

# POBREZA EN LA INFANCIA PERSPECTIVAS

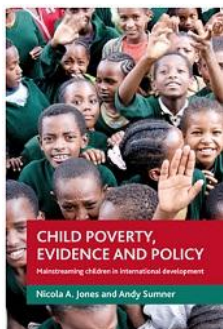
MARZO 2011  
POLÍTICA Y PRÁCTICA DE UNICEF

## Pobreza infantil, Políticas y Evidencia: Integrando a los Niños en el Desarrollo Internacional

**Nicola Jones**, Investigadora, Overseas Development Institute (ODI), y **Andy Sumner**, Investigador, Institute of Development Studies (IDS)



Su más reciente libro se enfoca la incorporación de la pobreza infantil en la investigación y desarrollo de políticas para el desarrollo. ¿Por qué es importante tener un enfoque especial hacia la niñez?



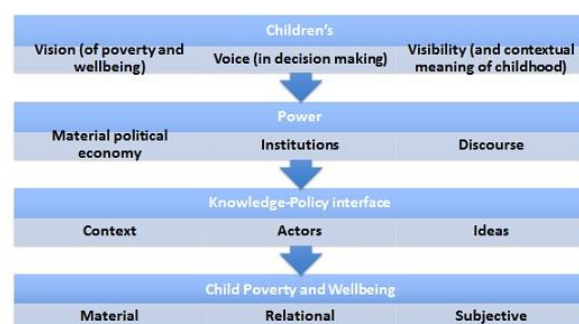
Este libro trata sobre la pobreza infantil, la evidencia, y las políticas. Discute cómo la visibilidad de, la voz y la visión de los niños, las redes y las instituciones políticas se pueden integrar en la investigación y en las políticas de desarrollo. Los niños representan, en promedio, el 37% de la población en los países en desarrollo y 49% en los países menos adelantados. No es sólo que los niños constituyen una parte importante del total de personas pobres, pero además los impactos de la pobreza que sufren durante la infancia suelen ser duraderos e irreversibles. Utilizamos la perspectiva de **3D bienestar** para transmitir una comprensión holística de la pobreza y el bienestar infantil, por la cual la investigación y las políticas se abordan desde múltiples ángulos, con múltiples interpretaciones de cambios en poder y en las políticas.

Existe ya, por supuesto, una gran cantidad de literatura sobre la pobreza infantil. Un hito importante ha sido el enfoque centrado en la niñez, con base en la visión de los niños como agentes activos en términos de voz (en la toma de decisiones en las comunidades y las sociedades), *visión* (de la privación y el bienestar), y la *visibilidad* (en términos del significado local atribuido o construcción social de la infancia). Nos basamos en esta literatura e intentamos contribuir al debate mediante la exploración de varios temas importantes e interconectados, incluyendo: cómo la comprensión y la realidad de la pobreza infantil, el bienestar y los procesos de generación de conocimiento varía en los diferentes contextos nacionales, los vínculos entre la generación de conocimiento, las políticas y el poder, y el uso de evidencia para catalizar el cambio para apoyar la visibilidad, la voz y la visión de los niños.

¿Por qué es necesaria otra manera de conceptualizar la pobreza y el bienestar infantil?

Hay importantes diferencias entre la pobreza y el bienestar infantil y las experiencias de pobreza y bienestar de los adultos. Los impactos de largo plazo de la pobreza infantil están bien documentados. Por eso es fundamental que dicho análisis esté a la base del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas. Sin embargo, dimensiones importantes de experiencias de los niños de la pobreza muchas veces no son capturadas por muchos de los enfoques principales del desarrollo internacional.

### Child Poverty, Evidence and Policy



Los enfoques de Derecho —aquellos basados en la idea de que la pobreza es una violación de los derechos humanos— se han vuelto dominantes en los discursos internacionales de políticas y se han convertido en el principal instrumento para reflexionar sobre la pobreza infantil en UNICEF y entre organizaciones internacionales no gubernamentales. Del mismo modo, el enfoque de Desarrollo Humano también ha influido en gran parte el debate internacional. Sin embargo, todavía hay una necesidad de un enfoque más global que pueda explicar las distintas experiencias de los niños. Un enfoque 3D de bienestar enfocado en la niñez examina lo que tiene un niño, lo que un niño puede hacer con lo que él / ella tiene, y cómo un niño piensa en lo que él / ella tiene y puede hacer. Este nuevo enfoque 3D de bienestar puede contribuir a entender la pobreza infantil de tres maneras. En primer lugar, pone a los niños y su agencia (lo que *pueden* hacer y ser) en el centro del análisis. Por lo tanto, ese enfoque es un medio en sí mismo para lograr un análisis centrado en los niños, reuniendo a perspectivas basadas en los niños como agentes activos. En segundo lugar, este enfoque favorece una perspectiva positiva sobre los niños en el desarrollo, evitando la categorización de ciertos niños como "pobres" y por lo tanto la aplicación del estigma que acompaña a las etiquetas de inferioridad. En tercer lugar, el enfoque integra explícitamente perspectivas relacionales y subjetivas en la dimensión material de bienestar y reconoce que las dimensiones material, relacional y subjetiva de la vida de los niños evolucionan de manera paralela, interdependiente y con una dinámica interactiva.

