

TABLA CLASIFICATORIA
DE LA SITUACIÓN DE

LOS NIÑOS

POBRES EN

LAS NACIONES

RICAS

Esta publicación es el primer número de una serie titulada *Innocenti Report Cards (Boletines de Clasificaciones Innocenti)*, cuyo objetivo es controlar en qué medida los países industrializados cubren las necesidades de la población infantil. Cada una de las *Report Cards* presentará y analizará una tabla clasificatoria en la cual juzgará, estableciendo un orden jerárquico, el desempeño de las naciones ricas en base a los indicadores decisivos para evaluar el bienestar de los niños.

Queda permitida la reproducción libre de cualquier extracto de este número de las *Innocenti Report Cards* siempre que se haga debida mención de la fuente, utilizando la referencia siguiente:

Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia, Italia.
Innocenti Report Card N° 1, junio del 2000. "Tabla clasificatoria de la situación de los niños pobres en las naciones ricas".

ISSN: 1605-7317

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2000

Tanto la versión íntegra del texto como los documentos en que éste se basa pueden descargarse del web-site del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF:

www.unicef-icdc.org

El Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, sito en Florencia, Italia, fue fundado en 1988 con la finalidad de reforzar las capacidades investigativas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y para dar mayor difusión a sus actividades en defensa del niño en todo el mundo. El Centro contribuye a identificar e investigar los campos de vital importancia para la labor presente y futura de UNICEF. Sus objetivos fundamentales consisten en mejorar, a nivel internacional, la comprensión de las problemáticas relacionadas con los derechos del niño y en facilitar la completa aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, tanto en los países industrializados como en aquéllos en desarrollo.

Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF

Piazza Santissima Annunziata 12

50122 Florencia, Italia

Tel.: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 055 244 817

Correo electrónico: florence.orders@unicef.org

Web-site: www.unicef-icdc.org

“La persistencia de la pobreza infantil en los países ricos representa una amenaza tanto para la igualdad de oportunidades como para el respeto de los valores compartidos por todos.

Por eso mismo, obliga a las naciones del mundo industrializado a poner a prueba sus ideales y su capacidad de resolver muchos de los problemas sociales más espinosos que las aquejan.”

Revelaciones clave

- En las naciones más ricas del mundo las tasas de la pobreza infantil varían considerablemente, situándose en algunos casos por debajo del 3 por ciento pero llegando en otros hasta por encima del 25 por ciento (Gráfico 1).
- En la parte más rica del planeta uno de cada seis niños transcurre su existencia en la miseria. En total, son aproximadamente 47 millones los niños de las naciones de la OCDE que viven por debajo del mínimo vital de sus países.
- Ya sea que se efectúen mediciones según los criterios de la pobreza relativa o absoluta, las seis naciones que ocupan las posiciones más altas en la tabla clasificatoria de la pobreza infantil son siempre las mismas, y todas ellas presentan un nivel elevado de desarrollo económico combinado con condiciones razonables de justicia social (Gráficos 1 y 2).
- En la tabla clasificatoria que corresponde a la pobreza infantil *relativa*, los países que ocupan las cuatro posiciones más bajas son el Reino Unido, Italia, Estados Unidos y México (Gráfico 1).
- En la tabla clasificatoria que corresponde a la pobreza infantil *absoluta*, los países que ocupan las últimas cuatro posiciones son España, la República Checa, Hungría y Polonia (Gráfico 2).
- Las diferencias que se registran en la proporción de niños que en cada país viven con uno solo de los padres tienen relativamente poco que ver con las diferencias observadas en las tasas nacionales de pobreza infantil o con el ranking conseguido por cada país en la tabla clasificatoria (Gráfico 4).
- Más significativo es el efecto que tiene la tasa de pobreza de dichas “familias con uno solo de los padres”. En tal situación, las probabilidades de que un niño viva en condiciones de indigencia es por término medio cuatro veces mayor que en las familias con ambos padres (Gráfico 3).
- Existe una estrecha relación entre la tasa de pobreza infantil y el porcentaje de hogares con niños en los cuales no hay siquiera un adulto que trabaje (Gráfico 6).
- Existe una estrecha relación entre la tasa de pobreza infantil y el porcentaje de trabajadores de jornada completa que ganan menos de dos tercios del salario medio nacional (Gráfico 7).
- Los países con tasas de pobreza infantil más bajas son los que destinan porciones más elevadas del PNB a los gastos sociales.
- Las diferencias que se observan en las políticas tributarias y de gasto público con objetivos sociales indican que algunas naciones llegan a reducir la “pobreza infantil generada por las fuerzas del mercado” en 20 puntos porcentuales, mientras otras apenas consiguen hacerle perder 5 puntos porcentuales (Gráfico 9).

EDITORIAL

Hay que acabar con la pobreza infantil

Las tablas clasificatorias de la pobreza infantil presentadas en este primer número de las *Innocenti Report Cards* (*Boletines de Clasificaciones Innocenti*) constituyen la evaluación más exhaustiva que se haya realizado hasta ahora de la pobreza infantil en todo el mundo industrializado. Tomando como base un análisis reciente, comisionado por UNICEF, de los últimos datos provenientes de encuestas familiares publicados en el *Estudio Económico de Luxemburgo* (*Luxembourg Income Study* — LIS), el Gráfico 1 muestra cuál es la proporción de niños que viven en condiciones de indigencia en 23 naciones que forman parte de la OCDE. El gráfico revela que en las naciones económicamente más adelantadas del planeta las tasas de pobreza infantil varían considerablemente, situándose en algunos casos por debajo del 3 por ciento pero llegando en otros hasta por encima del 25 por ciento.

A mediados del siglo que acaba de terminar, las naciones más ricas del mundo confiaban en que sería posible vencer la miseria gracias al efecto conjunto del crecimiento económico y del gasto público en políticas de beneficencia social. Si alguien hubiese pronosticado que la pobreza todavía iba a seguir atormentando a un gran número de sus niños en el siglo XXI, nadie le habría creído. Y sin embargo hoy que la renta nacional de la mayoría de los países desde 1950 se ha duplicado y cuadruplicado, un porcentaje significativo de los niños de hecho sigue viviendo, junto con sus familias, en condiciones de indigencia tan extremas que incluso su salud y crecimiento están en peligro. Para no hablar de la porción aún mucho mayor que, como las tablas demuestran, permanece en la zona gris de la pobreza relativa; puede ser que las necesidades físicas de estos niños sean atendidas, al menos en lo mínimo, pero se ven dolorosamente excluidos de las actividades y ventajas consideradas normales por sus pares.

Estas estadísticas muestran las dimensiones del inútil sufrimiento y de las privaciones evitables de millones y millones de niños. Muestran también un fracaso que el mundo desarrollado debe asumir: su incapacidad de cumplir con el ideal de la igualdad de oportunidades. Porque por muchas excepciones particulares y anecdóticas que se puedan citar, la verdad pura y sencilla es que los hijos de quien es pobre no tienen las mismas oportunidades que los hijos de quien no lo es. Ya sea que se apliquen criterios de desarrollo físico y mental, índices de salud y supervivencia, o de rendimiento escolar y perspectivas laborales, quienes pasan la niñez en la miseria por carencia de ingresos (y también de esperanzas) están en una situación de desventaja que se puede ver y se puede medir.

Por otra parte, las estadísticas contenidas en estas páginas ponen al descubierto una amenaza real para todos los ciudadanos de las naciones que tienen una tasa elevada de pobreza infantil. Porque si bien es cierto que muchas familias pobres se sacrifican para ayudar a sus hijos a comenzar la vida del mejor modo posible, la visión de conjunto del problema revela que para las personas que crecen en la indigencia son mayores las probabilidades de tener dificultades de aprendizaje, de abandonar los estudios, de refugiarse en el abuso de drogas, de cometer delitos, de encontrarse sin empleo, de quedar embarazadas en edad excesivamente precoz y de llevar adelante una vida que no hace más que perpetuar la pobreza y la marginación en las generaciones por venir. En otras palabras, muchos de los problemas más serios que hoy deben afrontar las naciones industrializadas con más alto nivel de progreso tienen sus raíces en la exclusión y las privaciones que marcan la infancia de tantos futuros ciudadanos.

Por eso mismo la pobreza infantil obliga a las naciones del mundo industrializado a poner a prueba sus ideales y su capacidad de resolver muchos de los problemas sociales más espinosos que las aquejan.

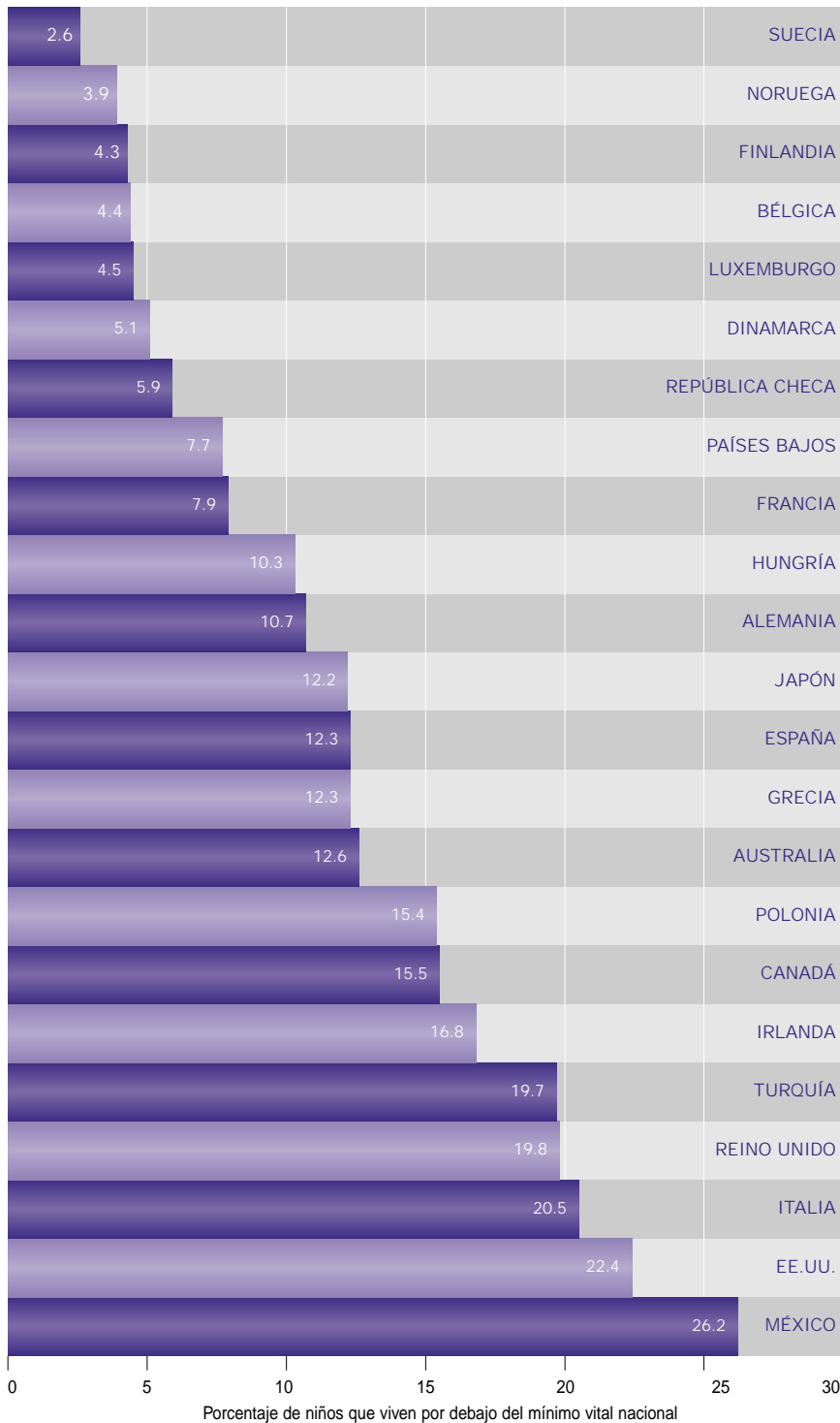
Se trata de un desafío que no se puede evitar escondiéndose detrás del argumento de la responsabilidad personal de cada uno. Nadie puede sostener seriamente que un niño tenga la culpa de haber nacido pobre. Es la lotería de la vida. Y uno de los aspectos esenciales de las nociones de progreso y civilización que todos compartimos es que no se puede permitir que un hecho tan accidental como el nacimiento limite definitivamente la calidad de vida de una persona. La exclusión de los desposeídos no figura ni en el cuerpo de la ley ni en las normas de las instituciones, pero sí está grabada a fuego tanto en los cálculos de probabilidades de los estadistas como en la realidad cotidiana de los millones de niños que tienen la mala suerte de nacer en los estratos más pobres de nuestras sociedades.

Por todo esto, y por el bien de los niños de hoy y del mundo de mañana, el comienzo del nuevo siglo exige un renovado empeño en acabar con la pobreza infantil en las naciones más ricas del mundo. Este primer número de las *Innocenti Report Cards* aspira precisamente a contribuir al debate sobre la pobreza infantil y sobre cuál es la mejor manera de definirla, medirla y reducirla.

Tabla clasificatoria de la pobreza infantil

Gráfico 1

Esta tabla muestra el porcentaje de niños que viven en condiciones de pobreza “relativa”, por la cual se entiende la situación de las familias con un nivel de ingresos que se encuentra un 50% por debajo del promedio nacional (véase la página 25 para conocer los detalles acerca de los cálculos efectuados y de los años a los que corresponden los datos).



Comentario

El comienzo del nuevo siglo ha coincidido con un renovarse del interés por el problema de la pobreza dentro de las fronteras de las naciones más ricas del mundo. En la Unión Europea, los jefes de gobierno han comenzado a exigir que se establezcan objetivos específicos como parte de un esfuerzo por “poner en marcha una acción que surta efectos decisivos en la erradicación de la pobreza”. En Estados Unidos, se procede por primera vez en más de 30 años a una revisión del mínimo vital oficial. En Francia, el Conseil d'Analyse Économique del Primer Ministro ha llamado la atención de la nación sobre la cuestión de la pobreza y la exclusión social. En la República de Irlanda, se han anunciado los objetivos y programas específicos de un plan de acción de lucha contra la pobreza que durará diez años. En el Reino Unido, el gobierno se ha comprometido a reducir la pobreza infantil a la mitad en diez años y a erradicarla definitivamente en veinte.

En parte, parece que el estímulo que empuja este renovado interés sea un imperativo ético según el cual la pobreza, y especialmente la pobreza infantil, es una mancha en la reputación de las naciones adelantadas de hoy: un deshonor al cual no debería haberse permitido que se filtrara en el siglo XXI. Pero si se ha vuelto a despertar el interés en la cuestión, ello también se debe a que cada vez más se reconoce que muchos de los otros problemas que tienen que afrontar las sociedades industriales de hoy, desde el abuso de drogas y la criminalidad hasta el escaso rendimiento escolar y la pérdida de respeto por los valores comúnmente compartidos, están íntimamente vinculados con el fenómeno de la “miseria en medio de la prosperidad” que afecta a porciones importantes de la población.

Es precisamente en este contexto que el primer número de las *Innocenti Report Cards* presenta el análisis más exhaustivo que se haya efectuado hasta ahora de la pobreza infantil en las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Las tablas clasificatorias (Gráficos 1 y 2) muestran el porcentaje de niños que viven por debajo del mínimo vital nacional en cada uno de estos países. Las cifras revelan que existen grandes diferencias entre las tasas de pobreza infantil de países con niveles de desarrollo económico aproximadamente similares. Los recuadros intercalados en el texto estudian por separado las experiencias de algunos países que se destacan por sus tasas de pobreza infantil particularmente altas o bajas, y examinan otros aspectos de gran relieve para el problema. El Recuadro 5 expone una investigación reciente sobre la cuestión primordial pero a menudo desatendida del tiempo que los niños se ven obligados a transcurrir en la indigencia. El Recuadro 4 analiza la importancia que tiene el dinero de por sí solo para el bienestar de los niños. Los diagramas y tablas restantes (Gráficos 3-10) recurren a la comparación entre las

naciones para indagar las relaciones que existen entre la pobreza infantil y otros factores emparentados con ella, como por ejemplo la situación de las familias con uno solo de los padres, el desempleo, la ausencia dentro del hogar de adultos que trabajen, la desigualdad de salarios y el nivel del gasto público con fines sociales. Aunque dista mucho de ser completo, este análisis se propone reunir datos recientes (de los años '90) provenientes de diferentes rincones del mundo industrializado para lograr descubrir qué se puede aprender aún sobre las causas de la pobreza infantil y sobre las políticas que cuentan con mayores probabilidades de reducirla.

La definición de la pobreza

En las naciones ricas del globo se ha pensado por mucho tiempo que la pobreza era un enemigo que debería ceder inevitablemente a los ataques combinados del crecimiento económico y de los gastos en materia de bienestar social. Se solía creer que las dimensiones sociales y psicológicas de la cuestión, cuyas raíces son particularmente profundas, eran por su mayor parte sólo aspectos secundarios, que se tendrían que rendir a su vez cuando se hubiese vencido el

Las naciones de la OCDE

Las *Innocenti Report Cards* centran sus investigaciones en el bienestar de los niños en las naciones ricas. La serie se basa en los datos relativos a los 29 miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es decir los países que producen las dos terceras partes de los bienes y

servicios del mundo entero.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Checa, la República de Corea, Suecia, Suiza y Turquía.

1

La paradoja de la pobreza

Es posible ilustrar las discrepancias entre las medidas relativas y absolutas de la pobreza a través de los acontecimientos recientes que se produjeron en la República de Irlanda y en Europa Central.

La economía irlandesa ha crecido últimamente a un ritmo anual del 7 u 8%. Ha disminuido el desempleo, han aumentado los salarios y se han incrementado también las sumas pagadas como subsidio del seguro social. De todos modos, los ingresos de los desocupados y de los mal pagados, aunque hayan aumentado, no han avanzado al mismo paso que los ingresos medios. Por lo tanto, la pobreza relativa, entendida como la cantidad de personas que viven por debajo del 50 o 60% de los ingresos medios, ha seguido creciendo. En un contexto con tales características, puede resultar difícil convencer a los políticos y a la opinión pública de que un incremento del número de personas que viven por debajo del mínimo vital relativo representa un aumento real de la pobreza.

