

Ianina Tuñón y Marcela F. González  
—editoras—

# INFANCIAS Y POBREZAS

La complejidad de su conceptualización,  
medición y abordaje a través de políticas públicas

**Fotografía de cubierta:** Ulises García  
**Diseño:** Gerardo Miño  
**Composición:** Eduardo Rosende

**Edición:** Primera. Septiembre de 2022

**ISBN:** 978-84-18929-75-5

**Depósito legal:** M-22499-2022

**Lugar de edición:** Buenos Aires, Argentina

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© 2022, Miño y Dávila srl / Miño y Dávila sl

**MIÑO y DÁVILA**  
EDITORES

Miño y Dávila srl  
Tacuarí 540  
(C1071AAL)  
tel-fax: (54 11) 4331-1565  
Buenos Aires, Argentina

**e-mail producción:** [produccion@minoydavila.com](mailto:produccion@minoydavila.com)  
**e-mail administración:** [info@minoydavila.com](mailto:info@minoydavila.com)  
**web:** [www.minoydavila.com](http://www.minoydavila.com)

**MIÑO y DÁVILA**  
EDITORES

# Pobreza infantil y adolescente: el triunfo de la injusticia

## Inequidades en los sistemas de protección

La infancia es un período de la vida que tiene una mayor propensión a la pobreza; no obstante, las niñas/os reciben una menor protección del Estado comparada con otros grupos etarios como las/os mayores de 65 años. Si pensamos en los orígenes del Estado de bienestar, la creación del programa de protección social para aquellas/os que se retiran del mercado de trabajo tuvo como objetivo la prevención de la pobreza de este grupo etario. El Estado le garantiza un ingreso a todas/os aquellas/os que cumplen con los requisitos para retirarse porque de lo contrario aquellas/os que no cuentan con los medios económicos individuales o familiares indefectiblemente enfrentarán la pobreza. Desde este punto de vista, el sistema previsional cumple una función económica y social, contribuye al bien común y más allá de las críticas que se puedan hacer a los sistemas previsionales en particular, la opinión pública considera saludable y justo que el Estado implemente una política de ingreso universal para las/os mayores de 65 años. Curiosamente, para los que formulan las políticas y para la opinión pública, la prevención de la pobreza en la infancia y el carácter positivo y de bien público de las políticas destinadas a reducir la pobreza infantil no parecen correr la misma suerte. No se trata aquí de señalar la disparidad entre la protección vía políticas sociales de la infancia comparada con las/os mayores de 65 años para sostener que habría que destinar fondos que reciben las/os mayores de 65 años a las niñas/os sino se trata de interrogarse acerca de cómo pensar la política social para las/os menores de 18 años cuyos principios y fundamentos se asemejen a los que dieron lugar a los sistemas de protección social para las/os mayores de 65 años. La reducción y la prevención de la pobreza en la infancia y la adolescencia tiene que ser un objetivo prioritario del Estado. La gravedad de la tasa de pobreza infantil en el país y la prevención de la pobreza infantil requieren de un sistema de protección social de la infancia y adolescencia que no esté sujeto a las vicisitudes del mercado sino que

Pobreza y situación de calle infantil: experiencias de abordaje en la provincia de Buenos Aires, Argentina  
por María Eugenia Rausky ..... 201

Perspectivas relacionales en el estudio de las asociaciones entre pobreza infantil y desarrollo autorregulatorio  
por M. Soledad Segretin y Sebastián Javier Lipina ..... 225

Una propuesta de medición de la pobreza multidimensional infantil: una revisión de los aspectos empíricos de su construcción  
por Ianina Tuñón y Nicolás García Balus ..... 251

recupere la misión pública del sistema de protección social y tenga como horizonte el bien común y la igualdad de oportunidades.

### La definición y medición de la pobreza

Existen diferentes metodologías para medir la pobreza infantil. Nos interesa hacer una aproximación a las distintas formas de medir la pobreza infantil con el objetivo de rescatar los aspectos que hacen de estas mediciones caminos válidos para comprender el complejo fenómeno de la pobreza infantil. A principios de la primera década del siglo XXI, UNICEF (2005) establece el carácter multidimensional de la pobreza infantil en la siguiente definición:

*Los niños y las niñas que viven en la pobreza son los que sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad (pág. 18).*

Aun cuando se reconoce una amplísima literatura coincidente con este tipo de conceptualizaciones e incluso mediciones orientadas por éstas, el tema sigue siendo motivo de debate y las mediciones indirectas basadas en criterios monetarios continúan teniendo prioridad para los Estados y continúan orientando las políticas públicas de muchos países. La pobreza, tradicionalmente, es representada a través de las llamadas mediciones indirectas. A partir del valor estimado de una canasta básica de bienes y servicios se establecen umbrales de los ingresos percibidos por los hogares que clasifican a los hogares como pobres, indigentes, pobres no indigentes y no pobres. También, se suele estimar el porcentaje de las personas que viven en hogares cuyo ingreso disponible total equivalente es inferior al 40%, 50% y 60% de la mediana del ingreso nacional disponible equivalente para dicho hogar. En cualquier caso, las definiciones que orientan estas mediciones se vinculan a las pautas de consumo prevalentes en una sociedad que se espera garanticen la satisfacción de un mínimo de bienestar. Este tipo de medidas también pueden ser consideradas en cierta medida múltiples porque recogen los ingresos familiares provenientes de diferentes fuentes y en tal sentido posibilitan un interesante análisis de la composición de los ingresos familiares.