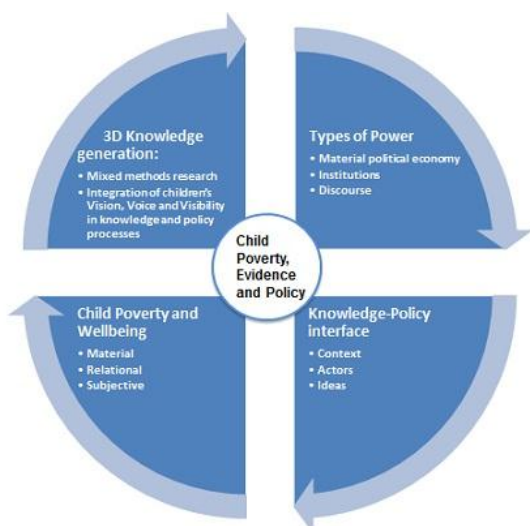
### ¿Qué tipo de conocimientos se están generando sobre la naturaleza, el alcance y las tendencias de la pobreza y el bienestar infantil en el contexto de los países en desarrollo?

En la actualidad hay un número significativo de indicadores de niñez, tales como los indicadores de privación Bristol (utilizados en el UNICEF Global Study on Child Poverty and Disparities), los *Child Friendliness of Policy Indices*, los *Child and Youth Network Indicators*, el *Child Well-being Index*, el Social Institutions and Gender Index de la OCED, entre otros (ver Recursos más adelante). De hecho, los "indicadores de niñez" son un área importante de investigación, con su propia asociación, la *Society for Child Indicators*.

Sin embargo, es importante entender los debates sobre el proceso de generación de evidencia y conocimiento que sustenta las decisiones de política y práctica, y el papel que éstas juegan en la pobreza infantil y el bienestar en contextos nacionales de países en desarrollo. La evidencia no es un concepto neutro. Se inscribe dentro de un conjunto de relaciones de poder entre los productores y usuarios del conocimiento, en particular en el desarrollo de evidencia sobre el bienestar de la infancia, donde muchas veces las perspectivas de los niños están ocultas o silenciadas en el marco de los debates de desarrollo.

Si bien ha habido un creciente reconocimiento de la importancia de integrar las voces de los niños en las iniciativas de generación de conocimiento, consideramos que se necesitan mejoras metodológicas que permitan reflejar adecuadamente los vínculos entre el bienestar de la niñez y: las dinámicas intrafamiliares, las relaciones de los niños con la comunidad y los vínculos entre las políticas macro y micro. Si el conocimiento ha de desempeñar un papel constructivo en los procesos de políticas sobre bienestar de la niñez, entonces es importante adoptar un enfoque iterativo de "interacción del conocimiento" en los procesos de política pública. Es decir un proceso que permita el reconocimiento explícito de la dinámica de poder que determina que tipos de conocimiento sobresalen, así como cuáles son pasados por alto por los distintos actores políticos. Ese reconocimiento es importante especialmente en el caso de las intervenciones que apuntan a influenciar las políticas de bienestar de la niñez, dada la falta de voz de los niños en muchos contextos y su exclusión de los espacios convencionales de política.

### ¿Cómo la evidencia de 3D Bienestar puede catalizar un cambio que permita apoyar la visibilidad, la voz y la visión de los niños? ¿Cómo estas preguntas se manifiestan en diferentes contextos?



Dada la complejidad de las relaciones de poder en la producción de conocimiento y su uso en el proceso político, el desarrollo de nuestros estudios de casos sugieren que no hay una receta única para las políticas basadas en evidencia que tome en cuenta las particularidades de la niñez, pero hay algunos elementos clave de acuerdo común. Identificamos tres tipos de factores que están a la base de cambios de política: las ideas políticas y narrativas (incluyendo la forma en que el conocimiento es "re-empaquetado" para distintas audiencias), los actores políticos y las redes (incluyendo el establecer relaciones con los responsables de políticas o 'intermediarios' de investigación y política), y contextos de política (incluyendo la capacidad de identificar "ventanas de oportunidad" específicas para el cambio).