La misma aparente contradicción puede funcionar al revés. Tanto la República Checa como Hungría y Polonia han sufrido en la primera mitad de los años '90 una baja de la renta nacional que oscila entre el 15 y el 20%. Es evidente que en estos tres países el nivel de vida real ha descendido: este hecho ha sido pasado por alto en los cálculos de la pobreza infantil relativa que utilizaban un porcentaje fijo del decremento de los ingresos medios.

Aceptar la noción de pobreza relativa significa aceptar que el nivel de pobreza puede empeorar aunque mejore el nivel de vida absoluto de los pobres. Cuando se habla de pobreza relativa se habla de desigualdad; el presupuesto fundamental es que lo que constituye una calidad de vida aceptable cambia con el tiempo y que quedar rezagado más allá de una cierta cifra por debajo del nivel medio de ingresos implica quedar efectivamente excluido de la vida normal de la sociedad.

problema económico. Quienes han demostrado interés por este asunto más recientemente se caracterizan por una actitud más humilde, que comprende la complejidad de la pobreza y de los distintos tipos de interrelación que existen entre sus dimensiones económicas y sociales. Se difunde cada vez más la toma de conciencia de que la pobreza de expectativas y la pobreza de oportunidades son fuerzas que hay que reconocer en su justo valor y por derecho propio, no como meros elementos concomitantes de los bajos ingresos.

Los próximos números de las *Innocenti Report Cards* examinarán otras dimensiones de la pobreza infantil y las relaciones que ésta tiene con los demás problemas que afectan a los niños del mundo industrializado. Este primer número se concentra en la pobreza por carencia de ingresos, no porque sea la única cadena que los ata sino porque representa una malla significativa en la red de problemas interrelacionados que con tanta tenacidad consigue atrapar a uno de cada seis niños del mundo rico.

Inclusive si se circunscribe el campo de estudio a la pobreza por carencia de ingresos, la manera de efectuar las mediciones sigue siendo una cuestión compleja. Y a la base de toda tentativa de medición se encuentra el problema subyacente y fundamental de la definición adoptada. ¿Hay que definir la pobreza como una condición absoluta, es decir como la incapacidad de comprar o consumir un paquete mínimo preestablecido de bienes y servicios? ¿O se la debe más bien definir como un estado relativo, es decir como el quedarse atrás (y una vez más es necesario determinar el nivel que se toma como base de comparación) respecto a los ingresos y al estilo de vida medios de que goza el resto de la sociedad en la cual uno vive?

Este número de las *Innocenti Report Cards* opta por la segunda variante. La pobreza medida y analizada en estas páginas (a excepción del Gráfico 2) es la pobreza de todos aquéllos cuyos "recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los excluyen del nivel de vida mínimo considerado como aceptable en el Estado Miembro en que viven". Esta definición, adoptada por la Unión Europea en 1984, es la más difundida actualmente en todo el mundo industrializado. Desde el punto de vista práctico, generalmente

se la interpreta en el sentido de abarcar a "todos aquéllos cuyos ingresos descienden por debajo de la mitad de los ingresos medios (entendidos como el promedio efectivamente medido) de la nación en que viven".

En otras palabras, se trata de una medición de la pobreza *relativa*.

En Estados Unidos predomina un enfoque diferente. Allí el mínimo vital oficial se mide en dólares y representa el nivel de ingresos anual necesario para que una familia de determinadas dimensiones pueda comprar los distintos bienes y servicios que constituyen el nivel de vida mínimo que la población estadounidense considera aceptable. Para obtener la cifra en dólares, calculada originariamente en los años '60 como línea de batalla en la "Guerra contra la Pobreza", puesta en marcha bajo el mandato del presidente Johnson, se tomó el costo de una dieta adecuada y se lo multiplicó por tres (dado que la alimentación representaba entonces un tercio de los gastos familiares medios). Durante casi cuarenta años esta cifra se ha sometido a correcciones que correspondían solamente a los cambios de precio, sin dar cuenta de los cambios que se han producido en la percepción de lo que constituye un nivel de vida mínimo aceptable para la población de los Estados Unidos de América.

Se trata por lo tanto de una medición de la pobreza *absoluta*.

Las dos primeras tablas del presente número de las *Innocenti Report Cards* revelan los distintos cuadros de la pobreza que generan estos dos diferentes enfoques.

El Gráfico 1 muestra el porcentaje de niños que viven por debajo del mínimo vital relativo en 23 naciones de la OCDE. El Gráfico 2 muestra el porcentaje de niños que viven por debajo del equivalente del mínimo vital oficial de los EE.UU. (convertido en cada una de las unidades monetarias nacionales y oportunamente corregido a fin de que tome en consideración los precios nacionales). En cuanto a la segunda tabla, se dispone de datos solamente para 19 países de la OCDE. La diferencia entre las dos mediciones resalta de manera particularmente marcada al

comparar la posición de los Estados Unidos y de los tres países que antiguamente formaban parte del bloque comunista, cuya entrada en la OCDE fue aceptada en los años '90. En la tabla clasificatoria relativa, la República Checa ocupa el séptimo lugar, con menos del 6% de sus niños por debajo del mínimo vital. Los Estados Unidos están en la cola de la lista, hundidos en la penúltima posición y con más del 22% de sus niños en condiciones de indigencia. Si pasamos a la tabla clasificatoria basada en la pobreza definida en términos "absolutos" (el equivalente del mínimo vital estadounidense), nos encontramos con que los tres países que antiguamente estaban bajo el comunismo han descendido a los últimos puestos de la clasificación, con más del 80% de sus niños por debajo del mínimo vital (una proporción aproximadamente dos veces mayor que la de cualquier otra nación de la OCDE). Los Estados Unidos, por el contrario, ascienden al centro de la tabla, con una tasa de pobreza infantil apenas inferior al 14% (más o menos la misma que la de Alemania o los Países Bajos).

Por consiguiente, se podría sostener que la noción de pobreza infantil relativa sirve solamente para medir la desigualdad. En apoyo de este punto de vista podría aducirse que los bajos niveles de pobreza infantil que se verifican en la República Checa o Hungría pueden simplemente atribuirse a una herencia pasajera del comunismo, que también les legó tanta miseria y contaminación antes de ser derrocado por la voluntad popular. A la inversa, podría afirmarse que el nivel supuestamente elevado de la pobreza infantil en Estados Unidos no hace más que revelar un mayor grado de diferenciación de los ingresos, lo cual constituye el factor fundamental para crear incentivos y hacer que los Estados Unidos sean lo que son: el país más rico de la tierra.

Contraargumento

En todo caso, el uso de una definición relativa de la pobreza infantil puede ser defendido con argumentos igualmente válidos y contundentes.

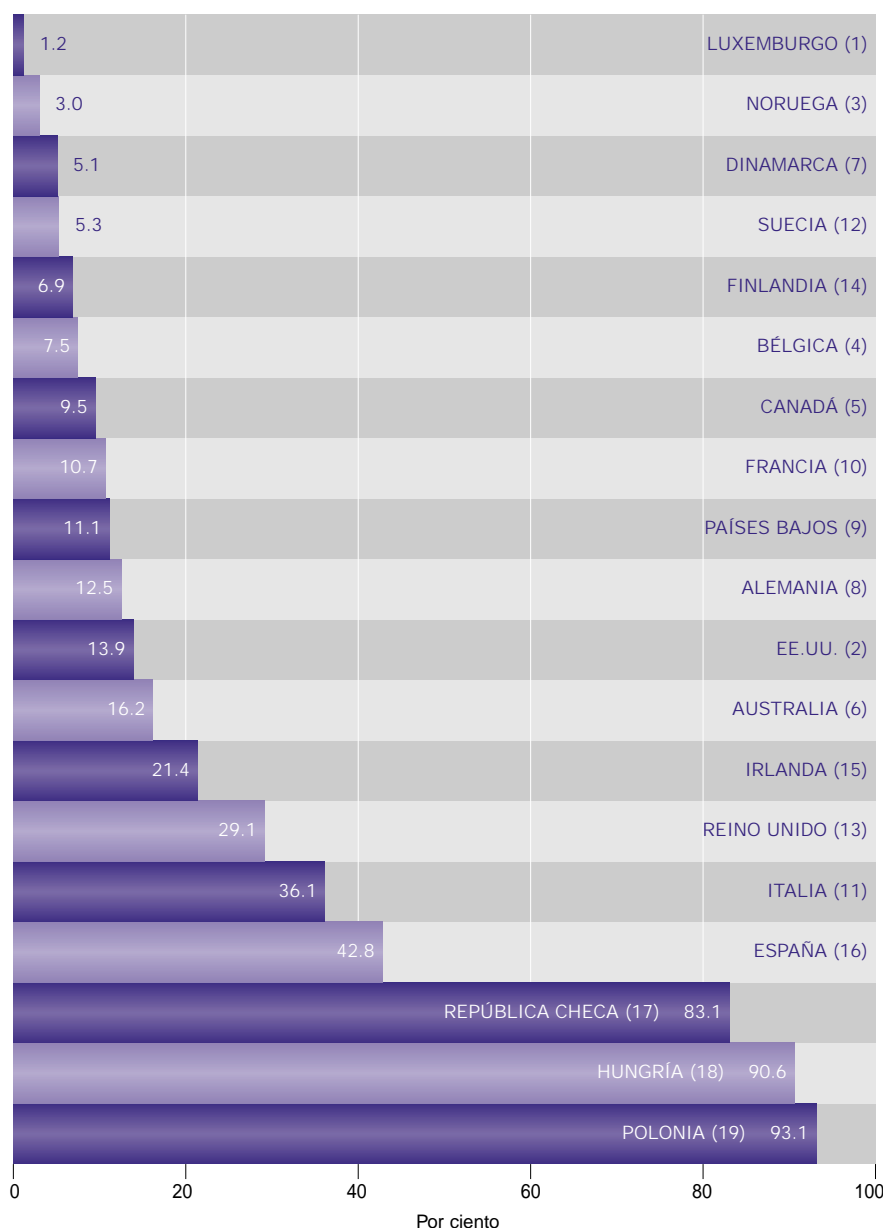
La revisión del mínimo vital que se está llevando a cabo actualmente en Estados Unidos responde, en parte, al hecho de que en los últimos 40 años se han producido grandes cambios en la sociedad estadounidense, como asimismo en lo que los americanos perciben como elementos esenciales

de un nivel de vida mínimo aceptable y en las expectativas que tienen en este sentido (un factor que puede en cierta medida sintetizar estos cambios es que la alimentación hoy en día representa mucho menos de una tercera parte de los gastos familiares medios). Esto implica indirectamente aceptar que el mínimo vital debería modificarse a medida que la sociedad se vuelve más rica. Una vez sacada esta conclusión,

se puede además sostener que la relación innegable que existe entre el mínimo vital y el aumento de la riqueza nacional debería mantenerse constante con coherencia y seguridad, y no con medidas arbitrarias e inciertas. También se puede argumentar que la pobreza relativa es la que refleja con mayor fidelidad la igualdad de oportunidades, que desde siempre ha sido el orgullo y el grito de batalla de las

Gráfico 2: Pobreza infantil "absoluta"

Esta tabla muestra el porcentaje de niños que viven en familias con ingresos inferiores al mínimo vital oficial estadounidense convertido en las unidades monetarias locales (aplicando los índices de cambio a paridad de poder adquisitivo). La posición ocupada según el PNB per cápita aparece indicada entre paréntesis (los valores del PNB corresponden a las condiciones de paridad de poder adquisitivo y se refieren a los mismos años que los datos relacionados con la pobreza). La tasa de pobreza infantil de los EE.UU. es inferior a la cifra oficial del 19,9% correspondiente al año en cuestión (1995). Esto se debe a que los cálculos efectuados para este número de las *Innocenti Report Cards* utilizan una definición más amplia del término "ingresos" (con inclusión de Bonos Alimenticios) y un sistema diferente de corrección según las dimensiones de la familia.



El club del cinco por ciento

Durante casi 20 años los países nórdicos, es decir Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, han logrado mantener la pobreza infantil a un nivel que oscila alrededor del 5%. Las tasas sistemáticamente bajas, inclusive frente a la recesión económica y al aumento del desempleo de comienzos de los años '90, indican que estos países poseen en común ciertas políticas eficaces que pueden servir de lección a los demás.

¿Cuáles políticas?

Todos los países de la OCDE ponen en práctica políticas encaminadas a ayudar a los pobres manteniendo bajo control las fuerzas del mercado y redistribuyendo luego las rentas. Sin embargo, las políticas varían considerablemente de un país a otro por su amplitud y eficacia. Las políticas nórdicas tienen la característica común de destacar el papel de la asistencia a los pobres para conseguir trabajos remunerados. Esto se complementa luego con una vasta gama de políticas sociales que tienen la finalidad de redistribuir las rentas para reducir las desigualdades surgidas a consecuencia del mercado. Además, a diferencia de muchos países industrializados que destinan los recursos a grupos particularmente problemáticos, la legislación social nórdica ha sido diseñada para cubrir a toda la población.

Uno de los elementos clave en el estímulo para un alto nivel de empleo ha sido la insistencia en promover la igualdad entre los sexos. Los gastos se han programado con la intención específica de permitir la combinación de las actividades laborales con el cuidado de los niños, dando impulso al mismo tiempo a una distribución más equitativa entre el hombre y la mujer de la participación en la toma de responsabilidades relacionadas con la crianza de los hijos.

Todos los países nórdicos conceden generosos subsidios durante la licencia de maternidad, que no se pueden comparar con los de ninguna otra parte. Por ejemplo, en 1999 las mujeres noruegas podían aspirar a 42 semanas con el 100% del sueldo o a 52 semanas con el 80% del sueldo. Por otra parte, los países nórdicos han dictado leyes en favor de la creación de licencias prolongadas para el cuidado de los hijos, que permiten a uno de los padres ocuparse del niño en su casa hasta la edad de tres años sin perder el puesto de trabajo. Los servicios de guardería son universalmente

accesibles en Dinamarca, Finlandia y Suecia, donde al menos en teoría todo niño tiene derecho a ser recibido.

Los efectos de dichas medidas se reflejan en los elevados índices de participación femenina en la mano de obra, que en 1997 superaban el promedio del 70%. Éste es un aspecto sumamente significativo de la política nórdica. En efecto, las investigaciones revelan que existe una íntima relación entre un nivel elevado de empleo femenino y una baja tasa de pobreza infantil, e indican asimismo que hay un estrecho vínculo entre los niveles de alcance de las políticas familiares y el índice de empleo entre las mujeres. El tercer lado del triángulo lo constituye la correlación existente entre la legislación destinada a las políticas familiares de gran alcance y las bajas tasas de pobreza infantil.

El gráfico indica la relación que existe entre el nivel elevado de empleo femenino y la baja tasa de pobreza infantil en varios países de la OCDE. Puede observarse que los países nórdicos aparecen agrupados en el ángulo inferior a la derecha.

¿Cuánto cuesta?

Un alto nivel de inversiones en políticas familiares quiere decir un nivel elevado de gastos sociales, financiados con rentas

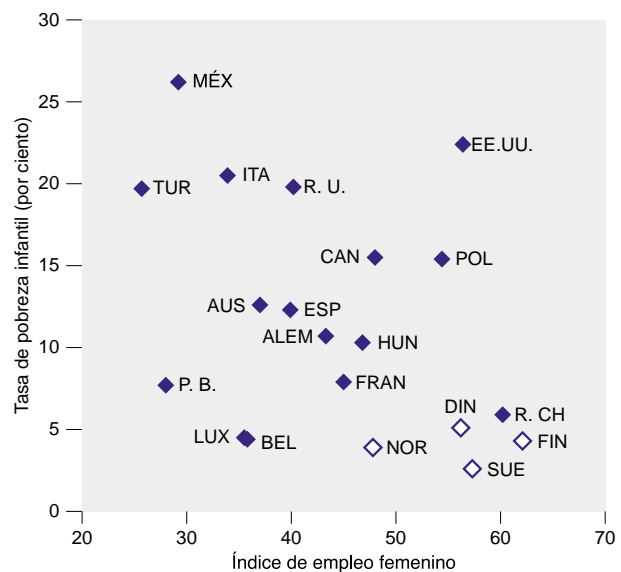
que provienen de los impuestos o de otras fuentes. Los países nórdicos tienen un nivel de gastos sociales destinados a las personas en edad activa más elevado que cualquier otro país de la OCDE (Gráfico 8) y no es sorprendente constatar que el modelo nórdico depende de una fuerte presión fiscal. En 1997 las contribuciones fiscales y sociales vigentes en Dinamarca, Finlandia y Suecia giraban en torno a un promedio del 52% del PIB, lo cual está en neto contraste con el 41% de los demás Estados Miembros de la Unión Europea. Sin embargo, la ininterrumpida opulencia de los países nórdicos desmiente las afirmaciones de que un alto nivel de impuestos debe necesariamente constituir un serio obstáculo para el crecimiento económico. A pesar de los altos impuestos que prevalecen en dichas naciones y de un enfoque que exige gastos elevados, los niveles de pobreza absoluta entre los niños siguen siendo extremadamente bajos (Gráfico 2).

Sobre todo, resulta evidente que una política social centrada en la familia está muy arraigada en la cultura nórdica y que el principio de derecho a la asistencia social está altamente institucionalizado, gozando por lo tanto del amplio apoyo del electorado.

Fuente: artículo de K. Forssén

Empleo de mujeres y pobreza infantil

El índice de empleo femenino es la tasa de participación femenina en la mano de obra multiplicada por la parte del empleo femenino ocupada en puestos de trabajo con jornada completa. Por ejemplo, Suecia tiene una tasa de participación femenina del 76% y las tres cuartas partes de las mujeres que trabajan tienen puestos de jornada completa, lo cual da como resultado un valor general del índice de empleo femenino que equivale a 57.



naciones industrializadas. Por complicado que sea el debate sobre las relaciones existentes entre la pobreza en la niñez y las perspectivas para la vida futura (Recuadro 4), pocos podrían argüir seriamente que los hijos y las hijas de los pobres tienen las mismas oportunidades que los hijos y las hijas de los ricos.

De todos modos, tal vez el argumento más importante sea que el nivel de pobreza relativa indica con mayor exactitud cuáles son los puntos esenciales que deben despertar nuestra inquietud. Una vez que el desarrollo económico ha hecho los progresos necesarios para superar un cierto nivel mínimo, la dificultad principal del problema de la pobreza (tanto desde el punto de vista de cada uno de los individuos pobres como de las sociedades mismas en que ellos viven) no radica tanto en los efectos de la pobreza en términos generales y absolutos como en los efectos del contraste, que se notan en cada momento de la vida cotidiana, entre la vida de los pobres y la vida de aquéllos que los circundan. En la práctica, el problema de la pobreza en las naciones industrializadas es hoy un problema de pobreza *relativa*.

