internacional, para que el tema de la protección social de la infancia comenzara a ser discutido, los eventos (por ejemplo, seminarios) organizados por organismos internacionales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y UNICEF aportaron los primeros espacios para tratar, discutir y eventualmente hacer abogacía por el tema. De la misma manera, sirvieron para difundir y acumular evidencia científica sobre la importancia de los primeros días de vida para futuro de toda persona.

*b. Los primeros pasos hacia un sistema de protección*

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, se inicia el proceso de diseño de la política pública de protección a la infancia. Desde el Ministerio de Planificación (Mideplan) surge la iniciativa de generar un Sistema de Protección de la Infancia que utilizara las mismas redes que para la instalación de Chile Solidario. En ese Ministerio se reunieron un grupo de técnicos para diseñar una propuesta. En paralelo, en el Ministerio de Hacienda surgía la preocupación por aumentar la participación femenina en el mundo laboral, por lo que estaba el interés de financiar el proceso de creación de una política pública en materia de primera infancia, que además fuese un proceso participativo que incluyera temas de género.

En 2004 se presenta el segundo informe sobre los avances en el ámbito de la protección y cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia, el cual revela grandes déficits en el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño. Es por esto que ya en 2005 comienzan los estudios de costos para la implementación de esta política pública por parte de Mideplan. Al mismo tiempo, algunos académicos presentan al PNUD un proyecto para incorporar a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2006) un módulo que permitiera medir la situación de los niños y niñas chilenos menores de 5 años. La encuesta se realizó en 4997 hogares con representatividad nacional, regional y urbano-rural. Esta encuesta dio cuenta de las profundas inequidades que se vivían en el país.

Como factor situacional, la llegada de Michelle Bachelet a la presidencia del país fue muy relevante. Ella como médico pediatra, estaba muy sensibilizada con los temas de infancia y comprometió buena parte de su capital político en sacar este subsistema adelante. Por otra parte, en paralelo al desarrollo de ChCC se conformó una Comisión Asesora Presidencial para la reforma del sistema de previsión social, la cual se llevó la mayor atención mediática, política y social, lo que permitió un avance más tranquilo para el sistema de protección social de la infancia. Adicionalmente, en 2006 comen-

zó la llamada “revolución pingüina” en la que los estudiantes de educación secundaria en Chile exigieron con manifestaciones y actividades públicas el establecimiento de la educación de calidad como un derecho asegurado por el Estado, entre otras cosas. Esto llevó, entre otros factores como el financiero, a que el foco del sistema de protección social inicialmente pensado hasta los 8 años, se redujera a los 4 años que es la edad en la cual los niños y niñas ingresan al sistema escolar formal, el cual debía ser reformado previo a incluirlo en un Sistema de Protección a la Infancia.

El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia comienza a funcionar el 30 de marzo de 2006, con una duración de tres meses de trabajo en total. Sus 14 miembros más la Secretaría Técnica se reúnen en la Moneda, lo que da cuenta de la importancia que tenía el tema infancia para la presidenta. La Comisión era liderada por Jaime Crispi, economista que había estado involucrado en temas de infancia y participación laboral femenina.

### *B. Actores involucrados en el proceso del ChCC*

Como se mencionaba, la presidenta Bachelet tuvo un rol de líder político central en el impulso y desarrollo del ChCC. Entre otras varias “comisiones presidenciales” formadas durante su mandato, se creó el “Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia” el cual en 2006 reunió a 14 profesionales de la salud, la economía, la psicología, la sociología y las políticas públicas, con distintas visiones políticas y experiencia en políticas sociales desde distintos enfoques. El edicto era elaborar propuestas para generar un sistema de protección social y reducción de inequidades en la infancia.

Este Consejo convocó a otros grupos para escuchar sus experiencias y opiniones, entre ellos sociedades científicas, universidades, familias, niños en situación de calle, gremios, etcétera, para recoger sus propuestas. Los ciudadanos aportaron sus opiniones a través de un sitio web que atrajo 22,000 contribuciones de adultos y 11,000 de niños. Adicionalmente, los miembros se distribuyeron en cada una de las regiones del país, realizando talleres sobre el tema con organizaciones de la sociedad civil, de modo de las necesidades locales. Desde el tercer sector, ONG como el Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP), el Centro de Estudios y Atención del Niño y la Mujer (CEANIM) y el Hogar de Cristo participaron, pero su influencia fue más bien de tipo asesoría. El sector privado con fines de lucro no tuvo mayor involucramiento en el trabajo de la comisión.

A su vez, la conformación de un Comité de Ministros por la Infancia dio un impulso político y de toma de decisión al ChCC. Estaba integrado por el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social), de Salud, de Educación, de Trabajo, de Justicia, de Vivienda y Urbanismo, de Hacienda, de la Secretaría General de la Presidencia y el Servicio Nacional de la Mujer.

### C. *El proceso político del CHCC*

El avance cronológico se muestra a continuación:

- 2004-2005: se llevan a cabo estudios pre-inversionales aislados sobre algunas alternativas relacionadas a un sistema de protección social para la infancia. En la campaña presidencial se comienza a esbozar el tema. A su vez, los organismos internacionales generan los espacios de debate y difusión de información.
- 2006: se crea el Consejo Asesor Presidencial y el Consejo Interministerial.
- 2007: se comienza la implementación en 100 comunas a lo largo de Chile, con la intención de hacer un piloto del programa.
- 2008: el ChCC se extiende a todas las comunas del país. A su vez, ingresa al Parlamento el proyecto de ley de protección social de la infancia.
- 2009: se promulga la ley y entra en vigencia el marco institucional y regulatorio del ChCC.
- 2010-2013: se llevan a cabo una serie de evaluaciones de proceso y cualitativas, sin realizar un estudio experimental para evaluar una de las intervenciones relacionadas a mejorar las capacidades de los padres en cuanto a crianza y desarrollo infantil.

El proyecto de ley que crea el Sistema de Protección y el Subsistema de Protección Integral a la Infancia ingresa a la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2008 y es finalmente promulgada el 17 agosto de 2009, lo que da cuenta de la rapidez con la cual fue discutida al interior del Congreso.

### 2. *Agenda política*

El ingreso a la agenda política fue en gran medida determinado por el impulso de la presidenta Bachelet, quien, junto con poner prioridad polí-

tica al tema, creó tanto el Consejo Asesor Presidencial como el Comité de Ministros por la Infancia, lo que impulsó la discusión que posteriormente se trasladaría al Parlamento. Es decir, fue la vertiente política la que finalmente consiguió que se abriera una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995) a la cual se hicieron llegar las alternativas de políticas para dar sustento y contenido a la discusión participativa que tuvo la elaboración del ChCC.

### *3. Negociaciones y toma de decisión*

El principal lugar de negociaciones y deliberación ocurrió en el Comité de Ministros por la Infancia, donde se revisaron las propuestas del Consejo Asesor Presidencial y se tomaron las definiciones de políticas públicas más trascendentales, incluyendo las asignaciones presupuestarias. En el Parlamento, la discusión y aprobación pasó sin mayores contratiempos, convirtiéndose en una política aprobada unánimemente tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Al interior del Consejo Asesor Presidencial se promovió un ambiente de consensos. Uno de los puntos en los cuales se produjeron mayores divergencias fue precisamente en educación. La selección al interior de los colegios y liceos fue un punto de discusión, el que finalmente fue zanjado a través de la limitación de esta práctica, con la oposición de algunos de los presentes. Asimismo, la cancelación de la matrícula de los niños y niñas también fue un punto de discusión, frente a la cual finalmente se decidió que se haría sólo en casos extremos, con la oposición de algunos consejeros quienes expresaron que en la etapa preescolar y en primer ciclo básico no existe ninguna razón que pueda justificar la cancelación de la matrícula. Estas oposiciones quedaron expresadas en el documento final “El futuro de los niños es siempre hoy” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de Políticas de Infancia, 2006).

Otro punto de discusión al interior de Consejo Asesor Presidencial fue el carácter de este sistema, el cual se planteaba que debía ser universal, pero algunos de los presentes defendían debía ser focalizado en los más vulnerables de la población. El Consejo finalmente acuerda en una combinación de políticas universales y focalizadas. Otra negociación que se dio fue en torno a la incorporación y articulación del Servicio Nacional de Menores (Senamme) con el Sistema. Esta última discusión fue compleja en tanto implicaba regular la relación público-privada que se da en esta institución en Chile. Finalmente, se decide proponer que el Senamme sea parte del Ministerio de Desarrollo Social y dependiente del Sistema, con la oposición de algunos consejeros.

Finalmente, al interior del Consejo Asesor Presidencial también se discutió acerca del rol de la mujer y su inserción al mundo laboral. Discusión en la cual hubo diferencias tanto valóricas como de política pública relacionada, por ejemplo, con los jardines infantiles y el rol del cuidado. A pesar de que éste era un tema central en la formulación de la política, no hay propuestas concretas ligadas a la inserción laboral de la mujer, en apoyo al cuidado, o la corresponsabilidad.

Al interior de Comité de Ministros se realizaron modificaciones a la propuesta realizada por el Consejo Asesor Presidencial. Mientras que algunas modificaciones responden al contexto político de la época, otras pueden explicarse desde el punto de vista económico. Ejemplo de esto es la limitación al posnatal de seis meses, el cual fue aprobado en Chile algunos años después, durante el gobierno de Sebastián Piñera.

Al interior del Congreso, como se señalara, el nivel de consenso fue muy alto. Un tema que se discutió fue la necesidad de una nueva institucionalidad para políticas públicas de infancia, como la creación de una subsecretaría. Asimismo, algunos parlamentarios cuestionaron la necesidad de la creación de este subsistema, argumentando la existencia previa de programas que trataban temas de primera infancia principalmente desde la salud. Esto debido a que más que crear nuevos programas, el ChCC venía a articular programas ya existentes, y desde este rol articulador es que se argumentaba la necesidad de creación de esta política pública. También aquí surgió la necesidad de incluir el posnatal de seis meses al proyecto, y de realizar cambios a la institucionalidad del Senname. Finalmente, las únicas modificaciones realizadas al proyecto en esta etapa fueron el aumento de la cobertura de las prestaciones, del 40% al 60% de los más vulnerables, y la incorporación de un apartado que solicitaba la evaluación sistemática del subsistema por una institución externa al gobierno de turno.

#### *4. Implementación*

El diseño del Subsistema de Protección Integral a la Infancia se basaba en la exitosa instalación del Chile Solidario. Sin embargo, la instalación de ChCC tuvo mayores dificultades que este último.

Los entrevistados destacaron las dificultades encontradas en esta parte del proceso de la política, donde podemos enumerar:

- Los recursos humanos carecían de las competencias necesarias para un abordaje integral y para un adecuado trabajo en red dentro

del espacio territorial del centro de salud. Además, el modelo de atención primaria en salud imperante (principalmente biomédico, asistencialista) se enfrentó a un modelo biosicosocial que buscaba implantar el ChCC. La capacitación y recursos en línea no eran suficientes. Por otro lado, el personal contratado para ChCC está bajo un régimen contractual que no da estabilidad laboral ni acceso a una carrera funcionaria, lo que ha determinado una alta rotación de trabajadores.

- Para el trabajador del sistema de salud, el ChCC en muchos casos fue visto como un apéndice, algo extra, personal nuevo haciendo tareas nuevas, por tanto, un problema nuevo. Incluso, algunos equipos locales lo rechazaban pues lo veían como una imposición.
- El sistema de información para seguimiento longitudinal de los niños para evaluar la realización de las acciones, ha visto un deterioro progresivo, tanto del sistema de registro y monitoreo como del sistema de derivaciones. Actualmente el sistema de información está en desuso a nivel nacional.
- Si bien existen variaciones de acuerdo a las diferentes comunas a lo largo del país, de los protocolos entregados por escrito una parte importante en la práctica no se sigue. Por ejemplo, una recomendación es que las visitas domiciliarias las realice personal técnico, pero la mayor parte es realizada por profesionales.
- La conexión de los profesionales y del sistema con los padres y comunidad aún es deficiente.
- A pesar de existir una ley que se aprobó en 2009, a agosto de 2014 aún existe un reglamento, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que establezca la regulación del Subsistema.
- En los últimos años ha existido una desarticulación del trabajo entre los sectores salud, educación y desarrollo social. Esto mayormente se ha visto en el trabajo práctico de los equipos de los distintos sectores involucrados.
- Las diferencias abismales de funcionamiento del Subsistema entre una comuna y otra, particularmente las diferencias entre comunas con mayores recursos humanos versus aquellas comunas, principalmente rurales, que no han contado con el apoyo suficiente de parte del gobierno central.

Entre los factores que han facilitado la implementación de lo que actualmente se tiene, están los convenios con transferencia de recursos asociados a indicadores de resultados, lo que resultó ser un buen incentivo

para armonizar a los equipos. También, el Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un presupuesto protegido para hacer las veces de coordinador intersectorial, debiendo destacarse que en los últimos años el incremento porcentual anual ha ido disminuyendo (véase anexo 2). Esto marca una diferencia en la prioridad que se le daba ChCC entre el gobierno que le dio origen y el gobierno que le siguió, en el cual la línea política cambió. Por otro lado, el Ministerio de Salud en sí mismo es una institución con cultura de procesos y protocolos, lo que junto con tener presencia en todo el país, ha ayudado a su ejecución. Y por último, el sello impuesto al inicio ha ayudado para mantener el espíritu de ChCC a pesar de las dificultades experimentadas en los últimos años.

Para apoyar e impulsar una mejor implementación, se creó un plan de comunicación social muy importante, que se compuso de variadas estrategias. Se creó una página web dirigida a padres, profesionales, niños, etcétera, la cual instaló la política pública en las redes sociales virtuales. Se implementó un programa de radio nacional, lo cual fue coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social. También se puso a disposición de la ciudadanía un “Fono infancia”, con número de teléfono gratuito al cual se podía llamar para obtener información y orientación sobre ChCC. Por último, se trabajó la bajada de la política a nivel local con un discurso lo más homogéneo posible usando materiales de difusión como trípticos, afiches, CD de música, cuentos, postales, que buscaban instalar la marca ChCC. Por ejemplo, estos materiales se entregaban cada vez que la madre o el niño tenían contacto con el sistema de salud, y también significaron fuentes de información para el propio personal del sistema público.

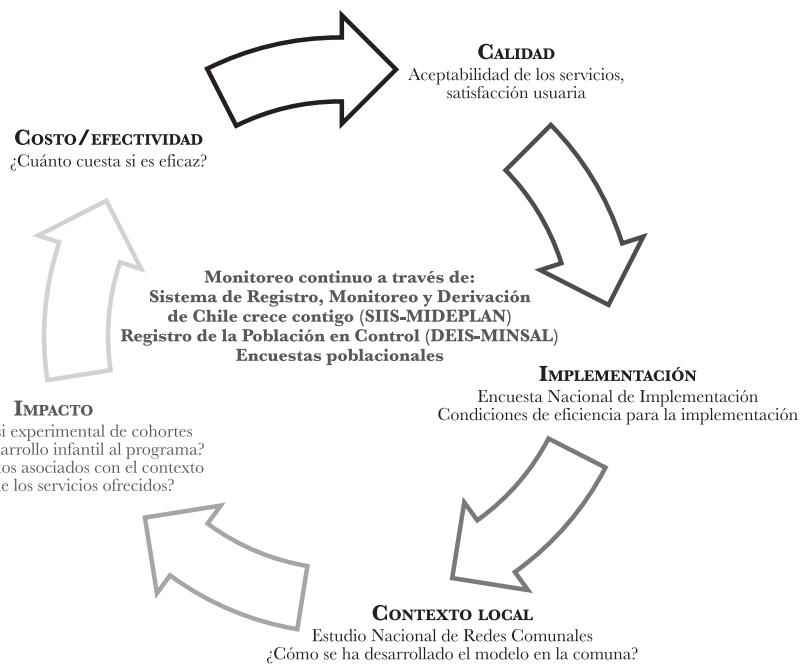
Como apoyo al Sistema se creó una Secretaría Ejecutiva de ChCC, la cual funcionó entre los años 2007 y 2011 y fue la encargada de informar al Comité Técnico de ChCC y al Comité de Ministros. Este modelo fue eliminado en 2011, lo que perjudicó al modelo de interlocutores técnicos de apoyo.

## 5. Evaluación

La evaluación del ChCC estuvo instalada desde el diseño, incluyendo qué se iba a medir y cuáles eran los resultados o desenlaces. Pero el modelo de evaluación se desarrolló en el andar. En particular, en los círculos políticos se decidió el camino que tendría que seguir la evaluación. Así, se resolvió intervenir a todos los niños, sin establecer un grupo control, y se optó por hacer evaluaciones aisladas con un esquema de evaluación de programas,

por ejemplo, visitas domiciliarias, habilidades parentales, etcétera. Además, se monitoreó las coberturas obtenidas por el programa y sus servicios, las cuales han sido más bajas que lo esperado. El modelo de evaluación general se puede observar en la figura 5. Los entrevistados señalaron que en la actualidad, los resultados que existen no están informando la evolución de la política, y que la ejecución de algunas evaluaciones no ha sido lo suficientemente rigurosa.

Figura 5. *Modelo de evaluación del programa Chile Crece Contigo*



Fuente: presentación doctora Helia Molina, Departamento de Salud Pública PUC.

Algunas de las evaluaciones llevadas a cabo hasta ahora se relacionan con el uso e identificación de nudos críticos y mejoras al Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (EKOS, 2013), la implementación del taller grupal de competencias parentales “Nadie es Perfecto” (CEDEP, 2013), un análisis cualitativo del PADB (Moviliza, 2009), y el seguimiento de casos de usuarias del Sistema Chile Crece Contigo (Galerna, 2012), entre otros.

### A. *El contenido de la política*

Dentro de todas las alternativas de políticas públicas posibles para un sistema de protección social nacional para la infancia, se pensó en el contexto de realidad del país. Todos los niños/as y embarazadas van al sector salud, donde hay cultura de confianza en el equipo médico, controles prenatales y posnatales, y una red pública de atención primaria en salud instalada y que cubre a más del 80% de la población, incluyendo las familias y niños más vulnerables. En ese sentido, se convirtió en el brazo ejecutor de una buena parte de las políticas del ChCC. Se decía que en el sector salud ya estaban los niños/as, y que sólo había que cambiar la manera de hacer algunas cosas.

Con esto en mente, todas las medidas fueron basadas en la mejor evidencia disponible en la literatura internacional y latinoamericana (muy poca) sobre cuáles podrían ser las mejores intervenciones. Cabe destacar que no hubo asistencia técnica formal proveniente de agencias internacionales.

#### a. Discusión

Este es el primer análisis de política del ChCC, el sistema de protección social de la infancia en Chile, del que tengamos conocimiento. Entre los principales hallazgos destaca que el actor principal para impulsar políticamente el ChCC fue la presidenta Michelle Bachelet durante su primer periodo presidencial (2006-2011), quien ya desde su campaña presidencial le dio prioridad. Es interesante también el mecanismo de diseño de las políticas, con un componente técnico en el “Consejo Asesor Presidencial” y uno político en el Comité Interministerial, donde los ministros políticos de los sectores involucrados deliberaron sobre las características y componentes finales del programa, junto con impulsar su ejecución. El contar con un Consejo Asesor permitió que los principales espacios de participación ciudadana y de grupos de interés se dieran en esta instancia, lo que ayudó a organizar de manera más estructurada el proceso de diseño de la política del ChCC. Posterior a esto, la toma de decisión más concreta y definitiva ocurrió a nivel de Ministros, quienes tuvieron más libertades para decidir dado el proceso previo que había otorgado legitimidad y aceptación por parte de los grupos de interés. En el proceso deliberativo, destaca la aprobación unánime en el Parlamento, el que tuvo un rol mayormente de ratificación, ya cuando el ChCC llevaba casi dos años implementándose.

Otro punto relevante tiene que ver con la estrategia de comunicación social, la cual en los primeros años tuvo una gran relevancia para impulsar de manera efectiva el ChCC, sobre todo para informar a la ciudadanía, particularmente a los padres. Sin embargo, con el tiempo esto ha ido decayendo, lo que afecta no tan solo a la ciudadanía sino que también a los equipos que implementan la política. Sobre esto último, varios problemas en la implementación se han ido identificando, los que se habrían profundizado en los últimos años.

Adicionalmente, cabe destacar que el ChCC ha vivido la transición de un Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (centro izquierda), a uno de la Alianza por Chile (centro derecha), lo que ha hecho que la prioridad del programa haya cambiado, tal como vimos en cuanto al presupuesto, los esfuerzos de coordinación en terreno y las iniciativas de evaluación.

## V. LECCIONES APRENDIDAS

Entre las lecciones aprendidas de este proceso de una política pública de protección social de la infancia, podemos destacar:

- El compromiso político, en este caso de la presidenta de la República, fue un componente central para el éxito en el inicio, deliberación y desarrollo de la política.
- La existencia de un Consejo Asesor, transversal en términos políticos, y altamente capacitado en términos técnicos, que canalizó tanto la evidencia científica como la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada.
- La participación de la ciudadanía en el proceso de formulación de la propuesta.
- La existencia de un sistema único de información a nivel nacional, clave para hacer un monitoreo de la política e ir supervisando su marcha.
- La puesta en marcha de las políticas es un aspecto que debe ser abordado desde el inicio con mayor cercanía a los equipos locales y con persistencia en el tiempo. Especial atención se debe poner en la capacitación del recurso humano y el modo o modelo de trabajo que se tiene en la práctica. De no tener instalada una visión biosicosocial en el trabajo, esto debe trabajarse con medidas específicas.

- La evaluación debe ser definida desde el inicio y con participación y acuerdo de los tomadores de decisión de más alto nivel, con el fin de que ésta se lleve a cabo de manera efectiva y según lo planificado.

Chile aún tiene desafíos pendientes en temas de infancia y la garantía de los derechos de todos los niños y niñas. Uno de ellos es claramente la falta de una Ley de Protección Social del niño, niña y adolescente, que articule todas las políticas de infancia. Este es un compromiso que debe cumplirse de forma urgente por nuestro país. La falta de una Ley de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes repercute en el funcionamiento de ChCC, considerando que una de las principales críticas que se realizan al Subsistema es la falta de articulación entre las prestaciones y entre las instituciones involucradas en su implementación. Esta Ley de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes es parte de los compromisos que asumió Chile con la Convención de los Derechos del Niño, compromiso que aún está pendiente. Una Ley de Protección de Derechos viene a establecer cuáles son los derechos y las prestaciones para garantizar dichos derechos que tienen los niños/as chilenos/as, algunos de los cuales deberán ser entregados por el ChCC. Asimismo se plantea la necesidad de que la Ley 20.379, que crea el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, tenga un reglamento que permita llevar a aspectos concretos lo que allí se establece, a modo de garantizar efectivamente los derechos comprometidos en la Convención de los Derechos del Niño.

Existen otros desafíos que se presentan para ChCC, entre ellos la necesidad de avanzar en igualdad de género, de corresponsabilidad en el cuidado y mejorar en determinados aspectos del desarrollo de niños y niñas, como el lenguaje, donde se observan mayores rezagos. Asimismo se plantea la necesidad de avanzar desde el desarrollo de habilidades parentales y a través de la formación del personal que realiza las prestaciones.

Finalmente también se ha discutido la necesidad de expandir el subsistema hacia los niños de 8 años o de generar un nuevo subsistema de protección que proteja a niños y adolescentes. El aumento hasta los 6 años es un desafío que ha asumido la presidenta Bachelet en su segundo periodo presidencial.

