

La pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos: un ejercicio de definición y estimación

 Ianina Tuñón y María Sol González

A partir de la revisión crítica de los enfoques monetarios de medición de la pobreza, se ha avanzado en propuestas alternativas que rescatan la necesidad de considerar múltiples dimensiones del desarrollo humano y social en su relación con los derechos humanos. Entre dichas propuestas se destaca la desarrollada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México 2010, y para el caso de la población infantil la realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 2012. Aquí se presenta un ejercicio de adaptación de esta última al caso de la infancia argentina que permite estimar que al menos el 26,6% de la niñez urbana, tras casi una década de importantes progresos sociales y económicos, experimenta privaciones sociales en dimensiones de derechos fundamentales como: alimentación, saneamiento, vivienda digna, educación, información y salud.

En esta breve comunicación se presenta un ejercicio de definición operativa y estimación de la pobreza a nivel de la población infantil que reside en áreas urbanas de la Argentina. Avanzar en la definición de la pobreza en la niñez y adolescencia desde perspectivas alternativas a los enfoques monetaristas de línea de pobreza por ingresos parece un desafío relevante en términos de acompañar los pro-

gresos de los Estados, y en particular del Estado y la sociedad argentina en el reconocimiento de la infancia como sujeto de derecho. En efecto, en la primera década del siglo XXI, se destaca la ampliación de derechos e implementación de políticas públicas de transferencia de ingresos hacia los sectores sociales más vulnerables y en particular, hacia la infancia. Sin embargo, poco se conoce sobre la magnitud, inciden-

cia y composición de la pobreza en poblaciones vulnerables en términos de las “marcas” que las privaciones materiales y sociales significan en función de la capacidad de apropiación de recursos esenciales al desarrollo humano y social.

Tras la difusión de los principales desarrollos conceptuales alternativos al enfoque monetarista liderado por Sen (1976), con la perspectiva de las capacidades y las

IANINA TUÑÓN es Coordinadora del Proyecto de investigación “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia” del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA). ianina_tunon@uca.edu.ar. MARÍA SOL GONZÁLEZ es Becaria de investigación en el marco del Proyecto “Barómetro de la Deuda Social de la Infancia” del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) maria_gonzalez@uca.edu.ar.

necesidades del desarrollo humano, han surgido en el caso específico de la infancia propuestas novedosas de definición y medición de la pobreza desde enfoques multidimensionales y de derechos (Department for Work and Pensions (DWP), 2003; Minujín, Delamónica y Davidziuk, 2006; CEPAL y UNICEF; 2012). Esta doble perspectiva, es de vital importancia por su complementariedad en tanto orienta definiciones más integrales en términos de la observación y evaluación del bienestar de la población infantil cuya garantía puede ser legítimamente exigida a los Estados (O'Donnell, 2002).

Entre las recientes contribuciones a la definición y medición de la pobreza se destacan la realizada por CONEVAL en México (2010), y la que reviste particular interés de CEPAL y UNICEF (2012) aplicada a la población infantil. Esta última propuesta ha sido objeto de revisión y adaptación para el caso argentino (Tuñón y González, 2012, 2013), en tanto se considera relevante replicar y expandir en la región estas mediciones en pos de una mejor definición de las áreas de necesidades de la niñez y adolescencia en situación de pobreza.

A continuación, se resume la definición operativa alcanzada para el caso de la infancia argentina y su estimación para el cuarto trimestre del 2011 a nivel de la población urbana entre 0 y 17 años. La estimación de la incidencia fue realizada a partir de los microdatos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, (UCA)¹.

Definición y estimación de la pobreza infantil

Dimensiones de derechos y método de estimación

El intento más importante para medir la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos fue realizado en el año 2003 por UNICEF junto con investigadores de la Universidad de Bristol y de la London School of Economics, a través de un índice, conocido con el nombre de Metodología Bristol, que recoge un conjunto de privaciones relacionadas a siete (7) dimensiones: 1) Nutrición; 2) Acceso al agua potable; 3) Saneamiento; 4) Salud; 5) Vivienda; 6) Educación; y 7) Acceso a la información. La propuesta más reciente de CEPAL y UNICEF (2012) considera las mismas dimensiones menos la de Salud.