En cuanto a la opinión según la cual quienes insisten tan enfáticamente en la importancia de los ingresos relativos se oponen a la necesidad de incentivos, la mejor respuesta es que, por intrincados que sean los particulares de este debate interminable, naciones tales como Suecia, Noruega y Finlandia se las arreglan para figurar no sólo entre los países más igualitarios del mundo, sino también entre los más ricos. Los seis primeros puestos en ambas tablas clasificatorias de la pobreza infantil (la relativa y la absoluta) los ocupan las mismas seis naciones de Europa del norte, y todas ellas presentan un alto nivel de desarrollo económico combinado con condiciones razonables de justicia social.

Por último, existe también un argumento ético que es esencial y sirve de base a la definición ya citada de la pobreza que da la Unión Europea: lo proclama la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño al reconocer el derecho del mismo a “un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (Artículo 27). Se trata de una definición que no difiere mucho de otra que fue formulada hace ya casi

medio siglo por un economista canadiense:

“Las personas son víctimas de la pobreza cuando sus ingresos, aunque sean adecuados para la subsistencia, son marcadamente inferiores a los de la comunidad. En tales condiciones no pueden poseer lo que la comunidad en general considera como el mínimo necesario para una vida decente; y por lo tanto les resulta imposible escapar por completo al juicio de la comunidad, que implícitamente los tacha de indecentes. Se ven degradados puesto que, en sentido literal, viven fuera de los grados o categorías que la comunidad considera como respetables.”

J.K. Galbraith,

La sociedad opulenta (1958)

No una o la otra sino las dos

El debate dista mucho de ser puramente teórico. La cuestión de decidir a qué altura y de qué manera se debe trazar la línea del mínimo vital puede ejercer una influencia profunda en las políticas públicas y en la vida individual de las personas. Si, por ejemplo, se la utiliza para monitorizar la evolución de la pobreza a lo largo del tiempo, una medición absoluta puede dar la impresión de que la pobreza es estable o incluso de que está disminuyendo, indicando así que los gastos en materia de seguridad social son adecuados. Cuando se la aplica a la misma situación, una medición relativa de la pobreza puede hacer pensar que la pobreza está aumentando bruscamente o conducir a que la atención se concentre en problemas tales como la disparidad creciente entre los niveles del seguro social y del salario medio, o en las consecuencias que puede tener a largo plazo el hecho de permitir que dicho desnivel siga siendo demasiado grande por demasiado tiempo.

De todos modos, a la hora de determinar cuál es el ranking de cada país dentro de la tabla clasificatoria de la pobreza infantil, no habría que exagerar la importancia que se le da a la diferencia entre las mediciones relativa y absoluta de la pobreza. La mayor parte de las naciones industrializadas permanece más o menos en las mismas posiciones dentro de la tabla clasificatoria de la pobreza infantil ya sea que se utilice una u otra medición. Solamente Estados Unidos y Canadá sufren un marcado descenso (una caída, por así decir, del “estado de gracia”) cuando se aplica un criterio relativo en vez de uno absoluto. Igualmente, la República Checa, Hungría y Polonia son los

3

Cómo cerrar la brecha

¿Cuánto costaría “cerrar la brecha” de la pobreza infantil o, dicho de otro modo, cuál es la suma total que separa del mínimo vital a las familias pobres con niños? La tabla que presentamos aquí responde a esta pregunta en el caso particular de 17 naciones de la OCDE, utilizando la misma definición de la pobreza que en el Gráfico 1. El diagrama muestra que el desequilibrio en cuestión corresponde a una proporción de las rentas nacionales que va desde menos del 0,1% hasta un máximo del 0,66%. Por consiguiente, en términos puramente económicos, el problema dista mucho de ser irresoluble.

Las cifras son bajas porque son numerosas las familias que viven apenas por debajo del mínimo vital, seguramente muchas menos que aquéllas que se encuentran en condiciones graves de indigencia. Por supuesto, nuestras ambiciones no tendrían que limitarse a conseguir que las familias asciendan hasta el nivel mínimo, sin lograr superarlo. El objetivo debería más bien consistir en ayudar a los niños para que se pongan a salvo lo más lejos posible del alcance de la miseria y, cosa no menos importante, en impedir en primer lugar que lleguen a caer en sus redes.

La distancia que separa la pobreza infantil del mínimo vital

	porcentaje del PNB
SUECIA	0,07
FINLANDIA	0,08
BÉLGICA	0,09
LUXEMBURGO	0,09
NORUEGA	0,12
DINAMARCA	0,12
FRANCIA	0,14
HUNGRÍA	0,24
ALEMANIA	0,26
ESPAÑA	0,31
PAÍSES BAJOS	0,31
AUSTRALIA	0,39
CANADÁ	0,46
REINO UNIDO	0,48
ITALIA	0,50
POLONIA	0,56
EE. UU.	0,66

únicos países que entran en un espectacular vuelo en picada cuando se los mide según el equivalente del mínimo vital estadounidense.

En la práctica, la mayoría de las naciones industrializadas reconoce actualmente que las complejidades de la pobreza son reacias a someterse a cualquier método simple de prueba o medición, y son numerosas las que ya comienzan a introducir toda una serie de mediciones de la pobreza, tanto relativas como absolutas, sin olvidar la medición de los aspectos no monetarios de la indigencia. Eurostat, la sección estadística de la Unión Europea, en este momento está recopilando datos para elaborar estadísticas a nivel multinacional en base a una gran cantidad de mediciones de la pobreza, como por ejemplo en relación con las condiciones de la vivienda o con la imposibilidad de permitirse una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año (Recuadro 6). En el Reino Unido el gobierno controla los adelantos logrados en la lucha contra la pobreza infantil mediante un informe anual que utiliza en sus mediciones los ingresos relativos y absolutos, además de una gran variedad de mediciones directas que comprenden la cantidad de niños alojados en viviendas de baja calidad, el número de niños atendidos en los hospitales a consecuencia de heridas involuntarias, y las tasas de rendimiento escolar y de embarazos durante la adolescencia (Recuadro 8). De manera parecida, la República de Irlanda ha elaborado un nuevo mínimo vital nacional que define la pobreza mediante la combinación de los ingresos relativos y de ciertas privaciones medidas directamente. También el Conseil d'Analyse Économique del Primer Ministro francés ha tomado en cuenta varios indicadores de la indigencia, junto con las opiniones de las familias acerca de los ingresos mínimos que ellas mismas consideran necesarios: se trata de un enfoque que los Países Bajos ya han utilizado en gran escala para medir la pobreza.

En resumen, la definición absoluta de la pobreza entra en conflicto con la definición relativa sólo si la disyuntiva entre ambas se entiende como un "aut - aut". Cada una de ellas representa un modo diferente de concebir el problema de la pobreza, pero las dos son importantes y es necesario que ambas sean tenidas bajo control. Y cuanto más se empeñen los gobiernos en

reducir entrambas, tanto menor será la importancia del conflicto entre ellas.

La lección de las tablas

Para obtener la tabla clasificatoria de la pobreza infantil (Gráfico 1), en la cual se basa el análisis expuesto en el presente número de las *Innocenti Report Cards*, se ha utilizado una medición relativa de la pobreza. Esto se debe en parte a que se ha juzgado oportuno elegirla porque, si es necesario escoger exclusivamente una medición como base para la comparación, ésta es la única que constituye de por sí sola el índice más revelador de la pobreza infantil en las naciones industrializadas. Sin embargo, la elección también se explica porque no existe actualmente ninguna definición o medición de la pobreza infantil absoluta que haya sido universalmente aceptada en todo el mundo industrializado. El criterio absoluto empleado en el Gráfico 2 se

basa en la aplicación del mínimo vital oficial de los Estados Unidos a otros 18 países de la OCDE, introduciendo solamente las modificaciones necesarias para corregir las diferencias relacionadas con el poder adquisitivo de la unidad monetaria de cada nación. La tabla clasificatoria muestra que las tasas de pobreza infantil varían considerablemente de una a otra de las 23 naciones de la OCDE que han sido examinadas, yendo desde menos del 3% hasta más del 25%. ¿Cómo se explica esta gran oscilación del nivel de pobreza infantil en países que cuentan con niveles comparables de desarrollo económico? ¿Cuál es el factor que determina la posición de cada nación dentro de la tabla clasificatoria? ¿Cómo es posible que un grupo reducido de países nórdicos haya conseguido disminuir la pobreza infantil limitándola a niveles notablemente inferiores al resto del mundo industrializado (Recuadro 2)?

Gráfico 3: La pobreza infantil en diferentes tipos de familia

En cuanto a la definición de los distintos tipos de familia, véanse las explicaciones dadas en las Fuentes. Las tasas de pobreza infantil son las mismas que ya fueron presentadas en el Gráfico 1 (con un mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional).

	Proporción del total de niños que viven en familias con uno solo de los padres (%)	Tasa de pobreza de los niños que viven en:		Riesgo de ser pobres para los niños que viven con uno solo de los padres en relación con los que viven en otras familias (relación entre A y B)
		Familias con uno solo de los padres (%) A	Otras familias (%) B	
TURQUÍA	0,7	29,2	19,6	1,5
ESPAÑA	2,3	31,6	11,8	2,7
ITALIA	2,8	22,2	20,4	1,1
GRECIA	3,7	24,9	11,8	2,1
MÉXICO	4,3	27,6	26,1	1,1
POLONIA	5,6	19,9	15,1	1,3
LUXEMBURGO	5,8	30,4	2,9	10,5
HUNGRÍA	7,4	10,4	10,3	1,0
PAÍSES BAJOS	7,4	23,6	6,5	3,6
FRANCIA	7,7	26,1	6,4	4,1
IRLANDA	8,0	46,4	14,2	3,3
BÉLGICA	8,2	13,5	3,6	3,8
REPÚBLICA CHECA	8,3	30,9	3,6	8,6
ALEMANIA	9,8	51,2	6,2	8,3
FINLANDIA	11,8	7,1	3,9	1,8
CANADÁ	12,2	51,6	10,4	5,0
AUSTRALIA	14,1	35,6	8,8	4,0
NORUEGA	15,0	13,1	2,2	6,0
DINAMARCA	15,2	13,8	3,6	3,8
EE.UU.	16,6	55,4	15,8	3,5
REINO UNIDO	20,0	45,6	13,3	3,4
SUECIA	21,3	6,7	1,5	4,5

¿Qué medidas están tomando el Reino Unido y los EE.UU. para hacer frente a sus tasas de pobreza infantil, tan persistentemente elevadas (Recuadros 8 y 10)? Y también ¿cuál es la lección que esta comparación multinacional nos da con respecto a las causas de la pobreza infantil y a los enfoques posibles para reducirla? Las tablas y gráficos presentados en estas páginas reúnen los datos necesarios para un análisis que pueda dar respuesta a estos interrogantes.

Dicho análisis comienza por dar la explicación de un factor particular que comúnmente se considera responsable de la pobreza infantil en muchas de las naciones industrializadas de hoy: el aumento del número de familias con uno solo de los padres.

Las familias con uno solo de los padres

Todo niño que vive en un hogar donde no hay ningún adulto que trabaje o donde trabaja un solo adulto tiene obviamente mayores

probabilidades de descender por debajo del mínimo vital que los niños que viven en hogares con dos fuentes de ingresos. Por lo tanto, cabría esperarse que al aumentar la proporción de niños que viven en familias con uno solo de los padres crezca también la tasa de pobreza infantil. Los Gráficos 3 y 4 demuestran que no es así.

El Gráfico 3 muestra el porcentaje de los niños que viven en familias con uno solo de los padres en cada nación de la OCDE. Dicho porcentaje varía de un 20% (Suecia) a menos del 1% (Turquía). En todo caso, tiene muy poca relación con la tasa de pobreza infantil. En Suecia la proporción de niños que viven en familias con uno solo de sus padres es ligeramente superior a la de EE.UU. o el Reino Unido, pero sin embargo su tasa de pobreza infantil está por debajo del 3%, cifra muy distinta del 20% que corresponde aproximadamente a las otras dos naciones. Canadá y Finlandia tienen casi la misma proporción de niños en familias con uno

solo de los padres, pero la tasa de pobreza infantil es superior al 15% en Canadá e inferior al 5% en Finlandia.

Esto no es lo mismo que afirmar que el hecho de crecer en una familia con uno solo de los padres no represente una diferencia significativa para las probabilidades que cada niño tendrá de vivir en la indigencia. De hecho, el Gráfico 3 muestra también para cada uno de los países las tasas de pobreza (que son muy diferentes) de los niños que viven en familias con uno solo de los padres y de aquéllos que viven con ambos padres. La cuarta columna revela que las probabilidades de vivir en la pobreza que tiene el niño de una familia con uno solo de los padres son aproximadamente cuatro veces mayores en Australia, Bélgica, Dinamarca, Francia y Suecia, cinco o seis veces mayores en Noruega y Canadá, y más de ocho veces mayores en la República Checa, Alemania y Luxemburgo.

De todos modos, como indica el Gráfico 4, el efecto general que tiene el cuidado del niño por parte de uno solo de los padres en las tasas de pobreza infantil es relativamente pequeño. La primera columna muestra la tasa real de pobreza infantil de cada uno de los países. La segunda columna revela cuál sería la tasa de pobreza infantil si en todos los países viviera con uno solo de los padres exactamente el 10% del total de los niños (es decir el promedio de las 22 naciones incluidas en la lista). Esto nos permite ver (en la columna 3) cuál es el papel que desempeña el factor del cuidado por parte de uno solo de los padres en la explicación de las variaciones de las tasas de pobreza infantil que se registran entre los diferentes países. Al mismo tiempo demuestra que, si todos los países tuvieran el mismo porcentaje de niños que viven con uno solo de los padres, solamente para cuatro países de la lista se produciría un decremento de más de un punto porcentual en la tasa de pobreza infantil. En definitiva, las posiciones dentro de la tabla clasificatoria cambiarían poco o nada.

De lo dicho se desprende que, en la mayor parte de las naciones industrializadas, el efecto que tendrían en la pobreza infantil las políticas encaminadas a reducir la proporción de niños que viven con uno solo de los padres no sería de ninguna manera espectacular. Inclusive en los países que poseen los porcentajes más elevados

Gráfico 4: ¿Qué sucedería si en todos los países 1 de cada 10 niños viviera con uno solo de los padres?

La tasa de pobreza infantil de la primera columna es la misma que en el Gráfico 1 (basada en un mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional). La segunda columna muestra las tasas de pobreza infantil que predominarían si todos los países tuvieran el 10% de sus niños en familias con uno solo de los padres (el promedio de las 22 naciones incluidas en la lista).

	Tasa real de pobreza infantil (%)	Tasa de pobreza infantil si 1 de cada 10 niños viviese con uno solo de los padres (%)	Diferencia
SUECIA	2,6	2,0	-0,6
NORUEGA	3,9	3,3	-0,6
FINLANDIA	4,3	4,2	-0,1
BÉLGICA	4,4	4,5	0,1
LUXEMBURGO	4,5	5,5	1,0
DINAMARCA	5,1	4,5	-0,6
REPÚBLICA CHECA	5,9	6,2	0,3
PAÍSES BAJOS	7,7	8,1	0,4
FRANCIA	7,9	8,3	0,4
HUNGRÍA	10,3	10,3	0,0
ALEMANIA	10,7	10,5	-0,2
GRECIA	12,3	13,1	0,8
ESPAÑA	12,3	13,7	1,4
AUSTRALIA	12,6	11,4	-1,2
POLONIA	15,4	15,6	0,2
CANADÁ	15,5	14,3	-1,2
IRLANDA	16,8	17,3	0,5
TURQUÍA	19,7	20,5	0,8
REINO UNIDO	19,8	16,4	-3,4
ITALIA	20,5	20,6	0,1
EE.UU.	22,4	19,5	-2,9
MÉXICO	26,2	26,3	0,1

¿Cuánto importa el dinero?

¿En qué medida los bajos ingresos influyen realmente en el bienestar del niño?

Las implicaciones del volumen de ingresos para el nivel de vida corriente de los niños son evidentes. Los padres tienen menos posibilidades de comprar los bienes y servicios que representan un beneficio para toda la familia. Además, los hogares más pobres tienen mayores probabilidades de verse alojados en viviendas más pobres, situadas en barrios más pobres, con un medio ambiente y escuelas locales a tono con el resto.

El bajo nivel de ingresos familiares provoca también una reducción de los gastos dedicados directamente a los niños. Aparte de la dificultad de adquirir determinados artículos, como zapatos o ropa, disponer de menos ingresos significa limitar las oportunidades que tendrán los niños de participar en actividades sociales y culturales, es decir por ejemplo de practicar deportes o de tomar parte en excursiones escolares.

Los efectos a largo plazo

¿Cuán profunda es la cicatriz que deja para el resto de la vida la carencia de ingresos padecida en la niñez? Los estudios llevados a cabo en los pocos países que poseen los datos necesarios para seguir la trayectoria de los niños a lo largo de su vida confirman que existe una relación muy estrecha entre el hecho de contar con escasos ingresos durante la infancia y una gran variedad de consecuencias posteriores. Cuando los niños provienen de hogares pobres son mucho mayores las probabilidades de que entre ellos se registre un bajo rendimiento escolar, de que tengan hijos ya durante la adolescencia, de que tarde o temprano cumplan una condena en la cárcel y de que tengan menos éxito en el mercado laboral.

De todos modos, ¿es verdad que la falta de dinero durante la niñez es la causa de estos resultados indeseables? ¿O acaso se deben más bien a toda una serie de factores relacionados con los bajos ingresos pero no necesariamente causados por ellos, como por ejemplo la educación insuficiente de los padres y su escasa preparación para "ejercer el oficio de padres"?

Según datos recientes, en Alemania los niños de la quinta parte más pobre de los hogares (estableciendo el promedio de los

ingresos durante el período de la infancia que va desde los 6 hasta los 13 años de edad) tienen cuatro veces menos probabilidades que los niños de la quinta parte más rica de inscribirse en una escuela secundaria del tipo denominado *gymnasium*, que constituye el camino más seguro para entrar en la universidad. Sin embargo se ha observado que la diferencia entre las tasas de escolarización de los niños pobres y ricos en establecimientos de este tipo se reduce sensiblemente si se tiene en cuenta la relación que existe entre los ingresos y otros aspectos, como la educación y el trabajo de los padres.

