

UNICEF
Centro de Investigaciones Innocenti

Report Card No. 10

Medición de la pobreza infantil

**Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza
infantil en los países ricos del mundo**

únete por
la niñez

unicef 

El *Report Card 10* de Innocenti fue redactado por Peter Adamson.

Dos documentos de antecedentes del *Centro de Investigaciones Innocenti* de UNICEF sustentan este Report Card:

1. Bradshaw, J., Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano y L. Menchini (2012), *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries, Documento de Trabajo 2012-01*, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf
2. de Neubourg, C., J. Bradshaw, Y. Chzhen, G. Main, B. Martorano y L. Menchini (2012), *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe, Documento de Trabajo 2012-02*, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_02.pdf

El Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF desea agradecer el generoso apoyo que recibió de los Comités Nacionales pro UNICEF de Andorra, Bélgica, Reino Unido y Suiza para la preparación del *Report Card 10*.

Se permite la reproducción de cualquier parte del presente *Report Card de Innocenti*, siempre que se utilice la siguiente referencia:

Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF (2012), *Medición de la pobreza infantil: Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo, Report Card 10*, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.

La serie *Report Cards* tiene el propósito de supervisar y comparar el desempeño de los países económicamente avanzados en cuanto al afianzamiento de los derechos del niño.

El Centro de Investigaciones Innocenti (CII) se creó en Florencia (Italia) en 1988 para fortalecer la capacidad de investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y apoyar sus actividades en favor de la infancia en todo el mundo. El CII es la entidad que centraliza las investigaciones de la Oficina de Investigación (Office of Research, OOR) de UNICEF, que lidera a nivel mundial los programas de investigación estratégica de la organización en torno a la infancia. La OOR tiene el cometido de establecer un marco integral de investigación y conocimiento dentro de la organización para brindar apoyo a sus programas y políticas mundiales. A través del fortalecimiento de las asociaciones en materia de investigación con las principales instituciones académicas y redes de desarrollo tanto del norte como del sur, la OOR procura obtener recursos e influencias adicionales en apoyo a los esfuerzos destinados a reformar las políticas en favor de la infancia.

Las publicaciones del CII contribuyen a los debates mundiales sobre los derechos del niño y ayudan a facilitar la plena aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en países de bajos, medianos y altos ingresos. Las opiniones expresadas en el presente documento corresponden a los autores e investigadores y no reflejan necesariamente las políticas o perspectivas de UNICEF.

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto de 2012

ISBN: 978-88-6522-009-2

ISSN: 1605-7317

Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 Florencia, Italia

Teléfono: (+39) 055 2033 0

Fax: (+39) 055 2033 220

florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

¿Qué países se incluyen?

Los datos sobre las tasas de privación infantil se elaboraron a partir de la ronda 2009 de las *Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida de la unión europea* y, por tanto, se refieren a 29 países, es decir, los 27 países de la Unión Europea, más Noruega e Islandia. La mayoría de ellos (23 de 29) son también integrantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con la excepción de Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Rumania, que son miembros de la Unión Europea, pero no de la OCDE.

También hay información disponible sobre las tasas de pobreza infantil relativa de seis países adicionales de la OCDE (Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelandia y Suiza). Por tanto, el análisis de la pobreza infantil relativa incluye los siguientes 35 países:

Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia y Suiza.

UNICEF **Centro de Investigaciones Innocenti**

En el presente informe se incluyen los datos más recientes comparables a nivel internacional sobre privación infantil y pobreza infantil relativa. Tomadas en su conjunto, estas dos medidas diferentes ofrecen el mejor panorama disponible actualmente sobre la pobreza infantil en las naciones más ricas del mundo.

Los informes anteriores de esta serie han demostrado que no proteger a los niños de la pobreza es uno de los errores más costosos que puede cometer una sociedad. Son los propios niños quienes asumen el mayor de todos los costos, pero también sus países deben pagar un muy alto precio por su error: menor nivel de competencias y productividad, menor nivel de logros en materia de salud y educación, mayor probabilidad de desempleo y dependencia de la seguridad social, mayor costo de los sistemas de protección judicial y social, y pérdida de cohesión social.

Por tanto, salvo en un enfoque de muy corto plazo, los argumentos económicos sustentan la protección de los niños contra la pobreza.

El argumento de principios es incluso más importante. Como los niños tienen solo una oportunidad para desarrollarse física y mentalmente de forma normal, el compromiso de protegerlos contra la pobreza debe mantenerse tanto en las épocas buenas como en las malas. Las sociedades que no honren este compromiso, incluso en las épocas de dificultades económicas, no estarán cumpliendo su función respecto de sus ciudadanos más vulnerables y estarán gestando problemas sociales y económicos insolubles para los años venideros.

Estos son los motivos por los que se presenta esta comparativa resumida de la pobreza infantil en las naciones industrializadas a la atención de los líderes políticos, la prensa y el público en general.

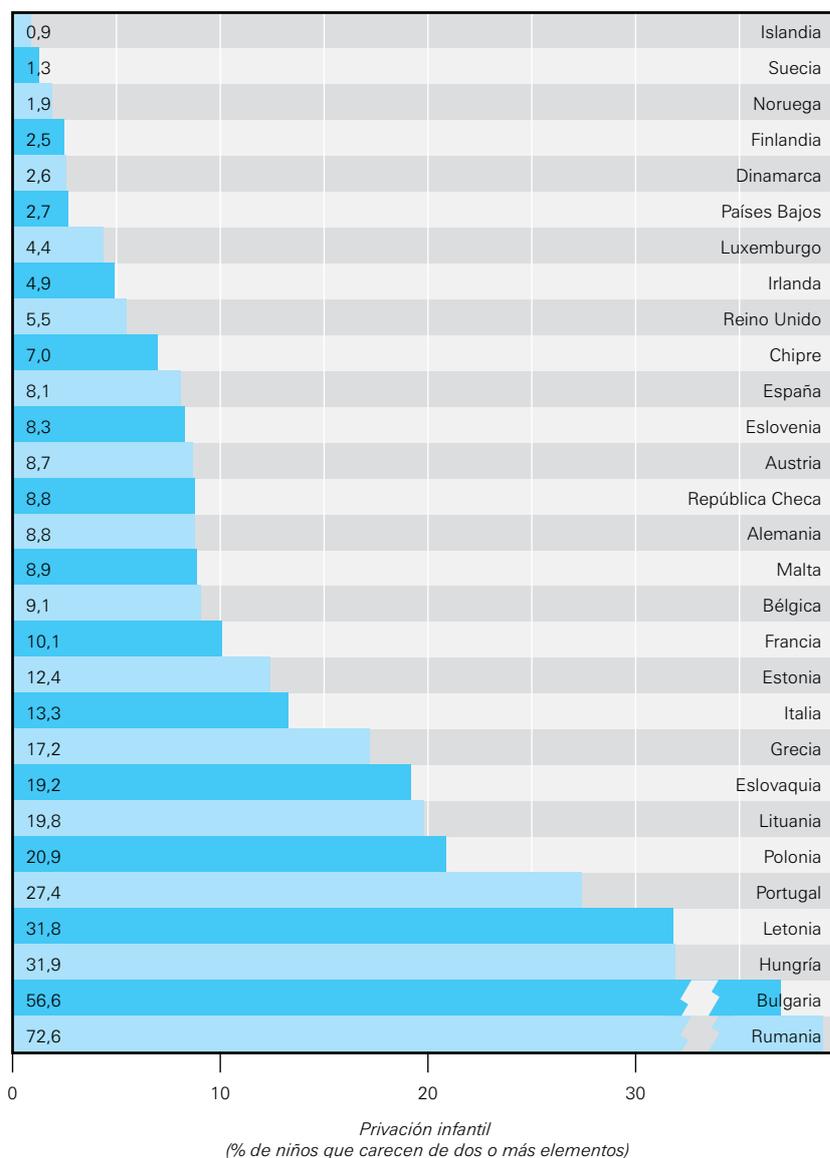
DOS PERSPECTIVAS DE LA POBREZA INFANTIL

Nuevas tablas clasificatorias de la pobreza infantil en los países ricos del mundo

Fig. 1a Tabla clasificatoria de privación infantil - 29 países adelantados económicamente

La Figura 1a muestra el porcentaje de niños (de 1 a 16 años) que carece de dos o más de los 14 siguientes elementos debido a que los hogares en los que viven no se lo pueden permitir.

1. Tres comidas al día
2. Al menos una comida al día con carne, pollo o pescado (o un plato vegetariano equivalente)
3. Frutas y verduras frescas todos los días
4. Libros adecuados a la edad y nivel de conocimientos del niño (excepto libros de texto)
5. Artículos para actividades de esparcimiento al aire libre (bicicleta, patines, etc.)
6. Actividades regulares de esparcimiento (nadar, tocar un instrumento musical, participar en organizaciones juveniles, etc.)
7. Juegos para la casa (al menos uno por niño, incluidos juguetes educativos para bebés, bloques, juegos de mesa, juegos de computadora, etc.)
8. Dinero para participar en los paseos y actividades de la escuela
9. Un lugar tranquilo con espacio y luz suficientes para hacer la tarea escolar
10. Conexión a Internet.
11. Algunas prendas de vestir nuevas (es decir, no todas de segunda mano)
12. Dos pares de zapatos del tamaño correcto (incluido al menos un par para cualquier clima)
13. Oportunidad de invitar de vez en cuando a un amigo a jugar y comer en su casa
14. Oportunidad de festejar acontecimientos especiales, como su cumpleaños, su santo, fiestas religiosas, etc.



Nota: Los datos corresponden a niños de 1 a 16 años de edad.

Fuente: Cálculos basados en EU-SILC 2009.

Los datos se tomaron de la ronda 2009 de las *Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea* (EU-SILC) y no hay información disponible sobre los países no europeos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Introducción

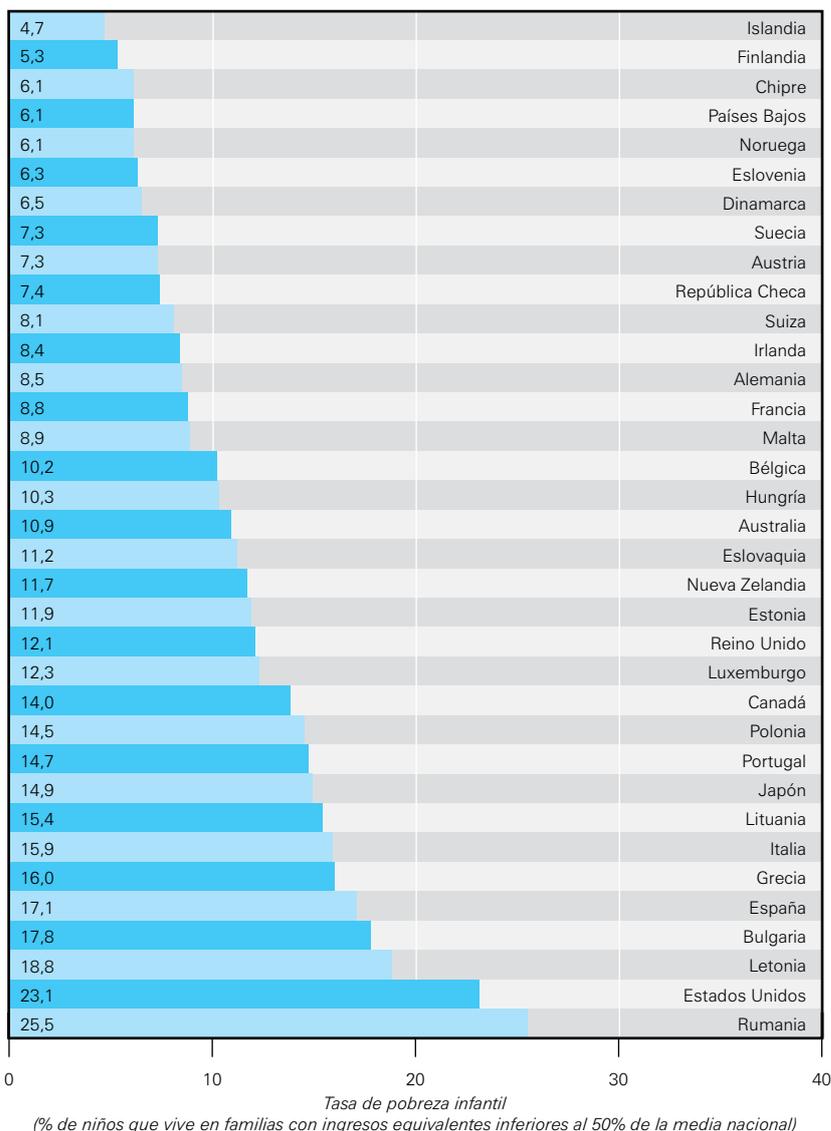
En las tablas clasificatorias de estas páginas se presentan los datos más recientes disponibles sobre la pobreza infantil en las naciones ricas del mundo.

La Figura 1a, que se publica por primera vez, muestra la proporción de niños de cada país que sufre privaciones, es decir, que “carecen de dos o más” de los 14 elementos considerados normales y necesarios para los niños de los países avanzados económicamente (ver el listado completo en la página anterior).

La Figura 1b muestra el porcentaje de niños que vive en condiciones de pobreza relativa, es decir, en una familia cuyos ingresos, ajustados según el tamaño y la composición de la familia, son inferiores al 50% del ingreso medio del país donde vive.

Fig. 1b Tabla clasificatoria de pobreza infantil relativa en 35 países adelantados económicamente

La Figura 1b muestra el porcentaje de niños (de 0 a 17 años de edad) que vive en condiciones de pobreza relativa, es decir, en una familia cuyos ingresos disponibles, ajustados según el tamaño y la composición de la familia, son inferiores al 50% del ingreso medio nacional.



Nota: Los datos corresponden a niños de 0 a 17 años.
Fuentes: Cálculos basados en las EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009 y PSID 2007. Los resultados de Nueva Zelanda corresponden a Perry (2011). Los resultados de Japón corresponden a la Oficina del Gabinete, Dirección de Equidad de Género (2011).

Algunos países de la OCDE (Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Suiza) se incluyen en la tabla clasificatoria de pobreza infantil relativa (Figura 1b) pero no se pudieron incluir en la tabla clasificatoria de privación infantil (Figura 1a) porque no hay datos disponibles. Los datos sobre privación infantil se extrajeron de las EU-SILC y, por tanto, solamente corresponden a los 27 países de la Unión Europea, Islandia y Noruega.

Como se ve a simple vista, las dos tablas clasificatorias muestran dos panoramas muy diferentes de la pobreza infantil en las naciones ricas del mundo. El presente *Report Card* se refiere precisamente al significado de estos diferentes panoramas: la relación entre ambos y las controversias que han generado.

Menor prioridad en los programas

En las nuevas estadísticas publicadas tras las crisis económicas posteriores a 2008, pocas veces se incluyó la tasa de pobreza infantil. “En los tiempos difíciles”, comenta Sharon Goldfeld, Directora Nacional del Índice de Desarrollo Temprano de Australia, “lo primero que ocurre es que la infancia *ya no figura en los programas de políticas*”. Ello no obstante, se podría

argumentar que la tasa de pobreza infantil es uno de los indicadores más importantes de la salud y bienestar de una sociedad. En cuanto al aquí y ahora, es una medición de lo que les está ocurriendo a algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad. En cuanto al futuro, es un indicador del bienestar y la cohesión de la sociedad en su conjunto.

Los informes anteriores de esta serie ya han presentado pruebas de la estrecha relación existente entre la pobreza infantil y un largo listado de riesgos individuales y sociales: desde problemas en el desarrollo cognitivo hasta mayores dificultades en el comportamiento, desde peores condiciones sanitarias hasta mal rendimiento escolar, desde un menor nivel de competencias y aspiraciones hasta un mayor riesgo de dependencia de la

seguridad social, desde una mayor probabilidad de embarazos adolescentes hasta una mayor probabilidad de abuso de drogas y alcohol. El hecho de que haya muchas excepciones (muchos niños que crecen en familias pobres no corresponden a ninguna de estas categorías) no cambia el hecho de que la pobreza en la infancia se asocia estrecha y sistemáticamente a desventajas cuantificables tanto para las personas como para las sociedades en las que viven.¹

Por tanto, el compromiso de proteger a los niños de la pobreza es más que un eslogan o una proclama cotidiana de los manifestos políticos; es el elemento que distingue a las sociedades civilizadas.

Cuadro 1 La infancia y la recesión

A nivel internacional, casi no hay datos comparables sobre la evolución de la pobreza infantil como resultado de las dificultades económicas de los últimos tres años.

Sin embargo, es evidente que en todas partes los servicios directos a las familias sufren fuertes presiones, dado que las medidas de austeridad aumentan el número de necesitados y, a la vez, reducen los servicios disponibles. También resulta evidente que lo peor todavía está por llegar. Muchas familias, incluso las de bajos recursos, cuentan con algún tipo de “colchón”, ya sean ahorros, bienes o ayuda de familiares, para cubrir sus gastos durante las épocas difíciles. Por tanto, casi siempre hay un rezago entre el inicio de las crisis económicas y el momento en que se siente su impacto total.

Compromiso

En Irlanda, nación líder tanto en la teoría como en la práctica de la monitorización de la pobreza infantil, existen datos que estiman los efectos de una fuerte contracción de la economía nacional en los niños y sus familias. Entre 2009 y 2010, por ejemplo, el índice de privación infantil de Irlanda registró un aumento de casi siete puntos porcentuales, del 23,5% al 30,2%.¹ Durante el mismo período, el descenso del ingreso medio implicó un aumento de la pobreza infantil relativa de menos de un punto porcentual, lo que demuestra nuevamente la importancia de utilizar las dos mediciones diferentes analizadas en este informe.

En el Reino Unido, donde la *Ley de pobreza infantil* de 2010 ha fijado metas vinculantes respecto de la reducción de la pobreza infantil, recientemente se estimó el posible impacto de los problemas económicos en los esfuerzos por reducir las tasas de pobreza infantil. Para 2020, la tasa de pobreza infantil relativa se debe reducir a la mitad, a no más de un 10%. (La “pobreza de ingresos absoluta”, es decir, vivir con un ingreso inferior al 60% del ingreso medio del año de referencia 2010, actualizado solamente según la inflación, debe reducirse de un 20% a un 5%.)

Con todo, en el momento en que entró en vigor dicha Ley, la crisis económica ya estaba comenzando a amenazar los programas de protección social. Así, por ejemplo, las prestaciones por hijo han estado congeladas durante tres años, lo que significa que se ha reducido su valor en términos reales. También se han recortado los créditos fiscales por hijo y otros programas destinados a proteger a los niños más pobres.

¿Qué repercusiones tendrán probablemente estos cambios en los esfuerzos a largo plazo del Reino Unido por disminuir las tasas de pobreza infantil?

Marcha atrás

Según un informe de octubre de 2011 publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (Institute for Fiscal Studies, IFS)², lo más probable es que se reviertan los avances de los últimos años. Si bien actualmente se considera que la tasa de pobreza infantil es estable, se prevé que comience a aumentar nuevamente en 2013.

Crisis de supervisión

En la práctica, resulta imposible honrar este compromiso si no se supervisa estrechamente lo que ocurre en la vida de los niños. Solamente la supervisión permite que haya políticas basadas en pruebas, rendición de cuentas política, promoción informada y uso eficaz de los recursos públicos limitados. Por tanto, la disponibilidad de datos actualizados indica, en sí misma, si se está tomando en serio o no el compromiso de proteger a la infancia.

Por consiguiente, las dos tablas clasificatorias de las Figuras 1a y 1b no muestran solamente los porcentajes de niños que viven en diferentes tipos de pobreza. También muestran una crisis de monitorización. En ambos casos, si bien

los datos que presentan son los más recientes disponibles, la información corresponde en su mayor parte a estudios realizados en 2009, lo que significa que los datos son de al menos dos o tres años atrás.* Esto sería bastante malo incluso en los tiempos de bonanza económica. Pero ahora no corren tiempos de bonanza. Es, entonces, una grave falla de muchos gobiernos de los países de la OCDE que los datos disponibles sobre la vida de los niños todavía no reflejen el impacto de los problemas económicos (ver Cuadro 1: La infancia y la recesión).

Lo que subyace a esta mala monitorización es la falta de un consenso público y político fuerte sobre cómo definir y medir la pobreza infantil.

“El discurso sobre la pobreza es muy confuso”, manifiesta Jonathan Bradshaw, Profesor de Política Social de la Universidad de York y coautor del análisis estadístico en el que se basa el presente informeⁱⁱ: “*Tendemos a confundir conceptos y mediciones, y a utilizar diferentes palabras para describir lo mismo y, a la vez, a utilizar las mismas palabras para describir cosas diferentes*”.ⁱⁱⁱ

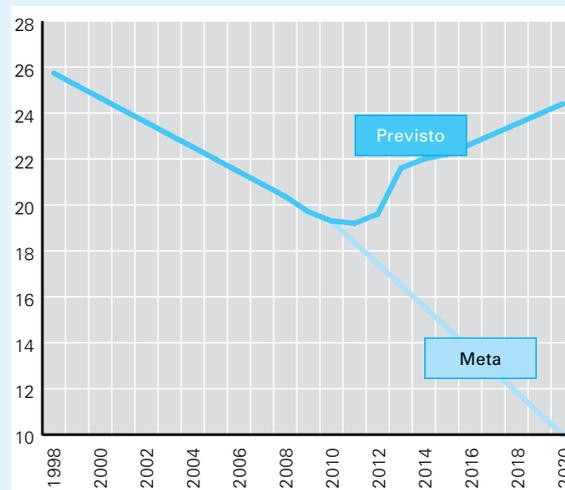
Las dos tablas clasificatorias incluidas al principio de este informe presentan muchos de los problemas y confusiones asociados a la medición de la pobreza infantil. Por tanto, puede resultar de utilidad resumir los principales aspectos que las diferencian.

Si miramos un poco más lejos, se espera que los niveles de pobreza infantil “relativa” y “absoluta” alcancen un 24% y un 23% respectivamente en 2020-21, en comparación con los objetivos de un 10% y un 5%, lo que significaría una regresión a los niveles de pobreza infantil relativa de hace dos décadas.

Según el IFS, estos pronósticos son “*siempre muy inciertos*”. En particular, no pueden predecir con precisión el impacto de los cambios fiscales y en las prestaciones que se prevé aplicar, ni las respuestas a dichos cambios. No obstante, son las mejores estimaciones independientes disponibles sobre “*qué podría ocurrir con la pobreza de mantenerse las políticas de gobierno actuales*”.

Con posterioridad a la elaboración de estas predicciones, se abandonó el compromiso de aumentar los créditos por niño a un ritmo superior al del índice de inflación de 2012 y 2013. Según los cálculos del IFS, es probable que esta decisión signifique, por sí misma, que otros 100 000 niños se encuentren por debajo de la línea de pobreza relativa.

