

UNICEF  
Centro de Investigaciones Innocenti

Report Card No. 6

# Pobreza Infantil en Países Ricos 2005

**La proporción de niños  
que viven en situación de pobreza  
ha aumentado en la mayoría  
de las economías desarrolladas**

Para toda la Infancia  
Salud, Educación, Igualdad, Protección  
ASÍ LA HUMANIDAD AVANZA

unicef 

Esta publicación es el sexto número de una serie titulada Innocenti Report Cards (Boletines de Clasificaciones Innocenti), cuyo objetivo es evaluar y comparar en qué medida los países de la OCDE cubren las necesidades de sus niños. Es también el primer número de lo que será un informe anual de Innocenti sobre Pobreza Infantil en Países Ricos.

Queda permitida la reproducción libre de cualquier extracto de este Innocenti Report Card, utilizando la referencia siguiente:

UNICEF, 'Pobreza infantil en Países Ricos, 2005', Innocenti Report Card No.6, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2005

Tanto la versión íntegra como los documentos de apoyo pueden descargarse del sitio web del Centro de Investigaciones Innocenti: [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

El Centro de Investigaciones Innocenti en Florencia, Italia, fue fundado en 1988 con la finalidad de reforzar las capacidades investigadoras 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 (anteriormente denominado Centro Internacional para el Desarrollo del Niño) contribuye a identificar e investigar los campos de vital importancia para la labor presente y futura de UNICEF. Sus objetivos principales consisten en mejorar, a nivel internacional, la comprensión de las problemáticas relacionadas con los derechos del niño y 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 vías de desarrollo.

Las publicaciones del Centro contribuyen a un debate global sobre los derechos del niño e incluyen una amplia gama de opiniones. Por esta razón, el Centro puede elaborar publicaciones que no necesariamente reflejen la política o posicionamientos de UNICEF en algunos temas. Las opiniones expresadas son las de los autores y el Centro las publica para estimular el diálogo sobre los derechos de los niños.

Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF  
Piazza SS. Annunziata 12  
50122 Florence, Italy  
Tel: (+39) 055 20 330  
Fax: (+39) 055 2033 220  
Correo electrónico: [florence@unicef.org](mailto:florence@unicef.org)  
Solicitudes de publicaciones: [florenceorders@unicef.org](mailto:florenceorders@unicef.org)  
Website: [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) and [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

*“Proteger a los niños de la pobreza más aguda durante sus años de crecimiento y formación, es una característica de una sociedad civilizada; así como una forma de abordar algunos de los problemas que afectan a la calidad de vida de las naciones económicamente desarrolladas”.*

## HALLAZGOS CLAVE

Dinamarca y Finlandia encabezan la tabla clasificatoria de pobreza infantil con tasas menores del 3 por ciento. Los países que ocupan las posiciones más bajas son Estados Unidos y México con tasas de pobreza infantil de más del 20 por ciento. (Gráfico 1).

Durante la última década, la proporción de niños viviendo en la pobreza ha incrementado en 17 de 24 países de la OCDE en los que existen datos comparables disponibles. (Gráfico 2).

Noruega es el único país de la OCDE donde se puede describir la pobreza infantil como “muy baja y en continua disminución”.

Existe una relación entre una proporción más elevada del gasto gubernamental destinado a familias y prestaciones sociales, con tasas de pobreza infantil más bajas.

El 25 por ciento de las familias peor pagadas de cuatro de 13 países de la OCDE, por los cuales se disponen de datos, sufrieron un descenso de sus salarios. En siete países sufrieron este descenso el 10 por ciento de las familias peor pagadas. (Gráfico 6)

Por término medio, las intervenciones gubernamentales reducen un 40 por ciento las tasas de pobreza infantil que teóricamente resultarían si se dejaran a las fuerzas del mercado actuar por sí solas. (Gráfico 9).

Los gobiernos de los países con los niveles más bajos de pobreza infantil reducen “la pobreza del mercado” en un 80 por ciento ó más. Los gobiernos de los países con las tasas de pobreza infantil más altas solamente reducen “la pobreza del mercado” entre un 10 y un 15 por ciento. (Gráfico 9).

Los cambios en las políticas gubernamentales explican la mayoría de los cambios en los niveles de pobreza infantil de los países miembros de la OCDE.

Ningún país de la OCDE que dedica el 10 por ciento ó más del PIB a transferencias sociales tiene una tasa de pobreza infantil superior al 10 por ciento. Y ningún país que dedica menos del 5 por ciento del PIB a dichas transferencias tienen una tasa de pobreza infantil menor del 15 por ciento.

No existe un ratio fijo entre los niveles de apoyo gubernamental y las tasas de pobreza infantil. Muchos de los países miembros de la OCDE parecen tener el potencial para reducir la pobreza infantil por debajo del 10 por ciento sin ningún incremento significativo en el gasto general.

En la mayoría de los países de la OCDE, los incrementos en gastos sociales durante la década de los noventa parecen haber sido asignados principalmente a pensiones y sanidad (Gráfico 11).

Si se pretenden definir y cumplir objetivos políticos es imprescindible tener unas definiciones de pobreza y mediciones acordes. Las medidas de pobreza relativa de ingresos deben complementarse con mediciones directas de privaciones materiales.

## INTRODUCCIÓN

Este análisis de 2005 sobre la pobreza infantil en los países ricos realizado por el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, concluye que la proporción de niños que viven en situación de pobreza en el mundo desarrollado se ha incrementado en 17 de las 24 naciones de la OCDE que disponen de datos. Independientemente del instrumento aplicado para medir la pobreza, la situación de los niños ha experimentado un deterioro en la última década.

UNICEF cree que para los países miembros de la OCDE, cambiar esta tendencia debe ser una prioridad. Permitir que la pobreza prive a un niño de las oportunidades normales para la mayoría de la infancia, es una violación de *La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño*, con la que casi todos los países de la OCDE están comprometidos (Recuadro 2). Además, reducir la pobreza infantil es una medida de progreso hacia la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la inversión en los niños de hoy y en el mundo de mañana.

### Tabla clasificatoria

Dinamarca y Finlandia encabezan la nueva tabla clasificatoria de la pobreza infantil (Gráfico 1), países donde el porcentaje de niños que viven en situación de pobreza es ahora menor del 3 por ciento. Estados Unidos y México ocupan los últimos puestos de la tabla con tasas de pobreza infantil superiores al 20 por ciento.

Tal variación ilustra un punto central de este informe: los niveles de pobreza infantil no son ni inevitables ni inmutables; reflejan las distintas políticas nacionales que interactúan con los cambios sociales y las fuerzas del mercado. Por lo tanto, estas importantes variaciones nos indican que muchos aspectos se deben mejorar.

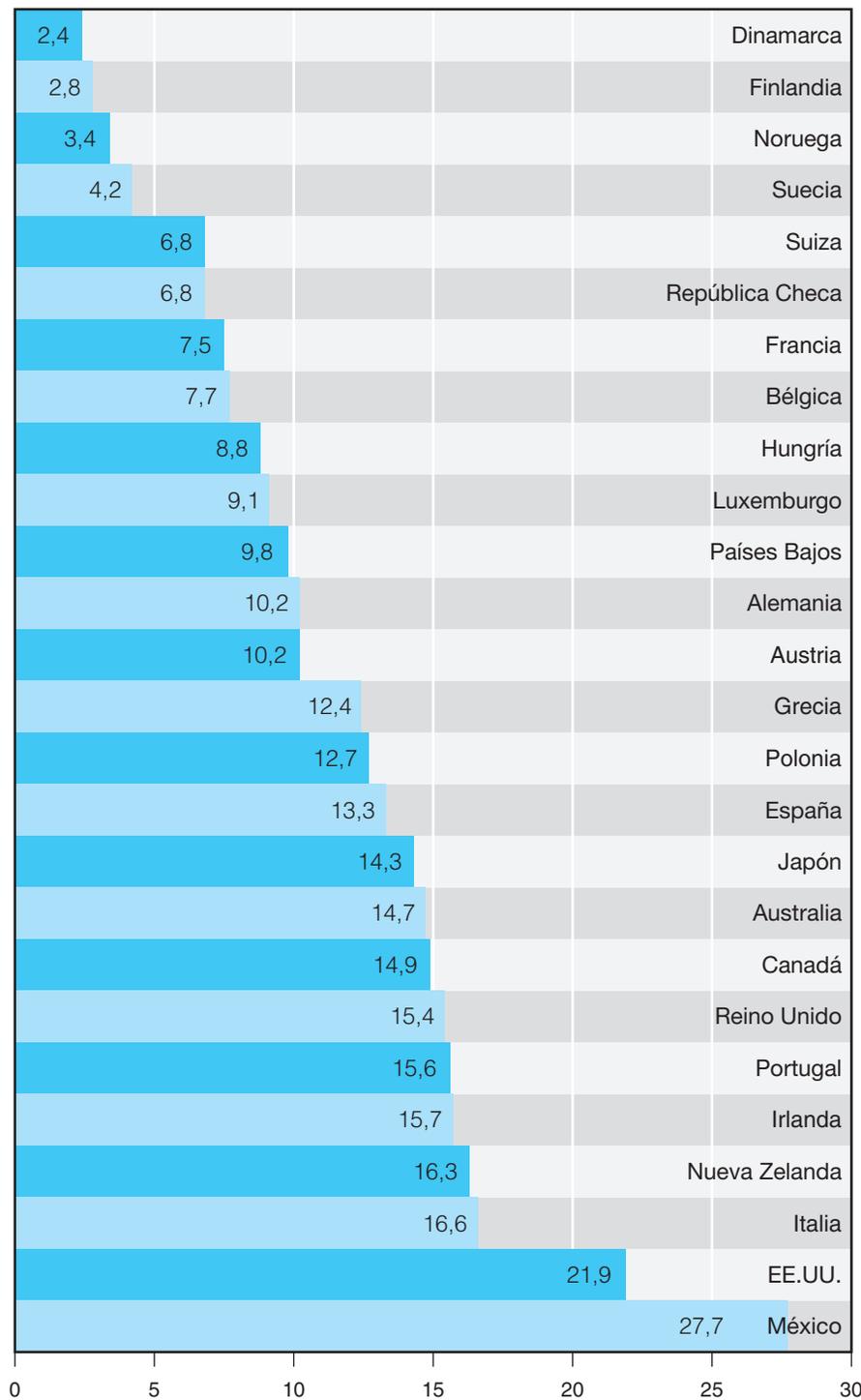
En el Gráfico 1 se aprecia que los cuatro países nórdicos han logrado el mayor progreso, con una tasa de pobreza infantil que se sitúa en todos ellos por debajo del 5 por ciento. Siguiendo a los países nórdicos en la tabla hay una amplia serie de naciones con tasas medias de entre el 5 y el 15 por ciento. Este grupo de países incluye todos los países más poblados de Europa, salvo Italia (que tiene la tasa de pobreza infantil más alta de Europa).

Detrás de este grupo hay cinco países – Reino Unido, Portugal, Irlanda, Nueva Zelanda e Italia – todos con tasas de pobreza infantil excepcionalmente altas (del 15 al 17 por ciento).

De este ranking cabe destacar dos características, que las seis naciones no Europeas – Australia, Canadá, Japón, México, Nueva Zelanda y Estados Unidos – se encuentran en la parte inferior de la mitad de la tabla. También puede ser significativo que los cinco países con las tasas de pobreza infantil más bajas, tienen una población pequeña (de 4 a 9 millones). La población media de los países que se encuentran en la mitad superior de la tabla es de 16 millones, frente a los 60 millones en los países que se encuentran en la mitad inferior de la tabla. Queda pendiente investigar si las naciones pequeñas tienen ventajas en cuanto a solidaridad y cohesión, o si la pobreza es menos aceptable y está más controlada en las economías pequeñas.

### Cambios a lo largo del tiempo

Aunque la creencia general es que la pobreza infantil en países ricos está disminuyendo progresivamente, el Gráfico 2 indica claramente lo contrario. Partiendo de un análisis de las tasas de pobreza infantil durante la última década, el gráfico revela que la pobreza infantil ha aumentado en 17 de los 24 países de la OCDE que disponen de datos.



Porcentaje de niños que viven por debajo de las líneas de pobreza nacionales

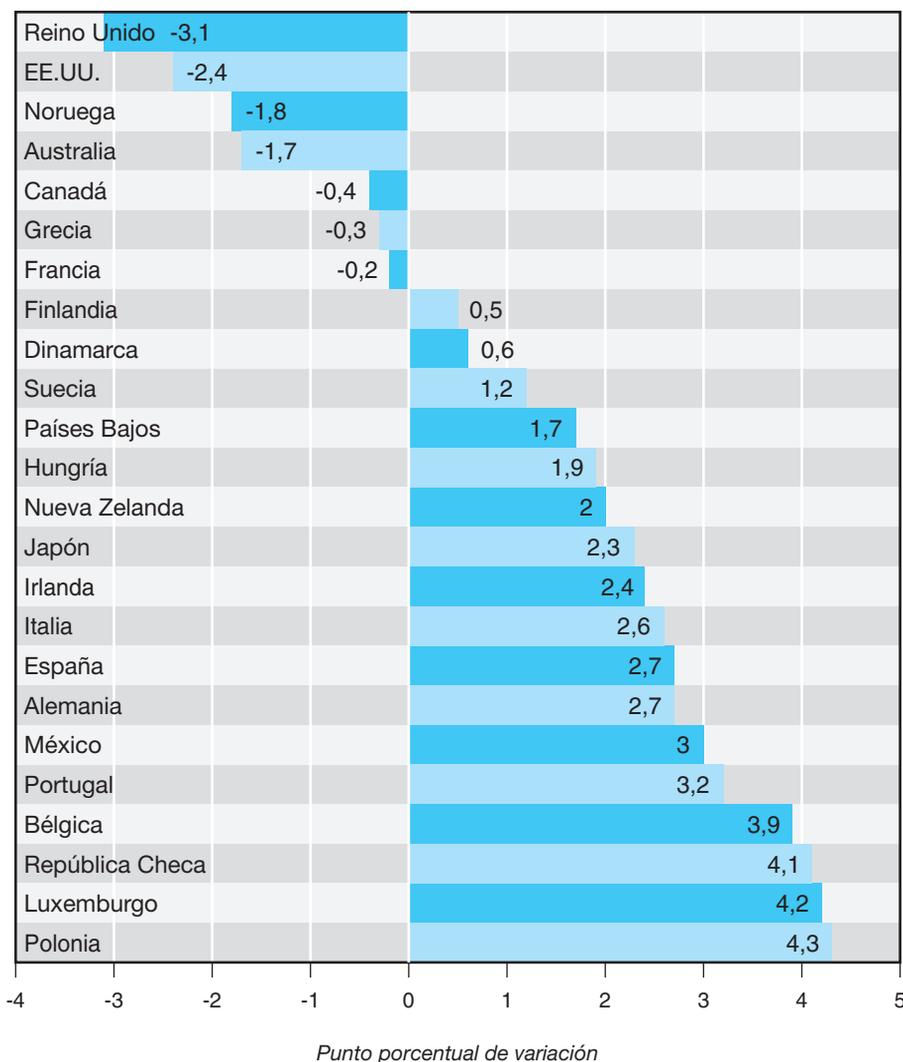
Sólo ha habido un descenso significativo en cuatro países. Tres de estos – Australia, Reino Unido y Estados Unidos – partían con tasas de pobreza infantil que se podrían mejorar considerablemente. Solo un país con una tasa baja de pobreza infantil al comienzo de este periodo ha logrado reducir su índice. Por lo tanto, Noruega merece el elogio de ser la nación de la OCDE donde la pobreza infantil es “muy baja y sigue bajando”. También cabe mencionar a Reino Unido, que se ha comprometido a reducir su excepcional alta tasa de pobreza y cuyo primer objetivo, que ha sido lograr una reducción de un 25 por ciento para 2004-2005, que con toda probabilidad se ha cumplido. (Recuadro 4).

### Gráfico 1 La liga de pobreza infantil

Las barras muestran el porcentaje de niños que viven en situación de pobreza ‘relativa’, es decir, los ingresos del hogar están por debajo del 50 por ciento del promedio nacional (para detalles de los cálculos y de los años de los datos, ver página 32).

### Un reto para los gobiernos

Al igual que se reconoce el poder de las condiciones del mercado laboral y los cambios sociales, este informe hace hincapié en la capacidad que tienen los gobiernos para reducir las tasas de pobreza infantil. Demuestra, por ejemplo, que un gasto público superior en prestaciones familiares y sociales está claramente vinculado con tasas de pobreza infantil más reducidas (Gráfico 10). Pero también expone una variación considerable entre las tasas de pobreza – del 3 al 15 por ciento – incluso en países con niveles de gasto público más ó menos parecidos. Esto



**Gráfico 2 Cambios en los índices de pobreza infantil durante los años 90.**

Las barras muestran la subida o bajada de las tasas de pobreza infantil en cada país durante los años 90. (Para detalles de los cálculos y años de los datos, ver página 32.)

indica que las tasas de pobreza dependen no solo del nivel del apoyo gubernamental sino también del modo en que se reparte; muchos países de la OCDE aparentemente tienen el potencial de reducir la pobreza infantil por debajo del 10 por ciento sin tener que aumentar significativamente el gasto total.

Los niveles de pobreza son el resultado de una relación compleja y en ocasiones difícil de predecir, entre la política gubernamental, los esfuerzos familiares, las condiciones del mercado laboral y las fuerzas más generales del cambio social. Por tanto, es imprescindible tener datos actualizados y basados en hechos sobre el papel que la política del gobierno representa en el mundo real. Principalmente consiste en un ejercicio de análisis nacional detallado, pero este informe explora una manera de hacer más visible el impacto real de las políticas fiscales y de transferencia del gobierno, sobre los niños y las niñas en familias con bajos ingresos, y advierte que en algunos países el resultado neto de las políticas actuales puede ser el apoyo a la jubilación anticipada antes que la inversión en la infancia.

El informe recomienda fundamentalmente que todos los gobiernos de la OCDE establezcan objetivos realistas y plazos para una reducción progresiva de la pobreza infantil. Para la mayoría de estos países, un objetivo realista sería reducir la tasa de pobreza infantil por debajo del 10 por ciento. Para los seis países que ya han cumplido este objetivo, el siguiente propósito sería emular a los países nórdicos y reducir la tasa de pobreza infantil por debajo del 5 por ciento.

‘Para cambiar algo, primero hay que medirlo’, esta afirmación sigue siendo un axioma para la elaboración de la política a seguir, basada en las pruebas existentes. Por lo tanto, este informe comienza recurriendo a la experiencia reciente de la OCDE recomendando “la mejor práctica” para definir y revisar el problema. En particular, recomienda el uso tanto de líneas de pobreza “fijas” como “móviles” para ayudar a agrupar los logros, prevenir esfuerzos no medidos y comenzar un descenso progresivo de la pobreza infantil.

## MIDIENDO LA POBREZA INFANTIL

Se ha escrito este breve resumen de la posición actual y tendencias recientes en un momento en el que la pobreza infantil tiene una importancia política y pública cada vez mayor en muchos países de la OCDE.

Esto refleja en parte una preocupación inmediata y presente sobre los derechos humanos y el bienestar de unos 40 a 50 millones de niños y las niñas que están creciendo por debajo de las líneas de pobreza nacionales en algunos de los países más ricos del mundo. Por otra parte, refleja una nueva preocupación por los derechos del niño y el reconocimiento de que la pobreza infantil impide el progreso hacia la igualdad de oportunidades que sigue siendo un ideal determinante de las sociedades industrializadas.

Durante los últimos dos siglos, se ha conseguido progresar hacia la idea de que todo niño debería tener la oportunidad de alcanzar su máximo potencial, y que las oportunidades de la vida no deberían ser dictadas por las circunstancias de su nacimiento. Pero las estadísticas sociales y la experiencia cotidiana indican que aquellos que crecen en la pobreza tienen una desventaja marcada y medible. Nadie podría sostener seriamente que un niño tenga la culpa de haber nacido pobre. Las altas tasas de pobreza infantil son, por lo tanto, una contradicción ambigua ante la igualdad de oportunidades.

El hecho de reforzar estas ideas supone un importante elemento pragmático. Muchos de los problemas sociales más espinosos que aquejan a las naciones económicamente desarrolladas, están relacionados de alguna manera con la pobreza, la desventaja y la privación de oportunidades que sufre un niño durante los primeros años de vida.