Muchos factores en juego

Las consecuencias de los bajos ingresos familiares durante la infancia, independientemente de todos los demás aspectos, constituyeron el tema central de un importante estudio realizado en Estados Unidos a mediados de los años '90. Dicha investigación confirmó que en efecto en ese país la pobreza infantil tiene verdaderamente un fuerte impacto en toda una serie de incidentes futuros, incluso si se tienen en cuenta otros factores relacionados con los ingresos. Sin embargo, el análisis llegó igualmente a la conclusión de que dicho impacto no es ni con mucho tan grande como se desprendía de estudios anteriores. Por ejemplo, los resultados indican que, si se duplicasen los ingresos de la quinta parte más pobre de las familias, el alto número de alumnos que abandonan la escuela descendería apenas del 17,3 al 16,1%.

Los datos recogidos en una investigación llevada a cabo en el Reino Unido ofrecen más o menos el mismo panorama, aunque los autores son más enérgicos en este caso al sacar conclusiones acerca del papel, según ellos significativo, que desempeñan los ingresos. Por ejemplo, ponen en relación las "dificultades económicas" en que se encuentra la familia durante la niñez del individuo con una disminución del salario de los varones al llegar a la edad de 33 años, que oscila alrededor del 20%. En todo caso, dicha disminución desciende al 10% si se toma en consideración el efecto de la educación de los padres (y también las características propias del niño, inclusive durante la primera fase de aprendizaje, a la edad de 7 años).

Una razón que tal vez pueda explicar por qué el nivel de ingresos durante la niñez tiene tan sólo efectos limitados en

cualquier tipo de situación futura del individuo es que las políticas de los gobiernos han hecho mucho por garantizar que se cubran las necesidades materiales básicas de los niños pobres en la mayor parte de los casos. De esto se deduce que toda reducción de los subsidios del Estado tendría como consecuencia un aumento de la importancia de los ingresos para el bienestar futuro de los niños.

Lo que hemos aprendido

De las investigaciones se pueden sacar varias conclusiones. En primer lugar, aunque es posible que, de por sí, el nivel de ingresos durante la infancia tenga solamente consecuencias limitadas en cada uno de los aspectos de la vida futura de la persona (progresos en los estudios, salario, etc.), el efecto será mucho mayor si se enfoca el problema de manera global, sumando todos estos diferentes resultados. En segundo lugar, las políticas que contribuyen a alzar el nivel de ingresos familiares pueden tener otro impacto positivo, además del beneficio puramente económico. El hecho de que se ayude a los padres a conseguir trabajo puede modificar las expectativas del niño en cuanto a su propio porvenir, ejerciendo una influencia benéfica en su vida futura. Por último, aunque mejorar directamente las economías familiares represente un instrumento de trabajo bastante tosco, puede ser mucho más fácil ponerlo en práctica a corto plazo que modificar la "preparación de los padres" o aspirar a influir de manera más profunda y fundamental en la vida futura de los niños.

En muchos países faltan las informaciones necesarias para poder siquiera entablar el debate. No obstante, los estudios ya efectuados que ponen en discusión la importancia del papel desempeñado por los ingresos hacen resaltar con toda claridad la necesidad de que las políticas gubernamentales operen en una vasta gama de sectores a fin de lograr que la igualdad de oportunidades sea una realidad todo a lo largo de la vida.

Fuente: artículos de F. Büchel y otros, como asimismo P. Gregg y S. Machin, y el libro de S. Mayer

de niños que viven con uno solo de los padres, la reducción de dicha proporción al nivel medio de las naciones de la OCDE tomadas en su conjunto lograría hacer disminuir las tasas de pobreza infantil al máximo en una sexta parte en el caso del Reino Unido y en una octava parte para los Estados Unidos. Este efecto tan limitado se puede atribuir al hecho de que, a pesar de las grandes variaciones que se verifican entre las distintas naciones, las familias con uno solo de los padres constituyen una porción relativamente pequeña del total de las familias de todos los países de la OCDE. En Estados Unidos, por ejemplo, la tasa de pobreza del 16% que corresponde a los niños que viven con ambos padres (es decir el 83% del total de la población infantil) tiene para la tasa total de pobreza infantil un peso que equivale a la mitad del peso de la tasa de pobreza del 55% que corresponde a los niños que viven en familias con uno solo de los padres (es decir el 17% de la población infantil estadounidense).

En todo caso, lo que este ejemplo implica es que reducir la *tasa de pobreza de las familias con uno solo de los padres* es una medida que cuenta en realidad con un potencial significativo. Obviamente, esto es cierto sobre todo en el caso de los países que poseen un alto porcentaje de niños que viven con uno solo de los padres y tienen, al mismo tiempo, una tasa elevada de pobreza de tales familias. Si, por ejemplo, en dichos países se consiguiera hacer disminuir la tasa de pobreza de las familias con uno solo de los padres al mismo nivel que la tasa de pobreza de las familias con ambos padres, la reducción total de la pobreza infantil sería aproximadamente del 40% en Alemania y la República Checa y del 30% en Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido.

Trabajo, hogares, salarios

La comparación de las tasas de desempleo es otro punto de partida, tan obvio como el anterior, en la búsqueda de posibles explicaciones de las notables variaciones que se registran entre las tasas de pobreza infantil de las distintas naciones de la OCDE.

Sin embargo el Gráfico 5, que compara las tasas de desempleo y las tasas de pobreza infantil, muestra una vez más que no existe una relación nítida y unívoca entre ambas. España y Japón, por ejemplo, tienen tasas de desempleo muy

diferentes pero niveles de pobreza infantil prácticamente idénticos. Estados Unidos y México poseen bajos niveles de desempleo pero índices elevados de pobreza infantil, mientras que en Finlandia se verifica la situación contraria.

Son muchas las razones posibles que permitirían explicar la ausencia de una relación constante entre el desempleo y la pobreza. En algunos países, como por ejemplo Estados Unidos, los salarios de la población ocupada pero mal pagada, si se los divide por las necesidades familiares, pueden resultar insuficientes para sacar a los niños de la pobreza. En los países nórdicos, al contrario, las disposiciones tomadas por el Estado en ayuda de los desocupados pueden ser suficientes para mantener a las familias por encima del mínimo vital.

El Gráfico 6 analiza una relación que parece ser

más estrecha y reveladora: la que une la pobreza infantil y el porcentaje de hogares con niños en los cuales no hay ningún adulto que trabaje. Esto permite tomar en cuenta la distribución de oportunidades laborales. Al mismo tiempo ayuda a explicar, por ejemplo, por qué un país como España tiene una tasa de pobreza infantil considerablemente inferior a la del Reino Unido. Es verdad que en España el desempleo es del 16%, lo cual contrasta con el 8% del Reino Unido, pero cuando se pasa a la proporción de hogares con niños en los cuales no hay ningún adulto ocupado, el panorama prácticamente se invierte: en España constituyen el 10%, pero en el Reino Unido son casi el 20%. La explicación es que por lo general en España los hogares son más numerosos y, además, buena parte del desempleo se concentra en los adultos jóvenes, muchos de los cuales viven aún con sus padres. En Gran Bretaña los hogares son más pequeños y la proporción de

Gráfico 5: Desempleo y pobreza infantil. La tasa de pobreza infantil es la misma que en el Gráfico 1 (basada en un mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional).

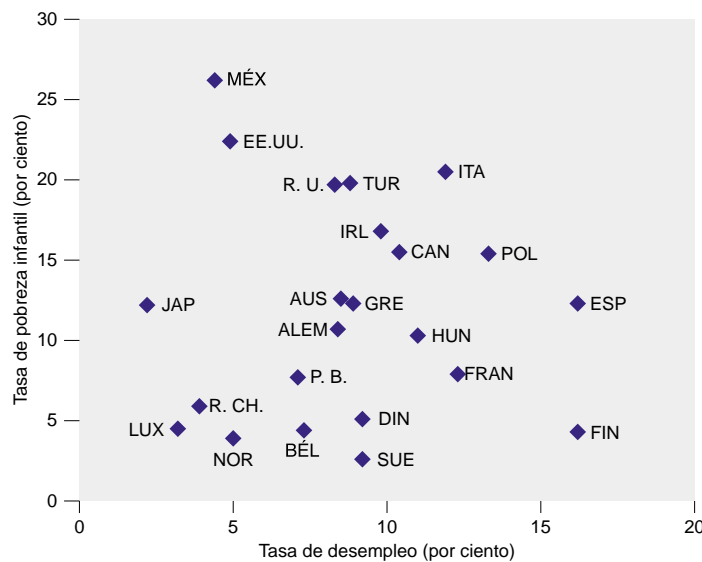
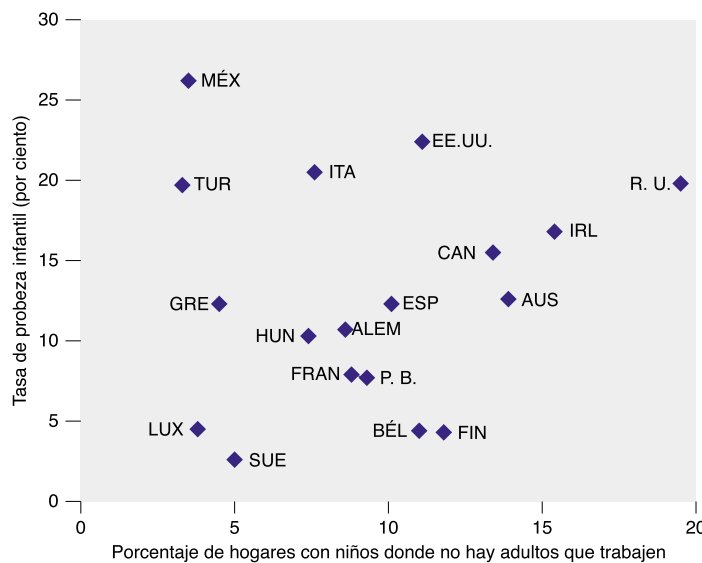


Gráfico 6: La falta de trabajo en hogares con niños y la pobreza infantil. Por "hogar sin trabajo" se entiende todo hogar en el cual no hay siquiera un adulto que desenvuelva actividades laborales remuneradas. La tasa de pobreza infantil es la misma que en el Gráfico 1 (basada en un mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional).



niños que viven en familias con uno solo de los padres es del 20%, cifra que está en neto contraste con el 2,3% de España. Por lo tanto, no es el nivel general de desempleo sino la *distribución del empleo entre los diferentes tipos de hogares* lo que contribuye de manera más significativa a la diferencia entre las tasas de pobreza infantil.

En términos generales, el factor que denominamos "hogares sin trabajo" representa

un marcado aumento de riesgo para los niños de las naciones de la OCDE. Las cifras relativas a la Unión Europea indican, por ejemplo, que el niño que vive en un hogar donde no trabaja ningún adulto tiene por término medio cuatro veces más probabilidades de crecer en la pobreza que el niño que vive en un hogar donde trabaja al menos un adulto.

El Gráfico 7 examina un tercer factor

Gráfico 7: Salarios bajos y pobreza infantil

La tasa de pobreza infantil es la misma que en el Gráfico 1 (basada en un mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional).

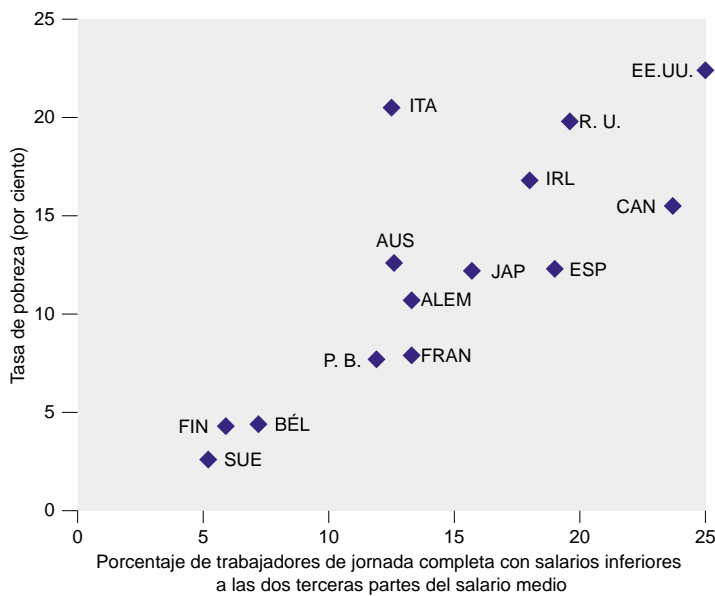
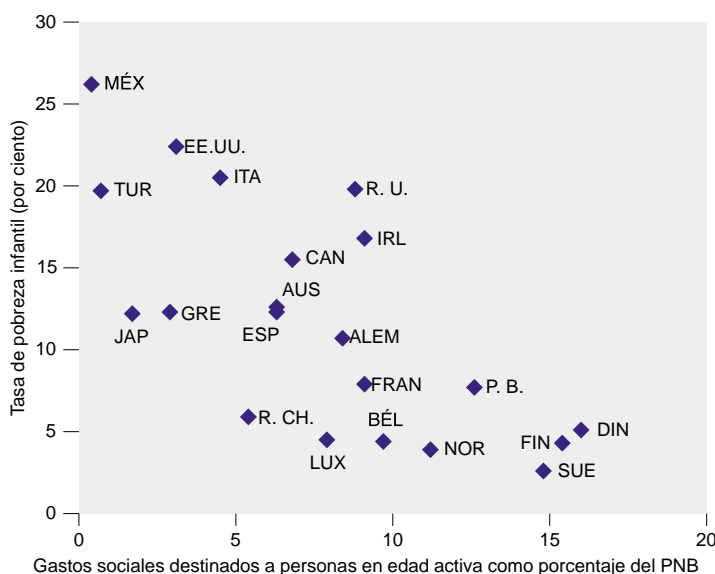


Gráfico 8: Gastos sociales y pobreza infantil

Los gastos sociales indicados en el diagrama son aquéllos cuyos beneficiarios son personas en edad activa (y no incluyen por lo tanto el pago de jubilaciones). Tampoco se incluyen los gastos en materia de educación y sanidad. La tasa de pobreza infantil es la misma que en el Gráfico 1 (basada en un mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional).



relacionado con el empleo: el vínculo que existe entre la tasa de pobreza infantil y el porcentaje de trabajadores de jornada completa mal remunerados (por los cuales se entienden todos aquéllos que ganan menos de las dos terceras partes del salario medio nacional). Y el diagrama demuestra que entre los dos existe una relación todavía más llamativa que en el caso precedente. Tal vez esto no deba sorprendernos, ya que ambos ejes registran diferentes aspectos de una misma desigualdad. En todo caso, las dos medidas no son idénticas. La tasa de pobreza infantil se basa en los ingresos familiares, mientras que el porcentaje de trabajadores que ganan menos de las dos terceras partes del salario medio se basa en los sueldos individuales, demostrándose así que la que está relacionada de manera tan evidente con la diversidad de las tasas de pobreza infantil es la variación, entre una y otra nación, de la *real desigualdad de salarios*, a pesar del hecho de que muchos niños pobres dependen más del apoyo del Estado que de un salario.

Como en el caso del análisis del factor del cuidado del niño por parte de uno solo de los padres, también la comparación a nivel internacional de la pobreza infantil con el desempleo, con la situación de los hogares sin trabajo y con la desigualdad de los salarios que tocan el fondo de la escala salarial, demuestra que la creación de nuevos puestos de trabajo ciertamente es parte esencial de la tarea de reducir la pobreza infantil, pero es de todos modos sólo *una* de las partes en que dicha tarea se divide. Inclusive un aumento considerable de las oportunidades laborales tiene escasas probabilidades de incidir significativamente en el problema si los salarios que ocupan las posiciones inferiores de la escala salarial son demasiado bajos o si una porción importante de los niños pobres de un país viven en familias donde no hay un adulto que pueda desenvolver actividades laborales remuneradas. Si no se toma en consideración la *distribución* de las nuevas oportunidades laborales, la pobreza infantil puede incluso aumentar. Si, por ejemplo, la mayor parte de las nuevas oportunidades laborales es aprovechada por quienes viven en hogares donde ya hay una persona bien remunerada, los ingresos familiares medios crecerán, pero junto con ellos crecerá también la tasa de pobreza. Los estudios recientes han indicado que pueden verificarse

(y en países como el Reino Unido de hecho se han verificado) aumentos simultáneos del número de hogares con dos trabajadores y de aquéllos sin ninguno.

Gastos sociales

Por último, también el nivel de los subsidios del Estado para los padres desocupados o mal pagados influye en la tasa de pobreza infantil de cada nación.

El Gráfico 8 compara la tasa de pobreza infantil con la porción de las rentas públicas dedicada al pago del seguro de desempleo, de subvenciones familiares y otros beneficios para la familia, de pensiones por invalidez o

incapacidad, de subsidios para la vivienda y otras formas de asistencia social. (A fin de concentrar la atención en los aspectos del gasto público en materia de políticas sociales con mayores probabilidades de incidir directamente en la pobreza infantil, no han sido incluidos los gastos públicos relacionados con las jubilaciones, la educación y los servicios de atención sanitaria).