Entre los principales argumentos críticos, se destaca que la relación entre la maximización de la utilidad y el umbral de ingreso o capacidad de consumo fijado en el valor de la línea de pobreza no es indefectiblemente directa. En este sentido, identificar a los hogares según sus ingresos y capacidad de consumo no garantiza que aquellos que no son pobres en términos de

ingresos puedan adquirir la canasta de bienes y servicios que se define como mínima para alcanzar el bienestar (Ravallion, 1992, Ruggeri Laderchi, 2000). Estos argumentos son especialmente significativos cuando se trata de medir la pobreza infantil. Es fácil advertir que la no pobreza monetaria puede ser insuficiente para evitar privaciones materiales, emocionales y sociales claves para el desarrollo del máximo potencial de los individuos.

### Sobre la complementariedad y relevancia de la pobreza monetaria

Simon Kusnetz, el creador del concepto moderno de *gross domestic product* (GDP), sostiene que es necesario distinguir entre la cantidad y la calidad del crecimiento, entre sus costos y rendimientos, entre el corto plazo y el largo plazo. Los objetivos que tienden al mayor crecimiento deben especificar crecimiento de qué y para qué. El planteo de Kusnetz nos invita a reflexionar sobre qué tipo de crecimiento anhelamos porque el crecimiento por sí mismo no reduce la pobreza. El efecto del crecimiento es mayor en la pobreza cuando se reduce la desigualdad.

Milanovic (2019) sostiene que para reducir la desigualdad contemporánea fundamentalmente hay que intervenir en las fuerzas sistémicas que contribuyeron a la desigualdad. Las fuerzas sistémicas más importantes son seis: aumento de la porción del ingreso por capital en el ingreso nacional; alta concentración del ingreso por capital; mayores tasas de ganancias en el tipo de riqueza que acumulan los sectores más ricos (capital financiero vs propiedad); homoploutia, o la asociación entre altos ingresos por capital y altos ingresos por trabajo en el decil superior; homogamia y, como consecuencia de ello, mayor concentración y transferencia de riqueza intergeneracional al interior del mismo grupo (decil superior); y transmisión intergeneracional de la desigualdad. Piketty (2017), a diferencia de Milanovic que analiza la distribución del ingreso total y el ingreso por capital y el ingreso por trabajo, centra su trabajo en el ingreso por capital y en el análisis desagregado del decil superior de la distribución del ingreso. El autor señala que la desigualdad es un proceso inevitable. La primera y fundamental ley del capitalismo para Piketty sostiene que la participación del ingreso por capital en el ingreso nacional total ( $\alpha$ ) es igual a la tasa de retorno del capital ( $r$ ) multiplicado por  $\beta$  o la proporción del ingreso por capital en el ingreso anual (PBI). En otras palabras, para Piketty, la desigualdad se explica por una ley fundamental:  $r > g$ , la tasa de retorno del capital es mayor que la tasa de retorno por crecimiento. El cumplimiento de esta ley requiere por definición un aumento de la participación del ingreso por capital en el ingreso nacional total. Cuando  $\alpha$  aumenta no solo los propietarios de capital se vuelven más ricos sino también

tienen más capital para ahorrar y reinvertir. Por lo tanto, la tasa de retorno del capital excede, crece más rápido que la tasa de crecimiento y aumenta  $\beta$ .

Para ambos autores es indiscutible que el motor de la desigualdad contemporánea radica en los mecanismos que llevaron a la alta concentración del ingreso por capital y trabajo en el decil superior, a las altas tasas de retorno por capital que se concentra en el decil superior, especialmente, en el 1% superior, y que para bajar la desigualdad hay que dismantlar estos mecanismos sistémicos. También reconocen que el Estado vía transferencias sociales hacia aquellas/os que se encuentran en el extremo inferior de la distribución del ingreso puede producir cambios en la desigualdad y bajar la pobreza. Piketty (2017) sostiene que entre 1930 y 1970, período llamado de la Gran Convergencia en Estados Unidos, la desigualdad bajó por la combinación de políticas de impuestos progresivos, sindicatos poderosos, la creación del Estado de bienestar y las normas sociales preponderantes cuestionaban la desigualdad.

Ahora bien, dos países pueden tener el mismo coeficiente de Gini, esto es, la misma desigualdad, sin embargo, la pobreza es más baja en uno de ellos porque el país redistribuye más vía transferencias sociales hacia aquellas/os en situación de pobreza. Cuando la pobreza es alta significa que en la distribución del ingreso hay un porcentaje alto de la población cuyo ingreso se concentra en el extremo inferior. En un escenario como este hace falta la intervención redistributiva del Estado para corregir la pobreza generada por el mercado. Ésto es importante resaltarlo. El Estado necesita redistribuir el ingreso y contribuir al ingreso de los hogares porque el mercado por sí solo no es capaz de detener el crecimiento de la pobreza que el propio mercado genera. Pensemos en las condiciones del mercado de trabajo para aquellas/os en situación de pobreza. Las escasas oportunidades laborales posiciona a las personas en situación de pobreza en el sector informal y los salarios bajos los sitúan por debajo de la línea de pobreza aun cuando trabajan. Asimismo, las condiciones de ocupación de la población en situación de pobreza es crítica porque trabaja menos de 35 horas a la semana por razones de mercado, trabaja más de 35 horas semanales con ingresos mensuales inferiores al salario mínimo, o trabaja más de 48 horas semanales ganando menos de dos salarios mínimos (Brady 2005; Lo Vuolo, 2009; Lo Vuolo et al., 2004; Lakner, Mahler, Negre et al., 2022; Garza-Rodríguez, 2018). De este modo, ante la precariedad de las condiciones laborales y salariales de aquellas/os que viven en situación de pobreza se requiere de la intervención del Estado vía transferencias sociales e impuestos para aumentar el ingreso de los hogares.