En el ejercicio de adaptación al caso argentino se consideraron las dimensiones de derechos presentes en estas propuestas orientadas por el marco normativo de la Convención de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1989) ratificada en la Argentina en el año 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en la reforma de 1994. En la definición operativa se produjeron un conjunto de modificaciones en la selección de indicadores y umbrales de privaciones que buscaron adaptarse a la realidad de la niñez y adolescencia argentina urbana e indicadores disponibles en la EDSA².

Así fue como se definió la pobreza infantil en seis (6) dimensiones fundamentales de derecho: (a) Derecho a la alimentación, (b) Derecho al saneamiento, (c) Derecho a una vivienda digna, (d) Derecho a la educación, (d) Derecho a la información y (e) Derecho a la salud.

Una vez definidas las dimensiones de derechos, tal como lo propone CEPAL y UNICEF (2012) se siguió la metodología de “línea de



Avanzar en la definición de la pobreza en la niñez y adolescencia desde perspectivas alternativas a los enfoques monetaristas de línea de pobreza por ingresos parece un desafío relevante en términos de acompañar los progresos de los Estados, y en particular del Estado y la sociedad argentina en el reconocimiento de la infancia como sujeto de derecho.

1- Ver detalles teóricos metodológicos de la EDSA en el anexo de la siguiente publicación: Tuñón, I (2012). La infancia argentina sujeto de derecho. Progresos, desigualdades y desafíos pendientes en el efectivo cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. ODSA – UCA. www.uca.edu.ar/observatorio

2- El desarrollo conceptual sobre las dimensiones de derechos consideradas e indicadores (umbrales) establecidos para el caso de la infancia urbana en la Argentina se encuentra en Tuñón y González (2013).