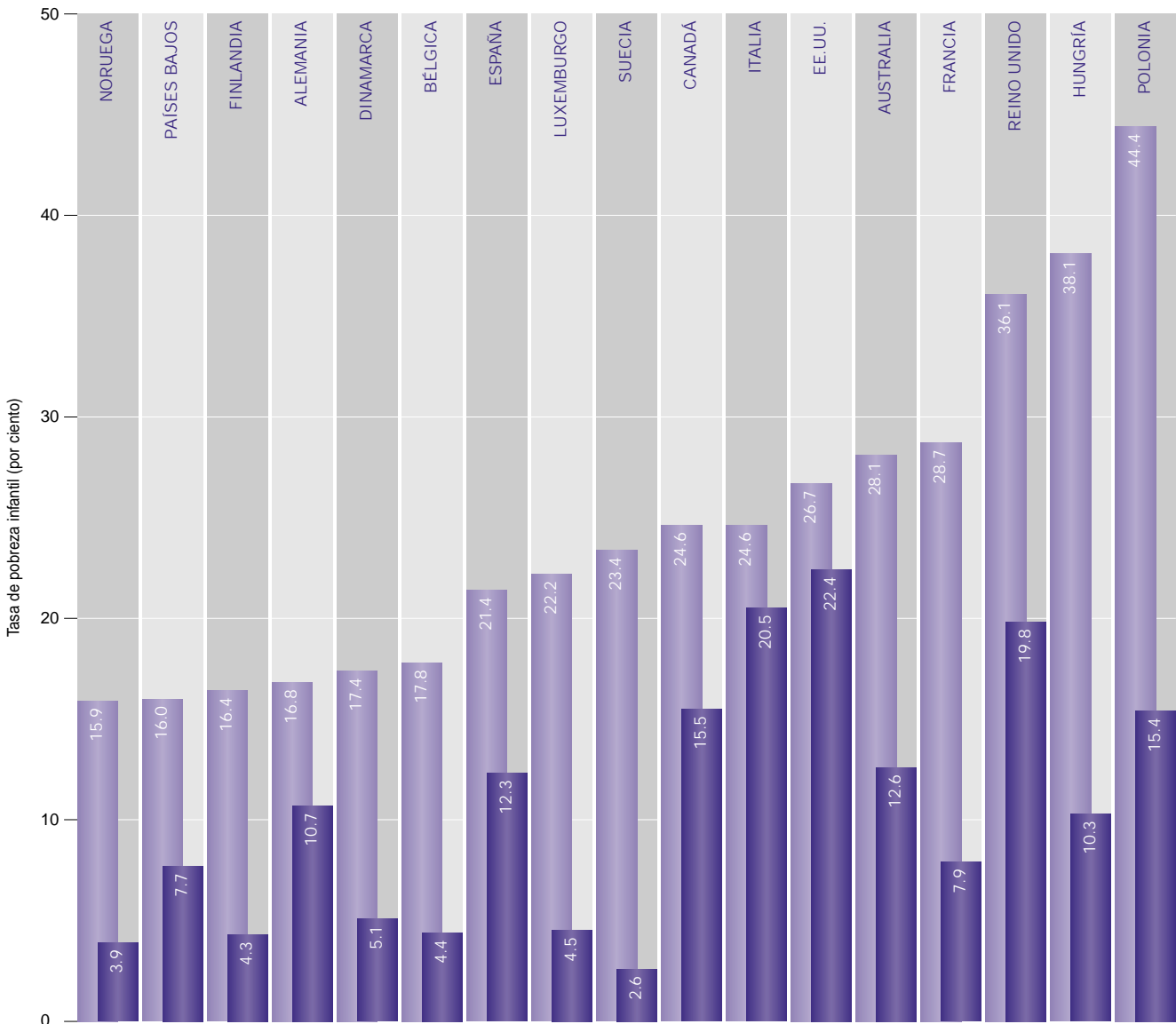
La relación que resulta del gráfico no es tan estrecha como cabría esperar. Con todo, el Gráfico 8 muestra muy claramente que ninguno de los países que cuentan con índices elevados de gastos sociales brutos tiene una alta tasa de pobreza infantil. Los países que están a la cabeza

de las tablas clasificatorias relativas a la pobreza infantil ocupan igualmente los primeros puestos en el eje correspondiente a los gastos sociales.

Las sorpresas se producen alrededor de la mitad de la lista. Se observa que Japón y Grecia poseen bajos niveles de gastos sociales pero solamente niveles medios de pobreza infantil, mientras que el Reino Unido e Irlanda tienen altos niveles de pobreza infantil pero niveles razonablemente generosos de gastos sociales. Sin embargo, esto no hace más que confirmar nuevamente que ningún factor parece prevalecer en la explicación de la gran diferencia que existe entre las tasas de pobreza infantil de las naciones estudiadas.

Gráfico 9: El impacto de las políticas fiscales y de redistribución de recursos

Las columnas más altas indican las tasas de pobreza infantil basadas en los ingresos familiares antes de la aplicación de políticas tributarias y de redistribución de fondos, mientras que las columnas más bajas indican las mismas tasas luego de la aplicación de dichas políticas. El mínimo vital es, en ambos casos, equivalente al 50% de los ingresos medios nacionales habida cuenta de las políticas fiscales y de redistribución de fondos (como en el Gráfico 1).



El Gráfico 9 lleva el análisis un paso más adelante al mostrar hasta qué punto podría decirse que la intervención del Estado reduce las tasas de pobreza infantil de las 17 naciones de la OCDE para las cuales actualmente se dispone de datos. A tal fin compara las tasas reales de pobreza infantil con las tasas que teóricamente deberían imperar si desaparecieran completamente las políticas tributarias y de subsidios públicos mediante las cuales todos los gobiernos intentan mitigar los efectos de las fuerzas del mercado. En el diagrama los países aparecen en orden de menor a mayor según el valor de estas últimas, es decir de las tasas teóricas “impuestas por las fuerzas del mercado”. Se trata de una tabla hipotética en el sentido de que el comportamiento del mercado obviamente no podría permanecer constante si llegaran a faltar totalmente los subsidios proporcionados por el Estado; no obstante, la diferencia entre las tasas de pobreza infantil calculadas antes y después de la aplicación de políticas tributarias y de redistribución de fondos permite determinar de manera aproximada en qué medida y con cuánta eficacia las distintas naciones implementan políticas encaminadas a proteger a sus niños más pobres.

Las políticas fiscales y de subsidios públicos puestas en práctica en Hungría y Polonia, por ejemplo, consiguen reducir las “tasas de pobreza infantil en base a las fuerzas del mercado” en casi 30 puntos porcentuales, reforzando así el mensaje clave que se desprende del Recuadro 7: que las políticas gubernamentales constituyen un factor de importancia vital aun cuando un alud avasallador de medidas macroeconómicas amenaza barrer con todo lo que se le cruza por delante, como es precisamente el caso del proceso turbulento de transición hacia la economía de mercado que atraviesan estas naciones.

Sin embargo, la tabla también demuestra con claridad que las políticas fiscales y de subsidios públicos no tienen un notable efecto atenuante solamente en los antiguos Estados comunistas. Las intervenciones del Estado logran hacer disminuir las “tasas de pobreza infantil en base a las fuerzas de mercado” en más de 20 puntos porcentuales en Suecia y Francia, en casi 18 puntos porcentuales en Luxemburgo y en 16 puntos porcentuales en el Reino Unido. En cinco países más (Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Noruega) la reducción supera los 10

puntos porcentuales. Solamente en dos países (Italia y Estados Unidos) la intervención del Estado apenas logra moderar las “tasas de pobreza infantil en base a las fuerzas del mercado” en menos de 5 puntos porcentuales. Se trata precisamente de los mismos dos países que ocupan además los últimos puestos en la tabla clasificatoria de la pobreza infantil (sin contar a México, para el cual no se dispone de datos relativos a las políticas tributarias y de redistribución de recursos).

En pocas palabras, resulta evidente que las medidas tomadas por el Estado en auxilio de las familias necesitadas constituyen un factor importante en todos los países que han conseguido hacer descender las tasas de pobreza infantil a niveles bajos. Otro hecho que pone de manifiesto la gran trascendencia de dichas medidas es que en las últimas décadas la mayoría de las naciones europeas han sido testigos de un aumento significativo de la desocupación sin que se produjeran incrementos igualmente considerables de la pobreza infantil, excepto en el caso del Reino Unido.

Resumen

De este análisis de las tasas de pobreza infantil a nivel internacional se desprende un claro mensaje general. Todos los factores posibles que han sido examinados hasta ahora (el cuidado de niños por parte de uno solo de los padres, el empleo y su distribución, la desigualdad de salarios y la redistribución de recursos por parte del Estado entre los desocupados y los mal pagados) son importantes, pero ninguno de ellos es preeminente. Las cadenas que mantienen a los niños en la indigencia no están sujetadas con un candado que se puede abrir con una sola llave, sino con una cerradura de combinación que para liberar a sus víctimas exige que se alineen varios factores diferentes.

Dada una serie de informaciones suficientemente detalladas, sería posible analizar los niveles de la pobreza infantil en cada país de la OCDE desde el punto de vista de cada una de estas variables principales, acercándonos así a una comprensión más profunda de su respectiva importancia.

El Gráfico 10 se propone brindar una síntesis con aspiraciones mucho más limitadas. A pesar de las lagunas que se pueden observar en los

datos, el cuadro ofrece una visión de conjunto de los factores que pueden contribuir a una reducción de las tasas de pobreza infantil.

La primera columna presenta la tabla clasificatoria de la pobreza infantil (Gráfico 1) dividida en tres grupos: el azul oscuro es el color de los países con tasas de pobreza infantil elevadas, el azul intermedio el de los que tienen tasas medias y el azul claro el de las naciones que han logrado hacer descender la pobreza infantil a niveles bajos. Las cuatro columnas restantes evalúan cada país desde el punto de vista de los factores identificados ya anteriormente que contribuyen a determinar las tasas de pobreza infantil: el cuidado de niños por parte de uno solo de los padres, la falta de trabajo, la desigualdad de salarios en los últimos peldaños de la escala salarial y los gastos sociales. En cada uno de los casos el matiz azul oscuro indica la contribución menos meritoria a las tasas de pobreza, el azul intermedio una contribución media y el azul claro una contribución netamente positiva. Para muchos de los 23 países incluidos en la lista no hay indicadores precisos disponibles. En tal caso se omite el número y se adjudica al país una tonalidad en base a la posición que probablemente debería ocupar según las otras informaciones disponibles. Se trata por lo tanto de un esquema “impresionista”, no de un modelo de exactitud.

La lectura horizontal de las columnas permite esbozar un resumen de los factores clave que contribuyen a colocar a cada país en el puesto que ocupa dentro de la tabla clasificatoria de la pobreza infantil. Los Estados Unidos, por ejemplo, tienen una alta proporción de niños que viven en familias con uno solo de los padres, una porción significativa de la población que trabaja por un salario inferior a las dos terceras partes de los ingresos medios, un nivel de gastos sociales bajo y un número de desocupados bastante elevado. El Reino Unido, por otra parte, tiene un nivel más generoso de gastos sociales, pero una proporción elevada de sus niños viven con uno solo de los padres y numerosos hogares con niños carecen de un adulto que trabaje. En el otro extremo Suecia, cuya proporción de niños que viven con uno solo de los padres también es alta, tiene un índice bajo de hogares sin trabajo, escasa desigualdad de salarios y un volumen importante de redistribución de recursos

mediante políticas sociales, todo lo cual conduce a una tasa de pobreza infantil baja.

La lectura vertical de las columnas esclarece ulteriormente los contenidos ya expuestos en los distintos diagramas precedentes (Gráficos 5-8) y brinda indicaciones acerca de la importancia relativa de cada factor. Muestra, por ejemplo, la significación relativamente subalterna de la relación que existe entre el cuidado de niños por parte de uno solo de los padres y la pobreza infantil, ya que tres países que se encuentran entre los siete primeros puestos de la lista tienen un alto porcentaje de niños que viven en familias donde hay uno solo de los padres. Si se excluye el factor del cuidado de niños por parte de uno solo de los padres, las relaciones expuestas en la tabla presentan un esquema mucho más homogéneo. Ningún país entra en la tercera parte de la tabla que representa la categoría más alta si tiene más de una contribución “por debajo del promedio”. Ningún país desciende a la tercera parte que representa la última categoría si cuenta con más de una contribución “por encima del promedio” o con más de dos contribuciones “medias”.

La lista proporciona un panorama general de las conclusiones que emergen de los análisis multinacionales de la pobreza infantil. El progreso en todos los frentes (la reducción de la pobreza entre las familias donde hay uno solo de los padres, la reducción de la proporción de niños en hogares sin trabajo, la reducción de los mayores desniveles de salarios en las últimas posiciones de la escala salarial, y los esfuerzos por evitar que se abra una brecha excesivamente ancha entre los subsidios pagados por el Estado y los salarios medios) es la única manera verdaderamente eficaz de conseguir que desciendan las tasas de pobreza infantil.

Políticas sociales contra políticas económicas

Por último, de este análisis de las razones por las que los países ocupan los puestos que hemos visto dentro de la tabla clasificatoria de la pobreza infantil pueden sacarse también conclusiones más generales.

De lo dicho anteriormente se desprende con toda claridad que los niveles de pobreza infantil son resultado de la combinación de determinadas condiciones macroeconómicas y

de ciertas políticas sociales. Es asimismo evidente que existe un amplio margen de probabilidades de que surjan motivos de conflicto entre ambas. Las tasas de interés elevadas, por ejemplo, pueden reducir la pobreza entre la población de edad avanzada, cuyos ingresos dependen de los ahorros, pero al mismo tiempo provocan un aumento de la pobreza entre las familias necesitadas y endeudadas en las

cuales hay niños. De la misma manera, un aumento del nivel de empleo puede producir tanto un incremento como una disminución de la pobreza infantil relativa, según la distribución de las nuevas oportunidades laborales que se aplique. A la inversa, existen también buenas posibilidades de que las políticas sociales entren en conflicto con los objetivos económicos, por ejemplo al concebir los subsidios con miras tan

Gráfico 10: La pobreza infantil: cuadro sinóptico

El color azul oscuro indica cuáles son los países con peores resultados, el matiz intermedio los que tienen resultados medios y la tonalidad más clara los que tienen los resultados mejores. Las cifras corresponden a los porcentajes ya expuestos en los Gráficos pertinentes, en otras secciones del presente número de las *Innocenti Report Cards*. En las casillas donde faltan los números, la asignación de la tonalidad para indicar la pertenencia a un grupo es estimativa.

	Tasa de pobreza infantil	Familias con uno solo de los padres	Hogares sin adultos que trabajen	Salarios bajos	Gastos sociales bajos
SUECIA	2,6	21,3	5,0	5,2	14,8
NORUEGA	3,9	15,0			11,2
FINLANDIA	4,3	11,8	11,8	5,9	15,4
BÉLGICA	4,4	8,2	11,0	7,2	9,7
LUXEMBURGO	4,5	5,8	3,8		7,9
DINAMARCA	5,1	15,2			16,0
REPÚBLICA CHECA	5,9	8,3			5,4
PAÍSES BAJOS	7,7	7,4	9,3	11,9	12,6
FRANCIA	7,9	7,7	8,8	13,3	9,1
HUNGRÍA	10,3	7,4	7,4		
ALEMANIA	10,7	9,8	8,6	13,3	8,4
JAPÓN	12,2			15,7	1,7
ESPAÑA	12,3	2,3	10,1	19,0	6,3
GRECIA	12,3	3,7	4,5		2,9
AUSTRALIA	12,6	14,1	13,9	13,8	6,3
POLONIA	15,4	5,6			
CANADÁ	15,5	12,2	13,4	23,7	6,8
IRLANDA	16,8	8,0	15,4	18,0	9,1
TURQUÍA	19,7	0,7	3,3		0,7
REINO UNIDO	19,8	20,0	19,5	19,6	8,8
ITALIA	20,5	2,8	7,6	12,5	4,5
EE.UU.	22,4	16,6	11,1	25,0	3,1
MÉXICO	26,2	4,3	3,5		0,4

¿Cuánto dura la pobreza de los niños?

Cuanto más tiempo transcurre una familia en condiciones de indigencia, tanto más difícil le resulta sostener los gastos que acarrea la adquisición de toda la serie de bienes y servicios de importancia vital para el desarrollo del niño, aun a costa de agotar sus ahorros y de sumergirse todavía más en las deudas. Además, si se prolongan las condiciones penosas de subsistencia, con bajos ingresos familiares, es posible suponer que esto habrá de provocar una sensación más arraigada de exclusión social, lo cual puede a su vez tener consecuencias perdurables.

En todo caso, los cálculos de la pobreza infantil que se efectúan habitualmente no dicen nada con respecto al tiempo que los niños transcurren en condiciones de indigencia. Si se constata que el 10% de los niños vive actualmente en la miseria, esto puede significar que uno de cada diez niños sufre privaciones de manera permanente (mientras que los otros nueve no llegan jamás a conocer la pobreza) o bien puede significar que todos los niños descienden de vez en cuando por debajo del mínimo vital.

Un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF revela cuál es, entre estos dos extremos, la situación real y en qué medida el cuadro varía al pasar de un país industrializado a otro. Los resultados indican que para un gran número de niños la pobreza es un fenómeno persistente, pero también que la miseria afecta con el pasar de los años a muchos más niños de lo que podría sugerir un enfoque centrado exclusivamente en aquéllos que actualmente son pobres.

Las encuestas que rastrean la trayectoria seguida por las mismas familias a lo largo del tiempo han demostrado a cuánto asciende la proporción de los niños que, en seis países de la OCDE, pertenecen a la quinta parte más pobre del total de la población infantil durante uno, dos y (en algunos casos) cinco o diez años consecutivos. El hecho de que la atención se concentre en la quinta parte más pobre garantiza que la cifra relativa a la pobreza a lo largo de un año sea exactamente la

misma para todos los países, es decir el 20%. Esto permite ver cuánto difieren las cifras relativas a los años sucesivos, reflejando así la velocidad con la cual los niños entran en la pobreza o salen de ella en cada uno de los países.

Muchos siguen siendo pobres

Los datos indican que los bajos ingresos familiares tienden esencialmente a persistir. En todos los países, aproximadamente seis o siete de cada diez niños que pertenecen a la quinta parte más pobre según las encuestas llevadas a cabo en un año siguen encontrándose allí mismo un año más tarde. Un porcentaje que oscila entre el 6 y el 9% del total de los niños se halla en la quinta parte más pobre de la población durante cinco años consecutivos. La persistencia de la pobreza año tras año en el caso de dichos niños es motivo serio de justificadas preocupaciones.

Los EE.UU. registran las cifras más altas: los niños estadounidenses tienen menos probabilidades que los niños de los demás países de salir de los últimos puestos en la escala de la distribución de ingresos. Esto constituye un grave desafío a la opinión generalizada a propósito de la movilidad social y de las oportunidades de cambio que deberían distinguir a la sociedad estadounidense. Por otra parte, tanto en EE.UU. como en Alemania alrededor del 5 o 6% de los niños

permanecen en la quinta parte más pobre de la población a lo largo de 10 años consecutivos.

Las encuestas indican asimismo que muchas más personas viven la experiencia de la miseria durante la niñez de lo que resulta de los estudios habituales, que representan por así decir "instantáneas" de un momento preciso. Hungría está a la cabeza de una clasificación que comprende cuatro países para los cuales se dispone de datos que cubren cinco años consecutivos y que se refieren a la proporción de los niños que en un momento cualquiera de dicho período se hayan encontrado en la quinta parte más pobre: nada menos que el 43%. Este porcentaje es significativamente más elevado que el del 33% de los EE.UU., donde se registra la cifra más baja (para el Reino Unido y Alemania las cifras son del 39 y 38% respectivamente). Estos datos representan una advertencia: las políticas gubernamentales de asistencia a las familias necesitadas, si se tiene en cuenta su aplicación plurianual, ayudan a muchos más niños de lo que permitiría suponer un enfoque centrado exclusivamente en el grupo de los que actualmente se encuentran en condiciones de indigencia.