• **Ideas y narrativas de política:** El papel del conocimiento en los círculos políticos y el poder que da forma a la aceptación de algunas formas de conocimiento, y al mismo tiempo silencia otros, es cada vez más reconocido. En consecuencia, las formas en que se sintetizan y presentan los conocimientos nuevos y existentes a diversas audiencias políticas, prácticas y profesionales requieren una atención particular, a fin de lograr que se maximice el valor de la investigación centrada en la niñez. Se sugiere que, dado el limitado conocimiento de la sociedad civil y de algunos actores gubernamentales, sobre los derechos del niño, sería posible promover la manera efectiva la aprobación de dicha perspectiva utilizando técnicas de enmarcado de otras disciplinas de desarrollo (la "extensión" de marcos) donde el lenguaje y sus implicaciones de política ya son relativamente conocidos (por ejemplo, haciendo referencia a discursos de "integración sistemática" o "monitoreo del presupuesto en favor de los pobres"). Sin embargo, también existe el riesgo de que este enfoque pueda ser percibido como "un nuevo apalancamiento de interés especial" por lo que una evaluación cuidadosa de las relaciones existentes entre la sociedad civil y el Estado en un contexto específico sería necesario para guiar estas decisiones.

Es crítico invertir en estrategias innovadoras que permitan dismantelar algunos paradigmas dominantes que asumen que los niños se beneficiarán automáticamente de intervenciones generales de reducción de la pobreza enfocadas en el hogar. Sin una apreciación de la naturaleza específica y multidimensional de la pobreza infantil, así como de su vulnerabilidad y resiliencia, el cumplimiento de los derechos de los niños seguirá siendo sólo parcial. Como tal, hay una necesidad urgente de comprender mejor la dinámica de poder que opera y que privilegia el bienestar humano y las formas en la que esta permite ocultar sutilmente nuevos conocimientos.

En el mismo sentido, también es importante promover la triangulación del conocimiento acerca de la niñez desde de una amplia variedad de fuentes, incluyendo testimonios de los niños y los proyectos participativos fotográficos que permiten levantar datos y monitorear esfuerzos de supervisión del presupuesto, directrices para los periodistas y los principales debates, y análisis de contenido de las declaraciones políticas de la Unión Africana y las convenciones internacionales de derechos humanos.

• **Los actores políticos y redes:** La marginación relativa de temas asociados con el bienestar de los niños en el desarrollo de políticas requiere la creación de alianzas entre una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales para asegurar que las nuevas ideas tengan la oportunidad de obtener un nivel adecuado de aceptación política. Por ejemplo, dada la importancia de los vínculos entre la política macro y micro en la configuración de experiencias de los niños en situación de pobreza y vulnerabilidad, el establecimiento de relaciones con los actores en las agencias gubernamentales encargadas de integrar sistemática temas de reducción de la pobreza general y desarrollo económico resulta fundamental en la promoción de un cambio de política enfocado en la niñez. Es posible que distintas audiencias apoyen de manera explícita o implícita a diferentes jerarquías de conocimiento. Consideramos que la evidencia está dirigida por expertos (es decir, está basada en el trabajo de las personas con formación técnica) y la evidencia que se deriva de las experiencias de los ciudadanos puede estar enfocada en las vulnerabilidades de los niños bajo ciertas condiciones. La elección entre la promoción o el enfoque de interacción de conocimiento depende en parte de la política/ sector/ tema, así como en los puntos de entrada para influir políticas disponibles - en algunos sectores se requiere de un alto nivel de conocimiento técnico (por ejemplo, las políticas macro-económicas y comerciales, los procesos de presupuesto) y son menos susceptibles a las formas de participación del conocimiento. Sin embargo, es importante enmarcar los resultados de la investigación con estas perspectivas en mente, así como es igualmente importante trabajar con los diversos actores a fin de poder romper algunas jerarquías de los conocimientos convencionales, dada la complejidad y diversidad de la pobreza infantil y la vulnerabilidad.

La participación de los niños en los procesos de formulación de políticas anti-pobreza se encuentra todavía en un estado incipiente y la evidencia hasta la fecha sugiere que su contribución a cambios políticos concretos ha sido limitada. Sin embargo, quizás con igual importancia, nuestro análisis ha puesto de manifiesto las formas en que la participación de los niños puede contribuir a otros cambios. Esto incluye la introducción de nuevas ideas en la agenda política, dando lugar a cambios de procedimiento (por ejemplo procesos para que los niños se integren más sistemáticamente en los procesos de consulta ciudadana), y poco a poco transformando las actitudes de los gobernantes hacia la posible contribución que los niños y los jóvenes pueden aportar a los debates políticos.