Cuando todas estas preocupaciones se unen, se produce la asociación estadística entre la pobreza en la infancia y una variedad de consecuencias sufridas a lo largo de sus vidas. Es preciso tener cuidado para evitar estigmatizar a las familias pobres con altas aptitudes a la hora de ser padres. Pero, como ha demostrado regularmente la serie de informes *Innocenti Report Cards*, existe una estrecha relación entre crecer en la pobreza y la probabilidad de bajo rendimiento en los estudios, problemas de salud, embarazos adolescentes, abuso de sustancias nocivas, comportamientos criminales y antisociales, salarios bajos, paro y una reiterada dependencia de las prestaciones sociales. Se reconoce que estos problemas pueden provenir, aunque no necesariamente sean la causa, de circunstancias asociadas con

bajos ingresos (por ejemplo, bajos niveles educativos de los padres o pocas aptitudes a la hora de ser padres); sin embargo, la pobreza infantil parece ser un elemento constante y catalítico entre estas circunstancias, perpetuando tales problemas de unas generaciones a otras.

Por lo tanto, hay mucho en juego en esta discusión, habiéndose realizado en los últimos años un gran número de investigaciones y debatido mucho sobre la pobreza infantil – sus causas, sus consecuencias y sus posibles soluciones. Este informe anual de *Innocenti* sobre *La Pobreza Infantil en Países Ricos* revisará el debate desde una perspectiva internacional.

### Medir la pobreza

El primer reto de cualquier gobierno que desea reducir la pobreza infantil es establecer un consenso sobre cómo definir y medir la pobreza. ¿La pobreza es la incapacidad de adquirir artículos de primera necesidad como comida, ropa, alojamiento y atención sanitaria? ¿O significa quedarse atrás (por una distancia determinada) respecto a los ingresos y estilos de vida de que goza el resto de la sociedad en la cual uno vive? ¿Dónde se fija la línea entre los pobres y no pobres? ¿Y cómo se deberían actualizar los umbrales de la pobreza?

Preguntas como estas provocan polémica no solo entre académicos e investigadores, sino también entre políticos, la prensa y la opinión pública. Pero sin respuestas – y respuestas con cierto grado de consenso – no se pueden establecer indicadores ni objetivos, y tampoco se puede revisar el progreso ni evaluar la política.

En general, Estados Unidos ha abogado por una línea de la pobreza “absoluta”, definida como la posibilidad de comprar una cantidad definida de bienes y servicios (Recuadro 5). La mayoría del resto de los miembros de la OCDE, incluyendo los de la Unión Europea, son partidarios de establecer las líneas de la pobreza relativas, como un porcentaje determinado del promedio de los ingresos nacionales.

En muchos aspectos se trata de una polarización falsa. Todas las posibles definiciones de la pobreza son finalmente definiciones de pobreza relativa. La mayoría de los pobres en los países de la OCDE hoy en día, por ejemplo, serían considerados como ricos según la definición de “un dólar por día” ampliamente utilizada para medir la pobreza en el mundo en vías de desarrollo.

(Recuadro 3). Del mismo modo, los pobres de los países de la OCDE en la actualidad, según estándares de nutrición, higiene, abastecimiento de agua, asistencia sanitaria, vivienda, calefacción, ropa, educación y transporte, son más ricos que el noble ó comerciante más rico de la Edad Media.

Una definición práctica de la pobreza por lo tanto, siempre estará relacionada con el tiempo y el lugar. Se deduce pues que es preciso establecer las líneas de pobreza basadas en ingresos en relación con ingresos representativos y actualizar estas líneas con regularidad. De este modo, se define la pobreza como el descenso de un grado determinado de los ingresos medios de una sociedad. La definición de la pobreza infantil utilizada en este informe y generalmente aceptada por los políticos en muchos de los países de la OCDE es: un niño perteneciente a una sociedad se considera pobre si los ingresos de que dispone, son menos de la mitad de los ingresos medios de que dispone un niño que crece en esa sociedad, suponiendo una distribución equitativa de los recursos dentro de la familia y tomando en cuenta el tamaño y composición de la misma.

## Limitaciones

Este umbral de la pobreza “móvil”, adaptándose a los ingresos medios también tiene sus limitaciones.

En primer lugar, solo mide la pobreza por carencia de ingresos. Y mientras sea cierto que la diferencia principal entre los ricos y los pobres es que los ricos tienen más dinero, también es verdad que la pobreza, y sobre todo la pobreza infantil, tiene muchas dimensiones: los niños pueden ser ricos o pobres respecto al amor de la familia y la seguridad, al tiempo que pasan junto a sus padres, a la comunidad y sus amistades y respecto a la calidad de su entorno. La pobreza por carencia de ingresos puede afectar a todos estos factores; pero no los representa.

En segundo lugar, la medición de la pobreza en un punto del tiempo específico solo puede darnos una idea aproximada de la capacidad económica de los padres para mantener a sus hijos. Los recursos económicos de una familia, sus sentimientos de seguridad y su poder adquisitivo, no solo están basados en los ingresos de un mes ó año determinado sino también en los ahorros y fondos de pensión, la propiedad de la vivienda y su valor, los ingresos del año anterior o expectativas económicas futuras.

En tercer lugar, la pobreza relativa por carencia de ingresos puede contarnos muy poco sobre los estándares de vida material reales. Según el gráfico 1, por ejemplo, la República Checa y Hungría tienen tasas de pobreza infantil menores que Alemania o Países Bajos; Polonia tiene una tasa menor que Canadá, Japón o los Estados Unidos. Podría argumentarse que esto “solo” refleja el mayor grado de igualdad de ingresos en los antiguos países comunistas donde la mayoría de los niños y las niñas son evidentemente más pobres en un sentido material. Fundamentalmente, el mismo problema puede surgir cuando se aplican ingresos relativos para medir alteraciones en las tasas de

pobreza a lo largo del tiempo. En los años 90, por ejemplo, la República de Irlanda experimentó un crecimiento económico sostenido, que resultó en la casi duplicación de los ingresos medios. Claramente, la pobreza infantil se ha reducido de alguna manera. Pero, la pobreza *relativa* no ha cambiado. No podemos sorprendernos ante esta afirmación dado que si los ingresos de los pobres no se incrementan a un ritmo mayor que los ingresos medios de la población total, por definición, la pobreza relativa no descenderá.

Todas estas limitaciones subrayan la necesidad de otros métodos que permitan medir otras dimensiones de la pobreza. Sin embargo, estas limitaciones no invalidan los ingresos y su distribución como el indicador principal de la pobreza y como el tema central de preocupación política y pública. Además de ser una medición de la pobreza para la cual existen muchos datos uniformes para todos los países de la OCDE, la pobreza por carencia de ingresos sigue siendo el indicador más revelador del bienestar infantil. Como escribió la socióloga estadounidense, Susan Mayer, “*los ingresos están en correlación*

## La OCDE

# 1

El término “países ricos” utilizado en este informe ha sido definido por miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE, fundada en 1960, es la organización internacional de los países industrializados, basados en la economía de mercado. Dado que están disponibles estadísticas comparativas de la mayoría de los países miembros de la OCDE, y que la mayoría han alcanzado casi universalmente la educación para los niños y los cuidados de salud básicos, sus miembros constituyen un importante grupo que analiza los problemas a los que se enfrenta la infancia de las sociedades económicamente desarrolladas.

En 2005, son miembros de la OCDE la siguiente relación de 30 países:-  
Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, República de Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, España, Suecia, Suiza, Turquía, El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América

Los datos necesarios para calcular los índices de pobreza infantil están disponibles en 26 de estos países. No pudiendo obtener datos de Islandia, República de Corea, Turquía y República Eslovaca.

## La convención: un compromiso con la infancia

# 2

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño contiene 54 Artículos que cubren casi todos los aspectos de los derechos humanos y bienestar de los niños. Es un texto legal exhaustivo negociado durante diez años y adoptado por 192 gobiernos. Pero, sobre todo, es un compromiso con los niños del mundo. ¿Los países desarrollados están respetando este compromiso?

Este *Innocenti Report Card* sobre La *Pobreza Infantil en los Países Ricos* intenta responder a esta pregunta centrándose particularmente en dos Artículos de la Convención relacionados directamente con el bienestar material de la infancia.

El Artículo 27 cita que los gobiernos “*reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, espiritual, moral y social.*” Este derecho se aborda directamente en las páginas de este informe donde se define la pobreza como un concepto relativo, y como parte de un problema más amplio de exclusión social.

El Artículo 27 clarifica que a los padres u otras personas responsables del niño “*les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar... las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño,*” y que los gobiernos deben asistir a los padres “*a dar efectividad a este derecho, y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*”

Esta disposición fundamental de la Convención sobre los Derechos del Niño está presente en gran parte de este informe – demandando a todos los gobiernos ratificantes que pongan en marcha redes económicas seguras que aseguren la libertad y protejan a los niños de toda clase de privaciones que pueden perjudicar el desarrollo de la infancia.

El Artículo 4 cita que cada nación dará efectividad a estos derechos “*hasta el máximo de los recursos de que dispongan.*” Esta cuestión está abordada también en la última sección del informe que examina la prioridad de la infancia en los presupuestos gubernamentales y en las políticas fiscales y de transferencias.

En general, el informe abarca los tres principales retos prácticos que afrontan todos los gobiernos para cumplir con la *Convención sobre los Derechos del Niño*: primero, definir un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad del niño y necesario para asegurar su normal desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; segundo, entender las capacidades y limitaciones de las familias y de los mercados para proporcionar este nivel de vida; y tercero, actuar rápidamente mediante la sensibilización, basándonos en la evidencia del impacto que las decisiones presupuestarias de un gobierno tiene sobre las vidas de los niños.

Fuentes: véase página 34

*positiva con casi todas las dimensiones del bienestar del niño que miden los sociólogos, y esto es un hecho para cada país de los cuales tenemos datos.”<sup>11</sup>*

### Mejor práctica

No todos los países de la OCDE han superado el primer obstáculo, definir y medir la pobreza infantil.

En Canadá, la promesa que todos los partidos hicieron hace 15 años de “*procurar eliminar la pobreza infantil antes del año 2000*”<sup>12</sup> se ha quedado estancada a causa de un debate sobre su definición, al que no ha seguido unos criterios acordados y unos objetivos claros. (Recuadro 6). En los Estados Unidos, donde ha existido una definición de la pobreza desde los años 60, hoy en día hay muy poco consenso sobre sus cualidades, mucho debate sobre cómo revisarla y ningún objetivo para su reducción. (Recuadro 5). En Australia y Nueva Zelanda están iniciando los primeros pasos para definir y revisar el problema.

Otros países han realizado progresos significativos. La República de Irlanda ha sido pionera en desarrollar una combinación de medidas de ingresos relativos y de la evaluación directa de la privación material. Del mismo modo, el Reino Unido ha establecido una serie de indicadores para evaluar los cambios en la salud y nutrición de los niños, su vestuario, vivienda y participación en actividades sociales. (Recuadro 4). En toda la Unión Europea existe un acuerdo general para definir los bajos ingresos como “una situación por debajo del 60% de los ingresos medios” y esta medida debe ser actualizada cada año. La UE también tiende a valorar la pobreza por carencia de ingresos como un aspecto de un problema más general de exclusión social – que debe ser evaluado por una serie de indicadores nacionales. (Recuadro 7).

Dado que muchos más gobiernos pretenden, en los próximos años, participar a nivel político en estas iniciativas, se muestran a continuación “seis principios” basados en la experiencia de la OCDE, que ofrecen una guía de “mejores prácticas” para definir y revisar la pobreza infantil.

### 1. Evitar la complejidad innecesaria

Cuanto más complejo sea un indicador, menos útil será para conseguir un consenso y apoyo público. Por lo tanto, el primer principio de medición debe ser evitar la complejidad innecesaria.

Medir todas las dimensiones del bienestar del niño es una tarea casi imposible, sobre todo dada la necesidad de revisar con frecuencia tanto las definiciones como los datos. En las economías de mercado desarrolladas, donde generalmente se ha conseguido la sanidad básica y la educación para todos, los ingresos suponen el dato más útil para medir los niveles de pobreza y sus cambios a lo largo del tiempo. Los numerosos estudios representativos realizados por la OCDE facilitan los datos para que los niveles de ingresos se puedan medir, comparar y actualizar con bastante fiabilidad.

### 2. Medir la privación material

Medir los ingresos de una familia en un año determinado no siempre supone una guía fiable para averiguar los recursos económicos de que dispone un niño. Para una familia, cuanto más tiempo transcurra en condiciones de pobreza, y cuanto menor sea el nivel de ahorros y expectativas futuras, tanto más difícil le resultará sostener los gastos que suponen la adquisición de toda la serie de bienes y servicios de importancia vital. Por lo tanto, también se necesita evaluar directamente de las privaciones materiales.

Estos indicadores necesariamente variarían para cada país y deberían ser reveladores y controlables, más que exhaustivos. El principio director debería ser medir las circunstancias que con mayor probabilidad privan a los niños de los bienes, servicios y oportunidades necesarias para el normal desarrollo físico, mental y social.

### 3. Basar las líneas de la pobreza en normas sociales

Tanto si nos basamos en ingresos o en una medición directa de la privación, la pobreza es un concepto relativo y la tasa de pobreza infantil debería ser definida como la proporción de niños cuyo acceso a recursos económicos se encuentra tan por debajo de la norma en sus sociedades, que no pueden permitirse las cosas que aquellos que se encuentran a su alrededor consideran como normales.

Por razones prácticas, esto significa que se debería expresar la pobreza económica como una proporción de los ingresos medios, (el punto de ingresos donde la mitad de la población tiene más ingresos y la otra mitad tiene menos). Nuestra tabla clasificatoria principal de la pobreza infantil (Gráfico 1) traza la línea en un 50 por ciento de los ingresos medios actuales. Resulta útil trazar las líneas de la pobreza en puntos distintos, para darnos una imagen más precisa y poder determinar las tendencias.

### 4. Establecer un Sistema de medición regular

Es necesario medir el progreso a lo largo del tiempo para aumentar el apoyo en defensa de estas medidas, actualizar políticas e identificar responsabilidades. Los indicadores de la

pobreza, por lo tanto, se tienen que actualizar frecuentemente, y es preciso diseñar requisitos para los sistemas de recopilación de los datos, teniendo en cuenta su sostenibilidad en el tiempo.

La actualización de la situación de pobreza nacional además, ha de ser suficientemente oportuna para guiar la elaboración de la política a seguir. Es necesario, en períodos de crecimiento económico acelerado, cuando el nivel de vida estimado como normal puede cambiar rápidamente. También es necesario en épocas de recesión económica, cuando los gobiernos tienen una responsabilidad de proteger a los más vulnerables y han de ser conscientes del impacto sobre los niños, no a los cinco ó diez años después, sino con tiempo para adoptar medidas protectoras.

### 5. Establecer un “límite” al que pueda llegar el umbral de la pobreza y marcar objetivos realistas

Se recomienda que los gobiernos entrantes publiquen la tasa de pobreza infantil existente a la hora de acceder al poder; y comprometerse a que, bajo ninguna circunstancia, esta tasa se incremente. Se debe ajustar el “límite” al que puede llegar el umbral de la pobreza sólo para tomar en cuenta la inflación. Es decir, es una línea de pobreza “fija” que está relacionada con las normas y estándares en un momento dado.

Usar este indicador requiere cierta precaución. Representa una prueba mínima para los gobiernos, y el hecho de reducir la tasa de pobreza de este modo (es decir, estableciendo un límite) no se debe considerar como un logro significativo; si esta tasa de pobreza infantil no se reduce significaría o, a) que los niños pobres no están compartiendo, ni siquiera proporcionadamente el progreso económico o, b) que los más vulnerables no reciben una protección especial contra los efectos de un deterioro económico.

Sin embargo, un umbral de la pobreza fija o “límite” tiene un rol. Utilizado en conjunto con una línea de la pobreza relativa móvil, basada en ingresos medios actuales, puede fomentar un enfoque de “retención” para reducir las tasas de pobreza infantil a través del cual, los gobiernos entrantes se comprometen a preservar los logros conseguidos, al tiempo que se establecen objetivos para reducciones futuras. Estos objetivos deberían incluir metas provisionales dentro del periodo de vigencia del gobierno. Los objetivos más ambiciosos establecidos fuera de la escala de la responsabilidad electoral son de uso limitado.

### 6. Sensibilizar a la opinión pública para reducir pobreza.

Este enfoque de “retención” para reducir la pobreza infantil requiere un compromiso y liderazgo político a largo plazo. En efecto, significa que el compromiso debe poder sobrevivir a cambios en el gobierno. A su vez se requiere la sensibilización de la opinión pública sobre los objetivos a largo plazo para reducir la pobreza infantil. Por ejemplo, el objetivo de reducir la pobreza en Irlanda ha sobrevivido a un cambio en la administración; los compromisos y logros del gobierno del Reino Unido tienen que enfrentarse aún a esta prueba. (Recuadro 4).

## Pobreza e Ingresos

# 3

*“Los niños y niñas que viven en la pobreza se ven privados de las capacidades materiales, espirituales y emocionales que necesitan para sobrevivir, desarrollarse y avanzar en la vida, lo que les impide disfrutar de sus derechos de alcanzar plenamente su potencial ó participar como miembros iguales en la sociedad.”*

Estado Mundial de la Infancia, UNICEF, 2005

Medir la pobreza a partir de las limitaciones de los ingresos es una práctica generalmente reconocida.

En primer lugar, y más importante, cabe señalar que existen muchas dimensiones de la pobreza, y especialmente de pobreza infantil, que no necesariamente se basa en conceptos relativos a los bajos ingresos de las familias. La pobreza de la esperanza, de la educación, de los estímulos, del tiempo, del amor y los cuidados, puede privar a un niño, de modo que tenga profundos efectos tanto a corto como a medio plazo.

Las estadísticas sobre los ingresos tampoco pueden medir lo que algunos han denominado como la cultura de la pobreza y lo que otros creen que se podría representar más exactamente como un ecosistema - una interacción entre individuos, familias, servicios estatales, vivienda, transporte, oportunidades económicas y factores ambientales como el miedo, la miseria y la violencia - que ayuda a explicar la persistencia y el poder de retención de la pobreza. Es preciso realizar más investigaciones que permitan desarrollar mediciones de la pobreza que sirvan para medir el bienestar mental, físico y social de la infancia - y útiles para medir el progreso de cada sociedad a la hora de satisfacer las necesidades y asegurar los derechos de todos sus niños y niñas.

### La medición del ingreso

Los datos sobre los ingresos, ofrecen una indicación de los recursos materiales que un niño posee. E incluso dentro de este contexto, deben ser interpretados con cautela.

Primero, la seguridad y los recursos económicos no solo se basan en los ingresos de una familia en un año determinado, sino en consideraciones como la renta

previa, ahorros, propiedad de la vivienda y expectativas económicas. La duración de la pobreza económica es por tanto una importante dimensión que sin embargo las estadísticas centradas únicamente en el ingreso no tienen en cuenta.

En segundo lugar, las comparaciones internacionales de ingresos no pueden tener en cuenta los diferentes niveles de gasto que pueden necesitar diferentes familias para mantener un nivel de vida similar (por ejemplo en diferencias sobre los cuidados del niño, o los costes de transporte, o si los servicios de salud son o no gratuitos)

En tercer lugar, las estadísticas sobre pobreza infantil que se basan en los ingresos familiares, asumen un buen funcionamiento de la familia, en la que priorizando sus necesidades, el reparto del ingreso es equitativo y razonable. Un niño al que se le niegan sus recursos por tener unos padres con hábitos como el consumo de alcohol o drogas, por ejemplo, no será clasificado como pobre si los ingresos de la familia están por encima de cierto porcentaje sobre la media de ingresos; a la inversa, un niño de una familia de bajos ingresos que está siendo cuidado por parientes que hacen notables esfuerzos por hacer frente a las necesidades del mismo, será clasificado como un niño que crece en la pobreza.

También existen problemas técnicos por resolver. Se tiene que aplicar una “escala de equivalencia” para establecer los “ingresos equivalentes” de los niños en familias de distintos tamaños (necesaria porque los gastos como la vivienda y la calefacción no aumentan a prorrato con el número de personas en el hogar). La escala de conversión elegida puede afectar al cálculo de las tasas de pobreza.

Finalmente, los niveles de pobreza basados en el ingreso, en la mayoría de los países de la OCDE son susceptibles a errores de muestras y a problemas relacionados con la escasa información. No es raro hallar que el total de los gastos de una familia no corresponda con el total de ingresos.