Fuente: artículo de B. Bradbury, S. Jenkins y J. Micklewright

La persistencia de la pobreza infantil

	Porcentaje en la quinta parte más pobre del total de la población infantil			
	en 1 año	en 2 años consecutivos	en un total de 5 años	en un total de 10 años
IRLANDA	20	13		
ESPAÑA	20	13		
HUNGRÍA	20	13		7
REINO UNIDO	20	14		6
ALEMANIA	20	14	6	5
EE.UU.	20	14	9	6

estrechas que terminan por reducir los incentivos para que la gente pase de la beneficencia social al mundo del trabajo, o por acelerar la división de los hogares entre aquéllos que cuentan con dos fuentes de ingresos y los que non cuentan con ninguna.

Hasta el momento la estrategia característica ha sido la de resolver los conflictos en favor de las políticas económicas. Por regla general, los ministerios de hacienda imponen políticas y metas específicas destinadas a alcanzar la consecución de objetivos económicos globales, mientras que los ministerios de bienestar social los siguen por detrás recogiendo las migajas. Como observó el economista A.B. Atkinson, en cuya obra "La macroeconomía y la dimensión social" se inspira la presente discusión, se trata de un proceso que puede compararse con la práctica según la cual el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional establecen las políticas de

estabilización macroeconómica, dejando que los "organismos de bienestar social" internacionales, como la Organización Mundial de la Salud y UNICEF, se ocupen de las consecuencias sociales y humanas.

La injusticia e ineficacia de este enfoque, que podría resumirse en la fórmula "las prioridades económicas primero y las necesidades sociales después", se han puesto de manifiesto a nivel tanto nacional como internacional. Las políticas sociales no deberían ser el fruto de un repensamiento. En la tentativa de reducir la pobreza, si se aspira a un éxito al menos parcial, es necesario que la elaboración de políticas sea un proceso integrado.

En Estados Unidos los presidentes Kennedy y Johnson aceptaron este desafío hace cuarenta años al combinar los programas económicos y sociales en el marco de la "Guerra a la Pobreza", que contribuyó a reducir a la mitad

la tasa de pobreza del país en apenas diez años. Desde entonces, en cierta medida debido a la influencia de las nuevas teorías económicas, se ha producido en todas partes un retorno a la "separación de poderes", situación en la cual la relación entre las políticas económicas y sociales suele revelarse conflictual. Se tiende a ver en las políticas económicas un elemento cada vez más inhumano, mientras que se acusa al "asistencialismo" de socavar la competitividad y de perjudicar el crecimiento económico y la ocupación.

Atkinson ha propuesto el retorno a una relación más compleja entre las políticas económicas y sociales, una relación en la que cada una de ellas tome en consideración la situación general. Sin embargo, él mismo observa que el problema fundamental de cualquier tipo de "nueva relación" entre las políticas económicas y sociales consiste en que a menudo se cree que cada una de ellas opera

6

Europa se pronuncia a favor del control

Luego de declarar que la cantidad de personas necesitadas que viven en la Unión Europea es "inaceptable", la reunión del Consejo Europeo (compuesto por los jefes de gobierno de los Estados Miembros de la UE) celebrada en Lisboa en marzo del 2000 instó a que se tomaran medidas decisivas para erradicar la pobreza. En dicha declaración los niños constituían uno de los grupos específicos identificados explícitamente como motivo de inquietudes. El Consejo observó que un elemento clave de la lucha contra la pobreza y la exclusión social sería la puesta en vigor, antes de fin de año y de común acuerdo entre las naciones, de las metas precisas en base a cuya consecución se pudieran monitorizar los adelantos logrados.

La comparación a nivel internacional de la actuación de los distintos miembros de la UE, según el modelo seguido en el presente número de las *Innocenti Report Cards*, representa una parte esencial de dicho proceso. El Panel Familiar de la Comunidad Europea (PFCE, también conocido bajo la sigla inglesa ECHP: European Community Household Panel), que consiste en una serie de encuestas familiares efectuadas con una metodología común y empleando

los mismos cuestionarios en todos los países, constituye un recurso de valor inestimable a la hora de cumplir con el compromiso de controlar los progresos. Estas encuestas recopilan informaciones relacionadas no sólo con los ingresos sino también con toda una vasta gama de indicadores directos de las privaciones familiares. Además, dichas encuestas siguen la trayectoria de los mismos hogares a lo largo del tiempo, lo que les permite asimismo investigar la cuestión de la persistencia de la pobreza infantil.

Para dar un ejemplo de las privaciones familiares estudiadas, la tabla ilustra los datos reunidos por el PFCE con respecto a 12 Estados Miembros. En 1997 los niños portugueses tenían cuatro veces menos probabilidades que los niños holandeses de vivir en hogares que declaraban no poder permitirse pasar una semana de vacaciones fuera de casa.

De todos modos, la recopilación de informaciones adecuadas es solamente una parte de la tarea. Es igualmente necesario analizar los datos a fin de que revelen sus secretos. El hecho de que el Consejo Europeo haya identificado a los

niños como grupo prioritario se debe reflejar en un enfoque centrado particularmente en los niños cuando se trata de analizar los datos recogidos por Eurostat, la sección estadística de la UE. Un importante paso adelante sería la publicación de un informe anual sobre el bienestar infantil en los Estados Miembros, en el cual se comparen los resultados de los distintos países y los adelantos que han logrado a lo largo del tiempo.

Niños en hogares que no pueden permitirse una semana de vacaciones fuera de casa

	por ciento
PAÍSES BAJOS	14
ALEMANIA	18
LUXEMBURGO	21
DINAMARCA	23
BÉLGICA	27
FRANCIA	34
ITALIA	36
GRECIA	47
REINO UNIDO	47
ESPAÑA	52
IRLANDA	53
PORTUGAL	62

en un plano diferente. Lo típico es que las políticas macroeconómicas se ocupen de los efectos globales en cuanto a la inflación y al desempleo, mientras que a las políticas sociales les interesan los resultados concretos para cada individuo. El análisis expuesto en el presente número de las *Innocenti Report Cards* demuestra que no será fácil establecer un vínculo entre las dos. No es posible, por ejemplo, dar por sentado que el mero hecho de haber alcanzado un bajo nivel de desempleo se ha de traducir directamente en una reducción del nivel de pobreza infantil: se debe asimismo

tener en cuenta la interacción entre el factor económico de las oportunidades laborales y el factor social de la distribución de dichas oportunidades entre los distintos tipos de hogares. De la misma manera, los efectos de la redistribución de recursos, a cargo de las políticas sociales, pueden ser positivos o negativos según la forma que asuma dicha redistribución (el pago del subsidio de desempleo, por ejemplo, puede facilitar la transición hacia nuevas oportunidades laborales, mientras que la protección del empleo puede tener el efecto contrario).

Los lazos que vinculan las políticas económicas y sociales suelen ser complejos, y es necesario combinar los nuevos conocimientos adquiridos en los últimos años en relación con ambos sectores. La mejor manera de conseguir que esta cooperación funcione es compartir los objetivos y establecer de común acuerdo los medios a utilizar para calcular el impacto de los dos tipos de políticas en el bienestar de las personas.

Uno de los numerosos motivos que explican el predominio de las políticas macroeconómicas en los últimos años es la aceptación general de los objetivos económicos (se trata de un proceso que ha desempeñado un papel aún más preponderante en Europa debido a la necesidad de establecer metas bien precisas para alcanzar la convergencia económica en vista de la futura unión monetaria). Esto ha llevado a muchos estudiosos del nivel del ya citado Atkinson a preguntarse si la puesta a punto de metas sociales comparables (especialmente en el campo de la reducción de la pobreza) no debería constituir un paso esencial en la marcha hacia el restablecimiento del equilibrio y el logro de una conexión más estrecha entre las políticas sociales y económicas. El argumento a favor de esta opinión es que los objetivos sociales pueden proporcionar una base común para evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas y sociales y para resolver los eventuales conflictos que puedan surgir entre ellas. En el caso particular de la Unión Europea podrían también contribuir a restaurar la primacía de los fines sobre los medios: uno de los propósitos fundamentales de la Unión Europea es elevar el nivel y la calidad de la vida (según el Artículo 2 del Tratado); la moneda única y la convergencia macroeconómica son, por el contrario, solamente algunos de los medios que permitirán alcanzar dichos fines.

Objetivos sociales

Uno de los problemas que suelen evocar quienes se oponen a la adopción de objetivos sociales, sobre todo cuando se trata de metas relacionadas con la reducción de la pobreza, es la dificultad de establecer definiciones y criterios de medición en este campo. Además, dicha dificultad se agrava aún más por el hecho de que los objetivos sociales deben ser relativamente sencillos y no pueden sobrepasar un número relativamente limitado a fin de que

Europa Central: las políticas son importantes

El proceso de transición económica y social que están atravesando los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental ha tenido como consecuencia un aumento del desempleo, una mayor desigualdad de los salarios y reducciones del gasto público. ¿Qué le ha sucedido a la pobreza infantil?

Tres países de la región han sido aceptados como miembros de la OCDE a mediados de los años '90: la República Checa, Hungría y Polonia. Si se aplican los mismos criterios de medición que en el Gráfico 1, se constata que en la República Checa y Hungría la pobreza infantil ha aumentado en 3 puntos porcentuales durante el cataclismo que representó para dichas naciones la primera mitad de los años '90. Sin embargo, llama la atención que los gobiernos de dichos países hayan conseguido hasta ahora tener a raya las cifras mediante la conservación de políticas de gran alcance en el sector tributario y en la redistribución de las rentas con fines sociales.

La diferencia está en los gobiernos

En efecto, la República Checa ha logrado mantener una posición próxima al primer puesto en la tabla clasificatoria (Gráfico 1). La ex Checoslovaquia tenía una distribución de rentas marcadamente comprimida, inclusive en comparación con otros países comunistas, y el impacto positivo de este legado aún se puede ver en las cifras que se refieren a la pobreza infantil relativa.

El incremento de la pobreza infantil que se

ha observado en Polonia resulta ser significativamente mayor, con una diferencia de aproximadamente 7 puntos porcentuales, hecho que refleja el crecimiento más conspicuo de las diferencias de ingresos que se ha producido en este país. (A fines de los años '90 Polonia registraba un nivel de desigualdad de ingresos que superaba ligeramente el promedio de la OCDE.) Estos aumentos son el precio que se ha debido pagar para pasar de la economía planificada a la economía de mercado, y es necesario confrontarlos con los numerosos aspectos positivos del cambio de sistema económico y político. En Polonia la pobreza infantil ha seguido creciendo aún más, pero todavía se puede verificar que los impuestos y la redistribución de fondos influyen notablemente en la restricción de las tasas de pobreza (Gráfico 9).

Más hacia el este, Rusia representa el ejemplo claro de un antiguo país comunista donde las políticas públicas no han conseguido contrarrestar los efectos de un enorme aumento de la desigualdad de ingresos generados mediante el trabajo. En Rusia la pobreza infantil, medida según el mismo criterio aplicado en el Gráfico 1, llegaba en 1995 al 26%, es decir al mismo nivel que en México, que se encuentra en el puesto de cola dentro de la tabla clasificatoria.

Inclusive en tiempos de serios trastornos económicos, es mucho lo que los gobiernos pueden hacer para contener la pobreza infantil.

La gran promesa de Gran Bretaña

En los años '90 vivía en la indigencia una quinta parte de los niños británicos: se trata de una tasa dos veces más elevada que la de Francia o los Países Bajos, y cinco veces más alta que la de Noruega o Suecia (Gráfico 1). Además, mientras que en la mayor parte de las naciones industrializadas la pobreza infantil ha permanecido estable o ha crecido sólo moderadamente durante los últimos 20 años, en Gran Bretaña se ha triplicado.

En 1997 ascendió al poder un gobierno laborista que prometía poner fin al abandono en que se veían desde hacía décadas las familias más pobres de Gran Bretaña. Dos años más tarde, el Primer Ministro Blair anunció que la "misión histórica" de su gobierno sería la de erradicar la pobreza infantil antes del año 2020. Un hecho que pone de manifiesto la seriedad de dicha promesa es la aceptación por parte del gobierno de que los progresos fueran medidos a través de una vasta red de indicadores que comprenden los ingresos absolutos y relativos, los datos relativos a la salud y la vivienda, la criminalidad, la situación de los hogares con uno solo de los padres, los embarazos durante la adolescencia y el rendimiento escolar.

Las acciones concretas

Bajo la consigna general que reza "trabajo para los que pueden trabajar y seguridad para los que no pueden", se ha anunciado un aluvión de iniciativas políticas en apoyo de este nuevo empeño.

Se han aumentado las ayudas familiares por hijos y los subsidios para los hogares en función de los recursos económicos que tienen efectivamente a su disposición, y la desgravación fiscal para las familias que trabajan ha acrecentado los incentivos para pasar de la cobertura del seguro social al mundo del trabajo. Las iniciativas relacionadas con el empleo incluyen el establecimiento de un nuevo salario mínimo, que ya ha hecho subir en un promedio del 30% los ingresos de aproximadamente dos millones de personas (dos tercios de las cuales son mujeres). Otras medidas, con aplicación y efectos de mayor duración, intentarán reducir los índices de bajo rendimiento escolar y las tasas de embarazo precoz, que en Gran Bretaña alcanzan actualmente los niveles más altos de toda Europa Occidental. Una estrategia a nivel

nacional de servicios de cuidado de niños se propone lograr que muchas más plazas gratuitas en las guarderías y jardines de infancia estén a disposición de los niños de tres y cuatro años de edad, y se diseñará un tipo particular de asistencia para los niños de edades comprendidas entre 0 y 4 años en las zonas donde es mayor el riesgo de la pobreza y la exclusión social.

Los efectos

El gobierno ha declarado que las medidas que se están aplicando actualmente sacarán de la pobreza a 1,2 millones de niños británicos antes de abril del 2002. Un estudio independiente, comisionado por el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, ha confirmado esta cifra, indicando asimismo que la tasa de pobreza infantil disminuirá en aproximadamente una tercera parte, pasando del 26,3 al 17,0%. (Para sus cálculos, el estudio toma como base la definición que el mismo gobierno del Reino Unido ha dado del mínimo vital, la cual difiere ligeramente de la que ha sido utilizada en el Gráfico 1). Otro cálculo realizado toma en consideración el hecho de que el mínimo vital es una cifra variable en función del efecto que tienen dichas medidas en los ingresos medios. En este caso la reducción del porcentaje llega solamente al 18,7% y la disminución numérica es de un millón de niños.

A pesar de las innegables mejoras en términos generales, el estudio también revela que las nuevas políticas no beneficiarán a todos los pobres por igual. La reducción de los subsidios para los hogares con uno solo de los padres, como asimismo algunos otros cambios que se están introduciendo, tendrán como resultado que para uno de cada seis niños, entre aquéllos que se encuentran en la décima parte más pobre de la población, el nivel de ingresos familiares en realidad descenderá.

Estos cálculos no tienen en cuenta el aumento de oportunidades laborales que puede producirse gracias a las medidas encaminadas a promover el empleo. El estudio de UNICEF pasa luego a considerar lo que ocurriría si se verificase la hipótesis inverosímil pero esclarecedora de un éxito completo, es decir la suposición de que hubiera puestos de trabajo (con el salario mínimo) para todos

los padres que están en condiciones de trabajar. Inclusive en dicha situación, la pobreza infantil disminuiría en aproximadamente dos terceras partes, pero no sería erradicada. Esto se debe, por un lado, a que en Gran Bretaña alrededor de la mitad de los niños viven en hogares en los cuales los padres no están en condiciones de trabajar (por enfermedad o invalidez o porque deben ocuparse precisamente del cuidado del niño, que aún no ha alcanzado la edad escolar) y, por otro, a que una de cada diez personas al comenzar a trabajar ganaría demasiado poco para conseguir salir de la pobreza. Muchos niños seguirán dependiendo del subsidio del Estado, que actualmente los deja muy por debajo del mínimo vital.

El dilema

Un aumento significativo de los subsidios, que implicaría probablemente un más elevado nivel de impuestos, representaría un paso arriesgado desde el punto de vista político. Por otra parte, significaría también correr otro riesgo: el de hacer que el gobierno se enrede aún más en los tentáculos de un dilema muy conocido. Cuanto más altos son los subsidios para quienes no trabajan, tanto menores son los incentivos para pasar del seguro social al empleo. "Trabajo para los que pueden trabajar y seguridad para los que no pueden" es un lema convincente, pero encierra una contradicción: un sistema de subsidios estatales con objetivos cada vez más definidos puede ser la manera más rentable de reducir la pobreza a corto plazo, pero implica el peligro de crear dos clases de familias: las que reciben grandes sumas de dinero bajo forma de ayuda del Estado y las que no reciben nada. De por sí, representa una amenaza para la autoestima, puesto que mina la independencia personal, piedra angular de la política del gobierno según sus propias declaraciones. Una estrategia que debería ayudar a uno a caminar con sus propias piernas puede en la práctica terminar por parecerse, si se la mira más de cerca, al intento de caminar mientras un pie le echa constantemente la zancadilla al otro.

Fuente: artículo de D. Piachaud y H. Sutherland. Los datos se refieren al Reino Unido

Pobreza relativa, pero ¿relativa a qué?

¿Debería medirse la pobreza relativa en relación al promedio del país? ¿O acaso el punto de partida para la comparación tendría que ser el barrio, la ciudad, la provincia o el estado?

La respuesta práctica a dicha pregunta siempre ha sido que los datos se recogen y las políticas se diseñan a nivel nacional. Pero la gradual transferencia de competencias que lleva a la descentralización de los programas sociales y la disponibilidad cada vez mayor de datos desglosados están comenzando a restar validez a dichos argumentos.

¿Cambiaría de manera significativa el panorama de la pobreza infantil si se modificase el punto de referencia para efectuar las mediciones? Un estudio reciente ha intentado dar respuesta a este interrogante analizando la situación de cinco países para los cuales se dispone de datos relativos a esferas más limitadas que el nivel nacional: Australia, Canadá, España, Estados Unidos e Italia. Los resultados han revelado diferencias muy marcadas.