Las críticas sobre las limitaciones al enfoque monetario de la pobreza son pertinentes, pero si desestimamos la medición de la pobreza infantil a partir del ingreso corremos el riesgo de tirar al bebé con el agua de la bañera. Si

bien el ingreso no es el único indicador de la pobreza infantil, es un indicador relevante porque las niñas/os no son pobres por sí mismas/os sino porque viven en hogares que son pobres. El ingreso es precisamente el indicador (el otro indicador es la riqueza) para analizar dos resultados socioeconómicos claves: la desigualdad y la pobreza. Por ejemplo, el estudio comparado de la pobreza infantil usando la base de microdatos armonizada *Luxembourg Income Study* (LIS) nos permite evaluar el papel de las instituciones del mercado, las instituciones del Estado, y la desigualdad en la pobreza infantil, su conformación, crecimiento o reducción.

El LIS creó un concepto analítico y metodológico de alta calidad, *el ingreso del hogar disponible* (Rainwater y Smeeding, 2004), para capturar el ingreso del hogar post-impuestos y transferencias del Estado. El enfoque analítico del LIS consiste en la construcción de un paquete de ingresos para representar a las diferentes fuentes de ingresos del hogar, esto es, el ingreso de mercado (ingreso laboral y por capital), el ingreso por transferencias privadas (remesas, transferencias entre hogares, cuota alimentaria), y el ingreso del hogar disponible (transferencias del Estado: políticas universales, focalizadas, relacionadas con el trabajo; jubilación privada y pública; transferencias privadas; menos los impuestos al trabajo y otras prestaciones sociales). Mediante el uso de un paquete de ingresos es posible separar analíticamente la pobreza infantil generada por el mercado, pre-impuestos y transferencias del Estado, de la pobreza infantil post-impuestos y transferencias del Estado, esto es, nos permite analizar cuál es la capacidad redistributiva del Estado y en qué medida el Estado vía impuestos y transferencias sociales reduce la pobreza infantil (Atkinson, 2004; Gornick, Ragnarsdóttir y Kostecki, 2013; Brady, Finnegan, y Hübgen, 2017; Cai y Smeeding, 2019; Chen y Corak, 2008; Rainwater y Smeeding, 2004; Gornick y Jantti, 2012).

A diferencia de los enfoques macroeconómicos que tienen en cuenta la proporción del PBI que los Estados destinan a las políticas sociales para analizar en qué medida el Estado reduce la pobreza infantil, una base de microdatos como el LIS nos permite analizar la capacidad redistributiva del Estado a partir del ingreso que reciben los hogares. De este modo, el análisis desagregado de las diversas fuentes del ingreso de los hogares nos permite entender cuál es el papel de la desigualdad y cuál es el rol de las instituciones del mercado y del Estado en el incremento o en la reducción de la pobreza infantil. Al comparar la tasa de pobreza infantil según el ingreso de mercado y el ingreso disponible es posible capturar no solo la magnitud de la reducción de la pobreza infantil post-impuestos y transferencias del Estado sino también cuánto contribuye y por qué contribuye el Estado al ingreso de los hogares.

La medición de la pobreza infantil en Argentina presenta limitaciones para hacer un análisis comparado de la pobreza infantil a partir del ingreso de los hogares. Por un lado, Argentina no forma parte aún del *Luxembourg Income Study*, lo cual nos impide incluir a Argentina para realizar el análisis comparado entre países y a lo largo del tiempo que es habitual entre las/os investigadores que usan el LIS. Cuba y Venezuela son dos de los países de América Latina que junto con Argentina todavía no se han incorporado al LIS. Cabe recordar que la base de microdatos del LIS es la mayor base de microdatos sobre ingreso, concentra el mayor número de países (más de 50) y ha sido utilizada por un gran número de investigadoras/es en los últimos treinta años. Por otro lado, la medición del ingreso es deficitaria porque las/os investigadores no pueden separar los impuestos del ingreso laboral, y no pueden desagregar las fuentes del ingreso que provienen de una variedad de políticas sociales: universales, focalizadas, o vinculadas al trabajo, lo cual les impide realizar un análisis pormenorizado de las políticas sociales que contribuyen o no a reducir la pobreza infantil.

### Las medidas alternativas y multidimensionales de la pobreza

El enfoque de las capacidades y las necesidades desarrollado por Sen (1976) permite definir la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel mínimo de capacidades básicas para el sostenimiento de la vida y cuya privación obstaculiza el desarrollo de otras capacidades. Las capacidades infantiles alcanzadas en el marco de determinados recursos se asocian a factores como la edad del niño/a, su evolución, la calidad y cantidad de interacciones con sus principales cuidadores, entre otros. El desarrollo de capacidades cuando se es niño/a se ve restringido o ampliado conforme se incrementa la edad de aprendizaje y la madurez del niño/a, los recursos con que cuentan las familias de crianza, y las estructuras de oportunidades que ofrecen los Estados, mercados y sociedad en su conjunto. Es así como cabe considerar en el caso de la infancia un proceso de desarrollo de capacidades (y funcionamientos) dinámico, cambiante y que evoluciona en el proceso de crecimiento y desarrollo del niño/a (Lansdown, 2005; Comim, Ballet, Biggeri e Iervese, 2011; Alkire, 2002; Max-Neef, 1987; Nussbaum y Glover, 1995; Doyal y Gough, 1994, Boltvinik, 2003).