Fuente: véase la página 35

## COMPARACIÓN INTERNACIONAL

El informe *Innocenti* sobre *La pobreza infantil en los Países Ricos* procurará aplicar estos mismos principios, donde sea posible, a la hora de medir la pobreza infantil en las economías desarrolladas del mundo. Y como demuestra este primer informe, los resultados pueden ser sorprendentes y en el caso de ciertos países alarmantes.

La principal medida de pobreza infantil utilizada en nuestra tabla clasificatoria principal (Gráfico 1) es una línea de la pobreza establecida en un 50 por ciento de los ingresos medios actuales del país en cuestión. Esto evita complejidades innecesarias y ofrece el mejor patrón para comparar las tasas de pobreza a lo largo del tiempo y en distintos países de la OCDE. Puede ser interpretado como el punto por debajo del cual los niños no pueden permitirse tener las cosas que aquellos de su alrededor consideran como normales y necesarias.

De este modo, las tasas de pobreza infantil solo podrán bajar cuando los niños que viven en familias de bajos ingresos compartan de una manera desproporcionada los beneficios del progreso económico. Pero eso no quiere decir que una línea de

la pobreza relativa solo mide la desigualdad. Si los ingresos por encima de la media aumentan, pero aquellos por debajo de esta no experimentan este hecho, aumentará la desigualdad; pero la media – y por lo tanto la tasa de pobreza relativa – no cambiaría. Reducir la pobreza, definida como “unos ingresos por debajo del 50 por ciento de los ingresos medios actuales” implica solo una reducción de la desigualdad en la mitad inferior de la escala de distribución de ingresos.

Dado que el 50 por ciento puede parecer un umbral arbitrario, los Gráficos 3 y 4 ilustran lo que ocurriría con los niveles de pobreza en nuestra tabla clasificatoria de la pobreza infantil, y en los cambios a lo largo del tiempo, si la línea de la pobreza se estableciera en el 40 por ciento y el 60 por ciento de los ingresos medios. Como se puede apreciar, no se alteran de una manera significativa ni los rankings ni la dirección del cambio. Todos menos uno de los 9 países que experimentan un aumento de más de un 1 punto porcentual en la pobreza infantil, cuando la línea de la pobreza se fija en el 50 por ciento de ingresos medios, también sufren un aumento cuando la línea se reestablece en el 40 por ciento y el 60 por ciento. La única

### Gráfico 3 Índice de Pobreza infantil utilizando distintas líneas de pobreza

La tabla muestra la variación en la tasa de pobreza infantil cuando la definición de la pobreza se basa en distintos niveles con respeto a la media de ingresos. La primera columna contiene el porcentaje de niños que viven en hogares con ingresos por debajo del 50 por ciento del promedio nacional de ingresos (como en Gráfico 1). La segunda y tercera columnas contienen los porcentajes por debajo del 40 por ciento y 60 por ciento del promedio nacional. El color azul oscuro denota los países con mejores resultados, el matiz intermedio los que tienen resultados medios y la tonalidad más clara los que tienen peores resultados. Los países están seleccionados según la disponibilidad de los datos.

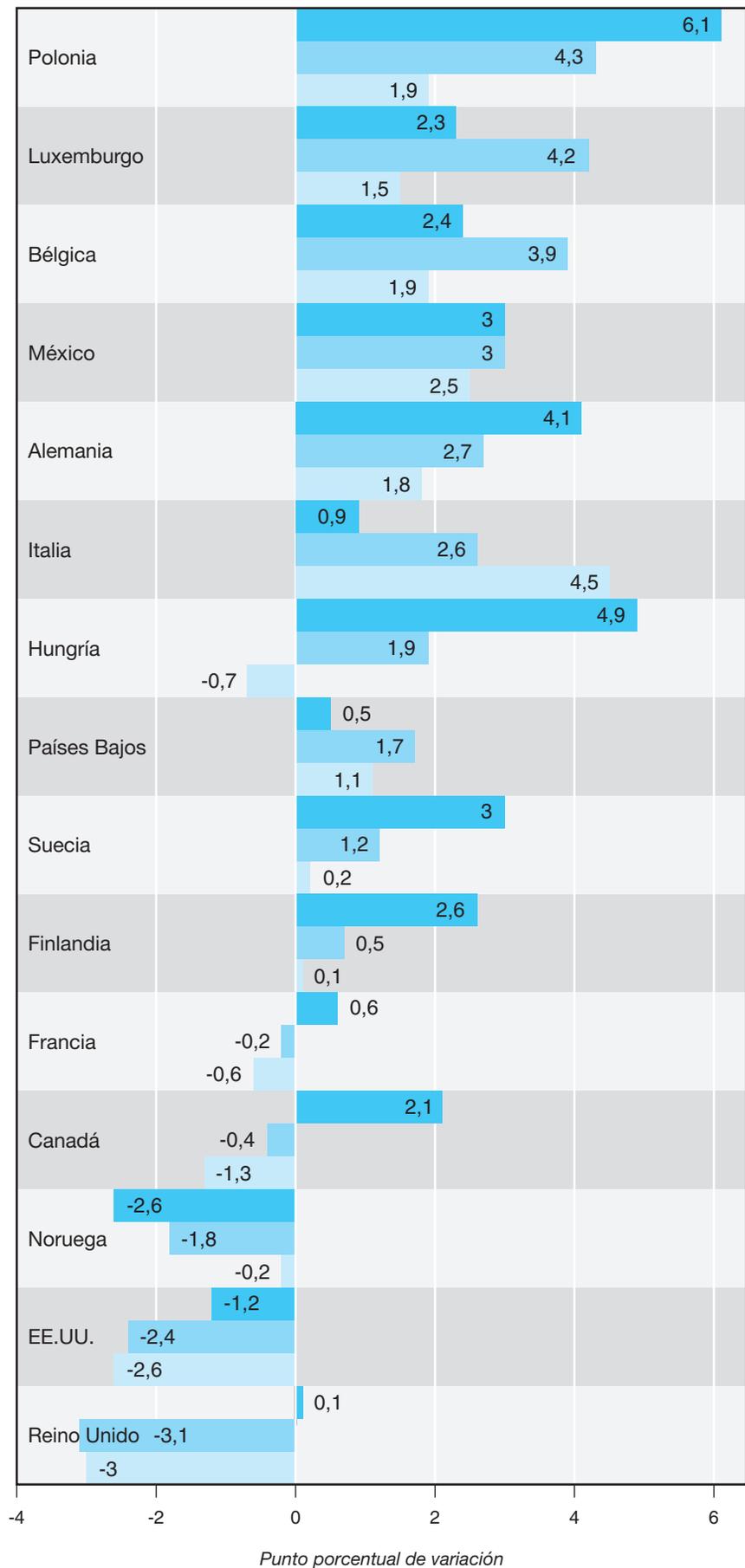
Porcentaje de niños que viven por debajo del  
50%                      40%                      60%  
Promedio nacional de ingresos

	50%	40%	60%
Finlandia	2,8	1,3	8
Noruega	3,4	1,6	7,5
Suecia	4,2	1,8	9,2
Bélgica	7,7	3,2	13,7
Hungría	8,8	4,4	16,9
Luxemburgo	9,1	2,1	18,3
Países Bajos	9,8	5,9	14,2
Alemania	10,2	6,2	16,9
Austria	10,2	6,1	21,4
Polonia	12,7	6,5	17,3
Canadá	14,9	7,7	23,3
Reino Unido	15,4	5,5	27
Italia	16,6	10,6	26,5
EE.UU.	21,9	14,1	30,2
México	27,7	20,9	35

**Gráfico 4 Cambios en las tasas de pobreza infantil durante los años 90, según diferentes líneas de pobreza**

Las columnas en azul claro muestran el cambio en el índice de niños que viven en hogares con un 40% por debajo del promedio nacional de ingresos (los más pobres). Las columnas de tonalidad media muestran el cambio en los índices de pobreza cuando la línea de pobreza está en el 50% de los ingresos medios nacionales, y las columnas más oscuras muestran el cambio en los índices de aquellos que viven por debajo de una línea de pobreza del 60% del promedio nacional. Datos de países de la OCDE seleccionados.

- 60 % de los ingresos medios
- 50 % de los ingresos medios
- 40 % de los ingresos medios



excepción es Hungría donde la tasa de pobreza infantil aumenta cuando se mide al 50 por ciento y al 60 por ciento de la media de ingresos, pero desciende ligeramente cuando la línea de la pobreza se reestablece en el 40 por ciento, indicando que quedan pendientes algunos elementos de protección gubernamental.

De los cinco países que registran un descenso en la pobreza infantil desde principios de los años 90, Estados Unidos y Noruega registran un descenso sea cual sea el umbral aplicado. Por lo tanto, se confirma el descenso significativo en la tasa de pobreza infantil estadounidense. De nuevo, Noruega se distingue por ser el único país donde la pobreza está baja y sigue bajando, independientemente de la línea de la pobreza que se fije, en el 40 por ciento, el 50 o el 60 por ciento de los ingresos medios.

Sin embargo, cambiar la línea de la pobreza nos ofrece una imagen más detallada de otros tres países que registran un descenso: Canadá, Francia y Reino Unido. Canadá sufre un mayor descenso en la pobreza infantil cuando se fija la línea de la pobreza en el 40 por ciento del promedio nacional de ingresos, indicando que aquellos que se encuentran en la parte más baja de la escala de ingresos son los que más se benefician. En Francia, los cambios producidos al fijar la línea de la pobreza en puntos diferentes no son significativos estadísticamente. En Reino Unido, se ha logrado un descenso de 3 puntos porcentuales en la pobreza infantil fijando la línea de la pobreza en el 40 por ciento o el 50 por ciento de los ingresos medios, pero hay poco o ningún cambio cuando el umbral se fija en el 60 por ciento, lo que indica que las medidas tomadas han beneficiado más a los más pobres.

Estos datos demuestran la utilidad, para fines analíticos, de utilizar más de una medición de la pobreza infantil. Además fomentan la seguridad de haber escogido correctamente la mejor línea de pobreza; establecida en el 50 por ciento de los ingresos medios.

### El límite al que pueda llegar el umbral de la pobreza

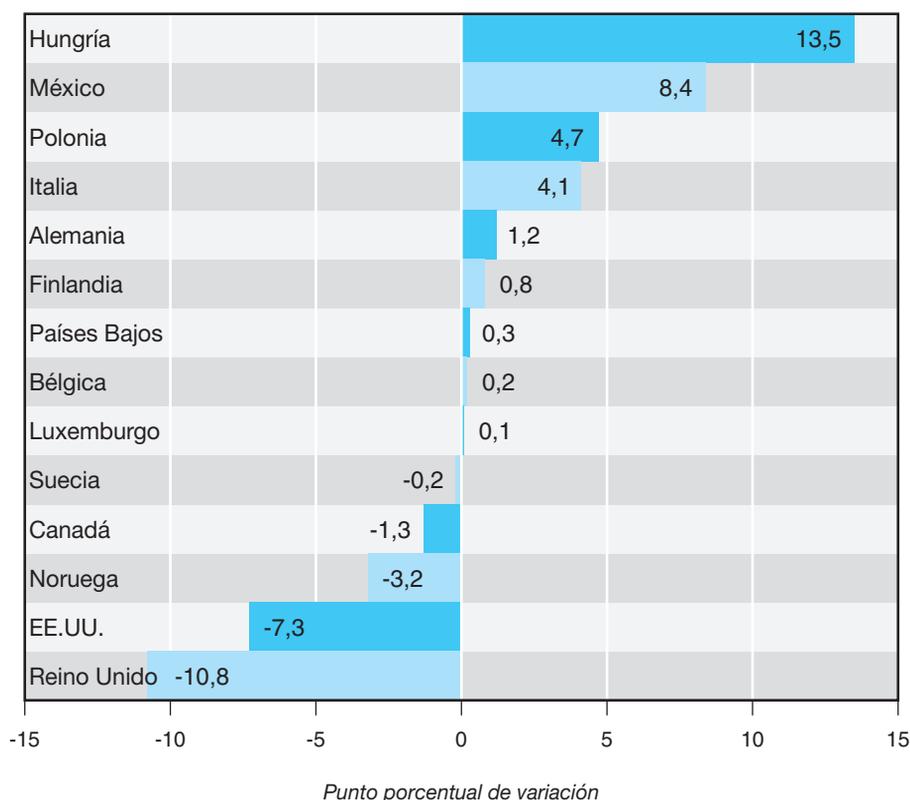
Desafortunadamente, no existe un equivalente internacional de las mediciones nacionales de la privación material. “¿Usted puede pagar una calefacción adecuada para su hogar?” es una pregunta que no tiene la misma resonancia en Grecia que en Finlandia.

Sin embargo, es posible trazar un equivalente internacional de medición, estableciendo un límite al que pueda llegar el umbral de la pobreza; utilizando una línea de pobreza relativa congelada en un punto uniforme tomado a partir de un pasado reciente.

Este concepto se puede apreciar en el Gráfico 5 que fija el umbral de la pobreza en el 50 por ciento de los ingresos medios de cada país a principios de los años 90. Esta fecha, elegida por la razón práctica de que los datos sobre ingresos en esta época están disponibles para la mayoría de los países de la OCDE y por la razón simbólica de que en el año 1990 entró en vigor la Convención sobre los Derechos del Niño, es en efecto, una “línea de referencia internacional de la pobreza” (y un equivalente de la tasa de referencia de la pobreza utilizada para medir el progreso hacia los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* en

**Gráfico 5 Cambios en la pobreza infantil según una línea fija de pobreza.**

Las barras muestran la subida o bajada en las tasas de pobreza infantil según una línea de pobreza fijada en el 50 por ciento de los ingresos medios a principios de los años 90.



los países en vías de desarrollo). Se estima como pobres aquellos niños que disponen de unos recursos económicos menores del 50 por ciento de los ingresos medios del año 1990. Actualizada para tomar en cuenta la inflación y sin que le afecten los cambios en los ingresos medios durante la última década y media, representa una “prueba mínima” y un equivalente internacional de la tasa de pobreza “límite” recomendada a los gobiernos nacionales entrantes.

El gráfico 5 ilustra que casi tres cuartas partes de los países de la OCDE de que se disponen datos suspenden esta prueba mínima; es decir, las tasas de pobreza infantil han aumentado incluso cuando están consideradas según estándares de finales de los años 80 y principios de los 90.

Para aquellos países que están experimentando un crecimiento económico, significa que los niños que viven en la pobreza no solo dejan de compartir proporcionalmente los beneficios de dicho crecimiento, sino que se han quedado aún más rezagados, durante la década en la que entró en vigor La *Convención sobre los Derechos del Niño*. (Recuadro 2).

Para aquellos países que están experimentando un declive económico, el hecho de respetar el límite al que pueda llegar el umbral de la pobreza es evidentemente un reto mayor. Pero sigue siendo legítima; en épocas de dificultades económicas, los más vulnerables deberían ser los primeros en beneficiarse de las capacidades de protección del gobierno; y cuando las economías están en recesión, este principio se contradice claramente si la pobreza se incrementa desproporcionadamente entre los niños pobres.

Hungría nos ofrece el ejemplo más dramático. Basada en ingresos medios actuales, la tasa de pobreza infantil de Hungría

aumentó ligeramente de casi el 7 por ciento a cerca del 9 por ciento. Según una línea de la pobreza “congelada” de los ingresos medios de 1991, aumentó de 13 a más de 20 puntos porcentuales. Evidentemente, el comienzo de los años 90 fue una época de recesión económica para la mayoría de los países en Europa Central y los ingresos medios de Hungría descendieron rápidamente; pero las estadísticas demuestran que la infancia pobre tenía que cargar con una parte desproporcionada de esta recesión, y como resultado su situación ha empeorado de modo inequívoco.

Del mismo modo, Alemania, Italia, México y Polonia experimentaron distintos grados de turbulencia económica durante los años 90 y todos suspendieron el test sobre el “límite” de la pobreza infantil. Bélgica, Finlandia, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia sufrieron pocos cambios, indicando que proporcionalmente los niños pobres se beneficiaron menos del crecimiento económico durante toda la década.

Solo 3 países – Noruega, Reino Unido y Estados Unidos – experimentaron un descenso significativo en las tasas de pobreza infantil utilizando la medición donde se establece un límite al que pueda llegar el umbral de la pobreza. Basado en una línea de la pobreza trazada en el 50 por ciento de los ingresos medios a principios de los años 90, Noruega bajó su tasa de pobreza infantil a más de la mitad (desde un nivel ya bajo). Estados Unidos consiguió reducir su tasa en un tercio (de un 24,3 por ciento a un 17 por ciento) y Reino Unido a más de la mitad (del 18,5 por ciento al 7,7 por ciento).

En futuras ediciones del informe UNICEF *Innocenti* sobre *Pobreza Infantil en los Países Ricos*, se revisarán estas mediciones, donde haya datos disponibles, midiendo el progreso según las líneas de pobreza “límite” y las líneas de pobreza actuales.

## LOS DETERMINANTES DE LA POBREZA

Este informe concluye que la mayoría de los países de la OCDE están perdiendo terreno en la lucha contra la pobreza infantil, tanto en relación con los ingresos medios actualizados anualmente como en los ingresos medios correspondientes a principios de los años 90.

¿Cuál es la causa por la que las tasas de pobreza infantil están aumentado en muchos de los países más ricos del mundo? ¿Y por qué algunos países de la OCDE protegen a sus niños y niñas del riesgo de la pobreza mucho mejor que otros?

Cada país puede ofrecer un contexto diferente para el cambio en su tasa de pobreza infantil. Pero en todas las naciones, los niveles de pobreza están determinados por una combinación de las mismas

tres fuerzas: tendencias sociales, condiciones del mercado laboral y políticas del gobierno. Estas son las placas tectónicas cambiantes que apoyan el bienestar material de la infancia, y, a través del estudio de su interrelación, debemos buscar algunas respuestas.

En primer lugar, los cambios sociales y familiares influyen en las tasas de pobreza de todas las naciones. La edad media de los padres está creciendo lentamente junto con el nivel medio de educación. Mientras tanto el número medio de niños por familia está disminuyendo. Todas estas fuerzas tienden a incrementar los recursos económicos disponibles para los niños y las niñas. Por otro lado, ha aumentado en muchos países la incidencia de familias con un solo padre; incrementando el riesgo de pobreza infantil.

## El Reino Unido: hasta ahora, bien

# 4

Hasta finales de los 90, el Reino Unido tenía una de las tasas de pobreza infantil más altas de la OCDE. Incluso hoy, su tasa figura entre las más altas de Europa. Pero, durante los últimos seis años, el gobierno del Reino Unido ha sido pionero en un enfoque nuevo para controlar y reducir la pobreza infantil, y parece que funciona.

La base del progreso reciente se ha conseguido gracias a un compromiso de los niveles más altos del gobierno por reducir a la mitad la pobreza infantil antes de 2010 y eliminarla antes de 2020.

Este compromiso fue fruto de un debate público que implicaba a muchos grupos dedicados a la defensa de la infancia. Con el punto de partida de los recientes esfuerzos pioneros en Irlanda, donde se estableció una serie de indicadores de pobreza, el gobierno del Reino Unido decidió emplear tres métodos relacionados para medir el progreso hacia el cumplimiento de estos compromisos.

El primero es una medida retrospectiva que identificaba la proporción de niños que vivían por debajo del 60 por ciento del promedio de ingresos en 1998/1999 cuando hicieron público este compromiso (es decir, una línea de la pobreza "fija", actualizada solo para la inflación). El segundo identifica la proporción de niños que viven por debajo del 60 por ciento del promedio actual de ingresos; se reajusta

anualmente, y su intención es mostrar el progreso en el aumento de los niveles de la calidad de vida en situación de pobreza relativa, hacia la media del nivel de calidad de vida de todo el Reino Unido. El tercer método busca desvelar la "privación material" mediante el registro de la proporción de familias que viven por debajo del 70 por ciento del promedio de ingresos y que no pueden adquirir una lista de bienes y servicios específicos. Esta lista incluye detalles sobre la calidad de la vivienda, el vestuario, y vida social. No menos de ocho de los nueve conceptos de estos bienes y servicios relacionados con niños, se refieren a actividades sociales. Esta medición de la privación material será revisada "cada pocos años", aunque no se han comunicado los detalles.

Estas medidas parecen ser transparentes, creíbles y no tan complejas como para que el control del progreso vuelva a ser imposible o se vea inmerso en demasiados detalles. El objetivo básico es que estas tres medidas vayan en la correcta dirección.