España y EE.UU. presentan una estructura similar. En los estados o comunidades autónomas donde los ingresos medios difieren poco del promedio nacional (como en el caso de California o de la Comunidad Valenciana) el cambio de definición influye igualmente poco en las tasas de pobreza infantil. Pero en los lugares donde los ingresos medios del estado o la comunidad son mucho más elevados o mucho más bajos que el promedio nacional, dichas oscilaciones se reflejan también en el calidoscopio de la pobreza, que muestra en cada caso un cuadro bien distinto. En el estado norteamericano más rico, Nueva Jersey, la tasa de pobreza infantil salta del 14 al 22% si se la mide en relación a los ingresos medios del estado en vez de los ingresos medios nacionales de los EE.UU. En Arkansas, el estado más pobre de la federación, la pobreza infantil desciende del 26 al 14%. Del mismo modo, la tasa de pobreza infantil de Extremadura, la

comunidad autónoma más pobre de España, desciende del 27 al 15%.

En Canadá y Australia, donde las variaciones de ingresos entre una región y otra no son tan considerables, el hecho de pasar a un mínimo vital relativo basado en los datos de cada provincia o estado tiene escasa influencia. En Tasmania, el estado australiano más pobre, si se pasa a un mínimo vital definido en términos locales, se obtiene una disminución de las tasas de pobreza que equivale apenas a un punto porcentual aproximadamente. En Ontario, la más rica de las provincias de Canadá, la tasa asciende solamente del 11 a poco más del 14%.

Italia es un caso aparte

Entre las cinco naciones estudiadas, Italia se destaca porque es allí donde las nuevas mediciones producen las mayores transformaciones. La tasa de pobreza infantil de Sicilia y Calabria baja en caída libre, pasando del 45 al 19%. En el resto de Italia meridional, el descenso es casi igualmente espectacular: del 27 al 16%. El mínimo vital basado en los datos nacionales indica una tasa de pobreza cuatro veces mayor en el centro-sur que en Lombardía, pero los mínimos vitales basados en los datos regionales no muestran prácticamente ninguna diferencia entre los dos. En otras palabras, una familia que vive en Sicilia o Calabria puede descender por debajo del mínimo vital nacional sin que su situación económica sea peor que la de la mayor parte de sus paisanos sicilianos o calabreses.

¿Cuál es la mejor definición?

Se puede sostener que es mejor pasar del nivel nacional al provincial porque así uno se acerca más a la realidad concreta de la pobreza y porque, además, de esa manera los responsables de formular políticas obtienen informaciones más precisas en aquellos países donde actualmente las decisiones se toman a nivel provincial. Pero igualmente se podría sostener que la medición de la pobreza relativa se debe basar en una pregunta específica: ¿con qué o con quién

establecen efectivamente la comparación los individuos particulares? Y en este último caso, si se considera que vivimos en un mundo donde los medios de comunicación de alcance internacional tienden a uniformar las expectativas y a ensanchar las fronteras de la sociedad a la cual la gente tiene la impresión de pertenecer, es probable que la nación siga siendo el término de comparación más difundido. Los niños de Arkansas o Sicilia miran los mismos programas de televisión que sus contemporáneos de Nuevo Hampshire o Madrid. Esto nos conduce, por otra parte, a la reflexión inquietante de que los mismos programas son vistos también por los niños de de Lagos o Nueva Delhi. Al menos en teoría, hay razones tan válidas para ampliar la unidad básica que se emplea en las comparaciones como para reducirla.

En la práctica, el Estado-nación probablemente seguirá siendo la base más realista para conocer las impresiones personales de la gente, ya sea que viva en condiciones de pobreza y exclusión o no. Por otra parte, en la medida que nuestras previsiones nos permiten predecir el futuro, también seguirá siendo la unidad básica para recaudar y distribuir los recursos en la lucha contra la pobreza. Por lo tanto, la medición de la pobreza en términos provinciales tiene más probabilidades de servir como punto de partida precisamente para las políticas a nivel provincial que de sustituir los criterios nacionales para medir la pobreza. Las medidas efectuadas en base a los datos de cada estado o provincia pueden hacer subir la tasa de pobreza en Nueva Jersey o hacerla bajar en Arkansas, pero no pueden representar un argumento válido para que se pongan más recursos a disposición del estado más rico de Norteamérica y menos recursos a disposición del estado más pobre.

Fuente: artículo de L. Rainwater, T. Smeeding y J. Coder

logren conquistar la necesaria aceptación de la opinión pública y de las fuerzas políticas. A este respecto, las experiencias recientes que han tenido lugar en la República de Irlanda deberían considerarse como un adelanto válido del cual se puede aprender mucho. A continuación de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, el gobierno irlandés adoptó un nuevo criterio oficial para medir la pobreza que combina los bajos ingresos (definidos en términos relativos) con una selección de indicadores directos del

nivel de privaciones (como por ejemplo la imposibilidad de permitirse una alimentación adecuada o una calefacción suficiente). Según esta nueva definición, se diseñó una Estrategia Nacional contra la Pobreza con objetivos específicos, relacionados con la reducción de la pobreza, que deberían alcanzarse antes del año 2007. Dichas metas han obtenido la aprobación general de los partidos políticos y de las organizaciones no gubernamentales, consiguiendo sobrevivir a la prueba de fuego de un cambio de gobierno.

Las mediciones exactas aplicadas en la República de Irlanda se prestan por supuesto a discusión. De todos modos, el experimento está demostrando que es posible abrir un debate público sobre la definición de la pobreza y la mejor manera de medirla, formular metas precisas en cuanto a la reducción de la pobreza que cuenten con el apoyo de la nación, y establecer objetivos sociales paralelamente a las finalidades económicas como criterios de medición del progreso nacional.

10

Estados Unidos: la reforma de la beneficencia social

En 1996 se introdujeron reformas importantes en el denominado "welfare", que es el término utilizado en Estados Unidos cuando se habla de subsidios pagados al contado a las familias con bajos ingresos, luego de averiguar los recursos económicos de los beneficiarios. Dichas reformas se proponían, por una parte, ayudar a las familias a pasar del subsidio al trabajo y, por otra, dar a cada uno de los estados de la federación mayor libertad en la organización y gestión de sus mecanismos de beneficencia social.

Actualmente los subsidios tienen duración limitada y los padres, para tener derecho al subsidio, deben trabajar dentro de un plazo de dos años o menos. Alrededor de la mitad de los estados ha establecido para los subsidios un límite máximo de cinco años, y la mayor parte del resto aplica períodos más breves. Más de la tercera parte de ellos obliga a los candidatos a aceptar inmediatamente un trabajo para poder recibir el subsidio. Otros de los cambios consisten en un control más eficaz de la contribución a la manutención de los niños por parte de los padres ausentes del hogar, en el suministro de fondos adicionales para el cuidado de los niños y en modificaciones del sistema tributario encaminadas a hacer más atractivas las actividades laborales desde el punto de vista económico.

¿Ha funcionado?

¿Qué efecto ha tenido la reforma de la beneficencia social en el número de familias que reciben subsidios? Y, lo que es aún más importante, ¿cuál ha sido el

efecto en el número de niños estadounidenses que viven en la indigencia? El número de casos que "pesan" sobre la beneficencia social ha decrecido enormemente, pasando de un total de 5 millones de familias que vivían de subsidios en 1996 a 2,5 millones en 1999 (un nivel que no se veía desde los años '60). Los cálculos estimativos oficiales afirman que sólo una décima parte de la disminución que se produjo en el período que va de 1996 a 1998 se debió a la expansión del mercado laboral propia de una economía en crecimiento. Los estudios relativos a las familias que han dejado de recibir subsidios indican que del 75 al 80% de los antiguos beneficiarios encontraron algún tipo de ocupación remunerada durante los primeros 12 meses.

¿Y la pobreza infantil? Muchos de los padres que han comenzado a trabajar parecen conseguir puestos inestables y con salarios bajos. Otros padres no consiguen encontrar trabajo a pesar de que ya no figuran en la nómina de la beneficencia social. Dejar de recibir un subsidio estatal no significa necesariamente dejar de ser pobres. Además, el nivel de vida de las familias que todavía viven de la beneficencia social sigue dependiendo del grado de generosidad del sistema de subsidios del estado en que viven.

La tasa oficial de pobreza infantil calculada por la Oficina de Censos de los EE.UU. ha descendido de manera constante, pasando de un punto máximo del 22,7% (alcanzado en 1993) al 20,8%

(en 1995) y luego al 18,9% (en 1998, último año para el cual hay datos disponibles). Por consiguiente, hasta ahora la disminución ha sido pequeña. Mediciones experimentales de la pobreza infantil con métodos mejores, siempre efectuadas por la Oficina de Censos, indican para el período que va de 1993 a 1998 reducciones un poco mayores, que varían de 5,4 a 6,1 puntos porcentuales.

La pobreza infantil sigue siendo alta

La pobreza infantil ha alcanzado actualmente el nivel más bajo desde 1980, pero aun así se trata de un nivel superior al de fines de los años '60 y al de los años '70. La tasa de pobreza infantil representa casi el doble de la tasa de pobreza general. Un total de 13,5 millones de niños sigue viviendo en la miseria según las cifras oficiales, y son muchos más los niños que viven en familias pobres que los que viven en familias que dependen de la beneficencia social.

Es necesario renovar los esfuerzos por combatir la pobreza entre la población infantil de los EE.UU., inclusive en el sector destinado a estimular y facilitar el acceso a las actividades laborales, que representa el núcleo central de la reforma de la beneficencia social. Por ejemplo, el gobierno federal reconoce que no llega a satisfacer la gran necesidad de guarderías infantiles, que ayudarían a los padres a conseguir trabajo y a conservarlo. Más de 10 millones de niños tienen derecho a cuidados financiados por el gobierno federal, pero fueron solamente 1,25 millones los que recibieron dichos cuidados en 1997.

Prosigue la campaña

En 1997 el gobierno de Irlanda se comprometió a poner en práctica una Estrategia Nacional contra la Pobreza, con una duración de diez años.

El objetivo general consistía en lograr que, antes del año 2007, se redujera del 15 a menos del 10% la proporción de los que viven de ingresos inferiores al 60% del promedio nacional *como asimismo* de aquéllos que padecen privaciones. En 1999 la meta sufrió una doble modificación: según la corrección, la disminución deberá llegar a menos del 5% antes del año 2004. Se ha nombrado un comité del Consejo de Ministros, presidido por el Primer Ministro, para controlar los progresos hechos en la marcha hacia la consecución de los objetivos mencionados.

La nueva posición que ocupa la pobreza en el orden del día del gobierno irlandés a nivel nacional es resultado de una campaña llevada a cabo a lo largo de diez años por movimientos de lucha contra la pobreza, organizaciones comunitarias y voluntarias, investigadores, sindicatos y políticos.

Hugh Frazer, Director de la Organización Irlandesa Combatir la Pobreza, resume los diez años de esta campaña en una lección que consta de ocho puntos:

En Irlanda el proceso de trasladar la pobreza de una posición marginal al centro de la atención de la administración de políticas nacionales ha sido largo y ha exigido la creación y el mantenimiento de un fuerte consenso a nivel nacional. Los desafíos y tareas principales han sido:

- **Definir y medir la pobreza**
Desarrollar un grupo reducido de indicadores que resistan a las críticas del mundo académico y político y que, al mismo tiempo, sean comprensibles y convincentes para los activistas, los responsables de la gestión de políticas y la opinión pública.
- **Demostrar que el problema existe**
Establecer una escala de la pobreza y explicar sus tendencias, demostrando su significado cabal. Mostrar que la pobreza no significa simplemente falta de ingresos sino que, además, limita las

oportunidades y reduce las expectativas.

- **Sensibilizar la opinión pública**
Divulgar el problema a través de los medios de comunicación y enfrentar directamente a los que influyen en la formación de opiniones y en la creación de políticas: políticos, periodistas, jefes de empresas, representantes de las iglesias y líderes del movimiento sindical.
- **Destacar los riesgos a los que están expuestos los niños**
Establecer un vínculo entre el número de niños que crecen en la miseria y toda una serie de cuestiones de interés público, tales como los problemas de la salud pública, la criminalidad y el abuso de drogas. Poner de relieve los costos económicos del bajo rendimiento escolar.
- **Apelar al respeto por los derechos humanos y al sentido de justicia**
En este contexto, los informes sobre la implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño han sido muy útiles.
- **Desacreditar los lugares comunes**
Dar pruebas de que la pobreza no es inevitable, sino que constituye un problema estructural que tiene que ver con la distribución desigual de riquezas y oportunidades. Demostrar que la culpa no es principalmente de los que viven en la indigencia.
- **Crear alianzas**
Desarrollar una sólida coalición de organizaciones comunitarias y voluntarias, en las cuales figuren personas que viven en la pobreza. Promover la idea de colaborar con el gobierno, con el sector privado y con los sindicatos.
- **Demostrar la necesidad de acciones concretas**
Advertir que el problema no desaparecerá simplemente con el tiempo y con el crecimiento económico. Indicar que existen políticas que se pueden aplicar eficazmente para combatir la pobreza.

Fuente: basado en un artículo de H. Frazer

importante, ha proporcionado un marco de acción común dentro del cual las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pueden cooperar en una labor encaminada hacia objetivos comunes.

El Recuadro 11 se propone desglosar las enseñanzas clave que se desprenden de la experiencia irlandesa. Al mismo tiempo, explica que el nuevo empeño del gobierno irlandés es fruto de una campaña que ha durado diez años, llevada a cabo por movimientos de lucha contra la pobreza, organizaciones comunitarias y voluntarias, investigadores, sindicatos, políticos y representantes de la opinión pública. Por lo tanto, destaca una vez más la enseñanza fundamental que brinda el presente análisis. La reducción de la pobreza no es una tarea que deba dejarse exclusivamente en las manos del progreso económico. Tampoco es un problema que se rinde a los ataques individuales de determinadas políticas sociales. Se trata más bien de un proceso complejo que exige que se combata en muchos frentes a la vez, mediante la investigación, el debate, las tratativas de consulta y la defensa de derechos; un proceso, en definitiva, que representa la expresión práctica de un ideal que se puede resumir adecuadamente en las palabras de otro irlandés, James Connolly, que a comienzos del siglo pasado escribía que *"Dedicándose de lleno al beneficio de sus niños, la especie humana asegura el desarrollo progresivo de todos"*.

El presente número de las *Innocenti Report Cards* comenzó con la afirmación de que la pobreza infantil representa para el mundo desarrollado un desafío: el desafío de poner a prueba sus ideales y su capacidad de superar algunos de sus problemas sociales más firmemente arraigados. Concluye con una invitación: este reto exige la participación y el empeño de los individuos y las organizaciones de todo el mundo industrializado. Pocos desafíos podrían ser más complejos, pero ninguno podría ser más importante. En efecto, la manera en que una sociedad protege a sus niños y vela por su desarrollo nos permite apreciar en su justa medida su grado de civilización, demuestra su respeto por los valores humanos y configura las perspectivas de su futuro.

Todavía es demasiado temprano para evaluar la eficacia de este enfoque. En todo caso, tratándose de un país con antecedentes de rendimiento relativamente escaso en materia de pobreza infantil a lo largo de las últimas décadas, la decisión de establecer metas precisas

para la reducción de la pobreza ya constituye un éxito para Irlanda en la medida que contribuye a ampliar y profundizar el debate público sobre la cuestión, y atribuye a la pobreza una prioridad que antes no tenía en el orden del día nacional. Además, y éste es un logro igualmente

Fuentes

Los **Gráficos 1-10** se basan principalmente en un análisis de los archivos de datos provenientes de encuestas familiares publicados en el *Estudio Económico de Luxemburgo (Luxembourg Income Study — LIS)*. (Para ulteriores detalles acerca del LIS y del modo de acceder a los datos, consúltese el web-site <http://lissy.ceps.lu>.) Constituyen una excepción las tasas de pobreza relativas a: (a) Japón, que fue extraída del Documento de Trabajo del LIS (LIS Working Paper) N° 155, de T. Smeeding, que se puede consultar en el web-site del LIS), (b) la República Checa, Irlanda y Australia, que fueron suministradas respectivamente por B. Nolan, J. Večerník y B. Bradbury, y (c) Grecia, México y Turquía, que fueron extraídas de H. Oxley, T.-T. Dang, M. Förster y M. Pellizzari, "Income Inequalities and Poverty among Children and Households with Children in Selected OECD Countries: Trends and Determinants", ponencia presentada en la Conferencia del LIS sobre la Pobreza Infantil celebrada en septiembre de 1999, que se puede consultar en la página del web-site del LIS <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>. (Una versión corregida de las ponencias presentadas en esta conferencia está actualmente en preparación; el libro, cuya edición está a cargo de K. Vleminckx y T. Smeeding, será publicado por The Policy Press, Bristol.)

Para profundizar la larga serie de cuestiones conceptuales y específicas relacionadas con el criterio de medición que se reflejan en los resultados derivados de la utilización de los datos del LIS, como asimismo para consultar ulteriores detalles sobre el modo de efectuar los cálculos (incluyendo, en algunos casos, los datos correspondientes a años anteriores), véase B. Bradbury y M. Jäntti, "Child Poverty across Industrialized Nations", *Innocenti Occasional Paper ESP 71*, publicación que se puede consultar en el web-site del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF

<http://www.unicef-icdc.org>. Los datos del LIS se refieren a los ingresos anuales (lo cual puede implicar una menor confiabilidad cuando se trata de reunir datos para períodos más breves, como en el caso del Reino Unido); lo mismo puede decirse de los datos provenientes de otras fuentes (excepto en el caso de Irlanda y Australia, donde los datos se refieren a los "ingresos corrientes").

Las tasas de pobreza se refieren a los años siguientes: 1990 (España), 1992 (Bélgica, Dinamarca y Japón), 1994 (Alemania, Canadá, Francia, Grecia, Hungría, Luxemburgo, México, Países Bajos, Turquía), 1995 (Finlandia, Italia, Noruega, Polonia, Reino Unido, Suecia), 1996 (República Checa), 1996-7 (Australia) y 1997 (EE.UU., Irlanda). Los países de la OCDE que no han sido incluidos en el análisis del presente número de las *Innocenti Report Cards* son Austria, Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, la República de Corea y Suiza. (En la publicación *Innocenti Occasional Paper ESP 71* se incluyen además otros resultados, obtenidos de manera comparable, relativos a Austria y Suiza para los años '80, y a Eslovaquia, Israel y Rusia, países que no son miembros de la OCDE.)