Índice de pobreza infantil relativa, Reino Unido, 1998 – 2020



Fuente: Datos del Instituto de Estudios Fiscales, Londres, octubre de 2011. El gráfico muestra el porcentaje de niños que vive en familias con ingresos inferiores a un 60% del ingreso medio equivalente, antes de computar los gastos de vivienda. A efectos ilustrativos, la línea “Meta” supone un progreso lineal hacia la meta para 2020.

¹ Oficina Central de Estadísticas de Irlanda, Gobierno de Irlanda, 2011.

² Brewer, M., J. Browne y R. Joyce (2011), *Child and Working-age Poverty from 2010 to 2020*, Instituto de Estudios Fiscales, Londres.

Índice de privación

La Figura 1a, Tabla clasificatoria de privación infantil, representa una evolución significativa para supervisar la pobreza infantil a escala internacional. Por primera vez, las *Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea*, que incluye un muestreo de más de 125 000 hogares de 29 países europeos, han incluido una sección sobre la vida de los niños de 1 a 16 años. Con estos datos, el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF ha elaborado el *Índice de Privación Infantil*, que consta de 14 elementos, en el que se basa la Tabla clasificatoria 1a.

Los 14 elementos del índice reflejan la capacidad de la familia para que el niño disponga de:

1. Tres comidas por día
2. Al menos una comida al día con carne, pollo o pescado (o un plato vegetariano equivalente)
3. Frutas y verduras frescas todos los días
4. Libros adecuados a la edad y nivel de conocimientos del niño (excepto libros de texto)
5. Artículos para actividades de esparcimiento al aire libre (bicicleta, patines, etc.)
6. Actividades regulares de esparcimiento (nadar, tocar un instrumento musical, participar en organizaciones juveniles, etc.)
7. Juegos para la casa (al menos uno por niño, incluidos juguetes educativos para bebés, bloques, juegos de mesa, juegos de computadora, etc.)
8. Dinero para participar en los paseos y actividades de la escuela
9. Un lugar tranquilo, con espacio y luz suficientes para hacer la tarea escolar
10. Conexión a Internet
11. Algunas prendas de vestir nuevas (es decir, que no todas sean de segunda mano)
12. Dos pares de zapatos del tamaño correcto (incluido al menos un par para cualquier clima)
13. Oportunidad de invitar de vez en cuando a un amigo a jugar y comer en su casa
14. Oportunidad de festejar acontecimientos especiales como su cumpleaños, su santo, fiestas religiosas, etc.

En general, la tabla clasificatoria muestra que aproximadamente un 85% de los casi 85 millones de niños (de 1 a 16 años) de 29 países europeos tiene al menos 13 de los 14 elementos del índice de privación y, por tanto, son niños que “no sufren privaciones”.

La segunda característica más evidente de la tabla es que las tasas más elevadas de privación se registran en algunos de los países más nuevos y pobres de la Unión Europea. Se observa que más de un 30% sufre privaciones en Hungría y Letonia, más de un 50%, en Bulgaria y más de un 70%, en Rumania. Por consiguiente, la tabla clasificatoria de privación infantil ofrece un panorama desalentador para los países de Europa central y Europa oriental.

Entre los 15 países más ricos, solamente Francia e Italia registran índices de privación infantil superiores al 10%. Ello no obstante, al fijarse una línea de referencia muy baja, este hecho no merece una ovación. En las naciones más ricas del mundo, la proporción de niños que carezcan de dos o más de los elementos básicos debería situarse en cero o cerca de dicho valor. Sin embargo, en la práctica, solamente en Dinamarca,

Fig. 2a Porcentaje de niños que sufren privaciones en países con un PIB per cápita de entre US\$ 13 000 y US\$ 25 000 (PPP)

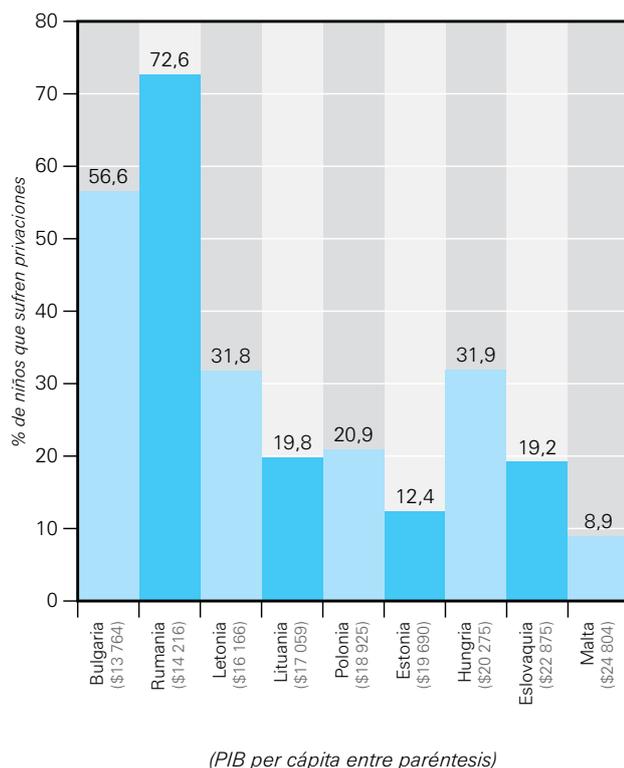
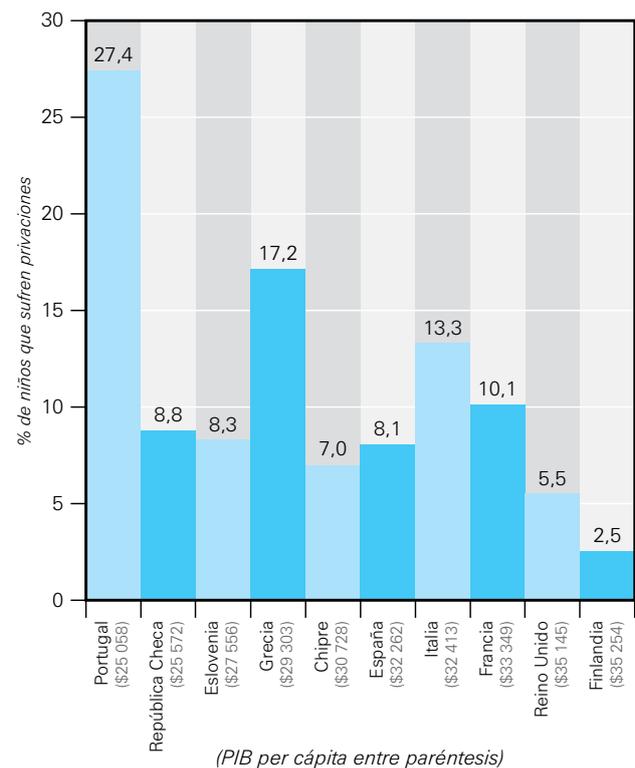


Fig. 2b Porcentaje de niños que sufren privaciones en países con un PIB per cápita de entre US\$ 25 000 y US\$ 36 000 (PPP)



Finlandia, Islandia, Noruega, Países Bajos y Suecia se registran índices de privación infantil inferiores al 3%. En Austria, Bélgica y Alemania, la tasa llega a un 8% o más. En Francia e Italia, supera el 10%.

Más con menos

Por tanto, en conjunto, la tabla de privación infantil parece presentar poco más que un reflejo borroso del nivel de ingreso per cápita de cada país. Sin embargo, una mirada más atenta revela que algunos países están de hecho logrando mucho más (y otros mucho menos) de lo que sería predecible según su nivel de ingresos. Así, por ejemplo, *grosso modo*, los ingresos per cápita de Estonia, Hungría y Polonia son casi equivalentes, pero sus tasas de privación infantil son muy diferentes (ver Figura 2a). Portugal y la República Checa registran ingresos per cápita de aproximadamente US\$ 25 000 PPP, pero el nivel de privación infantil de Portugal es el triple del checo (ver Figura 2b). Bélgica y Alemania registran ingresos per cápita similares a los de Dinamarca y Suecia, pero sus tasas de privación infantil son aproximadamente tres y siete veces más elevadas (ver Figura 2c).

Clasificación de la pobreza relativa

La segunda tabla clasificatoria (Figura 1b) muestra un panorama muy diferente de la pobreza infantil en las economías avanzadas del mundo.

Incluye seis países de la OCDE que no participan en las EU-SILC (Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Suiza) y se basa en la definición de pobreza relativa utilizada por la OCDE. Según esta definición, se considera que un niño vive en condiciones de pobreza relativa si crece en una familia cuyo ingreso disponible, ajustado según el tamaño y la composición de la familia, es inferior al 50% del ingreso disponible medio de las familias del país.* Conforme a este patrón, se considera que más de un 15% de los 200 millones de niños de los 35 países enumerados en el listado de la Figura 1b vive en condiciones de pobreza relativa.

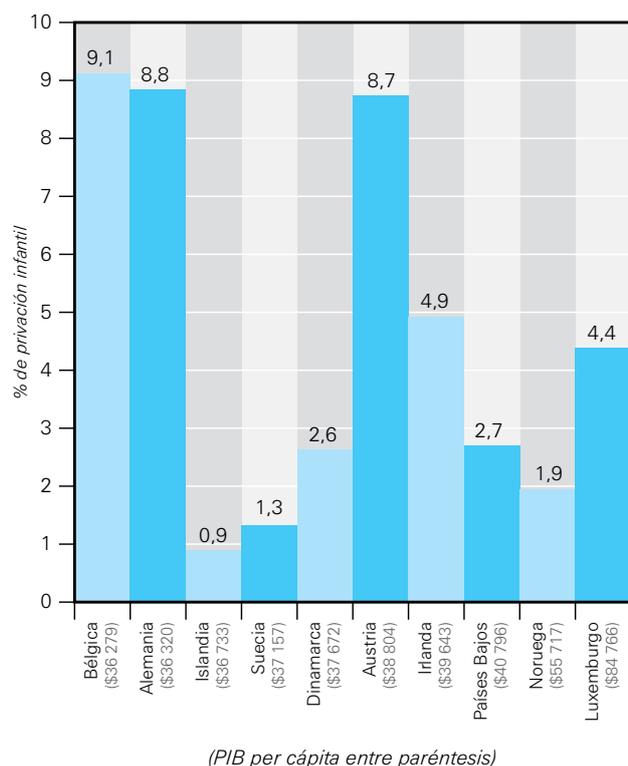
Los cinco primeros lugares de la tabla clasificatoria los ocupan Islandia, Finlandia, Chipre, Países Bajos y Noruega (seguidos de cerca por Eslovenia y Dinamarca).

Todos estos países registran índices de pobreza infantil relativa inferiores al 7%. Otros ocho países, incluidos dos de los más grandes, Alemania y Francia, registran índices de entre un 7% y un 10%. Un tercer grupo que incluye Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido registra índices de entre un 10% y un 15%. Otros seis países, incluidos Italia y España, países de elevada población, registran índices de entre un 15% y un 20%. Solamente en dos países más de un 20% de los niños vive en condiciones de pobreza relativa: Rumania y Estados Unidos.

En general, la división entre naciones ricas y no tan ricas no está tan claramente delimitada. Por ejemplo, se considera que Hungría, Eslovaquia y Estonia registran una menor proporción de niños en condiciones de pobreza que el Reino Unido, Italia, España o Estados Unidos. Es evidente que esto no se debe a que una menor proporción de los niños sea pobre en términos absolutos, sino, más bien, a que los ingresos de las familias más pobres de estas economías, antaño sometidas a planificación centralizada no se sitúan tan por debajo del ingreso medio del país en su conjunto.

Por último, cabe mencionar que, pese a las muy diferentes mediciones de la pobreza infantil empleadas en estas dos tablas clasificatorias, hay siete países que se ubican en ambas entre los diez mejores: Chipre, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Países Bajos y Suecia.

Fig. 2c Porcentaje de niños que sufren privaciones en países con PIB per cápita de entre US\$ 36 000 y US\$ 85 000 (PPP)



Nota: Los datos corresponden a niños de 0 a 16 años.

Fuentes: Cálculos de la privación infantil correspondientes a las EU-SILC 2009, y datos del PIB per cápita correspondientes a los Indicadores del Desarrollo Mundial (2011). PPP: dólar internacional vigente.

Controversia

¿Qué debemos hacer con estos dos panoramas tan diferentes de la pobreza infantil en las naciones más ricas del mundo?

En primer lugar, es importante resistir la tentación de considerar que las dos perspectivas diferentes presentadas en las Figuras 1a y 1b son contradictorias o mutuamente excluyentes. Ambas son válidas. Ambas pueden aportar información a las políticas. Ambas dejan en claro que algunos países están trabajando mucho mejor que otros en cuanto a la protección de los niños contra la pobreza.

* La mayoría de los países de la Unión Europea definen la línea de la pobreza relativa como un 60% del ingreso medio nacional. A efectos de las comparaciones internacionales, la OCDE (así como esta serie de *Report Cards*) utiliza una línea de pobreza relativa que fijada a un 50% del ingreso medio.

Sin embargo, conceptualmente, las dos medidas son profundamente diferentes.

La diferencia más importante entre ambas es que la tabla de privación infantil utiliza una medición fija para los 29 países encuestados. El criterio aplicado (carecer de dos o más de los 14 elementos del mismo listado) es exactamente el mismo para Suecia o Estados Unidos que para Bulgaria o Rumania. Por tanto, inevitablemente, destaca las diferencias entre los países más ricos y más pobres. En cambio, el criterio utilizado para medir la pobreza infantil relativa cambia según el ingreso medio de cada país. Por tanto, destaca la brecha que existe entre los niveles de vida más bajos y medios de los niños de cada país.

Debido a esta diferencia, los países más pobres de la Figura 1a tienden a registrar tasas significativamente más elevadas de privación infantil, pero pueden registrar o no índices superiores de pobreza de ingresos relativa. Por el mismo motivo, las dos medidas diferentes tienden a responder de formas muy diferentes a los cambios de la economía y las políticas^{iv}. En los períodos de crecimiento económico sostenido, por ejemplo, es casi seguro que la proporción de niños con “privaciones” de un país descenderá a medida que aumenta el nivel general de los ingresos. Sin embargo, la proporción de los niños que crecen en condiciones de pobreza de ingresos *relativa* puede aumentar o disminuir, dependiendo de que el ingreso de su familia aumente más o menos que el ingreso medio de la nación en cuestión. Para citar un ejemplo muy conocido, una década de crecimiento económico sostenido en la Irlanda de los años 90 hizo que aumentara más del doble el ingreso medio nacional; pero la proporción de niños en condiciones de pobreza relativa también aumentó, debido a que los ingresos de las familias por debajo de la línea de pobreza aumentaron más lentamente que el ingreso medio del país en su conjunto.

Ejemplos como estos nos llevan al meollo de una de las principales controversias sobre la medición de la pobreza infantil.

Pobreza “real”

Con frecuencia se alega que la pobreza relativa no es “pobreza real”. Se dice que pobreza real significa carecer de lo básico: alimentos suficientes, vestimenta apropiada, vivienda seca, baño interior, agua caliente y una cama para dormir. Se esgrime que, si se dejan de lado estos elementos básicos y se comienza a trazar la línea de pobreza en base a nociones estadísticas tales como el ingreso medio, lo que se termina obteniendo son resultados que no tienen significado inmediato y, por tanto, no convencen ni a los políticos ni al público en general. ¿Puede realmente decirse, por ejemplo, que la tasa de pobreza infantil aumenta en un momento en que los ingresos de los pobres también están aumentando? ¿Puede realmente haber más niños en condiciones de pobreza en el Reino Unido o los Estados Unidos que en Hungría o Lituania (como muestra la Figura 1b)? ¿O son estas conclusiones meras construcciones estadísticas resultantes de una definición de la pobreza infantil que no se basa en la preocupación por la pobreza sino, más bien, por la desigualdad?

Estos son los argumentos por los que muchos rechazan la medición de los ingresos relativos y prefieren medir directamente la privación. ¿Come el niño tres veces al día? ¿Hay algunos libros en su casa? ¿Tiene un techo sin goteras? ¿No es esta medición mucho más fácil de entender y con mayores posibilidades de ganar la comprensión y el apoyo del público?

La medición directa de resultados tales como la privación presentan, de hecho, ciertas ventajas respecto de las mediciones indirectas o de “insumos”, tales como la medición del ingreso de las familias (ver Cuadro 2: El problema de los ingresos). No obstante, el problema que plantea el argumento de que la privación mide la “pobreza real” mientras que el ingreso relativo no lo hace, es que la idea más comprensible en la que se basa es que la pobreza se debe medir no en términos relativos sino en términos absolutos. A partir de este punto, no hay más que un corto paso para llegar a la creencia de que el índice de privación de la Figura 1a es una medición absoluta, en tanto que el

método del ingreso medio de la Figura 1b es “solamente” una medición relativa.

Esto es un error, ya que ambas medidas son relativas.

El índice de privación se basa en el tipo de bienes, servicios y oportunidades que la mayoría de la gente consideraría normal para un niño que se críe en la actualidad en un país rico. En otras palabras, es relativo tanto con respecto al tiempo como al lugar. Hace 20 años, por ejemplo, el listado no hubiera incluido la conexión a Internet. Si fuéramos algo más atrás en el tiempo, comer “al menos una comida al día con carne, pollo o pescado” no se hubiera considerado normal. De hecho, cuanto más prolongada es la perspectiva histórica, más evidente resulta que el concepto de pobreza es esencialmente relativo. Cualquier línea de pobreza que pretenda representar un nivel de vida mínimo aceptable en el mundo industrializado de nuestros días implica mayores niveles en materia de alimento, vestimenta, vivienda, suministro de agua, saneamiento, atención médica, educación, transporte y esparcimiento que los que tenían incluso las familias más ricas de épocas anteriores.

Por consiguiente, la propia idea de definir la pobreza infantil en términos absolutos se asienta en terreno resbaladizo. A menos que se argumente que el umbral debe fijarse en el ingreso mínimo necesario para la mera supervivencia física, es imposible hablar de una línea de pobreza absoluta.

Por ende, el verdadero debate no radica en que las líneas de pobreza sean absolutas o relativas, sino, más bien, en cómo y con qué frecuencia se deben actualizar para plasmar los cambios de los niveles de vida de la sociedad en su conjunto. Si, por ejemplo, se toma la decisión de trazar una línea de pobreza “absoluta” en un punto fijo y actualizarla solamente según la inflación, esto significa que se está anclando una línea de pobreza relativa en un momento arbitrario. A medida que pasen los años y aumenten los ingresos, es probable que esta línea de pobreza quede cada vez más por debajo de la norma de la sociedad y tenga cada vez menos utilidad. Esto es esencialmente

Cuadro 2 El problema de los ingresos

Con frecuencia, las tasas de pobreza infantil relativa se calculan suponiendo que el ingreso de la familia es un indicador razonable de los recursos materiales de los que disponen los niños. Sin embargo, esta suposición presenta muchos problemas.¹

Estos problemas incluyen:

- Los datos sobre los ingresos pueden no ser confiables, en especial si surgen de encuestas o si una proporción significativa de la población trabajadora está empleada por cuenta propia o tiene un empleo informal. La declaración de ingresos inferiores a los reales varía de un país a otro y tiende a ser mayor en los niveles inferiores de la escala de ingresos.
- En la mayoría de los países, el ingreso de las familias se mide *antes* de deducir los gastos de vivienda. En la práctica es más probable que la capacidad de una familia para satisfacer las necesidades de sus hijos dependa de sus ingresos *después* de deducir los gastos de vivienda (que pueden variar significativamente dentro de un mismo país o de un país a otro).
- Los ingresos no siempre reflejan el nivel real de recursos disponibles. La capacidad económica de una familia, su seguridad y poder adquisitivo se basan no solamente en sus ingresos en un momento determinado sino también en sus ahorros y deudas, la propiedad de la vivienda, el valor de su casa, sus ingresos anteriores, sus expectativas futuras, la ayuda que puedan darle otros familiares y, quizás, el valor de artículos producidos en el hogar, tales como alimentos y vestimenta.
- Cuando se utilizan para comparar la pobreza infantil de diferentes países, las mediciones de los ingresos no pueden tomar en cuenta el hecho de que servicios tales como la atención médica y el cuidado del niño pueden estar subsidiados o ser gratuitos en algunos países, pero no en otros. Esto puede generar una diferencia sustancial en el "ingreso real disponible de las familias".
- Del mismo modo, que la educación y, en particular, la educación preescolar sean o no gratuitas o subsidiadas puede generar una diferencia sustancial en términos de los ingresos disponibles. En las economías más avanzadas, la educación primaria y secundaria son, en general, gratuitas. Sin embargo, los subsidios a la educación de la primera infancia varían de un país a otro. Lo mismo se aplica a la educación terciaria o universitaria, lo que puede significar que los padres de algunos países deban

intentar ahorrar elevadas sumas de dinero cuando sus hijos son todavía pequeños. Estos dos factores afectan en diferente medida los ingresos disponibles reales de los distintos países.

- La medición de los ingresos no puede reflejar las fluctuaciones de los ingresos que registran muchas familias (por ejemplo, como resultado de ingresos por horas de trabajo extraordinarias, bonificaciones, reducción del horario de trabajo, desempleo o jubilación).
- Calcular una tasa de pobreza a partir de los datos del ingreso de las familias requiere que se utilice algún método para convertir dicho ingreso en un ingreso individual equivalente (ver Cuadro 3: ¿Tienen ingresos los niños?). Para ello, se debe utilizar una "escala de equivalencia". Sin embargo, estas escalas no se basan en una comprensión científica de los diferentes patrones de necesidad de las familias de diferente tamaño.
- La medición del ingreso de las familias no puede reflejar el hecho de que algunas familias pueden ser mucho más capaces que otras para administrar sus ingresos o priorizar sus gastos (por ejemplo, asignar prioridad a las necesidades de los niños). Así, por ejemplo, los hijos de las familias de altos ingresos no se considerarán pobres ni siquiera aunque la mayoría de los ingresos se destine a drogas, apuestas o alcohol. En cambio, los niños de las familias de bajos ingresos se considerarán pobres aun si los padres hacen un enorme sacrificio por garantizar que sus hijos tengan las mismas ventajas y oportunidades que sus pares.

Algunos, o incluso la totalidad, de estos problemas se combinan para generar dudas sobre la idoneidad de la medición de los ingresos de las familias para determinar los recursos reales de los que dispone el niño, y ayudan a explicar por qué a veces las encuestas concluyen que la medición del gasto de las familias no corresponde a la medición de sus ingresos. Así, por ejemplo, cualquiera que sea el nivel de los ingresos de una familia, su nivel de vida material tiende a variar sustancialmente según se evalúen sus ingresos o sus gastos.² En las economías más avanzadas, es más fácil monitorizar los ingresos de las familias que sus gastos. Ello no obstante, la medición de los gastos generaría, en la mayoría de los casos, un indicador más confiable del nivel real de recursos disponibles de las familias.