Una investigación independiente indica que el enfoque está funcionando y parece que se ha cumplido el objetivo provisional de una reducción de un 25 por ciento en el número de niños viviendo en hogares por debajo del 60 por ciento del promedio de ingresos para 2004/2005.

Fuentes: véase la página 35

El segundo determinante – el mercado laboral – es aún más inestable. Para muchas de las naciones de la OCDE, los comienzos de los años 90 se caracterizaron por la recesión económica, seguida de la innovación tecnológica, una valoración mayor hacia los conocimientos y la adaptabilidad, la migración de personas poco cualificadas, bajos salarios, y la tendencia hacia la privatización y la globalización. Generalmente, el mercado tiende a asumir un papel en las vidas de los ciudadanos de las naciones de la OCDE. Los hogares con dos sueldos se han convertido en la norma en muchos países, y en general han disminuido las oportunidades de las personas no cualificadas, para obtener un nivel de adecuado. Estos movimientos han causado cambios en las vidas de los niños, y provocan nuevas exigencias al estado.

Finalmente, se han experimentado cambios significativos en las políticas y las prioridades de gastos de muchos de los gobiernos de la OCDE. Se han revisado las reglas y condiciones con respecto al acceso a las prestaciones sociales y el valor de las mismas, afectando a los ingresos familiares y alterando la balanza entre los elementos disuasivos e incentivos según los cuales las familias toman decisiones. Todos estos cambios han afectado el

posicionamiento y eficacia de un sistema de protección que los gobiernos emplean para "proteger a los niños de los peores efectos de la pobreza".

En medio de estas fuerzas está el niño.

## El destino de los mal pagados

Para un análisis detallado de cómo estas fuerzas interaccionan entre sí, consúltense las páginas de antecedentes de este informe (véase fuentes página 33). El Gráfico 6 resume lo que nos muestran los datos de 13 países de la OCDE durante los años 90.

Entre los cambios registrados en la vida familiar y social, se destacan dos cambios que afectan a las madres. El primero es el fuerte incremento en el número de niños cuyas madres tienen estudios universitarios (aunque en algunos países esto puede reflejar la reclasificación de las instituciones). El segundo cambio relacionado es el aumento en la proporción de niños cuyas madres tienen un empleo pagado – un aumento experimentado

## Gráfico 6 Cambios en la vida familiar, condiciones en el mercado de trabajo y políticas gubernamentales.

La tabla resume los datos disponibles sobre aspectos claves de la vida familiar, el mercado de trabajo y las políticas gubernamentales para países seleccionados de la OCDE durante los años 90.

	PAÍSES CON TASAS DECRECIENTES DE POBREZA INFANTIL									
	Reino Unido		EE.UU.		Noruega		Luxemburgo		Bélgica	
	1991	1999	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1988	1997
<b>1. Familia y Factores Demográficos</b>										
Edad media de los padres	36,7	37,9	37,2	38,4	36,8	37,8	38,8	38,9	35,0	38,1
Niños viviendo con padres con estudios universitarios (porcentaje)	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	24,4	28,8	27,3	34,4	7,0	16,4	11,9	13,1
Niños viviendo con madres con estudios universitarios (porcentaje)	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	16,4	23,2	19,5	33,9	3,7	7,3	5,3	6,8
Número medio de niños por hogar	2,2	2,3	2,37	2,36	2,1	2,2	2,0	2,1	2,1	2,2
Niños viviendo con uno sólo de los padres (porcentaje)	17,8	23,8	23,4	23,2	23,7	17,3	10,0	7,1	5,3	10,7
<b>2. Factores del mercado de trabajo</b>										
Niños viviendo con padres empleados (porcentaje)	57,4	55,3	67,0	70,6	76,2	77,5	79,3	84,9	86,3	67,7
Niños viviendo con madres empleadas (porcentaje)	48,4	52,2	61,7	66,8	73,4	83,2	37,1	50,5	50,4	52,0
<b>Cambio en los ingresos de los padres:</b>										
Padres en general (porcentaje de cambio)	7,0		27,4		21,0		14,8		5,3	
Padres entre el 10% menos remunerados (porcentaje de cambio)	-8,2		11,2		5,8		-0,8		7,2	
Padres entre el 25% menos remunerados (porcentaje de cambio)	1,6		5,6		10,5		-6,9		8,0	
Madres en general (porcentaje de cambio)	28,2		28,0		84,4		5,8		11,1	
Madres entre el 10% menos remuneradas (porcentaje de cambio)	29,2		59,9		95,7		81,9		7,2	
Madres entre el 25% menos remuneradas (porcentaje de cambio)	34,2		36,1		51,9		22,2		8,2	
<b>3. Transferencias sociales</b>										
Cambio en la cantidad media recibida por niños en hogares que reciben transferencias gubernamentales (por ciento)	39,1		-6,4		33,6		-60,3		19,1	

en 10 de los 13 países y por 10 o más puntos porcentuales en 4 naciones. Ambos cambios tienden a aumentar los recursos económicos disponibles para los niños. Pero se tienen que considerar en el contexto de otros cambios del mercado laboral, por ejemplo cambios en las oportunidades de empleo y niveles de los salarios.

El Gráfico 6 también examina lo que les ocurrió en los años 90 a los niños que vivían con familias cuyos salarios se encontraban en el extremo inferior de la escala de ingresos. De los 13 países que disponen de datos, en 4 países el 25 por ciento de las familias peor pagadas sufrieron un descenso de sus salarios y en 7 países sufrieron este descenso el 10 por ciento de los peor pagados. Parece que las madres han compensado hasta cierto punto el descenso en empleo y los niveles salariales de los padres con bajos ingresos, pero las oportunidades están limitadas y los ingresos medios de las madres con bajos ingresos se han estancado en la mayoría de los países. En Hungría, Italia y México, los ingresos del 10 por ciento de las madres peor pagadas han sufrido significativos descensos. El descenso de los

salarios en Hungría ha sido especialmente dramático con la cuarta parte más pobre sufriendo un descenso en sus ingresos de un tercio para los hombres y casi un 40 por ciento para las mujeres. Italia es el único país de la OCDE donde el descenso en los ingresos de los pobres ha afectado tanto a los padres como a las madres; para el 10 por ciento más pobre, la caída ha sido un tercio para las madres y alrededor de una quinta parte para los padres. Para el 25 por ciento de los peor pagados, hubo un descenso de aproximadamente un 4 por ciento para los padres y un 20 por ciento para las madres.

Finalmente, el Gráfico 6 expone los cambios potencialmente significativos en la intervención gubernamental; el tercer gran determinante de las tasas de pobreza infantil. El gráfico muestra, por ejemplo, que la cantidad media de transferencias estatales para aquellos niños de hogares que reciben prestaciones sociales, ha bajado en 8 de los 13 países de la OCDE que disponen de datos. Más adelante veremos esto en más detalle. Mientras tanto, ¿qué muestran los datos acerca de la influencia y el peso relativo de estos tres determinantes

PAÍSES CON TASAS CRECIENTES DE POBREZA INFANTIL												PAÍSES CON POCO O NINGÚN CAMBIO EN LAS TASAS DE POBREZA INFANTIL			
México		Alemania Occidental		Italia		Hungria		Países Bajos		Suecia		Canadá		Finlandia	
1989	1998	1989	2000	1991	2000	1991	1999	1991	1999	1992	2000	1991	2000	1991	2000
40,2	39,7	37,9	39,0	40,1	40,4	37,5	37,5	37,6	38,9	37,6	39,0	37,2	38,8	37,7	38,9
5,1	5,6	13,4	17,2	9,5	10,7	13,2	13,1	21,4	29,3	26,5	30,9	16,8	18,8	11,7	18,9
1,6	3,1	6,0	11,8	7,2	9,9	13,1	16,8	12,4	23,2	22,9	32,3	11,9	17,0	8,7	16,8
3,5	3,1	2,0	2,1	1,9	1,9	2,1	2,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3
11,9	13,7	10,4	12,4	6,1	5,7	13,9	9,6	9,5	8,6	17,9	20,9	15,4	17,0	11,5	15,0
59,0	55,7	79,5	74,7	65,9	63,0	78,5	54,9	80,0	77,9	77,5	73,3	73,3	73,5	80,3	75,3
13,4	19,4	48,0	57,5	31,7	37,8	62,0	50,9	37,0	62,1	83,6	82,7	66,0	69,0	82,8	75,3
-3,4		5,8		-1,3		-24,0		0,6		29,3		15,2		12,5	
-22,4		-22,7		-17,5		-76,5		-1,0		61,2		22,0		13,1	
-20,0		1,4		-4,1		-29,6		1,5		19,5		13,3		9,4	
-9,4		4,8		-7,1		-22,6		23,4		29,1		21,4		8,9	
-40,9		-2,7		-34,8		-62,3		91,0		42,2		26,9		-0,5	
-44,6		-13,9		-21,0		-42,3		59,0		35,8		27,0		-1,6	
-65,5		86,4		-9,2		-41,1		-26,8		-2,9		-12,2		19,4	

principales de las tasas de pobreza infantil: cambio social, cambio del mercado y cambio en la política?

Las páginas de antecedentes de este informe ofrecen un análisis detallado; pero la experiencia de dos países – Estados Unidos y Noruega – resumen cómo estas fuerzas influyen de forma muy distinta. Estados Unidos ilustra las condiciones bajo las cuales la disminución del apoyo estatal puede estar asociado con reducciones en la pobreza infantil; Noruega ofrece un ejemplo en el que se logra un mayor descenso en la pobreza infantil a través de incrementos del apoyo estatal.

## Estados Unidos

El Gráfico 7 resume la historia del descenso brusco en la tasa de pobreza infantil en los Estados Unidos durante los años 90.

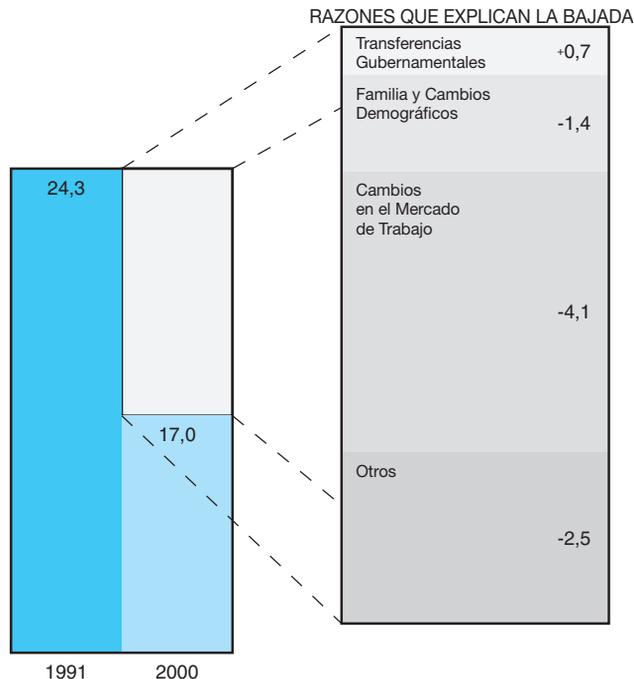
Tuvo lugar una época de reforma radical de la asistencia social que se denominó como “una revolución en la asistencia pública en

los Estados Unidos”<sup>33</sup>: el apoyo prestado del gobierno federal a las familias sin empleo fue reducido a la mitad hasta 13 billones de dólares, mientras que el apoyo prestado a familias con empleo aumentó seis veces hasta 66,7 billones de dólares. Pero también era una década de crecimiento económico fuerte y sostenido, facilitando salarios más altos y oportunidades de empleo.

El resultado neto de esta combinación de “acción” y “reacción” supuso un descenso inequívoco en la tasa estadounidense de la pobreza infantil, aún partiendo de niveles muy altos al principio de la década. Utilizando un umbral de la pobreza fijo basado en los ingresos medios en 1991, el descenso aumentó 7,3 puntos porcentuales durante la década. Los cálculos hechos para este informe, detallados en las páginas de antecedentes y resumidos en el Gráfico 7, sugieren que más de la mitad de este descenso puede estar motivado por cambios en el mercado laboral y porque el factor de mayor importancia fue el incremento de los salarios de las madres. Los salarios medios anuales de las madres

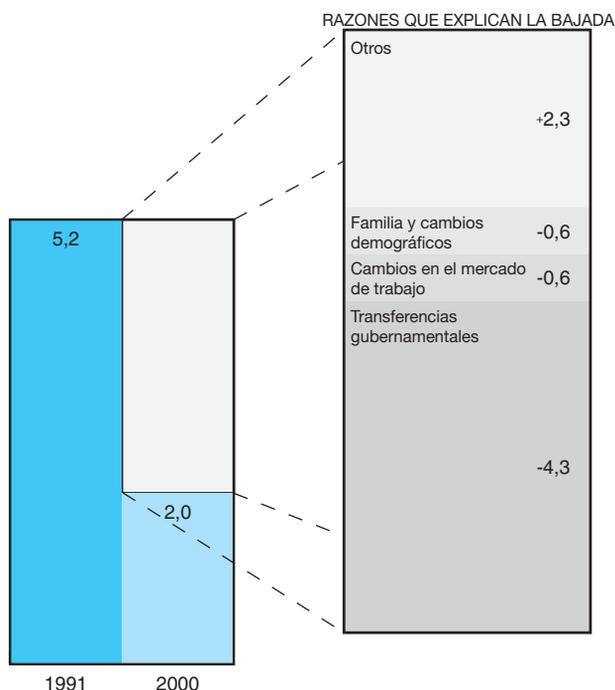
**Gráfico 7 Factores que contribuyen al descenso de las tasas de pobreza infantil en los EE.UU. desde principios de los años 90.**

La escala de la derecha muestra la importancia relativa de cada factor sobre la causa la bajada de 7,3 puntos porcentuales en la tasa de pobreza infantil en los EE.UU. entre 1991 y 2000. El cambio en el índice de pobreza aquí representado se compara con una línea de pobreza del 50 por ciento del promedio nacional de ingresos en 1991.



**Gráfico 8 Factores que contribuyen al descenso de la pobreza infantil en Noruega desde principios de los años 90.**

La escala de la derecha muestra la importancia relativa de cada factor sobre la causa de la bajada de 3,2 puntos porcentuales en la tasa de pobreza infantil en Noruega entre 1991 y 2000. El cambio en el índice de pobreza aquí representado se compara con una línea de pobreza del 50 por ciento del promedio nacional de ingresos en 1991.



aumentaron casi un 30 por ciento durante la década; y un 36 por ciento para aquellas que pertenecen a la cuarta parte más baja de la distribución de salarios. (Sin embargo, no se debe suponer que todos los niños de aquellas familias que dejan de depender de las prestaciones y empiezan a trabajar, se libran de la pobreza.)

Las tendencias sociales solo hicieron una pequeña contribución. El número medio de niños por familia y la proporción de niños que pertenecen a familias con un solo padre se mantuvo estable. Mientras tanto, solo hubo un ligero incremento en la edad media de los padres, aunque los niveles medios de educación aumentaron considerablemente.

Este breve resumen nos permite ver los pesos relativos de los factores que facilitaron el descenso de la tasa de pobreza infantil en Estados Unidos durante los años 90. Pero, todavía quedan varias preguntas sin responder.

Primero, ¿han mejorado las vidas de los niños y las niñas debido al efecto neto de los factores que han facilitado el descenso de la pobreza por carencia de ingresos? Evidentemente esta cuestión requiere una investigación más completa, además de unos indicadores adicionales.

Segundo, ¿qué ha pasado con las familias que han sido incapaces, por la razón que sea, de incrementar sus ingresos a través de empleos adecuadamente pagados? De nuevo, es preciso aplicar unos indicadores que no sean monetarios para responder a esta pregunta. Pero, las estadísticas sobre los ingresos, por sí solas, ilustran que la dependencia del estado ofreció poco consuelo para los desempleados pobres de Estados Unidos durante este período. Las listas de las personas que reciben prestaciones pueden haberse reducido a la mitad, pero los niños de las familias que siguen dependiendo del apoyo estatal han visto descender el valor medio de este apoyo de 2.969 dólares a 2.779 dólares por niño.

Tercero, el crecimiento económico rápido y sostenido ha creado empleo para más de 2 millones de personas que se han borrado de las listas de asistencia social, pero, ¿qué pasará cuando se apliquen las nuevas reglas de asistencia social durante una recesión económica; cuando exista una estrategia de “acción” sin “reacción”?

**Noruega**

Noruega también consiguió una reducción clara de su tasa de pobreza infantil durante la década, pero a través de métodos muy distintos. La pobreza infantil en Noruega, considerada por el porcentaje de niños y niñas pertenecientes a familias con menos del 50 por ciento de ingresos medios actuales, descendió en un tercio desde el 5,2 por ciento al 3,4 por ciento. Según una línea de pobreza fija establecida en el 50 por ciento de los ingresos medios de principios de los años 90, la reducción fue aún más pronunciada: desde el 5,2 por ciento a solo el 2 por ciento (véase el Gráfico 8). Este logro es aún más significativo

## Estados Unidos: redefiniendo el umbral de la pobreza

5

Los Estados Unidos es uno de los pocos países de la OCDE que tiene una definición oficial de la pobreza y una larga trayectoria en publicar una amplia serie de indicadores de pobreza y desigualdades que incluye información sobre la situación de la infancia.

Sin embargo, la línea de la pobreza de los EE.UU. se rige por conceptos y criterios de los años sesenta. La cuestión central de sus recientes debates ha sido el alcance de esta línea de pobreza para representar la realidad de los desfavorecidos en la sociedad contemporánea estadounidense. En agosto de 2000, 40 destacados expertos mandaron una carta abierta a altos funcionarios del estado citando que *“si no corregimos los fallos críticos en la medición existente, la nación continuará dependiendo de un instrumento de medida defectuoso para evaluar los efectos de las reformas políticas.”*

El Departamento de Agricultura de los EE.UU. propuso el umbral de la pobreza estadounidense en 1961, empleando datos de estudios de 1955. Define el umbral de la pobreza como tres veces el gasto de una dieta adecuada en cuanto a nutrición (o “presupuesto alimentario frugal” como se denominó entonces) y hace los ajustes necesarios según el tamaño de la familia. Esta definición se adoptó en 1969 como parte de la iniciativa ‘Guerra contra la Pobreza’.

Durante los últimos 35 años, esta definición de la pobreza, solamente reajustada una vez para la inflación, ha sido utilizada para distinguir entre los pobres y los no pobres. Por tanto, no refleja los cambios en la sociedad estadounidense ni en la percepción de lo que constituye un mínimo nivel de vida aceptable. En particular, no reconoce la necesidad de bienes y servicios nuevos – como gastos en cuidados de los niños y sanidad – que reflejan las realidades nuevas de las familias estadounidenses de hoy. Un informe del año 1995, realizado por un panel de expertos nombrados por La Academia Nacional de Ciencias / Consejo Nacional de Investigación concluyó: *“La medida actual requiere una revisión: ya no proporciona una imagen exacta de las diferencias en el alcance de la pobreza económica entre grupos de la población ó áreas geográficas del país, ni ofrece una imagen exacta de las tendencias a lo largo del tiempo. La medida actual ha permanecido prácticamente igual durante los últimos 30 años. Sin embargo, durante este tiempo, ha habido cambios notables en la economía, la sociedad y las políticas sociales del país, que han afectado al bienestar económico de las familias y que no se ven reflejados en esta medición”*

Fuentes: véase la página 35

## Canadá: los niños siguen esperando

6

En 1990, una resolución de todos los partidos políticos comprometió al gobierno de Canadá a *“procurar eliminar la pobreza infantil antes del año 2000”*. Esta promesa no se ha cumplido, ni se ha adoptado ninguna definición oficial ni medición de la pobreza infantil.

Canadá históricamente publica por lo menos dos mediciones diferentes de “bajos ingresos”. La primera define una familia como pobre si los elementos básicos como la comida, la vivienda y vestuario, representan un porcentaje de sus ingresos mucho mayor (un 20 por ciento ó más) de lo que una familia media canadiense gastaría. De uso frecuente desde 1967, esta definición se reajusta cada cinco años conforme se disponen de nuevas encuestas sobre el gasto familiar. La segunda, es un indicador de la pobreza relativa que define un individuo como pobre si sus ingresos suman menos de la mitad de la media de ingresos. Se actualiza cada año para reflejar cambios en la media de ingresos, y se usa desde 1991.

A pesar de la disponibilidad de unas estadísticas exhaustivas y oportunas para apoyar la utilización de estas dos mediciones de la pobreza, no ha habido ningún reconocimiento oficial de ninguna de las dos.