Las tasas de pobreza provenientes de todas las fuentes han sido calculadas del mismo modo. Los valores individuales (que atribuyen distinto peso a los hogares según sus dimensiones) han sido clasificados según la suma total de ingresos disponibles en los hogares (dividida por la raíz cuadrada del tamaño del hogar, a fin de registrar las diferencias relativas a las necesidades de los distintos hogares). La única excepción es Suecia, donde los datos recogidos por el LIS se refieren solamente al "núcleo familiar" como unidad de medida de los ingresos, y no al concepto más amplio de "hogar". Para calcular el mínimo vital, excepto en el **Gráfico 2**, se ha empleado la suma equivalente al 50% del promedio de ingresos, según la distribución de los valores

individuales explicados más arriba, con inclusión de los niños (por niño se entiende todo individuo de edad inferior a los 18 años) que viven en hogares con ingresos inferiores al nivel definido como "mínimo vital".

Las tasas de pobreza "absoluta" del **Gráfico 2** se refieren a una línea mínima de ingresos equivalente al mínimo vital oficial de los EE.UU., el cual toma como modelo un hogar constituido por dos adultos y dos niños. Dicho mínimo vital fue fijado en 1977, y se ajusta al año en cuestión utilizando la medida deflacionista del PIB de cada país y convirtiéndolo después a la unidad monetaria respectiva, tomando en consideración las tasas de cambio a paridad de poder adquisitivo (calculadas por la OCDE). (Para corregir las diferencias relacionadas con las distintas necesidades del hogar se utiliza nuevamente la raíz cuadrada del tamaño del hogar.)

Los hogares con uno solo de los padres, que aparecen en los **Gráficos 3 y 4**, se definen específicamente como todos aquellos hogares en los cuales hay solamente un adulto (y por lo menos un niño). La proporción de niños que viven en hogares con uno solo de los padres, que aparece en el **Gráfico 3**, presenta una ligera distorsión en sentido creciente en el caso de Suecia, dado que la unidad de ingresos utilizada para las mediciones efectuadas en dicho país es el "núcleo familiar" y no el "hogar".

Las tasas de desempleo que aparecen en el **Gráfico 5** se refieren a los mismos años que las tasas de pobreza y provienen de la publicación de la OCDE *Quarterly Labour Force Statistics*, 1997, N° 4, "Standardised unemployment rates of OECD countries", como asimismo de la versión actualizada de febrero del 2000 de la misma serie (que se puede consultar en <http://www.oecd.org/std/lfs.htm>) y, en el caso de Turquía y México, de los cálculos estimativos, basados en encuestas sobre la mano de obra, indicados en la publicación de la OCDE

Employment Outlook, 1999, Apéndice Estadístico, Tabla B. Los índices de hogares sin trabajo que aparecen en el **Gráfico 6** se refieren a 1996 y provienen de la publicación de la OCDE *Employment Outlook*, 1998, Tablas 1.6 y 1.7 (donde la definición de niño se limita a los individuos de edad inferior a los 15 años), salvo en el caso de Hungría (cálculo efectuado por G. Redmond en base a la Encuesta del Presupuesto de los Hogares, de 1995) y de Turquía (cifra extraída de la misma fuente que la tasa de pobreza infantil relativa a Turquía: véase más arriba). Los porcentajes de personas ocupadas que ganan salarios bajos, indicados en el **Gráfico 7**, se refieren por lo general a mediados de los años '90 y provienen de la publicación de la OCDE *Employment Outlook*, 1996, Tabla 3.2, a excepción de los datos relativos a España (1985) e Irlanda (1987), los cuales provienen de *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*, Parte 1, Tabla 1.11.

Los datos relativos a los gastos sociales que aparecen en el **Gráfico 8** se refieren a 1995 y han sido extraídos de la base de datos Gastos Sociales de la OCDE. Los datos relativos a los ingresos que han sido tomados como base para las tasas de pobreza "generada por el mercado", indicadas en el **Gráfico 9**, son netos (se ha deducido el impuesto sobre la renta) en el caso de España, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría y Polonia.

La penúltima sección, "Políticas sociales contra políticas económicas", se basa en A.B. Atkinson, "Macroeconomics and the Social Dimension", estudio con enfoque histórico escrito para la reunión de seguimiento quinquenal a continuación de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, que se puede consultar en <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson>. (Véase también, siempre de Atkinson, *Innocenti Occasional Paper ESP 68*, "EMU, Macroeconomics and Children", que se puede consultar en el web-site <http://www.unicef-icdc.org>.)

Recuadro 1

La paradoja de la pobreza

Las oscilaciones que se han registrado en Irlanda en el campo de la pobreza infantil desde fines de los años '80 son objeto del estudio de B. Nolan "The Evolution of Child Poverty in Ireland", preparado en ocasión de la Conferencia del LIS sobre la Pobreza Infantil, celebrada en 1999; se lo puede consultar en <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>.

Recuadro 2

El club del cinco por ciento

El Recuadro 2 se inspira en el estudio de K. Forssén "Child Poverty in the Nordic Countries", comisionado especialmente para el presente número de las *Innocenti Report Cards*, que se puede consultar en <http://www.utu.fi/yht/sospol/workingpapers.html>, donde figura bajo la referencia siguiente: University of Turku, Department of Social Policy, Working Paper Series B:22/2000. Las tasas de pobreza infantil indicadas en el diagrama son las mismas que en el Gráfico 1. El índice de empleo femenino se refiere a 1997 y utiliza datos extraídos de la publicación de la OCDE *Employment Outlook*, 1999, Tablas 1.A.4 y Apéndice Estadístico Tabla B. Las cifras relativas a las contribuciones fiscales y sociales como porcentaje del PIB de los países de la UE han sido extraídas del *Anuario Eurostat* 98/99, pág. 256. Los efectos que tuvo el desempleo durante los años '90 en la distribución de las rentas en los países nórdicos es objeto del estudio titulado "Unemployment Shocks and Income Distribution: How did the Nordic Countries Fare During their Crises?", de R. Aaberge, A. Björklund, M. Jäntti, P. Pedersen, N. Smith y T. Wennemo, *Scandinavian Journal of Economics*, 2000, vol. 102, págs. 77-99.

Recuadro 3

Cómo cerrar la brecha

El Recuadro 3 se basa en el análisis de los datos del LIS llevado a cabo por B. Bradbury y M. Jäntti. Los costos indicados son los que haría falta cubrir para lograr que todos los niños pobres (y los demás miembros de sus hogares) alcanzaran el mínimo vital equivalente al 50% del promedio nacional (no se han incluido los hogares en los que no hay niños, aunque sean pobres). En los cálculos efectuados los ingresos negativos fueron considerados como iguales a cero.

Recuadro 4

¿Cuánto importa el dinero?

El Recuadro 4 se inspira en F. Büchel, J. Frick, P. Krause y G. Wagner, "The Impact of Poverty on Children's School Attendance — Evidence from West Germany", y en P. Gregg y S. Machin, "Child Development and Success or Failure in the Youth Labour Market". Ambas ponencias fueron presentadas en la Conferencia del LIS sobre la Pobreza Infantil, celebrada en septiembre de 1999, y se pueden consultar en <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>. El estudio relativo a los EE.UU. que ha servido de base para el análisis es de S. Mayer: *What Income Can't Buy: Family Incomes and Children's Life Chances*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1997; véase también G. Duncan y J. Brooks-Gunn (editores), *Consequences of Growing up Poor*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1997.

Recuadro 5

¿Cuánto dura la pobreza de los niños?

El Recuadro 5 se basa en B. Bradbury, S. Jenkins y J. Micklewright, "The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries", *Innocenti Working Paper 78*, que se puede consultar en <http://www.unicef-icdc.org>. Los datos se refieren en todos los casos a los ingresos anuales (brutos para el Reino Unido y los EE.UU. y netos para los demás) y normalmente se refieren a comienzos de los años '90. (Este estudio es asimismo uno de los capítulos de un libro de próxima aparición que llevará el mismo título y cuya edición estará a cargo de Bradbury, Jenkins y Micklewright; será publicado en 2001 por la Cambridge University Press.)

Recuadro 6

Europa se pronuncia a favor del control

Las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo celebrada en marzo del 2000 se encuentran en <http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=1>. La tabla que figura en el Recuadro utiliza datos relativos a 1993 extraídos de la primera serie de encuestas del Panel Familiar de la Comunidad Europea (PFCE), indicados en la Tabla 2.12 de J. Ditch, H. Barnes, J. Bradshaw y M. Kilkey, *Developments in National Family Policies in 1996*, Observatorio Europeo de Políticas Familiares Nacionales, Comisión Europea, Bruselas, 1998. Análisis de los datos del PFCE aparecen periódicamente en la publicación de Eurostat *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, que aparece varias veces al año. La medición de la pobreza en la UE, incluida la idea de un mínimo vital común para toda la UE, es objeto de discusión en A.B. Atkinson, *Poverty in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford, 1998. Las tendencias de una cantidad de indicadores del bienestar infantil de la UE son analizadas en un estudio del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF llevado a cabo por J. Micklewright y K. Stewart: *The Welfare of Europe's Children: Are EU Member States Converging?*, publicado por The Policy Press, Bristol, 2000 (los resultados han sido resumidos en un artículo del *Economic Journal*, 1999, págs. F692-F714) y en "Child Well-Being in the EU — and Enlargement to the East" de los mismos autores, *Innocenti Working Paper 75*, que se puede consultar en el web-site <http://www.unicef-icdc.org>.

Recuadro 7

Europa Central: las políticas son importantes

El Recuadro 7 se inspira en los cálculos de la pobreza infantil realizados en Europa Central en relación a años anteriores, según los mismos métodos que fueron seguidos en el Gráfico 1. Los cambios descritos se refieren al período 1992-1996 para la República Checa (la cifra del 2,3% relativa a 1992 fue proporcionada por J. Večerník, del microcensus checo, como asimismo la de 1996), a 1991-94 para Hungría (la tasa de 1991 fue del 7,4%), y a 1992-95 para Polonia (la tasa de 1992 fue del 8,4%). (Las cifras relativas a los años anteriores para Hungría y Polonia fueron calculadas utilizando la base de datos del LIS.) La cifra relativa a Rusia, calculada una vez más de la misma manera, aparece en *Innocenti Occasional Paper ESP 71*, de B. Bradbury y M. Jäntti (este estudio contiene para Polonia, en relación con el año 1992, una cifra diferente, que fue calculada en base a una versión anterior de los datos del LIS para ese año). Varias informaciones sobre los cambios de los ingresos y la desigualdad de ganancias en Europa Central y Rusia y sobre el impacto de las políticas gubernamentales son presentadas en J. Flemming y J. Micklewright, "Income Distribution, Economic Systems and Transition", *Innocenti Occasional Paper ESP 70*, que se puede consultar en <http://www.unicef-icdc.org>. (Más informaciones sobre los cambios relacionados con muchos otros aspectos del bienestar infantil durante la transición se pueden encontrar en el *Informe Regional de Monitoreo [Regional Monitoring Report]*, publicado anualmente por el proyecto MONEE, que también se puede consultar en <http://www.unicef-icdc.org>.)

Recuadro 8

La gran promesa de Gran Bretaña

El Recuadro 8 se basa en "How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty?", de D. Piachaud y H. Sutherland, comisionado para el presente número de las *Innocenti Report Cards*, que se puede consultar en <http://www.unicef-icdc.org> bajo el título *Innocenti Working Paper 77*. Los resultados de este estudio fueron actualizados teniendo en cuenta los cálculos efectuados después del presupuesto del Reino Unido de marzo del 2000: véase el web-site de la Unidad de Microsimulación de la Universidad de Cambridge <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/microsim.htm>. La descripción de los indicadores que el gobierno se propone usar para medir los progresos en materia de pobreza y exclusión social aparece en <http://www.dss.gov.uk/hq/pubs/poverty/sum/sumf.htm>. El discurso en el cual el Primer Ministro Blair declara la intención del gobierno de poner fin a la pobreza infantil, como asimismo algunos artículos de varios autores que comentan diferentes cuestiones relacionadas con dicho propósito han sido incluidos en R. Walker (editor), *Ending Child Poverty*, The Policy Press, Bristol, 1999.

Recuadro 9

Pobreza relativa, pero ¿relativa a qué?

El Recuadro 9 se basa en L. Rainwater, T. Smeeding y J. Coder, "Poverty Across States, Nations, and Continents", estudio preparado para la Conferencia del LIS sobre la Pobreza Infantil celebrada en 1999, que se puede consultar en <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>. Para los EE.UU. hay varios indicadores disponibles, a nivel de los estados, para la pobreza y las privaciones entre los niños en base a una definición más amplia que los ingresos monetarios. Por ejemplo, la Oficina de Censos de los EE.UU. publica cifras que muestran las variaciones entre los distintos estados en cuanto a la proporción de niños que viven en familias con bajos ingresos y sin seguro médico (<http://www.census.gov/hhes/hlthins/lowinckid.html>). Véanse también la base de datos on-line Kids Count de la Fundación Annie E. Casey (<http://www.aecf.org/kidscount>) y el web-site de Child Trends (<http://www.childtrends.org>).

Recuadro 10

Estados Unidos: la reforma de la beneficencia social

El Recuadro 10 se inspira en el *Segundo Informe Anual al Congreso de los EE.UU.* del Ministerio de los EE.UU. de Salud y Servicios Sociales (US Department of Health and Human Services) sobre el Programa de Asistencia Temporánea para las Familias Necesitadas (Temporary Assistance for Needy Families, TANF), de agosto de 1999 (que se puede consultar en <http://www.acf.gov/programs/opre/director.htm>) y en las estadísticas del Ministerio sobre la acogida que recibió la TANF (consúltese <http://www.acf.dhhs.gov/news/tables.htm>). Algunas evaluaciones independientes de diferentes aspectos de la reforma de la beneficencia social se pueden encontrar en varios web-sites, como por ejemplo <http://www.jcpr.org>, <http://www.researchforum.org> <http://www.urban.org> (especialmente el proyecto "Evaluación del Nuevo Federalismo" ["Assessing the New Federalism"]). Las cifras de la Oficina de Censos de los EE.UU. relativas a la pobreza infantil para los años '90 que se basan en la definición oficial provienen de <http://www.census.gov/hhes/poverty/histpov/hstpov3.html>, y las que se basan en varias definiciones experimentales, propuestas a continuación de la reseña del mínimo vital oficial efectuada a mediados de los años '90 por la Academia Nacional de las Ciencias, provienen de K. Short, J. Iceland y T. Garner, "Experimental Poverty Measures: 1998" (Tabla E), que se puede consultar en <http://www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/expov/expov.html>. Según estas mediciones experimentales, en 1998 la pobreza infantil oscilaba entre el 19,0 y el 20,4%, lo cual contrasta con la tasa oficial del 18,9%. (Véase <http://jcpr.org/conferences/policy98.html> para una discusión de las interpretaciones de las estadísticas relativas a la pobreza a la luz de la reforma de la beneficencia social.)

Recuadro 11

Prosigue la campaña

Una descripción de la Estrategia Nacional contra la Pobreza puesta en práctica por Irlanda aparece en <http://www.cpa.ie>, y una discusión de la misma ha sido incluida en B. Nolan, "Targeting Poverty: Lessons from Ireland on Setting a National Poverty Target", *New Economy*, 1999, vol. 6, págs. 44-9. La utilización de medidas relativas a las privaciones para complementar las que se basan en los ingresos monetarios ha sido analizada en B. Nolan y C. Whelan, *Resources, Deprivation and Poverty*, Oxford University Press, Oxford, 1996. El artículo de H. Frazer que ha inspirado a los autores es "The Use of Social Indicators to Influence Policy in Ireland", presentado en la reunión de la Iniciativa de Jerusalén celebrada en Kiawah en 1998, proyecto multinacional dedicado a la medición del bienestar del niño en los países ricos (véase A. Ben-Arieh y H. Wintersberger [editores], *Monitoring and Measuring the State of Children: Beyond Survival*, Eurosocial Reports N° 62, Centro Europeo, Viena, 1997).

Agradecimientos

Esta publicación fue preparada y redactada por Peter Adamson, John Micklewright y Anna Wright, del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, que en parte se valieron de las contribuciones de otras personas (ninguna de ellas es responsable de la manera en que han sido utilizadas sus contribuciones). En particular, Bruce Bradbury (Centro de Investigaciones sobre Políticas Sociales, Universidad de Nueva Gales del Sur, Sydney) y Markus Jäntti (Departamento de Economía y Estadística, Åbo Akademi University, Turku) llevaron a cabo todos los análisis de datos para el comentario (Gráficos 1-10). Como parte de este proceso, Brian Nolan (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Dublín) y Jiří Večerník (Instituto de Sociología, Academia de las Ciencias, Praga) han suministrado gentilmente datos relativos a la situación de la pobreza infantil en sus países. Katja Forssén (Departamento de Políticas Sociales, Universidad de Turku), y David Piachaud (Departamento de Políticas Sociales, Escuela de Economía de Londres) y Holly Sutherland (Unidad de Microsimulación, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Cambridge) escribieron estudios que sirvieron de fuente para los Recuadros 2 y 8 respectivamente.

Contribuyeron asimismo con comentarios, informaciones y otros tipos de ayuda Larry Aber (Centro Nacional para los Niños que Viven en la Pobreza, Columbia University), Tony Atkinson (Nuffield College, Oxford), Jonathan Bradshaw (Departamento de Políticas Sociales, Universidad de York), Felix Büchel (Instituto Max Planck, Berlín), Hugh Frazer (Organización Combatir la Pobreza, Dublín), Tim Smeeding (Centro para la Investigación de Políticas, Syracuse University) y Koen Vleminckx (Departamento de Sociología, Universidad de Lovaina). Cinzia Iusco Bruschi, del Instituto de Investigaciones Innocenti de UNICEF, brindó su apoyo en cuestiones administrativas.

El próximo número de las *Innocenti Report Cards* presentará una nueva tabla clasificatoria, con su respectivo análisis, de las **Lesiones sufridas durante la niñez**, que son la causa principal de decesos y hospitalizaciones de niños en las naciones ricas.

Diseño y composición: Miller, Craig and Cocking Limited
Impreso en: Arti Grafiche Ticci, Siena

Innocenti Report Card N° 1

Tabla clasificatoria de los niños pobres en las naciones ricas

Los datos originales y el análisis de los mismos presentados en este primer número de las *Innocenti Report Cards* ofrecen la evaluación más exhaustiva que se haya realizado hasta ahora de la pobreza infantil en todo el mundo industrializado.