¹ Ver, por ejemplo, Fusco, A., A-C. Guio y E. Marlier (2010), *Income Poverty and Deprivation in European Countries, Eurostat Methodologies and Working Papers*, Comisión Europea, Luxemburgo.

² Bradshaw, J. y N. Finch (2003), *Overlaps in Dimensions of Poverty, Journal of Social Policy*, 32 (4): 513-525.

lo que ocurrió en los Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo pasado (ver Cuadro 10: Estados Unidos: nuevo trazado de la línea).

La alternativa evidente es actualizar las líneas de pobreza nacionales de forma tal que se pueda realizar un seguimiento de las normas y niveles de vida de la sociedad; pero, ¿con qué frecuencia y con qué método? ¿Debe actualizarse la línea irregularmente, ad hoc, bajo presiones políticas y ante los intereses opuestos de los diferentes grupos de interés? ¿O debe actualizarse en forma regular y sistemática a fin de preservar su relación con los niveles de vida contemporáneos? En tal caso, establecer la línea de pobreza como porcentaje del ingreso medio de cada nación y actualizarla cada año podría ser, después de todo, una buena opción.

Por este motivo, la serie *Report Cards de Innocenti*, así como la Unión Europea y la OCDE, sigue utilizando una línea de pobreza infantil basada en un porcentaje del ingreso medio de las familias.

¿Para qué sería, entonces, necesario complicar las cosas agregando una segunda medición? ¿Para qué introducir el Índice de Privación Infantil?

Debilidad relativa

La respuesta es que, a pesar de todas sus fortalezas, la medición del ingreso relativo presenta dos debilidades principales.

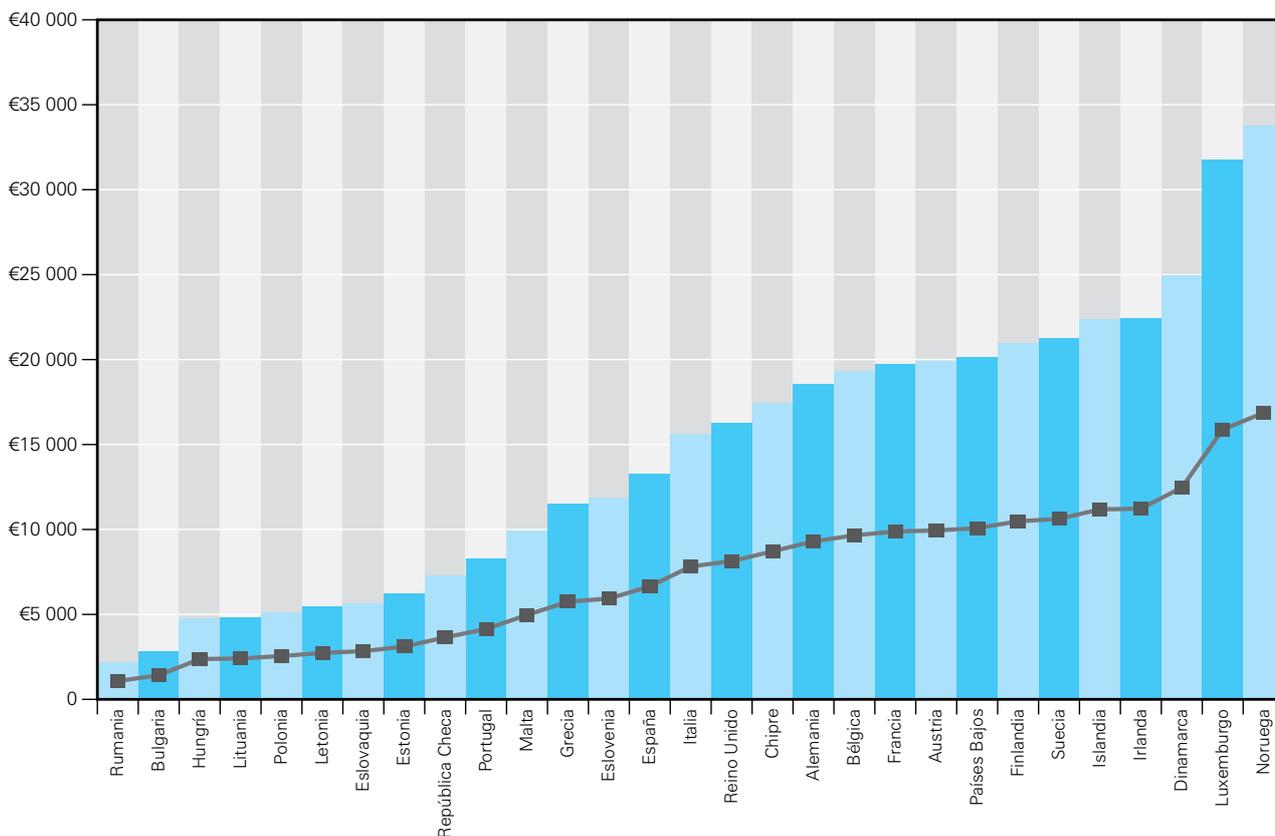
En primer lugar, incluso quienes apoyan el principio de medir la pobreza infantil en forma relativa admitirían que el ingreso de las familias puede no ser siempre un reflejo confiable de los recursos reales disponibles del niño (ver Cuadro 2: El problema de los ingresos). Es, en el mejor de los casos, una medición indirecta, que deja abierta la posibilidad de haya niños que sufran privaciones en familias que no son pobres y niños que no sufran privaciones en familias de bajos ingresos.

En segundo lugar, al comparar las tasas de pobreza infantil relativa de diferentes países, una línea de pobreza trazada según un porcentaje del

ingreso medio solamente resulta útil si los países que se comparan registran niveles similares de ingresos y costos de vida. De lo contrario, la expresión “pobreza relativa” refleja niveles de vida muy diferentes para los diferentes países: una familia con ingresos equivalentes al 50% del ingreso medio de Bulgaria tiene un ingreso real de €1 400 al año; una familia con ingresos equivalentes al 50% del ingreso medio de Noruega tiene un ingreso de €17 000 al año.

Se podría alegar que esto no cambia las cosas, que pobreza relativa significa “respecto de la sociedad individual de cada familia” y no respecto de la norma de otros países. Sin embargo, este argumento solo es totalmente convincente para los países más ricos de la OCDE, donde vivir con un ingreso inferior al 50% de la media es una medición plausible de lo que se pretende medir, el sentido de encontrarse tan rezagado respecto de la norma de la sociedad donde se vive que se corre el riesgo de ser objeto de exclusión social (ver Cuadro 8:

Fig. 3 Línea de pobreza e ingresos medios, países europeos



Nota: Las cifras de ingresos de los países que no forman parte de la eurozona se convirtieron a los tipos de cambio de la paridad del poder adquisitivo (PPP).

Fuentes: Elaborado a partir de las *Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea* y Eurostat.

La opinión pública). Vivir con un 50% del ingreso medio en países más pobres como Bulgaria y Rumania puede no significar el mismo nivel de diferencia o implicar el mismo nivel de exclusión social que en Dinamarca o Noruega. Con todo, también cabe observar que a un nivel muy bajo de ingresos incluso una pequeña diferencia puede generar una gran diferencia en las oportunidades y el nivel de vida.

Desde la ampliación de la Unión Europea a 25 países en 2004 y luego a 27 países en 2007, este problema del “significado de la media” ha adquirido mayor peso. Las comparaciones entre naciones de la Unión Europea deben ahora cubrir un grupo de países cuyos ingresos anuales per cápita varían entre menos de US\$ 14 000 y

aproximadamente US\$ 85 000. Una línea de pobreza relativa basada en el 50% del ingreso medio debe hacer frente inevitablemente a enormes problemas para reflejar esta nueva diversidad.

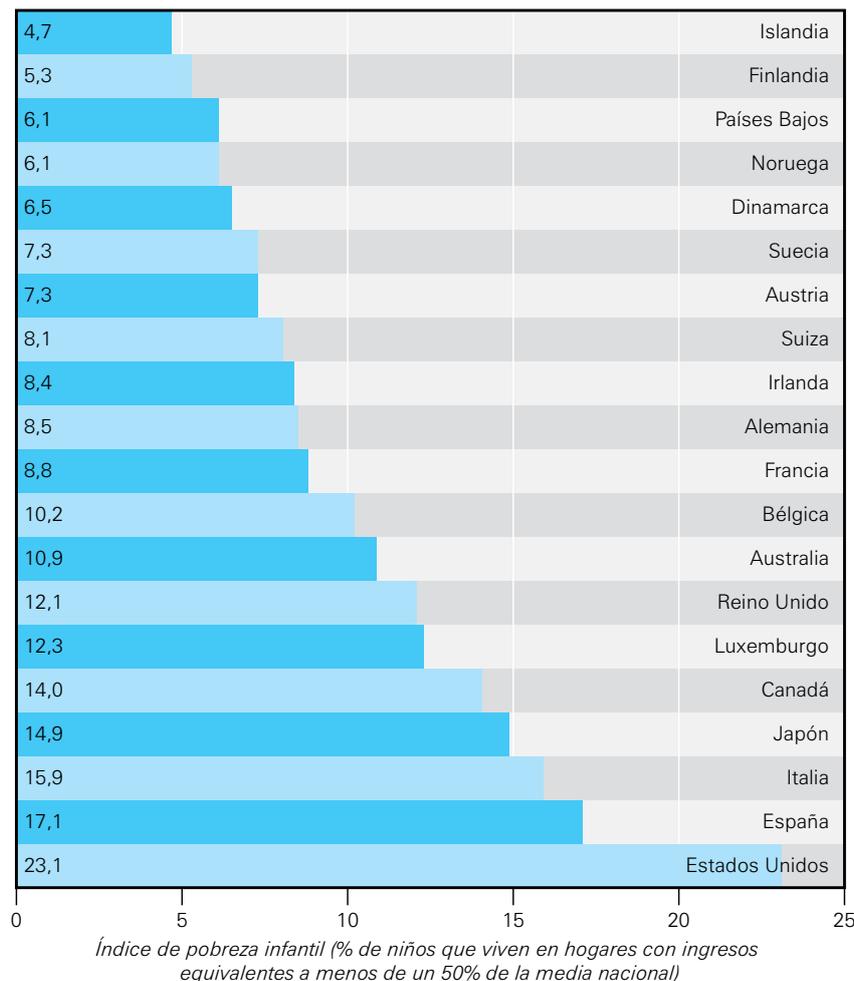
La Figura 3 ilustra este problema. Muestra, por ejemplo, que los 10 países más ricos tienen *líneas de pobreza* que superan el *ingreso medio* de los 10 países más pobres. Esto significa que los niños que se encuentran por debajo de la línea de pobreza relativa de Francia o Alemania pueden estar, en términos de su nivel de vida real, en una posición significativamente mejor que la de los niños que viven con un nivel de ingresos medio en Polonia o Portugal.^v Para dar otro ejemplo, el ingreso de un niño que vive en la línea de pobreza relativa de los

Países Bajos duplica el ingreso de un niño que viva con el ingreso medio en un país como Hungría (Figura 3).

Por último, existe la preocupación de que comparar las tasas de pobreza infantil relativa en función del ingreso de las familias no puede tomar en cuenta diferencias significativas entre países en términos del costo de vida y, especialmente, el costo de bienes y servicios básicos tales como salud y atención del niño. Un ingreso de US\$ 30 000 en el país A, donde dichos servicios son gratuitos o fuertemente subvencionados, puede ofrecer un nivel de vida muy diferente al mismo ingreso en el país B, donde tales productos se deben pagar a precios de mercado.

En resumen, una línea de pobreza relativa trazada a un 50% del ingreso medio es un intento por definir un concepto de pobreza sobre el que existe, en principio, un amplio acuerdo: un concepto que establece que pobres son quienes no tienen acceso a las posesiones, servicios, actividades y oportunidades que son normales para la mayor parte de la población de la sociedad en la que viven (ver Cuadros 6, 8 y 9). Sin embargo, cuando se utiliza este criterio para comparar países, es probablemente mejor limitar la comparación a los países más ricos en general, donde vivir con un ingreso inferior a un 50% de la media implica un nivel similar de riesgo de exclusión social. En la Figura 4, por ejemplo, se limita la comparación de las tasas de pobreza infantil relativa a los 20 países de la OCDE que tienen un ingreso anual per cápita de más de US\$ 31 000.

Fig. 4 Tabla comparativa de la pobreza infantil relativa, países seleccionados de la OCDE



Nota: Los datos corresponden a niños de 0 a 17 años.

Fuentes: Los cálculos se basaron en EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Los resultados de Japón se extrajeron de la Oficina de Gabinete, Dirección de Igualdad de Género (2011).

Dudas en materia de privación

Estas preocupaciones y problemas han generado un aumento de las presiones por complementar la medición del ingreso relativo con una medición más directa de la pobreza infantil.

En algunos países avanzados económicamente a veces existen mediciones directas de la privación infantil. Las hay, por ejemplo, en Alemania, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.^{vi} A nivel internacional, el *Índice de Privación Infantil* que se presenta en la Figura 1a, es el primer intento por

satisfacer esta necesidad. Tal como se mencionó precedentemente, se hizo posible por la decisión de la Unión Europea de incluir una sección especial sobre la vida de los niños en la encuesta EU-SILC (ver Cuadro 7: Unión Europea: visión 2020).

A primera vista, esta alternativa parece bastante sencilla: elaborar un listado de los elementos que la mayoría de las personas consideran necesarios para los niños y realizar una encuesta para averiguar qué proporción de la población infantil de cada país carece de cada elemento.

En la práctica, esto también presenta problemas.

En primer lugar, las estadísticas sobre privación extraídas de encuestas también pueden ser no confiables. Lo que la gente considera necesario para sus hijos, por ejemplo, puede variar según los ingresos y las aspiraciones. Si se le presenta al entrevistado un listado de los elementos que tiene la familia, es probable que la mayoría de los elementos se consideren “necesarios”. Por el contrario, si el listado incluye elementos a los que el entrevistado no puede acceder, es posible que marque menos elementos como “necesarios”. Con frecuencia, se ha observado la tendencia de que lo que se considere normal aumente a medida que aumentan los ingresos y disminuya en la pobreza persistente. No es difícil percibir cómo esto podría afectar los resultados de las encuestas sobre la privación infantil. Los padres de las familias pobres pueden decidir que determinados elementos son innecesarios porque les da vergüenza o pudor admitir que no pueden proporcionarlos.^{vii} Los resultados publicados de las encuestas pueden aparentar ser datos objetivos, pero detrás de cada estadística de privación infantil hay un padre individual que responde si puede o no pagar la “participación de sus hijos en los paseos y eventos escolares”, si su hijo puede “invitar a su casa a un amigo a jugar y comer” o si los niños “tienen un lugar tranquilo con espacio y luz suficientes para hacer la tarea domiciliaria”.

Por otra parte, también está el problema de qué elementos incluir en un índice de privación y qué

importancia se debe asignar a cada uno. ¿Cómo saber si el listado refleja un nivel de vida mínimo aceptable para un grupo determinado de países en un momento dado? ¿Quién debe decidirlo? ¿Deben ser especialistas quienes elijan los elementos? ¿O deben realizarse sondeos para determinar qué elementos considera necesarios la población? ¿O deben elegirse (y ponderarse) mediante una investigación acerca del porcentaje de la población que ya cuenta con esos elementos? No “ponderar” los elementos individuales no significa que el enfoque sea neutral; se trata, más bien, de un juicio de valor que considera que todos los elementos del listado tienen la misma importancia, y

esto se aplica a todos los países que se comparan.

Asimismo, existe el problema de las diferentes necesidades de los diferentes grupos etarios. Por ejemplo, las computadoras personales se incluyeron originalmente en un listado de necesidades propuesto por la Unión Europea; pero luego se eliminaron, cuando se demostró que solamente un 30% de la población consideraba que la computadora fuera “absolutamente necesaria” o “necesaria”.^{viii} Si en vez de abarcar a toda la población, el sondeo se hubiera realizado solamente entre jóvenes, es razonable suponer que una proporción mucho mayor hubiera considerado que la computadora era una necesidad.

Fig. 5 Índices de pobreza infantil según diferentes líneas de pobreza relativa

País	Línea pobreza: 50%	Línea pobreza: 40%	Línea pobreza: 60%
Islandia	4,7	1,9	10,1
Finlandia	5,3	1,5	11,9
Chipre	6,1	1,8	12,1
Países Bajos	6,1	2,9	15,4
Noruega	6,1	3,1	11,3
Eslovenia	6,3	2,9	11,1
Dinamarca	6,5	3,6	11,4
Suecia	7,3	3,7	12,7
Austria	7,3	3,2	13,6
República Checa	7,4	3,8	13,0
Suiza	8,1	3,2	17,9
Irlanda	8,4	3,5	18,9
Alemania	8,5	4,6	14,9
Francia	8,8	3,7	16,8
Malta	8,9	2,9	20,3
Bélgica	10,2	4,1	16,6
Hungría	10,3	3,0	20,6
Australia	10,9	4,3	17,6
Eslovaquia	11,2	6,6	17,0
Nueva Zelanda	11,7		19,4
Estonia	11,9	6,1	20,6
Reino Unido	12,1	5,6	20,8
Luxemburgo	12,3	4,2	22,4
Canadá	14,0	7,5	23,2
Polonia	14,5	7,5	22,9
Portugal	14,7	9,6	22,7
Japón	14,9	9,6	20,5
Lituania	15,4	8,8	24,3
Italia	15,9	9,7	24,2
Grecia	16,0	8,1	23,5
España	17,1	11,5	23,6
Bulgaria	17,8	12,2	24,4
Letonia	18,8	12,8	25,0
Estados Unidos	23,1	16,6	31,1
Rumania	25,5	17,8	32,3

Nota: El sombreado de las tres últimas columnas indica si el país está en el primer tercio (celeste), en el segundo tercio (azul) o el último tercio (azul oscuro) de la tabla clasificatoria correspondiente.

Fuentes: Los cálculos se basaron en EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Los resultados correspondientes a Nueva Zelanda corresponden a Perry (2011) y se refieren a 2010. Los resultados de Japón se tomaron de la Oficina del Gabinete, Dirección de Igualdad de Género (2011).

Elección del umbral

Por último, en este resumen de las fortalezas y debilidades de las diferentes mediciones utilizadas en las dos tablas clasificatorias de la pobreza infantil, cabe destacar que hay problemas que son comunes a ambas.

En primer lugar, tanto la medición de la privación infantil como la medición del ingreso relativo deben elucidar dónde y cómo trazar el umbral.

En el caso de la pobreza relativa, por ejemplo, ¿debe trazarse la línea en un 60% del ingreso medio de las familias (como en la Unión Europea) o en un 50% (nivel que utiliza la OCDE para las comparaciones internacionales)?

A modo de reafirmación, la Figura 5

muestra que la posición de los países en las tablas clasificatorias de la pobreza infantil relativa muestra muy poca variación cuando la línea se fija en diferentes porcentajes del ingreso medio. (También cabe observar que, en la práctica, no hay mucha diferencia entre vivir apenas por debajo o apenas por encima de la línea de pobreza, cualquiera sea el umbral de pobreza que se elija.)

En el caso de la medición de la privación, ¿debe establecerse el umbral en “carecer de dos o más” de los 14 elementos del índice de privación? ¿En “tres o más”? ¿En “cuatro o más”? Para la tabla clasificatoria de privación infantil del presente informe (Figura 1a), la línea

se traza en “carecer de dos o más”. Sin embargo, esta decisión es esencialmente oportunista: trazar la línea en “carecer de uno o más” hubiera enfatizado arbitrariamente un único elemento del listado. Asimismo, hubiera generado tasas de privación infantil extremadamente elevadas en los países más pobres de la Unión Europea. Establecer la línea en “carecer de tres o más”, por el contrario, hubiera generado tasas de privación extremadamente bajas en los países más ricos.

En segundo lugar, tanto las tablas clasificatorias de privación como las del ingreso relativo indican qué proporción de los niños de cada nación se encuentra por debajo de los umbrales seleccionados; pero no indican *cuán por debajo de la línea* se encuentran.

En el caso de la medición de la privación, la cuestión de “cuán por debajo” se puede determinar, en parte, estableciendo un umbral más bajo para el Índice de Privación Infantil. La Figura 6, por ejemplo, muestra la proporción de niños de cada país que carecen de dos, tres, cuatro, cinco o más de los 14 elementos.

En el caso de la medición de la pobreza infantil relativa, la pregunta “¿cuán por debajo de la línea de pobreza se permite que caigan los pobres?” encuentra una respuesta aproximada en la Figura 7, que compara 35 países según la profundidad de su brecha de pobreza, es decir, la diferencia entre el ingreso medio de las familias por debajo de la línea de pobreza y la línea de pobreza en sí misma. Las conclusiones de esta tabla se analizarán en el apartado titulado *Evaluación del desempeño del gobierno* (página 19).

Yuxtaposiciones

Dadas las fortalezas y debilidades de estas dos formas muy diferentes de medir y comparar la pobreza infantil, existe una clara tentación de combinarlas de algún modo para crear una medición única predominante que tenga las fortalezas de ambas y ninguna de sus debilidades. Se ha sugerido, por ejemplo, la creación de una única medición de la pobreza infantil que contara como pobres solamente a los niños que lo son conforme a las dos

Fig. 6 Proporción de niños de cada país que carece de dos, tres, cuatro, cinco o más elementos del Índice de Privación

País	2+	3+	4+	5+
29 Países Europeos	13,3	9,8	7,4	5,8
Alemania	8,8	6,2	3,9	2,8
Austria	8,7	5,3	3,7	2,4
Bélgica	9,1	6,6	4,7	3,1
Bulgaria	56,6	49,2	41,1	36,3
Chipre	7,0	5,0	3,8	2,1
Dinamarca	2,6	1,5	1,2	0,7
Eslovaquia	19,2	15,2	12,1	10,3
Eslovenia	8,3	4,4	2,6	1,5
España	8,1	5,3	3,2	2,1
Estonia	12,4	7,7	4,5	3,3
Finlandia	2,5	0,6	0,2	0,0
Francia	10,1	6,5	3,9	2,6
Grecia	17,2	11,7	8,4	6,1
Hungría	31,9	25,1	20,6	16,7
Irlanda	4,9	2,5	1,4	0,6
Islandia	0,9	0,3	0,0	0,0
Italia	13,3	10,3	8,3	6,2
Letonia	31,8	25,2	20,7	15,9
Lituania	19,8	13,8	11,6	10,4
Luxemburgo	4,4	3,1	1,7	1,3
Malta	8,9	5,4	3,5	2,5
Noruega	1,9	0,7	0,3	0,1
Países Bajos	2,7	1,2	0,6	0,4
Polonia	20,9	15,3	10,8	8,5
Portugal	27,4	23,0	17,8	13,8
Reino Unido	5,5	2,8	1,7	1,3
República Checa	8,8	6,1	4,7	3,1
Rumania	72,6	62,0	53,8	46,8
Suecia	1,3	0,7	0,4	0,0

Nota: Los datos corresponden a niños de 1 a 16 años.