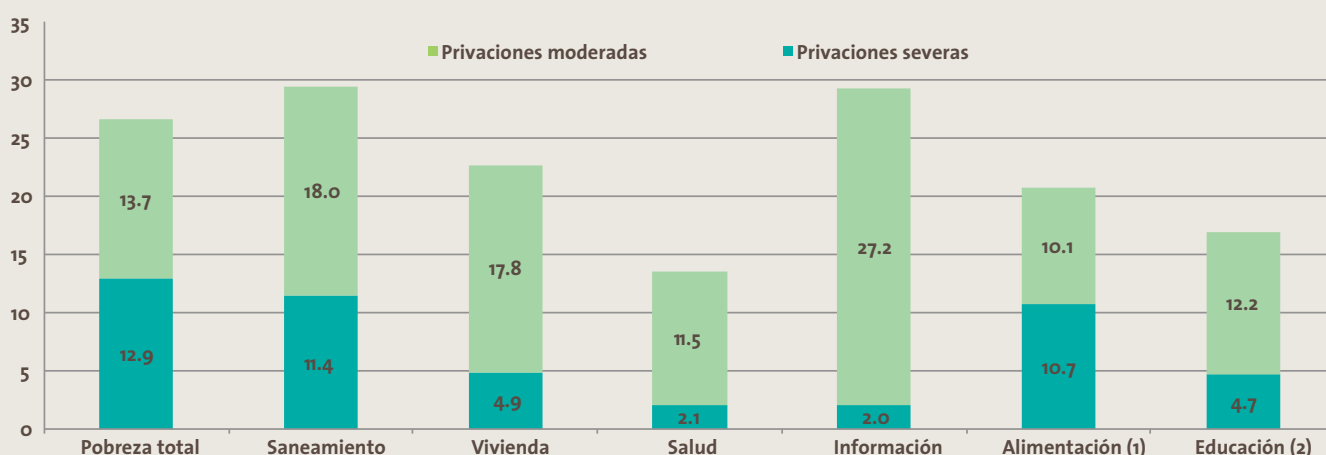


Figura 1. Dimensión de derechos, indicadores y umbrales de privación

DIMENSIÓN	MODERADO	SEVERO
SANEAMIENTO (0-17 AÑOS)	Niños, niñas y adolescentes en viviendas que no acceden a agua corriente.	Niños, niñas y adolescentes en viviendas con inodoro sin descarga de agua o que no disponen de inodoro.
VIVIENDA (0-17 AÑOS)	Hacinamiento: niños/as en viviendas con tres o cuatro personas por cuarto habitable.	Hacinamiento: niños/as en viviendas con cinco o más personas por cuarto habitable.
	Calidad de la vivienda: niños/as que habitan en viviendas de adobe con o sin revoque, o que tienen ladrillos sin revocar.	Calidad de la vivienda: niños/as que habitan en viviendas de madera, chapa de metal o fibrocemento, choro, cartón, palma, paja o materiales de desechos.
INFORMACIÓN (0-17 AÑOS)	Niños, niñas y adolescentes en viviendas sin al menos dos de los siguientes componentes: teléfono (fijo o celular), Internet, biblioteca o libros infantiles.	Niños, niñas y adolescentes en viviendas que no acceden a ninguno de los siguientes componentes: teléfono (fijo o celular), Internet, biblioteca o libros infantiles.
ALIMENTACIÓN (0-4 AÑOS)	Niños y niñas en hogares en los que se expresa haber reducido la dieta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.	Niños y niñas en hogares en los que se expresa haber sentido hambre por falta de alimentos en los últimos 12 meses por problemas económicos.
SALUD (0-17 AÑOS)	Niños, niñas y adolescentes que hace un año o más que no realizan una consulta médica y no tienen cobertura de salud (obra social, mutual o prepaga).	Niños, niñas y adolescentes que no tienen todas las vacunas correspondientes a su edad.
EDUCACIÓN (5-17 AÑOS)	Niños, niñas y adolescentes que asisten a la escuela con sobriedad.	Niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EDSA-Bicentenario (2010-2016). Año 2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA- UCA).

Figura 2. Incidencia de las privaciones en cada dimensión de derecho*



* Se reporta el porcentaje de la población con privaciones en cada dimensión según sea moderada o severa.

(1) Se considera a los niños/as entre 0 y 4 años.

(2) Se considera a los niños/as y adolescentes entre 5 y 17 años.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EDSA-Bicentenario (2010-2016). Año 2011. Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA- UCA).

corte dual”, que permite diferenciar dos niveles de privaciones: pobreza infantil extrema cuando se considera privaciones definidas como severas, y pobreza infantil total, cuando se considera las privaciones definidas como moderadas. El criterio de identificación del caso en situación de pobreza se centra en el enfoque de unión, según el cual un niño/a se encuentra en situación de pobreza si presenta al menos una privación en alguna de las dimensiones de derechos consideradas.

En la Figura I, se presentan los indicadores que sirven de umbrales de privación severa y moderada para cada una de las dimensiones de derechos consideradas.

Incidencia y composición de la pobreza infantil

En el cuarto trimestre de 2011, se estimó una tasa de pobreza infantil del 26,6% a nivel de la niñez y adolescencia entre 0 y 17 años residente en la Argentina urbana (12,9% en un nivel severo y 13,7% en un nivel moderado). Es decir que, más de dos de cada diez niños/as y adolescentes veían vulnerado al menos un derecho fundamental para el sostenimiento de la vida y el desarrollo humano y social.

La descomposición del índice en cada una de las dimensiones de derechos permite advertir las dimensiones de derechos más vulneradas en la niñez y adolescencia urbana en Argentina y el nivel de severidad de las carencias sociales en cada espacio de derechos del niño/a (ver Figura II).

