

## >> La pobreza infantil: un desafío prioritario



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

## Pobreza infantil: violación de derechos y deuda pendiente

Al medir la pobreza sobre los principios de acceso y ejercicio de un número específico de derechos en dimensiones como nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información, se observa que en América Latina, en 2007, 32 millones de niños se encontraban en situación de pobreza infantil extrema, y la pobreza infantil total afectaba a casi 81 millones de menores de 18 años.

En esta edición retomamos el análisis de la pobreza infantil abordada en el primer *Desafíos*. En el artículo central se presentan datos sobre la pobreza infantil en América Latina, pero en esta ocasión se incorpora explícitamente un enfoque de derechos en la medición. Esto implica considerar pobre a un niño ante el incumplimiento de al menos uno de sus derechos, por presencia de una privación básica, aunque en la pobreza infantil suelen concurrir múltiples privaciones que se refuerzan entre sí y atentan contra el desarrollo de las potencialidades de los y las menores.

En el artículo se propone la necesidad de rediseñar la política de lucha contra la pobreza para imprimirle un alcance universal. Para romper la reproducción de la pobreza y la desigualdad son indispensables acciones que asuman que la pobreza infantil es multidimensional y sus consecuencias son multifacéticas.

Como en números anteriores, incluimos la visión de los niños y niñas mediante dibujos y opiniones recogidos para esta publicación. En Puntos de vista se entrevistó a un experto quien contribuye a la comprensión de la pobreza infantil en comparación con aquella que afecta a los adultos. En Aprendiendo de la experiencia se presentan dos casos: i) el Sistema de Protección a la Infancia de Chile; y ii) la medición multidimensional de la pobreza realizada por el Consejo de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social de México. Por último, se informa sobre actividades en curso en la región y se destacan documentos sobre el tema.

COMITÉ EDITORIAL

### 02 editorial

Pobreza infantil: violación de derechos y deuda pendiente

### 03 agenda

El semestre en la región

Documentos destacados

la voz de los niños, niñas y adolescentes

La pobreza según los niños

### 04 análisis e investigaciones

La pobreza infantil: un desafío prioritario



### 10 puntos de vista

Alberto Minujin: Justicia social, infancia y pobreza



© UNICEF Chile, 2005, Anthony Assael

### 11 aprendiendo de la experiencia

Chile Crece Contigo. Igualar oportunidades desde la primera infancia

México. Medición multidimensional de la pobreza

### 12 ¿sabía usted que...?

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

Comité Editor:  
CEPAL: Martín Hopenhayn  
+ María Nieves Rico + Jorge Rodríguez  
UNICEF: Enrique Delamónica + Egidio Crotti  
+ Susana Sottoli

Coordinación general: María Nieves Rico  
+ María Spence Arias

Colaboradores: Soledad Mac-Pherson (UNICEF Chile)  
+ Susana Quezada L. (MIDEPLAN Chile) +  
Gabriel Rojas A. (EDNICA México) +  
Adriana Abraham (CEPRODIH Uruguay)

Diseño y diagramación:  
Paulo Saavedra + Rodrigo Saavedra

Desafíos  
Número 10, mayo de 2010  
ISSN versión impresa 1816-7527  
ISSN versión electrónica 1816-7535

Fotografía de portada:  
© UNICEF Chile, 2005, Anthony Assael

© Naciones Unidas, mayo de 2010  
Todos los derechos reservados

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

## El semestre en la región

### >> Solidaridad para Haití

El 12 de enero de 2010, un terremoto de gran intensidad sacudió a Haití. El número de muertos y desaparecidos fue enorme y la situación de los sobrevivientes es crítica. Los menores de 18 años, cerca del 46% de la población total, son los más afectados. El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, solicitó la asistencia internacional, lo que activó la solidaridad del mundo para reconstruir un país de la región.

[http://www.unicef.org/infobycountry/haiti\\_52435.html](http://www.unicef.org/infobycountry/haiti_52435.html)

### >> A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño

El 20 de noviembre de 2009 la Asamblea General de las Naciones Unidas celebró los 20 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención, ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe, es de carácter vinculante y establece un modelo de desarrollo para toda la sociedad, en la medida en que al respetarse los derechos de las niñas y niños se avanza en la erradicación de la pobreza.

[http://www.unicef.es/derechos/docs/CDN\\_06.pdf](http://www.unicef.es/derechos/docs/CDN_06.pdf)

### >> Conferencia Mundial de Juventud 2010

La Conferencia se celebrará en México del 24 al 27 de agosto de 2010, y se debatirá sobre el papel de la juventud en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se tendrá en especial consideración que la juventud es uno de los sectores más afectados por la crisis financiera, al ser el grupo etario con el mayor nivel de desempleo.

[http://www.joveneslac.org/portal/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic\\_id=21&page\\_id=6772](http://www.joveneslac.org/portal/modules.php?op=modload&name=PagEd&file=index&topic_id=21&page_id=6772)

## Documentos destacados



### >> IIFE-UNESCO/OEI, 2009

"Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2009", Buenos Aires, noviembre.



### >> CEPAL/PMA, 2009

"El costo del hambre: impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y el Perú", Santiago de Chile, junio.