En 2003, el gobierno introdujo una nueva medición de la pobreza basada en el coste de una cesta específica de bienes, incluyendo comida, ropa, calzado, vivienda, transporte y otras necesidades domésticas. Los bienes elegidos pretendían representar los *“estándares de gastos de la comunidad”*, y el nuevo umbral de la pobreza se estableció a l nivel de los ingresos necesarios para comprar esta cesta de bienes. No se ha expresado ni cómo ni con qué frecuencia se actualizaría esta cesta.

En 2000, la aplicación de las tres mediciones dio lugar a una tasa de la pobreza infantil parecida; pero según el gobierno, *“no es posible determinar con certeza si, utilizando la medición de la cesta del mercado, la incidencia de bajos ingresos en los niños es mayor o menor que en los años previos a 2000.”*<sup>1</sup>

El reto de Canadá para el año 2000 no se cumplió al no existir ningún acuerdo sobre qué significaba este objetivo, ni tampoco sobre cómo se debía medir el progreso, o sobre qué políticas serían necesarias para conseguirlo.

Fuentes: véase la página 35

<sup>1</sup> [www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news2003/030527.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news2003/030527.shtml)  
La referencia para la información sobre la construcción de la medición de la cesta del mercado es Michael Hatfield (2002). “Constructing the Revised Market Basket Measure.” Ottawa: Human Resources Development Canada.

porque se consiguió durante un clima económico desfavorable y en un país donde la tasa de pobreza infantil era ya una de las más bajas del mundo.

El Gráfico 8 procura cuantificar la importancia relativa de los factores implicados.

Como en otros países nórdicos, Noruega sufrió una recesión a principios de los años 90, de modo que hubo poco avance económico durante toda la década. Los cambios en el mercado laboral, por sí solos, hubieran contribuido muy poco a la reducción de la tasa de pobreza infantil. (Véase el Gráfico 8).

El cambio social tuvo un ligero amplio impacto. La edad media creciente, el mayor nivel de educación de los padres, y el descenso del porcentaje de niños que pertenecen a familias con un solo padre, pueden haber contribuido a una reducción en la pobreza infantil a la mitad de un punto porcentual (de un 5,2 por ciento a un 4,6 por ciento).

El apoyo gubernamental a las familias es el factor significativo que explica la mayor parte de la reducción de la tasa de pobreza infantil en Noruega, y que ha invertido una tendencia hacia el incremento de la pobreza infantil que hubiera llegado a dos puntos porcentuales. Durante la década, el aumento medio de

transferencias estatales a los niños que vivían en hogares que dependen de prestaciones públicas, se incrementó en un tercio. Las prestaciones sociales en general se redujeron (como una proporción de PIB), pero se aumentaron las prestaciones específicamente destinadas a las familias.

Noruega y Estados Unidos ilustran combinaciones muy distintas de las circunstancias económicas y la política gubernamental que pueden hacer subir o bajar las tasas de pobreza infantil. Unos análisis equivalentes para todos los países tratados en el Gráfico 6, sugieren que en algunos países, las fuerzas del mercado y las políticas del gobierno han trabajado conjuntamente para reducir la pobreza infantil. En otros casos, las fuerzas del mercado son un impedimento para proteger a los niños con bajos ingresos, de modo que los gobiernos han intentado compensar y proteger a los más pobres; con distintos grados de compromiso y éxito. En los peores casos, tanto las fuerzas del mercado como las políticas del gobierno han perjudicado a los pobres.

Estos ejemplos subrayan uno de los temas básicos de este informe – que los esfuerzos de los gobiernos para reducir la pobreza infantil tienen que concentrarse no sólo en la política sino también en los resultados netos de la interacción entre los cambios en la política gubernamental, en la familia y la sociedad, y los cambios en las condiciones del mercado laboral.

## RECURSOS PÚBLICOS PARA LA INFANCIA

Se pueden extraer algunas conclusiones generales de los cambios en las tasas de pobreza infantil en los países desarrollados durante los últimos años. Como ilustra el Gráfico 9, los esfuerzos de las familias y sus salarios mantienen a la mayoría de los niños por encima del umbral de la pobreza en todos los países de la OCDE. Pero en ningún país, salvo Suiza, los esfuerzos de la familia por sí solos, reducen la tasa de pobreza infantil por debajo del 10 por ciento.

En el Gráfico 9 se puede apreciar que todos los gobiernos de la OCDE realizan considerables intervenciones para reducir los niveles de pobreza que teóricamente resultarían si se permite a las fuerzas del mercado actuar por sí solas. En la mayoría de los casos, esta intervención se compone de dinero en efectivo u otras prestaciones para los desempleados o con salarios bajos. Como promedio, el resultado consiste en una reducción de más del 40 por ciento en las “tasas de pobreza del mercado”. Pero este promedio no permite ver claramente las diferencias considerables entre países.

Una presentación tan esquemática de las tasas de pobreza

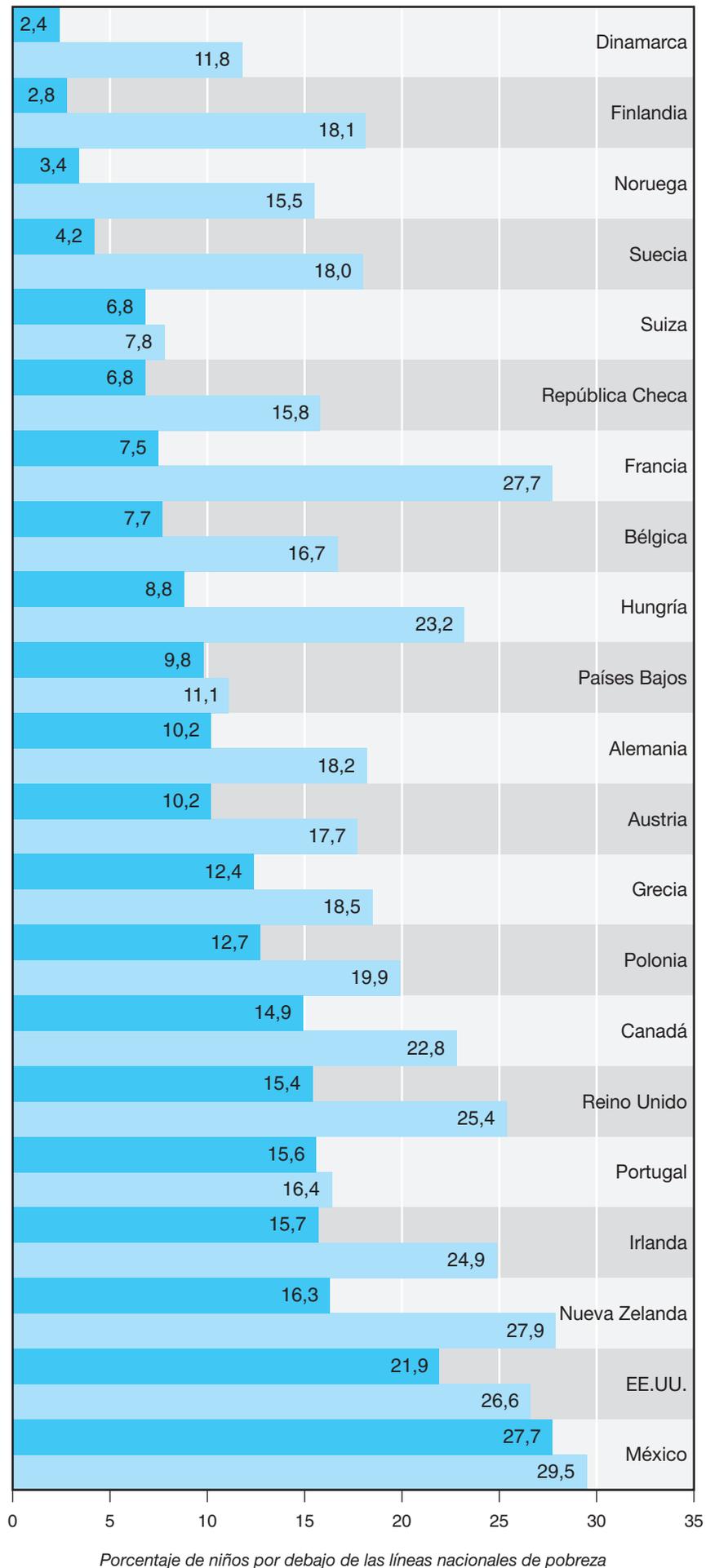
“antes y después” de la intervención del gobierno es, claramente, una construcción demasiado sencilla. En la práctica, si el apoyo gubernamental no fuera esperado, indudablemente, las decisiones de los padres y los empresarios serían diferentes, y las tendencias en el empleo y los ingresos también lo serían. En el Gráfico 9 no se toma en cuenta el hecho de que “las tasas de pobreza del mercado” ya podrían reflejar tales intervenciones gubernamentales como programas de formación, leyes para la protección del empleo y una legislación acerca del salario mínimo.

Sin embargo, resulta instructivo ver los distintos grados con que se alivia esta “tasa de pobreza del mercado” hipotética en diferentes países.

Por ejemplo, se percibe que todos los países con las tasas de pobreza infantil más bajas del mundo – Dinamarca, Finlandia y Noruega – reducen las “tasas de pobreza del mercado” en un 80 por ciento ó más, mientras al otro extremo de la escala, Estados Unidos y México solo consiguen el 15 y el 10 por ciento respectivamente.

### Gráfico 9 El impacto de los impuestos y transferencias

Las barras de color claro muestran las tasas de pobreza infantil basadas en los ingresos de hogares, antes de aplicar impuestos y transferencias, mientras las barras oscuras muestran las tasas después de aplicar impuestos y transferencias (como en Gráfico 1). La línea de pobreza en ambos casos es del 50 por ciento de los ingresos medios tras la aplicación de impuestos y transferencias.



## Europa: pobreza infantil y exclusión social

# 7

De los 30 países de la OECD analizados en este informe, 19 de ellos son miembros de la Unión Europea (UE). Todos ellos se comprometieron, en la Cumbre de Niza de 2002, a conseguir reducciones considerables y medibles de la pobreza y la exclusión social, antes del año 2010.

Para lograr este objetivo, la UE ha acordado un método de coordinación abierto (OMC), diseñado para que los países miembros aprendan unos de otros, a la hora de medir el problema de la exclusión social, y desarrollen políticas más efectivas para combatirla. El OMC, por tanto, requiere el desarrollo de indicadores acordes con el marco de la Unión Europea.

Dentro de la UE existe, en general, un importante consenso al establecer el umbral de la pobreza por carencia de ingresos en el 60 por ciento de los ingresos medios de cada país (actualizado cada año). Pero también existe un acuerdo general al considerar la exclusión como un concepto mucho más amplio que el de la pobreza, siendo necesarias más mediciones directas de la privación y la exclusión, además de los datos sobre los ingresos. En total, hasta ahora se han identificado 18 indicadores para tal fin, todos ellos pensados para ser compatibles y comparables entre los Estados Miembros de la Unión Europea.

Este método más amplio de abordar el problema es importante para todos los países, y puede desvelar problemas significativos entre determinadas comunidades, incluso en los países donde la pobreza relativa por carencia de ingresos se ha reducido a niveles bajos. También puede que sea especialmente importante para los países donde, por cualquier razón, los ingresos han disminuido. Por ejemplo, si en un país determinado los ingresos de los pobres disminuyeran mientras que los ingresos de los no pobres aumentarían o se mantuvieran idénticos, los ingresos medios no cambiarían y tampoco la tasa de pobreza relativa; ante estas circunstancias serían necesarios otros indicadores que ilustrara mejor la situación de los pobres.

Mientras tanto, los 10 nuevos países que acceden a ser

socios de la UE, considerablemente más pobres, añaden una dimensión nueva a este desafío. El Gráfico 1 ilustra el problema. Las tasas de pobreza relativa por carencia de ingresos en los nuevos países son comparables con aquellas de la UE en general; pero en los países con economías menos desarrolladas, vivir por debajo del umbral de la pobreza relativa puede asemejarse a la privación absoluta, donde incluso no se satisfacen las necesidades más básicas. Es por lo tanto imprescindible obtener mediciones directas de la privación, apropiadas al nivel nacional de los países más pobres de la Comunidad Europea ampliada.

En Europa en general, todavía no existe un uso extendido de los pocos indicadores diseñados para evaluar las tendencias de la pobreza y la exclusión social entre los niños. Como argumenta este informe, para cualquier gobierno es de vital importancia hacer uso de esta información. Actualmente se está debatiendo acerca de un posible desglose de los datos sobre pobreza y exclusión social, por edades, que sean pertinentes para la UE, además de la posible introducción de indicadores de especial relevancia para los jóvenes.

Del mismo modo, este informe también ha manifestado que el proceso de medir y evaluar la pobreza no debería ser demasiado complejo. Algunos países de la Unión Europea ya han insinuado que los indicadores recomendados son tan numerosos que es difícil obtener pistas claras sobre los cambios en el bienestar o el impacto de las políticas. Queda mucho por hacer para desarrollar una serie limitada, manejable y consensuada de indicadores, que midan el progreso e informen sobre la política y las decisiones presupuestarias. Se evidencia el buen comienzo de la Unión europea al situar la pobreza infantil entre los primeros aspectos a tratar en *la Agenda de Política Social*. Pero, en la práctica, el progreso sigue siendo muy desigual; algunos Estados Miembros consideran la eliminación de la pobreza y la exclusión social una prioridad política, mientras que otros todavía no reconocen la seriedad del problema.

Fuentes: véase la página 35

Otro ejemplo lo vemos en Finlandia y Portugal, que tienen “tasas de pobreza infantil del mercado” muy parecidas en un 18,1 por y un 16,4 por ciento, respectivamente. Pero tras la intervención del gobierno, la tasa de Finlandia se reduce por debajo de un 3 por ciento, mientras que la tasa de Portugal casi no registra ningún cambio. Del mismo modo, Reino Unido y Estados Unidos parten de unas “tasas de pobreza del mercado” de un 25,4 y un 26,6 por ciento, pero la intervención del gobierno reduce esta cifra en 10 puntos

porcentuales en Reino Unido y solo 5 puntos porcentuales en Estados Unidos.

En general, las tasas de pobreza infantil extraídas solamente de los mercados, varían por un factor aproximado de tres (desde aproximadamente el 10 por ciento hasta aproximadamente el 30 por ciento). Tras la intervención gubernamental, las tasas se diferencian de forma más pronunciada, variando por un factor de aproximadamente nueve (de un 3 por ciento a un 28 por

ciento aproximadamente). Por lo tanto, las diferentes políticas de los gobiernos, parecen explicar la mayoría de las variaciones en los niveles de pobreza infantil entre los países de la OCDE.

## Impuestos y transferencias

Estas estimaciones de los niveles de pobreza antes y después del apoyo del gobierno pueden exagerar los efectos de este apoyo dado que, si no hubiera expectativas de ayuda, muchas familias actuarían de manera independiente para aumentar sus ingresos. Pero, también en otro sentido, pueden *subestimar* los efectos de esta ayuda: la pobreza es un concepto más amplio que se puede medir por ingresos en un punto fijo, y las prestaciones estatales también aportan seguridad, tranquilidad, y la capacidad de sobrevivir a la pérdida temporal de ingresos sin excesiva ansiedad psicológica o necesidad material.

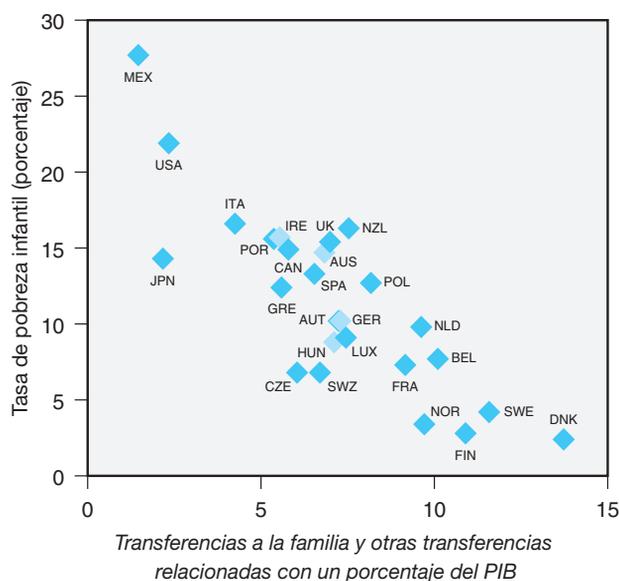
Teniendo esto en cuenta, el Gráfico 10 expone la tasa de pobreza infantil de cada país en relación con el nivel de apoyo prestado por los gobiernos con el fin específico de mejorar la seguridad familiar: subsidios familiares, subsidios por incapacidad o enfermedad, ayudas formales para guarderías, seguros de desempleo, promoción del empleo, y otras formas de asistencia social.<sup>4</sup>

Es evidente que cuanto mayor sea la proporción de PIB destinada a estos objetivos, menor será el riesgo de crecer en la pobreza. Ningún país de la OCDE que asigna el 10 por ciento ó más de su PIB a los denominados gastos sociales, tiene una tasa de pobreza infantil mayor del 10 por ciento. Y ningún país que asigna menos del 5 por ciento del PIB a estos gastos tiene una tasa de pobreza infantil menor del 15 por ciento. (La excepción es Japón, donde en la práctica, las transferencias son probablemente mayores porque en algunos casos el apoyo social está prestado por las empresas.)

Es de esperar, que las naciones que redistribuyen un porcentaje más alto de ingresos nacionales tendrán una distribución de renta más equitativa y menores tasas de pobreza relativa. Pero el Gráfico 10 desvela aún más. Primero, expone que no existe ninguna relación fija entre los niveles de apoyo gubernamental y las tasas de pobreza infantil. De los 26 países analizados, 10 destinan unas proporciones parecidas de PIB a las transferencias sociales (entre el 7 y el 10 por ciento), pero registran unas tasas de pobreza infantil que varían entre un 3,4 por ciento en Noruega y un 15 por ciento en Nueva Zelanda y Reino Unido. Hasta cierto punto esto es de esperar, dado que el apoyo del gobierno en cada país se materializa de formas distintas, dentro de contextos distintos y fijando objetivos con grados diferentes de consecución. Trazar los gastos sociales contra las tasas de pobreza infantil, como indica el Gráfico 10, por lo tanto, no puede utilizarse como una forma sencilla de calcular la proporción adicional de gasto social requerida para reducir la tasa de pobreza infantil de un país hasta a un nivel determinado. Pero puede demostrar y demuestra que la relación entre los gastos sociales y las tasas de pobreza infantil dependen, no solo del nivel de apoyo estatal, sino también de la manera en que se

## Gráfico 10 Transferencias sociales relacionadas con la seguridad económica familiar

El gráfico compara la tasa de pobreza infantil de cada país (como en Gráfico 1) con su nivel de transferencias sociales gubernamentales. Las transferencias sociales en el gráfico incluyen subvenciones a familias, pensiones por invalidez, provisión de guarderías y seguros de desempleo. No incluye gastos públicos en salud o educación.



gasta y las prioridades aplicadas a su asignación. Y algunos países están consiguiendo más por el mismo precio que otros.

## Percibiendo la Presión

¿Cómo han cambiado en los últimos años estas tendencias en los gastos y sus prioridades?

El Gráfico 11 trata de responder a esta pregunta desagregando el gasto social total en categorías para los 28 países de la OCDE que disponen de datos. En general, demuestra que más de la mitad de estos países incrementaron el porcentaje del PIB destinado a los gastos sociales – algunos considerablemente – durante la década de los 90; sin embargo, cuando este incremento se analiza por categorías, descubrimos que la mayor parte del gasto adicional ha sido asignado a las pensiones de jubilación y la sanidad.

De todos los países que registran un incremento del gasto social de más de un punto porcentual durante la década (Gráfico 11a), el incremento medio se sitúa en un poco más de 4 puntos porcentuales; pero de este incremento, un porcentaje muy pequeño (0,05 de un punto porcentual) se asignó a gastos relacionados con la infancia y la familia. Una población cada vez de mayor edad y el coste creciente de la sanidad absorbieron casi en su totalidad el incremento de los gastos sociales que los electores estuvieron dispuestos a aceptar. En cinco de estos países, el gasto social general asignado a gastos relacionados con la infancia y la familia descendieron entre 1990 y 2000 (aunque

### Gráfico 11 Cambios en la asignación de gastos sociales durante los años 90

El cuadro muestra los cambios en la proporción del PIB asignado a transferencias sociales durante los años 90. Las columnas de la derecha dividen la subida o bajada en el gasto total entre distintas categorías de gastos. La columna llamada 'Otros' se refiere a las ayudas a la población en edad de trabajar, e incluye ayudas por invalidez, desempleo, vivienda, programas del mercado de trabajo y otras transferencias. No incluye el gasto público en salud o educación.