Cuando se acota el análisis al porcentaje de pobreza infantil extrema se advierte que las privaciones sociales más relevantes pertenecen al espacio del hábitat, en particular: saneamiento (42%), y vivienda (18,4%), en tanto ambas explican 60,4% de la pobreza severa (Tuñón y González, 2013).

En efecto, el ejercicio de desagregación en dimensiones de derechos realizado permite reconocer entre las privaciones sociales más urgentes las del espacio del hábitat de vida. Existe amplio consenso sobre los riesgos que supone el déficit de agua segura y los problemas de saneamiento en la salud de la niñez y en particular, en la infancia

temprana en términos de mayor predisposición a la adquisición de enfermedades. Asimismo, es fácil advertir que el espacio principal de convivencia, crianza y socialización de la niñez es el de la vivienda y el barrio. En tal sentido, se reconoce la impronta negativa de un hábitat insalubre y hacinado, en el ejercicio de derechos como la salud, la educación, el juego, entre otros, y que adicionalmente expone al niño/a a situaciones de maltrato, negligencia y promiscuidad.

Poder reconocer la deuda social con el hábitat de vida y su relación con el ejercicio de otros derechos puede ser considerado una ventana de oportunidad sobre la cual orientar la acción de los Estados. Los cambios que se producen en el espacio habitacional son permanentes, menos sensibles a las eventuales crisis socioeconómicas, y fundamentales en la vida de la infancia en tanto tienen efectos positivos de corto plazo en la salud, en las oportunidades de socialización y de mediano plazo en los logros educativos.

Cada una de las dimensiones de derechos consideradas merece un análisis específico, que si bien excede los límites de esta comunicación, sirve de ejemplo para advertir lo valioso que puede ser a la construcción de políticas públicas más integrales el avanzar en la mejor definición y estimación de la pobreza en términos multidimensionales y en relación a los derechos humanos.

SIN DUDAS SON MUCHOS LOS DESAFÍOS Y TENSIONES EN TORNO A CUÁLES SON LOS MEJORES INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LOS DÉFICIT DE DESARROLLO HUMANO EN LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS. LOS ABORDAJES MULTIDIMENSIONALES DE LA POBREZA ADVIERTEN SOBRE LA COMPLEJIDAD DE LA MISMA Y SOBRE LOS LÍMITES QUE PRESENTAN LOS PROGRAMAS SOCIALES QUE BASAN SU CRITERIO DE ELEGIBILIDAD DE LAS POBLACIONES ÚNICAMENTE EN INDICADORES DE POBREZA ECONÓMICA. ★

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL y UNICEF (2012). Guía para estimar la pobreza infantil. LC/M.2 Santiago de Chile.

CONEVAL (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México.

DWP (2003). Measuring Child Poverty. Londres. Recuperado de www.dwp.gov.uk/docs/final-conclusions.pdf

Minujín, A., Delamónica, E. y Davidziuk (2006). “Pobreza infantil. Conceptos, medición.

O’ Donnell, G. (2002). “*Human Development / Democracy / Human Rights*”. Ponencia presentada en Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina, Costa Rica. Recuperado de www.estadonacion.org.cr.

Sen, A. (1976). “*Poverty: An Ordinal Approach to Measurement*.” *Econometría*, 44(2), pp. 219-231.

Tuñón, I. y González, M.S. (2012). “*Factores macroeconómicos y sociodemográficos asociados a la pobreza infantil desde una perspectiva de derechos*”. V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población ALAP (Asociación Latinoamericana de Población), Montevideo, Uruguay.

Tuñón, I. y González, M.S. (2013). “*Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde una perspectiva multidimensional y de derechos*”. *Revista Sociedad y Equidad*, Vol. 5 ISSN 0718-9990 (en prensa).

Tuñón, I. y González, M.S. (2013). “*Múltiples privaciones de derechos en la infancia*”, en Publicación del Seminario Multidimensionalidad de la pobreza: Alcances para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. CLACSO-CROP (en evaluación).