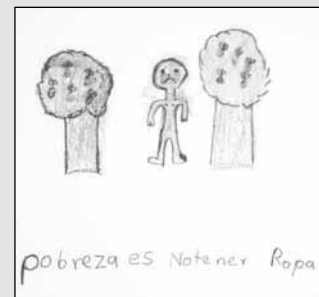
### >> Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Planificación del Desarrollo/UDAPE/UNICEF, 2008

"Bolivia. Inversión social en la niñez y adolescencia: un análisis del gasto público social en niveles subnacionales", La Paz, julio.

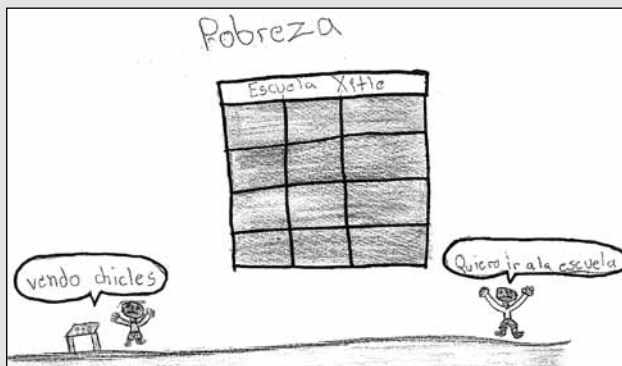
## La pobreza según los niños:



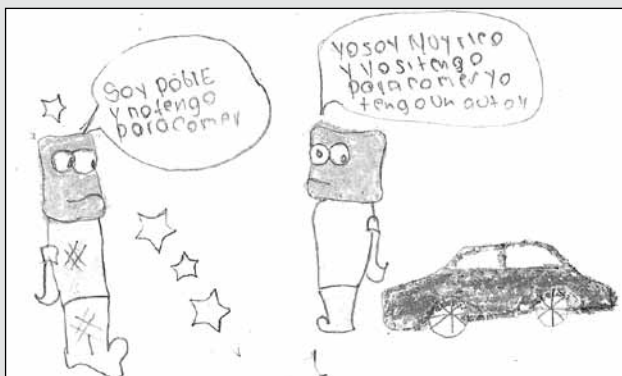
Arcadio, 7 años



José, 8 años



Aldo, 12 años



Marcelino, 13 años

### Pobreza es...

"no tener dinero para el doctor".

Alfonso, 11 años

"tener casas de carton y recoger comida que las personas tiran porque ya no sirve".

Benito, 13 años

"que en mi familia no hay de desayunar".

Fernando, 7 años

"no siempre hago la tarea porque no tengo dinero para el material".

Moisés, 10 años

Fuente: Los dibujos y citas expresadas en esta sección fueron realizados para esta publicación por niñas y niños de México, que participan de actividades en Ednica ([www.ednica.org.mx](http://www.ednica.org.mx)). Agradecemos su colaboración para comunicar su voz respecto de la pobreza infantil.

# La pobreza inf

## Pobreza infantil y enfoque de derechos

El modo en que se concibe y se mide la pobreza es relevante para definir políticas para su superación. En los estudios elaborados en el mundo el término “pobreza” tiene diferentes connotaciones, además de distinciones semánticas profundas. Sin embargo, hay consenso en que la pobreza es el resultado de procesos sociales y económicos –con componentes culturales y políticos– en que las personas se encuentran privadas de activos y oportunidades a los que tienen derecho todos los seres humanos. Asimismo, la pobreza se asocia fuertemente con la exclusión social y la desigualdad, que apelan a la falta de justicia y equidad en la distribución de los recursos como un factor central en su generación y persistencia.

Hoy la pobreza sigue siendo un desafío para los países de América Latina. Si se considera para su medición el ingreso de los hogares, se estima que en 2008 un 33% de la población se encontraba en situación de pobreza y cerca del 13% vivía en hogares con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias. Estas cifras corresponden a 180 millones de pobres y 71 millones de indigentes (CEPAL, 2009). Además, las desigualdades en la distribución del ingreso, que es la más regresiva del mundo, se han mantenido en los últimos 20 años, con pocas mejoras.

La articulación de las múltiples dimensiones de la pobreza con las particularidades individuales y colectivas contribuye a captar la heterogeneidad de los pobres, producto, por ejemplo, de las desigualdades de género, de pertenencia étnica y etarias. En la región, una parte significativa de los niños, niñas y adolescentes enfrenta adversidades que los perjudican en esta etapa de su ciclo vital, los afectarán el resto de su vida y se transmitirán a las generaciones siguientes.

En la mayoría de los estudios, la pobreza infantil se entiende como un fenómeno de naturaleza compleja, multidimensional y relacional, y se reconoce que para entender lo que les sucede a los niños y niñas que la experimentan es imprescindible comprender el contexto social de pobreza y desigualdad en el que se insertan. Tal como se observa en este artículo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han realizado un aporte en esta dirección.

En el *Estado Mundial de la Infancia 2005*, se afirma que “Los niños y las niñas que viven en la pobreza [son los que] sufren una privación de los recursos materiales, espirituales

# antil: un desafío prioritario

Ernesto Espíndola y María Nieves Rico, División de Desarrollo Social, CEPAL

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, pág.18).

En esta aproximación a la pobreza infantil destaca, junto con la privación material, el acceso a los servicios básicos y otros factores vinculados a la supervivencia, la discriminación y la exclusión, que afectan el desarrollo psicosocial de los niños, con lo que se supera la visión estrictamente monetaria que predomina en muchos estudios de pobreza (Minujin, 2005).