	Transferencias sociales como proporción del PIB (porcentaje)		Cambio durante los años 90 (puntos porcentuales)	Contribución al cambio total por categoría de gasto (puntos porcentuales)			
	1990	2000		Tercera Edad	Salud	Familia	Otro
<b>11a Países que están aumentando la proporción de gastos sociales</b>							
Suiza	17,9	25,4	7,5	3,65	1,47	0,14	2,2
Polonia	15,5	21,9	6,4	4,67	-0,61	-0,87	3,2
Portugal	13,9	20,5	6,6	3,57	2,12	0,16	0,8
México	3,8	9,9	6,1	5,29	0,63	-0,05	0,2
Turquía	7,6	13,2	5,6	3,13	1,72	-0,14	0,9
Japón	11,2	16,1	4,9	2,95	1,49	0,17	0,3
Alemania	22,8	27,2	4,4	1,44	1,47	0,25	1,2
Australia	14,2	18,6	4,4	1,94	0,95	1,38	0,1
República Checa	17,0	20,3	3,3	1,26	1,67	-0,87	1,2
Islandia	16,4	19,7	3,3	1,09	0,80	0,06	1,3
Grecia	20,9	23,6	2,7	1,21	1,32	0,26	-0,1
Corea	3,1	5,6	2,5	0,81	0,86	0,05	0,8
Austria	24,1	26,0	1,9	0,77	0,15	0,30	0,7
Reino Unido	19,5	21,3	1,8	1,01	0,85	-0,16	0,0
Francia	26,6	28,3	1,7	1,07	0,50	0,08	0,1
<b>11b Países con menos de un punto porcentual de cambio en la proporción de gastos sociales</b>							
EE.UU.	13,4	14,2	0,8	-0,11	1,10	-0,09	-0,1
Italia	24,8	25,6	0,8	1,72	-0,37	-0,12	-0,5
España	19,5	19,9	0,4	0,85	0,09	0,17	-0,7
Bélgica	26,9	26,7	-0,2	0,70	-0,41	-0,05	-0,4
Finlandia	24,8	24,5	-0,3	0,44	-1,32	-0,17	0,8
Dinamarca	29,3	28,9	-0,4	-0,33	-0,15	0,41	-0,4
<b>11c Países que están reduciendo la proporción de gastos sociales</b>							
Canadá	18,6	17,3	-1,3	0,53	-0,32	0,18	-1,7
Noruega	24,7	23,0	-1,7	-0,77	0,05	0,30	-1,3
Luxemburgo	21,9	20,0	-1,9	-1,49	-0,88	1,15	-0,6
Suecia	30,8	28,6	-2,2	0,48	-0,40	-1,69	-0,6
Nueva Zelanda	21,9	19,2	-2,7	-2,40	0,42	-0,35	-0,4
Irlanda	18,6	13,6	-5,0	-1,93	0,26	-0,01	-3,3
Países Bajos	27,6	21,8	-5,8	-1,81	0,10	-0,49	-3,7

en el caso de Reino Unido es probable que esta situación se haya invertido). Solamente en Australia se ha asignado una parte considerable del incremento en el gasto social al apoyo relacionado con la infancia y familias.

De todos los países que registran poco o ningún incremento en el gasto social general (el Gráfico 11b), solamente Dinamarca ha dado una mayor prioridad a los gastos relacionados con la familia. En los otros cinco países que componen la categoría de "poco ó ningún cambio", la cuota del gasto para prestaciones familiares ha bajado con el fin de adaptar los gastos más elevados de las pensiones de jubilación y, en el caso de Estados Unidos, a sanidad.

De los siete países de la OCDE donde hubo un declive general en el gasto social (el Gráfico 11c), todos mantuvieron o

incrementaron la cuota destinada a prestaciones para la infancia y familia (excepto Suecia, donde el descenso de prestaciones relacionadas con la familia supuso la mayor parte del descenso en el gasto social global).

Este desglose más detallado del gasto social nos da una idea de los cambios en las tendencias y prioridades de los gobiernos de la OCDE durante este período. Sin embargo, también es preciso tratarlo con precaución. Por ejemplo, el incremento de los gastos estatales en pensiones reflejan no solo las prioridades del gobierno, sino también el hecho de que la población está envejeciendo. También se da el caso en el que los niños se pueden beneficiar de otro tipo de gastos públicos además de los que se denominan como relacionados con la infancia y la familia: por ejemplo, los gastos en guarderías o en sistemas de transporte subvencionados, pueden aportar beneficios materiales

a las familias con niños. Estas cifras tampoco capturan los efectos de las deducciones fiscales y créditos tributarios, instrumentos que algunos gobiernos utilizan para beneficiar a las familias de bajos ingresos.

## Prioridades por edades

Frecuentemente se pide a los gobiernos que detallen el impacto de las decisiones presupuestarias sobre la infancia. La mayoría tienden a dudar, no necesariamente porque tengan una aversión a la transparencia, sino porque los datos no son del todo claros. El impacto de las políticas y los presupuestos sobre los más pequeños está mediado por las familias, y depende de cómo los padres o tutores legales responden a los incentivos y cómo se comparten los recursos dentro de la familia. Por tanto, afirmar simplemente que el gasto público se dirige hacia la reducción de la pobreza infantil, no significa que los niños y las niñas

pobres automáticamente se beneficien. A la inversa, los niños pueden beneficiarse de los programas y gastos que no están dirigidos específicamente a ellos.

Nuestro análisis, expuesto con más detalle en las páginas de antecedentes<sup>5</sup>, supera en cierto modo este problema, al desglosar los efectos de impuestos y políticas gubernamentales por edades (utilizando el modelo de micro-simulación de *Euromod*, que se describe con detalle en la sección de Fuentes en las páginas 33/34).

En el Gráfico 13 se observan los resultados, señalando los impuestos pagados y las transferencias recibidas (como porcentaje de renta disponible) por grupos de edad en 15 naciones de la Unión Europea en 2001. (Para calcular “los impuestos pagados” e “ingresos recibidos” por los niños y las niñas, el análisis supone que los ingresos y obligaciones fiscales

## La pobreza infantil en Alemania

8

La pobreza infantil en Alemania es mayor que hace una década.

El panorama se ha ido complicando con el tiempo por la reunificación de Alemania en 1990, pero este hecho no puede ocultar un aumento considerable en los niveles de pobreza durante estos últimos años. Considerando solamente los datos de la antigua Alemania Occidental, la tasa de pobreza infantil ha aumentado más del doble, desde un 4,5 por ciento en 1989, a un 9,8 por ciento en 2001. La tasa para la antigua Alemania Oriental es aún más alta, situándose en un 12,6 por ciento. La tasa de pobreza infantil para todo el país se sitúa en más del 10 por ciento.

Los niños alemanes corren ahora más riesgo de ser pobres que los adultos. En 2001, un niño que vivía en Alemania tenía un riesgo de más del 10 por ciento de vivir en la pobreza; para los adultos en hogares sin niños, este riesgo del 8,8 por ciento era considerablemente inferior. Estos porcentajes han cambiado desde principios de la década, cuando la tasa de pobreza infantil era aproximadamente igual que la tasa de pobreza global.

Son muchos los factores, pero el riesgo de pobreza se ve afectado significativamente por el estatus de ciudadanía. Como expone el Gráfico 12, para los niños en hogares encabezados por ciudadanos alemanes, no se apreció ningún aumento significativo en los niveles de pobreza relativa durante los años 90. Por otra parte, para los niños que vivían en hogares encabezados por ciudadanos no alemanes, el nivel de pobreza se triplicó del 5 por ciento a principios de la década, hasta el 15 por ciento a finales de esta.

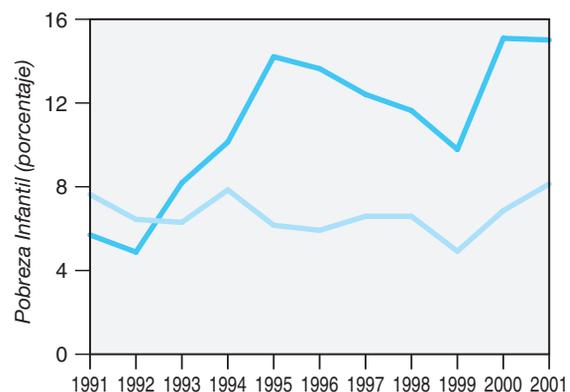
En términos generales, cuanto más reciente es la llegada de nuevos ciudadanos, mayor es la probabilidad de ser pobre. Los niños de la generación

con más antigüedad de “trabajadores extranjeros” inmigrantes, tienen tasas de pobreza más altas que los ciudadanos de origen alemán, pero tienen tasas más bajas que el resto de personas inmigrantes. Los niños de los inmigrantes más recientes tienen las tasas de pobreza más altas (desde 1995, más del 15 por ciento cada año, y aumentado a casi el 20 por ciento en 1996).

Fuente: véase la página 36

### Gráfico 12 Pobreza y ciudadanía en Alemania

La línea de tonalidad clara sigue el cambio en la tasa de pobreza infantil de niños que viven en hogares encabezados por ciudadanos alemanes durante los años 90. La línea más oscura sigue el cambio de niños que viven en hogares encabezados por ciudadanos no alemanes.



de cada hogar se comparten por igual entre sus miembros. Por ejemplo, a un niño que convive en un hogar con tres generaciones, se le asigna una parte equitativa de cualquier ingreso por pensión recibido. El rol mediador de la familia, y las diferencias en la estructura de las familias y la convivencia, están explícitamente reconocidos, pero suponiendo que el hogar comparte sus recursos a partes iguales).

Esta serie de tablas, ofrecen para cada país un retrato de la prioridad otorgada a la infancia según los presupuestos de los gobiernos. En el caso de Dinamarca, por ejemplo, los dos gráficos exponen que los niños menores de 5 años reciben aproximadamente un 30 por ciento de sus “ingresos” de fuentes estatales y que en el caso de niños de familias con bajos ingresos, esta proporción aumenta a casi un 80 por ciento. En Francia, las cifras equivalentes se acercan al 15 por ciento y el 60 por ciento, y en Grecia entre el 5 y el 15 por ciento.

El Gráfico 13a muestra los cuatro países que asignan un 10 por ciento o más de su PIB a los tipos de transferencias sociales asociadas a la reducción de la pobreza infantil (como en el Gráfico 10). Todos estos países han logrado reducir la tasa de pobreza infantil por debajo del 10 por ciento. Las prestaciones recibidas, como porcentaje de renta disponible, son aproximadamente iguales para todos los grupos de edad, solo incrementado para los mayores de 65 años, debido a las pensiones de jubilación (que deberían considerarse como una mezcla de apoyo estatal y ahorros obligatorios). En todos estos países, excepto en Bélgica, la estructura de los presupuestos de los gobiernos demuestra un nivel de apoyo ligeramente más elevado para los menores de 18 años. Además, destaca más esta prioridad hacia los jóvenes a la hora de considerar a la población con bajos ingresos. En los cuatro países, la proporción de prestaciones más elevada corresponde a los niños y las niñas de edad preescolar y conforme se acercan a los 18 años las prestaciones se van disminuyendo.

En el Gráfico 13b se aplica el mismo análisis a los 6 países que se encuentran dentro del rango intermedio en cuanto al gasto social; aquellos países que asignan entre un 7 y un 10 por ciento del PIB a transferencias dirigidas a mejorar la seguridad económica de las familias. A pesar de una uniformidad relativa en las transferencias sociales, las tasas de pobreza infantil de las naciones en este grupo varían considerablemente; desde un nivel bajo del 7,3 por ciento en Francia, hasta uno alto del 15,4 por ciento en Reino Unido (véase el Gráfico 1). Por lo tanto, parece que las diferencias en los niveles de pobreza infantil son el resultado de las distintas prioridades *dentro* del gasto social, y no tanto del nivel de gasto social global.

El contraste encontrado entre, por ejemplo, Francia y Reino Unido, nos indica las decisiones y compensaciones que tienen que tomar los gobiernos. En Francia, el sistema tributario y de prestaciones no favorece a ningún grupo de edad hasta que las pensiones de jubilación entran en juego. Por otro lado, el sistema de impuestos y prestaciones en Reino Unido favorece a los niños y las niñas pequeños – y sobre todo a los de familias de

bajos ingresos. A pesar de esto, la tasa de pobreza infantil en el Reino Unido es el doble que la de Francia. Esto parece indicar que el problema en Reino Unido no es la falta de interés por parte del gobierno, sino el hecho de que los padres con bajos ingresos reciben un alto porcentaje de sus ingresos del gobierno y un porcentaje muy bajo procedente del empleo remunerado.

Este hecho subraya un dilema central. El alto gasto social concentra los recursos públicos limitados en los más necesitados, pero puede significar que los beneficiarios no tienen incentivos para dejar de depender de las prestaciones y buscar un empleo remunerado. Esto se define como “la trampa de la pobreza”, y si se permite que se asiente, las familias tienen menos probabilidades de actuar independientemente para salir de la pobreza. En algunas circunstancias, las prestaciones contribuyen al desempleo a largo plazo y alimentan la cultura de la pobreza, que en teoría están diseñadas para prevenir. Las prestaciones asignadas a un nivel más universal, aunque aparentemente más costosas, evitan esta trampa.

Finalmente, el Gráfico 13c ofrece el mismo análisis para los cinco países – Grecia, Irlanda, Italia, Portugal y España – que asignan el porcentaje más bajo de su PIB a las transferencias sociales. En todos estos países, el gobierno tiene un papel mucho menor a la hora de proteger a las familias de bajos ingresos, y todas estas naciones tienen tasas de pobreza infantil mayores al 10 por ciento. Como indica el gráfico, los recursos públicos de que disponen las personas con bajos ingresos están concentrados en los grupos de edad más mayores, incluso el grupo de 50 años. Por ejemplo, en Portugal, las prestaciones suman la mitad de la renta disponible para las personas mayores de 40 años y esta proporción aumenta con la edad. Irlanda es la excepción a la tendencia en este grupo, donde los niños con bajos ingresos reciben más del 70 por ciento de sus ingresos en forma de prestaciones.

La característica común de estos cuatro países del sur del Mediterráneo es el papel mínimo que tiene el estado de proteger a los grupos de bajos ingresos. Se podría argumentar que en estos países es la familia y la comunidad, y no el estado, los que asumen la mayor responsabilidad para la seguridad económica; pero no se puede suponer que sea correcto. Los cambios en las tendencias de la vida familiar y los mercados laborales tienen profundos efectos en todos los países, y es posible que las redes de seguridad tradicionales fallen en un momento en el que el apoyo gubernamental no está suficientemente desarrollado.

El ejemplo de Irlanda refleja una realidad distinta. La tasa de la pobreza infantil de un 15,7 por ciento posiciona a Irlanda cerca de Portugal (15,6 por ciento) en la parte más baja de la tabla clasificatoria. Pero el problema en Irlanda ha sido principalmente prevenir que crezca la desigualdad de ingresos y aumentar la media de ingresos, durante un período de crecimiento económico sostenido. Una tasa de pobreza infantil basada en un porcentaje de ingresos medios no aumentará a menos que los grupos de bajos ingresos compartan a partes

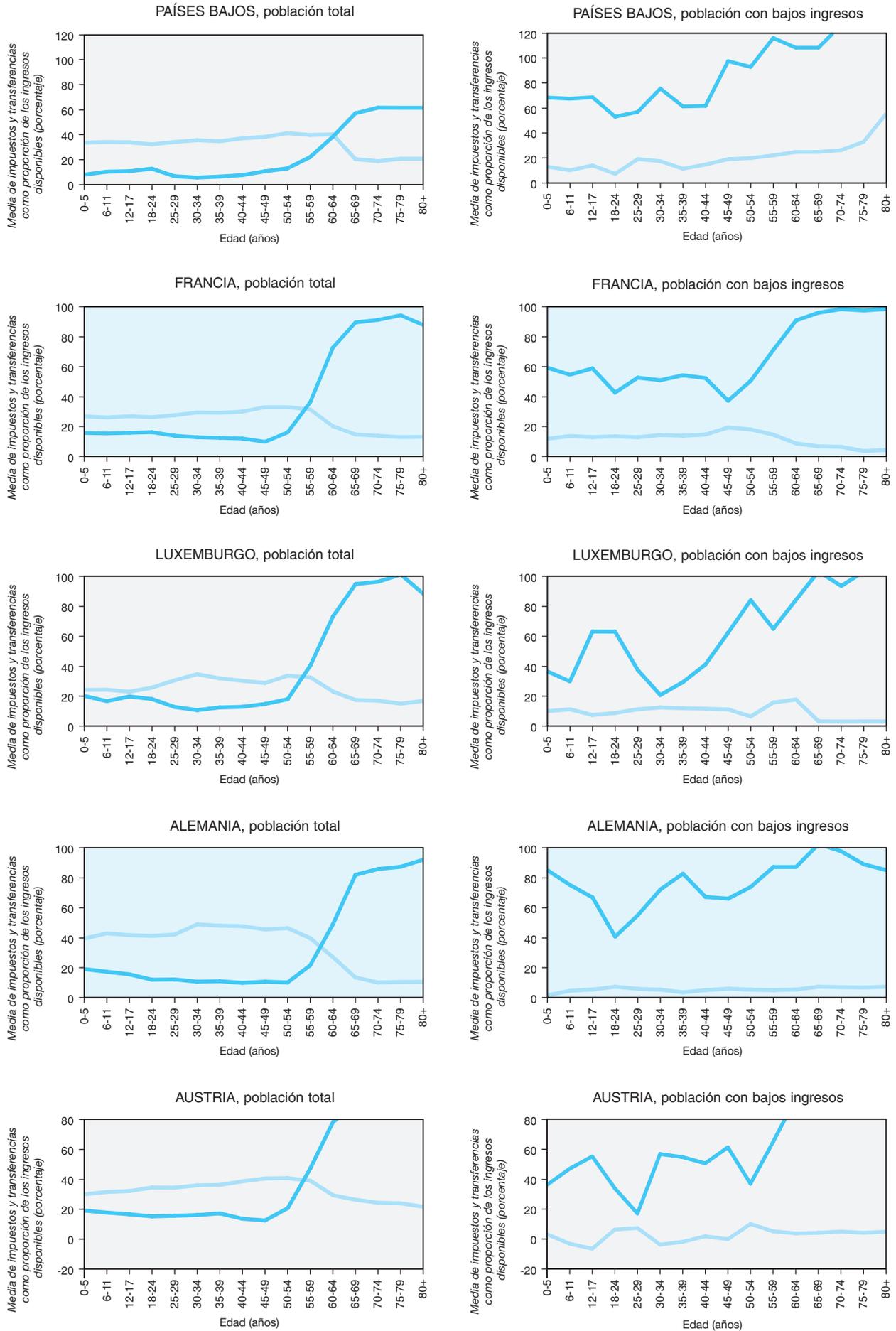
### Gráfico 13 Recursos para niños

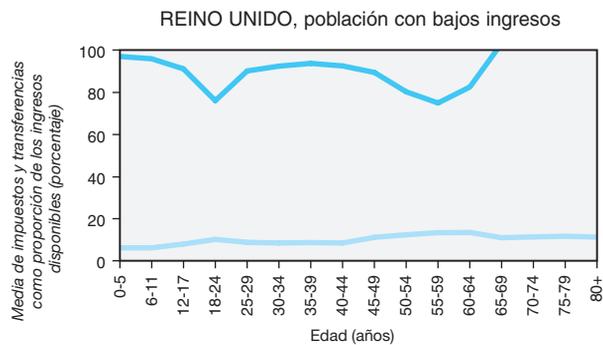
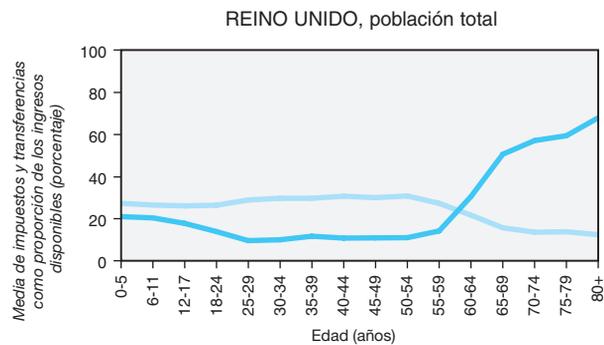
La serie de gráficos muestra la distribución de impuestos y transferencias por grupo de edad en 15 países de la Unión Europea. Los impuestos y transferencias se muestran como una proporción de los ingresos disponibles para cada grupo de edad sobre la población total (gráfico de la izquierda) y sobre la población con bajos ingresos (definida por debajo del 50 por ciento de los ingresos medios).