Fuente: Cálculos basados en las EU-SILC 2009.

definiciones, es decir, quienes carecen de dos o más de los elementos del índice de privación y viven en familias cuyos ingresos son inferiores a un 50% de la media nacional. Sin embargo, esto desconocería la incompatibilidad subyacente, es decir, el hecho de que la medición de la privación se basa en una definición que no varía de un país a otro, mientras que la medición de la pobreza relativa de los ingresos se basa en una definición que sí lo hace. A fin de que ambas mediciones fueran conceptualmente compatibles sería necesario ajustar el índice de privación de forma tal que tanto el listado de elementos que contiene como el umbral elegido reflejaran un nivel de vida que se considere normal o necesario en *cada país individual*. Esto podría lograrse o bien a través de encuestas para establecer qué proporción de la población considera qué elementos son “necesarios” (ponderación por consenso) o bien a través de una ponderación de cada elemento según la proporción de familias de cada país que ya posee o tiene acceso a cada elemento (ponderación por prevalencia). Sin embargo, este procedimiento generaría más problemas que soluciones y, a la vez, echaría por tierra la sencillez y el atractivo intuitivo del índice de privación.

Por consiguiente, cuando se las utiliza en comparaciones internacionales, las dos mediciones son conceptualmente diferentes, y deben continuar siéndolo en la práctica. Tanto la tasa de privación infantil como la tasa de pobreza infantil relativa son útiles para las autoridades que seleccionan las políticas, los científicos sociales, los medios de comunicación y los portavoces del bienestar infantil. Combinarlas en una única medición sería como mezclar agua y aceite, dado que el producto final sería de menor utilidad que la suma de las dos partes.

Por otra parte, *dentro de cada país* puede ser útil combinar las dos mediciones para asignar prioridad a las áreas yuxtapuestas: qué porcentaje de la infancia de una nación sufre privaciones y *también* vive en condiciones de pobreza relativa. Este enfoque, que actualmente se utiliza,

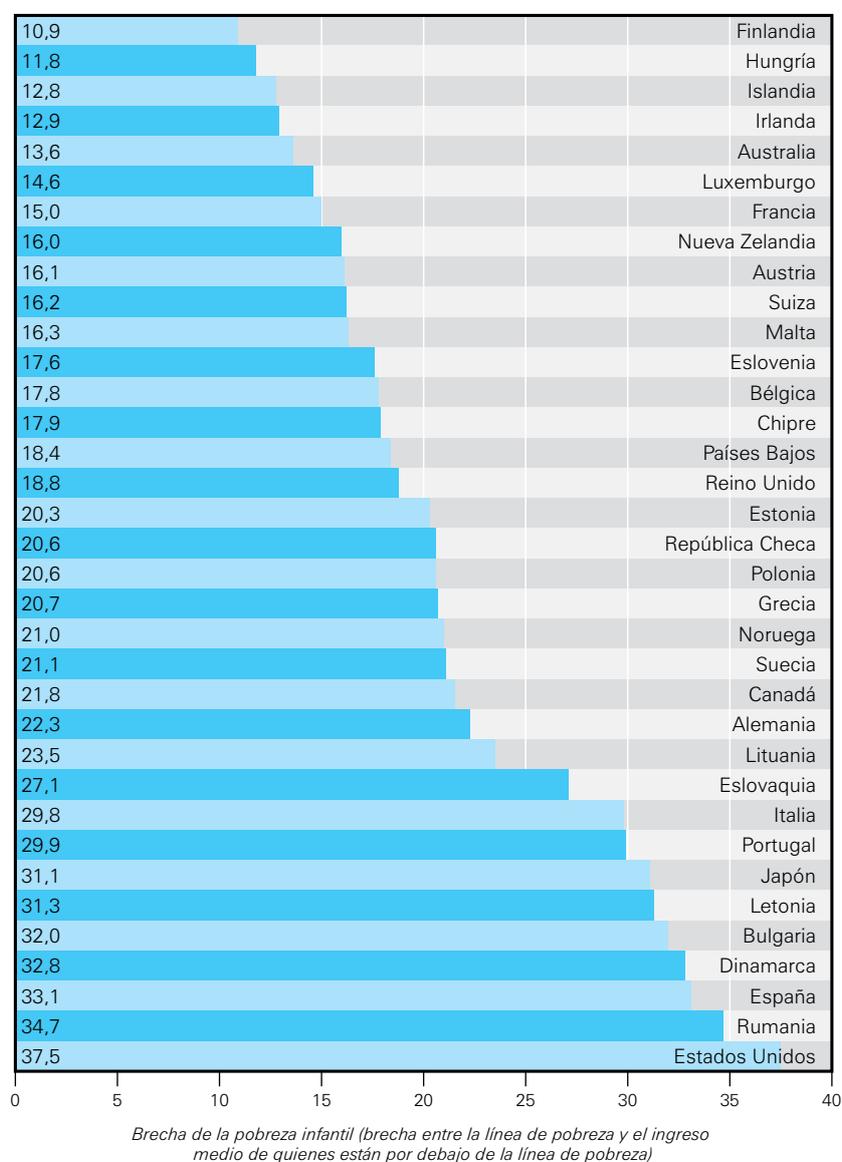
por ejemplo, en Austria, Irlanda y el Reino Unido, ayuda a disminuir algunas de las preocupaciones sobre la medición de la pobreza a través del ingreso de las familias. Los profesores Brian Nolan y Christopher Whelan, quienes colaboraron en la elaboración de la medición oficial de la pobreza de Irlanda, lo plantean así:

“Al contar con dos datos relevantes sobre las familias, ingresos y privación, cada uno con sus limitaciones, tanto desde el punto de vista conceptual como de su medición, incorporarlos al proceso de medición es una

forma de procurar mejorar la confiabilidad del proceso de identificación de los pobres”.^{ix}

En la práctica, el ingreso de las familias sigue siendo el principal determinante de que se satisfagan suficientemente o no las necesidades de los niños. Pero no es el único. El gasto público también puede ayudar a los padres a satisfacer las necesidades de sus hijos. Por esta razón no es axiomático que la disminución del ingreso de las familias deba siempre implicar un aumento de los niveles de privación infantil. Probablemente, los gobiernos que

Fig. 7 Brecha de la pobreza



Notas: La brecha de la pobreza es la distancia que existe entre la línea de pobreza y el ingreso medio de quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza (expresada como porcentaje de la línea de pobreza). Los cálculos se basan en una línea de pobreza de un 50% del ingreso medio nacional. Los países se clasifican según niveles crecientes de la brecha de la pobreza infantil.

Fuentes: Los cálculos se basan en las EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, SHP 2009, PSID 2007. Los resultados correspondientes a Nueva Zelanda se tomaron de Perry (2011) y corresponden a 2010. Los resultados de Japón se tomaron de la Oficina del Gabinete, Dirección de Igualdad de Género (2011).

mejor protegen a los niños contra la pobreza son los que luchan por reducir el número de familias de bajos ingresos y ayudan a suministrar productos, servicios y oportunidades esenciales a los niños de estas familias. Esta estrategia permite que se ofrezca un grado de protección significativo a los niños, incluso en épocas de crisis económica. Asimismo, ilustra la utilidad de contar tanto con una medición del ingreso relativo como con una medición directa de la privación en la lucha por supervisar y mitigar el impacto de las fuerzas económicas en la vida de los niños.

¿Cómo debe hacerse?

Entonces, ¿cuál es la mejor forma de medir, monitorizar y comparar la pobreza infantil?

En los *Report Cards* anteriores se propusieron algunos principios básicos para la monitorización de la pobreza infantil de los países, que se resumen y actualizan en este documento.

1. Continuar monitorizando la pobreza infantil relativa en función del ingreso medio nacional

El ingreso medio es un “*indicador sólido de lo que se considera normal en una sociedad contemporánea*”.^x Por tanto, se debe seguir utilizando como base para identificar a quienes están en riesgo de exclusión social (ver Cuadros 4 y 6).

La mayoría de los países cuenta con datos sobre los ingresos, que pueden utilizarse tanto para comparar países como para supervisar los cambios que se operan con el transcurso del tiempo. Realizar un seguimiento de los ingresos de los más carenciados en la distribución en relación con el ingreso medio muestra cómo se están distribuyendo los beneficios del progreso económico o el dolor de la recesión. No es una medición de la inequidad general de la sociedad, sino una medición de la situación de los más pobres en relación con los de los estratos medios.

El argumento de que usar esta medición de la pobreza relativa puede confundir al público porque inevitablemente conlleva la sugerencia de una “pobreza absoluta” es una

preocupación genuina. No obstante, este problema no es conceptual, sino, más bien, un problema de comunicación. Se puede y se debe abordar limitándose a usar estrictamente la expresión “pobreza infantil relativa” cuando eso es realmente lo que se quiere decir. Manifestar que los “niveles de pobreza infantil” son más elevados en los Estados Unidos que en la República Checa es generar confusión y rechazo público. Decir que los “niveles de pobreza infantil *relativa*” son mayores no presenta riesgos por malas

interpretaciones. No hay nada confuso ni carente de sentido en manifestar que en los Estados Unidos se permite que una mayor proporción de niños caiga significativamente por debajo de la norma de la sociedad que en la República Checa.

Cuando se presenta tal como es, es decir, como una medición aproximada, no de la pobreza absoluta sino del rezago respecto del nivel de vida normal de la sociedad, al punto de estar excluido de las ventajas y oportunidades que la mayoría dan por

Cuadro 3 ¿Tienen ingresos los niños?

La mayoría de las líneas de pobreza se basan en el ingreso de las familias. Ello no obstante, para calcular cuántas personas viven por debajo de la línea de pobreza, los ingresos familiares se deben convertir en ingresos individuales equivalentes (incluidos los “ingresos” de los niños).

Para esto no se puede simplemente dividir el ingreso de la familia entre el número de sus integrantes. Obviamente no es cierto que “dos personas pueden vivir con lo mismo que una”; pero también es cierto que el dinero necesario para mantener un nivel de vida determinado no aumenta en forma directamente proporcional al número de integrantes de la familia. El costo de la calefacción, la televisión o la conexión a Internet, por ejemplo, no se duplica si en la familia hay cuatro personas en vez de dos. Las familias más grandes pueden aprovechar muchas de estas economías de escala, incluida la posibilidad de comprar alimentos o productos de limpieza en mayores cantidades.

Lamentablemente, no existe una forma científica de convertir el ingreso de las familias en ingresos individuales. Por tanto, se deben utilizar métodos generales conocidos, de los cuales el más común es la “*escala de equivalencia modificada de la OCDE*”, conforme a la cual el primer adulto de cada familia se cuenta como 1,0, el segundo adulto como 0,5, y cada niño menor de 14 como 0,3. El total que se obtiene es el número de “equivalentes de personas”, y es entre este número que se debe dividir el ingreso de la familia. Por ejemplo, se considera que una familia con un ingreso de US\$ 46 000, conformada por dos adultos, un hijo de 15 años y un preescolar tiene una equivalencia de 2,3 personas, por lo que sus ingresos individuales “equivalizados” son de US\$ 20 000. Es esta la cifra que se utiliza para establecer el ingreso medio del país en su conjunto (el punto exacto en que la mitad tiene más y la otra mitad tiene menos, ver Cuadro 4: La media es el mensaje). Así pues, la línea de pobreza relativa se traza en función de dicha media, como porcentaje de la media. En la Unión Europea, la línea se traza en un 60% del ingreso medio “*equivalizado*”.

A partir de ese dato se calcula el número de niños que vive en la pobreza, es decir el número de niños que vive en hogares cuyo ingreso equivalizado se encuentra por debajo de dicha línea.

sentadas, la idea de la pobreza infantil relativa *sí tiene sentido* intuitivo.

2. Medir la privación de forma directa

La pobreza infantil también debe monitorizarse a través de mediciones directas de la privación. La proporción de niños que carecen de una dieta suficiente, un lugar tranquilo para hacer las tareas escolares, libros apropiados o una conexión a Internet es el tipo de medición que permite realmente comparar el nivel de vida de los países. Es algo que tiene significado inmediato para un amplio público y ayuda a lograr una comprensión más cabal de la pobreza infantil. Asimismo, al hacerlo, también ayuda a definir y defender el uso simultáneo de la tasa de pobreza infantil relativa.^{xi}

El módulo especial sobre privación infantil, incluido como experimento excepcional en la última ronda de

EU-SILC, debe, por tanto, transformarse en una característica regular y permanente de las encuestas futuras.

3. Profundidad y duración de la medición

Tal como se mencionó precedentemente, también es importante medir *cuán por debajo* de la línea de pobreza se está permitiendo que lleguen los pobres. A estos efectos resulta útil la medición del ingreso medio de quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza como porcentaje de la propia línea de pobreza. La Figura 7 muestra este cálculo para 35 economías avanzadas como tabla clasificatoria de la “brecha de la pobreza”.

Idealmente, la monitorización de la pobreza infantil debería incluir su momento y duración, así como su extensión y profundidad. Cuanto más temprana sea la privación y mayor sea su duración, mayor es su posible

impacto en los niños. Esto se debe tanto a la vulnerabilidad inherente a los primeros años de vida como al hecho de que cuanto más persistente sea la pobreza de una familia, más difícil puede resultarle mantener los gastos esenciales (dado que se agotan los ahorros y bienes, por ejemplo, o llegan al límite los préstamos y otras fuentes de ayuda).

En otras palabras, la pobreza infantil debe monitorizarse en tres dimensiones; no se debe preguntar solamente *cuántos* niños se encuentran por debajo de la línea de pobreza nacional, sino también *cuán por debajo* y durante *cuánto tiempo*.

4. Mantener un sistema detallado de monitorización

Los gobiernos de los países avanzados económicamente están, en su mayoría, comprometidos en principio a supervisar la pobreza infantil y la

Cuadro 4 La media es el mensaje

Las palabras “promedio” y “media” todavía generan confusión en el discurso público e incluso en la elaboración de políticas. La diferencia entre ambos conceptos se ilustra en el diagrama incluido a continuación.

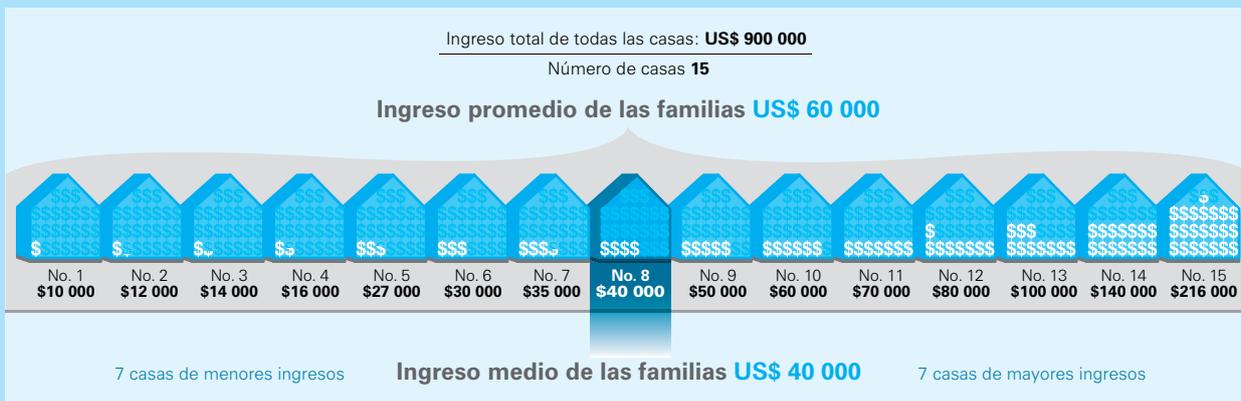
Imagine una calle con una única fila de casas numeradas del 1 al 15. La familia de menores ingresos de la calle vive en la número 1, la segunda más pobre en la número 2, y así sucesivamente hasta la familia más rica, que vive en la casa número 15.

El ingreso promedio de las familias se calcula dividiendo el ingreso total de la calle entre el número de familias. En el ejemplo que se ilustra en este caso, el promedio es de US\$ 60 000.

El ingreso medio de las familias es el ingreso del hogar del medio de la escala de ingresos, es decir, el punto respecto del cual la mitad de las familias tiene más y la otra mitad, menos. En este ejemplo, el ingreso medio es de US\$ 40 000 (el ingreso de la casa 8).

Como muestra el ejemplo, puede haber diferencias significativas entre el promedio y la media.

Por otra parte, ambos valores responden al cambio de maneras diferentes. Imaginemos, por ejemplo, que las dos personas más ricas de la calle, que viven en las casas 14 y 15, se mudaran y fueran remplazadas por Bill Gates y Warren Buffett. En ese caso, el ingreso promedio de las familias de la calle aumentaría a varios



exclusión social. Sin embargo, recoger y publicar la información necesaria cada cierto número de años no es sinónimo de supervisión. Eso no alcanza como información de base para las políticas o para alertar a los gobiernos, los medios de comunicación, el público, las organizaciones defensoras de la infancia o la comunidad académica acerca de los problemas que enfrentan los niños que están *ahora* en edad de desarrollo y crecimiento.

Todos los países de la OCDE tienen capacidad para realizar un seguimiento trimestral de los indicadores económicos clave: crecimiento, inflación, desempleo, balanza comercial. Por tanto, es inaceptable que la información básica sobre lo que ocurre en la vida de los niños esté tan desactualizada. La información clave sobre los aspectos básicos de la pobreza y el bienestar infantiles no debería

publicarse cada cuatro años, sino todos los años.

5. Establecer metas temporales y generar apoyo

El *Report Card 6* (2005) recomendaba que todos los países de la OCDE debían aspirar a reducir las tasas de pobreza infantil relativa a menos de un 10%. Los países que ya habían logrado ese nivel debían aspirar a emular a los países nórdicos y reducir aún más su tasa, a un 5% o menos. Desde entonces, las tasas de pobreza infantil relativa han aumentado en casi todos los países de la OCDE* (aumento que todavía no refleja el impacto de la recesión económica posterior a 2008). Tal como se muestra en la Figura 1b, solamente Islandia registra en la actualidad una tasa de pobreza infantil relativa inferior a un 5%, aunque Finlandia la sigue de cerca, con un 5,3%. Los datos nacionales más recientes

sugieren que Islandia también ha permitido que la tasa de pobreza infantil relativa supere el nivel del 5%.

Esta tendencia al alza de las tasas de pobreza infantil relativa de los últimos años es, en gran parte, resultado de las tendencias económicas mundiales. Sin embargo, ello no implica que sea inevitable. Todos los gobiernos de la OCDE tienen la facultad de establecer metas realistas para reducir la pobreza infantil relativa y poner en práctica las políticas y sistemas de monitorización que sean necesarios para alcanzarlas.^{xii} La Figura 1b muestra que un meta realista para los países con tasas de pobreza infantil relativa inferiores a un 10% sería renovar la lucha por reducir la tasa a un 5% o menor. Del mismo modo, los doce países con tasas de entre un 10% y un 15% deberían aspirar a disminuir la pobreza infantil relativa a menos de un 10%. Los ocho

miles de millones de dólares; pero el ingreso medio se mantendría sin cambios. La casa del medio de la distribución de ingresos seguiría siendo la casa número 8 y su ingreso seguiría siendo US\$ 40 000.

Por la misma razón, es relativamente posible aumentar los ingresos de todas las casas con ingresos superiores a la media (casas 9 a 15) sin afectar el ingreso medio de la calle en su conjunto.

A veces se dice que la pobreza relativa, definida como el porcentaje de familias situadas por debajo de determinado porcentaje del ingreso medio, nunca se podrá abolir, dado que la meta cambia constantemente. A medida que aumentan los ingresos, también aumenta la línea de pobreza y, por tanto, "siempre habrá pobres entre nosotros".

Pero eso no es correcto. En el ejemplo que vimos, los habitantes de las casas 1, 2, 3 y 4 se encuentran por debajo de la línea de pobreza porque su ingreso familiar es inferior al 50% de la media de la calle en su conjunto. Sin embargo, si el ingreso de esas familias aumentara a US\$ 20 000, no habría ninguna familia con ingresos inferiores al 50% de la media. Se habría abolido la pobreza relativa, incluso sin que se hubiera modificado el ingreso medio.

Ilustrar lo normal

Esta distinción entre promedio y media puede, a veces, ser crucial. Por ejemplo, las discusiones sobre si los sueldos son mayores en el sector público o en el sector privado pueden variar bastante según se tome el promedio o la media al realizar la comparación. Si se elige el promedio, la paga del sector privado puede ser mayor, dado que el promedio puede aumentar considerablemente por un pequeño número de personas con ingresos muy elevados (el equivalente de que Gates y Buffet se muden a la calle de nuestro ejemplo). Sin embargo, si se utiliza la media, la paga del sector público puede ser mayor, dado que el nivel medio de los salarios del sector privado no se ve incrementado por los ingresos de quienes se encuentran en el extremo superior de la distribución de ingresos.

En la actualidad muchos economistas sostienen que la media, más que el promedio, es lo que se debería utilizar para ilustrar qué es lo normal en una sociedad dada. Así, por ejemplo, el economista Joseph Stiglitz, ganador del premio Nobel, señala que en los Estados Unidos "la media y el promedio se comportan de maneras diferentes [...] de hecho, desde el año 2000 el ingreso medio real de las familias ha disminuido; pero el PIB per cápita ha aumentado"¹

¹ Citado en *The Rise and Fall of the G.D.P.*, por Jon Gertner, *New York Times*, 13 de mayo de 2010.

* Las tasas de pobreza infantil relativa publicadas en el *Report Card 6* no son estrictamente comparables con las tasas publicadas en el *Report Card 10* (ver Figura 1b y Cuadro 3: ¿Tienen ingresos los niños?).

países que actualmente registran tasas del 15% al 25% tienen capacidad para reducirlas a un nivel inferior al 15% como primer paso esencial.

Obviamente, anunciar estas metas no es suficiente. Hace más de 20 años, por ejemplo, que el gobierno de Canadá anunció que “intentaría eliminar la pobreza infantil para el año 2000”. Con todo, la tasa de pobreza infantil de Canadá es en la actualidad más elevada que cuando se anunció la meta por primera vez.^{xiii} En parte, esto se debe a que el compromiso no fue respaldado por un consenso político y público convincente ni por un acuerdo firme sobre cómo definir y monitorizar la pobreza infantil. Las metas solamente pueden ser un primer paso.