Además de ampliar los márgenes de los análisis de la pobreza por ingresos, esta definición propone un vínculo explícito entre la pobreza de los niños y la violación de sus derechos humanos. Por tanto, las políticas e instituciones responsables de formular e implementar estrategias para superar la pobreza y fortalecer el desarrollo de los países, deben basarse en las normas y principios sobre derechos humanos establecidos en el derecho internacional (Abramovich, 2006). Este enfoque, como marco conceptual y de acción, pretende lograr que tanto los individuos como los grupos excluidos y con mayor vulnerabilidad sean tratados sobre una base igualitaria y no discriminatoria, en tanto son sujetos titulares de derechos (Pautassi, 2007; Hunt y otros, 2002).

Esta perspectiva tiene efectos en la definición de indicadores para medir la pobreza infantil y en la identificación de los niños, niñas y adolescentes que la sufren y las necesidades de las que son portadores. UNICEF (2004) sostiene que el concepto de pobreza infantil y sus alcances puede ser construido sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), incluidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales.

Estas consideraciones fueron tomadas en cuenta por UNICEF que, junto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics, realizó en 2003 el primer intento a escala mundial para medir la pobreza infantil bajo un enfoque de derechos. El estudio enumeró un conjunto de bienes y servicios considerados esenciales para garantizar el bienestar de los niños y adoptó como principio sus derechos en siete dimensiones: nutrición adecuada, agua potable, servicios sanitarios decentes, salud, vivienda, educación e información, para cada una de las cuales se diseñó un indicador (Gordon y otros, 2003).

## La medición de la pobreza infantil

En la misma dirección de la iniciativa global, la CEPAL, junto a la Oficina Regional de UNICEF-TACRO, llevó a cabo en 2008 y 2009 el primer estudio comparado sobre pobreza infantil en América Latina y el Caribe, que buscó, además de analizar las características de la pobreza en la infancia y sus múltiples dimensiones, establecer una línea de base regional, a la cual referirse en versiones posteriores (Espíndola y Rico, 2010; Rico, Espíndola y Jiménez, 2010). La investigación también contiene información empírica relevante, que facilita la adopción de decisiones políticas para la superación de la pobreza desde un enfoque integral y de derechos.

En el estudio elaborado por la CEPAL se midió la pobreza infantil en América Latina y el Caribe utilizando dos grandes tradiciones metodológicas: i) los métodos directos, en este caso el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), que fue adaptado para medir varios niveles de privaciones en la infancia, basándose en la propuesta de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics; y ii) métodos indirectos, representados por la medición de la pobreza absoluta según el ingreso per cápita de los hogares.

Esto se realizó a partir del análisis de las encuestas de condiciones de vida de los hogares disponibles en la región que incluyen datos para la implementación de ambas metodologías. La ausencia de medidas antropométricas que permitieran construir indicadores de desnutrición hizo necesario examinar las Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples (MICS) y las Encuestas de Demografía y Salud (ENDS), para construir modelos capaces de estimar la probabilidad de desnutrición, aplicables luego en las encuestas de hogares.

Los umbrales de privación usados en el estudio mundial solo hacían referencia a las situaciones más serias de privación infantil, mientras que en el estudio para América Latina y el Caribe se optó, además, por definir umbrales de privación moderada, que también reflejan necesidades que afectan el bienestar y el desarrollo de los niños. De este modo se midió la magnitud y profundidad de la pobreza infantil extrema (privaciones severas) y de la *pobreza infantil total* (la suma de las privaciones severas y moderadas) en los distintos países de la región (véase el cuadro 1).

Sobre la base del enfoque de derechos de la infancia, se consideró cada privación como indicador de pobreza, ya que viola o incumple al menos un derecho. Esta metodología

**Cuadro I**  
**POBREZA INFANTIL: DIMENSIONES, INDICADORES Y UMBRALES SEVERO Y MODERADO DE PRIVACIÓN EN LOS NIÑOS**

Niveles de privación Dimensiones e indicadores de privación	Moderada (no se presenta excluyendo el umbral severo)	Severa/grave	Artículo violado de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño <sup>a/</sup>
<b>Nutrición</b> Relación peso/edad Relación talla/edad	Insuficiencia ponderal moderada-grave (desnutrición global) o baja talla para la edad moderada-grave (desnutrición crónica): menos de -2 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	Insuficiencia ponderal grave o baja talla grave: menos de -3 desviaciones estándar respecto del patrón de referencia	24 (2) (c)
<b>Agua potable</b> Acceso al agua potable según: - origen - suministro - tiempo de acceso (si está disponible)	a) Origen del agua por pozo o noria b) Suministro de agua fuera de la vivienda y fuera del predio (por ejemplo, pilones públicos, camiones aljibe u otros)	a) Origen inseguro del agua: fuentes naturales de agua (ríos, vertientes) b) En el caso de la disponibilidad de algún indicador de tiempo de acceso a la fuente de agua, 15 minutos o más	24 (2) (e)
<b>Saneamiento</b> Conexión a sistema de alcantarillado (eliminación de excretas)	Sin conexión a alcantarillado (por ejemplo, pozos negros) o acceso fuera de la vivienda o predio	Sin servicio de eliminación de excretas (por ejemplo, directo al río)	24 (2) (c)
<b>Vivienda</b> Razón de personas por dormitorio o pieza Material del piso Material de los muros Material del techo	Hacinamiento: tres o más personas por dormitorio o pieza (excluye baño y cocina), piso de tierra <sup>b/</sup> materiales de construcción inseguros (muros o techos de barro o materiales similares)	Hacinamiento: cinco o más personas por dormitorio o pieza, viviendas transitorias (carpas y similares), muros o techos fabricados con materiales de desechos	27 (3)
<b>Educación</b> Asistencia escolar y número de años de estudio completados	Niños y adolescentes que, habiendo asistido a la escuela, la abandonaron antes de completar la enseñanza secundaria	Niños y adolescentes que no han asistido nunca a la escuela	28 (1) (a) (b)
<b>Información</b> Acceso a electricidad, tenencia de radio, televisión o teléfono	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio o televisión (al menos dos componentes no disponibles)	Sin acceso en la vivienda a electricidad, teléfono (fijo o móvil), radio o televisión (simultáneamente)	13/17