Asimismo, la infancia se define como un proceso relacional en el que adquieren relevancia la relación con los adultos de referencia primarios y secundarios, los grupos de pares, entre otros, pero en la que, el punto de vista del niño/a y su experiencia vital, y percepción de sus relaciones sociales son fundamentales en términos de construcción de conocimiento, y reconocimiento de sus derechos. Nociones como las de capacidades (y funcionamien-

tos) y necesidades, y bienestar adquieren más complejidad cuando se trata de privaciones que experimentan niños/as. La situación de pobreza expone al niño/a, a múltiples privaciones en el espacio de la alimentación, la vestimenta, lo habitacional, la salud, pero también a la estimulación emocional, intelectual y social que supone el vínculo con adultos de referencia y grupos de pares. Es por ello, que adicionalmente se valora el enfoque de derechos y la perspectiva multidimensional como medida desde donde definir la pobreza infantil. Justamente, el enfoque de los derechos humanos también propone umbrales para la definición de la pobreza. Y, se trata de parámetros sustantiva como contribución al debate de la cuestión, en tanto se establece el marco legal (normativo) como umbral de privación inaceptables y exigible en su cumplimiento a los Estados (Pemberton, Gordon y Nandy, 2012).

El enfoque de derechos permite legitimar umbrales y parámetros de privaciones y adicionalmente su exigibilidad, y en este sentido, salda la discusión en torno a cuáles son las privaciones más urgentes en tanto los derechos son indivisibles. La legitimidad de esta manera integral de representar el ideario humano reside en el hecho de que el desarrollo humano se encuentra resguardado y promovido por la sumatoria de derechos individuales, sociales, políticos y culturales de alcance internacional que la humanidad ha ido incorporando al ritmo del progreso de la civilización (Salvia y Tami, 2004). Este marco normativo, en el caso de la infancia, lo ofrece los derechos declarados en la Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1989), y las normativas locales de cada país.

En este marco fructífero de ideas, en las últimas dos décadas, han ganado impulso las propuestas multidimensionales de pobreza. Se reconoce, de modo cada vez más amplio, que la pobreza es un fenómeno que involucra diversas dimensiones relativas al desarrollo humano y en particular en la infancia. Se reconocen, en este sentido, relevantes aportes orientados a definir y medir la pobreza infantil (Minujin, Delamónica y Davidziuk, 2006; Alkire 2009; Minujin 2012; Cepal-Unicef, 2013; Gordon 2012; Nandy 2015; Guio 2018). Las mismas coinciden en que existe la necesidad de considerar las múltiples dimensiones en las que se expresa el fenómeno, pero se distinguen al definir qué se entiende por pobreza infantil, y sobre cómo establecer los umbrales de esta. En este sentido, son amplios los acuerdos en torno a la necesidad de considerar las múltiples dimensiones en que se expresa el fenómeno.

En resumen, algunas de las propuestas desarrolladas guardan sinergia con un enfoque de derechos (Coneval, 2010; Cepal-Unicef, 2013; De Neubourg 2012), otras se ajustan al marco conceptual de las capacidades de Sen (1976), o con el enfoque de privaciones socialmente consensuadas (Unicef, 2012). Estos antecedentes de la cuestión reconocen otras medidas denominadas directas que procuran captar los niveles de vida de las personas en

diferentes dimensiones del bienestar y que se consideran complementarias de las mediciones de ingreso.

En el caso especial de la población infantil, los métodos directos son especialmente valiosos, dado que permiten el monitoreo de necesidades especiales para el correcto desarrollo de las niñas y los niños –como el acceso a estímulos socioculturales y/o al juego– y también permite captar necesidades que no siempre responden a mercados competitivos o que, no tienen mercados en absoluto, como la protección contra el trabajo infantil y violencia doméstica, entre otros (Gordon 2000).

Los principales enfoques para abordar este tipo de índices de pobreza multidimensional infantil se desprenden principalmente de los estudios de Sen (1992) sobre las capacidades, como lo es el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), y de la teoría de la pobreza relativa de Townsend (1962). El indicador MODA toma un enfoque de derechos, donde el umbral de la pobreza está delimitado por los derechos de las niñas, niños y adolescentes, generando así una presión legal sobre la sociedad, mientras que el indicador de privaciones materiales desarrollado por el equipo de la Universidad de Bristol adopta un enfoque de privaciones socialmente percibidas.

### Avances normativos y retos asociados a la medición de la pobreza

Estos antecedentes terminan siendo coincidentes con lo que se estableció a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015) que cuentan con la adhesión de casi todos los gobiernos del mundo, y que en la meta 1.2 establecer “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones de acuerdo con las definiciones nacionales, para el 2030”. Adicionalmente, los ODS establecen como meta el “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, y “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Asimismo, estimula a “poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”. Es decir, que los ODS promueven la medición de la pobreza en sus múltiples dimensiones con el reto de avanzar en la identificación de poblaciones especialmente vulnerables como las infancias.

En este sentido, se torna prioritario progresar en los diagnósticos locales y propuestas específicas de medición para países como la Argentina que

carecen de medidas oficiales de la pobreza infantil de tipo multidimensionales. En este país, la infancia es considerada en las publicaciones oficiales como un grupo de edad al que le es extensible la estimación de la pobreza monetaria de sus hogares. Si bien este dato es relevante para identificar la particular vulnerabilidad de la infancia a la pobreza en relación con otros grupos de edad, es una información muy parcial en términos de las múltiples dimensiones que condicionan el desarrollo de capacidades y el ejercicio de derechos humanos.

### Sobre los aportes de esta publicación colectiva

La evidencia es importante, y este libro realiza un aporte más, respecto a cuáles son los diferentes aspectos de las condiciones de vida de la niñez y de las adolescencias en el país que son deficitarias y profundamente desiguales. Ello se evidencia en el espacio de la alimentación por desnutrición pero principalmente por malnutrición, en el espacio del medio ambiente de vida y el acceso a servicios básicos como el agua segura y la red de cloacas, pero las privaciones también se experimentan en el espacio emocional, sortear el maltrato físico y/o verbal como forma de disciplinar a los niños/as, tener limitaciones en el ejercicio del juego autónomo en el espacio público como consecuencia de la inseguridad, carecer de ofertas educativas de calidad, y atención de la salud a tiempo y oportuna, entre otras privaciones de orden no monetario. Experimentar la pobreza en la adolescencia puede exponer a los jóvenes a la explotación económica y/o doméstica. Esto favorece la deserción escolar de los mismos, la propensión a enfermedades y accidentes, entre otras vulnerabilidades sociales que condicionan el ejercicio de otros tantos derechos humanos y sociales básicos que pueden condicionar el desarrollo de capacidades.

Convencidas de la importancia que reviste la pobreza infantil en las sociedades del mundo y de modo particular en la Argentina, se propone esta publicación que reúne nueve capítulos además de la introducción, los cuales abordan el tema desde diferentes enfoques conceptuales, disciplinas, propuestas metodológicas y fuentes. Se considera prioritario continuar la revisión de propuestas conceptuales y metodológicas de aproximación a la pobreza infantil que consideren los desafíos de construcción de conocimiento específico sobre esta categoría social que es la infancia, pero también de comparabilidad de las mediciones en el tiempo y entre diferentes dominios, y como insumo de política pública y de agenda de la opinión pública.

Parece de relevancia ampliar el diagnóstico de la pobreza infantil a diferentes disciplinas para evitar los importantes sesgos que se producen en el diseño de políticas públicas y criterios de elegibilidad de las poblaciones

participantes de los programas sociales que por lo general se encuentran orientados únicamente por medidas de pobreza monetarias o criterios basados en aspectos laborales. Como señalamos al principio de esta introducción, hace falta pensar la pobreza infantil del mismo modo que se pensaron los sistemas de protección social para las/os mayores de 65 años cuando se crearon los Estados de bienestar. El objetivo fue prevenir la pobreza no simplemente monitorearla a través de programas sociales, y proveer a las familias de un ingreso sin ataduras a su condición laboral y sin criterios de elegibilidad diferenciados según la condición socio-económica de la población. La lógica que subyace a esta política es que nadie que lo necesita se quede sin protección, mientras que la lógica de la política actual es que nadie que no lo necesita reciba asistencia del Estado. Evidentemente, considerando las altas tasas de pobreza infantil, hay niñas/os que lo necesitan que no están recibiendo la protección social adecuada. Sabemos, como muestra la literatura, que un ingreso para familias con niñas/os no es suficiente para reducir la pobreza infantil. Además de transferencias del gobierno universales, hacen falta políticas focalizadas, un salario mínimo decente y actualizado al costo de vida, y un sistema tributario progresivo –directos e indirectos– (Aerts, Marx y Parolin, 2022; Bradbury, Jäntti y Lindahl, 2018; Chen y Corak, 2008; Pressman, 2011; Maldonado y Nieuwenhuis, 2014; Gornick y Jantti, 2012; Lo Vuolo et al., 2004).

La selección de las/os autoras/es y los temas se realizó pensando en representar en este volumen la multiplicidad de enfoques analíticos, metodologías y fuentes que se usan para dar cuenta de la complejidad de la pobreza infantil. Siguiendo un orden alfabético, el volumen comienza con el capítulo a cargo de Carla Arévalo y Jorge Paz, quienes realizan un análisis pormenorizado de la pobreza infantil en Argentina a nivel nacional y provincial. Los autores usan las diversas fuentes de datos oficiales para el estudio de la pobreza infantil en la Argentina: la Encuesta Permanente de Hogares, total urbano (EPHU), la Encuesta Nacional Gastos de los Hogares (ENGH), la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Ciudad de Buenos Aires y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de la provincia de Mendoza. Asimismo, utilizan dos definiciones de pobreza: la pobreza monetaria y las privaciones de derechos asociadas a carencias materiales actuales, como vivir en una vivienda con edificación precaria, o asociadas a consecuencia de carencia futura, como no asistir a la escuela. Los derechos seleccionados están listados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN). Los autores identifican y analizan las fuentes de datos, describen sus características, potencialidades y limitaciones. Asimismo, comparan los resultados obtenidos con cada una de estas fuentes usando tasas de prevalencia de las variables focales, pobreza por ingresos y privaciones de derechos, y análisis multivariado.

Camila Arza propone un análisis comparado de las políticas de licencia por nacimiento y de cuidados, también llamadas de conciliación de familia y trabajo, en dieciocho países de América Latina. Los países analizados ofrecen licencias por maternidad por debajo del piso de 18 semanas recomendado por la OIT, y algunos también por debajo de 14 semanas, mientras que las licencias para padres, por paternidad o parentales, son limitadas. Las mujeres que tienen empleos informales no acceden a estos beneficios. Los beneficios se concentran en las familias de mayor nivel socioeconómico y que tienen empleos formales. La autora sostiene que el sistema es limitado, maternalista y desigual. Si se trata de crear un sistema de políticas familiares igualitario, a las políticas por nacimiento hay que sumarle los servicios de cuidados a tiempo completo desde la primera infancia. La expansión del sistema de protección social tiene que ser horizontal para evitar la división del empleo entre formal e informal. De este modo, los sistemas de protección de la maternidad en América Latina tienen que incluir a trabajadoras/ es informales y a las ocupaciones desprotegidas. Y se las tiene que integrar en un sistema de cuidados ampliado, desde el nacimiento hasta la incorporación escolar, que contribuya a la incorporación en el mercado de trabajo de padres y madres luego de las licencias y contribuyan de esta manera a conciliar familia y trabajo.

Laura Frasco Zuker, Pablo de Grande y Valeria Llobet, abordan la pobreza y trabajo infantil como fenómenos estrechamente conectados. En este capítulo, se propone una aproximación hacia sus relaciones teóricas y empíricas a partir de la revisión de literatura especializada y a partir de hallazgos empíricos en una investigación de corte etnográfico. Una investigación etnográfica localizada en la provincia de Misiones sobre el trabajo infantil en la minería de piedras semipreciosas que permite considerar la actividad económica infantil en el marco de las transformaciones productivas locales y el papel de tal actividad económica en la reorganización de las relaciones familiares y los sentidos de la infancia. A partir de esta propuesta, se argumenta que los enfoques preponderantes sobre pobreza y trabajo infantil invisibilizan dimensiones sustantivas que componen la experiencia de la pobreza para niñas y niños, así como las formas de participación en actividades productivas y reproductivas en los hogares. Se considera necesario incorporar la densidad de relaciones sociales en las que la pobreza cobra sentido, y también las prácticas e intervenciones estatales en torno a estos fenómenos.

Marcela F. González propone realizar un análisis desagregado del ingreso de los hogares en situación de pobreza con niñas/os con el objetivo de comparar entre países y al interior de cada uno de los países cuál es la capacidad redistributiva del Estado tomando como caso de estudio la pobreza infantil. La autora usa la base de microdatos armonizada *Luxembourg Income Study* y

compara Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Rusia y Sudáfrica. Se incluyeron estos países porque el acceso al ingreso bruto permite evaluar en cada país en qué medida los impuestos y las transferencias del gobierno reducen la pobreza infantil generada por el mercado. Se creó un paquete de ingresos para incluir una variedad de definiciones de ingreso en base a las diversas fuentes de ingreso de los hogares: el ingreso de mercado (IM), el ingreso por transferencias privadas (IM+TP), y el ingreso disponible o el ingreso post-impuestos y transferencias del gobierno (IHD). Se usan las últimas series temporales disponibles en el LIS para los seis países, 2010-2013-2016, el cual coincide con el período post-crisis de 2008. La autora compara entre los seis países la tasa de pobreza relativa medida al 40, 50, y 60 por ciento de la mediana de ingreso para cada uno de los ingresos incluidos en el paquete de ingresos en las siguientes edades: 0-17 años, 0-5 años y 6-17 años, y en los siguientes tipos de hogares: hogares monomarentales y hogares biparentales. También se analizan y comparan dos resultados socioeconómicos claves: el coeficiente de desigualdad, Gini, y la tasa de pobreza de la población total.

Fernando Longhi y Solana Asfora se proponen conocer la magnitud, alcance y distribución de la pobreza infantil en el Norte Argentino y georreferenciar el fenómeno. Se toma como fuente de información los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (INDEC) de 2001 y 2010, y a partir del mismo se analiza el fenómeno de la pobreza infantil, con las limitaciones y potencialidades que ofrece la fuente de datos. El abordaje se realiza a partir del método de las necesidades básicas insatisfechas que sin dudas constituye una de las primeras propuestas de medición multidimensional de la región. Los análisis se realizan con diferentes niveles de desagregación sociodemográfica procurando representar uno de los territorios más postergados de la Argentina, como es el Norte Grande Argentino y en particular sus infancias. El capítulo permite evidenciar la persistencia de la pobreza infantil en los territorios durante la primera década del s.XXI, y concentración espacial en las provincias de Chaco, Formosa y Santiago del Estero. Por último, la representación geográfica del fenómeno en cartografía de la región evidencia, una vez más, su valor metodológico para la gestión de las políticas públicas.

Santiago Poy a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y el ingreso monetario del hogar indaga sobre cómo inciden las formas de participación laboral (principalmente, la intensidad laboral) y el tipo de inserción socio-ocupacional (formal o informal) de los padres en la pobreza que sufren las/os niñas/os y adolescentes que viven con ellos/as. También incorpora el papel que juegan factores contextuales y sociodemográficos, como los arreglos de coresidencia o la composición familiar, y mediante el uso de simulaciones contrafácticas explora los efectos sobre el riesgo de

pobreza infantil de cambios en las características ocupacionales de los padres (intensidad laboral e ingresos) y en los sistemas de protección social (montos transferidos). El autor sostiene que las características ocupacionales de los padres explican en gran medida la pobreza de las niñas/os y adolescentes. La penalidad asociada a la informalidad de los padres es mayor cuando los padres tienen altas dedicaciones horarias. Lo cual permite concluir al autor que en el contexto de informalidad laboral, cuando los padres aumentan el número de horas trabajadas el ingreso sigue siendo insuficiente por la baja calidad del empleo, lo cual a su vez repercute sobre la pobreza de niñas/os y adolescentes. El perfil de la demanda de empleo en nuestro país restringe los alcances de una activación laboral. Los ingresos sitúan a las familias en la pobreza. El crecimiento económico resulta insuficiente cuando los beneficios se concentran en las familias con mayor capital social o cultural y un perfil ocupacional de tipo formal. Y los esfuerzos de redistribución y de contribución al ingreso de los hogares pobres por parte del Estado es insuficiente por los montos y focalización.

María Eugenia Rausky se enfoca en la revisión de las políticas orientadas a la infancia en situación de calle. Una de las manifestaciones de la pobreza infantil es la presencia de niños y niñas en la calle, un fenómeno urbano que ha sido analizado extensamente por las ciencias sociales, tomando como horizonte analítico la perspectiva de la exclusión social. En el caso argentino, hacia los años '90, las transformaciones en su tejido social dieron lugar a que la situación de calle infantil se consolide como práctica social representada. En este capítulo, de los diferentes aspectos que sociológicamente pueden analizarse sobre esta población, se focaliza en la revisión de las políticas que desde la provincia de Buenos Aires se diseñaron para atenderla, enfatizando en los vínculos entre el Estado y estos sujetos. Los ejes analíticos que recorren la presentación se orientan hacia la comprensión del modo en que se ha construido el problema de los niños y niñas en situación de calle, el tipo de abordajes y dispositivos que se proponen para su atención, las concepciones que subyacen sobre la niñez en dichos discursos y los cambios, y continuidades que se observan en los mismos desde la recuperación democrática hasta el año 2015.

Soledad Segretin y Sebastián Lipina, analizan los efectos de a la pobreza en el desarrollo cognitivo de las niñas/os y realizan una serie de propuestas para prevenir, limitar y remediar el impacto negativo de la pobreza infantil. Durante las últimas dos décadas, la investigación psicológica y neurocientífica del desarrollo autorregulatorio en contextos de pobreza incrementó significativamente. En este contexto, el capítulo presenta una síntesis de la evidencia psicológica y neurocientífica de las últimas dos décadas sobre: (a) el desarrollo autorregulatorio en contextos de pobreza; (b) la identificación



de moduladores de las asociaciones entre diferentes indicadores de pobreza y aspectos relacionados con la autorregulación; y (c) las posibilidades de modificación de distintos aspectos autorregulatorios a través de diferentes modalidades de intervención. Los autores señalan que la interpretación de la evidencia disponible puede tomar diferentes sentidos y proponen diferenciar las formas de concebir el desarrollo autorregulatorio que toman en cuenta parcialmente la complejidad de factores involucrados, de aquellas otras que consideran la interdependencia de fenómenos que se verifican simultáneamente en un mismo nivel y en diferentes niveles de organización.

Por último, se presenta una perspectiva sintética sobre las implicaciones científicas de tales hallazgos, en términos de cuáles serían las nuevas direcciones de investigación orientadas a (a) promover la construcción de conocimiento sobre desarrollo autorregulatorio en contextos de pobreza que atienda la exploración de interdependencias en el contexto de una fenomenología que se expresa a diferentes niveles de organización; y (b) que en consecuencia contribuyan a visibilizar las diferencias individuales y contextuales que caracterizan diferentes trayectorias.

Ianina Tuñón y Nicolás García Balus resumen la experiencia teórico-metodológica de medición de la pobreza infantil en la Argentina urbana de los últimos diez años en el marco del Observatorio de la Deuda Social Argentina. En el capítulo se pone en valor los aportes que se han realizado desde lo conceptual y metodológico a la construcción de medidas de pobreza multidimensional infantil, coincidiendo en que existe la necesidad de considerar las diversas dimensiones en las que se expresa el fenómeno, pero distinguiéndose al definirlo, y al cómo establecer los umbrales de este. Asimismo, se emprende el ejercicio de definición de la pobreza infantil para el caso argentino estableciendo un diálogo con otros enfoques, antecedentes y fuentes de datos disponibles. Se realizan un conjunto de ejercicios metodológicos de construcción y evaluación de las propiedades del índice propuesto en términos de validez, fiabilidad y aditividad, y resultados para el caso de la Argentina. Los resultados se propone analizarlos en clave de insumos de políticas públicas.

Para concluir, queremos agradecer al director de la colección de Políticas Públicas, Ciepp-Miño y Dávila, Rubén Lo Vuolo, quien aceptó la propuesta de este volumen desde un primer momento y nos brindó la confianza y libertad para que organizáramos el libro que teníamos en mente. Queremos agradecer a las autoras y autores de cada uno de los capítulos del libro por su participación a lo largo de un año en diferentes actividades que tuvieron el objetivo de trabajar en los capítulos por etapas y conversar de manera conjunta sobre el trabajo que cada una/o estaba realizando. Les agradecemos la seriedad, responsabilidad y excelencia con la que encararon este proyecto

dando lugar a contribuciones sumamente ricas y fundamentales. Cuando uno escribe o edita un libro siempre tiene como horizonte el libro le gustaría leer. Este libro es el producto del trabajo de investigación de un conjunto de investigadoras/es que han dedicado muchos años al estudio de una variedad de temas que se relacionan con la pobreza infantil. Esperamos que las/os lectoras/es también encuentren en esta edición el libro que esperaban leer.