En el pasado, la Comisión Europea brindó mucha ayuda a los países de la Unión Europea para la elaboración de indicadores comunes de medición de la pobreza infantil, así como planes para su reducción (ver Cuadro 7: Unión Europea: visión 2020). Sin embargo, desde el comienzo de la crisis económica, la pobreza infantil parece haber sido borrada de los programas de la Comisión. Los niños apenas aparecen, por ejemplo, en la estrategia Europa 2020. En particular, la Comisión parece ser renuente a publicar datos de las naciones sobre el descenso del gasto que los gobiernos destinan a los niños y las familias. Más adelante durante el presente año (2012), la Comisión debe elaborar propuestas para los estados miembros sobre bienestar infantil. Dichas propuestas deberían incluir metas específicas de reducción de la pobreza infantil para fines de esta década.

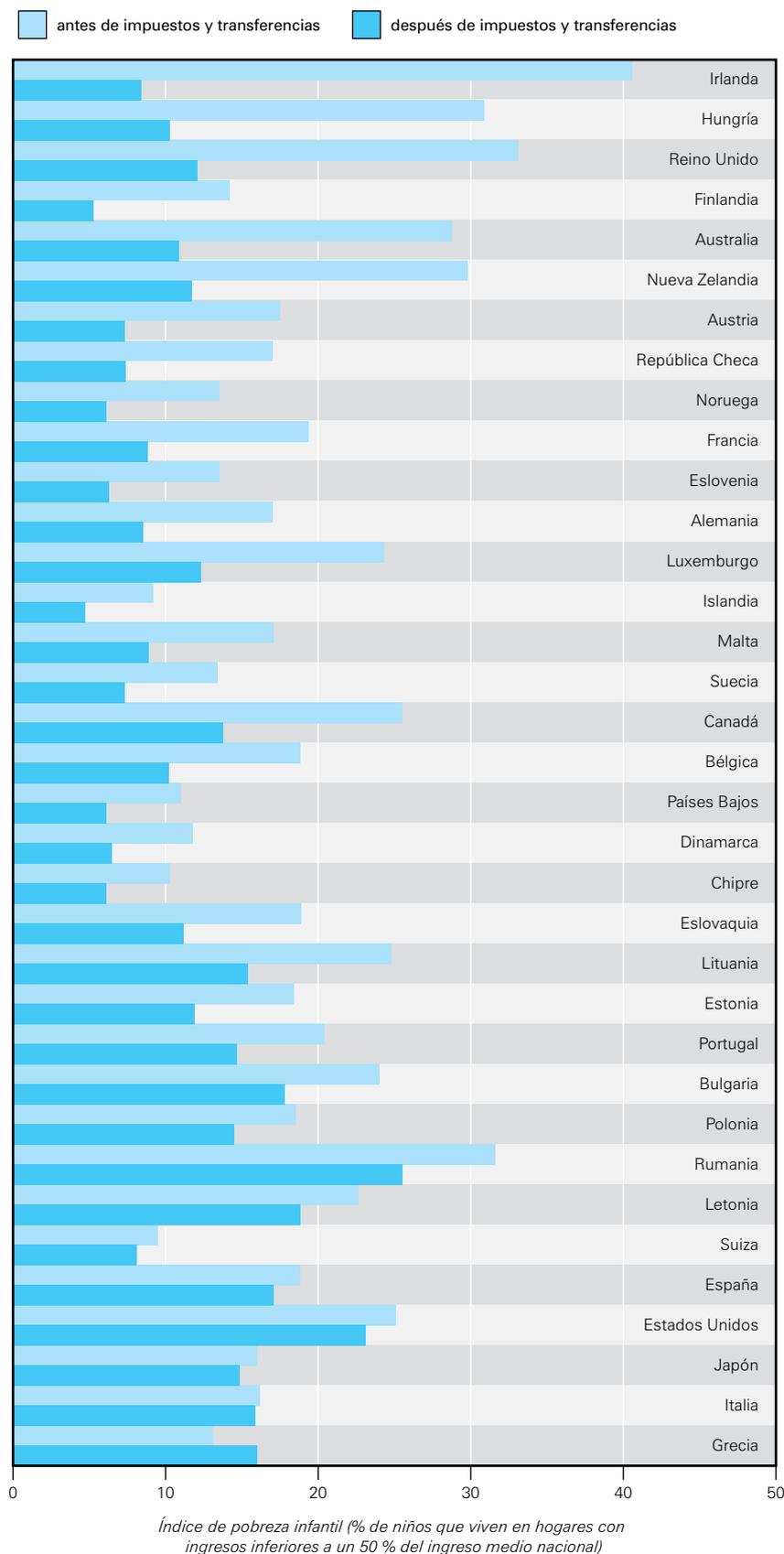
6. Evitar complejidades innecesarias

Cuanto más compleja sea la medición de la pobreza infantil, es probable que menor sea su utilidad.

7. Medir el bienestar en términos amplios

Pobreza infantil es más que un ingreso bajo o la falta de elementos de un listado. Los niños pueden ser pobres en amor, atención, tiempo con sus padres, competencias, relaciones, comunidad, servicios públicos y calidad ambiental. Por tanto, también es necesario seguir elaborando formas

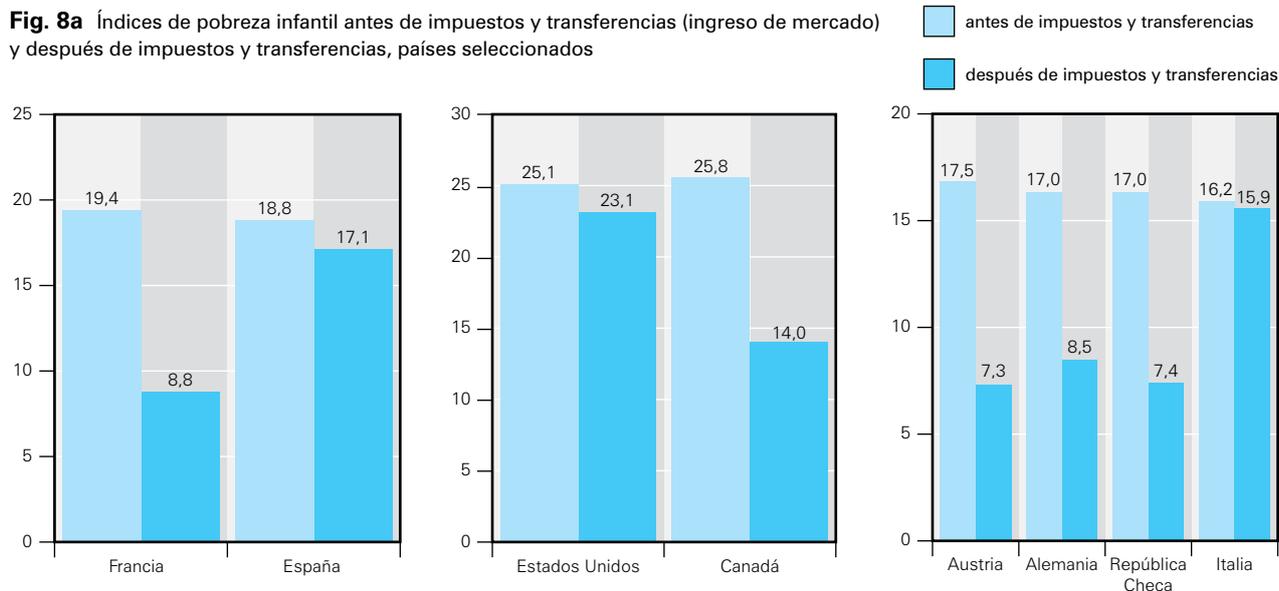
Fig. 8 Índices de pobreza infantil relativa antes de impuestos y transferencias (ingreso de mercado) y después de impuestos y transferencias (ingreso disponible)



Notas: Para cada país y para ambas definiciones de ingreso, los cálculos de la pobreza se basan en una línea de pobreza de un 50% del ingreso medio disponible nacional. Los países están ordenados en forma decreciente según el porcentaje de reducción de la pobreza que han logrado. El rubro “Impuestos y transferencias” toma en cuenta todos los impuestos sobre la renta pagados por las familias y todos los beneficios que afectan directamente el ingreso de las familias (es decir, sin incluir los beneficios en especies o cuasimonetarios).

Fuentes: Los cálculos se basan en EU-SILC 2009, HILDA 2009, SHP 2009 y PSID 2007. Los resultados correspondientes a Nueva Zelanda se tomaron de Perry (2011) y corresponden a 2010. Los resultados de Japón se tomaron de la Oficina del Gabinete, Dirección de igualdad de Género (2011).

Fig. 8a Índices de pobreza infantil antes de impuestos y transferencias (ingreso de mercado) y después de impuestos y transferencias, países seleccionados



Fuentes: Cálculos basados en EU-SILC 2009, SLID 2009 y PSID 2007.

de monitorizar el bienestar infantil en su totalidad.

Por este motivo, el *Report Card 7* (2007) elaboró una medición inicial del bienestar infantil general para los países de la OCDE. Habiendo reunido un total de 40 indicadores para los que se disponía de datos comparables a nivel internacional, el informe comparó el bienestar infantil de 21 países de la OCDE en materia de bienestar material, salud y seguridad, educación, relaciones con los pares y los familiares, comportamientos de riesgo y sensación subjetiva de bienestar de los propios jóvenes. Este experimento se afinará y repetirá con nuevos datos en el próximo ejemplar de esta serie (*Report Card 11*).

8. Centrar la atención en la disparidad

Además de monitorizar los niveles promedio del bienestar infantil, también es importante centrar la atención específicamente en los niños que se han rezagado.

Siempre habrá niños rezagados respecto del promedio, ya sea por circunstancias materiales o logros educativos. La pregunta crucial es “¿cuán rezagados?” ¿Existe un punto más allá del cual “quedar rezagado” ya no es inevitable sino inaceptable? Tal fue el problema analizado en el *Report Card 9* (2010), que ofreció una guía práctica consistente en examinar las brechas, ya fuera en el bienestar material,

la salud o los logros educativos, entre los niños de los estratos más bajos y los niños del punto medio de cada país. Así, por ejemplo, si la brecha de los logros educativos es significativamente más amplia en el país A que en el país B, esto sugiere que los jóvenes del país A se están rezagando más de lo necesario. Si lo vemos del lado positivo, los diferentes registros de disparidad infantil de los países con niveles de desarrollo económico similares ofrecen una medición del mundo real que sirve para delimitar el margen posible de mejoras.

Evaluar el desempeño del gobierno

La extensión y profundidad de la privación infantil y la pobreza infantil relativa en los diferentes países es resultado de una compleja interacción entre factores culturales e históricos, tendencias demográficas, condiciones del mercado laboral y fuerzas económicas mundiales. Sin embargo, las políticas y el gasto del gobierno también son factores cruciales.

“La pobreza infantil no es un resultado inevitable de las presiones económicas mundiales o las transiciones demográficas”, manifiesta Jonathan Bradshaw. *“Los gobiernos pueden tomar, y de hecho toman, medidas que son notoriamente exitosas para contrarrestar la pobreza infantil”.*^{xiv}

Por tanto, también sería útil disponer de una medición del grado de su éxito.

Las principales tablas clasificatorias de la pobreza infantil con las que comienza este informe ofrecen un panorama general de la actuación de diferentes gobiernos en su ayuda a las familias para proteger a sus hijos de los aspectos más rípidos de la pobreza. Sin embargo, los datos disponibles también permiten realizar comparaciones más específicas.

En la Figura 8 se presenta una de tales comparaciones. Según los datos de 35 economías avanzadas, se muestra cuál sería la tasa de pobreza infantil relativa si los gobiernos no intervinieran con impuestos y transferencias (barra de color celeste). A continuación, se la compara con la tasa de pobreza infantil real después de deducir todos los impuestos y pagar todos los beneficios (barra de color azul). Se puede considerar que la diferencia mide los esfuerzos y la eficacia de los diferentes gobiernos en la reducción de la pobreza infantil relativa.

Evidentemente, dicha presentación está sesgada en favor de los países con altas tasas iniciales de pobreza infantil relativa (cuanto más alto sea el nivel inicial, mayor es el margen disponible para su reducción). Con todo, presenta algunas comparaciones llamativas. Muestra, por ejemplo, que Canadá y los Estados Unidos comienzan con el mismo nivel de pobreza infantil relativa (25,1%), pero, después de impuestos y subvenciones, la tasa de pobreza infantil relativa de Canadá se reduce casi a la mitad, mientras que en los Estados Unidos permanece casi sin cambios (ver Figura 8a).

Cuadro 5 Niños invisibles

Las dos medidas de la pobreza infantil utilizadas en este informe se basan en encuestas de hogares o datos sobre el ingreso de las familias. Ello no obstante, algunos de los niños y jóvenes que presentan mayor riesgo de pobreza no viven con su familia, sino en instituciones, hogares infantiles, alojamientos temporarios, hostales u hospitales, cárceles, hogares para refugiados o asilados, casas rodantes o en las calles. También es posible que algunos de los menores con mayores riesgos no estén representados en las encuestas de hogares porque viven en zonas alejadas o en familias y comunidades cuya presencia puede ser ilegal o no estar registrada.

Es posible que todos estos grupos “informales” sean invisibles para las estadísticas.

Un ejemplo notable son los 4,5 millones de niños gitanos que viven en la Unión Europea.

En 2005, doce gobiernos (seis de ellos miembros de la Unión Europea) asumieron el compromiso de una “Década de Inclusión de los Gitanos”.

En el punto medio de la “Década” un informe de Open Society Foundations concluyó que *“La falta de datos sobre las comunidades gitanas sigue siendo el mayor obstáculo para lograr una evaluación completa de la forma en que los gobiernos están cumpliendo su compromiso de la Década”*.¹

Así, por ejemplo, en la República Checa, Hungría, Eslovaquia y España no hay datos que permitan realizar ni siquiera un seguimiento de indicadores básicos tales como las tasas de mortalidad infantil y la tasa de terminación de la enseñanza primaria de los niños gitanos. *“Al no haber datos completos para evaluar los esfuerzos de los gobiernos y servir de guía a las políticas”*, manifiesta el informe, *“es probable que la situación [...] siga siendo grave”*.²

¹ McDonald, M. y K. Negrin (2010). *No Data – No Progress: Country findings, data collection in countries participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015*, Open Society Foundations, Budapest. Publicado en el sitio: www.soros.org/initiatives/roma

² Ibid.

Cuadro 6 Acuerdo relativo

La idea de definir la pobreza en términos relativos en vez de hacerlo en términos absolutos no es ninguna novedad.

Es sabido que ya en el siglo XVIII, Adam Smith sostuvo que la pobreza es la incapacidad de permitirse *“no solamente los productos básicos que son indispensables para el sustento de la vida, sino aquellos bienes cuya carencia es, según las costumbres del país, indecorosa para las personas de buena reputación, incluso en las clases inferiores”*.¹ Un siglo más tarde, desde una perspectiva ideológica diferente, Karl Marx manifestaba su acuerdo con dicho criterio: *“Nuestras necesidades y goces se originan en la sociedad; los medimos, por tanto, en función de la sociedad y no en función de los objetos de su satisfacción. Por consiguiente, como son de naturaleza social, también son de naturaleza relativa”*.²

En los Estados Unidos del siglo XX, el economista liberal J.K. Galbraith (1958) sostenía que *“Las personas sufren pobreza cuando sus ingresos, aun siendo suficientes para su supervivencia, están muy por debajo de los de su comunidad”*.³ A principios de la década del 60, desde una óptica conservadora, Rose Friedman también manifestaba que la definición de la pobreza cambia a medida que cambian los niveles de vida generales. Así, escribía que las personas que sean etiquetadas como pobres a fines del siglo XX *“tendrán un nivel de vida superior al de muchos que hoy no se consideran pobres”*.⁴ En esa época, los republicanos secundaban la idea de la relatividad: *“No existe una definición objetiva de la pobreza”*, manifestaba una respuesta del Congreso

Republicano de 1964: *“La definición varía de un lugar a otro y de un momento a otro. En los Estados Unidos, a medida que aumenta nuestro nivel de vida, también lo hace nuestra percepción de qué es lo que no llega al nivel deseable”*.⁵

A principios de la década de los años 60, sociólogos y economistas tales como el estadounidense Victor Fuchs y el británico Peter Townsend planteaban que los gobiernos deberían reconocer la naturaleza esencialmente relativa de la pobreza y establecer líneas de pobreza nacionales que representaran un porcentaje fijo del ingreso medio nacional (ver Cuadro 9: Línea de pobreza: historia de corta data).

Actualmente, la definición de pobreza usada con más frecuencia en el mundo desarrollado es la definición de pobreza *relativa*, y la mayoría de los países de la OCDE ahora calculan sus tasas oficiales de pobreza como el porcentaje de la población cuyo ingreso no llega al 50% o al 60% del ingreso medio nacional.

¹ Adam Smith, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Libro 5, Capítulo 2, 1776.

² Karl Marx, *Selected Works*, Tomo 1, 268-269, Lawrence and Wishart, Londres, 1946.

³ Galbraith, J. K. (1958). *The Affluent Society*, Houghton Mifflin, Boston.

⁴ Friedman, R. D. (1965). *Poverty: Definition and Perspective*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

⁵ Opiniones de la minoría [Republicanos] en la página 46 de la publicación del Congreso de los Estados Unidos, Informe del Comité Económico Conjunto sobre el Informe Económico de enero de 1964 del Presidente, con opiniones de las minorías y opiniones adicionales, Imprenta del Gobierno de los Estados Unidos, Washington, D.C., 1964.

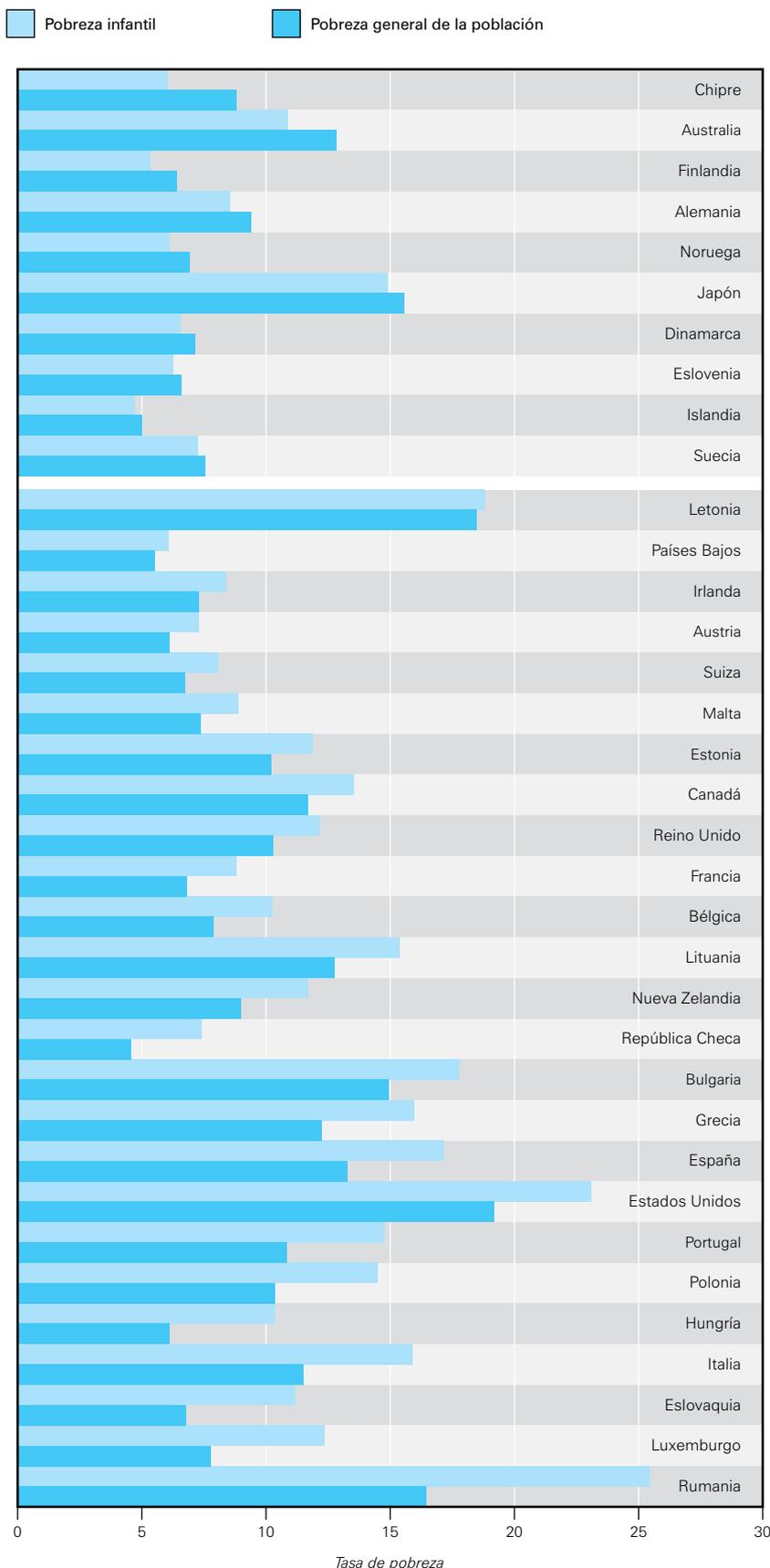
En Europa occidental, la tabla muestra también marcados contrastes. Las tasas de pobreza infantil relativa de Francia y España, por ejemplo, comienzan a niveles muy similares (19,4% y 18,8%, respectivamente), pero en Francia la tasa se reduce a menos de la mitad a través de las intervenciones del gobierno, mientras que en España se observa muy poca diferencia (ver Figura 8a). Del mismo modo, Austria, la República Checa, Alemania e Italia comienzan con índices de pobreza infantil relativa de un 16% a un 18%; pero, después de impuestos y beneficios, la tasa de pobreza infantil relativa se reduce a menos de la mitad en Austria, la República Checa y Alemania, mientras que en Italia no se observa casi ninguna disminución.

¿Cuán por debajo se puede caer?

La Figura 9 ofrece una perspectiva diferente del desempeño relativo de los gobiernos, basada en la premisa de que, en una sociedad comprometida a brindar protección especial a los niños, la tasa de pobreza infantil sería inferior a la tasa de pobreza general. No obstante, a juzgar por una medición de la pobreza relativa, la Figura 9 muestra que esto solamente se da en diez de los 35 países: Chipre, Australia, Finlandia, Alemania, Noruega, Japón, Dinamarca, Eslovenia, Islandia y Suecia.