#### 13a La distribución de impuestos y transferencias en distintos grupos de edad en países con altos niveles de gasto social.

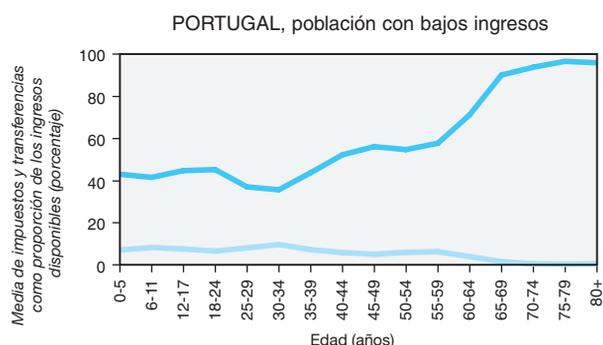
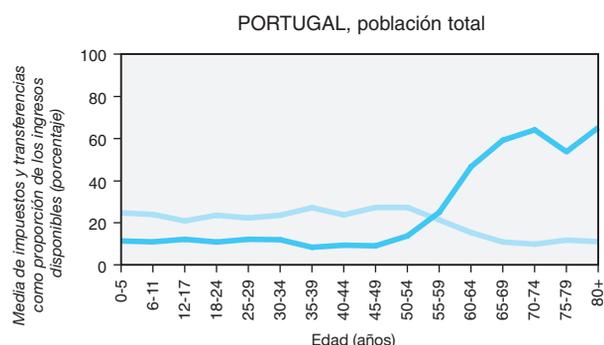
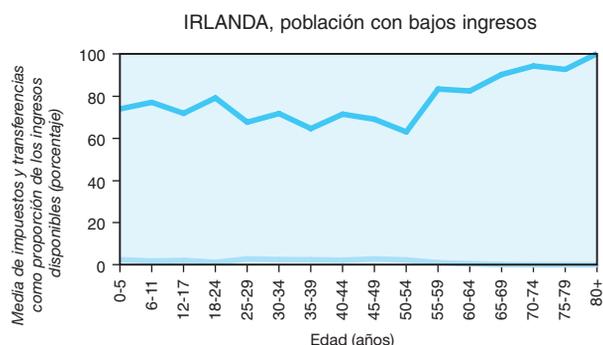
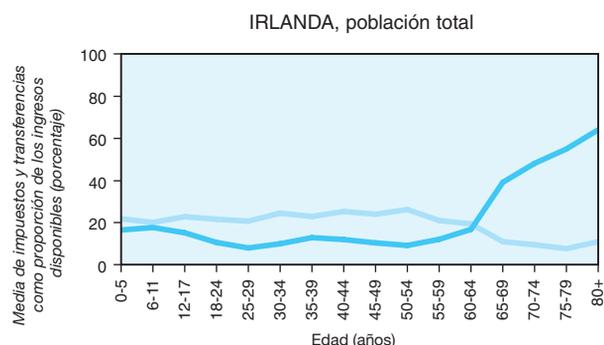
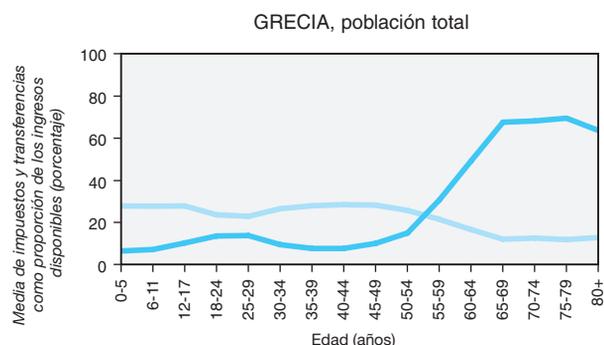
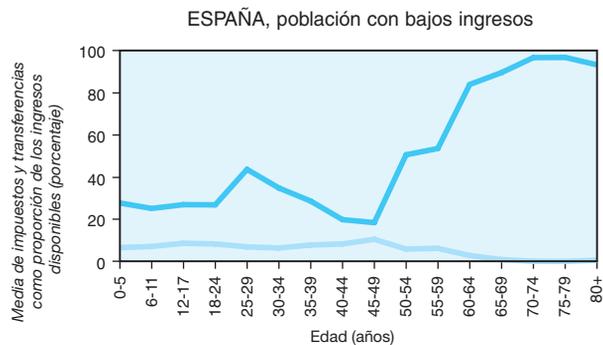
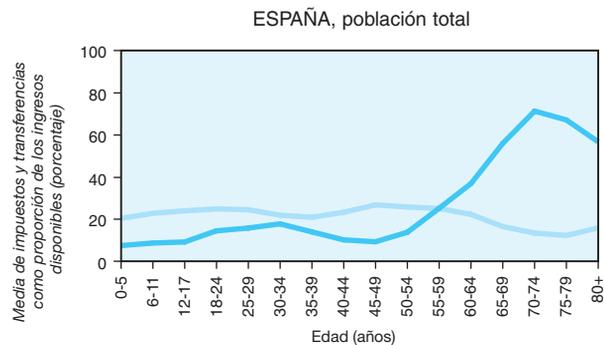


**13b La distribución de impuestos y transferencias por grupos de edad en países con niveles moderados de gasto social**

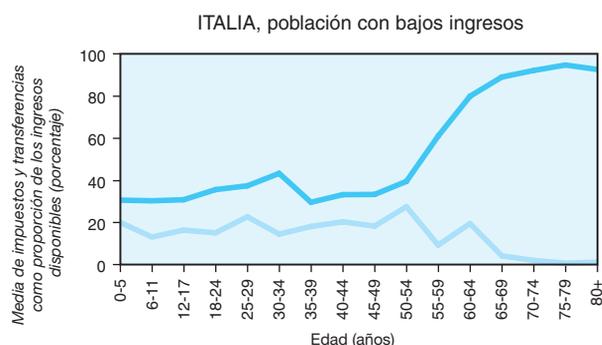
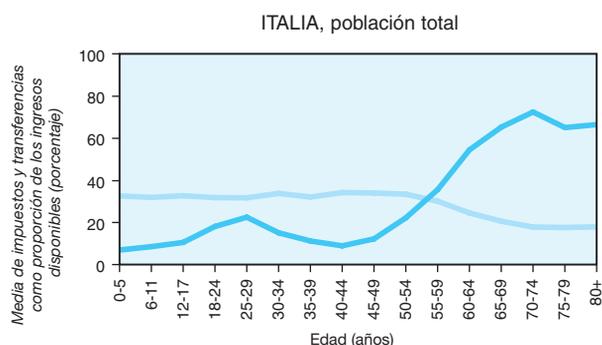




13c La distribución de impuestos y transferencias por grupos de edad en países con bajos niveles de gasto social



### 13c La distribución de impuestos y transferencias por grupos de edad en países con bajos niveles de gasto social



iguales los beneficios del progreso económico. Ante este desafío, la respuesta adecuada sería adoptar una política más activa para desarrollar las aptitudes y las oportunidades de las familias con bajos ingresos, permitiéndoles conseguir un porcentaje mayor de los beneficios del progreso económico.

Este análisis, por lo tanto, no insinúa que exista una manera

universal correcta o incorrecta de estructurar los presupuestos estatales. Más bien, expone explícitamente el impacto neto de la política fiscal y de transferencias, sobre distintos grupos de edad de la población. De este modo, sirve para que los políticos vean las compensaciones y puedan compararse con otras naciones de la OCDE, y preguntarse – ¿es este el efecto deseado? y, ¿lo podríamos hacer mejor?

## Pobreza relativa, pero ¿relativa a qué?

# 9

Si nos referimos a la pobreza como la pobreza relativa, ¿cuál es la base más útil de comparación? ¿Se debería medir la pobreza en relación a la media de una nación, o de la OCDE, o de la Unión Europea? O ¿se debería definir de una manera más local en relación con la provincia, ciudad o comunidad donde vive el niño?

Se podría dar un caso para cada una de estas preguntas. Y todos producirían resultados diferentes. Por ejemplo, la tasa de pobreza infantil en Sicilia disminuiría a más de la mitad, si la base de comparación fuera Sicilia y no Italia. Del mismo modo, la tasa de pobreza infantil en el estado más rico de los EE.UU., Nueva Jersey, aumentaría más de un 50 por ciento si la unidad de comparación fuera solamente Nueva Jersey frente a los EEUU en su totalidad.

Pero, del mismo modo que las personas pueden vivir en comunidades y compararse con sus vecinos, también se puede afirmar que, dado el poder de los medios actuales, las personas también pueden compararse casi tan fácilmente a través de fronteras internacionales.

Parece muy probable, por ejemplo, que el malestar causado por las condiciones económicas en la antigua Alemania Oriental esté basado más en una comparación con el nivel de vida en Alemania Occidental que en comparaciones con el antiguo Bloque del Este. Cada vez más, los niños y niñas en todos los lugares del mundo están expuestos a los mismos estilos de vida y oportunidades de entretenimiento. Todo esto tiene una influencia sobre la definición de la pobreza relativa. Y, por supuesto, los niños de África, Asia y Latinoamérica disponen potencialmente de los mismos ejemplos y comparaciones.

Pero, aunque sea posible defender tanto una ampliación como una concreción de la base de comparación, en la práctica, la unidad de comparación más extendida continuará siendo el Estado-nación, unidad sobre la que se coleccionan estadísticas comparables, se elaboran las políticas y se recogen y distribuyen los recursos.

Fuentes: véase la página 36

## CONCLUSIÓN

En los últimos años, muchos de los gobiernos de la OCDE han expresado su preocupación sobre la pobreza infantil y varios de ellos se han comprometido a reducirla. Pero en la práctica, esto no está tan claro. La retórica se ha incrementado en toda la OCDE; pero también el nivel de pobreza infantil.

El análisis de este primer informe anual de Innocenti sobre la pobreza infantil en los países ricos nos conduce a unas recomendaciones fundamentales.

Primero, el problema de definir y medir la pobreza infantil debe ser abordado desde el principio de manera enérgica; facilitando el desarrollo de objetivos, la medición del progreso y la evaluación de políticas. Esto solo está empezando a ocurrir en algunos de los países de la OCDE. Existen dificultades técnicas, pero no deberían convertirse en un obstáculo. Inspirado por la experiencia de la OCDE durante los últimos años, este informe ha recomendado los principios básicos pertinentes para las mejores prácticas.

En resumen, el informe recomienda que los gobiernos:

- Definan y midan la pobreza infantil en relación con los ingresos medios actuales.
- Midan directamente la privación material; utilizando indicadores nacionales adecuados.
- Establezcan objetivos temporales para la reducción progresiva de la pobreza infantil, y comiencen a sensibilizar a la opinión pública acerca del logro de estos objetivos. Para la mayoría de los países de la OCDE, un objetivo realista sería reducir las tasas de pobreza infantil por debajo del 10 por ciento.
- Establezcan un límite al que pueda llegar el umbral de la pobreza, basado en los ingresos medios existentes en el momento en que un gobierno accede al poder, y que se comprometan a que bajo ningún concepto este límite aumente.
- Centren la investigación y la política en la interacción entre las fuerzas generales que determinen el bienestar económico de los niños: la familia, el mercado y el estado.
- Reconozcan explícitamente que la pobreza infantil se ve afectada por las prioridades en la estructura de los

presupuestos gubernamentales y en las políticas de prestaciones y tributarias. Dada la dificultad de determinar el porcentaje del gasto público que se asignará a proteger a los niños, se sigue dando el caso de que los compromisos retóricos para reducir la pobreza infantil no están correspondidos con los recursos. En algunos países de la OCDE, donde el gasto social está aumentando, el porcentaje destinado a los niños está disminuyendo. Y donde el gasto social está disminuyendo, las pérdidas para los niños y las familias, muchas veces son desproporcionadas.

### Interés Superior del Niño

Existen muchas demandas para priorizar los recursos del gobierno. Y, por tanto, es preciso reiterar la importancia de centrarse en la infancia. Proteger a los más vulnerables y proteger el futuro es una responsabilidad fundamental del gobierno. Los niños son vulnerables y son el futuro. Proteger a los niños y a las niñas de la pobreza más aguda durante sus años de crecimiento y formación es, por lo tanto, una característica de una sociedad civilizada. Además, constituye una manera de abordar, a un nivel que supera lo superficial, algunos de los problemas evidentes que afectan a la calidad de vida de las naciones económicamente desarrolladas.

El espíritu de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Niño, refleja que el Interés Superior del Niño debiera ser el motor de las sociedades, obligadas a proteger la supervivencia y desarrollo de la infancia frente a los errores, abusos y dificultades del mundo adulto. Su derecho a crecer con un nivel de recursos materiales suficiente para proteger su desarrollo físico y mental, y permitir su participación en las sociedades donde nacieron, es un derecho que debe ser protegido tanto en los buenos como en los malos tiempos. Garantizar este derecho no debería depender de si las economías están creciendo o sufren recesiones, o si los tipos de interés suben o bajan, o si un gobierno determinado está en el poder o si una política está de moda. Este es el significado del interés superior del niño. Y reducir las tasas de pobreza infantil es quizás la prueba más significativa y medible del éxito de los gobiernos del mundo desarrollado. ■

## NOTAS

1 S. Mayer, 'Parental income and children's outcomes', Ministry of Social Development, Wellington, NZ, 2002.

2 Government of Canada, Hansard, November 24, 1989.

3 R. Blank, 'Evaluating Welfare Reform in the United States', *Journal of Economic Literature*, Volume 40, 2002 (pp. 1105-66).

4 Gastos en educación y sanidad, aunque imprescindibles para el bienestar y desarrollo de los niños, están excluidos específicamente, porque no están dirigidos hacia la seguridad económica a corto plazo y porque están ayudando a las familias a sobrevivir a los tiempos de dificultad económica (aunque vale la pena destacar que el gasto en educación es uno de los instrumentos principales a largo plazo para atacar el problema de la pobreza infantil).

5. M. Corak, C. Lietz, and H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', UNICEF Innocenti Research Paper No. 2005-04 disponible en la página web [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

## FUENTES Y ANTECEDENTES

### Introducción

Los **Gráficos 1 y 2** se basan en cuatro fuentes. Para la mayoría de los países los datos provienen del Estudio Económico de Luxemburgo (Luxembourg Income Study – LIS), Datos Básicos, extraídos de la página web [www.lisproject.org/keyfigures.htm](http://www.lisproject.org/keyfigures.htm) el 8 de junio de 2004. Los datos correspondientes a Dinamarca, Suiza, La República Checa, Grecia, España, Portugal, Irlanda y Nueva Zelanda provienen de la División de Política Social de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con la ayuda de Mark Pearson y Marco Mira d'Ercole. Véase M. Mira d'Ercole and M. Förster, "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s", Paris: OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, 2005.

Los datos para Australia provienen del Social Policy Research Centre, (Centro de Investigación sobre Política Social), Universidad Nuevo Sur de Gales, con la ayuda de Bruce Bradbury. Los datos para Francia provienen de la Dirección de Estadística y Estudios Económicos con la ayuda de P. Chevalier además de Christine Bruniaux del Consejo de Empleo, Renta y Cohesión Social.

La metodología utilizada para los cálculos realizados se muestra en la página web de LIS y están basados sobre el total de ingresos en los hogares, tras la aplicación de políticas tributarias y de redistribución de fondos, y expresado como ingresos individuales equivalentes utilizando la raíz cuadrada del tamaño del hogar como escala de equivalencia. El umbral de la

pobreza es el 50 por ciento del promedio de ingresos de la población total.

Las tasas de pobreza en el **Gráfico 1** se refieren a los años siguientes: 2001 (Suiza, Francia, Alemania, Nueva Zelanda), 2000 (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, República Checa, Luxemburgo, Japón, Australia, Canadá, Portugal, Irlanda, Italia, EEUU), 1999 (Hungría, los Países Bajos, Grecia, Polonia, Reino Unido), 1998 (México), 1997 (Bélgica, Austria) y 1995 (España).

En el **Gráfico 2** se miden los cambios en las tasas de pobreza infantil de los años 1991 ó 1992, salvo en el caso de Bélgica (1998), Alemania (1989), y Australia (1993/4).

### Medir la pobreza infantil

Para detalles más completos y un análisis de los datos de esta sección véase M. Corak 'Principles and practicalities in measuring child poverty', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01 en la página web [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

Se puede encontrar una visión general de las experiencias de distintos países en la medición de la pobreza y el establecimiento de objetivos en el Consejo de Empleo, Renta y Cohesión Social (Conseil d'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (2002), "Estimer l'évolution récente de la pauvreté," Paris: *Un dossier du CERC*, en la página web [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

Para más antecedentes sobre el planteamiento del Reino Unido e Irlanda

sobre cómo medir la pobreza consúltese B. Nolan and C. Whelan, *Resources Deprivation, and Poverty*, Oxford University Press 1996. La reflexión también se basa en B. Nolan 'The Meaning and Measurement of Child Poverty: Recent UK and Irish Experience', una nota sin publicar preparada para UNICEF Innocenti Research Centre Experts Meeting, 2004. Una reflexión sobre la medición de la pobreza en Irlanda se encuentra en [www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet\\_MeasuringPoverty.pdf](http://www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_MeasuringPoverty.pdf)

La referencia a Nueva Zelanda está extraída del Ministerio de Desarrollo Social, 'New Zealand's Agenda for Children', 2002 en la página web [www.msd.govt.nz](http://www.msd.govt.nz). Más referencias sobre Canadá, UE, EE.UU. y Reino Unido se encuentran en los Recuadros correspondientes en las páginas 35.

### Comparación Internacional

Para más detalles y análisis acerca de los datos en esta sección véase W.Chen y M. Corak, 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02 en los sitios [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

Los **Gráficos 3, 4 y 5** están extraídos de del Estudio Económico de Luxemburgo con la excepción de los datos para Alemania que son de la Encuesta del Panel Socioeconómico Alemán descrito en M. Corak, M. Fertig, and M. Tamm, 'A portrait of child poverty in Germany', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03 en la páginas web [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

## Los determinantes de la pobreza

Los gráficos 6, 7 y 8 se basan en los cálculos de W. Chen and M. Corak, 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', *UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02* utilizando los datos del Estudio Económico de Luxemburgo. El documento que expone detalles completos y un análisis de los datos en esta sección se puede encontrar en [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

Los cálculos en el Gráfico 6 de los cambios porcentuales en ingresos y transferencias sociales solamente se aplican a los individuos que registran salarios o transferencias.

La influencia relativa de cambios demográficos, cambios en los mercados laborales y en transferencias sociales sobre los cambios en la tasas de pobreza infantil, representados en los Gráficos 6, 7 y 8, depende de un método que no reconoce que estos tres conjuntos generales de influencias se interaccionan entre sí. Por lo tanto, nuestras estimaciones de las magnitudes de las influencias relativas sobre los cambios en las tasas de pobreza, como representan estos gráficos, deberían considerarse indicativas, ofreciendo un punto de partida para un debate más detallado.

La principal fuente de debate sobre el impacto de la reforma de la asistencia social estadounidense es de R. Blank, 'Evaluating Welfare Reform in the United States', *Journal of Economic Literature*, Volume 40, December 2002 (pp.1105-66), y R. Blank, 'Selecting Among Anti-Poverty Policies: Can an Economist be Both Critical and Caring?', *Review of Social Economy*, Volume 61, 2003 (pp 447-69). Se analizan las medidas no monetarias del bienestar de niños pobres en C. Jencks, S. Mayer, and J. Swingle 'Who has benefited from economic growth in the United States since 1969? The case of Children', en *What Has Happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations?* editado por Edward Wolff. Edward Elgar Publishing, 2004.

## Recursos públicos para Niños

Para más detalles y un análisis de los datos en esta sección véase M. Corak, C. Lietz, y H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', *UNICEF Innocenti Research Paper No. 2005-04* disponible es las páginas web [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

El gráfico 9 se basa en datos del LIS utilizando la misma definición y los mismos métodos que el Gráfico 1, es decir, la línea de la pobreza se define en términos del 50% del promedio nacional contemporáneo utilizando una escala de equivalencia de la raíz cuadrada del tamaño del hogar. Además, el Gráfico 10 utiliza datos de la versión provisional de la base de datos sobre Gastos Sociales de la OCDE (2004), (Social Expenditure database), [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure). Esta es también la fuente para el Gráfico 11.