## Referencias bibliográficas

- Aerts, E.; Marx, I. y Parolin, Z. (2022a). Minimum income support for families with children: where do children stand? En prensa.
- Alkire, S. y Foster, J. (2009). Counting and multidimensional poverty measurement. *OPHI Working Paper*, 32.
- Atkinson, A.B. (2004). Luxembourg Income Study (LIS): Past, present and future. *Socio Economic Review*, 2 (2), 165-190.
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de población*, 9 (38), 9-25. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext & pid=S1405-74252003000400002&lng=es & tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext & pid=S1405-74252003000400002&lng=es & tlng=es).
- Bradbury, B.; Jäntti, M. y Lindahl, L. (2018). Labour income, social transfers and child poverty. *Social Indicators Research*, 143, 251-276.
- Brady, D. (2005). The welfare state and relative poverty in rich western democracies, 1967-1997. *Social Forces*, 83 (3), 1329-1364.
- Brady, D.; Finnegan, R. y Hübgen, S. (2017). Rethinking the risks of poverty: A framework for analyzing prevalences and penalties. *American Journal of Sociology*, 123 (3), 740-786.
- Cai, Y. y Smeeding, T. (2019). Deep and extreme child poverty in rich and poor nations: Lessons from Atkinson for the fight against child poverty. *Italian Economic Journal*, 6, 109-128. <https://doi.org/10.1007/s40797-019-00116-w>
- Chen, W. y Corak, M. (2008). Child poverty and changes in child poverty. *Demography*, 45 (2), 537-553.
- Comim, F., Ballet, J., Biggeri, M. y Iervese, V. (2011). Introduction and theoretical perspectives on children and the CA. En M. Biggeri, J. Ballet y F. Comim, *Children and the capability approach* (pp. 3-46). Palgrave Macmillan.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2013). *Guía para estimar la pobreza infantil, LC/M.2*. CEPAL.
- De Neubourg, C.; Chai, J.; de Milliano, M.; Plavgo, I. y Wei, Z. (2012). *Cross-country MODA Study: Multiple Overlapping Deprivation Analysis (MODA) - Technical note*. Working Paper 2012-05, UNICEF Office of Research, Florence.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994). Teoría de las necesidades humanas. *ICARIA/FUHEM*, 31-74.
- Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF) (2015). *Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador: Una mirada a las familias con niños, niñas y adolescentes*. Editorial UNICEF. <https://www.unicef.org/lac/media/5066/file/PDF%20Medici%C3%B3n%20multidimensional%20de%20la%20pobreza%20en%20El%20Salvador.pdf>

- Garza-Rodriguez, J. (2018). Poverty and economic growth in Mexico. *Social Sciences*, 7 (10), 183. <https://doi.org/10.3390/socsci7100183>
- Gordon, D.; Adelman, L.; Ashworth, K.; Bradshaw, J.; Levitas, R.; Middleton, S.; Pantazis, C.; Patsios, D.; Payne, S.; Townsend, P.; Williams, J. (2000). *Poverty and social exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation.
- Gornick, J. C.; Ragnarsdóttir, B. H. y Kostecki, S. (2013). Cross-national data center in Luxembourg, LIS. En Kleiner, B., Renschler, I., Wernli, B., Farago, P. y Joye, D. (Eds.), *Understanding research infrastructures in the social sciences* (pp. 89-99). Seismo Press.
- Gornick, J. y Jäntti, M. (2012). Child poverty in cross-national perspective: Lessons from the Luxembourg Income Study. *Children and Youth Services Review*, 34, 558-568.
- Lakner, C., Mahler, D.G., Negre, M. et al. (2022). How much does reducing inequality matter for global poverty? *The Journal of Economic Inequality*. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09510-w>
- Lansdown, G. (2005). *The evolving capacities of the child*. The UNICEF Innocenti Research Centre.
- Lo Vuolo, R. (2009). *Distribución y crecimiento. Una controversia persistente*. Cieep-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi L. y Rodríguez, C. (2004). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Cieep-Miño y Dávila.
- Maldonado, L. y Nieuwenhuis, R. (2014). Family policies and single parent poverty in 18 OECD Countries, 1978-2008. *LIS Working Paper*, 622.
- Milanovic, B. (2019). *Capitalism, alone*. Harvard University Press.
- Minujin, A. y Nandy, S. (2012). *Global child poverty and well-being: Measurement, concepts, policy and action*. Policy Press.
- Minujin, A., Delamónica, E. y Davidziuk. (2006). Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas. *Cuaderno de Ciencias Sociales, FLACSO*, 140.
- Nandy, S. y Main, G. (2015). The consensual approach to child poverty measurement. *CROP Poverty Brief*.
- Nussbaum, M. y Glover, J. (1995). *Women, culture and development*. Clarendon Press, Oxford.
- ONU: Asamblea General, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 Noviembre 1989, United Nations, Treaty Series, (1577). <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- Pemberton, S.; Gordon, D. y Nandy, S. (2012). Child rights, child survival and child poverty: The debate. En A. Minujin y S. Nandy (Eds.), *Global child poverty and well-being* (pp. 19-38). The Policy Press.
- Piketty, T. (2017). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Pressman, S. (2011). Policies to reduce child poverty: Child allowances versus tax exemptions for children. *LIS Working Paper*, 558.
- Rainwater, T. y Smeeding, M. (2004). *Poor kids in a rich country - America's children in comparative perspective*. Russell Sage Foundation.
- Ravallion, M. (1992). Poverty comparisons. A guide to concepts and methods. *LSMS Working Paper*, 88. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/290531468766493135/pdf/multi-page.pdf>
- Ruggeri Laderchi, C. (2000). The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods. *QEH Working Paper Series*, 58, 1-19. [https://www.qeh.ox.ac.uk/sites/www.odid.ox.ac.uk/files/www3\\_docs/qehwps58.pdf](https://www.qeh.ox.ac.uk/sites/www.odid.ox.ac.uk/files/www3_docs/qehwps58.pdf)
- Salvia, A. y Tami, F. (2004). Desarrollo humano y deuda social. Aproximaciones teóricas y metodológicas. En *Barómetro de la deuda social argentina / 1: Las grandes desigualdades*. EDUCA.
- Sen, A. (1976). Poverty: An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44 (2), 219-231.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Clarendon Press.
- Townsend, P. (1962). The meaning of poverty. *British Journal of Sociology*, 8, 210-227.
- United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) Innocenti Research Centre. (2012). *Measuring Child Poverty: New league tables of child poverty in the world's rich countries*. UNICEF Innocenti Research Centre.