La Figura 7, que muestra la *profundidad* de la pobreza infantil relativa que se tolera en diferentes países, ofrece también otro tipo de panorama general del desempeño del gobierno. Si preguntamos: “En promedio, ¿cuán por debajo de la línea de pobreza se está dejando que lleguen los pobres?”, el gráfico nuevamente revela diferencias significativas entre los países. En Finlandia, la pequeña proporción de niños (5%) en condiciones de pobreza relativa vive en familias cuyos ingresos se sitúan, en promedio, aproximadamente un 11% por debajo de la línea de pobreza relativa. En los Estados Unidos, se observa que la proporción mucho mayor (23%) de niños que vive por debajo de la línea de pobreza relativa se sitúa, en promedio, casi un 38% por debajo del umbral. Los niños que viven por debajo de la línea de pobreza relativa en Japón, Letonia, Bulgaria, Dinamarca, España y Rumania registran niveles de

Fig. 9 Índice de pobreza infantil e índice de pobreza general



Notas: Para cada país, el cálculo de la pobreza se basa en una línea de pobreza de un 50% del ingreso medio nacional. Los países están ordenados en forma ascendente, según la brecha entre pobreza infantil y pobreza de la población en general (los primeros diez países son aquellos en los que, en cuanto se refiere a la pobreza, los niños no tienen una desventaja relativa en comparación con la población en general; en la parte inferior se encuentran los países donde la pobreza se concentra particularmente entre los niños).

Fuentes: Cálculos basados en las EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2008, SHP 2009, PSID 2007. Los resultados de Nueva Zelanda se tomaron de Perry (2011) y corresponden a 2010. Los resultados de Japón se tomaron de la Oficina del Gabinete, Dirección de Igualdad de Género (2011).

Cuadro 7 Unión Europea: visión 2020

En junio de 2010, los Jefes de Estado y Gobierno de los 27 países de la Unión Europea hicieron un llamamiento para sacar de la pobreza y la exclusión social a 20 millones de ciudadanos de la Unión Europea para el año 2020.

¿Cómo se medirá?

Para ser considerada en condiciones de “pobreza o exclusión social”, una persona debe estar o bien “en riesgo de pobreza” o bien “padecer privaciones” o bien “vivir en una familia desempleada”. En 2010, se estima que había 80 millones de personas de países de la Unión Europea que se encontraban en una o más de las tres categorías definidas a continuación:

Estar en riesgo

Se considera que una persona está “en riesgo de pobreza” si vive en una familia cuyo ingreso equivalizado (ver Cuadro 3: ¿Tienen ingresos los niños?) es inferior a un 60% de la media nacional.

Padecer privaciones

Se considera que una persona “padece privaciones” si no cumple cuatro o más de los nueve criterios siguientes (nota: tanto el listado de elementos esenciales como el umbral utilizado son diferentes a los de la medición de la privación específicamente infantil utilizados en el presente *Report Card*):

- poder hacer frente a gastos inesperados
- poder pagar una semana de vacaciones fuera de su casa al año
- poder pagar los atrasos de hipotecas o arrendamientos, facturas de servicios públicos o cuotas de compras a crédito
- poder pagar una comida con carne, pollo o pescado cada dos días
- poder calentar suficientemente la vivienda
- poder pagar un lavarropas
- poder pagar un televisor a color
- poder pagar un teléfono
- poder pagar un automóvil

Según esta definición, se estima que actualmente unos 40 millones de ciudadanos de la Unión Europea padecen privaciones.

Estar desempleado

Se considera que una persona vive en una familia desempleada si ninguno de los adultos tiene empleo remunerado o solamente trabajan menos de un 20% del posible número de horas de una semana laboral normal. Según esta definición, aproximadamente 40 millones de los 250 millones de habitantes de la Unión Europea viven actualmente en familias desempleadas.

De estas tres mediciones, se considera que el indicador de “en riesgo de pobreza”, es decir, ingresos inferiores al 60% del ingreso medio nacional, es el indicador oficial de la exclusión social y es la medición de la pobreza relativa más ampliamente utilizada en la Unión Europea.

Lugar para los niños

Ninguno de los 18 indicadores originalmente seleccionados por la Comisión Europea para monitorizar la pobreza prestaba atención especial a las necesidades de los niños.¹ Ello no obstante, en 2008, se dio un paso inicial hacia la supervisión de la pobreza infantil. Tras diversas consultas, se incluyó un conjunto de indicadores específicos sobre la vida de los niños como módulo especial en la ronda 2009 de las *Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea* (EU-SILC). Fueron los resultados de esta encuesta los que se utilizaron para elaborar el Índice de Privación Infantil de 14 elementos que se presenta en este *Report Card* (Figura 1a).

En cada encuesta se incluyen “datos secundarios” y módulos especiales correspondientes a períodos rotativos de cuatro años, y cada año se obtienen “datos primarios”. Sin embargo, tal como se plantea en este informe, la disponibilidad de datos actualizados sobre la pobreza y las privaciones infantiles es crucial para proteger la mente y el cuerpo en desarrollo de los niños. Por tanto, la encuesta EU-SILC debería tener un lugar anual y permanente para datos específicos de los niños, y las metas de reducción de la pobreza de la Unión Europea para 2020 se deberían modificar a efectos de incluir metas específicas para la reducción de la pobreza *infantil*.

¹ Notten, G. y K. Roelen (2011), Monitoring child well-being in the European Union: Measuring cumulative deprivation, *Documento de Trabajo* 2011-03 del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.

ingreso promedio porque se sitúan un 30% o más por debajo de la línea.

La Figura 7 también depara algunas sorpresas. Suecia y Dinamarca pueden sentir orgullo por sus tasas de pobreza infantil tradicionalmente bajas, pero ambos países se encuentran en la mitad inferior de la tabla clasificatoria si se juzga la *profundidad* de la pobreza relativa a la que se deja llegar a los niños pobres. La “brecha de pobreza” relativa de los niños es mayor en Dinamarca que en Suecia, mayor en Suecia que en el Reino Unido, mayor en el Reino Unido que en Francia, y mayor en Francia que en Finlandia.

Comparación de los riesgos

Hasta el momento, las diferentes “ventanas” del desempeño del gobierno se han concentrado en la pobreza infantil relativa en función del ingreso medio de las familias. Sin embargo, los nuevos datos disponibles sobre la privación infantil también ofrecen oportunidades para hacer comparaciones. En especial, es posible observar la trayectoria de cada país en cuanto a la protección de categorías específicas de niños que presentan mayores riesgos. Por ejemplo:

- niños de familias con “baja intensidad laboral” (según los registros de empleo de los adultos)
- niños cuyos padres tienen bajos niveles de educación
- niños de familias monoparentales
- niños de familias migrantes.

Por consiguiente, las Figuras 10a, 10b, 10c y 10d presentan un tipo diferente de tablas clasificatorias, en las que se clasifica a los países según la protección que prestan a algunos de los niños más vulnerables.

La Figura 10a clasifica a los países según la protección que ofrecen a los niños de familias monoparentales. Se observa que Noruega, Suecia, Islandia, Finlandia y Dinamarca han logrado los mayores niveles de protección, seguidos de cerca por el Reino Unido e Irlanda. En Bélgica, el nivel de privación de los niños de familias monoparentales es aproximadamente el doble que el de Dinamarca.

Los niveles de Luxemburgo, Alemania y Grecia son casi el doble que los del Reino Unido.

Cuadro 8 La opinión pública

La medición más común utilizada para estimar y comparar las tasas de pobreza relativa de los países ricos es el porcentaje de la población que vive en familias cuyo ingreso disponible es inferior a un determinado porcentaje de la media nacional. La OCDE utiliza una línea de pobreza que es un 50% del ingreso medio.

Se han planteado críticas que invocan la arbitrariedad de estos umbrales. ¿Por qué no trazar la línea en un 40% o un 60%, como lo hacen muchos países individuales de la OCDE? (ver Figura 5).

Sin embargo hay pruebas de que un “50% del ingreso medio” coincide bastante aproximadamente con lo que la mayoría de las personas considera es el nivel de ingresos por debajo del cual las personas están en “condiciones de pobreza”.

La percepción pública

En uno de los discursos más famosos realizados sobre la pobreza, por ejemplo, el presidente de los Estados Unidos Franklin Roosevelt declaró: *“Veo que un tercio de la nación carece de buena vivienda, buena vestimenta y buena alimentación”*. En esa estimación, no hacía ninguna referencia explícita a la pobreza relativa. Sin embargo, cuando el sociólogo Donald Hernández aplicó una línea de pobreza de un “50% del ingreso medio” a los datos de los censos contemporáneos, descubrió que el porcentaje de la población que vivía por debajo de ese umbral era de un 32%.¹

Una generación después, en 1963, el presidente Lyndon Johnson anunció su “Guerra a la Pobreza” y pidió al economista Mollie Orshansky que elaborara la primera línea de pobreza oficial de los Estados Unidos (ver Cuadro 10: Estados Unidos: nuevo trazado de la línea). Nuevamente, no se pretendía definir la pobreza en términos relativos y Orshansky trazó una línea que reflejaba un importe fijo en dólares. Sin embargo, los datos de la Dirección de Estadística correspondientes a 1963 muestran que la “línea de Orshansky”, de US\$ 3 000 para una familia o US\$ 1 500 para una persona, correspondía aproximadamente a un 50% del ingreso medio de los Estados Unidos de aquel entonces.

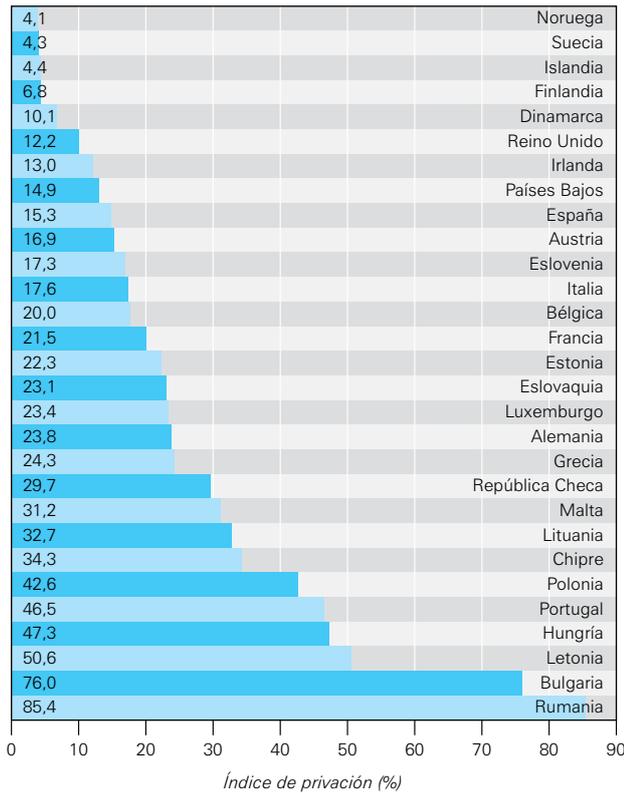
En 1974, Lee Rainwater, otra personalidad de la historia de los estudios de la pobreza, reunió un conjunto de encuestas de opinión pública y estudios de presupuestos familiares para demostrar que, en todo momento desde la década de los años 30, la opinión pública de los Estados Unidos era que el ingreso requerido para mantenerse por encima de la línea de pobreza era un nivel cercano a un 50% del ingreso medio nacional. El Estudio Social General de los Estados Unidos de 1993, por ejemplo, informó que, en promedio, el público estadounidense consideraba que una familia de cuatro personas se encontraba por debajo de la línea de pobreza si su ingreso era inferior a US\$ 17 658 (en dólares de 1993), cifra que resulta ser un 48% del ingreso medio de las familias estadounidenses en ese año.

Del otro lado del Atlántico, durante los últimos años, la Fundación Joseph Rowntree del Reino Unido solicitó a grupos de discusión de diferentes tipos de familias que definieran un nivel de vida mínimo aceptable, basado en necesidades, pero no en aspiraciones. Asesorados por expertos en salud y nutrición, los grupos de discusión elaboraron un “Nivel Mínimo de Ingresos”, que es aproximadamente un 60% del ingreso medio actual del Reino Unido.

A veces se plantea que el público en general piensa en la pobreza en términos absolutos y que solamente los economistas y científicos sociales comprenden apropiadamente el concepto de “pobreza relativa”. Sin embargo, a partir de estos ejemplos resulta evidente que la definición popular de pobreza es, de hecho, una definición relativa.

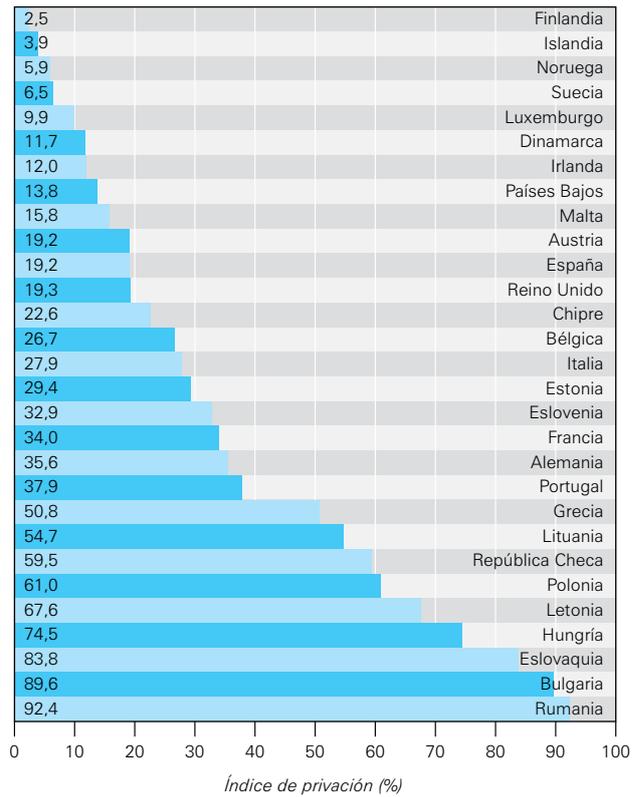
¹ Hernández, D. J. (1993). *America's Children: Resources from family, government, and the economy*, Fundación Russell Sage, Nueva York.

Fig. 10a Tasa de privación de niños de familias monoparentales



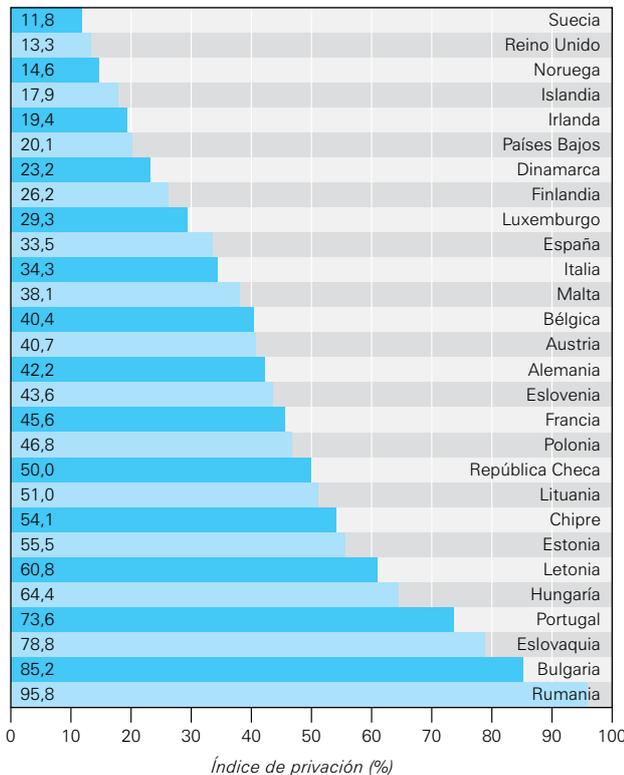
Nota: Los datos corresponden a niños de 1 a 16 años.
Fuente: Cálculos basados en las EU-SILC 2009.

Fig. 10b Tasa de privación de niños cuyos padres tienen bajo nivel educativo



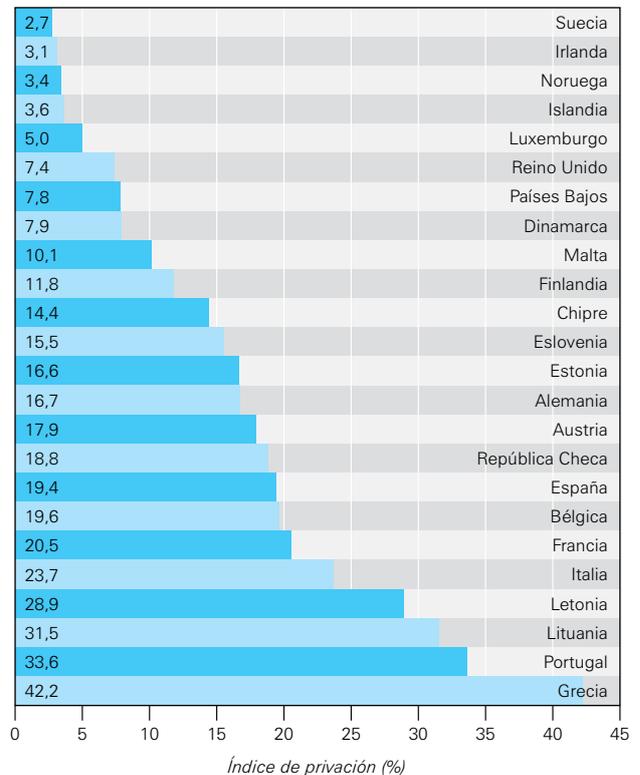
Nota: Los datos corresponden a niños de 1 a 16 años.
Fuente: Cálculos basados en las EU-SILC 2009.

Fig. 10c Índice de privación de niños de familias desempleadas (ningún adulto tiene empleo remunerado)



Nota: Los datos corresponden a niños de 1 a 16 años. Grecia se ha omitido de la tabla por el pequeño tamaño de la muestra para la población correspondiente.
Fuente: Cálculos basados en las EU-SILC 2009.

Fig. 10d Índice de privación de niños de familias migrantes



Notas: 'Familias migrantes' significa que al menos uno de los padres nació en el exterior. Las estimaciones se basan en las EU-SILC 2009 y pueden diferir de las estimaciones extraídas de los censos nacionales u otras encuestas. Los datos corresponden a niños de 1 a 16 años. Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia se han omitido de la tabla por el pequeño tamaño de la muestra para la población correspondiente.
Fuente: Cálculos basados en las EU-SILC 2009.

La Figura 10b muestra la tasa de privación de los niños con padres de bajo nivel educativo. Nuevamente, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia tienen el mejor registro de protección, aunque en diferente orden. Asimismo, nuevamente, surgen grandes diferencias. Por ejemplo, casi un tercio de los niños franceses de familias con padres de bajo nivel educativo sufren privaciones, en contraste con una proporción considerablemente menor, del 10%, en la mayoría de los países nórdicos.

La Figura 10c clasifica a los países según el nivel de privaciones de los niños que viven en familias donde los adultos no tienen empleo. No es de extrañar que el desempleo aumente el riesgo de privación infantil en todos los países; pero nuevamente la

variación entre los países es considerable. Suecia, el Reino Unido y Noruega ocupan los primeros lugares de la tabla, con tasas de privación inferiores al 15% para los niños de “familias desempleadas”, en contraste con tasas cercanas a un 40% en países ricos tales como Bélgica, Austria, Alemania y Francia.

La Figura 10d compara los niveles de privación de un cuarto grupo vulnerable, los niños de familias migrantes. Como los niños de familias migrantes pueden estar indocumentados y, por tanto, ser estadísticamente invisibles, y como la proporción, composición y antecedentes de las familias migrantes varían según de un país a otro, este análisis se debe tratar con cautela. No obstante, en la tabla aparece nuevamente el mismo grupo de

países (con la adición de Irlanda) en las primeras posiciones de la tabla clasificatoria o cerca. En Suecia, Irlanda, Noruega e Islandia, menos de un 5% de los niños de familias migrantes sufren privaciones. En Francia e Italia la proporción es superior a un 20% (y en otros cuatro países, superior al 25%).

La Figura 10e reúne estas cuatro tablas de privación para ofrecer un panorama general del registro de protección de las diferentes naciones. Muestra un panorama llamativamente sistemático donde los mismos siete países, Islandia, Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Países Bajos e Irlanda, figuran en el tercio superior de la tabla, cualquiera sea la categoría de riesgo que se elija. Luxemburgo y el Reino Unido aparecen en el tercio superior de la tabla en tres de las cuatro categorías de riesgo.