Los datos del Gráfico 13 se extraen a través de cálculos de EUROMOD – un modelo de microsimulación de impuestos y subsidios sociales que cubre 15 Estados Miembros de la Unión Europea antes de Mayo de 2004. Utilizando los datos de estudios de las familias de cada uno de estos 15 países, EUROMOD calcula los ingresos disponibles para cada hogar de la muestra utilizando datos simulados sobre impuestos y transferencias. Los resultados se combinan para representar a la población nacional.

Se emplea EUROMOD como instrumento de investigación principal para examinar el impacto de los presupuestos gubernamentales sobre los niños, como se registra en M. Corak, C. Lietz, and H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', (op-cit) informe sobre el que se basa este informe y los datos en los Gráficos 13a, 13b y 13c. Las series de datos utilizadas se detallan a continuación. Aunque incluyen información recopilada en distintos momentos, desde 1993 a 2001, todos los datos se han ajustado a los precios e ingresos de 2001. Las políticas gubernamentales utilizadas en el modelo simulado estaban en vigor a mediados de 2001.

En todos los casos, se asume que se aplican las reglas jurídicas y que no existen costes de cumplimiento. Por lo tanto, los cálculos no reflejan la no aceptación de prestaciones sociales, la evasión fiscal y de impuestos. En algunos países (por ejemplo, Grecia) EUROMOD sobreestima los impuestos recaudados y en otros (por ejemplo, el Reino Unido e Irlanda) sobreestima la cantidad pagada de las prestaciones sociales sujetas a una comprobación de los medios de vida. Evidentemente, este asunto tiene más importancia en aquellos países que más dependen de tales prestaciones.

Los cálculos en los Gráficos 13a, 13b y 13c miden las cargas fiscales del hogar y los

derechos a prestaciones sociales según la edad de cada persona. Se supone que los ingresos, los impuestos y las prestaciones se comparten dentro del hogar (por ejemplo un niño, se beneficiaría de una proporción de la pensión de un abuelo viviendo bajo el mismo techo). Los impuestos (que incluyen impuestos sobre la renta y contribuciones de la seguridad social de trabajadores por cuenta ajena y cuenta propia) así como prestaciones sociales (incluyendo pensiones estatales) se expresan como una proporción de ingresos disponibles del hogar. En el caso de Suecia, se recuerda que se toman en cuenta los ingresos del "núcleo familiar" (un adulto o una pareja y niños menores de 18 años) y no del hogar. En otros países los datos permiten utilizar el concepto más amplio de "hogar" – es decir, todas las personas viviendo bajo el mismo techo y compartiendo parte del coste de la vida. El hecho de que muchos jóvenes de 18 a 24 años en Suecia viven con sus padres y tiene pocos ingresos propios, se refleja en la baja tasa de impuestos pagados por este grupo, ilustrado en el Gráfico 13a.

Los cálculos definen la "población con bajos ingresos" como personas en hogares con ingresos inferiores al 50% del promedio – tomando en cuenta el tamaño del hogar – utilizando la distribución simulada de ingresos disponibles del hogar calculada por EUROMOD. Los gráficos 13a, 13b y 13c emplean estos datos para ilustrar los impuestos y prestaciones sociales para "todas" las familias y aquellas familias con "bajos ingresos" en las 15 naciones.

En algunos países — sobre todo aquellos con tasas de pobreza bajas o poblaciones pequeñas – los tamaños de las muestras de datos no son suficientemente grandes como para que las estimaciones se consideren significativas estadísticamente. (Este es el caso de Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos.) Sin embargo, puede tenerse en cuenta la estructura de los perfiles por edad.

EUROMOD ha sido desarrollado y utilizado por un consorcio de unas 45 personas procedentes de 18 instituciones de la Unión Europea. La versión del modelo que se empleó en este informe se creó como parte del proyecto MICRESA - *Micro Analysis of the European Social Agenda* – (Microanálisis de la Agenda Social Europea), financiada por el Programa para Mejorar el Potencial Humano de la Comisión Europea (*Improving Human Potential programme of the European*

*Comisión (SERD-2001-00099).* El análisis fue costado por una beca de la Fundación Nuffield del Reino Unido. EUROMOD depende de micro-datos de doce fuentes diferentes para quince países. Estas son: el European Community Household Panel (ECHP) User Data Base (Base de Datos del Panel de Hogares en la Comunidad Europea) facilitado por Eurostat; la versión austriaca del ECHP facilitado por el Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences; el Panel de Encuestas sobre Hogares Belgas (PSBH) facilitado por la Universidad de Liège y la Universidad de Antwerp; El Estudio sobre Distribución de Ingresos facilitado por Statistics Finland; La Encuesta sobre Presupuestos Familiares (EBF) facilitada por INSEE; la versión para uso público del Panel de Estudio Socioeconómico Alemán (GSOEP) facilitado por el Instituto Alemán para la Investigación Económica (DIW), Berlín; el Estudio sobre Medios de Vida en Irlanda facilitado por el Instituto de

Investigación Económica y Social; el Estudio de Ingresos y Riqueza del hogar (SHIW95) facilitado por el Banco de Italia; el Panel Socioeconómico de Luxemburgo (PSELL-2) facilitado por CEPS/INSTEAD; el Panel de Estudios Socioeconómicos (SEP) facilitado por Statistics Netherlands a través de la mediación de la Organización para la Investigación Científica de los Países Bajos – Agencia de Estadísticas Científicas; El Estudio de la Distribución de Ingresos facilitado por Statistics Sweden; y el Estudio de Gastos Familiares (FES), facilitado por la Oficina Británica para Estadísticas Nacionales (ONS) a través del Archivo de Datos. El material de la FES es Copyright de Crown y se utiliza con permiso. Ni la ONS, ni el Data Archive asumen ninguna responsabilidad por el análisis o la interpretación de los datos registrados en este documento. Se aplica una declaración de limitación de responsabilidad similar para el resto de las fuentes de datos y sus proveedores citados en estas menciones.

EUROMOD está en proceso de mejora y actualización constante, y los resultados presentados aquí representan un trabajo en desarrollo.

Sobre EUROMOD véase H. Immervoll, C. O'Donoghue, y H. Sutherland, 'An Introduction to EUROMOD', *EUROMOD Working Paper EM0/99*, 1999 disponible en [www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf](http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf) y D. Mantovani and H. Sutherland, 'Social Indicators and other Income Statistics using the EUROMOD Baseline: a Comparison with Eurostat and National Statistics', *EUROMOD Working Paper EM1/03*, 2003 en [www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf](http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf) y H. Sutherland, 'EUROMOD', in A.Gupta and V. Kapur (eds.), *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Elsevier, 575-580, 2000.

Para más información sobre EUROMOD consúltese: [www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm](http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm)

País	Serie de datos para EUROMOD	Período de referencia para ingresos
Austria	Versión austriaca del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (W5)	anual 1998
Bélgica	Encuesta sobre Hogares Belgas	anual 1998
Denmark	Panel de Hogares de la Comunidad Europea (W2)	anual 1994
Finland	Estudio de la Distribución de Ingresos	anual 2001
France	Presupuesto de Familia	anual 1993/4
Germany	Panel Socioeconómico Alemán	anual 2000
Greece	Panel de Hogares de la Comunidad Europea (W3)	anual 1995
Ireland	Estudio sobre Medios de Vida en Irlanda	Mes en 1994
Italy	Estudio sobre Hogares, Ingresos y Riqueza	anual 1995
Luxembourg	PSELL-2	anual 2000
Netherlands	Panel Socioeconómico	anual 1999
Portugal	Panel de Hogares de la Comunidad Europea (W3)	anual 1995
Spain	Panel de Hogares de la Comunidad Europea (W7)	anual 1999
Sweden	Estudio sobre la Distribución de Ingresos	anual 1997
UK	Estudio sobre Gastos Familiares	Mes en 2000/1

## Recuadro 2 La Convención: un compromiso con los niños

El texto completo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño se encuentra disponible en [www.unicef.org](http://www.unicef.org). El debate se inspira también en R.Hodgkin and P. Newell, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Edición Completa Revisada, Nueva York: El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2002 (capítulos sobre los Artículos 4 y 27). La redacción exacta de los Artículos 4 y 27 es:

### Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

### Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el

derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño para dar efectividad a este derecho y, en caso

necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera del niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera del niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

### Recuadro 3 La Pobreza y los ingresos

El Recuadro 3 se inspira en M. Corak 'Principles and practicalities in measuring child poverty', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01 disponible en [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

### Recuadro 4 El Reino Unido: hasta ahora bien

El Recuadro 4 está basado en la investigación de H. Sutherland, 'Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004-5 using microsimulation', *Microsimulation Research Note MU/RN/44*, Microsimulation Unit, University of Cambridge, 2004 disponible en <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/murn44.pdf>

El discurso del primer ministro Blair en el que declara la intención del gobierno de poner fin a la pobreza infantil y algunos documentos escritos por varios autores que comentan los distintos aspectos relacionados con este objetivo, se encuentran en R. Walker (ed.) *Ending Child Poverty*, The Policy Press, Bristol, 1999.

La definición específica de la pobreza utilizada por el gobierno del Reino Unido se describe en el Departamento de Trabajo y Pensiones, 'Measuring child poverty', 2003 disponible en [www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.asp](http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/final.asp)

Para desarrollar la medición de la privación material, "la privación adulta" se mide en función de si las familias tienen o pueden conseguir una vivienda adecuada (con calefacción adecuada, en un estado

decente, con muebles y electrodomésticos como un frigorífico o una lavadora), ciertas actividades sociales (unas vacaciones fuera del hogar que no sean en la casa de familiares, invitar a amigos o familiares a casa una vez por mes) algunos activos (una pequeña cantidad para gastos personales y ahorros regulares) y un vestuario adecuado (dos pares de calzado que valgan para todas las estaciones, para cada adulto). De las nueve mediciones de la privación infantil se incluye una medición relacionada con la vivienda (suficientes dormitorios para que cada niño mayor de 10 años, de sexo opuesto, pueda tener su propia habitación). Las restantes tienen que ver con actividades sociales e incluyen una semana de vacaciones familiares cada año, la natación por lo menos una vez al mes, un hobby o actividad de ocio, visitas de amigos cada quince días, equipamientos para el ocio, celebraciones en días especiales, actividades en grupos por lo menos una vez por semana, para niños de edad preescolar y una excursión por lo menos una vez por trimestre, para niños de edad escolar.

Departamento de Trabajo y Pensiones, 'Measuring child poverty consultation: preliminary conclusions', 2003 expone el proceso de consulta pública y está disponible en <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/index.asp>

### Recuadro 5 Los EEUU: redefiniendo el umbral de la pobreza

En los Estados Unidos existe una amplia literatura sobre la definición de la pobreza. Algunas de las fuentes del debate en este recuadro (y en el comentario principal) son: C. Citro and R. Michael (eds.), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington DC: National Academy Press, 1995 y los siguientes documentos disponibles en [www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers](http://www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers), G. Fisher, 'An Overview of Developments since 1995 Relating to a Possible New U.S. Poverty Measure', 1999; G. Fisher 'Is There Such a Thing as an Absolute Poverty Line over Time?' 1995; K. Short and T. Garner, 'A Decade of Experimental Poverty Thresholds 1990 to 2000', 2002.

Se hace referencia específica a "An Open Letter on Revising the Official Measure of Poverty." *Conveners of the Working Group on Revising the Poverty Measure, August 2, 2000*, disponible en [www.ssc.wisc.edu/irp/povmeas](http://www.ssc.wisc.edu/irp/povmeas) y a un informe de 1995 sobre un panel de expertos

asignados por la Academia Nacional de Ciencias/Consejo Nacional de Investigación por C. Citro and R. Michael (eds.), op-cit.

### Recuadro 6 Canadá: los niños siguen esperando

Un resumen descriptivo de las mediciones de bajos ingresos realizadas por la agencia de estadísticas canadiense, Statistics Canada, presentado por M. Skuterud, M. Frenette and P. Poon, 'Describing the Distribution of Income: Guidelines for Effective Analysis', Statistics Canada, 2004, Catalogue No. 75F0002MIE, No.010. Un resumen de la primera serie de resultados de la Medición de la Cesta del Mercado Canadiense de Bajos Ingresos se encuentra en [www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml), mientras que los detalles sobre la estructura de la cesta están presentados en M. Hatfield, 'Constructing the Revised Market Basket Measure', Ottawa: Human Resources Development Canada 2002. Las citaciones en el texto están extraídas de estas fuentes.

La resolución de todas las partidos políticos de comprometer al gobierno canadiense a "procurar eliminar la pobreza infantil antes del año 2000" se encuentra en *Government of Canada, Hansard, November 24, 1989*.

La referencia de la cita del gobierno "no es posible determinar con certeza si la incidencia de bajos ingresos en los niños utilizando la medición de la cesta del Mercado sea mayor o menor que en los años previos al 2000", está disponible en [www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml).

### Recuadro 7 Europa: la pobreza infantil y la exclusión social.

La lista de los 18 indicadores comunes utilizados por la UE se encuentra en [europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/report\\_ind\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf). Incluye mediciones basadas en los ingresos adicionales, como la distribución de los ingresos, la persistencia de bajos ingresos, la cantidad por la cual un individuo se encuentra por debajo del umbral del 60 por ciento. También incluye otras mediciones del mercado laboral y los resultados sociales de la tasa del desempleo a largo plazo, las personas que viven en hogares sin ningún empleo, personas que abandonan los estudios y no están en la educación superior, la esperanza de vida al nacer y el estatus auto percibido de la salud. Para

antecedentes sobre su desarrollo véase T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, and B. Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002. La razón fundamental para el uso de la línea del 60 por ciento como el umbral de bajos ingresos se debate en Eurostat Task Force, *'Recommendations on Social Exclusion and Poverty Statistics'*, Documento presentado en la Reunión del Comité del Programa Estadístico, celebrada el 26-27 de noviembre de 1998.

Para una referencia específica a los niños en la UE, véase P. Hoelscher, *'A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of*

*child poverty*, borrador de un informe final presentado a la Comisión Europea, Empleo y Asuntos Sociales 2004, y la Comisión de las Comunidades Europeas, *'Joint Report on Social Inclusion summarizing the results of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)'*, Brussels, COM(2003)773 final, 2003, página 6. Para la pobreza infantil en la UE, consúltese también: [europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection\\_committee/spc\\_report\\_july\\_2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_report_july_2003_en.pdf).

### Recuadro 8 La pobreza infantil en Alemania

El análisis completo de la pobreza infantil

en Alemania del que está extraído este recuadro se encuentra en M. Corak, M. Fertig, and M. Tamm, *'A portrait of child poverty in Germany'*, UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03 disponible en [www.unicef.org/irc](http://www.unicef.org/irc) y [www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)

### Recuadro 9 Pobreza relativa, pero ¿relativa a qué?

El debate se inspira en L. Rainwater, T. Smeeding and J. Coder, *'Poverty Across States, Nations and Continents'*, preparado para la Conferencia sobre la Pobreza Infantil 1999 y disponible en <http://lissy.ceps.lu/CPCConf/agnd.htm>

## AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue redactada por Peter Adamson, principalmente a partir de la investigación coordinada a cargo de Miles Corak, y editada por Anna Wright. Adamson y Wright forman parte del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF. Corak fue Investigador Consultor del Centro de Investigaciones Innocenti durante la elaboración de este proyecto y actualmente es Director de Estudios y Estadísticas de Familia y Trabajo de Canadá. El informe también se basa ampliamente en cuatro informes previos, tres de los cuales fueron conjuntamente producidos con Holly Sutherland, integrante entonces de la Unidad de Microsimulación, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Cambridge, con Wen-Hao Chen, de la División de Estudios sobre Familia y Trabajo en Estadísticas de Canadá, y con Michael Fertig y Marcus Tamm, del Instituto Rhine-Westphalia de Investigación Económica, Essen. Holly Sutherland también apoyó con comentarios y consejos. Especial apoyo ofrecido por el Comité Nacional de UNICEF en Alemania, El Comité Nacional de UNICEF en Suiza, la Fundación Nuffield y el Luxembourg Income Study.

Asesoramiento y supervisión por parte de Marta Santos Pais, Directora del Centro de Investigaciones Innocenti, David Parker, Subdirector y Eva Jespersen, Jefa de la Unidad de Evaluación de Políticas Sociales y Económicas; y por Gaspar Fajth, División de Políticas y Planificación de UNICEF y antiguo Jefe de Evaluación

de Políticas Sociales y Económicas del Centro de Investigaciones Innocenti.

Contribuyeron con informaciones y datos numerosas personas (ninguna de ellas es responsable de la manera en que han sido utilizadas sus contribuciones). Un agradecimiento particular a Mark Pearson y Marco Mira d'Ercole, de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE, que suministraron información y asesoramiento sobre los índices de pobreza infantil y las pautas de gasto de los gobiernos en los países de la OCDE.

Comentarios, información y otro apoyo también ofrecidos por Paul Alkemade (Luxembourg Income Study), Tony Atkinson (Nuffield College, Oxford), Keith Banting (Escuela de Estudios Políticos, Universidad de Queens, Kingston), Anders Bjorklun (Instituto Sueco de Investigación Social, Universidad de Estocolmo), Rebecca Blank (Escuela de Política Pública Gerald R. Ford, Universidad de Michigan), Bruce Bradbury (Centro de Investigación de Política Social, Universidad Nuevo Sur de Gales), Jonathan Bradshaw (Departamento de Política Social, Universidad de York), Christine Bruniaux (Consejo de Empleo, Renta y Cohesión Social (CERC)), Pascal Chevalier (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE)), Christel Colin (INSEE), Michel Dollé (CERC), Gøsta Esping-Anderson (Profesor de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra), Bénédicte Galtier (CERC), Thesia Garner (Oficina de

Estadísticas Laborales de Estados Unidos), Tim Heleniak (Centro de Investigaciones Innocenti), Petra Hoelscher (Departamento de Ciencias Sociales Aplicadas, Universidad de Stirling), Markus Jäntti (Departamento de Económicas y Estadística, Universidad Åbo Akademi, Turku), Thierry Kruten (Luxembourg Income Study), Nadine Legendre (INSEE), Massimo Livi Bacci (Departamento de Estadística, Universidad de Florencia), Susan Mayer (Escuela Harris de Estudios de Políticas Públicas, Universidad de Chicago), John Micklewright (Departamento de Estadísticas Sociales, Universidad de Southampton), Brian Nolan (Instituto de Investigación Económica y Social, Dublin), Gerry Redmond (Centro de Investigaciones Innocenti), Christoph Schmidt (Instituto Rhine-Westphalia de Investigación Económica, Essen), Tim Smeeding (Centro de Investigación Política, Universidad de Syracuse), Caroline de Tombeur (Luxembourg Income Study), y Daniel Weinberg (Oficina del Censo de Estados Unidos).

Diseño y maquetación por Rod Craig y Garry Peasley de mccddesign.

Apoyo administrativo del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF por parte de Cinzia Iusco Bruschi.

Títulos publicados en esta Serie:

*Innocenti Report Card*, No.1

**Versión española: Tabla Clasificatoria de la Situación de los Niños Pobres en las Naciones Ricas**

*Innocenti Report Card*, No.2

**A league table of child deaths by injury in rich nations**

(Tabla Clasificatoria de Muertes Infantiles por Accidentes en las Naciones Ricas)

*Innocenti Report Card*, No.3

**A league table of teenage births in rich nations**

(Tabla Clasificatoria de Madres Adolescentes en Naciones Ricas)

*Innocenti Report Card*, No.4

**A league table of educational disadvantage in rich nations**

(Tabla Clasificatoria sobre Desventajas Educativas en Naciones Ricas)

*Innocenti Report Card*, No.5

**A league table of child maltreatment deaths in rich nations**

(Tabla Clasificatoria de Muertes Infantiles por Malos Tratos en las Naciones Ricas)

*Innocenti Report Card*, No.6

**Pobreza Infantil en Países Ricos, 2005**

La proporción de niños que viven en situación de pobreza ha aumentado durante la última década en la mayoría de las economías desarrolladas. Este informe formula las causas del aumento de los índices de pobreza y señala por qué algunos países de la OCDE están protegiendo, mejor que otros, a los niños en situación de riesgo.

ISSN: 1605-7317

ISBN: 88-89129-13-1