En la situación actual, el principal desafío para el programa ChCC está en recuperar su enfoque integral e intersectorial, tomar un nuevo impulso para llegar de mejor manera a los equipos y las familias, y evaluar de manera más metódica y profunda sus avances y resultados.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BEDREGAL, P., 2010, “Chile Crece Contigo: El desafío de la protección social a la infancia”, en LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago, Chile.
- BEHRMAN, J. et al., 2010, *Encuesta longitudinal de la primera infancia: aspectos metodológicos y primeros resultados*, Departamento de Economía, Universidad de Chile
- BRONFENBRENER, U., 1979, *The Ecology of Human Development*, Cambridge, Ma., Harvard University Press.
- BUSE, K. et al., 2005, *Making Health Policy*, Nueva York, Open University Press.
- CEDEP, C. de E. de D. y E. P., 2013, *Estudio cualitativo sobre la implementación del Taller Grupal de Competencias Parentales Nadie es Perfecto*, <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/21-Informe-final-Estudio-cualitativo-implementacion-Nadie-es-perfecto.pdf>.
- CONSEJO Asesor Presidencial para la Reforma de Políticas de Infancia, 2006, *El futuro de los niños es siempre hoy*.
- DUARTE, C. y TORRES, O., 2010, “Niñez y políticas públicas”, *Revista Mad*, núm. 3.
- EKOS, C., 2013, *Evaluación del uso e identificación de nudos críticos y mejoras al Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo del Subsistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo*, Chile, <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/19-Informe-Final-Evaluación-del-uso-e-identificación-de-nudos-críticos-y-mejoras-al-SDRM.pdf>.
- GALERNA, C., 2012, *Seguimiento de casos de usuarias del Sistema Chile Crece Contigo*, <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/10-Informe-final-Estudio-de-seguimiento-de-casos-usuarias-Sistema-Chile-Crece-Contigo.pdf>.
- Gobierno de Chile, Chile Crece Contigo, página web.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2010, “Encuesta Nacional de la Primera Infancia”, Resultados Preliminares.
- KINGDON, J. W., 1995, *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition). Policy*, vol. 2.
- LEICHTER, H., 1979, *A Comparative Approach to Policy Analysis: Health Care Policy in Four Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ministerio de Desarrollo Social, G. de C., 2011, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN*, 2011.

- MOLINA, H. *et al.*, 2008, “De la sobrevida al desarrollo integral de la infancia: Pasos en el desarrollo del sistema de protección integral a la infancia”, *Rev Chil Pediatr*, 79 (1).
- MOVILIZA, F. G.-C., 2009, *Análisis Cualitativo Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial*, <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2013/07/1-Informe-final-Analisis-cualitativo-programa-de-apoyo-al-desarrollo-biopsicosocial.pdf>.
- Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social, 2012, *Infancia y adolescencia*, CASEN 2011.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Mujeres, pobreza y trabajo*.
- PNUD, 2011, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, en [http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human\\_developmentreport2011/](http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human_developmentreport2011/).
- SILVA, V. y MOLINA, H., 2010, *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010* (p. 99), Santiago, Chile.
- VALLEBUONA, C., 2011, *Primera encuesta nacional de empleo, trabajo, salud y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras en Chile. Informe interinstitucional, ENETS 2009-2010*. (p. 160), Ministerio de Salud (MINSAL)-Dirección del Trabajo (DT)-Instituto de Seguridad Laboral (ISL).
- WALT, G. y GILSON, L., 1994, “Reforming the Health Sector in the Developing Countries: the Central Role of the Policy Analysis”, *Health Policy Plan*, núm. 9.

## VII. ANEXOS

### 1. Detalle de prestaciones ChCC según población objetivo y tipo de programa

Población objetivo	Nombre programa de prestaciones	Prestaciones
TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS	UNIVERSALES	<p>Programa semanal de radio, “Creciendo Juntos”.</p> <p>Crece Contigo TV</p> <p>Fono Infancia</p> <p>Sitio web</p> <p>Redes sociales</p> <p>Colección de cartillas educativas</p> <p>Colección de música como apoyo al desarrollo infantil temprano</p> <p>Colección de cuentos infantiles de apoyo al lenguaje y la lectura en primera infancia.</p>
NIÑOS Y NIÑAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD (81.6%*)	Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial (PADB)	<p>FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO PRENATAL: 1. Protocolo estandarizado para el ingreso al control prenatal. 2 .Entrega de la Guía de la Gestación y el Nacimiento. 3. Entrega de bebida láctea Purita Mamá. 6. 4 sesiones en atención primaria y 1 o 2 sesiones en la maternidad, entre otras prestaciones.</p> <p>ATENCIÓN PERSONALIZADA DEL PROCESO DE NACIMIENTO: 1. Atención integral y personalizada a la mujer gestante y su acompañante en los diferentes momentos del proceso de nacimiento (preparto y parto). 2. Generar condiciones adecuadas para la atención de la mujer y favorecer el primer contacto físico con el hijo/a. 4. Entrega de atención integral que favorezca el desarrollo del vínculo madre, padre e hijo/a. 5. Fortalecimiento de la lactancia. Coordinación oportuna con el equipo de salud de atención primaria</p> <p>Entrega de 4 paquetes de implementos para el recién nacido en las maternidades del sistema público de salud.</p>

<i>Población objetivo</i>	<i>Nombre programa de prestaciones</i>	<i>Prestaciones</i>
		ATENCIÓN INTEGRAL AL NIÑO O NIÑA HOSPITALIZADA, QUE ENFATIZA LOS CUIDADOS PARA EL DESARROLLO
		Atención personalizada tanto de niños hospitalizados en Servicios de Neonatología como de Pediatría
		FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO INTEGRAL DEL NIÑO
		Primer control de salud madre, padre, cuidador-hijo, hija de ingreso a la atención primaria.
		Ingreso al Control de Salud del niño y la niña: 1. Aplicación del protocolo neurosensorial. 2. Identificación de factores de riesgo. 3. participación activa del parentel en el cuidado del niño o niña. 4. Entrega de material educativo.
		Control de salud con evaluación y seguimiento del desarrollo integral del niño o niña.
		Intervención psicoeducativa grupal o individual enfocada en el desarrollo de competencias parentales: 1. Taller Nadie es Perfecto. 2. Entrega de material Educativo.
NIÑOS Y NIÑAS EN VULNERABILIDAD (74%*)	Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial	Formulación de plan de salud personalizado para cada gestante y su familia. Incorporación al programa de Visita Domiciliaria Integral. Activación de la Red Comunal Chile Crece Contigo.
	Programa de Apoyo al Recién Nacido	Visita domiciliaria integral para el desarrollo biopsicosocial del niño o niña: 1. Programa de visita domiciliaria integral de acuerdo a las prioridades definidas. 2. Implementación de plan de continuidad de las intervenciones.
		Atención de salud al niño y niña con déficit en su desarrollo integral.
		Sala de estimulación en el centro de salud.

Población objetivo	Nombre programa de prestaciones	Prestaciones
NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD (60%*)	Prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de los niños y niñas GENERALIZADAS	Acceso a ayudas técnicas para niños y niñas que presenten alguna discapacidad. Acceso gratuito a sala cuna o modalidades equivalentes (niños y niñas cuya madre, padre o guardador/a se encuentren trabajando, estudiando o buscando trabajo). Acceso gratuito a jardín infantil de jornada extendida o modalidades equivalentes (niños y niñas cuya madre, padre o guardador/a se encuentren trabajando, estudiando o buscando trabajo). Acceso a jardín infantil de jornada parcial o modalidades equivalentes para los niños y niñas cuyos padre, madre o guardadores no trabajan fuera del hogar. Acceso garantizado al Chile Solidario a las familias de niños y niñas en gestación y que cumplan con los requisitos de acceso a Chile Solidario.
NIÑOS Y NIÑAS EN SITUACIÓN DE EXTREMA VULNERABILIDAD (40%*)	Prestaciones diferenciadas de acuerdo a las características particulares de los niños y niñas DE ACCESO PREFERENTE	Subsidio Familiar (SUF) garantizado a contar del 5to mes de gestación y hasta que el niño o niña cumpla los 18 años de edad, en la medida que cumplan con los requisitos establecidos por la ley para este beneficio. Acceso preferente a la oferta de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de apoyo al desarrollo de sus hijos, en programas tales como: Nivelación de estudios. Inserción laboral. Mejoramiento de las viviendas y condiciones de habitabilidad. Atención de salud mental. Dinámica familiar. Asistencia judicial. Prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

\* Los porcentajes corresponden a los niños y niñas en dicha situación que están cubiertos por esas prestaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.crececontigo.gob.cl/>.

*2. Distribución presupuestaria ChCC desde el año 2008 al año 2012 (en pesos chilenos)*

ITEM	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Programa Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial</i>	11,121,205.5	25,874,740	26,262,861.8	27,129,536.4	27,889,163.6
<i>Programa de Apoyo al Recién Nacido</i>	0	14,076,327.3	22,484,465.5	23,909,125.5	24,578,581.8
<i>Fondo de Fortalecimiento Municipal</i>	980,427.273	1,041,214.55	1,056,832.73	1,910,363.64	2,805,692.73
<i>Fondo de Intervenciones Apoyo al Desarrollo Infantil</i>	1,894,545.45	2,012,007.27	2,042,187.27	3,048,670.91	3,134,034.55
<i>Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia</i>	588,256.364	624,729.09	1,556,827.27	669,110.91	687,845,46
<i>Programa Educativo</i>	0	1,207,203.64	2,976,165.45	3,074,378.18	3,160,460
<i>Programa diagnóstico vulnerabilidad pre escolar</i>	94,727.27	135,163.64	137,190.909	141,718.18	145,685.46
<i>Fono Infancia</i>	132,618.18	140,840	142,952.727	147,670.91	151,805.46
<i>Educación Prebásica-JUNJI</i>	0	0	5370,443.64	7,343,210.91	7,548,820
<i>Total Inversión MDS-CHCC (CLP)</i>	14,811,780	45,112,225.5	62,029,927.3	67,373,785.5	70,102,089.1
<i>% Variación anual</i>		67,20%	27,30%	7,90%	3,90%

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

## Tercera parte

# INEQUIDADES Y POLÍTICAS DE CUIDADO

¿LA “MUJER/MADRE” COMO ÚNICA RESPONSABLE  
DE LA POBREZA INFANTIL? ETNOGRAFÍA CRÍTICA  
DE ALGUNOS PROGRAMAS DE SALUD CONTRA  
LA MALNUTRICIÓN DEL NIÑO  
(EJEMPLOS LATINOAMERICANOS)

Charles-Édouard DE SUREMAIN\*

SUMARIO: I. *Introducción: mujeres, madres, niños ¿una tríada que se refuerza mutuamente?* II. *Confinamiento, devaluación, estigmatización.* III. *¿El empoderamiento refuerza la exclusión y la pobreza?* IV. *Conclusiones: ¿cuáles enseñanzas a partir de la etnografía crítica?* V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN: MUJERES, MADRES, NIÑOS  
¿UNA TRÍADA QUE SE REFUERZA MUTUAMENTE?

Desde hace un par de décadas, las mujeres ocupan el centro de la atención de gran parte de los medios de comunicación y de la atención política. Esta categoría de actores tiene en particular un lugar central y privilegiado en los programas de lucha contra la pobreza y para el desarrollo. Por lo tanto, la asociación sistemática de los términos “mujeres” y “madres” es mucho más antigua y se relaciona estrechamente con las funciones reproductivas y domésticas que se otorgan desde hace siglos a las mujeres. Hasta el punto que no fue sino hasta las grandes guerras del siglo XX que se transformaron las representaciones basadas en la maternidad y que se aprecia el papel político y económico fundamental de las mujeres en la sociedad global.

A esta asociación, se cuelga ahora otra categoría de actores igualmente problemática: la de los “niños”. Hoy en día, es imposible pensar por separado las categorías de “mujeres”, “madres” y “niños” en los proyectos de salud y de planificación familiar. Sería impensable actuar sobre un solo grupo sin afectar al otro: lo que beneficia a las mujeres debe tener un impacto positivo

\* Investigador en Antropología. UMR 208 “Patrimonios Locales y Gobernabilidad”. Email: [suremain@ird.fr](mailto:suremain@ird.fr).

en las madres y en los niños; inversamente, lo que beneficia a los niños tiene que redundar en el mejoramiento de la vida de las madres y de las mujeres. Cualquiera que sea la categoría de actores hacia quien se dirige el programa, el resultado debe ser una “relación transitiva” —es decir, una relación entre dos categorías de actores que siempre implica una relación con una tercera categoría—.

Este “axioma de desarrollo” se basa en la idea de que todas las categorías de actores involucradas tienen un punto en común —la “vulnerabilidad”— y comparten supuestos económicos, culturales, psicológicos y científicos. En los programas de lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad se refiere a un estado inmutable o pensado como potencialmente muy difícil de evolucionar. Utilizada como un sustantivo, la vulnerabilidad contribuye a esencializar los actores en un papel determinado, congelando fenómenos dinámicos en situaciones estables y permanentes.

Mi hipótesis es que la tríada esposa/madre/hijo, y la vulnerabilidad, son conceptos que se refuerzan mutuamente. La contradicción llega al punto de tener al menos dos consecuencias contradictorias: la esterilización del debate sobre la responsabilidad de la salud y la repetición idéntica de las intervenciones basadas en los mismos supuestos. Estas contradicciones podrían explicar varias resistencias y rechazos *vis-à-vis* las intervenciones de salud. A través de ejemplos tomados de la antropología y la nutrición, me pregunto aquí cómo los programas contra la pobreza pueden desbloquear los supuestos económicos, culturales, psicológicos y científicos que los subtienden. ¿Cómo finalmente la etnografía crítica permite considerar otras medidas de acción para mejorar los programas de lucha contra la pobreza?

## II. CONFINAMIENTO, DEVALUACIÓN, ESTIGMATIZACIÓN

En la esfera del desarrollo, como en el mundo científico, parece evidente que la lucha contra la desnutrición infantil tiene que ser relacionada con la lucha contra la pobreza. ¿No es la desnutrición una de las “enfermedades de la pobreza”, así como el VIH/SIDA, la malaria o la tuberculosis? Esta etiqueta no deja de tener consecuencias sobre la naturaleza de las intervenciones realizadas. Orienta de hecho la identificación de algunos agentes responsables de la desnutrición, favoreciendo la construcción de grupos meta limitados en que se focalizan los programas de salud contra la desnutrición.

### 1. “Entorno nutricio” y malnutrición

En el caso de la lucha contra la desnutrición, las mujeres/madres son los principales agentes responsables de la condición del niño. Debido a una

inversión aparentemente exclusiva en la alimentación, se les apuntan y se les designan como “responsables de negligencia”.<sup>1</sup> En las entrevistas que realicé en el tema de la supuesta negligencia maternal, está claro que, para los promotores de los programas de salud, la asunción de la nutrición y de la salud de los niños por parte de las mujeres se acompaña de una gran falta de conocimientos acerca del tema. En otras palabras, las mujeres/madres están a la vez incompetentes y solas en involucrarse no sólo en la alimentación del niño, sino en toda su salud.

Tal prejuicio sobre la negligencia materna se vincula a una interpretación caricaturizada de la distribución de las funciones alimenticias en la sociedad. Mientras que se supone que las mujeres/madres tienen una relación privilegiada y casi exclusiva con el niño, los estudios etnográficos muestran que las relaciones madre/niño son mucho más complejas y cambiantes.

Entre un año y medio y dos años y medio,<sup>2</sup> es decir, antes del destete definitivo, los protagonistas del niño pueden ser hombres o mujeres; adultos o niños; parientes, vecinos o amigos...<sup>3</sup> Con diferentes alimentos, de acuerdo con ritmos que varían, por muchas y variadas ocasiones, cada protagonista participa en la alimentación del niño. Esta es la razón por la que propuse el concepto de “entorno nutricio” para describir la extensión y la intensidad de las relaciones sociales en las que el niño que come ocupa el centro.

En mis investigaciones en Bolivia y Perú, tuve la oportunidad de demostrar que la desnutrición infantil no se vincula sistemáticamente con la pobreza y la falta de educación de la madre. Un niño puede ser desnutrido, mientras que su madre es educada y relativamente cómoda; por el contrario, un niño puede ser saludable mientras que su madre es pobre y sin educación... La situación del niño sigue siendo sujeta a la amplitud y calidad de la red de relaciones sociales que goza —o no— a través de la inversión (en tiempo, dinero, afección...) de sus principales protagonistas.

De ahí la importancia de estudiar las formas de familia en el que está inscrito el niño. Esta familia puede ampliarse o reducirse; el niño puede tener una relación especial con el lado patrilineal, matrilineal o ambos lados de su parentela o selectivamente... Sería contraproducente limitar el análisis a la familia consanguínea del niño. En los Andes, como en Mesoamérica, el “parentesco ritual” (compadrazgo) es una institución cuya función principal es proporcionar una red de seguridad social para el niño. Está claro que los

<sup>1</sup> En el Perú, se hace referencia abiertamente a la palabra “culpable”.

<sup>2</sup> Es decir, cuando los “picos de desnutrición”, relacionados con cambios alimentarios y características digestivas de los niños, son los más importantes.

<sup>3</sup> Véase también los estudios de Lallemand (1997), Gruénais (1990) Jaffré (1996), Bonnet (1996), Dettwyler (1989) Sheper-Hughes (1992) y Pelto (2001) sobre el tema.

padres rituales se movilizan en gran medida durante su alimentación, no sólo en caso de hambruna.

En Bolivia, recuerdo el ejemplo de un niño desnutrido cuya madre vivía con su madre en relativa facilidad. Nuestra investigación etnográfica mostró que la madre y el niño estaban mantenidos de forma voluntaria por la suegra en un constante estado de aislamiento social. En realidad, la suegra mostraba su desacuerdo con su propio hijo —el padre del niño desnutrido— que no había cumplido con los pasos de los procesos matrimoniales. En otras palabras, el hijo no había formalizado el periodo de “matrimonio de prueba” (*sirvinakuy* en Quechua) que obliga a todos los hombres llevar a cabo una serie de acciones *vis-à-vis* su familia y su futura familia, ya que se prevé una relación duradera con una mujer. Siendo completamente aislada, la madre de su hijo, y por lo tanto su propio hijo, fueron objeto de represalias directas de su comportamiento socialmente indeseable. En este contexto, la alimentación y la salud del niño se alteraron hasta el punto de que él sufría de desnutrición.

## *2. Carné de salud, desnutrición infantil y estigmatización de los agentes responsables*

Pero el cuestionamiento de las mujeres/madres no se detiene a la desnutrición. También los profesionales de salud les designan culpables cuando se considera, más generalmente, la cuestión de la salud de los niños, en particular su crecimiento y desarrollo.

Durante las consultas de pediatría en los centros de salud de áreas rurales y urbanas pobres de Bolivia y Perú, he podido observar el fuerte estigma que sufren las mujeres/madres que utilizan el carné de salud del niño. En forma recurrente, las consultas se limitaban a una muy corta auscultación del niño. Al final de la misma, los médicos revisaban rápidamente el carné de salud para detenerse en las curvas de peso y tamaño del niño. De este modo, señalaban su falta de crecimiento en comparación con su edad y las normas internacionales —sabiendo que son cuestionables—. Invariablemente, los médicos orientaban sus discursos sobre lo que “hizo” y “no hizo” la madre para cumplir con estos estándares. Más o menos abruptamente, hacían hincapié en la responsabilidad de la madre en la falta de crecimiento y desarrollo del niño.

Numerosas consultas terminaban con la restitución del carné de salud al cual se pegaba un parche adhesivo de color rojo o verde, dependiendo de la severidad de la condición del niño. Por esta restitución, el médico sancionaba el más o menos “buen comportamiento” de la madre, de hecho

## ¿LA “MUJER/MADRE” COMO ÚNICA RESPONSABLE DE LA POBREZA INFANTIL? 235

su capacidad de ser —o no— una “buena madre”.<sup>4</sup> Pero, en los ojos de las mujeres/madres, tal restitución no sólo les devalúan sino les condenan abiertamente a los ojos de la sociedad.

En la medida en que se considera que son ellas las principales responsables de la salud del niño, es toda su aptitud como madre y esposa que se cuestiona: sin reconocimiento fuera de su función social de crianza y de su función de protección, las mujeres/madres se sienten fuertemente estigmatizadas. Se sentían sólo reconocibles a través de la etiqueta de “madre descuidada” que, literal y figurativamente, les pega a su piel. Por otra parte, el estigma aún refuerza la dominación masculina: ni mencionados ni cuestionados, los hombres son plenamente “impotentes”. Se basaron en el diagnóstico de los médicos para echar la culpa a sus esposas.

La estigmatización de las mujeres/madres tiene muchos efectos nocivos en el funcionamiento de los sistemas de salud. Conduce a muchas de ellas a abandonar por un tiempo las estructuras de salud, a pesar de las sanciones que se aplicaron a ellas. En Bolivia, no atender al control de salud infantil obligatorio implica el no reembolso de los gastos de salud del niño; en Perú, una falla de atendimiento causa una multa y, en caso de reincidencia, la privación de la ciudadanía con la cancelación de la tarjeta electoral...

En última instancia, parece que la pobreza y la mala salud que caen sobre los niños resultan de la actitud de las mujeres/madres, al menos por parte. En ese momento, la deserción puntual de los servicios de salud se interpreta por trabajadores de la salud como una reacción de rechazo o resistencia más o menos activa de las mujeres / madres a la biomedicina, y por lo tanto, al “progreso” y a la “modernidad”. Dentro de este marco teórico, las mujeres/madres muestran claramente su incapacidad y negligencia para cuidar a los niños —ya que se supone que son ellas los principales agentes responsables de la salud—. El círculo vicioso en el que se conduce el sistema en sí mismo apenas se cuestiona...

### III. ¿EL EMPODERAMIENTO REFUERZA LA EXCLUSIÓN Y LA POBREZA?

¿Cuáles podrían ser los posibles orígenes del devalúo y del estigma hacia el grupo meta conformado por las mujeres/madres? Ya vimos que los supuestos políticos e ideológicos subyacentes a los programas de lucha contra la pobreza son importantes pero no determinantes. Posiblemente, el uso irreflexivo del concepto de empoderamiento, que está muy de moda actual-

<sup>4</sup> Las expresiones entre comillas pertenecen a los actores que trabajan en programas de salud. Las entrevistas se llevaron a cabo durante diferentes investigaciones antropológicas en África y América Latina.

mente, podría ir en contra de sus propios objetivos. La pregunta es ahora la siguiente: en el ámbito de la salud, ¿es el empoderamiento compatible con la designación de un agente responsable único, en este caso la mujer/madre?

### 1. *Empoderamiento y comunidad*

El concepto de empoderamiento es tanto una teoría, un plan de acción, un proceso y un resultado; actúa a nivel tanto individual como colectivo; postula la importancia de la “comunidad” como un nivel intermedio entre el individuo y la política pública. Todo el enfoque está basado en el “fortalecimiento de la comunidad” y el hecho de aumentar la capacidad analítica de sus miembros. Se supone que ayuda a identificar mejor los problemas que los individuos van a ser capaces de resolver; animándoles a aumentar su participación en la intervención y proporcionando los medios para sostener mejor “su” desarrollo y la lucha contra la pobreza.

Los principios que inspiran el concepto de desarrollo de la comunidad se refieren a valores como el compartir, el consenso, la solidaridad, la redistribución, la igualdad o el intercambio. En la medida en que la aplicación de estos valores permite suavizar las divisiones y las fuerzas centrífugas que destruyen la cohesión general, cualquier cosa que promueva la comunidad sería funcional, conduciendo a la paz social y, por tanto, al desarrollo.

El problema es que el proceso de empoderamiento se basa en una visión muy idealista y consensuada de la comunidad que no se corresponde a la realidad social. De hecho, es todo lo contrario: estudios etnográficos demuestran que la comunidad muy a menudo se rige por divisiones, conflictos y desigualdades mantenidas por un grupo social a expensas de otros grupos sociales.<sup>5</sup>

En el mundo del desarrollo, la comunidad es un fuerte desafío político, económico y cultural tanto de los desarrolladores como de las poblaciones locales. Mientras que los desarrolladores tienen todos los incentivos para identificar las formas de organización colectiva en que pueden apoyarse con mayor facilidad para implementar sus programas, la población local moviliza a la comunidad para aumentar su poder o mejorar su posición dentro de ella.