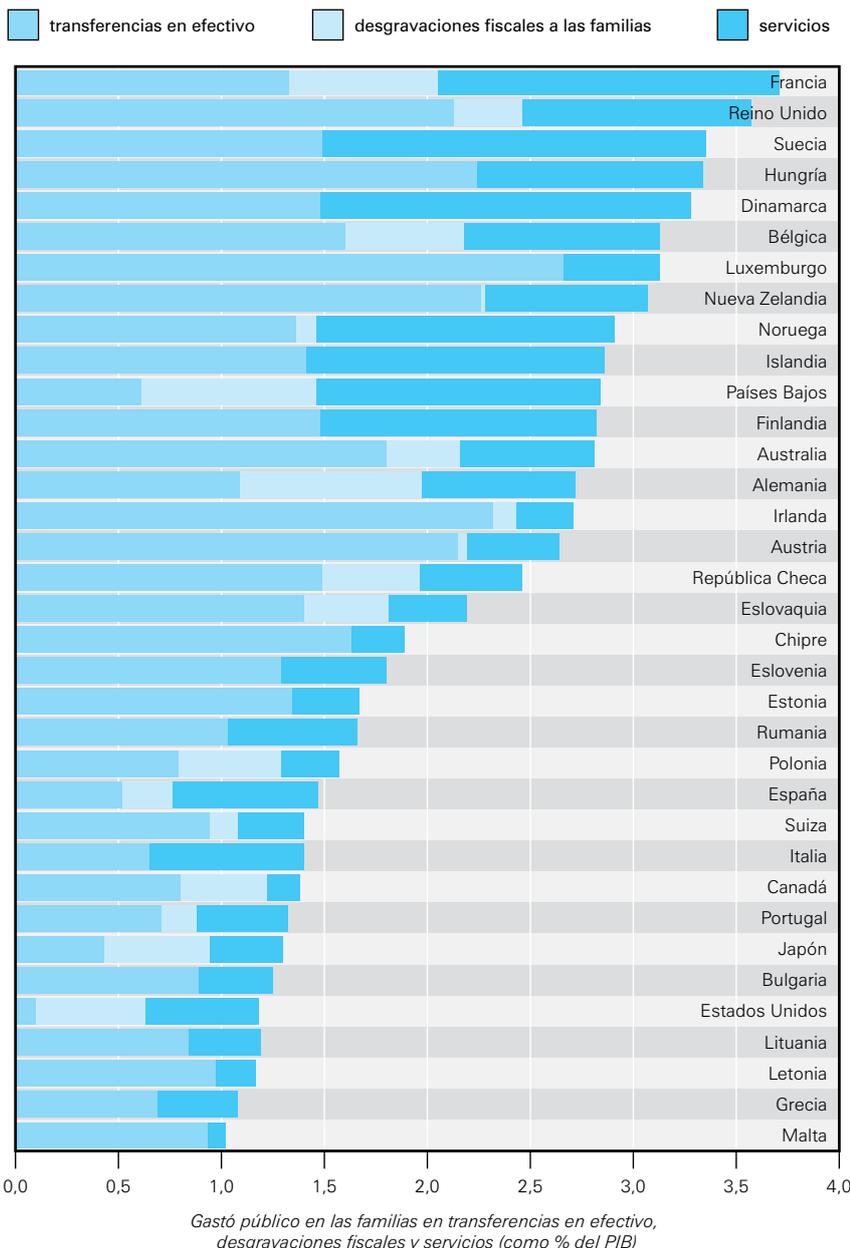
Fig. 10e Tasas de privación infantil en los grupos de riesgo

País	Tasa de privación de niños que carecen de 2 o más elementos	Tasa de privación de niños de familias monoparentales	Tasa de privación de niños cuyos padres tienen bajo nivel educativo (ninguna educación, primaria o primeros años de secundaria)	Tasa de privación de niños de familias desempleadas (ningún adulto tiene empleo remunerado)	Tasa de privación de niños de familias migrantes
Islandia	0,9	4,4	3,9	17,9	3,6
Suecia	1,3	4,3	6,5	11,8	2,7
Noruega	1,9	4,1	5,9	14,6	3,4
Finlandia	2,5	6,8	2,5	26,2	11,8
Dinamarca	2,6	10,1	11,7	23,2	7,9
Países Bajos	2,7	14,9	13,8	20,1	7,8
Luxemburgo	4,4	23,4	9,9	29,3	5,0
Irlanda	4,9	13,0	12,0	19,4	3,1
Reino Unido	5,5	12,2	19,3	13,3	7,4
Chipre	7,0	34,3	22,6	54,1	14,4
España	8,1	15,3	19,2	33,5	19,4
Eslovenia	8,3	17,3	32,9	43,6	15,5
Austria	8,7	16,9	19,2	40,7	17,9
República Checa	8,8	29,7	59,5	50,0	18,8
Alemania	8,8	23,8	35,6	42,2	16,7
Malta	8,9	31,2	15,8	38,1	10,1
Bélgica	9,1	20,0	26,7	40,4	19,6
Francia	10,1	21,5	34,0	45,6	20,5
Estonia	12,4	22,3	29,4	55,5	16,6
Italia	13,3	17,6	27,9	34,3	23,7
Grecia	17,2	24,3	50,8		42,2
Eslovaquia	19,2	23,1	83,8	78,8	
Lituania	19,8	32,7	54,7	51,0	31,5
Polonia	20,9	42,6	61,0	46,8	
Portugal	27,4	46,5	37,9	73,6	33,6
Letonia	31,8	50,6	67,6	60,8	28,9
Hungría	31,9	47,3	74,5	64,4	
Bulgaria	56,6	76,0	89,6	85,2	
Rumania	72,6	85,4	92,4	95,8	

Nota: Los datos se refieren a niños de 1 a 16 años. Las casillas sombreadas indican si un país se sitúa en el tercio superior (celeste), en el tercio del medio (azul) o en el tercio inferior (azul oscuro) en cada una de las cuatro categorías de riesgo.

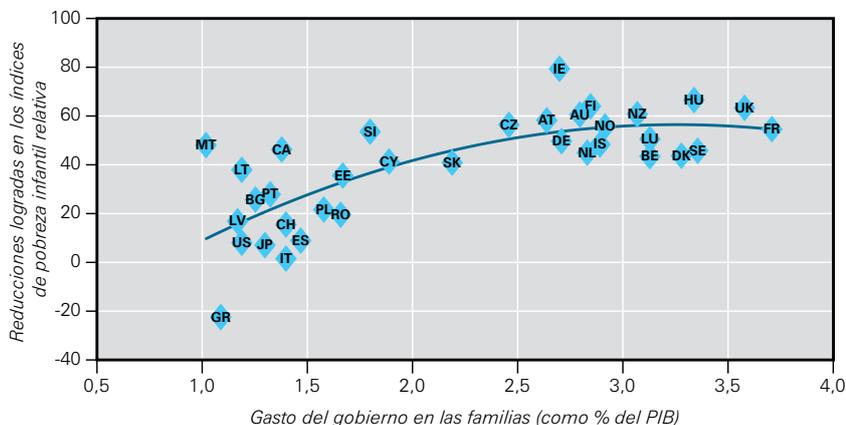
Fuente: Cálculos basados en EU-SILC 2009.

Fig. 11 Gasto en familias y niños



Fuente: Los datos sobre el gasto público se extrajeron de la Base de Datos de Familias de la OCDE, cerca de 2007.

Fig. 11a Gasto del gobierno en familias y niños en comparación con la reducción lograda de la pobreza infantil relativa por impuestos y transferencias



Nota: Para consultar las abreviaturas de los países, ver página 35.

Fuente: Ver Figuras 11 y 8.

Además de lo que se muestra en esta tabla sobre la protección que ofrecen los países a grupos individuales de niños en riesgo, también supone una fuerte declaración general respecto a que ser hijo de una familia monoparental o migrante, o tener padres desempleados o de bajo nivel educativo no tiene por qué implicar que el niño sufra privaciones. El nivel de riesgo en que se incurre no depende del azar o las necesidades, sino de las políticas y prioridades.

El nivel por el que pagamos

Por último, es posible analizar el compromiso de los gobiernos para con la protección de los niños si se observa el nivel general de recursos que están dispuestos a dedicar a la tarea. En la Figura 11 se presenta esta información en una tabla clasificatoria que abarca 35 países según el porcentaje del PIB que cada uno destina a transferencias en efectivo, exoneraciones fiscales y servicios para los niños y las familias. Francia, el Reino Unido y Suecia son los países que encabezan la tabla, seguidos por Hungría, Dinamarca y Bélgica. En términos del PBI, cada uno gasta el doble que países tales como España, Suiza, Italia, Canadá, Portugal, Japón y Bulgaria. En la parte inferior de la tabla figuran cinco países que destinan apenas algo más de un 1% del PIB a subvenciones en efectivo, exoneraciones fiscales y servicios para los niños y las familias: Estados Unidos, Lituania, Letonia, Grecia y Malta.

En la Figura 11a se compara este nivel de gasto con las reducciones de la pobreza infantil relativa que los diferentes gobiernos pueden lograr (ver también la Figura 8). La forma en que se gasta el dinero puede ser tan importante como la cantidad que se gasta, pero el gráfico muestra, sin embargo, una estrecha relación entre los recursos erogados y los resultados logrados. En particular, el gasto en los niños y las familias se sitúa claramente por debajo del promedio de la OCDE en España, Estados Unidos, Grecia, Italia, Japón, Letonia y Suiza, y en todos estos países la falta de prioridad que asignan los presupuestos nacionales a los niños resulta evidente en las correspondientes reducciones irrisorias de la pobreza infantil relativa que cada uno logra.

Conclusión

En este informe se han planteado los datos comparables internacionales más recientes sobre pobreza infantil, medida según tasas de privación infantil y pobreza relativa de los niños.

Las dos mediciones son profundamente diferentes desde un punto de vista conceptual. Ambas tienen fortalezas y debilidades. En conjunto, ofrecen dos mediciones diferentes pero complementarias y, además, el mejor y más reciente panorama comparativo de la pobreza infantil en las naciones más ricas del mundo.

Ambas mediciones están también atrasadas y la gravedad de esta falla resultó evidente en la recesión económica posterior a 2008. En estos tiempos críticos para las familias de bajos ingresos de muchos países, muy pocos son los que disponen de información detallada sobre el impacto de la crisis en la vida de los niños. Obviamente, se puede alegar que, en los tiempos de crisis, los gobiernos deben ocuparse de algo más que de estadísticas. Pero lo cierto es que, si no se cuenta con información actualizada, hay muy pocas posibilidades de poner en práctica políticas que utilicen los recursos limitados en forma eficaz para proteger a los niños de los efectos de la pobreza.

Las omisiones en la concesión de esta protección tienen un elevado costo. El precio más alto lo pagan todos y cada uno de los niños que se exponen a riesgos en sus años cruciales de desarrollo mental y físico. Pero también las sociedades pagan un costo elevado: menor retorno de las inversiones en educación, menor nivel de competencias, reducción de la productividad, mayores probabilidades de desempleo y dependencia de la seguridad social, mayor costo de los sistemas de protección social y judicial, y pérdida de cohesión social. A mediano plazo, estos costos deberán cubrirse con miles de millones de dólares adicionales en efectivo destinados a intentar resolver la amplia gama de problemas asociados a los elevados niveles de pobreza infantil. Por tanto, salvo en un enfoque de muy corto plazo, los argumentos económicos sustentan firmemente que se impida que los niños ingresen a una situación de pobreza.

Incluso más importante es el argumento de principios. La infancia, por su propia naturaleza y por su condición de extrema vulnerabilidad, exige a la sociedad civilizada que los niños sean los primeros que reciban protección y no los últimos en ser tenidos en cuenta. Este principio de que los niños sean los “primeros” es válido tanto para los gobiernos y las naciones como para las familias, que tienen la responsabilidad primaria de protegerlos. Puesto que los niños tienen solamente una oportunidad de desarrollarse y crecer en forma normal, el compromiso de protegerlos debe ser honrado tanto en las buenas épocas como en las malas. Debe ser una protección absoluta, no contingente.

Tampoco se puede argumentar que este principio de “primera prioridad” debe dejarse de lado porque la protección de los niños es una responsabilidad individual y no social. Nadie puede alegar seriamente que los niños tienen la culpa de las fallas de la economía o de que los padres no tengan empleo o reciban un sueldo más bajo del que deberían ganar. Por este motivo, las tablas clasificatorias que muestran los diferentes grados de protección brindados a los grupos en riesgo deben ser ponderadas por los políticos, la prensa y el público. Una sociedad que no apoye a los padres en la tarea de proteger a la infancia es una sociedad que no responde a sus integrantes más vulnerables. Y también es una sociedad que gesta problemas sociales y económicos insolubles para los años venideros. ■

Cuadro 9 Línea de pobreza: historia de corta data

Los primeros intentos conocidos por trazar una línea de pobreza oficial datan de la Gran Bretaña del siglo XIX, y surgieron por la necesidad de garantizar que a los niños de las familias más pobres no se les privara de la escolarización.¹

La Ley de Educación Primaria del Reino Unido de 1870 tenía como objetivo que todos los niños de 5 a 13 años de edad asistieran a la escuela. Sin embargo, como los padres debían pagar una pequeña cuota, la Ley también facultó a los miembros de las Juntas Escolares locales para eximir del pago *“en caso de que consideraran que los padres de algún niño no podían pagar por vivir en condiciones de pobreza”*.² La Ley establecía específicamente que esta facultad sería *“utilizada con la mayor cautela y solo en casos excepcionales”*, pero las Juntas Escolares enfrentaban igualmente otro problema que debían resolver: *“No existe ningún invento”*, decía el presidente de la Junta Escolar de Londres en 1887, *“que nos permita determinar cuánto puede pagar cada padre”*.³

No obstante, las Juntas Escolares locales emitieron sus opiniones de la mejor forma posible y establecieron algo que en realidad era una *“línea de pobreza”* por debajo de la cual no se deberían pagar las cuotas escolares. El umbral que demarcó cada línea varió de una ciudad a otra y fue, por lo general, mantenido en secreto *“por temor a que la Junta fuera objeto de engaños”*.⁴

Otros problemas que enfrentaban las Juntas Escolares del siglo XIX y enfrentan todavía los científicos sociales en la actualidad son: ¿Se deben medir los ingresos antes o después de deducir los gastos de la vivienda? ¿Qué se debe hacer con los ingresos irregulares o no declarados? ¿Qué ajustes deben hacerse para las familias más grandes? (Ver Cuadros 2 y 3.)

Booth y Barnett

Las luchas de las Juntas Escolares dieron origen al trabajo de quien es, en general, considerado el inventor de la línea de pobreza, el filántropo victoriano y fabricante de guantes Charles Booth. En su discurso de 1877 ante la Sociedad de Estadísticas Real (Royal Statistical Society), Booth presentó los resultados de un estudio sobre los ingresos de los pobres de Londres y sugirió que se trazara una *“línea de pobreza”* de entre 18 y 21 chelines por semana, lo que dividiría a los habitantes de Londres en dos grupos: quienes *“viven con comodidad”* y quienes viven *“en la pobreza”*.

Aproximadamente en la misma época, la reformista social Henrietta Barnett intentaba calcular un costo de vida mínimo a través de la *“ciencia dietética”*. Su esposo, el clérigo Samuel Barnett, aprovechó sus cálculos para

proponer un ingreso mínimo semanal para las familias de dos adultos y seis hijos. Se enfatizaba que este importe era solamente para subsistencia y no permitía ninguno de los *“lujos esperanzadores que alegran la vida”*.⁵

A fines del siglo XIX, el estudio sistemático de la pobreza dio un paso de importancia con el trabajo de Seebohm Rowntree, descendiente de la famosa familia Quaker, fabricantes de chocolate. Publicada en 1901, la *“línea de pobreza”* de Rowntree (que fue el primero en usar esta expresión) decía ser *“el primer intento por determinar una línea de pobreza sobre bases científicas”*. Luego de realizar un estudio sobre las condiciones de vida de unas 10 000 familias de la clase trabajadora de la ciudad de York, propuso un nivel mínimo de ingresos que garantizara *“nutrición suficiente y otros productos esenciales”*.⁶

Rowntree procedió a dividir a quienes consideraba *“pobres”* (aproximadamente un 25%) en dos grupos. Al primer grupo lo definió como *“pobreza primaria”*, porque eran personas que sencillamente no tenían ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. El segundo grupo, de *“pobreza secundaria”*, lo conformaban personas que no podían satisfacer sus necesidades pero no porque sus ingresos fueran muy bajos sino porque gastaban su dinero en productos no esenciales (consideraba que la cerveza y el tabaco eran artículos particularmente no esenciales).

Esta distinción no podría convalidarse en la actualidad, pero en esa época el concepto de *“pobreza primaria”* representó un cambio significativo respecto del concepto de pobreza del siglo XIX, que la consideraba como una falla moral asociada a *“haraganería”*, *“irresponsabilidad”* y *“ebriedad”*. A partir de Rowntree se pasó a considerar cada vez más que la pobreza era resultado de fuerzas económicas impersonales tales como bajos salarios y desempleo en una sociedad cada vez más industrializada.

En un trabajo posterior, Seebohm Rowntree se acercó a un concepto de pobreza relativa. En su estudio de 1936, por ejemplo, el *“ingreso suficiente”* incluía la capacidad de comprar algunos elementos que no eran absolutamente necesarios para sobrevivir, incluidos periódicos, libros, una radio, tabaco, cerveza y vacaciones. Cuando Rowntree realizó su último estudio, en 1951, ya se consideraba ampliamente que la pobreza del Reino Unido estaba a punto de ser vencida por el avance del estado del bienestar posterior a la guerra. No obstante, a medida que el concepto de pobreza absoluta pasaba a formar parte de la historia, comenzaba a nacer la idea de medir la pobreza relativa.

Necesidades del mañana

La idea de que la pobreza es esencialmente un concepto relativo y se debe medir como tal comenzó a cobrar fuerza en la década del 60.

En los Estados Unidos, el economista de la salud Victor Fuchs propuso que la línea de pobreza se fijara en la mitad del ingreso medio. *“Las comodidades y conveniencias de hoy”*, sostenía, *“son los lujos de ayer y las necesidades de mañana”*.⁷ Esta propuesta todavía no ha logrado ser totalmente aceptada en los Estados Unidos (ver Cuadro 10: Estados Unidos: nuevo trazado de la línea).

En el Reino Unido, ya a fines de la década del 50 comenzaban a avanzar los argumentos en favor de una línea de pobreza relativa, promovidos por Peter Townsend, Profesor de Sociología de la Escuela de Economía de Londres y cofundador del Grupo de Acción contra la Pobreza Infantil (*Child Poverty Action Group*). En su estudio de 1200 páginas titulado *Poverty in the United Kingdom* (1979), Townsend abandonó los niveles fijos de pobreza de sus predecesores en favor de una definición relativa que se convirtió en la base de todos los estudios y mediciones de la pobreza que se realizaron desde entonces:

“Se puede decir que las personas, familias y grupos de la población viven en la pobreza cuando carecen de recursos para obtener el tipo de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y los servicios que son habituales o, al menos, ampliamente fomentados y aceptados por las sociedades a las que pertenecen”.⁸

La formulación de Townsend tuvo una enorme influencia que se manifestó, por ejemplo, en la definición de pobreza adoptada por la Comunidad Económica Europea en 1984, la que establece que los pobres son:

“personas, familias y grupos cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los excluyen del modo de vida que se considera aceptable en el Estado Miembro en el que viven”.⁹

Townsend también fue pionero en el uso de indicadores no monetarios para medir la pobreza y las privaciones. Tras haber elaborado un listado de elementos y oportunidades de los que “nadie puede carecer”, realizó estudios para determinar qué proporción de la población carecía de ellos en la práctica.

Desde entonces, la escala de Townsend ha sido desarrollada y afinada una y otra vez. Para los Estudios de Extrema Pobreza (*Breadline Studies*) del Reino Unido de 1983 y 1990, por ejemplo, los investigadores

Stewart Lansley y Joanna Mack incluyeron la idea de *“necesidades percibidas socialmente”*, con el argumento de que al menos la mitad de la población debería estar de acuerdo en que un elemento era tan necesario que *“nadie debe carecer de dicho elemento”*¹⁰. Más recientemente, la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social (*Poverty and Social Exclusion Survey*) del Reino Unido de 1999 intentó reflejar las normas sociales ponderando cada elemento del “listado de privaciones” según la proporción de la población que ya contaba con ese elemento.

En el siglo actual, la Unión Europea ha desempeñado un papel de importancia en el desarrollo de conceptos y herramientas estadísticas para medir la pobreza y la exclusión social. Se han elegido tres mediciones principales (pobreza relativa, privación y falta de empleo) para marcar la senda de la supervisión de la exclusión social en los 27 países de la Unión Europea más Islandia y Noruega (ver Cuadro 7: Unión Europea: visión 2020).

¹ Gillie, A. (1996). ‘The Origin of the Poverty Line’, *Economic History Review*, XLIX, 4: 715-730.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Rowntree, B. S. (2000, Centennial, ed.). *Poverty: A Study in Town Life*, The Policy Press, Bristol.

⁷ Fuchs, V. R. (1967). ‘Redefining Poverty and Redistributing Income’, *The Public Interest* 8: 88-95. Ver también: Hernandez, D. J., N. A. Denton y S. E. Macartney (2007). ‘Child Poverty in the US: A new family budget approach with comparison to European countries’, en Wintersberger, H., L. Alanen, T. Olk y J. Qvortrup (eds). ‘Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children’s Social and Economic Welfare’, Tomo 1, *COSTA19: Children’s Welfare*, University Press of Southern Denmark.

⁸ Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*, Penguin Books, Harmondsworth.

⁹ Consejo de las Comunidades Europeas (1984), 85/8/EEC: Decisión del Consejo del 19 de Diciembre de 1984 sobre medidas específicas de la Comunidad para combatir la pobreza

¹⁰ Mack, J y S. Lansley (1985). *Poor Britain*, George Allen & Unwin, London. Ver también Lansley, S. and J. Mack (2011). Review of Kristian Niemietz, *A New Understanding of Poverty*, Institute of Economic Affairs.

Cuadro 10 Estados Unidos: nuevo trazado de la línea

Estados Unidos es uno de los pocos países de la OCDE con una línea de pobreza oficial o, más bien, 48 líneas de pobreza diferentes para los diferentes tamaños y tipos de familias.

Elaborada como parte del proyecto War on Poverty (Guerra a la Pobreza) del presidente Lyndon Johnson a principios de la década de los años 60, la línea de pobreza original de los Estados Unidos se basó en una evaluación del ingreso necesario para solventar el gasto del más barato de cuatro planes de alimentación "de valor nutritivo suficiente"¹ y la multiplicación del resultado por tres (debido a una investigación de mediados de la década de los 50 que mostró que la familia estadounidense típica destinaba aproximadamente un tercio de sus ingresos a la alimentación). Esto generó un nivel de US\$ 3 000 al año por familia y US\$ 1 500 por persona.

Esta medida, que solamente se ha actualizado por la variación de la inflación, es la que ha definido oficialmente la pobreza estadounidense durante los últimos 50 años. No obstante, como solo ha aumentado por la variación de los precios y no de los ingresos, el nivel material que representa está cada vez más rezagado respecto del nivel de vida de la mayoría de los estadounidenses. En la década del 60, por ejemplo, la línea de pobreza era equivalente a un 50% del ingreso medio nacional; pero hacia fines de siglo había caído a aproximadamente un 30% del ingreso medio.² Por consiguiente, la línea de pobreza oficial actual de los Estados Unidos refleja lo que se consideraba un nivel de vida mínimo aceptable más de medio siglo atrás.

Nuevas necesidades

Durante más de dos décadas, los científicos sociales de los Estados Unidos han insistido en solicitar una nueva línea de pobreza oficial. Lo que es más importante aún, se hace necesario modificar su trazado para aproximar la línea de pobreza a la realidad actual de los Estados Unidos, donde la proporción promedio del ingreso familiar que se destina a alimentos es ahora más cercana a un octavo que a un tercio.³

Se sostiene que la nueva línea de pobreza debería también tener en cuenta no solo las nuevas necesidades, sino también las nuevas prestaciones que los gobiernos otorgan a las personas de bajos ingresos. Actualmente el proceso de evaluación del ingreso de las familias toma en cuenta solo los beneficios en efectivo y hace caso omiso de más de US\$ 200 000 millones que cada año distribuye el gobierno entre las familias más pobres por medio de cupones para alimentos, créditos fiscales y otras prestaciones en especie. En resumen, según la profesora Jane Waldfogel de la Universidad de Columbia, *"La medición oficial ya no coincide con la realidad. Ninguno de los términos de la ecuación es correcto, ni cuánto tienen los pobres ni cuánto necesitan"*.⁴

Idealmente, una línea de pobreza nacional modificada también reflejaría las diferencias regionales del costo de vida, en especial la vivienda y la atención médica. Según algunas estimaciones, por ejemplo, el umbral de pobreza tendría que aumentarse US\$ 3 500 por año, para dar cuenta del mayor costo de la vivienda urbana en un estado rico tal como Connecticut.⁵

Nuevas propuestas

En 1995, el Congreso de los Estados Unidos invitó a la Academia Nacional de Ciencias (National Academy of Sciences, NAS) a tratar estos problemas. La conclusión general de los expertos de la NAS fue que *"la medición actual debe modificarse. Ya no ofrece un panorama preciso de las diferencias del alcance de la pobreza económica en los grupos de población o las zonas geográficas del país ni una imagen precisa de las tendencias a lo largo del tiempo"*.⁶

Al plantear estas propuestas, la Academia no quiso adoptar una línea de pobreza relativa al estilo europeo, basada en un porcentaje del ingreso medio nacional. Por el contrario, propuso basar la nueva línea de pobreza en un presupuesto para alimentos, vestimenta, vivienda, servicios públicos y "una pequeña cantidad adicional para otras necesidades". La nueva medición iba a ser relativa, en el sentido de que el presupuesto debía basarse en el gasto observado de la sociedad en su conjunto (y actualizarse cada tres años); pero solamente realizaba un seguimiento del gasto en necesidades, en lugar del gasto de cualquier tipo. Por tanto, las nuevas propuestas dejaron la puerta abierta para que quienes se encontraban por debajo de la línea de pobreza se rezagaran cada vez más respecto del nivel de vida normal de los Estados Unidos.