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)-TACRO, sobre la base de David Gordon y otros, *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press, 2003.

<sup>a/</sup> Para más detalles de los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño, véase [http://www.unicef.es/documentacion/upload/CDN\\_06.pdf](http://www.unicef.es/documentacion/upload/CDN_06.pdf).

<sup>b/</sup> A diferencia del Estudio de Bristol, que consideró el piso de tierra como privación severa, acá se definió como privación moderada.

Nota: Es importante destacar que las situaciones definidas son de privación, por lo que los umbrales son determinados implícitamente, como situaciones de mayor bienestar al mencionado en cada celdilla.

**Uno de cada tres niños en situación de pobreza extrema se ve privado en más de uno de los derechos fundamentales constitutivos de la pobreza**

implica considerar pobre a un niño ante el incumplimiento de cualquiera de sus derechos, independiente de su localización geográfica, origen étnico u otras características sociales o culturales.

Además, se revisó la proporción y cantidad de niños afectados por la insuficiencia de ingresos de sus hogares y se elaboraron categorías de niños, de acuerdo a la capacidad potencial de sus hogares de satisfacer sus necesidades básicas por mecanismos de mercado. Esto se hizo comparando el ingreso per cápita con las líneas de indigencia y pobreza, identificando así los *indigentes*, los *pobres no indigentes* y los *no pobres*.

Pese a que a primera vista la pobreza por ingresos y la pobreza infantil según privaciones tienen una alta correlación, a nivel de individuos e incluso de los hogares estas asociaciones

**Uno de cada cinco niños de América Latina está en situación de pobreza infantil extrema, lo que afecta a más de 32 millones de niños, mientras que la pobreza infantil total alcanza a 81 millones, prácticamente la mitad de esa población**

no son tan claras, por lo que fue necesario examinar los casos según ambas metodologías, ya que en conjunto aportan información valiosa para caracterizar la situación de los niños y para adoptar decisiones en materia de política pública.

**La pobreza infantil en América Latina**

En la región, alrededor de 2007, el 17,9% de los niños se encontraba en situación de pobreza infantil extrema, llegando a algo más de 32 millones. Estos niños se veían seriamente afectados por una o más privaciones severas: precariedad de la vivienda, desnutrición global o crónica grave (o ambas), falta de acceso al agua potable o a sistemas de saneamiento en el hogar, a los sistemas educativos o a medios de comunicación e información (incluyendo ausencia de electricidad en la vivienda).

Sin embargo, las realidades de los niños difieren mucho de un país a otro (véase el cuadro 2). En los países con mayor pobreza infantil total (Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú), en el año 2007, cerca del 41% de los niños se encontraba en situación de pobreza extrema; en los de pobreza infantil intermedia (Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y República Bolivariana de Venezuela), la pobreza extrema afectaba a algo menos del 14% de los niños; en los de menor pobreza infantil total (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay), solo un 8% de los niños se encontraba en dicha situación.

Mientras las privaciones severas afectan a un gran número de niños, pero de forma localizada (principalmente en zonas rurales, en áreas urbanas marginales, o en sectores donde la mayor parte de la población pertenece a etnias originarias), las privaciones moderadas se extienden a poblaciones más amplias y heterogéneas. Así, en América Latina, el 45% de los niños (casi 81 millones) se ve afectado por al menos una privación moderada o grave.

Es importante destacar que varios países donde la pobreza infantil extrema es baja presentan niveles altos de pobreza total, por la amplia existencia de privaciones de carácter moderado. Es el caso de la República Dominicana, donde el número de niños con pobreza total sextuplica al de los extremadamente pobres; Costa Rica, que casi lo quintuplica; y el Paraguay, que lo cuadruplica (véase el cuadro 2). Esto ocurre al considerar las dimensiones vinculadas a caracterís-

**Cuadro II**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS EN SITUACIÓN DE POBREZA INFANTIL EXTREMA Y POBREZA INFANTIL TOTAL** (En porcentajes y en miles de niños)

País	Niños de 0 a 17 años			
	Pobreza infantil extrema		Pobreza infantil total <sup>a</sup>	
	Porcentajes	Miles	Porcentajes	Miles
Argentina (zona urbana, 2006)	10,0	730,1	28,7	2097,2
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007)	48,6	2 040,1	77,2	3241,3
Brasil (2007)	14,6	8554,3	38,8	22 713,4
Chile (2006)	6,1	289,7	23,2	1 097,0
Colombia (2008)	15,6	2 409,7	38,5	5 952,1
Costa Rica (2007)	4,4	63,7	20,5	297,9
Ecuador (2007)	20,4	1 069,9	50,4	2 638,6
El Salvador (2004)	39,0	1 071,3	86,8	2 383,8
Guatemala (2006)	47,2	2 978,6	79,7	5 029,5
Honduras (2007)	29,2	1 032,5	67,9	2 404,7
México (2006)	11,0	4 301,3	40,4	15 843,9
Nicaragua (2005)	42,4	940,7	78,5	1 740,3
Panamá (2003)	26,9	310,5	51,1	590,1
Paraguay (2007)	13,7	345,4	56,5	1 425,8
Perú (2008)	38,0	4 104,0	73,4	7 916,0
República Dominicana (2007)	7,7	269,2	49,3	1 724,5
Uruguay (2007)	6,2	58,1	23,9	224,9
Venezuela (República Bolivariana de) (2007)	16,4	1 631,8	35,7	3 557,2
América Latina (2007)	17,9	32 201,1	45,0	80 878,5

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

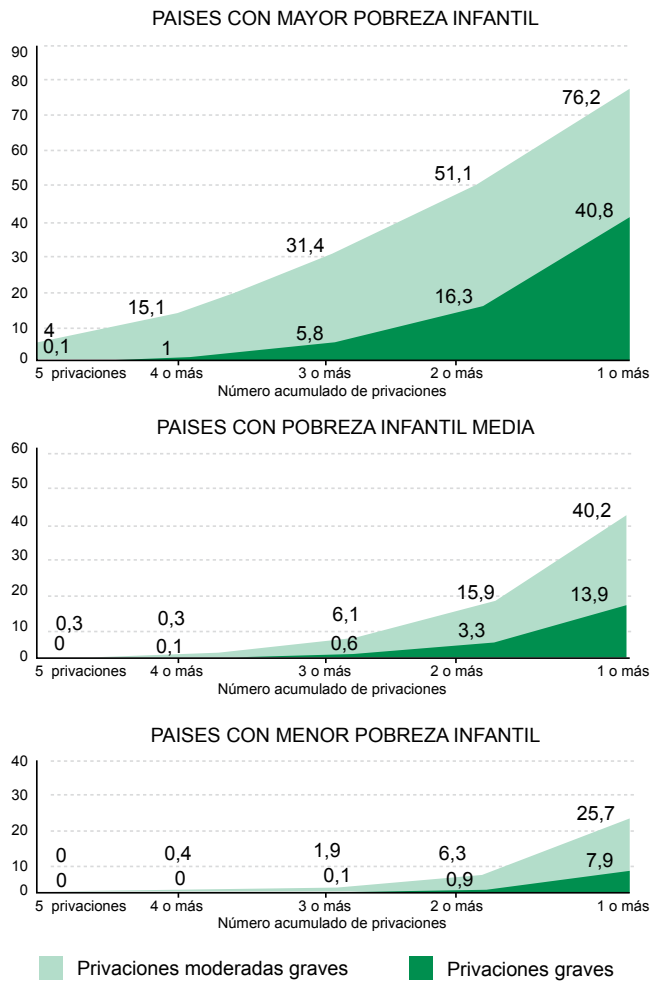
<sup>a</sup>/ Incluye a los niños extremadamente pobres.

ticas de la vivienda y acceso al agua potable y saneamiento, lo que indica la extensión de las deficiencias habitacionales y de infraestructura de servicios y la necesidad de ejecutar políticas para reducir la pobreza infantil.

A nivel regional, se observa que de los más de 32 millones de niños extremadamente pobres, 22,7 millones se ven afectados solo por una privación severa. Algo similar sucede respecto de la pobreza infantil total: el 53% de los 80,9 millones de niños que viven en esta situación ve violados sus derechos por una sola privación moderada o severa, y solo uno de cada cinco niños pobres se ve privado en tres o más dimensiones del bienestar (véase el gráfico 1).

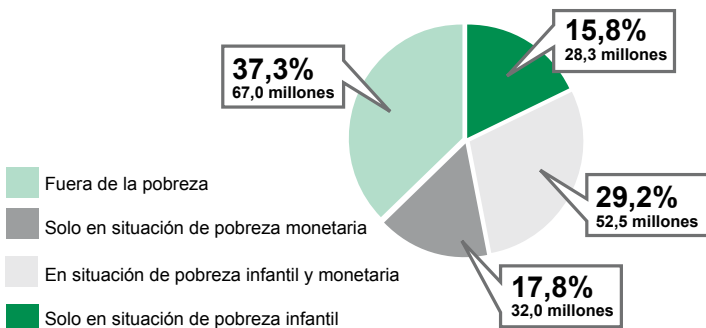
En los países con más altos niveles de pobreza infantil extrema, estos se vinculan a la existencia de múltiples privaciones severas que se manifiestan en forma simultánea. La presencia de un “síndrome” de privaciones múltiples alerta sobre una pérdida de las oportunidades de aprovechar el potencial de los niños.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): NIÑOS POBRES Y EXTREMADAMENTE POBRES SEGÚN NÚMERO DE PRIVACIONES** *(En porcentajes acumulados)*



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

**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA INFANTIL Y DE LA POBREZA MONETARIA**



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

**La doble cara de la pobreza infantil: la falta de recursos y el sufrimiento de múltiples privaciones**

El análisis de la pobreza infantil, según los indicadores de privación y violación de sus derechos, revela las particularidades de la pobreza que afecta a los niños, niñas y adolescentes. Esto es evidente cuando se relaciona esta información con la pobreza por ingresos de los hogares.

En América Latina, del total de niños en pobreza extrema, alrededor del 43% pertenece a hogares cuyos ingresos son potencialmente insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias, es decir, que se encuentran en situación de indigencia. De forma complementaria, 18,4 millones de niños sufren privaciones extremas, pese a que los ingresos de sus hogares no están por debajo del valor de la canasta mínima de alimentos y, por lo tanto, no son indigentes.

Los programas para superar la pobreza en la región se dirigen a los hogares como un todo homogéneo. En este sentido, hay que considerar que existen cerca de 4,1 millones de hogares con menores que sufren simultáneamente la violación de sus derechos y serias insuficiencias de ingreso. Por otra parte, en 6,8 millones de hogares residen niños que, si bien no pueden acceder a los ingresos suficientes para la satisfacción potencial de sus necesidades, según los indicadores de Bristol no ven violados sus derechos, al menos de manera grave (véase el gráfico 2).

La pobreza infantil total es una expresión de la exclusión social y el mecanismo por medio del cual esta se reproduce. Si bien los niños que están en situación de pobreza moderada no sufren un deterioro serio en sus condiciones de vida, ven mermadas sus oportunidades futuras. La mala nutrición, el rezago y el abandono escolar, la falta de expectativas y la discriminación que sufren por ser pobres, no solo afectan sus derechos en el presente, sino que los dejarán en los estratos más bajos de la escala social, haciendo que en la adultez reproduzcan la precariedad en su bienestar y, por tanto, afecten a las generaciones siguientes.

En síntesis, en América Latina, del conjunto de niños, niñas y adolescentes, el 29,2% sufre privaciones moderadas o graves, además de que su familia no cuenta con ingresos

**Casi la mitad de los niños latinoamericanos vive en hogares con ingresos que los dejan dentro de la pobreza. Más de la mitad de las personas que viven en hogares indigentes son niños**



suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, y el 15,8% sufre privaciones moderadas o severas, pese a que su familia tiene ingresos que potencialmente serían suficientes para evitar esas privaciones. Asimismo, el 17,8% de los niños no sufre privaciones que violen sus derechos infantiles, pero pertenece a hogares con ingresos insuficientes. En total, el 62,7% de los niños se ve afectado por una u otra forma de pobreza. En la región, alrededor de 113 millones de niños viven niveles de exclusión social que afectan su bienestar y, en forma potencial o efectiva, ven incumplidos sus derechos fundamentales.

### **Recomendaciones: hacer de la infancia una prioridad**

Los países de América Latina han asumido compromisos en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se dirigen a aumentar las oportunidades y capacidades que permitan a los niños, niñas y adolescentes tener un presente y un futuro sin pobreza y romper con la dinámica de su reproducción intergeneracional.

La región no puede seguir sosteniendo que la pobreza infantil es una deuda pendiente o un motivo de preocupación. Es necesario establecer prioridades claras respecto de la satisfacción de las necesidades de los niños, y de las demandas de una mayor igualdad entre los distintos sectores sociales.

La existencia de privaciones severas y moderadas que afectan a la población infantil son superables con intervenciones directas –provisión de salud y nutrición, servicios de agua potable o saneamiento– e indirectas, mediante el aumento de los ingresos del hogar, ya sea con acciones dirigidas al mercado de trabajo o por la vía de las transferencias monetarias. La inversión social y el gasto público para la infancia no solo deben aumentar para mejorar las condiciones de vida de la niñez, sino también para promover un desarrollo más inclusivo e igualitario.

### **Entre las recomendaciones que se derivan de la información comparada a nivel regional, destacan las siguientes:**

- En los países con más altos niveles de producto interno bruto per cápita, y en consecuencia con mayor capacidad para financiar la política pública, el combate a la pobreza

exige programas integrales e instrumentos de política sectoriales adecuados, que creen un entorno protector de los derechos de la infancia.

- En los países de ingresos medios, enfrentar la pobreza infantil demanda la movilización de mayores recursos y el rediseño de las políticas de lucha contra la pobreza, para orientarlas de forma decidida hacia la infancia, ya que la población vulnerada es numerosa y la posibilidad de que se mantenga la cadena de reproducción de la pobreza es alta.
- En los países con mayor pobreza infantil, su reducción necesita de ingentes recursos para financiar acciones en las distintas áreas donde se expresan las privaciones. Las limitaciones recaudatorias actuales, así como la urgencia de intervenir, demandan el uso de mecanismos de financiamiento multilateral, la movilización de la cooperación internacional y la alianza entre el sector público y el sector privado.
- Superar la pobreza infantil extrema implica que las acciones dirigidas a mejorar el ingreso de los hogares respondan a un rediseño de la política de lucha contra ella, que genere empleo para los adultos a cargo del cuidado y que construya sistemas solidarios de promoción y protección social.
- Las intervenciones sectoriales deben promover sinergias y ser articuladas bajo una mirada integral de la pobreza. La sola acción sectorial puede reducir la privación en un área de la pobreza infantil, pero no garantiza el cumplimiento de otros derechos de los niños, ni los protege de la violación de aquellos que no son considerados en las medidas contra la pobreza, como el trabajo y la explotación infantil o la violencia física, sexual y psicológica.
- Los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza infantil que pertenecen a grupos sociales donde las probabilidades de enfrentar privaciones son mayores –por ejemplo, rurales e indígenas– deben ser objeto de acciones afirmativas en el marco de políticas universales.

#### Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre.  
Espindola, Ernesto y María Nieves Rico (2010), "Child poverty in Latin America: multiple deprivation and monetary measures combined", The Policy Press, Universidad de Bristol, en prensa.  
Gordon, David y otros (2003), *Child Poverty in the Developing World*, Bristol, The Policy Press.  
Hunt, P. y otros, (2002), *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, Nueva York, Naciones Unidas.  
Minujin, Alberto (2005), "Constructing a definition and measurements of children living in poverty", *GPS Contribution to IRC Meeting on Child Poverty in CEE/CIS*, Florencia, Italia, enero.

Naciones Unidas (1990), *Convención sobre los Derechos del Niño*.  
Pautassi, Laura (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.  
Rico, María Nieves, Ernesto Espindola y Maren Jiménez (2010), "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe", documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en prensa.  
UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2005), *The State of the World's Children 2005: Childhood under Threat*, Nueva York, diciembre.  
——— (2004), "PRSPs & Children: child poverty, disparity and budgets", *CD PRSPs Resource Package*, Nueva York

# ¿Por qué se diferencia la pobreza infantil de la pobreza que afecta a los adultos?

La pobreza infantil es distinta de la que afecta a los adultos porque tiene diferentes causas y efectos, en especial por sus consecuencias de larga duración en los niños y adolescentes. El concepto de pobreza infantil hay que analizarlo más allá de los parámetros tradicionales que se usan para medir la pobreza –como los bajos niveles de ingreso o de consumo de los hogares–, porque existen aspectos de la pobreza de los niños que resultan intangibles para estas mediciones: inseguridad, falta de libertad por hostigamiento o abuso y exclusión social. Hay que tener en cuenta el impacto y la forma en que experimentan la pobreza los niños, niñas y adolescentes, quienes no son beneficiarios de manera proporcional del ingreso o consumo del hogar donde viven. Para ellos, la pobreza es una profunda experiencia que se da en forma relacional y relativa, dinámica y multidimensional.

Desde Equidad para la Infancia, proponemos pensar que la pobreza infantil abarca tres dominios interrelacionados: i) privación: falta de condiciones y servicios materiales indispensables para alcanzar el desarrollo y total potencial de los niños, niñas y adolescentes; ii) exclusión: el resultado de procesos mediante los que la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas; y iii) vulnerabilidad: ineficacia de la sociedad para poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los menores de 18 años.

La pobreza infantil no puede ser resuelta únicamente por medio del aumento de los niveles de ingreso individual: es un problema complejo que necesita estrategias integrales que comprendan el fenómeno desde diferentes aspectos. No hay una sola definición de pobreza infantil, aunque en el centro siempre está el enfoque de la privación de las necesidades básicas con una perspectiva de derechos humanos. Para cumplir con los derechos de los menores, es necesario erradicar la pobreza infantil tanto como la pobreza general.

Los niños y adolescentes constituyen uno de los grupos más vulnerables y perjudicados por la pobreza. La mayor parte de los pobres corresponde a este grupo etario, pero, además, sufrir este flagelo en las primeras edades deja marcas indelebles que potencian el círculo vicioso de la pobreza: niños y jóvenes sin educación, desnutridos y



Alberto Minujin

Profesor  
The New School, Nueva York  
Director de la iniciativa Equidad para la Infancia  
[www.equidadparalainfancia.org](http://www.equidadparalainfancia.org)

pobres se convierten, casi inevitablemente, en adultos sin educación, desnutridos y pobres. Para reducir la pobreza futura, es necesario combatir la pobreza infantil hoy.

¿Qué propuestas de política destacaría para erradicar la pobreza infantil?

Debe darse absoluta prioridad a la inversión en infancia y adolescencia para revertir la actual situación de carencia e inequidad. Este año, en que muchos países celebran el bicentenario, sería importante reflexionar sobre esta deuda social, que es la peor que sufren nuestras sociedades.

Además, es necesario implementar un sistema de protección integral y flexible, que garantice la defensa y el cumplimiento de los derechos que tienen todos los niños, niñas y adolescentes. Este, debe incluir asignaciones universales, sistemas de cuidado diario y desarrollo temprano, educación preescolar, primaria y secundaria de calidad y adecuados mecanismos de protección y justicia.



© Kelly, 10 años, Uruguay

## Chile Crece Contigo. Igualar oportunidades desde la primera infancia

Chile Crece Contigo es un sistema de apoyo integral a la primera infancia. Forma parte del Sistema de Protección Social y su creación se anunció en 2006. Su misión es acompañar, proteger y apoyar de forma integral a todos los niños, niñas y sus familias, por medio de acciones y servicios de carácter universal, y de un apoyo particular para aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor.

La implementación de este programa ha sido de carácter progresivo. En 2007 se iniciaron las prestaciones universales. Las prestaciones diferenciadas –acompañamiento y apoyo desde el primer control prenatal hasta el ingreso de los niños y niñas al preescolar– se implementaron en dos fases. Primero se incorporaron a los centros de salud y maternidades de 161 comunas y en 2008 se sumaron las 184 comunas restantes. En 2009 se promulgó la ley 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza Chile Crece Contigo, transformándose así en una política pública estable. En ese año, cerca de 800.000 menores de 4 años se beneficiaron de los distintos programas del convenio entre el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Salud.

El Sistema consiste en la articulación intersectorial de iniciativas, prestaciones y programas orientados a la infancia. Se entrega a los menores un acceso expedito a los servicios y prestaciones para sus necesidades, y un permanente apoyo en cada etapa de crecimiento. Además, se establece un acceso preferente de sus familias a toda la red social del Estado. Su objetivo es la construcción de una sociedad más equitativa, igualando oportunidades desde el inicio de la vida de las personas.

## México. Medición multidimensional de la pobreza

En el marco de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México ha desarrollado una medición multidimensional de la pobreza con base en tres espacios de referencia: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. Definida como la situación en que una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de los derechos asociados al desarrollo social y –o– carece de ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios para satisfacer sus necesidades, la pobreza multidimensional se mide considerando las siguientes dimensiones: el ingreso corriente per cápita como medición de bienestar económico; un índice de privación social que identifica carencias en seis indicadores (rezago educativo en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda y acceso a alimentación); y el grado de cohesión social según indicadores de desigualdad social y de polarización territorial de las entidades municipales.

Esta medición clasifica a las personas en cuatro categorías: pobreza multidimensional (ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y con al menos una carencia social); vulnerabilidad por carencias sociales (una o más carencias sociales, con un ingreso superior a la línea de bienestar); vulnerabilidad por ingresos (sin carencias, pero con ingreso inferior o igual a la línea de bienestar); sin pobreza multidimensional o vulnerabilidad (ingreso superior a la línea de bienestar y sin carencia social alguna).

Con esta metodología, México es el primer país con un marco normativo cuyas disposiciones legales permiten adoptar una medición oficial de la pobreza que reconoce su carácter multidimensional.

Fuentes: <<http://www.crececontigo.cl/>> y <<http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/0/37350/presentacion-SusanaQuezada.pdf>>.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Ciudad de México: CONEVAL [en línea], [http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion\\_pobreza/Home-MedicionPobreza.jsp](http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/Home-MedicionPobreza.jsp) [fecha de consulta: 13 de abril de 2010].

**...seis de los ocho objetivos de desarrollo del Milenio están directamente relacionados con la infancia.**

Fuente: Naciones Unidas, Declaración del Milenio [en línea], Nueva York, <<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552>>.

**...el terremoto que afectó a Haití el 12 de enero de 2010 dañó seriamente o destruyó al menos la mitad de las 15.000 escuelas primarias y 1.500 escuelas secundarias del país.**

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), "Reactivar el sistema escolar y apoyar a las autoridades encargadas de la educación nacional son las prioridades de la UNESCO en Haití" [en línea], <[http://www.unesco.org/es/education/dynamic-content-single-view/news/unescos\\_education\\_priorities\\_in\\_haiti/back/9195/cHash/c3bbeff108/](http://www.unesco.org/es/education/dynamic-content-single-view/news/unescos_education_priorities_in_haiti/back/9195/cHash/c3bbeff108/)>, 2010.

**...uno de cada tres niños y niñas del mundo en desarrollo carece de acceso a saneamiento básico y uno de cada cinco no tiene acceso al agua potable.**

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Erradicar la pobreza extrema y el hambre" [en línea], <<http://www.unicef.org/spanish/mdg/poverty.html>>, 2009.

**...en Guatemala el 22% de la población infantil menor de 5 años sufre de desnutrición crónica (baja talla para la edad).**

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), "Global Database on Child Growth and Malnutrition" [en línea], <<http://www.who.int/nutgrowthdb/database/countries/gtm/en/>>, 2006-2007.

**...el 53,1% de los niños, niñas y adolescentes de México se ve afectado por la pobreza y la privación de sus derechos sociales básicos.**

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "El enfoque multidimensional de México contra la pobreza" [en línea], México, 10 de diciembre <[http://www.unicef.org/spanish/media/media\\_52230.html](http://www.unicef.org/spanish/media/media_52230.html)>, 2009.

- 1 La pobreza infantil en América Latina
- 2 Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe
- 3 El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe
- 4 Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y desafíos
- 5 El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia. Un diagnóstico desde América Latina y el Caribe
- 6 La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas
- 7 La niñez y el VIH/SIDA en América Latina y el Caribe
- 8 Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible
- 9 Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro

# 10

La pobreza infantil: un desafío prioritario

Mayo 2010

Esta publicación también está disponible en inglés y en Internet, en las siguientes direcciones:

[www.cepal.org/desafios](http://www.cepal.org/desafios) y  
[www.unicef.org/lac/library\\_6188.htm](http://www.unicef.org/lac/library_6188.htm)

El documento impreso se puede solicitar a:  
[publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org) y [desafios@unicef.org](mailto:desafios@unicef.org)

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

UNICEF-Oficina Regional para América Latina y el Caribe  
Centro de Documentación  
Ciudad del Saber, Edificio 131  
Apartado 0843-03045  
Panamá, República de Panamá



NACIONES UNIDAS

Impreso en Santiago de Chile



unicef