<sup>5</sup> Vease la “perspectiva por los actores”. Cfr. Long y Long (eds.) (1992), Olivier de Sar dan (1997), Berche (1998), Biershenk (1988) o d'Hont (2005).

## 2. *Empoderamiento y grupos meta*

También se puede preguntar cómo la visión social, política y cultural inclusiva que sostiene el empoderamiento puede acomodarse con la visión excluyente que guía la construcción de los grupos meta. Uno puede preguntarse ¿cómo es posible “construir comunidad” mientras que las intervenciones se dirigen a un solo grupo, aquí las mujeres/madres, lo que consiste en excluir más de la mitad de la población (hombres, niños, ancianos...)?<sup>26</sup>

El exceso de focalización de los grupos metas podría explicar la supuesta “resistencia cultural” invocada por los desarrolladores cuando se trata de comprender el comportamiento de desviación o renuencia de las mujeres / madres. En realidad, parece que estas conductas revelan más la falta de adherencia de los actores a las intervenciones que algún tipo de resistencia cultural, que en sí mismo no explica nada.

Me acuerdo de un grupo de discusión centrado en la promoción de la salud con madres de niños menores de cinco años en Perú. La discusión fue interrumpida cuando una de las madres ha leído la carta de protesta que su marido le había pedido que lea públicamente. En esta carta, explicó que él no entendía “por qué no había sido invitado a la discusión” para discutir un tema “¡que también le involucre!”. Él escribió que “aunque las mujeres cuidaban a los niños”, le preocupaba “no ser tomado en cuenta por las actividades del programa”; explicó que sentía una “falta de consideración” por los médicos; también pidió que “se le invite a ser escuchado”. El padre, en otras palabras, no quería que los médicos le consideraran como “impotente” sino como un agente “real” de la salud de la familia.

Más allá de la articulación de las nociones de empoderamiento y de grupo meta, el problema de la inclusión y exclusión de categorías de actores en los programas de lucha contra la pobreza se plantea. Al afirmar que las mujeres/madres son los principales agentes responsables de la desnutrición infantil, parece que los desarrolladores aíslan y cosifican a las mujeres/madres: las consideran como cabezas de turco. Al hacerlo, podrían cavar una gran brecha entre las mujeres/madres y sus hijos por una parte y el resto de los actores de la comunidad por el otro —además de destacar los mecanismos discriminatorios que ya pesan sobre ellas localmente—.

Se podrían multiplicar los ejemplos. La exclusión que resulta de una construcción demasiado excluyente de los grupos meta es claramente un reto que enfrentan muchos de los programas de salud y, en general, muchos

<sup>26</sup> Sobre la exclusión de sectores enteros de la población en un programa contra la desnutrición en el Congo, *cfr.* Suremain (2009).

de los programas contra la pobreza al manipular los conceptos de empoderamiento, comunidad y grupo meta sin enfoque crítico. ¿Podría la “desorientación” de las intervenciones ayudar a pensar las cosas de manera diferente?

#### IV. CONCLUSIONES: ¿CUÁLES ENSEÑANZAS A PARTIR DE LA ETNOGRAFÍA CRÍTICA?

En cuanto a programas de desarrollo en el campo de salud, todo sucede como si una mujer era necesariamente una madre o una “madre potencial”. Como resultado de un proceso de naturalización de larga duración, esta afirmación es cuestionable y conduce a una tautología: las mujeres, las madres y los niños son “vulnerables” precisamente porque son mujeres, madres y niños... y viceversa. En su vulnerabilidad, la tríada esposa/madre/hijo es postulada como la principal fuente de bienestar del niño. Lógicamente, esta idea postula que si el niño no se siente bien, es “natural” buscar las causas y las responsabilidades de su estado del lado de la mujer/madre.

En este contexto, ¿cuáles son los espacios para mejorar los programas de lucha contra la desnutrición que la etnografía crítica permite resaltar? Como lo hemos visto, la etnografía crítica permite examinar supuestos metodológicos, teóricos y éticos que sustentan los programas de desarrollo.<sup>7</sup>

En primer lugar, es necesario avanzar en el debate sobre los agentes causales de la desnutrición. En este punto, los debates no han cambiado significativamente desde hace décadas. Ellos se centran principalmente en la tríada esposa/madre/hijo, a pesar de las lecciones de las evaluaciones y los exámenes realizados por los estudios etnográficos sobre la cuestión de la responsabilidad del niño. Sin duda, uno debe también dejar de tener en cuenta que las mujeres/madres “no saben muy bien lo que es la desnutrición”, que “no tienen buenas prácticas de alimentación y cuidado del niño”, o que “no tienen una visión clara del crecimiento y desarrollo del niño”... Estos supuestos encierran, devalúan y estigmatizan a las mujeres/madres. Con el tiempo conducen a la resistencia y al rechazo de las mujeres/madres no tanto *vis-à-vis* el contenido de los programas en sí pero el enfoque excluyente que sostiene su aplicación. De manera más o menos explícita, según los casos, el cuestionamiento de la crianza y de las aptitudes educativas de las mujeres/madres suele ir acompañado de una gran violencia real y simbólica. Mujeres/madres, percibidas como “negligentes”, se sienten culpables. Esta acu-

<sup>7</sup> Se deriva de lo que yo llamo la “antropología involucrada” (Suremain 2013).

sación es particularmente injusta debido al papel nutricio que la sociedad les asignan y que se les recuerdan constantemente.

En estas condiciones, los programas de salud harían bien en tener más en cuenta las estructuras de parentesco y las relaciones de género en el ámbito local. El desconocimiento del funcionamiento de las sociedades donde las intervenciones se llevan a cabo a toda prisa conduce a erróneas interpretaciones sobre los supuestos “actos de resistencia” y rechazos de los actores. Muy a menudo, los actores tienen buenas razones para oponerse a un programa que se supone que va a mejorar su vida cotidiana. El programa tiene más posibilidades de tener éxito si es coherente con los valores y normas de funcionamiento de la sociedad y si se basa en las preocupaciones de los actores.

Por último, el reto de la causalidad demasiado simple que se establece entre desnutrición y pobreza recuerda que la pobreza infantil no puede reducirse a variables cuantificables, económicas o educativas —aunque sí son dimensiones importantes—. La etnografía crítica muestra que la situación de pobreza en la que se ve sometido el niño se debe a la extensión y calidad de la red de relaciones sociales de que se beneficia —o no— a través de sus principales protagonistas. Estas consideraciones nos llevan a reconsiderar la construcción e implementación de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, mediante la cuestión central del aislamiento social del niño.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BERCHE, Thierry, 1998, *Anthropologie et santé publique en pays dogon*, París, Karthala.
- BONNET, Doris, 1996, “Présentation. La notion de négligence sociale à propos de la malnutrition de l’enfant”, *Sciences sociales et santé*, núm. 14.
- DETTWYLER, Katherine A., 1989, “Styles of infant Feeding: Parental/Care-taker Control of Food Consumption in Young Children”, *American Anthropologist*, núm. 91.
- D'HONT, Olivier, 2005, *Téchniques et savoirs des communautés rurales. Approche ethnographique du développement*, París, Karthala.
- FASSIN, Didier, 1986, “«La bonne mère». Pratiques rurales et urbaines de la rougeole chez les femmes haalpulaaren du Sénégal”, *Social Science & Medicine*, núm. 23.
- GRUÉNAIS, Marc-Éric, 1990, “Le malade et sa famille. Une étude de cas à Brazzaville”, en FASSIN, D. et al., *Sociétés, développement et santé*, París, Ellipses-AUPELF.

- JAFFRÉ, Yannick, 1996, “Dissonances entre les représentations sociales et médicales de la malnutrition dans un service de pédiatrie au Niger”, *Sciences Sociales & Santé*, núm. 14.
- LALLEMAND, Suzanne, 1997, “Enfances d’ailleurs, approche anthropologique”, en GUIDETTI, M. (ed.), *Enfances d’ailleurs, d’hier et d’aujourd’hui*, París, Armand Colin.
- LONG, Norman y ANN, Long (eds.), 1992, *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, Londres, Routledge & Kegan Paul.
- OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 1997, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, París, APAD-Karthala.
- PELTO, Gretel H., 2001, “Continuities and Challenges in Applied Nutritional Anthropology”, *Nutritional Anthropology*, núm. 22.
- SCHEPER-HUGHES, Nancy, 1992, *Death Without Weeping. The Violence of Everyday Life in Brazil*, Berkeley, University of California Press.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de, 2007, “L’entourage nourricier de l’enfant. À partir d’exemples en Bolivie et au Congo”, *L’Autre. Cliniques, Cultures et Sociétés*, núm. 8.
- \_\_\_\_\_, 2013, *L’implication constructive. Anthropologie, recherche, développement*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.
- SUREMAIN, Charles-Édouard de *et al.* (eds.), 2003, *Miradas cruzadas en el niño. Un enfoque interdisciplinario sobre la salud, el crecimiento y el desarrollo del niño en Bolivia y Perú*, La Paz, Plural-Institut de Recherche pour le Développement-Éditions de l’Institut Français d’Études Andines.

## ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE ESTANCIAS INFANTILES EN MÉXICO (2007-2012)

Juan Antonio VEGA BÁEZ\*

SUMARIO: I. *Desigualdad en las políticas de cuidado infantil.* II. *Agenda para el cuidado democrático: cuerpo, tiempo y ciudadanía.* III. *Bibliografía.*

### I. DESIGUALDAD EN LAS POLÍTICAS DE CUIDADO INFANTIL

La mañana del 5 de junio de 2009, era un día ordinario en el que millones de madres de familia, familias extensas y excepcionalmente algunos padres cuidadores, ejercieron actividades de cuidado y crianza de sus hijos menores de cuatro años en México.

Cientos de miles de mujeres trabajadoras en el país, tanto del sector formal como del informal de la economía, utilizaron alguno de los tres sistemas de dispositivos o establecimientos de guarda, estancia o desarrollo infantil en la primera infancia.<sup>1</sup>

---

\* Doctorante en estudios latinoamericanos por la UNAM. Es autor de artículos y publicaciones sobre políticas de infancia, derechos humanos, asuntos humanitarios y violencia: [consultoriadh.3@gmail.com](mailto:consultoriadh.3@gmail.com). Agradezco el aporte inicial del doctor Pablo Yanes Rizo (CEPAL) y de las y los asistentes al Seminario “Pobreza Infantil, Políticas Públicas y Democracia”, organizado por Equidad para la Infancia, CROP, FLACSO, IIJ-UNAM e IFE en febrero de 2014, en la Ciudad de México.

<sup>1</sup> Es pertinente recordar el criterio propuesto por el Comité de los Derechos del Niño para definir la “primera infancia”, en su Observación General núm. 7 (2005) *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*: “En su examen de los derechos en la primera infancia, el Comité desea incluir a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el periodo preescolar hasta la transición al periodo escolar. En consecuencia, el Comité propone, como definición de trabajo adecuada de la primera infancia, el periodo comprendido hasta los 8 años de edad”. Para el caso de México, una definición operativa de primera infancia abarcaría de 0 a 5 años, cuando concluye la etapa de educación preescolar, dado que la educación primaria inicia precisamente a los 6 años (edad obligatoria). Sin embargo, en esta comunicación queremos centrarnos en los servicios de cuidados para niños y

Pero esa mañana en Hermosillo, Sonora, los mecanismos de protección contra riesgos en un centro de cuidados infantiles, denominado “guardería”, fueron ineficaces para detectar un incendio, precisamente en un establecimiento concesionado a operadores privados por la seguridad social gubernamental. El desenlace fue 49 cuerpos infantiles sin vida y 76 con quemaduras graves, afectación en aparatos respiratorios y otros daños.

El incendio de la “Guardería ABC” fue un hecho trágico a partir del cual la opinión pública mexicana se centró en el análisis de los sistemas de guarda y custodia de niños menores de 4 años. Especialmente se colocó en la mira las falencias en los estándares de supervisión y de protección civil (prevención de riesgos de desastres), pero se pasaron por alto otros asuntos estructurales como la desigualdad en la cobertura, en la asignación de recursos y en la calidad de los servicios.

Lo anterior resultó paradójico, puesto que hasta ese momento las guarderías del “Seguro Social” gozaban de un amplio prestigio entre la población, y de hecho se trataba de uno de los sistemas de cuidado infantil más solicitado por padres y madres de familia con trabajos formales. La pregunta pública que flotó en el aire fue: “Si esto sucedió con los cuerpos infantiles bien cuidados, ¿qué sería del resto de infantes en estancias de menor calidad, al cuidado de vecinos o conocidos o, en el peor de los escenarios, encerrados en sus hogares solos o al cuidado de hermanitos mayores?”.

### *1. El aporte del Programa de Estancias Infantiles*

El caso de la “Guardería ABC”, de 2009, aconteció en el contexto de un gobierno que había lanzado un ambicioso proyecto para elevar la cobertura de servicios del cuidado y atención en la primera infancia. Nos referimos a la iniciativa para el establecimiento de espacios colectivos de cuidado infantil con participación social de madres y padres de familia, denominado Programa Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras (PEI), y que tan solo en los primeros dos años de operación llegó a duplicar la cobertura del sistema tradicional de estancias y guarderías (IMSS-ISSSTE, véase 1.2), de más de tres décadas de antigüedad, con una red de poco más de 9000 establecimientos activos.

El PEI fue implementado a partir de 2007 por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en coordinación con el DIF Nacional (Sistema para

---

niñas de los grupos de lactantes (45 días a 18 meses) y maternales (19 a 35 meses), periodo al que podemos denominar como primera infancia temprana; no se hace un análisis del grupo de preescolares (3 a 5 años), cuya escolaridad es obligatoria para la edad de 4 y 5 años.

el Desarrollo Integral de la Familia), como entidad capacitadora y certificadora del personal, por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012). Su objetivo era “Contribuir a abatir el rezago en acceso y/o permanencia en el trabajo de madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian con hijos entre 1 y 3 años 11 meses, aumentando la oferta de servicios de cuidado y atención infantil”.

Fue considerado el eje de la política social para el cuidado de la primera infancia, mediante la entrega de apoyos a las madres trabajadoras y a los establecimientos afiliados a la “Red de Estancias Infantiles de Calidad”.<sup>2</sup>

De acuerdo con la justificación argumentada por la Sedesol, con datos de la Encuesta Nacional de Empleo de 2004, sólo el 35% de la población femenina ocupada tenía acceso a esquemas de seguridad social, incluyendo el servicio de guarderías. Y, paralelamente, se señalaba un “rezago” en la “oferta de guarderías de trabajadoras que no disponían de prestaciones de seguridad social y que, si bien había opciones de guarderías y Estancias Infantiles operadas por particulares, éstas no siempre estaban a su alcance” (Sedesol, s. f.: 2). Es decir, el programa planteaba la necesidad de atacar el problema de baja disponibilidad de recursos para afrontar los costos del cuidado y la atención infantil y, simultáneamente, apoyar a las madres trabajadoras que no contaran con seguridad social, en especial quienes se encontraban en situación de pobreza, del sector informal, pero también del sector formal de la economía pero sin prestaciones.

De acuerdo con la evaluación de impacto practicada en 2011 por el Instituto Nacional de Salud Pública, a solicitud del Coneval, el principal hallazgo en el nivel programático fue que “El 78% de los exbeneficiarios está de acuerdo con la frase «Mientras el niño estuvo en la estancia infantil pude obtener un empleo». Y por otro lado, 34% de beneficiarios activos contestaron que ante una suspensión del apoyo “dejarían sus empleos de inmediato, para cuidar a sus hijos”.

En poco tiempo el PEI se convirtió en un programa pertinente y oportuno, con participación social o comunitaria, para brindar acceso a servicios de cuidado institucional para los hijos e hijas de madres trabajadoras del sector informal de la economía, así como para multiplicar la disponibilidad de establecimientos de cuidado para madres en empleos formales pero en zonas de nula o limitada existencia de “guarderías infantiles” de los dos sistemas formales de seguridad social, creados por el estado social-benefactor de la posguerra: el IMSS y el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios

<sup>2</sup> Un estándar de calidad a nivel nacional está establecido en la “Norma Oficial Mexicana para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores”, de 1997.

Sociales de los Trabajadores del Estado), para personas trabajadoras de empresas privadas o sociales y para aquellas de la burocracia estatal, respectivamente.

## *2. Irrupción privada y mercantil frente al cuidado estatal*

Las llamadas “guarderías” del IMSS se basaban en un modelo de cuidado infantil de tipo estatal-sanitarista, es decir, con altos estándares sanitarios centrados en la operación por parte de personal profesional y técnico contratado por esa institución estatal, pero con baja participación social y rendición de cuentas, dentro de un estilo de gestión subordinado a una lógica burocrático-política de corto plazo que impidió su sostenibilidad financiera y su expansión como prestación universal, dada su orientación como un sistema de baja cobertura y costos relativamente altos.

Esta prestación social se incorporó en 1973 a la Ley del Seguro Social (actualmente artículos 201 a 207) y operó con base en el pago de cuotas de los trabajadores y las empresas, es decir, desde el acuerdo tripartito de solidaridad social entre patrones, trabajadores y gobierno. El derecho del cuidado infantil institucional fue ofrecido exclusivamente a las mujeres madres trabajadoras afiliadas al IMSS, excluyendo a los padres trabajadores con y sin pareja, partiendo de un enfoque familista y machista que adjudica esa tarea a las mujeres-madres, y que además flexibilizaba la obligación patronal para grupos como las y los trabajadores del campo o jornaleros agrícolas,<sup>3</sup> por lo general miembros de pueblos indígenas o de comunidades rurales sin tierra.

Y con respecto a las y los trabajadores del Estado fue una década después, en 1983, cuando se estableció como una prestación obligatoria por parte del ISSSTE a través de “estancias infantiles”, absorbiendo en 1984 los establecimientos de cuidado de toda la administración pública federal, desde un modelo estatista-sanitarista-familista.

Sin embargo, la corrupción institucional y burocrática frenó el crecimiento de ambos sistemas, en un contexto adverso como la crisis de la deuda de los años ochenta del siglo pasado. El limitado crecimiento de la cobertura de las guarderías administradas directamente por el IMSS se debió a la “transferencia de recursos” entre los distintos ramos de la seguridad social: se tomó dinero de los fondos correspondientes al ramo de guarderías para apuntalar al ramo de enfermedades y maternidad, “lo que ha limitado

<sup>3</sup> En 2008 sólo existían 10 guarderías del IMSS de prestación indirecta en el campo (REDIM, 2008: 40).

considerablemente a éste su capacidad de crecimiento” (Martínez Monroy, 2007: 20).<sup>4</sup>

Y en la década de los años noventa, a partir de la grave crisis financiera mexicana de 1994, se cambió el sistema de solidaridad social de orientación universal para los trabajadores formales, por uno de acceso individualizado. En ese contexto se impulsó un nuevo modelo de gestión con participación público-privada, con la creación del modelo de “guarderías subrogadas” (IMSS) o de “estancias contratadas” (ISSSTE), es decir, la apertura a la participación de capitales de particulares o la llamada iniciativa privada en la construcción y operación de guarderías, obligados a cumplir con todos los requisitos de ley, a cambio del cobro de una cuota al IMSS por cada niño o niña atendido.

Muy pronto la prestación de cuidados a través del sistema subrogado a actores privados superó en número a la prestación a través de establecimientos operados directamente por dichos institutos, como en el caso del IMSS, donde la proporción llegó a ser de 10 a 1 (1420 subrogadas contra 135 de administración directa, en 2009).

Sin embargo, como ya se ha mencionado, el incendio de la “Guardería ABC” cuestionó la eficacia de los mecanismos de supervisión y el control en la aplicación de la normatividad para cuidados concesionados al sector privado, además de que reveló la existencia de redes de parentesco entre élites políticas y económicas que se beneficiaron de la “asignación directa” (sin concurso) de establecimientos y de la administración de los fondos públicos nada despreciables para el cuidado infantil. Como consecuencia de la tragedia ocurrida en Hermosillo en 2009, se hizo público que entre los dueños de la “ABC” se encontraban familias del medio político local y federal, incluyendo a miembros de la familia de la primera dama, la consorte del presidente Felipe Calderón.

Sólo este influentismo explica que dicha guardería estuviera instalada en una construcción inapropiada, contigua a un almacén del gobierno local que contenía papel, supuestamente “archivo muerto”, sin salidas de emergencia ni alarmas anti-incendio funcionales, ni la capacitación del personal en materia de protección civil. Y aunque la Suprema Corte de Justicia atrajo la investigación y esclareció las responsabilidades institucionales, en la práctica no hubo una justicia independiente capaz de fincar responsabilidades penales individuales, resultando impunes los propietarios negligentes

<sup>4</sup> Esta toma de decisiones que desdibujó el interés superior de la niñez en la inversión pública en la seguridad social, es un claro ejemplo de la debilidad de la protección estatal de los derechos del niño frente a los derechos de los adultos, de las burocracias, del sector patronal y de los capitales financieros.

de un establecimiento inseguro junto con los funcionarios y administradores responsables directos o indirectos del incendio, y con los responsables de la supervisión.

### *3. Acceso desigual y estratificación en los servicios*

México ha sido presentado a otros países de la región como un modelo en materia de inversión en la primera infancia (Onochie, 2012: 60), bajo el argumento de que destina un 0.8% de su PIB para ese grupo de población, porcentaje que es mayor al que destinan los Estados Unidos.

Sin embargo, en la prestación concreta de servicios institucionales de cuidado para la primera infancia temprana se puede constatar una tendencia a la estratificación de la oferta y la calidad de los servicios, en detrimento de las familias que se encuentran en la esfera de la economía informal y en localidades menores a cinco mil habitantes, factores que favorecen la desigualdad y pobreza infantil.<sup>5</sup>

#### *A. Determinantes sociales del acceso desigual*

México es una de las economías de América Latina con mayor porcentaje de empleo informal, y ese es uno de los principales determinantes que condicionan y limitan el acceso al cuidado institucional. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la tasa de informalidad laboral ha mantenido valores más o menos constantes en la última década. En el primer trimestre de 2005 presentaba valores de 59.3%, mientras que en el tercer trimestre de 2012 registró un 60.1%. Ese es un factor que incide para que la cobertura del cuidado institucional infantil sea tan baja, dado que sólo el 10.3% de la primera infancia menor de 4 años, tenía acceso al IMSS/subrogadas, ISSSTE/contratadas, PEI o recintos privados.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En esta comunicación no podremos abordar la problemática de otros sistemas paralelos con enfoque más educativo como el de Educación Inicial Indígena y Conafe, cuyas metas sólo cubren parcialmente los objetivos del cuidado infantil; tampoco se abordan algunos sistemas locales de asistencia o atención comunitaria como los CADIS del DIF, los CENDIS de algunas universidades. El sistema de educación para la primera infancia, previo al “boom” del Programa de Estancias Infantiles, fue reseñado detalladamente en “La primera infancia y sus derechos” publicado por la REDIM (2007: 36-54). Tampoco se abordará la situación de la educación preescolar cuya tasa bruta de cobertura pasó de 50.5% en 2001 a 84.6 en 2012, incremento debido al proceso jurídico y administrativo que la incorporó como parte de la educación básica y, por tanto, obligatoria.

<sup>6</sup> Antes de 2007, México había informado a nivel internacional que su cobertura de servicios de cuidado alcanzaba el 20% de la población de la primera infancia. Pero esa cifra se

### B. *Estratificación en la atención*

Para 2009, se estimaba que las estancias infantiles afiliadas al PEI de la Sedesol lograron representar el 84% de los establecimientos de cuidado temprano, dando servicio al 56% de la población infantil que se beneficia de este tipo de servicios en establecimientos con presupuesto público. Por su parte, los establecimientos atendidos directamente por el IMSS y el ISSSTE representaron el 2% dando servicio al 8% de la población. Mientras que las guarderías subrogadas al sector privado representaron el 14% del total de establecimientos de este tipo, con una participación del 36% de la población atendida. Lo anterior significa que el programa PEI tuvo un crecimiento explosivo en el arranque de su funcionamiento, logrando duplicar la oferta de atención a través de unidades de pequeñas y medianas dimensiones que, en total, quintuplicaron el número de establecimientos, logrando una mayor dispersión territorial y una proximidad con núcleos de población en los que nunca antes había existido un centro de cuidado infantil para padres trabajadores.

Cuadro 1. *Comparativos de población atendida, número de guarderías o estancias (en porcentajes)*

	IMSS e ISSSTE	Subrogadas IMSS-ISSSTE	PEI
Población infantil atendida	8	36	56
Guarderías por sector	2	14	84

Fuente: elaboración propia con base en Gerhard Tuma (2010).

### C. *Inequidad en la asignación presupuestal*

Una guardería del IMSS recibía en 2009, en promedio, 950,000 pesos al mes, mientras que una estancia del PEI recibía un promedio de 34,680 pesos mensuales (incluyendo el aporte económico de los padres de familia), aunque las diferencias de cupo pueden ser significativas. Sin embargo, si se mide la asignación presupuestal per cápita, las diferencias son abismales: en

---

había construido al incluir a todos los niños inscritos en el primer año de educación preescolar, cifra que trataba de disimular la muy baja cobertura de servicios de cuidado institucional para niños y niñas lactantes y maternales (Salvador, 2007, *vid. infra*). La cifra del 10.3% de cobertura la aporta Gerhard Tuma (2010: 19).

las estancias del PEI se destinaba un promedio mensual de 665 pesos por niño (51 USD), mientras que en las del IMSS la cifra promedio era de 4,570 pesos (351 USD), es decir, la diferencia era de casi siete veces.

Gerhard Tuma (2010: 55) constató la inequidad presupuestal global ya que a través del PEI se invertía el 23% de los recursos para un 56% de los niños y niñas registrados en instituciones de cuidado, mientras que el IMSS e ISSSTE invertía el 78% de los recursos del sector para el 44% de la población beneficiada.

En consecuencia el 8% de la población infantil con acceso a cuidados institucionales era atendida con muy altos estándares profesionales y de salud; el 36% con estándares altos o medios; mientras que el 56% restante era atendido por personal con conocimientos culturales-populares sobre los cuidados, sin formación profesional (en el caso de las responsables se pide que tengan escolaridad mínima de bachillerato), generalmente con interés y experiencia empírica, es decir, con perfil de voluntariado, situación que se constata con los ingresos bajos o medios que perciben.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que la política social del cuidado en la infancia temprana en México ha reproducido las desigualdades sociales debido a la ausencia de una política universal del cuidado y al fomento de servicios institucionales de distinta calidad y con presupuestos ampliamente inequitativos.

#### *4. Pobreza infantil: cuidar el cuidado*

Recientemente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval-UNICEF, 2013: 9), en una medición multidimensional de la pobreza con perspectiva de derechos sociales en México entre 2008 y 2010, detectó que los niveles de pobreza y de pobreza extrema de los niños, niñas y adolescentes “fueron más altos en comparación con el resto de la población mexicana”.

Mientras que en la población general un 46.2% estaba en situación de pobreza, las personas menores de 18 años lo estaban en un 53.8% (21.4 millones). Y respecto de la pobreza extrema 12.8% de la población infantil y adolescente la padecía (5.1 millones) frente al 10.4% de la población mexicana.

La medición mostró que el segmento de la población infantil con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad fue el de 0 a 5 años, con 55.5%. Este dato no es irrelevante, dado que en una medición de una década atrás, en el año 2000, se encontró que el grupo de edad infantil con mayor incidencia

de pobreza fue el de 6 a 11 años, tanto en materia de pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y de patrimonio (Sedesol *et al.*, 2002: 38).

Una probable explicación tiene que ver con el incremento relativo en el acceso al nuevo programa de seguridad social (Seguro Popular) y a la educación básica incentivada por el Programa Oportunidades aplicado a este grupo de edad, pero se requeriría un estudio descriptivo y explicativo *ad hoc*.

Sin embargo, esta desigualdad y vulneración histórica se recrudece en los niños y niñas indígenas entre quienes la pobreza es mayor en una tercera parte que en el resto de la infancia mexicana. Al respecto, el estudio señala que la incidencia de pobreza en hogares con al menos una persona hablante de lengua indígena es mayor de 76%, contra 53.3% de la población en general (indígenas y no indígenas). Y la desigualdad entre los municipios ricos y pobres es brutal, como ya lo habían descrito otros estudios que he analizado con anterioridad (Vega Báez, 2011: 303), llegando a una brecha de diez veces mayor pobreza, dado que en los municipios con muy baja marginación sólo el 5.1% de la población infantil y adolescente se encontraba en situación de pobreza. Además, más del 90% de las niñas, niños y adolescentes indígenas presentaban una o más carencias sociales.

En el país existen procesos de discriminación estructural y múltiple que afecta especialmente a cinco subgrupos de población infantil indígena y que hasta la fecha no son atendidos por los programas sociales carentes de perspectiva de infancia y de derechos:

Las y los infantes indígenas menores de 5 años en poblaciones menores de 5 mil habitantes, en especial en el sector jornalero, a vecindado o migrante. Los niños y niñas trabajadores indígenas tanto urbanos como rurales, en especial quienes realizan un trabajo migrante temporal o cíclico y quienes son menores de 12 años. [Las y los hijos de] Las niñas y adolescentes en situación de embarazo y lactancia en poblaciones menores de 5 mil habitantes. [E hijos e hijas de] Las adolescentes indígenas que son objeto de matrimonios tempranos voluntarios o forzados, favorecidos por leyes civiles o penales omisas. Las y los niños indígenas que padecen alguna discapacidad motriz o cerebral evidente en poblaciones aisladas o con uno o dos de los padres migrantes.

Por la ausencia de indicadores desglosados por identidad étnica, la primera infancia indígena sigue siendo invisible para el PEI, el IMSS y el ISSSTE, siendo la excepción el monitoreo de los servicios del Conafe y la Educación Inicial Indígena.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Los sistemas de guarderías del IMSS e ISSSTE carecen de información sobre la identidad étnica de sus usuarios, asunto de por sí discriminatorio. En el caso del PEI existe la

Pero la preocupación sobre el grupo de población de la infancia temprana en situación de pobreza en México se refuerza si se analiza a detalle los rubros a los que se destinaba el 0.8% del PIB asignado a este sector al final de la década pasada: en realidad se invertía menos de una cuarta parte al cuidado del subgrupo de edad temprana, que en volumen representaba alrededor del 50% de esa población, y al menos tres cuartas partes se invertían en educación preescolar, área en la que se deben reconocer avances importantes en materia de cobertura.

Además el funcionamiento diferenciado y con amplias diferencias operativas en los estándares de cada modalidad de establecimientos de cuidado en México, es una evidencia que denota la ausencia de “una” política coherente, planificada, integral e integrada y que, por el contrario, se ha construido a partir de una mezcla de subsistemas con diferente lógica de operación donde se ha perdido la meta de la cobertura universal.

Por lo anterior, si tomamos en cuenta la propuesta de inversión mínima en primera infancia lanzada por el UNICEF (2008) de destinar el 1% del PIB, México tendría que dar nuevos pasos en sus políticas públicas de infancia, superando la inercia de los modelos residuales, estratificados y asistenciales prevalecientes, hacia un verdadero modelo de cuidados infantiles universales, con participación fiscal de los actores económicos formales y de los informales que se puedan beneficiar de servicios adecuados. Sólo así podría ser considerado el país como un “modelo regional” de cuidados no estratificados, con igualdad de acceso y sostenibilidad al largo plazo.

## II. AGENDA PARA EL CUIDADO DEMOCRÁTICO: CUERPO, TIEMPO Y CIUDADANÍA

En América Latina la ausencia del Estado en materia de políticas sociales del cuidado de personas y cuidado del hogar ha sido notoria, como difícil ha sido el reconocimiento en las últimas dos décadas y media del cuidado como un derecho humano de los niños y, por tanto, como un elemento relevante de la construcción democrática de largo aliento.

---

misma omisión, aunque se trata de suplir con el indicador de estancias localizadas en municipios con alta o muy alta marginación que, como se sabe en México, a nivel nacional más del 80% de los municipios con mayoría de población indígena se encuentran en esa circunstancias. Por lo que una cuarta parte de las estancias del PEI se encuentran localizadas en municipios con esas características, aunque no necesariamente atendiendo a población indígena.

La tendencia histórica ha sido mantener el modelo centrado en las familias nucleares y extensas, en particular en las mujeres,<sup>8</sup> como proveedoras y responsables del cuidado infantil, activo que en algunos casos sudamericanos ha sido aprovechado para estructurar redes familiares, vecinales o comunitarias para la prestación de servicios de cuidado con carácter proximal. Pero el caso mexicano nos muestra el incremento de la interacción del estado con actores del mercado y privados en la región, especialmente entre los países que se mantienen en la agenda del Consenso de Washington.

La contribución de los distintos sectores económico-sociales a la construcción de las políticas públicas del cuidado en la región ha sido abordada de forma destacada por los estudios de la economía del cuidado,<sup>9</sup> en diálogo o debate con la CEPAL y el UNICEF.

No obstante, es pertinente introducir nuevos componentes al debate, especialmente desde la mirada de otras disciplinas y perspectivas como la ética del cuidado y el trabajo reproductivo, la sociología del tiempo, la perspectiva de derechos y de ciudadanía de la democracia radical, aplicados a la primera infancia latinoamericana.

### 1. Inequidad reproductiva y ética del cuidado

En un estudio realizado en distintos países de América Latina (Salvador, 2007) se concluyó que la provisión de servicios públicos de cuidado para la primera infancia temprana de 0 a 2 años, había sido sumamente insuficiente alcanzando tasas de cobertura muy bajas o, inclusive, no habiendo estadísticas públicas por no ser un tema prioritario: Brasil, de 1 a 9%; Chile, de 5 a 12%; México, de 10 a 20%; Argentina y Uruguay, no aportaron in-

---

<sup>8</sup> Provoste (2009: 14) ha descrito el paradigma “maternalista” de las políticas sociales: las políticas focalizadas son “maternalistas” y las centradas en el salario son “conyugalistas”, siendo que “ambas dan por descontado el papel de las mujeres en el espacio del hogar”.

<sup>9</sup> Corina Rodríguez (2005) y Laura Pautassi (2007) han contribuido a la corriente de la “economía del cuidado”. La llamada “crisis del cuidado” se refiere al aumento del número de personas que requieren cuidados familiares y, simultáneamente, a la disminución de la proporción de personas (tradicionalmente mujeres) en condiciones de ejercer tal función, principalmente por la inserción femenina en los circuitos laborales (CEPAL, 2009). A partir de lo anterior se ha dicho que la tesis prevaleciente que define al trabajo doméstico y al trabajo del cuidado como actividades bajo responsabilidad exclusiva de las familias y en dichas unidades, responsabilidad tradicional de las mujeres, se encubren formas de explotación y sobreexplotación familiar y especialmente femenina. Se puede consultar también el trabajo de la fallecida Marina Chávez (2010) y a Rosario Aguirre (2007).

formación.<sup>10</sup> De lo anterior se derivó la ubicación de una deuda pública en materia del cuidado infantil remunerado, deuda que es mayor en las áreas urbanas marginales sin centros laborales formales y que crece exponencialmente en las áreas rurales e indígenas.<sup>11</sup>

En todos los países existe una brecha notoria de la relación trabajo remunerado y no remunerado que realizan hombres y mujeres... En general, las mujeres destinan menos tiempo al trabajo remunerado y no remunerado por la necesidad de compatibilizar las responsabilidades dentro y fuera del hogar... la carga de trabajo no remunerado que desarrollan las mujeres condiciona su inserción al mercado laboral y el tiempo que dedican a esa actividad... Si se suma la carga de trabajo remunerado y no remunerado que realiza cada sexo, se concluye que las mujeres trabajan más y ello limita su tiempo de ocio y su bienestar.<sup>12</sup>

En materia de cuidado infantil no remunerado que generalmente se realiza al interior del hogar son pocos los países que han logrado implementar sistemas de medición a partir de las encuestas de uso del tiempo, motivo por el cual no es posible hacer una comparación entre todos los países.

Las políticas sociales que buscan ajustarse a las leyes del mercado así como a la relación patriarcal entre géneros y generaciones, parece que apuestan a la sobreexplotación de la reserva del trabajo reproductivo.<sup>13</sup> Ade-

---

<sup>10</sup> En cambio la matrícula escolar de 3 a 5 años sí está mayormente atendida, de acuerdo con el mismo estudio, siguiendo el orden descendiente: Uruguay con cobertura del 42.6 y 96%, para 3 y 5 años, respectivamente; Argentina, con 39.1 y 78.8%; Chile, con 27.4 y 77.7%; Brasil, con 21.8 y 62.3%, y México, s/d. Soledad Salvador (2007), p. 16.

<sup>11</sup> Pero de manera descriptiva podemos señalar que, en cuanto a las personas responsables de los hogares en Uruguay y Argentina, son las mujeres, con un 84 y un 78% respectivamente. Siguiendo con el caso argentino, en las familias nucleares con niñas y niños menores de 14 años, el 90% de las mujeres se hace cargo de actividades de cuidado y socialización, frente al 50% de los hombres; pero si el hogar tiene personas ancianas o enfermas, sólo el 24% de los cónyuges varones se hace cargo, frente al 86% de las mujeres. En Brasil, por su parte, el 91% de las mujeres ocupadas realizan trabajos de cuidado del hogar, frente a 51% de los hombres ocupados. En materia de trabajo doméstico no remunerado en México, 95.6% de mujeres ocupadas realizan trabajo doméstico, frente al 58% de los hombres, aunque esta participación masculina se elevó notoriamente entre 1996 y 2002 en trabajos como limpieza, lavado de trastes y de ropa. El peso del trabajo no remunerado de las mujeres mexicanas es una condición que limita su acceso al mercado laboral formal.

<sup>12</sup> Soledad Salvador (2007: 43-44).

<sup>13</sup> Se trata de la extracción de más plusvalor ya no sólo de la fuerza de trabajo productiva sino también de la reproductiva. En una dimensión geopolítica, este es frecuentemente el argumento para destacar el potencial “competitivo” de la fuerza de trabajo latinoamericana frente a la fuerza laboral de otras regiones o pueblos.

más, denotan un conservadurismo respecto de la dupla derechos laborales-cultura familiar, que se evidencia en pasos tímidos para alcanzar la igualdad de género en el cuidado; externalizan y deprecian el trabajo reproductivo; asocian los servicios institucionales de cuidado con la maternidad femenina; excluyen de incentivos a los trabajos del cuidado; limitan o niegan las licencias de paternidad; no establecen servicios públicos de preparación y acompañamiento psicosocial para el ejercicio del paternaje ni del cuidado.

En el fondo, lo que está en crisis es la división sexual del trabajo reproductivo, derivado de una mayor emancipación de las mujeres, como sostiene Montaño (2010). Esta postura hallaría respaldo en el pensamiento de feministas como Carol Gilligan (2009), quien sostiene que la ética del cuidado,<sup>14</sup> respaldada en nociones como la responsabilidad y cierta alteridad, no entra en competencia con los conceptos patriarcales de justicia basada en derechos individuales: “más que la «justicia», pretende una justicia redefinida en la que el «cuidado» esté en el centro”.

## 2. *Igualdad cronológica*

Las reformas para la flexibilización laboral que olvidan el incremento de la deuda del cuidado, como si se tratara de una externalidad suprimible o prescindible, arriesgan la capacidad de reproducción social saludable de las sociedades latinoamericanas. Lamentablemente, ignorando esta situación, los programas de transferencia condicionada de recursos no han impedido la sobreexplotación del trabajo reproductivo de las mujeres, como en el caso del Programa Oportunidades de México, que ha “institucionalizado” la triple jornada femenina: el trabajo productivo, el reproductivo y el trabajo comunitario.

Frente a este tipo de fenómenos, el pensamiento social crítico y de orientación de colonial,<sup>15</sup> ha podido constatar que los pueblos y culturas del sur

<sup>14</sup> En América Latina podemos destacar el debate inaugurado por Leonardo Boff (2012) sobre la aplicación de la ética del cuidado a espacios humanos como el medio ambiente y su sostenibilidad. Se puede consultar también la compilación desde Colombia de Arango y Molinier (2011).

<sup>15</sup> De acuerdo con Walter Mignolo y Aníbal Quijano (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007), el pensamiento decolonial, surgido inicialmente en el pensamiento indígena, afrocariibeño y latino, busca desenmascarar la lógica de la colonialidad, es decir, el sistema que se funda en una idea de clasificación racial/étnica y cultura/epistémica, y que está raizada en la retórica de la modernidad, de sus proyectos y sus instituciones, y podríamos añadir que se incluiría entre estas construcciones la invención del concepto de niñez de la modernidad. Podemos citar, como trabajos pertinentes sobre este apartado, las reflexiones en clave de género

Global viven regidos por una hegemonía cronológica bajo el horizonte de una temporalidad comprimida, lineal, universal-formal alimentada desde la visión liberal-neoliberal.

De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos (2009), es posible identificar las condiciones para hacer posible un régimen de coexistencia de tiempos múltiples. Con tal fin, en primer lugar, se requiere ser consciente de la imposición de una monocultura del tiempo lineal que prevalece desde hace un par de décadas por la noción hegemónica de globalización, que ha declarado como “pre moderno”, “atrasado” o “tradicional” cualquier concepto de una temporalidad asimétrica o no ordenada en términos del tiempo productivo dominante. A pesar de la hegemonía del tiempo compacto-lineal-global, Santos abre la posibilidad de recuperar una “ecología de las temporalidades”.<sup>16</sup>

En el cruce entre la ecología del tiempo, la economía del cuidado y la ética del cuidado podremos encontrar soluciones nuevas al debate sobre el tiempo de la reproducción. La condición de estas nuevas construcciones será desmontar la noción de tiempo productivo del capital global como dimensión única y hegemónica, para plantear la posibilidad de otras productividades basadas en conceptos de economía compatibles con el cuidado y superadoras de la sobreexplotación, en diálogo con nociones del tiempo pre capitalistas y poscapitalistas como las que fundamentan la economía solidaria, que integren otras dimensiones diferentes de la mera productividad económica: participación democrática, sustentabilidad ambiental, igualdad social, construcción de tejido social local.

Contrario a los universalismos cronológicos des-localizados y des-corporizados, la perspectiva ética del cuidado alienta el debate sobre la apropiación de las posibilidades humanas e históricas de presente y de futuro, afianzando con ello la posibilidad de construcción de alternativas sociales y

---

compiladas por Cristina Villalba y Nacho Álvarez (2011) desde la Universidad de Granada, y en clave de infancia, el ensayo “Una noche en el museo del niño; miradas decoloniales a los derechos de la niñez” (Vega Bález, 2013).

<sup>16</sup> Para Santos (2009: 118) esta ecología de las temporalidades implica revisar la multiplicidad de formas culturales sobre el tiempo: “La relación entre el pasado, presente y futuro; la forma como son definidos lo temprano y lo tarde, el corto y el largo plazo, el ciclo de la vida y la urgencia; los ritmos de vida aceptados, las secuencias, las sincronías y diacronías. Así, diferentes culturas crean diferentes comunidades temporales: algunas controlan el tiempo, otras viven dentro del tiempo, algunas son monocrónicas, otras, policrónicas; algunas se centran en el tiempo mínimo necesario para llevar a cabo ciertas actividades, otras, en las actividades necesarias a cumplir a tiempo; algunas privilegian el tiempo-horario, otras, el tiempo-acontecimiento, suscribiendo de esta forma diferentes concepciones de la puntualidad... algunas se incluyen en una progresión lineal, otras en una progresión no lineal”.

civilizatorias: otras relaciones de género son posibles, si otras temporalidades (humanizantes, sustentables, ecológicas) son factibles.

### *3. Democracia del cuidado y ciudadanía temprana*

Con cada vez mayor frecuencia, los cuerpos ven inalcanzables los arquetipos del modelo de producción-consumo prevalecientes. El cuidado de los cuerpos en la primera infancia desde las perspectivas ética, del género incluyente, de la democracia cotidiana y de las cronologías alternas, puede convertirse en una perspectiva crítica para construir “otra” agenda pública regional para la primera infancia, basada en una apuesta democratizadora que supere la lógica del consumo mercantil y del consumo político.

En ese sentido, conviene que en América Latina se revise el paradigma de la maximización de la flexibilidad laboral, por ser encubridora de la explotación reproductiva de las unidades familiares y por incentivar la ruptura del tejido familiar y social, que en condiciones de alta polarización social y vacíos de Estado nos puede llevar a escenarios como los que se viven en Centroamérica, el Caribe y México, con altos niveles de violencia criminal y conflictividad social.

Frente al riesgo de barbarie se pueden explorar nuevas formas de aplicación de los principios de la democracia y la ciudadanía desde las relaciones económico-laborales hasta las de género-cuidado. Importa explicitar e intentar medir el aporte de las políticas de cuidado infantil a la construcción de ciudadanía temprana, en sentido cívico y social:

- a) Ciudadanía temprana como construcción y reconocimiento de subjetividad: a partir del desarrollo progresivo del sentido de identidad y pertenencia como sujeto de hecho, pero también de su construcción subjetiva como sujeto de derecho y de derechos inalienables, permanentes, integrales e insuspendibles.<sup>17</sup>
- b) Como elemento del proceso de relaciones intersubjetivas: tomando en cuenta el paso de las relaciones objetuales a las intersubjetivas; de la dependencia a la autonomía paulatina y progresiva en la resolución de necesidades, en el sentido de la autoafirmación y de la

---

<sup>17</sup> En Mesoamérica esta afirmación es urgente y necesaria frente al incremento de los infanticidios violentos, los feminicidios infantiles, la desaparición y robo de niños, la trata y el tráfico de niños para distintos propósitos incluyendo el tráfico de órganos, la migración infantil y el desplazamiento forzado por la violencia generalizada u otras situaciones de violencia y muchos etcéteras lamentables pero prevenibles y erradicables.

alteridad; en la conciencia personal y en el sentido de corresponsabilidad.

- c) Como construcción de procesos sociales de reconocimiento de sus derechos: tanto en su dimensión formal del reconocimiento jurídico, procedural de los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, y de condiciones materiales de acceso al ejercicio de derechos comenzando por sus padres, tutores o representantes legales.
- d) Como construcción de entornos o ambientes democrático-participativos: mediante el fomento de modelos de relación y educación participativos, no autoritarios; la asimilación de la ciudadanía a todas las dimensiones de la vida: formación ciudadana y competencias de agencia social, expresión, participación.

Los infantes difícilmente son considerados sujetos de derechos y, mucho menos, son vistos como ciudadanos, aunque fuera de los temas duros de protección de su integridad, salud personal, y registro de nacimiento. De ahí la importancia de invocar la perspectiva de derechos, de igualdad y de participación, tres de los principios-pilares definidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, que es punto de partida, no punto de llegada de la reivindicación de derechos.

El derecho del cuidado infantil de los niños/niñas-ciudadanos debe ejercerse como una prerrogativa universal, a la luz del principio-derecho de la no discriminación. Por ello, debería garantizar la instalación y operación de instituciones de cuidado en la infancia primera superando cualquier desigualdad basada en las características de los infantes o de sus padres como la raza, el idioma, la opinión, origen cultural o social, pertenencia étnica o nacional, posición económica, discapacidad o de cualquier otra índole.

### III. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Rosario, 2007, “Los cuidados familiares como problema público y objeto de políticas”, en ARRIAGADA, Irma, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Santiago de Chile, CEPAL, UNFPA.

ARANGO GAVIRIA, Luz Gabriela y MOLINIER, Pascale (comps.), 2011, *El trabajo y la ética del cuidado*, Medellín, La Carreta Editores, Universidad Nacional de Colombia.

BOFF, Leonardo, 2012, *El cuidado necesario*, Madrid, Trotta.

- CASTRO-GÓMEZ, Santiago y GROSFOGUEL, Ramón, 2007, *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Pontificia Universidad Javeriana.
- CHÁVEZ HOYOS, Marina, 2010, *Trabajo femenino: las nuevas desigualdades*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Coneval, 2011, *Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*, México, Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social.
- y UNICEF, 2013, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2008-2010*, México, Coneval-UNICEF.
- GERHARD TUMA, Roberto Gerardo, 2010, “Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México”, en *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México. Segundo Premio UNICEF 2009*, México, Random House Mondadori.
- GILLIGAN, Carol, 2009, “Le care, éthique féminine ou éthique féministe?”, en *Multitudes 2*, núm. 37-38.
- INEGI, 2012, “Empleo informal en México”, *Boletín de prensa Núm. 449/12, 11 de diciembre de 2012*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- MARTÍNEZ MONROY, Raquel (ed.), 2007, *Cuaderno de apoyo, Ley del Seguro Social*, México, Cámara de Diputados.
- MONTAÑO VIRREIRA, Sonia y CALDERÓN Magaña, Coral, 2010, *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Santiago de Chile, CEPAL, UNIFEM, AECID.
- ONOCHE QUINTANILLA, Maite, 2012, “Una mirada regional a la situación de la primera infancia”, en UNICEF, *Crecer juntos para la primera infancia. Encuentro regional de políticas integrales*, Buenos Aires, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- PAUTASSI, Laura, 2007, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 87.
- PROVOSTE FERNÁNDEZ, Patricia, 2012, *Protección social y redistribución del cuidado en América Latina u el Caribe: el ancho de las políticas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Mujer y Desarrollo, núm. 120.
- REDIM, 2008, *La infancia cuenta en México 2008*, México, Red por los Derechos de la Infancia en México.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina, 2005, *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*, Buenos Aires Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Documentos de trabajo núm. 44.

- SALVADOR, Soledad, 2007, *Estudio comparativo de la “economía del cuidado” en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*, Red Internacional de Género y Comercio, en <http://www.generoycomercio.org/areas/investigacion/Salvador07.pdf>, consultado en abril de 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, 2009, *Una epistemología del sur: la reinvenCIÓN del conocimiento y la emancipación social*, México, Siglo XXI.
- SEDESOL (s. f.), *Caso de éxito*, México, Secretaría de Desarrollo Social, [http://tramitefacil.gob.mx/index.php/alcance/cases\\_ex?siglas=SEDESOL](http://tramitefacil.gob.mx/index.php/alcance/cases_ex?siglas=SEDESOL), (consultado en diciembre de 2013).
- SEDESOL, SEP, SSalud, 2002, *Un México apropiado para la infancia y la adolescencia. Programa de acción 2002-2010*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud.
- UNICEF, 2008, *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio*, Report Card Innocenti núm. 8, Florencia, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- VEGA BÁEZ, Juan Antonio, 2013, “Una noche en el museo del niño. Miradas decoloniales a los derechos de la niñez”, *Rayuela, Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en lucha por sus Derechos*, núm. 9.
- \_\_\_\_\_, 2011, “La discriminación hacia las niñas y niños indígenas”, en GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica (coord.), *Los derechos de niñas, niños y adolescentes en México, a 20 años de la Convención*, México, Save the Children-Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- VILLALBA, Cristina y ÁLVAREZ, Nacho (coords.), 2011, *Cuerpos políticos y agencia. Reflexiones feministas sobre cuerpo, trabajo y colonialidad*, Granada, Universidad de Granada.

## ¿PERPETÚAN LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA LAS DESIGUALDADES HISTÓRICAS ENTRE LAS NIÑAS Y NIÑOS COLOMBIANOS?

Ma. Cristina TORRADO\*

Ernesto DURÁN\*\*

Tatiana CASANOVA\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La primera infancia colombiana: pobreza y desigualdad.* III. *La primera infancia y el conflicto armado colombiano.* IV. *La política nacional para la primera infancia.* V. *Políticas orientadas a la reducción de la pobreza.* VI. *Para no concluir.* VII. *Referencias.*

### I. INTRODUCCIÓN

La atención a la primera infancia ocupa hoy en día un lugar destacado en la agenda de la política social colombiana, tal como ocurre en la mayor parte de los países de la región. Superando un cierto abandono del tema de varias décadas, durante el presente cuatrienio se planearon invertir cerca de 6 billones de pesos en atención integral a la primera infancia (Presidencia de la República, 2013), para expandir y cualificar los servicios orientados a dar una “atención integral” a los niños y niñas más pequeños con especial énfasis en quienes viven en condición de pobreza y en zonas rurales apartadas.

Así mismo, como parte de su estrategia de lucha contra la pobreza, desde 2002 el gobierno nacional ha puesto en marcha un programa de subsidios condicionados, conocido como Familias en Acción, que hoy en día tiene presencia en los 1103 municipios del país beneficiando a 3,000,000 de

\* Magíster en psicología; coordinadora del Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. [mcristina.torrado@gmail.com](mailto:mcristina.torrado@gmail.com).

\*\* Candidato PHD Ciencias Sociales; coordinador del Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. [ejdurans@unal.edu.co](mailto:ejdurans@unal.edu.co).

\*\*\* Psicóloga; asistente de investigación en el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. [tccasanovam@unal.edu.co](mailto:tccasanovam@unal.edu.co).

familias; que tiene entre sus objetivos impactar a la primera infancia través de subsidios nutricionales y el fomento a la asistencia a programas de crecimiento y desarrollo. Las evaluaciones hechas al programa muestran efectos limitados en salud y nutrición en la primera infancia.

En los últimos cuatro años se ha fortalecido la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema Red Unidos, orientada a “promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza” (DNP 2011: 19). Según datos ofrecidos por la Agencia Nacional de la Superación de la Pobreza Extrema, en los ocho primeros meses de 2013, 53,374 familias han salido de la pobreza extrema en Colombia, principalmente en las zonas urbanas y 588,731 familias de las zonas rurales están en proceso de alcanzar el mismo objetivo (“53,300 familias han salido este año de la pobreza extrema”, 2013). El presidente Santos asegura que durante su gobierno 1,300,000 personas habían salido de la pobreza extrema y 2,500,000 habían salido de la pobreza (Presidencia de la República, 2013).

Por otra parte, en la última década algunos gobiernos locales como los de Bogotá y Medellín, han implementado políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza y la inequidad con buenos resultados en algunos indicadores. Dichas políticas se han orientado a mejorar la infraestructura urbana y la de los servicios sociales así como a mejorar el acceso de la población a éstos.

A pesar de estos esfuerzos, el país mantiene una deuda respecto a la garantía efectiva de los derechos de niños y niñas menores de cinco años, en especial de aquellos pertenecientes a regiones y grupos de la población históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo nacional.

Con base en la información disponible, la ponencia propone un análisis crítico del papel y el efecto de las políticas orientadas a brindar atención integral a la primera infancia, las cuales según el Estado están construidas desde una perspectiva de garantía de derechos. La pregunta central es hasta qué punto estas políticas, que logran garantizar el acceso de niños y niñas a cuidados básicos, generando un mínimo de “capital social”, se convierten o no en un factor de reproducción de la pobreza y la desigualdad en un país donde estos fenómenos tienen raíces históricas profundas y determinantes muy complejos.

## II. LA PRIMERA INFANCIA COLOMBIANA: POBREZA Y DESIGUALDAD

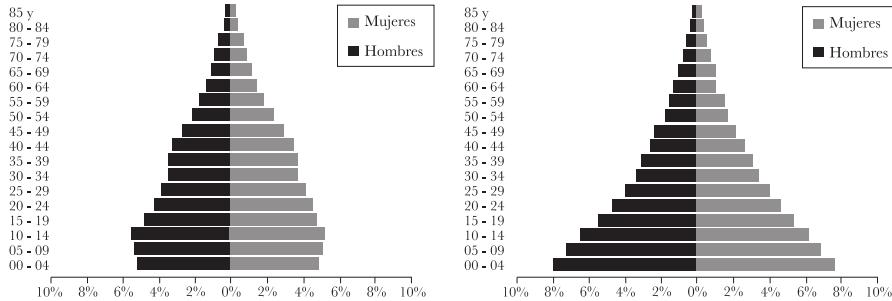
Según el Censo de 2005 los menores de cinco años representan el 10.9% de la población del país (Dane, 2005); este porcentaje muestra una tendencia decreciente en las últimas décadas por el impacto de la llamada transición demográfica “caracterizada por un descenso en la fecundidad, con un crecimiento poblacional de 1.6% anual, menores tasas de nacimiento, reducción de la mortalidad infantil y mayor esperanza de vida al nacer” (Ministerio para la Protección Social y Profamilia, 2005: 44).

Sin embargo, las tendencias nacionales presentan importantes variaciones entre regiones y grupos de la población, por lo que la proporción de niños y niñas menores de cinco años varía según el caso. Tal como se aprecia en la gráfica 1, un ejemplo de dichas variaciones se observa al comparar la pirámide nacional de población con la de los pueblos indígenas.

Gráfica 1. *Estructura de la población por sexo y edad 2005*

Población nacional

Población indígena



Fuente: Dane (2007). Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica.

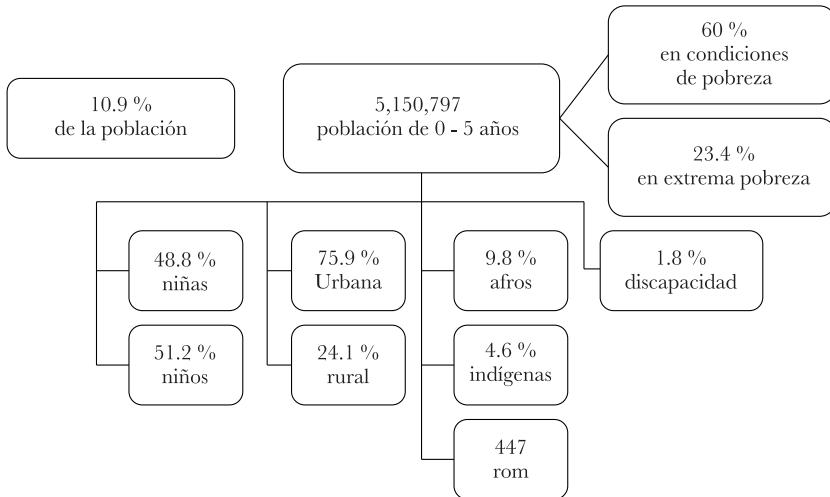
Para 2013 se estima en 5,150,797 la población de niños y niñas menores de 5 años, de ellos el 75.9% habita en zona urbana, y el 24.1% en zona rural (República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013).

Es importante tener en cuenta que en Colombia coexisten diferentes grupos poblacionales donde la población infantil es especialmente numerosa. Así, el 14.4% de la población entre 0 y 5 años pertenece a un grupo étnico diferente al mayoritario, porcentaje que supera el promedio nacional estimado por Dane para 2005 en 3.2% del total de la población.

Los niños y niñas menores de 5 años pertenecientes a grupos étnicos se distribuyen así: afrodescendientes 9.8% (507,272 personas), conformados

por 3679 raizales, 663 palenqueros y 502,930 negros y afrocolombianos. El 4.6% pertenecen a un grupo indígena y la población rom se estima en 0,0082% de la población (República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013). El gráfico 2 muestra de manera resumida esta distribución.

Gráfica 2. *Distribución de la población colombiana menor de 5 años*



Fuente: República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre (2013).

Sin embargo, la proporción de niños y niñas en primera infancia en relación con población total no es la misma en todas las regiones del país; siendo más alta en departamentos con mayoría de población indígena como Vichada (20.69%), Guajira (19.59%), Vaupés (19.53%), Amazonas (17.65%), y Guaviare (15.88%), y en departamentos con mayoría de población afrocolombiana como Chocó (17.61%) (Dane, 2005).

Son precisamente estas regiones y grupos de la población donde se encuentran los indicadores más altos de pobreza, y las condiciones de vida de mayor inequidad. En este sentido, Colombia a pesar de logros importantes de crecimiento económico y más recientemente, de disminución de la pobreza, mantiene enormes desigualdades de bienestar entre su población. Para la medición de la pobreza en Colombia se utilizan actualmente dos metodologías: línea de pobreza por ingresos e índice de pobreza multidimensional (IPM), las cuales toman el hogar como unidad de análisis. En el caso del IPM se incluyen algunas variables relacionadas con la población infantil y sólo hay un indicador relacionado con la primera infancia: acceso

a servicios para el cuidado de la primera infancia, obtenido a través de la Encuesta de Calidad de Vida (Dane, 2012).

Entre 2002 y 2012 la incidencia de la pobreza monetaria a nivel nacional pasó de 49.7 a 32.7%. Entre 2011 y 2012 la pobreza monetaria nacional se redujo 1.34 puntos porcentuales, al pasar de 34.1% en 2011 a 32.7% en 2012, dejando de ser pobres en términos absolutos 428,000 personas (Dirección de Desarrollo Social, 2013).

Por IPM, se estima que la condición de pobreza disminuyó a nivel nacional entre 2011 y 2012 en 1.4%. Sin embargo, esta disminución no se refleja en los datos de las zonas rurales, donde se registró en 2011 un porcentaje de pobreza de 46.1% y en 2012 subió a 46.8%; de la misma forma se incrementó el porcentaje de pobreza extrema de 22.1% en 2011 a 22.8%. Por su parte en la zona urbana se reporta una disminución de 30.3% en el año 2011 a 28.4% en 2012 (“Pobreza en Colombia se ubicó el año pasado”, 2013).

Con relación a los datos de pobreza por departamentos del país, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (2012) reporta que los departamentos con mayores niveles de pobreza para 2010, de acuerdo con el índice de pobreza por ingreso, son Cauca (64%), Córdoba (64%), Chocó (65%), La Guajira (64%) y Sucre (64%) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Estos departamentos concentran una parte importante de la población indígena y afrodescendiente donde la proporción de niños en primera infancia supera el promedio nacional.

La Misión evaluó la variación del coeficiente de Gini el cual da cuenta de la desigualdad de los ingresos, registrando 0.57 en 2002, 0.56 en 2005, 0.57 en 2008, 0.56 en 2010 y en 2012, 0.539 (“Pobreza en Colombia se ubicó el año pasado”, 2013; Banco Mundial, 2013; Misión para el Empalme de las Series de Empleo, 2012). Como puede observarse la variación durante el decenio es muy poca.

Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2010, el Dane identificó que el 23.36% de la población en primera infancia se encuentra en condiciones de pobreza monetaria extrema y el 60.03% en pobreza (República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013). Como puede observarse, mientras en la población general tres de cada diez colombianos son considerados pobres cuando se trata de los más pequeños son seis de cada diez niños y niñas menores de 5 años quienes están en esta condición.

En otro orden de ideas, en 2008 se llevó a cabo el estudio “Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe” (Barros *et al.*, 2008, citado en Vélez, Azevedo y Posso, 2010), en el cual se midieron cinco oportunidades básicas para la población colombiana en los años 1997

y 2003 a través de Índice de Oportunidades Humanas (IOH). Este índice reúne en un indicador compuesto dos elementos:

- i) Cuántas oportunidades están disponibles, es decir, la tasa de cobertura de un servicio básico; y ii) qué tan equitativamente están distribuidas estas oportunidades, es decir, si la distribución de dicha cobertura está relacionada con circunstancias exógenas, entendiendo las oportunidades básicas como un subgrupo de bienes y servicios útiles para los niños como el acceso a la educación, agua potable y vacunaciones (Banco Mundial, 2008: 17).

Las oportunidades consideradas fueron: finalización de sexto grado a tiempo y la asistencia escolar de niños entre 10 y 14 años, acceso a agua potable, saneamiento y electricidad para niños entre cero y 16 años. Esta investigación concluyó que a pesar de tener una desigualdad de ingreso relativamente alta, el índice de oportunidades en Colombia para 2008 era relativamente alto, ya que se ubicó en la categoría de países con potencial para “transición” con Brasil y Chile (Vélez, Azevedo y Posso, 2010).

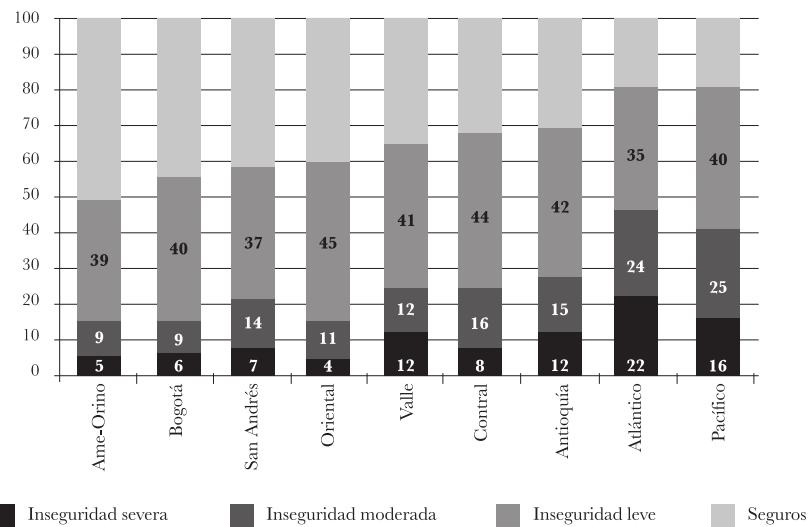
En el informe de dicha investigación, se recomendó expandir los IOH a cinco aspectos más: primera infancia, resultados de inversión en escolaridad básica, acceso a las comunicaciones y a la identidad jurídica y protección de la adolescencia. Para la primera infancia se propusieron los indicadores: oportunidades relativas a condiciones mínimas de nutrición y seguridad alimentaria, inmunización, parto institucional, identidad jurídica y calidad de la crianza (*id*).

Posteriormente Velez y cols. (2010) realizaron el estudio para calcular el índice de oportunidades humanas para la población infantil y adolescente en Colombia. Se consideraron diecinueve indicadores adicionales a los cinco contemplados por el ejercicio regional desarrollado por el Banco Mundial agrupándolos en los sectores de primera infancia, educación, servicios de vivienda, tecnologías de la información y la comunicación, nutrición, seguridad alimentaria, seguridad, identidad jurídica e inmunización y vacunación, cubriendo tres etapas del ciclo vital entre el nacimiento y los 17 años de edad: la infancia (de 0 a 5 años), la niñez (de 5 a 11 años) y la juventud (de 12 a 17 años).

Para la primera infancia, con datos reportados por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005 y la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, el estudio de Vélez y cols. encontró: esquema de vacunas (94%), prenatal (88%), parto institucional (54%), registro civil (85%), nutrición peso talla 0-4 (79%), seguro salud (79%), no hacinamiento (78%), control desarrollo (75%), interacción padres (73%) y asistencia preescolar entre 4 y 5 años (59%) (*id*).

Como era de esperarse, la investigación señala que existen diferencias regionales significativas, por lo que considera el lugar de vivienda del niño como un factor importante para las oportunidades que tiene la población infantil. Así, para el indicador de inseguridad alimentaria por regiones, es posible observar que las regiones del Atlántico y del Pacífico muestran diferencias significativas con relación a Bogotá tal como se registra en la gráfica 3 (*id.*).

Gráfico 3. *Inseguridad alimentaria por regiones. Colombia, 2008*



Fuente: datos de la ECV 2008. Cálculos de los autores.

Para concluir, Vélez, Azevedo y Posso (2010) identifican cuatro circunstancias con un papel determinante en la desigualdad de oportunidades de los niños y niñas. Estas circunstancias son: educación de los padres, localización urbano-rural, la localización por regiones, y la presencia de hijos, ancianos y discapacitados en el hogar. Además hay dos circunstancias más que se deben considerar, la presencia de los padres y el ingreso per cápita.

En consecuencia, los autores señalan la importancia de reconocer la significativa desigualdad asociada a la localización urbano-rural y a la región del país donde vive la población infantil y adolescente al momento de diseñar las políticas públicas, prestando especial atención a la situación de inseguridad alimentaria moderada y severa (que en algunas regiones excede el 40% de los niños) (Vélez *et al.*, 2010: 88).

Finalmente, se encuentra la investigación realizada por García y co. (2013) en la cual se desarrolla el Índice de Pobreza Multidimensional en Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-N), a partir del análisis de diferentes variables con el fin de reconocer las privaciones de la población infantil y adolescente. La formulación se basó en el concepto de pobreza infantil planteado por UNICEF:

La pobreza constituye para las niñas y los niños una situación de riesgo y de vulneración de derechos en sí misma. El Estado mundial de la infancia afirmó en 2005 que los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad (Unicef, 2005 citado en República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013: 27).

Igualmente se tuvieron en cuenta las dimensiones propuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la medición de pobreza multidimensional (Angulo, Cuervo, Pardo, 2011 citado en García y Co., 2013) y por CEPAL-UNICEF (2010) para medir pobreza infantil en América Latina (García y co., 2013). A lo anterior, se añadieron variables producto de la investigación realizada a través de las voces de los participantes de distintas regiones del país; para tal propósito se tuvo en cuenta que se incluirían las privaciones que impidieran desarrollar las capacidades presentes y futuras de los niños, niñas y adolescentes. Las nuevas dimensiones que se consideraron para medir la pobreza infantil son: seguridad, integración geográfica, afecto y uso del tiempo, cuidado y recreación (*id.*).

En el IPM-N se hace énfasis en las privaciones en las que el niño o la niña es el centro, no el hogar como sucedía en las mediciones tradicionales de la pobreza. La razón de esta decisión es la caracterización de necesidades particulares de niños y niñas a las que se puede responder con los programas que requieren, siendo diferentes sustancialmente de las de los adultos tanto en grado como en tipo (*id.*).

Los resultados señalan que más del tercio de la población infantil y adolescente en 2011 vivía en pobreza de acuerdo con la aproximación multidimensional. Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza de acuerdo al IPM-N son aquellos con una privación en 30% de las variables que componen el índice. Según este criterio, el 28.6% del grupo de niños entre 0 y 2 años son pobres; por su parte el grupo de niños entre 3 y 5 años se identifica con los niveles más críticos (37%). Lo anterior se res-

palda en que sólo el 8.4% de niños y niñas en este grupo no tienen ninguna privación (*id.*).

De manera más específica se señala que el grupo entre 0 y 2 años tiene niveles muy altos de privación por hacinamiento crítico, falta de acceso a zonas verdes, falta de acceso a agua potable y eliminación de excretas. Más de la tercera parte de este grupo tiene desnutrición crónica y no cuenta con el esquema de vacunación completo. Con relación al grupo entre 3 y 5 años la dimensión más crítica es la que se refiere a la educación inicial, ya que cerca del 80% no cuentan con este indicador (se consideró la asistencia a Hogar Comunitario de ICBF como privación). El 40% del grupo no tiene acceso a agua potable, el 45% a saneamiento básico y más del 30% tienen desnutrición crónica (*id.*).

De acuerdo con este indicador los departamentos más críticos son Chocó, Córdoba, Guajira y San Andrés, en los cuales los niveles de pobreza son superiores al 50%. Los resultados en estos departamentos se explican por las privaciones en agua y saneamiento básico (*id.*).

Para complementar el análisis sobre la situación de pobreza e inequidad en la que viven las y los colombianos más pequeños, se presenta a continuación el comportamiento de algunos indicadores del bienestar de la población menor de 5 años:

En relación con el bajo peso al nacer, se estima que para el año 2013 había 37,498 casos de niños con menos de 2.500 gramos, de los 406,775 nacidos en el año, lo cual corresponde al 9.2% de la totalidad. Este porcentaje sube a 10.5% para el departamento del Chocó y a 10.3% en el caso de la Guajira. Paradójicamente Bogotá, alcanza un 10.9% en este indicador (DANE).

La desnutrición en los primeros años persiste preocupantemente alta, para el año 2010 el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con talla baja para la edad (desnutrición crónica) fue de 13.2%, siendo mayor en el área rural (17.0% frente a 11.6%) y más alta aun (19.4%) en las familias de menores ingresos. Los departamentos más afectados fueron nuevamente los de mayoría indígena: Vaupés, Amazonas y La Guajira con más del doble de la prevalencia nacional (Profamilia y otros, 2011).

Por su parte la tasa de mortalidad infantil, definida como la probabilidad de morir durante el primer año de vida, en el país era de 12.76 por cada mil nacidos vivos para el año 2010, teniendo la más alta la región de Orinoquía-Amazonía con mayoría de población indígena (19.72 por mil) y la región pacífica de mayoría afrocolombiana (15.0 por mil). Por departamentos la mortalidad infantil más alta se dio en Guainía, Vichada, Choco, Amazonas y San Andrés donde se producen más de 20 muertes en menores

de un año por cada 1000 nacidos vivos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Otro indicador importante para mostrar la desigualdad entre la población colombiana menor de cinco años, se refiere a la inequidad intraurbana. En el caso de Bogotá, se estableció el Índice de Segregación Residencial (ISR), en el cual se tienen en cuenta la localidad como dimensión espacial y el ingreso como variable de referencia; se encontró que este índice aumentó de 13.1 en 2007 a 17.6 en 2011, mostrando que la segregación en la ciudad se ha acrecentado. Este hallazgo permite observar la brecha existente entre ricos y pobres, así como las diferencias en el acceso a oportunidades de educación, en la exposición a factores de riesgo, calidad de alimentación, servicios institucionales de salud y cultura, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Mediciones como la anterior permiten avanzar en la visibilización de un tema que recién aparece en la literatura: el impacto de la desigualdad intraurbana en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, y en particular en la del grupo de primera infancia. Si bien, aún no se cuenta con estudios al respecto, es reconocido que al interior de las grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali viven niños y niñas en situaciones muy precarias.

La conclusión salta a la vista: la primera infancia aparece como uno de los grupos poblacionales más afectados por la pobreza y la inequidad del país. En la situación de muchos niños y niñas pequeñas, se hace visible cómo la sociedad colombiana se caracteriza por:

Una profunda exclusión social o, si se quiere, por mantener de manera perversa y discriminatoria a amplias capas de su población, a quienes se les impide potenciar y aprovechar sus habilidades y capacidades para el enriquecimiento de la vida, la ampliación de las libertades, la solidaridad, el sentido de pertenencia, la cooperación, la construcción participativa a través de instituciones y prácticas democráticas, el desarrollo, el bienestar económico y social (Garay, 2002: 13).

### III. LA PRIMERA INFANCIA Y EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

No es posible realizar un análisis de la situación de la primera infancia en Colombia sin hacer referencia al prolongado conflicto armado interno, en el cual participan diversos grupos armados que mantienen complejas relaciones con el narcotráfico y han desplegado estrategias atroces contra la población civil.

A pesar de la abundante literatura relacionada con el impacto del conflicto armado colombiano en la calidad de vida y en la realización de derechos de la población infantil y adolescente, son muy pocos los trabajos relacionados directamente con la primera infancia.

En el trabajo “Colombia: huellas del conflicto en la primera infancia” publicado en 2009 se plantea que:

No puede hablarse de la incidencia del conflicto armado en la primera infancia como si se tratara de un grupo homogéneo sino de *impactos diferenciales* en sectores específicos de la población infantil, debido a las enormes diferencias existentes entre regiones geográficas y sectores sociales en materia de derechos y oportunidades, así como en la probabilidad e intensidad del contacto entre los niños y niñas, los actores armados y los hechos violentos propios del conflicto (Save the Children y OEI, 2009: 59).

A lo largo del libro se aprecia cómo los más afectados por el conflicto armado son los niños y niñas menores de cinco años que viven en zonas del país donde confluyen: una alta proporción de niños en primera infancia, como es el caso de las comunidades indígenas, elevados índices de pobreza y una mayor presencia de los actores armados y de acciones violentas, tal es el caso de los departamentos de Chocó, Vaupés, Guajira y Amazonía.

Según Torrado y cols. (2009) puede concluirse que:

El impacto del conflicto sobre la población infantil no es homogéneo pues los riesgos y afectaciones son mayores para algunos grupos de la población. En algunos casos el conflicto viene a agravar una situación estructural de desigualdad que afecta el disfrute de los derechos de los niños y niñas menores de seis años haciendo evidente la brecha que existe entre comunidades indígenas y afrodescendientes o habitantes de algunos sectores rurales con el resto del país (Torrado y Cols, 2009: 82).

Son estas comunidades las que más sufren de estrategias utilizadas por los actores armados, como el confinamiento o la fumigación de cultivos ilícitos, en el acceso de la población a alimentos, medicinas o atención médica oportuna.

La misma fuente identifica como los grupos más críticos a: los niños y niñas menores de seis años de los pueblos indígenas que habitan en regiones con alta intensidad del conflicto como Putumayo, Vichada o Guaviare; quienes viven en zonas sembradas de minas antipersona en zonas rurales de Antioquia, Caquetá y Guaviare; aquellos pertenecientes a las comunidades afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado y por último quie-

nes viven en condiciones de pobreza y exclusión en zonas rurales con alta presencia de actores armados en especial de los departamentos de Nariño, Putumayo, Meta y Arauca.

Los hallazgos y conclusiones de este estudio coinciden con lo señalado por el informe mundial de la infancia de 2008 "...las situaciones de emergencia como las que generan los conflictos armados producen inseguridad alimentaria y un aumento de la mortalidad infantil causada por deficiencias nutricionales, epidemias o brotes de ciertas enfermedades, escasez de medicamentos y otras dificultades en la prestación de servicios de salud" (UNICEF 2007: 18).

Las afectaciones causadas por el conflicto armado en la población infantil, no sólo parecen profundizar las inequidades existentes sino que además crean unas nuevas: daños físicos y emocionales de quienes por vivir en las "zonas en conflicto" conocen por experiencia directa el dolor y los horrores de la guerra mientras otros los conocen como sucesos relativamente lejanos narrados en la televisión.

Pertenecer a una familia indígena o afrodescendiente y vivir en ciertas zonas del país se constituyen en los principales factores de riesgo para que un colombiano menor de cinco años pueda morir o resultar herido en un enfrentamiento o por acción de minas antipersonales, sufrir desplazamiento forzado, perder a sus padres e incluso ser secuestrado.

#### IV. LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA PRIMERA INFANCIA

Colombia, como la mayor parte de los países de la región, viene desarrollando desde hace más de 30 años estrategias de atención a la primera infancia, éstas se han venido fortaleciendo en los últimos seis años y ocupan hoy un lugar relevante en la agenda social y política del país. Son estrategias dirigidas a la primera infancia en situación de pobreza, con unos criterios claros de focalización en las poblaciones en situación más crítica.

El programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) por su cobertura geográfica, la cantidad de usuarios y la inversión, ha sido la principal estrategia estatal de atención a la primera infancia en Colombia desde hace más de 25 años. Cada HCB cuenta con una madre comunitaria que se encarga de la atención y el cuidado de 13 niños y niñas menores de cinco años en su propia vivienda. Las evaluaciones hechas al programa han encontrado dificultades importantes para ofrecer una atención de calidad por razones como: condiciones de hacinamiento e inseguridad en los espacios físicos, insuficiencia de recursos, deficiente alimentación y poca capacidad

de las educadoras para proporcionar a niños y niñas experiencias enriquecedoras.

Al comenzar el siglo XXI el país carecía de una política integral para la atención de la primera infancia que articulara los programas existentes y en especial de una directriz clara para la educación inicial, existía poca regulación de la oferta privada y un número muy significativo de los niños y niñas más pobres del país asistía al programa HCB.

Para el año 2009, HCB obtuvo una inversión total de \$729,682,000,000 para su funcionamiento, el 22,16% de los recursos invertidos por el ICBF provenientes de los recursos parafiscales. Tal inversión, permitió alcanzar una cobertura de 78,700 hogares comunitarios, donde participan 1,206,287 niños y niñas. (Unión Temporal Universidad de Los Andes y Profamilia, 2009).

Luego de un periodo de casi dos décadas caracterizado por la ausencia de discusión sobre el sentido y la orientación de los programas para la primera infancia en Colombia, entre 2000 y 2002, nuevamente el tema empezó a cobrar vigencia en la agenda política del país y se generaron importantes procesos de movilización que involucraron a actores del sector público, privado y de la sociedad civil. Uno de los procesos más visibles y reconocidos, fue la realización en 2003 del foro internacional “Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década”.

Posteriormente, durante 2005 y 2006, con el liderazgo del ICBF, se implementó el programa de apoyo a la formulación de la política nacional de primera infancia, el cual afianzó la movilización de numerosos actores en todo el país, con la organización de un segundo foro “Movilización por la Primera Infancia” realizado en 2005. Resultado de este proceso durante el cual se dieron numerosas discusiones y se desarrollaron algunas investigaciones, se elaboró el documento “Colombia por la primera infancia” (2006). Este sirvió de base al documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes<sup>1</sup> 109.

Este documento marca un punto de corte en la evolución de la política nacional de primera infancia pues busca integrar en un solo marco todas las acciones y programas dirigidas a este grupo poblacional bajo la coordinación de diferentes sectores de la institucionalidad pública, a partir de ese momento se inicia un proceso que ha colocado la atención de la primera infancia en los primeros lugares de las prioridades de la política social.

---

<sup>1</sup> El Conpes es un organismo técnico asesor del gobierno en planeación de política económica.

La política actual, conocida como la “Estrategia de Cero a Siempre” ha incrementado de manera significativa la inversión pública en un modelo intersectorial que busca garantizar los derechos a los niños y niñas colombianas menores de cinco años.

A pesar de innegables avances en materia de cobertura, mejoramiento de la calidad y movilización social en torno a la atención integral a la primera infancia, De Cero a Siempre se apoya en un modelo de política social que contribuye débilmente a superar la inequidad en las oportunidades de los ciudadanos y las ciudadanas más pequeñas del país. Este modelo mantiene en buena parte la focalización en los más pobres y no fortalece a los actores estatales.

Un modelo (de política social) orientado por la aplicación de cuatro principios estrechamente asociados entre sí: 1) la privatización de la provisión de los servicios sociales y la seguridad social, 2) la focalización del gasto público social, 3) la descentralización de los programas y servicios sociales a instancias subnacionales y no gubernamentales y 4) la compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste (García, 2009: 26).

Según *Conversando sobre políticas sociales* (2013: 2) cuando la inversión social se focaliza en los más pobres o vulnerables mientras se deja al mercado la regulación de los servicios para los más ricos “esto significa que los pobres asistirán junto a otros pobres a un establecimiento de mala calidad, mientras los ricos asistirán junto a otros ricos a establecimientos de calidad”. Por esta vía, en lugar de disminuir la desigualdad se profundiza en el largo plazo.

Como hemos señalado, cuando surge la Estrategia De Cero a Siempre un gran número de los niños y niñas en primera infancia más pobre, asistía a HCB. Por esta razón la política promueve otras alternativas educativas como son la formación de las familias y la transformación progresiva de los HCB en instituciones especializadas para la atención integral de niños y niñas. Sin embargo, se mantiene una educación inicial más formalizada y de mejor calidad para los niños y niñas pertenecientes a los mayores quintiles de ingreso, fortaleciendo así un modelo dual de la política cuyos efectos en la cohesión social, la solidaridad y la equidad son bien conocidos.

Con el propósito de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención, la estrategia ha puesto en marcha en todo el país un modelo de contratación de operadores privados para prestar el servicio de educación inicial en el entorno familiar e institucional. Son múltiples las interrogantes

que pueden plantearse a este modelo como son la sostenibilidad y la calidad de las intervenciones, adicionalmente, este modelo no fortalece la capacidad técnica y de gestión de las autoridades locales.

En lugar de avanzar hacia una política social incluyente, se sigue promoviendo la segmentación de los servicios y la segregación social y por esta vía se mantiene y profundiza la desigualdad. El impacto que podría lograr la educación inicial sobre la desigualdad social, se pierde por la estratificación en la calidad; a la vez no se promueve una ciudadanía plena de todos los niños y niñas sin discriminación.

Actualmente, la oferta educativa para niños y niñas colombianos menores de cinco años incluye una amplia gama de entornos de cuidado y educación de muy diversa calidad, desde sofisticadas guarderías y aulas de preescolar, pasando por centros de desarrollo infantil hasta llegar a modalidades comunitarias como los HCB y otras aún más informales. Sólo en Bogota hemos identificado seis modalidades de educación inicial.

Esta diversidad no sería problemática si no fuera por su correspondencia con “el mapa de la desigualdad”. Así mientras los niños y niñas menores de cinco años de las familias con mayores ingresos acceden a espacios educativos enriquecidos, los más pobres asisten a la oferta de programas que cuentan con menos recursos financieros y técnicos para su implementación tal como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. *Porcentaje de niños menores de cinco años según estrato socioeconómico<sup>2</sup> y programa de educación inicial 2007*

Programa/ Estrato	0	1	2	3	4	5	6	% del total
Hogar comunitario de Bienestar	61.9%	53.4%	41.7%	15.5%				41.8%
Guardería o jardín de Bienestar Familiar	6.8%	22.1%	25.7%	16.8%	7.3%			21.9%

<sup>2</sup> La estratificación socioeconómica colombiana, es una clasificación de las viviendas a partir de sus características físicas y de su entorno, en seis grupos o estratos siendo el 1 el de menor nivel. Recuperado de: //www.dnp.gov.co/Programas/Sinerja/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/  
EvaluacionesdeImpacto/Estratificaci%C3%B3nSocioEcon%C3%B3mica.aspx).

Programa/ Estrato	0	1	2	3	4	5	6	% del total
<i>Jardín, casa vecinal, jardín social del Distrito (Bogotá)</i>		2.3%	3.6%	4.4%				3.0%
<i>Otra guardería, preescolar o jardín oficial</i>	22.7%	11.9%	9.7%	13.6%	1.2%			11.2%
<i>Guardería, preescolar o jardín privado</i>	8.6%	10.2%	19.2%	49.7%	91.6%	100.0%	100.0%	22.2%
<i>Total</i>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: cálculos de CEPAL con base en la Encuesta de Calidad Vida (2007).

Aun cuando desde 2010 el gobierno nacional viene impulsando la transformación de los HCB en modalidades más formales de educación inicial y ha implementado un ambicioso programa de atención integral a la primera infancia en el contexto familiar, no se ha abandonado el criterio de centrar la política en programas orientados a los más pobres, donde niños y niñas reciben servicios de menor calidad, separados de sus pares pertenecientes a otros sectores sociales.

¿Cómo se llegó a esta situación? Sin entrar en un detallado análisis histórico, podemos afirmar que es el resultado de decisiones de política educativa y social del Estado colombiano a lo largo de varias décadas las cuales profundizaron las diferencias entre la oferta pública y la privada, e incluso al interior de cada una de ellas, y ubicaron la educación inicial en el campo del bienestar social como una acción residual<sup>3</sup> a través de la cual el Estado sólo apoya la provisión de algunos servicios a los niños y niñas más pobres.

En lugar de asegurar el acceso a un programa educativo único para todos los niños y niñas, la política educativa se orienta hacia acciones focalizadas en las poblaciones más pobres y vulnerables. Al respecto vale la pena recordar que ésta ha sido una tendencia de la política social latinoamericana que ha dejado “de lado la importancia de asegurar servicios homogéneos y con estándares de calidad para todos, que permitieran construir sociedades

<sup>3</sup> Se conoce como modelo residual aquel que limita la provisión de políticas de protección o de bienestar a los pobres, esto es a quienes demuestren necesidad o incapacidad.

equitativas, democráticas y sostenibles, y fortalecer el ejercicio ciudadano” (Filgueira *et al.*, 2006: 1).

## V. POLÍTICAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Para reducir la pobreza que reconocen como muy alta, los planes de gobierno más recientes han propuesto dos líneas de acción: una indirecta y otra directa. La primera se sustenta en la tesis de que incentivar el crecimiento económico incrementa los ingresos de toda la población (lo que se ha denominado el goteo de recursos hacia la población con menores ingresos) y la segunda, busca actuar sobre las privaciones de la población en extrema pobreza promoviendo su acceso a servicios sociales básicos.

El problema es que en el modelo económico vigente el crecimiento económico no es igualmente beneficioso para todos. Los beneficios se distribuyen de manera desigual, por tal razón como lo plantean López y Núñez (2007: 188) el crecimiento económico solo no basta, puesto que reduce la pobreza y la indigencia de una forma residual.

Por otra parte, el Estado colombiano ha implementado una estrategia basada en transferencias monetarias condicionadas siguiendo una tendencia que se ha generalizado en toda la región (Minujin *et al.*, 2007). Estos programas se caracterizan, por estar altamente focalizados en población pobre o en extrema pobreza, por tener como receptoras principalmente a las mujeres, por acordar con los beneficiarios compromisos y responsabilidades, por tener coberturas bastante grandes y por estar altamente centralizados en su diseño y estructura (Serrano, 2005).

En el caso colombiano, las transferencias se dirigen específicamente a familias con hijos o hijas menores de 18 años, con preferencia en familias con madres cabezas de familia y/o víctimas del desplazamiento forzado; estas familias se seleccionan por medio de un sistema de clasificación denominado Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) (Flórez *et al.*, 2008). Las transferencias estarían orientadas, según lo establece el programa, a mejorar la nutrición y la salud infantil y la asistencia escolar, con miras a proteger y promover la formación de capital humano en estas edades. La base de estas iniciativas es el programa denominado “Familias en Acción” el cual inició su fase piloto en 2001 con apoyo del Banco Mundial y del BID y ha venido expandiéndose. Este programa ha estado otorgando transferencias en dinero a las mujeres cabeza de familia con niños menores a 18 años en vulnerabilidad económica, la transferencia puede ser un subsidio de nutrición para niños entre 0 y 7 años condicionado

a que las madres lleven a sus hijos a controles de desarrollo y crecimiento en centros de salud y a cumplir con la totalidad de los planes de vacunación ofrecidos por el Estado.

Las evaluaciones del programa, hechas dentro de su marco conceptual, señalan que tiene incidencia efectiva en la mitigación de los efectos de la pobreza sobre la nutrición infantil y la asistencia escolar, pero a la vez genera un nivel de dependencia que incentiva la permanencia en el programa durante largos lapsos de tiempo.

La otra gran estrategia, conocida como la Red Unidos trabaja con base en los resultados obtenidos de la aplicación del IPM, la cual permite identificar las privaciones más críticas, así como la ubicación geográfica de las familias en extrema pobreza. El programa busca afectar de manera más integral la situación de las familias, transfiriendo no sólo recursos sino también servicios de los diferentes programas estatales. Trabaja con dos énfasis: una ruta para mejorar la generación de ingresos, elevando los niveles educativos y la preparación para el trabajo, y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias relacionadas con agua, saneamiento básico y condiciones de la vivienda.

En ambas estrategias se pretende proveer a los más pobres de unas condiciones mínimas para subsistir y ser incluidos en la sociedad. Se centran en “dotar a los pobres de instrumentos que les ayuden a gestionar el riesgo para que tengan más oportunidades de salir de la pobreza” (Giraldo, 2007: 144).

Desde estos programas se asume la pobreza no como un problema económico y social, consecuencia de un sistema desigual e injusto, sino como una situación transitoria en la que se encuentran algunos hogares, despolitizando el debate y ocultando las causas centrales del problema. Se genera dependencia de las familias de la ayuda estatal, contribuyendo a formar nuevas clientelas políticas.

## VI. PARA NO CONCLUIR

El análisis realizado busca avanzar en la respuesta a la pregunta por las relaciones entre las políticas de primera infancia, la justicia social y el ejercicio de la ciudadanía social de los más pequeños. Como hemos señalado, una política de atención integral a la primera infancia como la que hoy en día implementa Colombia si bien va a mejorar el acceso de los niños y las niñas más pobres y excluidos a unos servicios sociales, no logra incidir sobre la enorme brecha entre grupos de la población infantil, producto de una desigualdad histórica.

Sin duda, el Estado colombiano ha incrementado en los últimos ocho años la inversión pública y ha atraído al capital privado, para mejorar la calidad de los programas dirigidos a la primera infancia e integrar las acciones dirigidas desde diferentes sectores y actores públicos (salud, educación, bienestar familiar, nutrición), en lo que se ha denominado la Estrategia de “Atención Integral a la Primera Infancia”.

A pesar de la existencia de todo este marco de programas dirigidos a la primera infancia y de otras orientadas a la reducción de la pobreza extrema de las familias, la información disponible muestra que las desigualdades en las oportunidades y capacidades entre los niños y niñas colombianas menores de cinco años se mantienen y se reproducen. En buena parte esto se debe al enfoque de la política centrada en la focalización de los programas en la población más pobre y en la contratación de actores privados para su implementación.

Aun cuando es necesario actualizar las cifras para incorporar los logros alcanzados por la política nacional para la primera infancia en los últimos cinco años, no se esperan cambios significativos en las tendencias históricas de la desigualdad en la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de niños y niñas colombianos menores de cinco años. No es sólo un asunto de mejorar las coberturas de los programas, se trata también de combatir la segregación social y disminuir la brecha entre grupos de la población infantil.

El proceso de discusión y análisis de la política colombiana para la primera infancia debe continuar, pues constituye una pieza clave en la construcción de una política pública orientada a garantizar el disfrute de los derechos sociales desde los primeros años de vida, indispensable en la lucha contra la inequidad, la discriminación y la exclusión social en la sociedad colombiana si se tienen en cuenta sus efectos individuales y colectivos en el mediano y largo plazo.

## VII. REFERENCIAS

“53.300 familias han salido este año de la pobreza extrema”, 2013, *Periódico El tiempo*, 6 de noviembre de 2013, [http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-13164049.html](http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13164049.html).

Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, *Plan de desarrollo 2012- 2016. Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 Bogotá humana*, Bogotá, Colombia.

Banco Mundial, 2008, *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Mundial.

- \_\_\_\_\_, 2013, “Índice de Gini”, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POVGINI> (consultado en agosto de 2013).
- Colombia por la primera infancia, 2006, *Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años*, Bogotá.
- Conversando sobre políticas sociales, 2013, “Focalización: un atentado contra la igualdad”, en <http://voces.latercera.com/2013/08/27/claudia-sanhueza/> (consultado el 13 de septiembre de 2013)
- DANE, 2005, *Sistema de consulta información censal*, Censo básico 2005.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Bogotá.
- \_\_\_\_\_, 2012, “Pobreza en Colombia”, comunicado de prensa, en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf) (consultado en septiembre de 2013).
- \_\_\_\_\_, 2013, “Nacimientos por peso al nacer, según departamento y área de residencia de la madre. Año 2013 preliminar”. Cuadro 6. Información estadística.
- Departamento Nacional de Planeación, 2011, “Resumen Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos”, en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-J9V-FE2pI%3D&tabid=1238> (consultado el 30 de noviembre de 2013).
- Dirección de Desarrollo Social, 2013, *Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de los resultados recientes 2010- 2012*, Colombia.
- FILGUEIRA, F. et al., 2006, *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- FLÓREZ, C. et al., 2008, *Diseño del índice SISBEN en su tercera versión*, Bogotá, DNP.
- GARAY, Luis Jorge, 2002, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- GARCÍA A., 2009, *Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción*, Bogotá, Tesis de grado de Maestría en Política Social, Universidad Javeriana.
- GARCÍA, S. et al., 2013, *Análisis de la pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados*, Bogotá, Colombia, versión preliminar, diciembre.
- GARCÍA, Sandra et al., 2013, “Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia”, *Notas de Política*, Bogotá, vol. 14, agosto.

GIRALDO, C., 2007, *¿Protección o desprotección social?*, Bogotá, Desde Abajo, Fundación CESDE, Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo, Universidad Nacional.

LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo, 2007, *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*, Bogotá, DNP.

Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, *Análisis de Situación de Salud según regiones Colombia*, Bogotá.

Ministerio para la Protección Social y Profamilia, 2005, “Encuesta Nacional de demografía y Salud”, en <http://www.profamilia.org.co/encuestas/02consulta/01capitulos.htm> (consultado el 28 de agosto de 2013).

MINUJIN, Alberto *et al.*, 2007, “El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?”, *Salud Colectiva*, Buenos Aires, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto.

Misión para el empalme de las series de empleo, 2012, Cálculos Mesep con base en Encuesta de Hogares del DANE-Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por Mesep y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2010.

“Pobreza en Colombia se ubicó el año pasado en 32,7%”, 2013, *Revista Portafolio*, Bogotá, 18 de abril, <http://www.portafolio.co/economia/cifras-pobreza-y-desigualdad-colombia-2012>.

Presidencia de la República, 2013a, “‘Hoy podemos decir con satisfacción que cumplimos las metas en materia de reducción de la pobreza’: Presidente Santos”, en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/EneroPaginas/20140108\\_07-Hoy-podemos-dicir-con-satisfaccion-cumplimos-metas-materia-reduccion-pobreza-Presidente-Santos.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/EneroPaginas/20140108_07-Hoy-podemos-dicir-con-satisfaccion-cumplimos-metas-materia-reduccion-pobreza-Presidente-Santos.aspx) (consultado el 10 de enero de 2014).

\_\_\_\_\_, 2013b, “Inversión para la primera infancia en el cuatrienio será de \$6 billones”, en <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2013/Paginas/130702-Inversion-para-la-primera-infancia-en-el-cuatrienio-sera-de-6-billones.aspx> (consultado el 10 de enero de 2014).

República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013, *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*, Colombia, Imprenta Nacional.

SERRANO, Claudia, 2005, *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL

TORRADO, María Cristina *et al.*, 2009, *Colombia: huellas del conflicto en la primera infancia*, Bogotá, Save the Children-OEI.

UNICEF, 2007, *Estado mundial / Fondo de las Naciones Unidas para la infancia – UNICEF (2007). Estado mundial de la infancia 2008*, Nueva York, Supervivencia infantil.

Unión Temporal Universidad de Los Andes y Profamilia, 2009, *Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*, Bogotá.

VÉLEZ, C. et al., 2010, *Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década*, Banco Mundial Colombia-Banco de la República de Colombia-Departamento Nacional de Planeación.

## REFLEXIONES SOBRE POBREZA INFANTIL, CALIDAD DE VIDA Y POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Nelson ANTEQUERA D.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepciones de desarrollo y pobreza*.  
III. *Pobreza infantil y calidad de vida*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo plantea una reflexión acerca de las concepciones sobre pobreza infantil, calidad de vida y política pública local. A partir de esta reflexión pretendemos redefinir el concepto de pobreza infantil desde el paradigma “Vivir bien”. La importancia de la redefinición o ampliación del concepto de pobreza infantil a partir de un paradigma alternativo al desarrollismo económico radica en que este ejercicio abre la posibilidad de también redefinir la política pública en torno a la infancia desde una perspectiva distinta. Esta perspectiva apunta a una lectura de la realidad que asume una concepción de pobreza en términos de acceso a bienes y servicios pero que al mismo tiempo asume también una concepción de pobreza en términos de “calidad de vida”.

Para este fin, desarrollamos nuestra argumentación de la siguiente forma. En el primer apartado presentamos y analizamos las concepciones de desarrollo a partir de las cuales se define la pobreza infantil como fenómeno y problema. Veremos cómo esta definición de la pobreza infantil sustenta los programas centrales de la política estatal boliviana en materia de atención a la infancia, los cuales se implementan desde los distintos niveles de gobierno. Este ejercicio pretende mostrar que la definición de pobreza infantil que se reduce a la atención de indicadores cualitativos de pobreza da lugar a intervenciones necesarias pero insuficientes.

En el segundo apartado presentamos una parte de los resultados del diagnóstico cualitativo de desarrollo humano realizado en el municipio de La Paz. En este apartado presentamos algunos aspectos de la problemática

de la infancia en tres ámbitos analíticos: la primera infancia, la adolescencia y la niñez trabajadora. Pretendemos poner de relieve aquellos aspectos que desafían tanto a las concepciones en torno a la pobreza infantil como al papel del Estado, la comunidad y la familia en torno a la calidad de vida de la niñez.

En el tercer apartado planteamos nuestra propuesta del “Vivir bien” como un paradigma alternativo de desarrollo que se sintetiza en el concepto de “comunidad con calidad de vida”, a partir del mismo enunciamos los términos en los cuales planteamos una redefinición el concepto de “pobreza infantil” partiendo del paradigma de “comunidad con calidad de vida” y las implicaciones centrales de esta redefinición en el ámbito de la intervención estatal local.

## II. CONCEPCIONES DE DESARROLLO Y POBREZA

En 1985 el nuevo ciclo del (neo) liberalismo económico en Bolivia se inició con una serie de medidas radicales que intentaron responder a la profundización de la crisis estructural por la que atravesaba el país. La década de 1990 ha estado marcada por la profundización del modelo neoliberal. Una de las medidas más significativas en este periodo ha sido la Ley de Participación Popular (1994), la cual introduce importantes modificaciones en el sistema democrático boliviano. Un cambio fundamental que se produce es la ampliación del concepto de municipio que permite la planificación y canalización de recursos hacia las poblaciones rurales y urbanas.

En este contexto, surge el “desarrollo humano” como una propuesta alternativa al desarrollismo económico tanto desde el ámbito del pensamiento económico como desde los organismos internacionales. El desarrollo humano fue asumido por el Estado boliviano en el contexto de la municipalización con un enfoque eminentemente centrado en la satisfacción de las necesidades básicas y la “reducción de la pobreza”.

Como consecuencia de este enfoque debemos destacar dos características centrales que adquiere la política de desarrollo humano implementada en el contexto de la municipalización.

Primero, el enfoque de necesidades básicas. La Ley de Municipalidades de 1999 establece, bajo el subtítulo de “desarrollo humano sostenible” una amplia gama de competencias municipales que van desde la planificación del desarrollo humano, el turismo, proyectos productivos, catastro, ordenamiento territorial, turismo, seguros de salud, atención a personas con discapacidad, protección del medio ambiente, equidad de género, alimenta-

ción complementaria, etcétera. Bajo el título de “en materia de infraestructura” se estipula que el municipio es encargado de la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura en los sectores de educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas y caminos vecinales. El desarrollo humano es concebido como construcción de infraestructura educativa, deportiva o de salud para mejorar las condiciones de estos servicios.

La segunda característica de las políticas nacionales y municipales de desarrollo humano es su carácter focalizado en la población “vulnerable”. De este modo, tanto las obras de infraestructura como otros exiguos programas sociales se centraron precisamente en la reducción de la pobreza y en la atención a población marginalizada. La política focalizada parte de una concepción de desarrollo humano entendida como la atención social a los efectos perversos del modelo neoliberal y orientada a la contención de la creciente demanda social que los mismos generan.

Los gobiernos locales implementaron programas orientados a la atención de aquellos segmentos poblacionales identificados como “grupos vulnerables”, entre los que se consideran principalmente a las mujeres, los niños, niñas y adolescentes o las personas adultas mayores. De esta manera, sólo se atienden con programas sociales a quienes, desde la óptica estatal, son considerados pobres, empobrecidos, marginales o vulnerables. El gasto social se justifica no por la vía del derecho, sino de la necesidad. Dicho de otra manera, los derechos son concebidos como necesidades básicas insatisfechas y los ciudadanos como personas en necesidad extrema, por su falta de capacidad de generar recursos económicos.

A partir de esta concepción de desarrollo en general y de desarrollo humano en particular desde el enfoque de necesidades básicas y de los “grupos vulnerables” es que se desprenden tanto una concepción de pobreza infantil como las políticas que de la misma se siguen.

El concepto de pobreza infantil asumido por el Estado boliviano lo encontramos en uno de los documentos oficiales que explícitamente trata este tema: el *Reporte de Bolivia sobre la pobreza y disparidades en la infancia* (UDAPE UNICEF, 2009: 34).

El *Reporte* enfatiza en la necesidad de contar con un concepto preciso de pobreza infantil puesto que “éste será la base sobre la cual se diseñen las políticas de lucha contra la pobreza” (UDAPE UNICEF, 2009: 34). Asimismo, establece la necesidad de contar con políticas específicas para combatir la pobreza infantil sobre la base de la constatación de que la pobreza afecta de forma particular a la infancia pues compromete su desarrollo y su vida futura.

A partir de la definición de UNICEF, considerando las particularidades de Bolivia y “basándose en los datos disponibles”, el Estado boliviano define a la pobreza infantil como:

La privación o limitación en el acceso a recursos como la salud, la educación, la vivienda, servicios sanitarios y la información, situación que compromete el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades, limita el ejercicio pleno de sus derechos y coarta su integración social como miembro pleno de la sociedad.

La definición de pobreza infantil de UNICEF contempla además de la privación de los recursos materiales, la privación de los recursos “espirituales y emocionales para sobrevivir”. Esta definición más amplia tiene cuatro características. El concepto de privación hace referencia a la carencia como una característica del entorno. Las privaciones deben ser analizadas en su relación mutua y no como indicadores aislados. La pobreza infantil, desde una perspectiva de la relación de privaciones será multidimensional. Finalmente, se establece que el criterio económico (ingresos) para definir la pobreza es importante, pero no es el único ni el central.

Sin embargo, la definición del Estado boliviano no contempla los aspectos espirituales y emocionales y hace énfasis en los servicios básicos. En nota al pie se aclara que “lamentablemente no se cuenta con información que permita incorporar los aspectos emocionales y espirituales de pobreza al presente estudio. El levantamiento de ese tipo de información es una tarea pendiente”. No es nuestro propósito analizar la consistencia conceptual o metodológica del documento citado. Lo que queremos mostrar es que aquella definición de pobreza infantil que “será la base sobre la cual se diseñen las políticas de lucha contra la pobreza” se sustenta en “la información disponible”. Se puede colegir, por tanto, que la política pública en materia de pobreza infantil se sustenta en gran medida en la disponibilidad de la información y no atiende la problemática en su dimensión real.

A partir de esta definición y del criterio de la disponibilidad de datos, principalmente, se identifican cinco dominios de análisis: vivienda, servicios básicos, servicios sanitarios, agua segura, información, educación y salud. En cada dominio se determinan los indicadores, una vez más, se realiza con base en la disponibilidad de datos.

Se entiende por “privación en educación” la tasa de asistencia escolar. Ir o no ir a la escuela. Se constata que el 10.6 % de la población entre 0 y 17 años no asiste a la escuela o “presentaba privaciones severas” (UDAPE UNICEF, 2009: 41). En el dominio de salud se utilizan como indicadores las coberturas de vacunación (tercera dosis de vacuna anti polio y vacuna triple

en menores de dos años) y de atención médica en caso de enfermedad. Según estos datos, 8% de la población infantil “enfrenta privaciones severas en salud”. En el dominio vivienda se considera como “adecuada” una vivienda que no tiene piso de tierra y en la que el niño no enfrenta condiciones de hacinamiento. Entonces se concluye que 31.5% de los niños y niñas viven en hogares con piso de tierra y 15.3% reside en hogares con hacinamiento. Combinando estos datos se concluye que casi el 40% del total de niños y niñas vive en hogares con piso de tierra y/o en condiciones de hacinamiento. En el dominio agua segura, el único indicador es el “tipo de acceso al agua”, de lo cual se establece que el 14.4% de la población infantil presenta privaciones de acceso al agua. En el dominio de privación de servicios sanitarios se establece que el 29% de la población infantil vive en hogares donde no existe baño. La privación en información es definida como falta de acceso al teléfono, la radio, televisión o periódico en los hogares. Los resultados muestran que el 13.8% “presentan privaciones en información” en sus hogares.

De esta aproximación a las concepciones sobre desarrollo y pobreza infantil desde el Estado queremos destacar los siguientes aspectos.

En primer lugar, reflejan la voluntad del Estado boliviano de trabajar explícitamente en la reducción de los índices de pobreza infantil a través de la planificación de programas y planes sectoriales.

Sin embargo, al menos de acuerdo al Reporte de Bolivia sobre la Pobreza y Disparidades en la Infancia (UDAPE UNICEF 2009), parten de una concepción de pobreza infantil limitada a la disponibilidad de datos, la cual no será suficientemente adecuada para sustentar una política que dé cuenta y enfrente seriamente la incidencia de la pobreza infantil.

El reducir la “privación en educación” a un problema de tasa de asistencia conlleva a una respuesta estatal simplista: otorgar a los niños y niñas un bono que estimule la asistencia y permanencia escolar. Con esto se podrá haber mejorado los índices de asistencia escolar, pero no se ha mejorado la calidad de la educación como un derecho fundamental. Analizar el problema de salud en términos de cobertura de servicios sanitarios e índices de vacunación lo reduce y deforma de manera caricaturesca. La política de salud se reduce, así, a incrementar las coberturas de vacunación y “partos atendidos” por un profesional médico. También en el extremo de este reduccionismo técnico metodológico del problema de la pobreza infantil está el criterio de “calidad del piso de la vivienda” o el acceso a televisor como un factor de medición de la “privación”. Dicho de otro modo, no consideramos que uno de los problemas más graves por los que atraviesa la niñez en Bolivia sea la calidad del piso de su vivienda, o la falta de televisor.

Los indicadores orientados por el Enfoque de Necesidades Básicas pueden dar cuenta de una parte de la situación de pobreza infantil y dar lugar

a políticas con el objetivo de mejorar estos indicadores. Sin embargo, este tipo de análisis y políticas orientadas por el Enfoque de Necesidades Básicas resulta necesario como punto de partida, pero insuficiente. Será necesario entonces replantear la orientación de estas políticas desde la misma concepción de desarrollo y pobreza que en ellas subyace.

Para replantear la orientación de estas políticas será necesario partir de la particularidad de la incidencia de la privación sobre personas que se encuentran en una situación de dependencia y en una etapa de desarrollo. La pobreza infantil compromete las condiciones de vida actuales de este segmento de la población así como su desarrollo y su futuro. Pese a la carencia de datos cuantitativos, los aspectos emocionales y espirituales que tienen que ver con el desarrollo de los vínculos afectivos e identitarios en la familia y la comunidad o, por el contrario, con el progresivo deterioro de las relaciones sociales deben ser tomados en cuenta.

Estos aspectos serán abordados en el siguiente apartado a partir de los datos del diagnóstico de desarrollo humano del municipio de La Paz.

### *1. Más allá de las cifras. La dimensión relacional de la pobreza infantil*

Presentamos algunos aspectos de la problemática de la infancia en tres ámbitos analíticos: la primera infancia y la niñez, la adolescencia y la niñez trabajadora. Estos datos forman parte de los resultados del diagnóstico de desarrollo humano realizado en el municipio de La Paz. El mencionado diagnóstico ha pretendido, recoger las percepciones y preocupaciones de la población en torno a la problemática social en general. De este modo nuestro análisis y conclusiones parten de los testimonios recogidos en torno a la problemática de la infancia, la adolescencia y la niñez trabajadora. Los testimonios aquí recogidos pretenden abrir la discusión a situaciones concretas que expresan que la pobreza infantil reviste aspectos que no se limitan a la carencia de servicios o a indicadores económicos. En este apartado pretendemos poner de relieve aquellos aspectos que desafían tanto a las concepciones en torno a la pobreza infantil como al papel del Estado, la comunidad y la familia en torno a la calidad de vida de la niñez.

### *2. Problemática de la primera infancia y la niñez*

Detrás de los índices de “pobreza” está la preocupación y ocupación de padres proveedores por asegurar la subsistencia de los hijos e hijas y la consecuente situación de abandono que viven los niños y niñas ya sea por la

única jefatura del hogar (madre o padre) o por ambos: abandono porque la única jefa y proveedora de la familia debe salir a trabajar para asegurar las necesidades biológicas del día “la mayoría está con sus mamás y la mamá tiene que ir a trabajar, salen desde las 5 de la mañana, de noche llegan, y a esa hora tiene que dejar la comida hecha y los niños llegan, no sé si sabrán, si comerán o no comerán” (directora, UE Ladislao Cabrera Turno mañana, 2012E); porque “no alcanza” y ambos padres deben salir a trabajar:

Ahora el problema es que los padres debido a la situación también, que se vive en esta época... tienen que emplear mayores horas de trabajo, y por lo tanto los niños están en calidad de casi semi abandono porque los papás salen entre las 7 u 8 de la mañana y llegan a las 8, 9, 10 de la noche, prácticamente los niños están solos, en los niños el problema es porque, los padres no pueden dar la atención que ellos requieren (Eva Riveros, coordinadora fundación La Paz, 2012, CUE 11).

En algunos casos la madre o ambos progenitores tuvieron que migrar para asegurar las condiciones básicas de subsistencia, salir de la ciudad o fuera del país “muchos papás van a trabajar a otros países y sus hijos aquí están dejados con abuelos, con tíos y tías” (directora, UE Ladislao Cabrera Turno mañana, 2012E); porque uno o ambos padres deben trabajar mucho más para dar algo más que las necesidades básicas “si quieres darle comodidad a los niños, entonces peor todavía, tienes que esforzarte más y demostrar la mayor parte del tiempo buscando cómo proveer todas las comodidades, recursos económicos eso es la clave” (David Patty, presidente Asoc. Comunitaria Distrito 7).

Es decir, desde la mirada de los padres y madres de diferentes niveles socioeconómicos, sean de familias monoparentales, biparentales o ampliadas el abandono de los hijos e hijas es un requisito imprescindible para cubrir las condiciones materiales de subsistencia de la familia:

Los hijos casi no, no son tomados con mucha delicadeza en el cuidado, porque mayormente la gente o los padres se dedican más a cómo puedo ver el recurso económico, descuidamos el tema de los niños, el tema de salud lo vemos un poquito cada vez que están enfermos... en estos tiempos de economía deprimida es bien difícil estar... el descuido mayormente de los hijos es por el carácter económico principalmente es eso, porque más estamos los papas, dedicados en como proveer la alimentación y el techo de los hijos, eso es lo que nos interesa, lo demás el tema afectivo, la misma crianza que pasan de un segundo a otro, primero es la boca no?, el estómago, después los demás no? (David Patty, Presidente Asoc. Comunitaria Distrito 7).

Si bien la cita refiere a madres y padres que deben asegurar la subsistencia de los hijos e hijas con el trabajo generalmente autocreado y exento de cualquier seguridad y protección laboral, este esfuerzo laboral serviría para cubrir sólo algunas necesidades físicas básicas de los niños y niñas como la alimentación.

La fragmentación familiar da lugar a la reconfiguración de los roles y la ruptura de los vínculos primarios. Las relaciones de protección de la familia, cualquiera sea su tipo, hacia los niños y niñas tiene más un sentido de garantizar las necesidades básicas, como la alimentación y la educación, una forma de asegurar el rol proveedor desde la madre, condiciones que dependen del nivel social de las familias o sus aspiraciones (para que sean hijos de éxito). Sin embargo, las relaciones familiares están generalmente asociadas al ejercicio de la violencia, sea como método de enseñanza o de corrección o sanción como se puede identificar en el siguiente fragmento:

Yo tengo un caso patético, al frente de mi casa, no creo que solamente lo viva ella, deben vivir muchas mujeres (a la vecina la dejó el marido y) se quedó con dos niños. Ella es profesional, no puede conseguir trabajo y los ha llevado a los niños a un colegio particular. Tú te imaginas la presión que tiene ella, de criar sola a sus hijos y de tener que pagar las mensualidades del colegio. Entonces está hecha una loca, va y busca, se consigue trabajo de lo que puede, ganan en lo que puede, pero toda esa presión viene a descargar, la descarga con los niños porque llega y no han hecho sus tareas y comienza a golpearlos y hacerles la vida imposible a los dos niños, y eso no solamente creo que está pasando ella, está pasando en muchas casas, en muchas vidas, tanto como hombres como mujeres (Yolanda G., Asociación comunitaria, Distrito 1).

Según una investigación realizada por la Fundación La Paz los niños y niñas internalizan las expresiones de la violencia de los adultos como actos educativos “para su bien”, incluso como acciones de afecto. Entre las causas que se arguyen para el ejercicio de la violencia generalmente se indica la desobediencia de los niños y niñas a los padres, y respecto a los infantes los padres o madres generalmente no “se explican” aunque dan a entender factores de diverso orden que les lleva a un momento de pérdida de racionabilidad. Otra de las razones que empieza a evidenciarse como común para el ejercicio de las diferentes formas de violencia sobre la integralidad del niño o niña es como una forma de desquitarse de la pareja, a través del hijo/a de ambos o del hijo/a de una. Los casos más extremos son el asesinato de menores por la pareja de la madre que se difunden con más frecuencia por los medios sensacionalistas, sin embargo esta práctica de castigar generalmente a la madre a través de los hijos e hijas ha sido una práctica recurrente. Estas

formas de racionalización y naturalización de la violencia parecen responder más a la necesidad de enmascarar o negar las dimensiones de la violencia que atraviesan toda la subjetividad de la persona y que siempre encuentra vertientes para manifestarse o evidenciarse en ese u otros momentos.

Por otra parte, la violencia sexual contra niños y niñas que desde los registros de las defensorías municipales son mínimos, pero generalmente se dan en el espacio de la familia. De tal modo, este problema en muchos casos se invisibiliza y cubre con un manto de vergüenza y de complicidad.

### *3. Adolescentes y jóvenes*

La adolescencia al igual que la niñez es una categoría que cobra significados desde los contextos donde se vive. Esta etapa de tránsitos, identificados desde las otras disciplinas aproximadamente entre los 11 y 17 años, si bien define la fisonomía del cuerpo sexuado, este proceso no garantiza la definición del mundo subjetivo de las y los adolescentes. Es decir, la adolescencia es tanto un proceso biológico como un proceso político de tensiones, rupturas y diferenciaciones respecto a las concepciones y prácticas del mundo de los adultos que pueden llevar a definir su autonomía de pensamiento. En este marco, las dimensiones físicas, emocionales, psíquicas y sociales de las y los adolescentes cobran mayor capacidad y potencia para la transformación de su mundo individual y social: “Fuente de iniciativas, lleno de una energía transformadora, y capaz de encontrar soluciones creativas en los callejones sin salida” (Tiba, 2009: 20).

Una de las características predominantes de la situación actual de la persona adolescente es la condición de abandono no sólo de los otros ámbitos sociales sino posiblemente desde su misma particularidad. En este sentido, gran parte de las y los adolescentes que estudian en unidades estatales despliegan sus vidas solos, sea porque vienen de comunidades cercanas o lejanas del municipio donde están su padre y/o madre y familiares, sea porque su padre y/o madre están inmersos en la actividad laboral y el contacto es mínimo, sea por su rebeldía que les hace incomprensibles, incluso por la relación de sobreprotección del padre y/o madre que impide una relación de reconocimiento o respeto mutuo.

Al abandono y la falta de afecto se suman las situaciones de violencia contra las y los adolescentes. Una de las situaciones recurrentes en las defensorías con relación a las y los adolescentes es la presencia de sus madres a veces padres para que la institución pueda intermediar en la situación incontrolable de sus hijos o hijas; situación generalmente asociada al consumo

de bebidas alcohólicas, salidas descontroladas, involucramiento en pandillas juveniles, entre otras.

En este marco de ausencias, presionadas tanto por las condiciones de subsistencia de las familias como por las expectativas de las madres y/o padres que trabajan no sólo para cubrir las necesidades fisiológicas de los hijos e hijas sino para que estudien y “sean algo”, se siguen identificando las problemáticas ya tradicionales relacionadas a las y los adolescentes como el embarazo prematuro, la violencia, la conformación de pandillas, el consumo de alcohol y drogas, aunque con más celeridad y extensión, además asociado a la creciente inseguridad ciudadana.

Possiblemente una de las expresiones más visibles de la violencia sexual es el tema de los embarazos adolescentes no deseados y el aborto como indica un estudiante: “Los embarazos y los abortos son cosa de todos los días. En mi curso hay tres embarazadas”. En este marco, la nueva problemática pareciera estar relacionada con el tema de los abortos clandestinos. Otra de las expresiones de la violencia sexual, sobre todo, contra las adolescentes mujeres se manifiesta en la problemática de la trata y tráfico. El problema va desde las situaciones de violencia familiar que impulsan a las jóvenes a fugarse de sus casas y conseguir independencia económica hasta el incremento de la delincuencia organizada que pone en situación de riesgo a jóvenes de cualquier condición social o económica.

Uno de los problemas asociados al abandono, el inicio temprano de las relaciones sexuales y la violencia es el consumo de alcohol y otras drogas. Esta práctica se hace cada vez más común y tiende a empezar cada vez a edades más tempranas, independientemente de los estratos sociales y del género. Las explicaciones sobre esta problemática, desde la percepción de las autoridades escolares entrevistadas, apuntan a la desintegración familiar, la ausencia de espacios de recreación y la existencia de lugares de venta de alcohol cerca de las unidades educativas.

Otra de las manifestaciones de las problemáticas es el aumento de violencia y la conformación de las pandillas. Desde la perspectiva adulta, el tema de la violencia se considera como una de las manifestaciones de lo que las y los adolescentes viven en sus hogares: “La violencia entre jóvenes es terrible, vienen con mucha ansiedad y presión, porque en sus hogares son golpeados”, dice uno de los entrevistados. Según los registros de las defensorías la segunda etapa en la que los hijos e hijas son más castigados por los padres y madres es en la adolescencia.

En este marco de identificación de algunas aristas de las problemáticas sobre todo desde la mirada de los adultos, las demandas puntuales en el ámbito de cuidado refieren básicamente a la creación de centros de cuidado

para las y los adolescentes, centros que atiendan desde un ámbito social sus necesidades de alimento, educación y recreación:

Ha salido como demanda el crear comedores escolares, vinculados a servicios de apoyo escolar recreativo, culturales para niños y adolescentes no, porque muchas veces no se puede volver a la hora del almuerzo por el trabajo, entonces los chicos a veces comen solos no, están solos, su respuesta a eso es que deberían haber comedores escolares... con los más niños y jóvenes, también los más chiquitos vuelven de la escuela o muchos adolescentes están solos no o no tienen actividades para hacer, entonces en el caso de Hampaturi se ha propuesto crear servicios extra escolares para niños y adolescentes y también en Mallasa ocurre lo mismo, debería haber estos mismos servicios se deberían crear porque no existe no (Sistematización Diálogo “Mujeres Derecho al cuidado con corresponsabilidad” Hampaturi, 2012).

Estos lineamientos generales de lo que se demanda desde la perspectiva adulta para las y los adolescentes son recurrentes desde las diferentes instituciones que trabajan con adolescentes, con menos o más elementos:

Claro, es armar ludotecas no ve, dónde va estar el rincón del arte, la música, danza, de arte, de poesía, deporte, las actividades lúdicas de mesa, entonces el chico va estar más distraído, va a tener varias opciones que realmente se va ir de aquí cuando ya tenga que irse a la casa no, a dormir pero eso sin descuidar su rendimiento escolar, porque hay que abrirles el espacio donde puedan hacer sus tareas, contar con una biblioteca, la zona no cuenta con una biblioteca es más que en Villa Copacabana, un chiquito baja de Pacasa hasta ahí abajo le cuesta muy lejos y con los riesgos que existe peor todavía, entonces bueno abrir espacios donde puedan articularse esas actividades y por otro es que el Municipio tiene que abrir si o si la cancha por lo menos dos días a la semana, los espacios de las canchas gratuitos (Raúl Peláez, CEDIN-Fundación La Paz).

Aquí es importante reconocer que desde la cotidianidad hay un vacío de servicios dirigidos a adolescentes en particular. Sin embargo, la ampliación de servicios de cuidado para adolescentes podría estar ligada a la restitución del tejido social, comunitario y familiar cuyo debilitamiento es la causa de un problema más complejo que se manifiesta en las situaciones de embarazo, aborto, violencia, consumo de alcohol, etcétera. Es decir, el abandono afectivo, emocional, social, psíquico y otros que hacen a la subjetividad de la persona adolescente y que se dan en un marco de carencias materiales, pero más aún de carencias emocionales y espirituales tan necesarias en una etapa de tensiones y de constitución de identidades.

#### 4. Niños, niñas y adolescentes trabajadores

Desde la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes trabajadores (NNAT) entrevistados, el trabajo infantil se considera una forma de participar en las actividades de ayuda en el hogar o como una instancia de aprendizaje porque para varios segmentos de clase el trabajo en determinadas edades y situaciones está asociado a una condición de “ser pobres”, entonces es conveniente incluso para los niños, niñas y adolescentes disfrazar su trabajo como algún pasatiempo circunstancial.

Los NNAT realizan diversas actividades económicas para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, vestimenta, educación, además:

Si ellos no se idean a salir y generar y un poquito de ingreso, lamentablemente dejan de estudiar, dejan de comer y dejan de vestirse estos niños están tan conscientes de lo que es la realidad, porque ellos lo hacen con conciencia... por necesidad y además hay niños que aportan, les dan a su mamá, “aquí está mamá lo que he ganado”, distribuye entre los hermanitos, los mayores sobre todo, en algunos casos se guardan también para sus gastos (Jannet V., Encargada del programa NNAT del Gobierno Municipal de La Paz, 2012).

Es decir, son niños, niñas y adolescentes que, ante la disyuntiva de “dejarse morir” junto a sus familias o salir a las calles a vender lo que sea, han optado por salir a las calles a trabajar, por sobrevivencia. En otros casos, este rol es asumido por toda la familia porque los ingresos de uno o ambos padres, que son pocos y circunstanciales, deben ser apoyados por los hijos e hijas: “Son vendedores ambulantes igual que el niño, entonces no les alcanza, que el niño venda también un poquito va apoyando, ya van obtener ingresos para poder comprar algo más” (*id.*).

En el caso de los NNAT, varias instituciones, entre los que se cuenta el municipio, realizan un trabajo asistencial a través de servicios orientados a cubrir sus necesidades urgentes y de manera eventual.

### III. POBREZA INFANTIL Y CALIDAD DE VIDA

La amplitud y complejidad de la pobreza infantil descrita en el apartado anterior muestra la insuficiencia de un concepto de pobreza infantil que atienda sólo a las variables de privación en el acceso a servicios de salud, educación, protección o cuidado o que atienda a reducir los índices que se construyen desde el enfoque de necesidades básicas. Al mismo tiempo, plantea la necesidad de un paradigma alternativo de desarrollo a partir del cual se pueda plantear una intervención estatal acorde con estos desafíos.

Este paradigma alternativo de desarrollo surge de la redefinición del Estado boliviano a partir de la aprobación de un nuevo texto constitucional en 2009. Este paradigma se define como el “Vivir Bien”, en contraposición del modelo de desarrollo liberal. Al menos dos son las características centrales de este concepto en los que nos interesa reparar. En primer lugar el carácter pluralista del mismo. Desde esta perspectiva, no habría un solo modelo de desarrollo ni una sola forma de “vivir bien” a la que con éste se pretende llegar. El segundo punto, es el carácter comunitario de este paradigma. Si bien se insiste en la comunidad indígena, originaria o campesina, como modelo e inspiración de lo “comunitario”, este concepto es mucho más amplio y más rico en cuanto a la propuesta política que del mismo puede desprenderse.

El concepto de comunidad con calidad de vida nos remite a esta propuesta del Vivir Bien enunciada en la nueva Constitución. Desde esta perspectiva, el vivir bien debe entenderse en primer lugar en el contexto de la comunidad. Sólo se puede alcanzar el vivir bien en la comunidad. Esto significa que el vivir bien debe alcanzar a todos los miembros de la comunidad. Pero significa también que la “comunidad” es la condición *sine qua non* para el desarrollo humano. La comunidad es el espacio y la unidad social básica en la que se generan los marcos de comprensión que permiten las transacciones, la relación con el mundo y las representaciones que las posibilitan.

Por tanto, este referente identitario definitivo, la comunidad, debe ser comprendido desde tres ámbitos que distinguimos analíticamente: la relación con el mundo, la organización social y las configuraciones ideológicas.

La primera dimensión de la calidad de vida es la calidad en la relación con el mundo que se debe entender en dos aspectos: el acceso a los recursos que posibilitan la reproducción material de los individuos y la relación armónica con la naturaleza. El acceso a los bienes materiales, si bien no es el fin último del desarrollo, desde esta propuesta, sí es una condición necesaria para la calidad de vida. Con bienes materiales nos referimos a servicios básicos, vivienda adecuada, empleo, salario, transporte, espacios de recreación, vestido, alimentación. El Vivir Bien no es una declaración de bienestar subjetivo, sino de la necesidad de gozar de las condiciones materiales que posibiliten la realización del vivir bien. La calidad de nuestra relación con el mundo, con la naturaleza, será una meta para alcanzar la calidad de vida, pero también una condición. Sin un entorno natural propicio, no será posible la calidad de vida: calidad del aire, del agua, de los suelos, preservación de los espacios verdes, de la biodiversidad, seguridad alimentaria.

La segunda dimensión tiene que ver con la calidad de las relaciones sociales. Estamos viviendo un momento en el que la preocupación central de la sociedad está en la calidad de las relaciones sociales, sobre todo en las ciu-

dades. El incremento de los índices de violencia intrafamiliar, el abandono, la inseguridad ciudadana, la violencia en todas sus expresiones y en todos los ámbitos, son síntomas de un deterioro de este aspecto.

La tercera dimensión de la calidad de vida desde su enfoque comunitario tiene que ver con la cultura en su sentido amplio, es decir, con el “marco de comprensión” que determina las transacciones económicas y las interacciones sociales. El pluralismo tiene un gran valor en el contexto de una sociedad tan diversa como la nuestra. Es el punto de partida para pensar un nuevo paradigma de desarrollo que precisamente cuestiona la linealidad evolutiva del mismo. Ya no hay una sola concepción de desarrollo ni un solo ideal de sociedad, humanidad o cultura que sea preponderante. El desarrollo de la comunidad estará fijado por lo que ella misma decida ser. El concepto de comunidad también remite a la construcción de una identidad y un sentido de pertenencia a pesar, y sobre la base de, las diferencias.

La “calidad de vida”, la ampliación de las libertades, no sólo pasa a ser el fin último del desarrollo. Pero también cambia la relación entre el Estado y la sociedad. La comunidad pasa a ser el actor principal de su propio desarrollo y el Estado será parte de la comunidad, el gobierno local, en nuestro caso ya no es aquél benévolos pero totalitarios “padre” que se adjudica para sí el derecho de trazar el destino de la comunidad.

Desde esta perspectiva, la definición y el análisis de la pobreza infantil no debe entenderse sólo como “privación de los recursos”, sino desde la “calidad de las relaciones” y como un proceso de ampliación de las libertades a través del desarrollo de capacidades.

La primera dimensión, la relación con el mundo, hace referencia a aquellos recursos materiales que hacen posible que en el presente y en el futuro, los niños y niñas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno, y participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas, de acuerdo a sus propias concepciones de vida buena. Desde esta perspectiva, los servicios de salud, el agua potable, las condiciones de vivienda, los servicios de protección o cuidado, entre otros, son condición necesaria para superar las situaciones de pobreza infantil.

El segundo aspecto de la relación con el mundo tiene que ver con la relación con la naturaleza. La calidad de vida pasa también por el goce de un entorno natural saludable, el contacto directo con la naturaleza, acceso a agua potable, aire limpio, alimentación adecuada y sana.

La calidad de vida, además de las condiciones materiales y ecológicas, pasa fundamentalmente por la calidad de las relaciones. En el diagnóstico presentado en el apartado anterior hemos visto que precisamente la pobre-

za infantil se caracteriza por el deterioro de estas relaciones de afecto, cuidado y atención que son fundamentales para el desarrollo del ser humano.

En este ámbito será necesario volcar la mirada a la gente para escuchar sus aspiraciones, sus necesidades e interpelarnos acerca de qué podemos hacer como instancia estatal para fortalecer procesos de cohesión familiar y comunitaria y restablecer los lazos sociales degradados por la racionalidad moderna. Será el protagonismo de la comunidad y el que posibilitará tomar las decisiones que guíen la política pública hacia el bienestar de la infancia. Desde esta perspectiva el Estado y el gobierno local deben dejar de lado su pretensión totalitaria de arrogarse el derecho de trazar el destino de la comunidad y de su infancia. Nada más lejos de esta perspectiva que mostrarse como el protagonista central de los cambios sociales que se traducen en triunfalistas reducciones de los índices de pisos de tierra o en el incremento de índices de asistencia escolar gracias a la benevolencia del gobernante que entrega bonos.

El tercer aspecto de la calidad de vida tiene que ver con una visión pluralista de la idea de desarrollo. Hemos visto que la pobreza infantil no puede ser caracterizada por medio de variables estadísticas solamente. La diversidad de “privaciones” se expresa en una diversidad de situaciones problemáticas que tienen su origen en las carencias materiales en gran medida, pero también en aquellos ideales de vida que llevan al deterioro de las relaciones familiares, a la carencia de referentes afectivos e identitarios en los niños y jóvenes, a la búsqueda de mejores condiciones de vida. En el diagnóstico hemos identificado que, paradójicamente, esta búsqueda de satisfacción de las necesidades más urgentes está dando lugar precisamente a la condición de abandono como característica central de la pobreza infantil. De este modo, la participación de la comunidad en la búsqueda de alternativas de desarrollo que permitan superar la pobreza infantil implica un cambio en la relación entre la comunidad y el gobierno local. Desde el gobierno local, capacidad de escucha, creatividad, iniciativa y, sobre todo, la apertura de espacios de participación real de la comunidad, de la familia, de los niños, niñas y adolescentes en la construcción de una vida de calidad.

#### IV. CONCLUSIONES

Partimos del análisis de las concepciones de desarrollo, desarrollo humano, pobreza, y pobreza infantil que definen la pobreza en general, y la pobreza infantil en particular, como fenómeno y problema. Estas definiciones, al mismo tiempo orientan la intervención estatal a través de políticas,

programas, asignación de presupuestos, etcétera. Es evidente que una definición de pobreza infantil desde un enfoque centrado en la carencia de ingresos ha sido ampliamente superada. Una alternativa a esta definición asume un enfoque multidimensional que contempla la “privación en el acceso a recursos educativos, de salud, información, etcétera” que sufren los niños considerados pobres. Sin embargo, este enfoque multidimensional se funda para el análisis sólo en la información disponible. Así, el indicador de “educación” queda reducido a “tasa de asistencia escolar”, el indicador de salud a “acceso a vacunas y atención médica”, etcétera. La mayor dificultad de este planteamiento no está en sus deficiencias metodológicas o técnicas, sino en que, a partir de estos criterios reduccionistas se caracteriza la pobreza infantil y por ende se ponen las bases de la intervención estatal. Todo este conjunto de interpretaciones, análisis del que derivan las políticas estatales se fundamentan en un enfoque de pobreza reducida a la insatisfacción de las necesidades básicas del individuo (ENB), en este caso del menor de 18 años.

El enfoque de las necesidades básicas responde al paradigma de “bienestar-pobreza”. Éste plantea, en el fondo que a menor pobreza le corresponde mayor bienestar. Por pobreza se entiende, en el caso de la infancia, la privación de bienes y servicios. Dentro de este esquema se han hecho diversos ejercicios de medición de la pobreza, políticas de reducción de la pobreza, atención a grupos vulnerables, etcétera. La lógica que subyace a esta concepción y las prácticas que de la misma se derivan es que el bienestar se alcanza a través del acceso a bienes y servicios que están mediados por el mercado. La pobreza, por tanto, es la imposibilidad de participar plenamente en el mercado por carencia de ingresos y por tanto de acceder a estos bienes y servicios que harán posible el “bienestar” del individuo.

El desarrollo humano como parte de la política estatal, desde esta perspectiva, está orientado a dos estrategias. El subsidio directo e indirecto de bienes y servicios, supliendo las deficiencias del sistema liberal mercantil y paliando las consecuencias del mismo. La segunda estrategia es la del incremento del ingreso a través de bonos, de modo que se incremente la posibilidad de participación en el mercado de bienes y servicios y de este modo se puedan mejorar los niveles de “bienestar”.

Este enfoque y los datos que del mismo se derivan abordan la problemática de la pobreza infantil de una manera tan limitada a los indicadores sectoriales que acaba por desfigurarla. De este modo, la política pública se orienta en sus esfuerzos a mejorar los índices que de estos análisis devienen como camino para reducir la pobreza infantil.

La evidencia empírica presentada en la segunda parte de la ponencia muestra que el problema reviste mayor complejidad. Las carencias o priva-

ciones de servicios públicos de salud, educación o protección son sólo parte del problema. El drama de la pobreza infantil se asienta precisamente en aquellos aspectos que la política pública elude “por falta de datos” o por falta de voluntad o capacidad para enfrentarlos. La pobreza tiene sus expresiones más evidentes en la situación de abandono de la niñez y de los adolescentes, en el crecimiento de la violencia hacia los más pequeños y la reproducción de la violencia entre pares en las escuelas y barrios, en el consumo de alcohol y drogas, el embarazo adolescente, etcétera. Las respuestas estatales desde instancias locales atienden los casos más extremos y urgentes a partir de la implementación de servicios de cuidado y protección que son cada vez más insuficientes o programas asistencialistas que palian de alguna manera la situación. Su carácter urgente y remedial hace que las intervenciones sean aisladas, focalizadas y sectoriales.

A partir de estos datos proponemos un marco de comprensión que supere el enfoque economicista o el enfoque de necesidades básicas y que atienda al carácter “relacional” de la pobreza infantil a partir del concepto de comunidad con calidad de vida. Desde esta perspectiva, se trata de repensar la pobreza infantil, las metodologías para la generación de datos, pero sobre todo la orientación de la política estatal. La superación de las expresiones más crudas a la vez que generalizadas de la pobreza infantil tales como el abandono y la violencia, deben ser asumidas no como carencias de servicios que sufren los individuos menores de edad, sino como la consecuencia del deterioro del tejido social, de las relaciones comunitarias y familiares.

El paradigma del vivir bien apunta a la calidad de vida en el contexto comunitario. Dijimos que “no hay calidad de vida sin comunidad y no hay comunidad sin calidad de vida”. Desde este paradigma, la calidad de vida debe entenderse no sólo como acceso o privación de bienes y servicios, sino desde la perspectiva relacional. La relación con el mundo, con la sociedad y el espacio simbólico que posibilita estas relaciones (visión compartida). Por tanto, se trata de una perspectiva mucho más amplia. La mediación para alcanzar la calidad de vida ya no es (solamente) el mercado, sino la comunidad.

La calidad de vida es, en parte, privación del acceso a bienes y servicios. Pero también está la relación con la naturaleza, las relaciones sociales, los proyectos de vida, los valores compartidos, etcétera. Desde este paradigma, el desarrollo debe entenderse como “vivir bien” de acuerdo a los valores y los proyectos de la comunidad.

Una dificultad inicial es el desarrollo de indicadores de “calidad de vida”. Habrá que partir de los indicadores de pobreza, pero desarrollar los

otros indicadores a nivel individuo, familia y comunidad y limitarse a los indicadores individuales como base del diseño de políticas sociales.

Entonces, ¿cuál es rol del Estado y en nuestro caso del gobierno local? No se trata de desechar lo avanzado hasta ahora en materia de política social, sino de trascender el paradigma bienestar-pobreza para avanzar hacia el paradigma del vivir bien o “comunidad con calidad de vida”. No podemos transitar súbitamente de un paradigma a otro. Se necesita un proceso. Sin embargo, es necesario también tener en cuenta que la política pública en materia de pobreza infantil debe diseñarse bajo un paradigma distinto.

El paradigma del vivir bien o comunidad con calidad de vida nos remite a una lectura de la realidad distinta, que se fundamenta en el análisis relacional (comunidad) y no sólo en el acceso a bienes y servicios. A partir de esta lectura, diagnóstico e interpretación de la problemática social se podrán ir perfilando nuevas políticas sociales y sectoriales. El papel del gobierno local deberá poner el acento en la generación de las condiciones para el fortalecimiento de las instancias comunitarias a partir de los programas actuales y de nuevos. El punto de partida será reorientar los programas subsidiarios para transitar a programas nuevos que apunten a la mejora de la “calidad de vida” de la población a partir del protagonismo de la comunidad y del papel central del gobierno local.

Si la ausencia o deficiencia de la calidad de vida es consecuencia del deterioro de las relaciones y por tanto de la comunidad, será necesario que las políticas, programas, actividades, prestaciones, etcétera, estén orientadas, en última instancia, al fortalecimiento (o en algunos casos a la creación y desarrollo) de la comunidad en todos sus niveles. Las alternativas a esta situación, entonces deben estar orientadas a la reconstrucción de la comunidad y su expresión inmediata que es la familia y otras más mediáticas como la comunidad educativa o barrial. A partir de esta recuperación de la centralidad de los actores sociales en el desarrollo de la comunidad en general y en la protección de la infancia en particular se podrán precisar las causas profundas de la pobreza infantil y las alternativas de su superación. No se trata ahora de que el Estado se retraiiga del cumplimiento de la parte que le toca, se trata de que el Estado y sus administradores locales no se contenten con responder a las directrices que marcan los organismos internacionales y con bajar los indicadores de pobreza y que la sociedad no se contente con esperar a que el Estado haga algo más que eso.

Toda situación de pobreza, pero la pobreza infantil en particular, merece una atención urgente y decidida porque cada día que pasa es un día más en el que miles de niños, niñas y adolescentes atraviesan por una situación

de carencia material, pero sobre todo de violencia y abandono cuyas consecuencias son irreversibles e inimaginables.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ANTEQUERA, Nelson y CORIA, Isidora, 2013, *Comunidad con calidad de vida. El desarrollo humano en el contexto municipal*, La Paz, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.
- CEPAL-UNICEF, 2010, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL-UNICEF.
- EDO, María, 2002, *Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*, Tesis de licenciatura de Estudios internacionales de la Universidad Torcuato di Tella.
- Ministerio de Planificación, 2006, *Plan nacional de desarrollo*, La Paz, Gobierno de Bolivia.
- PAUTASSI, Laura, 2007, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Santiago, CEPAL.
- PNUD, 2006, *Informe Temático sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Niños, niñas y adolescentes en Bolivia. 4 millones de actores del desarrollo*, La Paz-Bolivia.
- PNUD-UNICEF, 2008, *Gobernabilidad local y derechos de la niñez y adolescencia: Un análisis de siete experiencias de políticas públicas locales*, Panamá.
- PROVOSTE, Patricia, 2012, *Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas*, Santiago, CEPAL.
- SEN, Amartya, 2000, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta.
- SOARES, Alice, 2012, *Género e infancia y ética del cuidado*, La Paz, EDOBOL, UNICEF-CIDES.
- TIBA, Icami, 2009, *Adolescentes: quien ama educa*, México, Aguilar Fontana.
- UDAPE, 2008, *Bolivia. Inversión social en niñez y adolescencia. Un análisis del gasto público social en niveles subnacionales*, La Paz, UDAPE-UNICEF.
- UDAPE-UNICEF, 2009, *Reporte nacional Bolivia. Estudio global pobreza y disparidades en la infancia*, La Paz, UDAPE-UNICEF.
- UL HAQ, Mahbub, 1995, “El desarrollo humano sostenible, nuevo enfoque del desarrollo”, en PNUD, *Desarrollo humano sostenible*, Seminario organizado por el PNUD para altos funcionarios del gobierno nacional de Bolivia.
- WANDERLEY, Fernanda, 2011, *El cuidado como derecho social: situaciones y desafíos del bienestar social en Bolivia*, Santiago de Chile, OIT Publicaciones.

*Lo esencial no puede ser invisible a los ojos: pobreza e infancia en América Latina*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, se terminó de imprimir el 25 de abril de 2016 en Impresos Vacha, S. A. de C. V., Juan Hernández y Dávalos 47, colonia Algarín, delegación Cuauhtémoc, 06880, Ciudad de México, tel. 5519 1938. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 70 x 95 de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consuta de 500 ejemplares ( impresión *offset*).