• **Contextos de política** A la luz de nuestro conocimiento con respecto a las vías de impacto entre cambios políticos y económicos a nivel micro y macro, respuestas a nivel comunitario y/o meso político, e impactos micro en los niños y las personas que los tienen bajo su cuidado, es necesario que los proponentes del cambio de políticas con enfoque en la niñez, logren integrar sus esfuerzos de participación política dentro de un entendimiento más amplio de las dinámicas del proceso político. Esto podría incluir, por ejemplo, los procesos de liberalización del comercio, el cambio en las

modalidades de ayuda, las consecuencias de las crisis económicas, los procesos de presupuesto o los procesos de reconciliación post-conflicto.

Nuestro análisis también resalta que es fundamental invertir más en la comprensión de la política en sus múltiples niveles - internacional, regional, nacional y sub-nacional. De hecho, ésta última parece ser especialmente importante tal como lo muestra nuestro estudio de caso en Andhra Pradesh: no sólo por los retos para superar las limitaciones de los datos existentes, sino también porque, a medida que los procesos de descentralización se desarrollan, estos se integran cada vez más en la implementación de las políticas sociales- lo cual contribuye a mediar los efectos en los niños y sus familias, de cambios en las políticas de desarrollo macro. . En el caso de los contextos políticos de transición o post-conflicto, donde la confianza en las instituciones políticas se ha erosionado o debilitado, como lo muestra el estudio de caso del Perú, puede resultar importante el utilizar un enfoque de múltiples medios de comunicación en lugar de un enfoque comunicacional convencional de investigación. En el mismo sentido, así como el análisis de los esfuerzos por integrar a los niños en los DELP de Etiopía pone de relieve, las estrategias de política deben ser lo suficientemente flexibles para poder responder a las ventanas de oportunidad que se pueden abrir (y cerrar rápidamente sin previo aviso) dentro de contextos específicos.. Algunas cuestiones que son aparentemente distantes de vida de los niños como las elecciones nacionales pueden tener un profundo impacto en los contornos del proceso político.

Por último, las iniciativas políticas fundamentadas en evidencia deben ser conscientes de la amplitud y profundidad de las comunidades de práctica que trabajan con cuestiones relacionadas con la niñez, y deben poder apreciar las fortalezas y limitaciones de la evidencia existente sobre el bienestar infantil en una región o país. Nuestro análisis pone de relieve que las comunidades de práctica y de conocimiento enfocadas en los niños son mucho más abundantes en América Latina, que en África o Asia, y que por lo tanto los esfuerzos de para fortalecer capacidades podrían ajustarse y re-direccionarse para responder a estas diferencias.

### Algunas Fuentes Generales

- Jones, N., & Sumner, A. (2011). [\*Child poverty, evidence and policy: Mainstreaming children in international development\*](#). Bristol: Policy Press.
- ODI pagina acerca de [Childhood and youth](#)
- IDS pagina acerca de [Vulnerability and Poverty Reduction Team](#)
- [Mainstreaming Marginalised Knowledges into Development Policy Processes](#) – Acto de lanzamiento de “*Child poverty, evidence and policy: Mainstreaming children in international development*,” difundido en Internet en vivo el 18 de Abril de 2011.
- Nutley, S., Walter, I., & Davies, H. (2007). [Using Evidence: How Research Can Inform Public Services](#). Bristol: Policy Press.
- Carden, S. (2009). [Knowledge to Policy: Making the Most of Development Research](#). Sage/IDRC.
- Los [Child Friendliness of Policy Indices](#) del African Child Policy Forum
- [UNICEF’s Global Study on Child Policy and Disparities](#)
- El [Child Well-being Index](#) de la Foundation for Child Well-being’s
- El [Social Institutions and Gender Index](#) de l’OCED
- El [Child Development Index](#) de Save the Children’s
- [International Society for Child Indicators](#)

**Pobreza en la Infancia: Perspectivas incluye** contribuciones de miembros y no necesariamente representa los puntos de vista de UNICEF. Por favor envíe sus contribuciones a los editores de las series, Isabel Ortiz, Louise Moreira Daniels y Solrun Engilbertsdottir a la siguiente dirección: [child-poverty@groups.dev-nets.org](mailto:child-poverty@groups.dev-nets.org)