Experimentos

Cuando se prepararon y calcularon los presupuestos según el modelo de la NAS, se vio que el valor en dólares de la línea de pobreza era aproximadamente un 20% inferior a la mitad del ingreso medio de los Estados Unidos (de 1992). Pero eso no es todo.

También se propuso un cambio radical en la forma de calcular el ingreso de las familias. En primer lugar, se tendrían en cuenta todos los beneficios no monetarios, tales como cupones de alimentos, almuerzos escolares y subsidios para vivienda y energía. En segundo lugar, también se deducirían los "gastos no discrecionales", incluida una asignación para cuidados infantiles, algunos costos médicos y algunas primas del seguro de salud. Según los expertos de la NAS, estos cambios ofrecerían una evaluación más realista del "ingreso disponible de las familias". En su conjunto, el desplazamiento de la nueva línea la llevaría a un nivel cercano al 50% del ingreso medio (la cifra exacta dependería de cómo se aplicaran las propuestas).

Tras el informe de la NAS, la Dirección de Estadísticas de los Estados Unidos (United States Census Bureau) inició ciertos experimentos tentativos con una nueva medición de la pobreza que incluía algunas de las recomendaciones (pero no la asignación de variaciones regionales por las diferencias del costo de vida).

Avances lentos

Mientras tanto, la línea de pobreza oficial de los Estados Unidos sigue sin cambios.

En parte, esto puede atribuirse al hecho de que un cambio acorde a las propuestas de la NAS alteraría sustancialmente tanto el número como la composición

de quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza.⁷ A su vez, esto afectaría el desembolso de miles de millones de dólares en fondos federales, requeriría la reformulación de las normas de elegibilidad de programas de prestaciones particulares, alteraría el patrón, nivel y financiación de programas federales y estatales, y tendría repercusiones sobre diferentes grupos demográficos de maneras diferentes. A esto cabe agregar el hecho de que la línea de pobreza oficial es de responsabilidad de la Oficina Ejecutiva del Presidente y es evidente que cualquier nuevo trazado de la línea será un asunto de alto nivel que será sometido a intensas presiones institucionales y políticas.

Mientras continúan los debates, la Dirección de Estadística de los Estados Unidos ha presentado una *Medición complementaria de la pobreza provisional*⁸ que será aplicada experimentalmente junto con la línea de pobreza oficial.

Utilizar las dos líneas de pobreza de forma simultánea, la antigua y la nueva, podría ayudar a aflojar el nudo ideológico sobre el que se centran los debates. Una de las objeciones a las propuestas de la NAS es que, en cierta medida, se basan en el gasto observado de la sociedad en su conjunto. Por tanto, hay quienes las ven como un paso hacia la línea de pobreza relativa de estilo europeo. Para los conservadores de los Estados Unidos, tanto como en cualquier parte del mundo, el concepto de "pobreza relativa" es un caballo de Troya del que, una vez dentro de las murallas, pueden comenzar a surgir combatientes que luchen por una tributación más progresiva.

Mientras tanto, los estados y programas individuales han comenzado a avanzar cada uno por su lado.⁹ La Oficina de Oportunidades Económicas (Office of Economic Opportunity) de la ciudad de Nueva York, por ejemplo, ya ha comenzado a utilizar mediciones de la pobreza que se ajustan al estilo de la NAS.

Comparaciones con Europa

Al comparar las tasas de pobreza infantil con las de otros países desarrollados, es casi seguro que incluso la nueva *Medición complementaria de la pobreza* subestimaría el nivel de pobreza infantil relativa de los Estados Unidos. Esto se debe a que en la mayor parte de los países de la OCDE se ofrecen cuidados y educación infantiles en forma gratuita o subvencionada, atención médica (o seguro de salud) gratuita o subvencionada, y significativos subsidios para las licencias parentales. En los Estados Unidos, por lo general, tales servicios deben pagarse con el "ingreso disponible de las familias". Por tanto, no se están comparando elementos comparables.

En 2007, el profesor Donald Hernández y sus colegas Nancy Denton y Suzanne Macartney, plantearon una propuesta que permitiría comparar con mayor precisión las tasas de pobreza infantil de los Estados Unidos con las de otros países desarrollados. Usando las recomendaciones de la NAS como guía y aprovechando las investigaciones del Instituto de Política Económica de Washington, las nuevas propuestas calculan en primer lugar el ingreso necesario para la "Pobreza de Presupuesto Básico". Luego, en términos más radicales,

la propuesta calcula el ingreso disponible real de las familias mediante la deducción de costos no discrecionales tales como el transporte para ir al trabajo, seguro de salud y educación y atención infantiles tempranas de buena calidad.

Cuando se aplicaron los resultados de este experimento a los datos de la Dirección de Estadística correspondientes al cierre de la década del noventa, se obtuvo una tasa de pobreza infantil de aproximadamente un 34% para los Estados Unidos, en contraste con la estimación de UNICEF para el mismo período, de un 21,9% (correspondiente a la pobreza infantil relativa basada en el porcentaje de niños de las familias cuyos ingresos no llegan a un 50% del ingreso medio).

Quizás este enfoque exagere la disponibilidad de educación y atención infantiles tempranas de "buena calidad", gratuita o subsidiada, de muchos países de la OCDE. Sin embargo, los autores consideran que su enfoque es justificable y que conlleva el importante mensaje de que la pobreza infantil en los Estados Unidos está incluso más desviada de las tasas del resto del mundo desarrollado de lo que se había pensado:

*"Una medición de la pobreza que amplía el enfoque de UNICEF e incluye estos costos muestra diferencias mucho mayores que las que indica la medición de UNICEF. Las tasas de pobreza calculadas por UNICEF para seis países donde la licencia maternal/paternal, la educación preescolar y el seguro de salud nacional son casi universales oscilan entre un 2,4% en Dinamarca y un 10,2% en Alemania. Los resultados de UNICEF para los Estados Unidos, de un 21,9%, son casi el doble de dichas tasas, y la tasa de la Pobreza de Presupuesto Básico que toma en cuenta la atención y la educación infantiles tempranas, así como la atención médica, es tres veces mayor."*¹⁰

¹ Orshansky, M. (1969). 'How Poverty is Measured', *Monthly Labour Review*, Tomo 92 (2): 37-41.

² Notten, G. y C. de Neubourg (2011). 'Monitoring Absolute and Relative Poverty: "Not Enough" is not the same as "Much Less"', *Review of Income and Wealth*, Serie 57 (2).

³ Couch, K. A. y M. A. Pirog (2010). 'Poverty Measurement in the U.S., Europe, and Developing Countries', *Journal of Policy Analysis and Management*, Tomo 29 (2): 217.

⁴ 'Bleak Portrait of Poverty is Off the Mark, Experts Say', *New York Times*, 3 de Noviembre de 2011.

⁵ Couch y Pirog (2010), op. cit., p. 219.

⁶ Citro, C. F. y Robert T. Michael (eds.) (1995). *Measuring Poverty: A new approach*. National Academies Press, Washington DC. publicado en el sitio: www.nap.edu/html/poverty/summary.html

⁷ Couch y Pirog (2010), op. cit., p. 219.

⁸ Dirección de Estadística de los Estados Unidos, Noviembre de 2011, publicado en el sitio: www.census.gov/hhes/povmeas/methodology/supplemental/research/Short_ResearchSPM2010.pdf

⁹ Smeeding, T. M. y J. Waldfogel (2010). 'Fighting Poverty: Attentive policy can make a huge difference', *Journal of Policy Analysis and Management*, Tomo 29 (2): 405.

¹⁰ Hernández, D. J., N. A. Denton y S. E. Macartney (2007). 'Child Poverty in the US: A new family budget approach with comparison to European countries', en Wintersberger, H., L. Alanen, T. Oik y J. Qvortrup (eds). 'Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare', Tolo 1, *COSTA19: Children's Welfare*, University Press of Southern Denmark.

Datos para el *Report Card 10*: las encuestas

El trabajo estadístico para el *Report Card 10 de Innocenti* se basa en la elaboración directa de microdatos de la encuesta de hogares realizada en 33 países avanzados económicamente. Para dos países, Japón y Nueva Zelandia, los resultados estadísticos surgieron de estudios nacionales comunicados por sus respectivos autores al equipo de investigación de UNICEF.

La mayoría de las encuestas elaboradas para este estudio se realizó en 2009.

Unión Europea

Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida de la Unión Europea (EU-SILC)

La ronda 2009 de las EU-SILC fue la principal fuente de datos utilizada para el *Report Card 10*, con datos sobre la privación y la pobreza relativa de niños de los 29 países incluidos en este estudio (los 27 países de la Unión Europea, más Islandia y Noruega).

Las encuestas de las EU-SILC se realizan cada año y recopilan datos comparables de ingresos, pobreza, exclusión social y condiciones de vida de muestras representativas de hogares particulares y sus actuales miembros que vivan en el territorio del país en el momento de la recopilación de datos.

Las EU-SILC son la fuente principal de datos para monitorizar los indicadores a través de los cuales la Unión Europea ha acordado medir sus progresos hacia la reducción de la exclusión social. Las encuestas se administran a nivel nacional, con cierta flexibilidad en la implementación (las encuestas nacionales se basan en un marco común que define variables objetivo y en directrices y conceptos comunes para maximizar la comparabilidad internacional).

La encuesta incluye un componente central (con el mismo contenido cada año) y módulos especiales (que cambian cada año). La encuesta de 2009 EU-SILC incluyó un módulo especial sobre 'privaciones materiales', que incluía 36 variables. Muchas de las nuevas variables se referían a la 'privaciones materiales infantil' y cubrían 'necesidades básicas', 'necesidades educativas o de esparcimiento', y 'necesidades médicas'. Muchas de las variables incluidas en el módulo especial de 2009 se utilizaron para el análisis de la privación material infantil en este *Report Card*.

Los datos de las EU-SILC sobre privación material infantil corresponden a 2009, mientras que los de pobreza infantil corresponden a 2008 (excepto los del Reino Unido, que corresponden a 2009).

Más información en el sitio:

epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc (solo en inglés, francés y alemán)

Se puede encontrar un análisis integral de las EU-SILC en:

Atkinson, Anthony B. y Eric Marlier (eds) (2010), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Los datos sobre pobreza infantil se elaboraron a partir de las siguientes encuestas nacionales representativas:

Australia

Ingreso de las familias y dinámica de vida en Australia

(Household Income and Living Dynamics in Australia, HILDA), 2008-2009.

HILDA es un grupo de estudio de hogares que reúne información anual sobre ingresos, empleo, vida familiar y composición de las familias.

La encuesta se realiza cada año a través del Instituto de Investigación Social y Economía Aplicada de Melbourne (Institute of Applied Economic and Social Research), de la Universidad de Melbourne, y es financiada por el Departamento de Familias, Vivienda, Servicios Comunitarios y Asuntos Indígenas del gobierno de Australia. Los datos sobre los ingresos tomados de la encuesta corresponden al ejercicio de julio de 2008 a junio de 2009.

Más información en el sitio:

www.melbourneinstitute.com/hilda/ (en inglés solo)

Canadá

Encuesta de Dinámica de Trabajo e Ingresos

(Survey on Labour and Income Dynamics, SLID), 2009.

La SLID es una encuesta de grupos realizada por Statistics Canada. Es la fuente primaria de información sobre ingresos del país e incluye información sobre situación familiar, educación y antecedentes demográficos. La encuesta es representativa de todos los habitantes de Canadá, menos los residentes de Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut, así como los residentes de instituciones y personas que viven en reservas indígenas. En general, estas exclusiones no alcanzan el 3% de la población canadiense.

El *Report Card 10* utiliza datos de la ronda 2009 de la SLID, con datos sobre pobreza e ingresos correspondientes al año 2008.

Más información, en el sitio:

www.statcan.gc.ca (solo en inglés y francés)

Suiza

Agrupación de Hogares de Suiza

(Swiss Household Panel, SHP), 2009.

El SHP es un estudio de cohorte anual, que lleva a cabo la Fundación Suiza para la Investigación de las Ciencias Sociales (Swiss Foundation for Research in Social Sciences, FORS), con sede en la Universidad de Lausana.

El estudio sigue una muestra aleatoria de familias suizas a lo largo del tiempo, con el fin de observar el cambio social, con especial énfasis en el cambio de las condiciones de vida.

El *Report Card 10* utiliza datos de la ronda 2009 del SHP, con datos sobre pobreza e ingresos correspondientes a 2008.

Más información en el sitio:

www.swisspanel.ch (solo en inglés, francés y alemán)

Estados Unidos

Estudio de Cohorte sobre Dinámica de Ingresos

(Panel Study on Income Dynamics, PSID), 2007.

El PSID es un grupo de estudio nacional representativo sobre la situación socioeconómica y la salud intergeneracional de los Estados Unidos. El PSID, que comenzó sus tareas en 1968, es dirigido por el Instituto de Investigación Social de la Universidad de Michigan y reúne datos sobre ingresos, riqueza, gasto, demografía, educación, desarrollo infantil y otros temas.

Los datos del PSID utilizados para el Report Card 10 son los que corresponden a la encuesta de 2007, con datos sobre pobreza e ingresos de 2006.

Más información en el sitio:

psidonline.isr.umich.edu/ (solo en inglés)

Para las cuatro encuestas descritas precedentemente (HILDA, SLID, SHP y PSID) se obtuvieron datos armonizados sobre el ingreso de las familias del Archivo Equivalente Transnacional (Cross National Equivalent File, CNEF), proyecto dirigido por la Universidad de Cornell. Estos datos complementaron los que se obtuvieron directamente de la encuesta original.

Más información en el sitio:

www.human.cornell.edu/pam/research/centers-programs/german-panel/cnef.cfm (solo en inglés)

Fuentes adicionales de información sobre pobreza de ingresos

Japón, 2010.

Las estadísticas sobre pobreza infantil de Japón se obtuvieron de:

Oficina del Gabinete, Dirección de Igualdad de Género, Japón (2011), *The State of Poverty and Gender Gap*, documento presentado en el Grupo de Trabajo sobre Mujeres y la Economía, Comité de Especialistas en Diagnóstico y Evaluación de Asuntos Básicos e Impactos de Género en la órbita del Consejo de Igualdad de Género, Tokio, 20 de Diciembre de 2011.

Los datos presentados en este documento se elaboraron a partir de la Encuesta Integral de *Condiciones de Vida de 2010* (2010 Comprehensive Survey of Living Conditions) del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar. Los datos sobre ingresos corresponden a 2010.

Más información en el sitio:

www.mhlw.go.jp/english/database/db-hss/cslc-index.html (solo en inglés y japonés)

Nueva Zelanda, 2009–2010.

Las estadísticas sobre pobreza infantil de Nueva Zelanda se obtuvieron de:

Perry, Bryan (2011), *Household Incomes in New Zealand: Trends in indicators of inequality and hardship 1982 to 2010*, Ministerio de Desarrollo Social, Wellington, Julio de 2011.

Este documento elabora microdatos a partir de la *Encuesta Económica de Hogares 2009-2010* de la Oficina de Estadísticas de Nueva Zelanda. Los datos de ingresos de esta encuesta corresponden a 2010.

Más información en el sitio:

www.stats.govt.nz/surveys_and_methods/our-surveys/hes-resource.aspx (solo en inglés)

BIBLIOGRAFÍA

- ⁱ Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF (2010), Los niños dejados atrás: Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo, *Report Card 9 de Innocenti*, UNICEF CII, Florencia. www.unicef-irc.org/publications/619
- ⁱⁱ Bradshaw, J., Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano y L. Menchini (2012), 'Relative Income Poverty among Children in Rich Countries', *Documento de Trabajo 2012-01*, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia. www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf
- ⁱⁱⁱ Bradshaw, J. y E. Mayhew (2010), 'Understanding Extreme Poverty in the European Union', *European Journal of Homelessness*, Tomo 4: 174.
- ^{iv} Notten, G. y C. de Neubourg (2011), 'Monitoring Absolute and Relative Poverty: "Not Enough" is not the same as "Much Less"', *Review of Income and Wealth*, Serie 57 (2): 260-265.
- ^v Bradshaw y otros. (2012). op. cit.
- ^{vi} Nolan, B. y C. T. Whelan (2010) 'Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion: Lessons from Europe?', *Journal of Policy Analysis and Management* Tomo 29 (2): 305-325.
- ^{vii} Fusco, A., A-C. Guio y E. Marlier (2010), 'Income Poverty and Deprivation in European Countries', *Eurostat Methodologies and Working Papers*, Comisión Europea, Luxemburgo. epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-030/EN/KS-RA-10-030-EN.PDF
- ^{viii} Guio, A-C. (2010), 'What Can Be Learned from Deprivation Indicators in Europe', *Eurostat Methodologies and Working Papers*, Comisión Europea, Luxemburgo. epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-007/EN/KS-RA-09-007-EN.PDF
- ^{ix} Nolan y Whelan (2010), op. cit., págs. 319-321.
- ^x Lansley, S. y J. Mack (2011), Review of Kristian Niemietz, 'A New Understanding of Poverty', Instituto de Asuntos Económicos. www.poverty.ac.uk/sites/default/files/Review%20Niemietz%2020%20May%20slájm-final.pdf
- ^{xi} Bradshaw y otros (2012). op. cit.
- ^{xii} Smeeding, T.M. y J. Waldfogel (2010), 'Fighting poverty: Attentive policy can make a huge difference', *Journal of Policy Analysis and Management* Tomo 29 (2): 401-407.
- ^{xiii} Pasma, C. (2010), 'Bearing the Brunt: How the 2008-2009 Recession Created Poverty for Canadian Families', Citizens for Public Justice, Ottawa. www.cpj.ca/en/content/bearing-brunt
- ^{xiv} Bradshaw, J. (2000), 'Poor Children in Rich Countries', Disertación ante la Fundación de Investigaciones Médicas de la Bahía de Hawke, Nueva Zelandia.

Country abbreviations

Alemania	DE
Australia	AU
Austria	AT
Bélgica	BE
Bulgaria	BG
Canadá	CA
Chipre	CY
Dinamarca	DK
Eslovaquia	SK
Eslovenia	SI
España	ES
Estados Unidos	US
Estonia	EE
Finlandia	FI
Francia	FR
Grecia	GR
Hungría	HU
Irlanda	IE
Islandia	IS
Italia	IT
Japón	JP
Letonia	LV
Lituania	LT
Luxemburgo	LU
Malta	MT
Noruega	NO
Nueva Zelandia	NZ
Países Bajos	NL
Polonia	PL
Portugal	PT
Reino Unido	UK
República Checa	CZ
Rumania	RO
Suecia	SE
Suiza	CH

AGRADECIMIENTOS

El proyecto del *Report Card 10* se coordinó a través de la Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF y recibió la colaboración de un grupo de asesores y revisores. La investigación se concluyó a fines de diciembre de 2011.

El texto completo y los documentos de apoyo de este informe se pueden descargar del sitio web del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF: www.unicef-irc.org.

Investigación y análisis de los datos

Peter Adamson (consultor independiente de la Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Jonathan Bradshaw (Universidad de York)

Yekaterina Chzhen (Universidad de Oxford)

Gill Main (Universidad de York)

Bruno Martorano (Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Leonardo Menchini (Jefe de Políticas Sociales, Monitorización y Evaluación, UNICEF Egipto, ex Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Chris de Neubourg (Jefa de la Unidad de Políticas Sociales y Económicas, Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Apoyo en investigación de antecedentes

Bethelhem Ketsela Moulat, Ilze Plavgo y Jan Oliver Suer (Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Apoyo en estadísticas y fuentes de datos de países individuales

Aya Abe (Instituto Nacional de Población e Investigación de Seguridad Social, Japón), quien amablemente nos entregó un documento con los resultados estadísticos sobre la pobreza infantil de Japón.

Bryan Perry (Ministerio de Desarrollo Social, Nueva Zelandia), quien amablemente nos entregó un documento con los resultados estadísticos sobre la pobreza infantil de Nueva Zelandia.

Los Comités Nacionales de UNICEF de Australia, Canadá y Nueva Zelandia apoyaron a la Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF para lograr acceder a las fuentes de datos de sus respectivos países.

Asesores de UNICEF

Gordon Alexander (Director de la Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

James Elder (Jefe de la Unidad de Comunicación, Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Asesores externos

Ferrán Casas (Universidad de Girona)

Kenneth Couch (Universidad de Connecticut)

Donald Hernández (Universidad de la Ciudad de Nueva York)

Gareth Jones (Consultor de la Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF)

Robert Joyce (Instituto de Estudios Fiscales, Londres)

Geranda Notten (Universidad de Ottawa)

Dominic Richardson (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)

Keetie Roelen (Instituto de Estudios de Desarrollo, Brighton)

Kitty Stewart (Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres)

El apoyo administrativo de la Oficina de Investigaciones Innocenti de UNICEF lo brindaron *Cinzia Iusco Bruschi* y *Laura Meucci*.

Ejemplares anteriores de la serie:

Innocenti Report Card 1

Tabla clasificatoria de la situación de los niños pobres en las naciones ricas

Innocenti Report Card 2

A league table of child deaths by injury in rich nations

Innocenti Report Card 3

A league table of teenage births in rich nations

Innocenti Report Card 4

A league table of educational disadvantage in rich nations

Innocenti Report Card 5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations

Innocenti Report Card 6

Pobreza infantil en países ricos 2005

Innocenti Report Card 7

Pobreza infantil en perspectiva: un panorama del bienestar infantil en los países ricos

Innocenti Report Card 8

El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio

Innocenti Report Card 9

Los niños dejados atrás: Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo

