



Textos & Contextos (Porto Alegre)

E-ISSN: 1677-9509

textos@pucrs.br

Pontifícia Universidade Católica do Rio

Grande do Sul

Brasil

LLOBET, VALERIA; MINUJIN, ALBERTO

La pobreza infantil y las políticas sociales. Una mirada sobre las transferencias condicionadas de
ingresos

Textos & Contextos (Porto Alegre), vol. 10, núm. 2, agosto-diciembre, 2011, pp. 274-287

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, RS, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321527169007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

La pobreza infantil y las políticas sociales. Una mirada sobre las transferencias condicionadas de ingresos*

Child poverty and social policies. A reflection upon conditional cash transfers

VALERIA LLOBET**

ALBERTO MINUJIN***



RESUMEN – El presente artículo analiza las definiciones de pobreza infantil tanto desde el punto de vista del estado del arte cuanto en relación con su vinculación con las Transferencias Condicionadas de Ingreso. Se revisan tanto los lineamientos principales como algunas de las críticas al enfoque de TCI, considerando los desafíos y riesgos que enfrentan las estrategias de transferencias dinerarias como forma de lidiar con la pobreza de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito Latinoamericano, en especial desde el punto de vista de la garantía y protección de derechos. Se concluye que, a pesar de las múltiples posiciones favorables a considerar que la conceptualización de pobreza que subyace a las TCI es más amplia que otras de índole estrictamente monetaria, la misma no contempla aspectos centrales a la particularidad de la experiencia infantil de la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave – Pobreza infantil. Trasnferencias Condicionadas de Ingreso. Derechos de niños, niñas y adolescentes.

ABSTRACT – This paper analyzes the definitions of child poverty with respect to both the current thinking about the term, and its relationship to Conditional Cash Transfers. Principal definitions in Conditional Cash Transfers are reviewed here, as well as the main critiques to this approach to social protection. Challenges and risk faced by money transfers erected as the main strategies to deal with child poverty in Latin America are analyzed. To do so, we focus particularly on protection and provision of rights. The conclusions note, despite the various positions that consider the conceptions on poverty underlying the CCTs programs to be broader and more comprehensive than those in other types of programs, this definition does not include essential aspects of the experience of children in poverty and of inequality.

Keywords – Child poverty. Conditional Cash Transfers. Children's rights.

* Una versión preliminar se discutió en la mesa de LASA 2010.

** Investigadora Adjunta Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Profesora Adjunta Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín. Coordinadora Regional Equidad para la Infancia América Latina. Buenos Aires, Argentina. E-mail: valeria.s.llobet@gmail.com

*** Profesor en el Graduate Program for International Affairs, The New School Research Fellow, The New School. Director de Equity for Children / Equidad para la Infancia América Latina. New York - NY. E-mail: aminujin@gmail.com
Submetido em: setembro/2011. Aprovado em: novembro/2011.

Nos proponemos analizar el problema de las definiciones de pobreza infantil desde el punto de vista de las políticas sociales, en especial aquellas que se han desarrollado y tomado auge como las estrategias privilegiadas de protección social en América Latina, a saber, las Transferencias Condicionadas de Ingreso (TCI). Las TCI constituyen un esquema de protección social de amplia cobertura que en forma sistemática que aborda, más o menos directamente, el problema de la pobreza infantil como su foco de intervención.

Hacia 2008, en América Latina cerca del 12,9% de su población vivía en hogares con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias, en tanto las desigualdades en la distribución del ingreso se han mantenido o han aumentado en los últimos 20 años (CEPAL, 2009). Los niños, las niñas y las/os adolescentes constituyen uno de los grupos sociales más vulnerables a, y afectados por esta situación. Por un lado, la mayor parte de los pobres son niñas y niños, y en muchos países, en especial en América Latina, la mayor parte de las niñas y niños son pobres. Asimismo, numerosos estudios plantean que experimentar pobreza o indigencia en las infancia temprana tiene consecuencias que se extienden en el tiempo y, por decirlo así, se inscriben en el cuerpo. Pero es importante resaltar que la pobreza que experimentan las personas en Latinoamérica no es sólo un problema en la distribución de los ingresos, sino que se vincula directamente con cuestiones de etnia, cultura y organización social (GACITÚA, SOJO, Y DAVIS, 2005). En efecto, en nuestra región, “los más perjudicados son los niños y las niñas indígenas y afrodescendientes” (UNICEF, 2006, p. 3). De acuerdo con la CEPAL, la infancia en la región se ve fuertemente afectada por un conjunto convergente de desigualdades

determinadas por la pertenencia a determinados grupos de edad, la situación de ingresos de los hogares, acceso a servicios básicos, ubicación territorial, pertenencia étnica, el sistema sexo-género, entre otros factores que se pueden combinar impidiendo el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales (CEPAL, 2009).

Es decir, la situación de la infancia pobre en la región requiere de explicaciones que den cuenta de la acción combinada de factores económicos que no se restringen a los ingresos, y de factores discriminatorios que operan generando un menor acceso a oportunidades de desarrollo (salud y nutrición, educación e inserción laboral). Se trata de factores desigualadores que actúan en conjunto, profundizando la pobreza y su reproducción. También es necesario resaltar, como se ha señalado ampliamente, que la pobreza es multidimensional y que la pobreza infantil debe ser analizada y medida en forma específica. En efecto, la pobreza infantil supone un conjunto de adversidades que tienen impacto negativo en el presente, que siguen teniendo consecuencias negativas en el resto de su vida, y que se transmiten a las generaciones siguientes.

Según el mencionado informe conjunto de CEPAL y UNICEF, los niños menores de 12 años son proporcionalmente más afectados por la pobreza, ya que 49,6% se encuentran en esta situación, en tanto que los niños mayores de 12 años en hogares pobres disminuye. Los niños de 6 a 11 años constituyen el grupo de mayor incidencia de la pobreza, lo que se explica al menos en parte por las características del ciclo vital familiar. Se halló que las familias con niños/as más pequeños tienden a convivir en familias extensas y no como familias nucleares.

En este contexto, entre 1995 y 1997 se desarrollaron en Brasil y México los primeros programas que, tomando como población objetivo a niños y niñas, elaboraron estrategias de “lucha contra la pobreza” desde una perspectiva generacional. A menos de 15 años, el modelo de intervención se formalizó como Transferencias Condicionadas de Ingresos, ganó fundamentos más amplios apareándose a, e incorporando, la estrategia de *risk management* del Banco Mundial, se internacionalizó mediante la

iniciativa del mismo Banco y del BID, y se ha constituido en la estrategia privilegiada de transformación de la protección social.

De modo tal que vale la pena explorar cuáles son los principios que, en términos generales, guían las formulaciones de tales programas y considerarlas en virtud de una discusión sobre la pobreza infantil. Para ello, primero analizaremos algunas de las definiciones principales de pobreza infantil, para en segundo lugar revisar tanto los lineamientos principales como algunas de las críticas al enfoque de TCI, para cerrar con una síntesis de los desafíos y riesgos que enfrentan las estrategias de transferencias dinerarias como forma de lidiar con la pobreza de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito Latinoamericano.

Definiciones de pobreza infantil

Uno de los peores resultados de la persistencia de los significativos niveles de pobreza y el alto grado de desigualdad en la región es la reproducción intergeneracional de la primera. La pobreza, ya sea entendida como insuficiencia de recursos para acceder a los bienes y servicios o como la privación directa de los mismos, es un fenómeno económico y social capaz de reproducirse a sí mismo: la insuficiencia de recursos y su expresión en las privaciones afecta normalmente las potencialidades para el desarrollo de habilidades y adquisición de conocimientos que permiten ejercer la ciudadanía política y social, insertarse en el mercado de trabajo, obtener recursos y acceder a niveles de bienestar suficientes para que los hijos logren superar la cadena de pérdida de oportunidades descrita.

Dada la especificidad de tres temporalidades de impacto de la pobreza, que se resumen en su capacidad autoreproductora cuando se la mira desde el punto de vista de las trayectorias, es que es necesario considerar las dimensiones en juego en esta complejidad. En efecto, a las condiciones materiales de vida y el acceso a servicios básicos, se agregan el soporte de estímulos para el crecimiento brindado por “agencias de protección, socialización y formación”, y la mayor vulnerabilidad a procesos como las violencias. A su vez, los niños y adolescentes más afectados suelen estar atrapados en situaciones de insuficiencia de ingreso y de privación de sus derechos a sobrevivencia, abrigo, educación, salud y nutrición, entre otros (CEPAL, 2009).

La falta o pérdida de oportunidades de desarrollo no sólo afecta a las personas y sus familias, sino que mantiene las condiciones estructurales de heterogeneidad productiva y, en definitiva, la persistencia de segmentos económicos de baja productividad, altamente informales en cuanto a contratación y protección, con inestabilidad en el empleo (CEPAL 2009).

De hecho, la pobreza infantil ha sido vista como una amenaza al desarrollo desde mediados de la década de 1990. La Cumbre de la Infancia (CI), la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN) y las Metas del Milenio (MM) establecieron niveles mínimos en el desarrollo y bienestar de la infancia, denominados como éticamente aceptables. Asimismo, los países latinoamericanos, dada su aceptación de la CDN y de las MM, están internacionalmente obligados a desarrollar programas y políticas que mejoren, protejan y respeten los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por este motivo, el discurso de derechos de los niños se ha convertido en un enfoque *mainstream* para el desarrollo y/o la fundamentación de políticas para el sector, brindando un puente para interpretar la pobreza infantil como una amenaza a la concreción de los derechos.

No obstante, se ha señalado que la pobreza infantil ha sido excluida del debate sobre la pobreza, y se ha vuelto invisible en las estrategias de medición, en tanto se la considera una subcategoría del enfoque monetario (MINUJIN, DELAMÓNICA y DAVIDZIUK, 2006).

Diversos autores coinciden en señalar que, dadas las particularidades del desarrollo humano, y no obstante la necesidad de definir la “infancia” en tanto categoría social y socialmente construida, desde el punto de vista de los estudios de pobreza “infancia” es el período de la vida en el cual las personas desarrollan sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje. A los 3 años, el desarrollo

cerebral se encuentra prácticamente terminado. En otras palabras, en estos 3 primeros años los niños desarrollan su capacidad para pensar y hablar, para aprender y razonar, estableciendo las bases de sus comportamientos futuros. A los 10 años, la capacidad de aprendizaje básico de los niños ha sido determinada. A los 15 años, el tamaño corporal, el potencial reproductivo y la salud general de los jóvenes han sido profundamente influida por lo que ha pasado en sus vidas hasta ese momento (HARPER, 2004, citado en MINUJIN, DELAMÓNICA y DAVIDZIUK, 2006). En consecuencia, el abastecimiento de los recursos y servicios que una persona necesita en los primeros 15 años de vida son básicos para el desarrollo de sus capacidades físicas, mentales, emocionales, y de aprendizaje. Dadas estas particularidades, es que se plantea que ningún otro grupo poblacional sufre la pobreza como los niños.

Por su parte, la explicación de la mayor vulnerabilidad de los niños a la pobreza es relativamente diferente de la de los adultos (si bien tiene una vinculación directa). En proporción, los niños son significativamente más afectados por la pobreza y, especialmente, por la indigencia. La razón de ello es que la probabilidad de ser pobre aumenta con el tamaño del hogar, y las tasas de dependencia. Esto refiere principalmente a adultos mayores inactivos y en particular a los niños. A esto se agrega la necesidad de cuidado de los niños y niñas más pequeños y los adultos mayores. En las familias más pobres, que no pueden comprar este bien en el mercado o no acceden a prestaciones públicas, aún sumamente escasas en la región, estas necesidades la mayoría de las veces se traducen en la dedicación exclusiva de al menos un miembro de la familia, generalmente la madre y las hermanas mayores, a estas tareas (CEPAL, 2009).

Por su parte, al considerar las tendencias poblacionales, a medida que los países tienen menos niveles de pobreza los niños son proporcionalmente más afectados. Ello dado que si el mercado de trabajo resulta suficiente para la mayoría de la población (reduciendo de ese modo la pobreza general), tiene más peso la composición del hogar y sus tasas de dependencia.

Según el Centro de Investigación de la Pobreza y Políticas de la Niñez (CHIP) para los niños y niñas, “existen consecuencias adicionales muy importantes, como la necesidad de dejar la escuela, carecer de un cuidado de salud mínimo o ser estigmatizado por sus pares por usar ropa vieja o rota” (CHIP, 2004: p. 1). Los adultos también sufren la pobreza, pero su impacto no sería tan permanente como lo es para los niños y niñas. Especialmente porque para los niños no sería posible revertir la malnutrición y sus efectos tempranos, ni revertir 15 años de privaciones que disminuyeron su crecimiento y desarrollo (UNDP, 2004, citado en MINUJIN et al., op.cit.).

Por su parte, el UNICEF define el concepto de pobreza infantil y su medición, en base al principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales:

Los niños y 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 (UNICEF, 2005b, p. 18).

El incumplimiento de los mismos tendría consecuencias tales como la muerte prematura, el hambre, la desnutrición y la falta de acceso a agua potable, servicios sanitarios, educación y servicios médicos e información (UNICEF, 2004). De este modo, y en línea con los planteos de la ONU, UNICEF suscribe un enfoque basado en derechos. El mismo está guiado por la CDN y otros tratados internacionales de derechos humanos, que implican universalidad, no discriminación, los intereses prioritarios de los niños, la participación (UNICEF, 2005c). En términos operativos, este enfoque se visualiza como hábil para reducir la pobreza infantil, a través de enfocar en compromisos de inversión de largo plazo; apoyo y empoderamiento a las familias y cuidadoras/es para la crianza y para la participación democrática; construcción de las capacidades de rendición de cuentas y transparencia estatal; intervención en las causas básicas de la pobreza infantil; estrategias sensibles a las inequidades de género en la infancia. La definición de UNICEF también sugiere que la seguridad económica solo es uno de los muchos componentes que están vinculados a la pobreza infantil.

Otros aspectos de la privación material, como el acceso a los servicios básicos y otras cuestiones relacionadas con la discriminación y la exclusión que afectan a la autoestima y al desarrollo psicosocial, entre otras, también son centrales en la definición de pobreza infantil (MINUJIN, 2005: p. 2).

En su revisión de las mediciones sobre pobreza, el CCF halló “que la pobreza es concebida en términos de la habilidad de adquirir bienes y servicios (dinero) o su posesión (posesión material)” (FEENY y BOYDEN, 2003: p. 5). De este modo, el enfoque monetario usualmente utilizado para medir la pobreza y establecer las poblaciones objetivo de los programas focalizados, que identifica y mide la pobreza a través de la línea de pobreza, es para CCF inadecuado para dar cuenta de la pobreza infantil. La falta de acceso y control sobre el ingreso y la posibilidad de medir el bienestar de los niños por el nivel del consumo del hogar demuestra que los niños no son beneficiarios en forma proporcional del ingreso o consumo del hogar donde viven (FEENY y BOYDEN, 2003). Además, como sostiene Arjun Appadurai, las soluciones monetarias enfatizan los aspectos materiales y niegan otros aspectos intangibles de la pobreza: sentimiento de inseguridad, falta de libertad por hostigamiento y/o abuso y exclusión social (FEENY y BOYDEN, 2003).

El CCF define a la pobreza infantil como abarcando tres dominios interrelacionados (MINUJIN, 2005), la privación, es decir la falta de condiciones y servicios materiales esenciales para el desarrollo; la exclusión, entendida como el resultado de procesos de desajuste, a través de los cuales la dignidad, la voz y los derechos de los niños son negados o sus existencias amenazadas; y la vulnerabilidad, que es definida como la ineficiencia de la sociedad de poder controlar amenazas existentes en sus entornos que atentan contra los niños:

“Pobreza de la niñez” significa niños y jóvenes creciendo sin el acceso a los diferentes tipos de recursos que son vitales para su bienestar y para alcanzar su completo potencial. Por recursos se entiende bienes económicos, sociales, culturales, físicos, de medioambiente y políticos (CHIP 2004, p. 1).

De este modo, pobreza de la niñez significa para CHIP un niño creciendo sin un adecuado entorno –sin acceso a los recursos necesarios para sobrevivir y desarrollarse, sin las oportunidades para desarrollo humano, que incluyan acceso a una educación de calidad, agua, servicios de salud y saneamiento (recursos sociales, culturales y físicos). Finalmente, creciendo sin la oportunidad de tener voz. Tanto para los adultos como para los niños, el hecho de no tener poder y voz, entendida como recurso político, suele menoscabar otros aspectos de la vida.

El informe “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe” de la CEPAL y el UNICEF (2009), utiliza una adaptación para América Latina del enfoque directo de medición de la pobreza infantil desarrollado por UNICEF y la Universidad de Bristol. Se establece un conjunto de necesidades necesarias de ser satisfechas para asegurar el cumplimiento de derechos básicos en la infancia, susceptibles de ser medidas por los instrumentos actuales de producción de información. Para cada dimensión de necesidades se establecieron dos situaciones que representaban la violación de un derecho: las que implican una insatisfacción severa, y que se categorizan como pobreza infantil extrema y, por otro, insatisfacciones moderadas que también representan una vulneración de derechos en razón de sus posibles consecuencias en el desarrollo (pobreza infantil moderada).

De acuerdo con los resultados de este informe, alrededor de 2007 18,3% de los niños menores de 18 años de la región se encontraban en situación de pobreza extrema, es decir, 30 millones de niños en 17 países. Estos niños se veían gravemente afectados por una o más privaciones extremas: precariedad de la vivienda, falta de acceso a agua potable o a sistemas de saneamiento en la vivienda, desnutrición global o crónica grave (o ambas), no acceso a los sistemas educativos (niños que nunca han ido a la escuela) o falta de acceso a sistemas de comunicación e información (incluyendo falta de electricidad en la vivienda).

Finalmente, en su interesante trabajo participativo, IDASA definió pobreza infantil de acuerdo las siguientes cuatro categorías de sufrimiento/privación (STREAK, 2000, p. 6-7):

- 1) *Insuficiente ingreso y oportunidades*: se refiere al sufrimiento y preocupación infantiles por el bajo nivel de ingreso en su hogar y su propia falta de ingreso.
- 2) *Falta de oportunidades de desarrollo humano*: expresada en falta de acceso a los servicios sociales básicos, tales como salud, educación, servicios sanitarios, y recreación.
- 3) *Sentimientos de inseguridad económica y física*: preocupación de los niños acerca de la fluctuación del ingreso del hogar (desempleo, cambios de precios, muerte en la familia) y al acceso de los servicios públicos. Como consecuencia, los niños son retirados de la escuela y se transforman en cabecera del hogar o en niños de la calle.
- 4) *Sentimientos de poco poder*: sentimiento de opresión o exclusión dentro de la unidad familiar o desprecio por parte de la comunidad.

Esta definición fue desarrollada en un trabajo que primero incorporó las voces de algunos de los niños de Sudáfrica que aparecían como pobres, y a ellas articuló tanto las definiciones usadas por los investigadores de pobreza como la definición de pobreza implícita en la CDN (STREAK, 2000).

En síntesis, los distintos abordajes de la pobreza infantil señalan la necesidad de considerar que existen ciclos de pobreza que impactan a los niños de diferentes maneras, a su vez que la percepción de la pobreza y sus consecuencias en la infancia difieren de los de la edad adulta, que es más útil para abordar estas peculiaridades un enfoque basado en los derechos humanos, y que es necesario considerar tanto las desigualdades o diferencias de género como las situaciones específicas, tales como los conflictos armados y los desastres naturales.

A pesar de que esta recapitulación no cubre todos los temas que deberían tratarse con relación al debate sobre pobreza infantil, es un intento por plantar las bases para una consideración más profunda. En principio, diferencia la pobreza infantil de la pobreza adulta y establece las necesidades especiales de los niños que deberían ser tomadas en cuenta en las estrategias de reducción de pobreza.

Las Transferencias Condicionadas de Ingresos

Las TCIs se han transformado en herramienta central en los esfuerzos de la región para lograr cumplir con las Metas del Milenio, dado que enfocan en familias con niños/as. El argumento central de este reposicionamiento es que los hogares necesitan ser asistidos por políticas sociales proactivas para poder manejar el riesgo y la inseguridad crecientes, los cuales a su turno son considerados como pilares de la inhabilidad de tales hogares para superar la condición de pobreza (CONWAY, DE HAAN, NORTON; 2000; *IDS Bulletin* 20 2, 1989; MOSER, 1998; *World Development* 26, 1; HOLZMANN, 2008; DE JANVRY, et al, 2006). Hay un acuerdo generalizado respecto de la necesidad de asociación entre el Estado y los beneficiarios de la asistencia social para afrontar riesgos e incertidumbres derivados de una economía global, como respuesta a las críticas del viejo estado de bienestar y su supuesta promoción de una ciudadanía pasiva y dependiente. Las TCI se visualizaron de este modo, como las herramientas apropiadas para lidiar con estas situaciones, dado su foco en la promoción de la capacidad de las personas en situación de pobreza para evitar, afrontar o recuperarse de situaciones adversas (SHEPHERD et. al, 2004, JONES, VARGAS y VILLAR, 2007).

Las transferencias monetarias como política de asistencia no son nuevas. De hecho, distintos tipos de programas de transferencias tienen impactos diferentes en la pobreza per cápita y en la brecha de ingresos. En este sentido, las transferencias con base en la focalización en la población pobre reduce la brecha de ingresos, en tanto los ingresos mínimos garantizados con el mínimo establecido debajo de la línea de pobreza (regla insistentemente recomendada por el Banco Mundial) también se concentra en la reducción de la brecha de ingresos, pero no reduce la pobreza per cápita (ATKINSON, 1995). Un señalamiento agregado implica que las transferencias no pueden incidir en los niveles de ingreso o consumo por niño de manera directa, sino como proxy a través de la familia. El supuesto es que el

mejoramiento de los ingresos familiares va a mejorar las condiciones de vida generales de los niños, de modo que se agregaron las condicionalidades para apuntar a la inversión en los niños.

Tanto el Bolsa Escola / Bolsa Familia como el Pogresa / Oportunidades, fueron los programas “madre” de esta tendencia. Establecieron inicialmente que la deserción escolar encontraba su explicación prioritaria en la capacidad de generación de ingresos de niños y niñas, y la necesidad de los hogares de contar con ellos. De modo tal que reemplazaron los ingresos infantiles con una transferencia monetaria, y establecieron inicialmente como contrapartida para su recepción la reinscripción escolar.

Luego de esta inicial formulación, ambos programas viraron hacia una definición de protección social, que invierte en la capacidad de los hogares para reducir el riesgo de pobreza. A su vez, modificaron levemente su foco en tanto la inversión en capital humano es

costosa e incierta, y entonces es entendible que los hogares más pobres sean menos hábiles para llevar adelante tales inversiones. En ese contexto, la protección social otorga gran importancia a la necesidad de atacar la pobreza crónica o persistente, y la política dirigida a la pobreza infantil tiene un rol central en esta agenda. La inversión en capital humano en educación y salud, por ejemplo, se concentra en la infancia y la juventud¹ (BARRIENTOS y DEJONG, 2004:10).

Las características más generalizadas entre los programas en distintos países son, entonces, que enfocan en hogares con niños en edad escolar, y que ajustan las condicionalidades a la premisa de incentivo a las inversiones en capital humano infantil³ (DE JANVRY y SADOULET, 2005; WORLD BANK, 2009). Los TCIs en efecto, incorporarían alguna combinación de una variedad de objetivos: procuran lograr una paridad entre las familias con y sin niños, y entre familias con diferente número de hijos (equidad horizontal); buscan reducir y prevenir la pobreza en familias con hijos (equidad vertical); promueven el empleo de las madres, al tiempo que desalientan el trabajo infantil; alientan el enrolamiento y asistencia escolar; apoyan y facilitan la inversión de los hogares en el capital humano de los niños procurando aumentar la equidad de género mediante incentivos específicos a la inversión en el capital humano de las niñas y el aumento del poder de reclamo y demanda de las mujeres; y finalmente, sanciona positivamente la fertilidad dado que el monto transferido en general aumenta con el número de niños (ATKINSON, 1995; ILO, 2000; FORSTER y TÓTH, 2001, BARRIENTOS y DEJONG, 2004).

El fundamento de las condicionalidades es que se dirigen específicamente a la ruptura del denominado proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza –o su cronicidad-, en tanto serían “instrumentos efectivos en términos de costos al inducir inversiones en escolaridad, proteger a los niños de ser usados como instrumentos para manejar los riesgos” (DE JANVRY et al, 2006: 8). No obstante, es de señalar que las transferencias en sí suelen tender a respetar (con la excepción más notable del Bolsa Familia) la “regla de oro” del Banco Mundial, por la cual el monto transferido no debe superar entre el 23 y 25% de la línea de pobreza, dado que se supone que de otro modo desalentaría la participación en el mercado de trabajo.²

Es precisamente el aspecto relativo a la inversión en capital humano en la infancia que hace que Armando Barrientos, entre otros, plantee que en el caso de los TCIs latinoamericanos, no se trata de una aplicación de la teoría del manejo del riesgo del Banco Mundial. En sus términos, al considerar las TCIs en conjunto con otras formas de asistencia en la región, se puede afirmar que se basan en una comprensión multidimensional de la pobreza:

La combinación de las transferencias de ingreso con el acceso a servicios básicos en muchos de los casos emergentes de asistencia social en la región ... reflejan una comprensión de que la pobreza describe déficits en un rango de dimensiones. El énfasis en fortalecer el desarrollo humano, particularmente de los niños, refleja una comprensión de su significación en la persistencia de la pobreza (BARRIENTOS, 2009:13).

En lo relativo a la estructuralidad de la pobreza, algunos autores señalan que en general el marco de manejo del riesgo y los supuestos básicos de los programas de TCI suponen que la pobreza es dinámica, categorizándola como temporaria, transitoria o crónica (JONES, VARGAS y VILLAR, 2007; MINUJIN et al, 2007).

Para sus promotores, las TCI serían entonces efectivas en fortalecer tales capacidades de los hogares para llegar a otras formas de sostén a través de la inversión en el desarrollo de sus hijos. Entre los reiterados señalamientos de las bondades del modelo del mexicano Progresa, considerado el “programa tipo” a partir del cual se adaptan -relativamente- ajustes locales, se mencionan una reducción de la brecha de pobreza en un 36%, el incremento de la escolarización, especialmente de niñas y en la escuela secundaria (es decir la extensión de los años de escolaridad), y la reducción de las tasas de enfermedad de niños y adultos en los hogares beneficiarios (WORLD BANK, 2009; BARRIENTOS y DEJONG, 2004). El componente de erradicación del trabajo infantil del sistema brasileño (PETI), que complementa el Bolsa Familias habría logrado una significativa reducción de la incidencia del trabajo infantil y un aumento de las tasas de matriculación.

La posición general a la que las evaluaciones de impacto de tales programas han permitido arribar puede sintetizarse como sigue:

Los programas de TCI han probado ser efectivos en inducir a hogares crónicamente pobres a invertir en el capital humano de sus niños/as [vg atención en salud preventiva y escolarización] al mismo tiempo que han logrado reducir la pobreza (DE JANVRY et al 2006).

De este modo, los referidos programas se presentan como una manera de reducir la pobreza en el presente y romper el círculo intergeneracional de la misma.

La medición de la efectividad específica de los programas es un tema de debate aún entre sus promotores, y las evaluaciones toman distintos énfasis a ese respecto. En principio, la eficiencia vertical, es decir la capacidad de incorporar población pobre y sólo esa, y la eficiencia horizontal, es decir qué proporción de personas pobres es cubierta, son dos dilemas que no resuelve sencillamente la focalización y la extensión de la cobertura. En general, los programas tienden a focalizar correctamente, con sólo un 20% aproximadamente de no pobres incorporados (BARRIENTOS y DEJONG, 2004). Pero tienden a tener peores “performances” en términos de la eficacia horizontal, tanto por los criterios territoriales (familias pobres en barrios no pobres) como por los criterios de exclusión. En términos de Barrientos, las TCI excluyen a una significativa proporción de los pobres (BARRIENTOS y DEJONG, 2004:26). No queda claro, por cierto, cómo funciona en los casos en que la ausencia de recursos educativos y sanitarios hace imposible o sumamente difícil dar cumplimiento a las condicionalidades. En efecto, en ausencia de una inversión estatal en la provisión de educación y de salud –como acceso a derechos-, y en ausencia de una calidad equivalente para la provisión de tales servicios independientemente de los sectores que accedan, resulta difícil considerar de qué modo el mero subsidio a la demanda permitiría revertir las dimensiones más permanentes de producción de pobreza.

Dado que el financiamiento de estos programas se realiza mayormente mediante créditos, se abren también otras preguntas: por un lado su sostenibilidad en el tiempo de tener que ampliar la cobertura, dado que el financiamiento es restringido y los recursos necesarios, si se obtuvieran a partir del desfinanciamiento de la provisión de servicios de salud, educación, infraestructura, tendrían aún mayores efectos negativos. Por otro lado, el hecho de que el financiamiento de la mayoría de los TCI no emerja de los presupuestos nacionales, en especial fiscales, cuestiona la limitación de su definición de eficiencia vertical, en tanto que no incluye ninguna consideración por la equidad.

Asimismo, es materia de debate el demostrar si este tipo de programas están realmente contribuyendo a reducir la pobreza de los hogares con niños/as y adolescentes. Incluso sus promotores (WORLD BANK, 2009, p.22-8; VERA SOARES, 2009) muestran al menos los límites dentro de los cuales es posible afirmar algún logro (por ejemplo, las condiciones de selección de los hogares, o el estado del

sistema sanitario y escolar al que se acudirá para recibir las prestaciones, etc.). Las mayores dudas emergen en cuanto al impacto de largo plazo que sustenta la lógica de estos programas. El señalamiento más importante es que para que la “educación” funcione como capital humano en la dirección de permitir superar la pobreza, se requiere una extensión de las oportunidades de empleabilidad y movilidad ascendente (CASE, 2001; BARRIENTOS 2004). como plantean Gatenio-Gabel y Kamerman, “El valor de las condicionalidades en el mejoramiento del acceso a derechos sociales permanece dudoso, en particular en lo relativo a la población adolescente” (GATENIO-GABEL y KAMERMAN, 2007).

Por su parte las brechas de cobertura, la efectividad de las condicionalidades, la sustentabilidad, y las respuestas de los hogares, constituyen algunos de los condicionantes de las posibilidades de éxito de las TCI señalados por especialistas.

A la hora de medir las tendencias de la pobreza en la región sin considerar la caja negra de las TCI como un factor autoexplicativo, la CEPAL indica como factores de reducción de la pobreza en América Latina,

la disminución de la pobreza en un número significativo de los hogares obedeció más a un incremento del ingreso total familiar asociado a la mayor cantidad de ocupados por hogar así como la mayor gravitación de transferencias públicas o privadas a los mismos, y no tanto a un aumento de las remuneraciones. A esta mejoría en el bienestar también contribuyó la disminución relativa del tamaño de los hogares, gracias a la tendencia secular de disminución en las tasas de natalidad (CEPAL, 2009 p.4).

De este modo, las tasas regionales no dan cuenta de un impacto per se de las TCI, al tiempo que señalan la persistencia de una fragilidad del mercado de trabajo.

Por su lado, el foco en la escolaridad, entendida como tasa de escolarización, años de educación alcanzados y logros en los exámenes nacionales (indicador este último que no es usado en todos los países, sino todo lo contrario, es más bien de uso limitadísimo), es decir, enfocado en la institucionalización y cierta forma de medir el logro académico, desconoce tres dimensiones de la escolaridad que complejizan su valor incondicionado como factor en sí de inclusión y su potencial intrínseco de reversión de la pobreza. El primero, se deduce de la restricción en horas diarias y cantidad de días al año de escolaridad, que marca una desigualdad notable entre los países desarrollados y los países de la región latinoamericana. El segundo, implica el valor de la socialización escolar como espacio de aprendizaje de capacidades sociales y ganancia en redes sociales, que constituyen un dato no menor en términos de “empleabilidad”. El tercero, se vincula con la tendencia a la fragmentación social de las escuelas, que tienden a concentrar grupos sociales homogéneos en su interior, de modo que los niños de grupos sociales desventajados tienen casi ninguna chance de tener compañeros de clase media o alta, con las consecuencias en densidad de capital social y calidad educativa general que esta fragmentación permite suponer. La existencia de escuelas pobres para pobres, que puede visualizarse al territorializar las medidas de pobreza, permanece invisibilizada. En efecto, ¿Los conocimientos requeridos para una plena inclusión cultural están distribuidos igualitariamente o concentrados en el subsector privado de la educación? ¿Los maestros tienen competencias equivalentes y están distribuidos homogéneamente en el sistema educativo, o se tienden a concentrar los más inexpertos y con menos competencias en las escuelas “para pobres”? ¿Qué sucede si se mejoran los logros individuales en escuelas de baja calidad y socialmente homogéneas –en contextos de segmentación social?³

Asimismo, la definición de cobertura de los programas excluye a grupos de niños que se encuentran entre los más desventajados, tales como los chicos en situación de calle, los niños en primera infancia, los niños y adolescentes en general viviendo en hogares sin adultos, y los adolescentes. Respecto de éstos últimos, los escasos programas que focalizan en ellos asumen que no es necesario ajustar el modelo para considerar la diferencia específica de un adolescente de 16 años respecto de un niño de 6. De este modo, han demostrado tener más bien una inspiración en metas de control social de esta población (LLOBET y MINUJIN, 2009).

En su consideración de la pobreza desde una perspectiva generalmente economicista, las TCI parten de lo que se ha denominado la paradoja de la inequidad (MINUJIN y DELAMÓNICA, 2007). En efecto, a diferencia de las transferencias no condicionadas, y bajo la premisa de la inversión en el capital humano, entregan el dinero a los hogares pobres dado que con ello pueden “manejar mejor los riesgos” y alocarlo mejor que el estado, al tiempo que les indican cómo usarlo.

Algunos programas, dada su centración en los impactos comportamentales, culturales y simbólicos, tales como el Puente chileno (TABBUSH, 2010), y la restringida preocupación por el acceso concreto a derechos, parecen estar sosteniendo particulares definiciones de la problemática, que más que apuntar a la remoción de barreras para el desarrollo de capacidades en aquellos sectores más vulnerables e impedidos de su acceso, parece sostener el servicio relacionado con derechos sociales, tal como lo hacen los programas brasileño y argentino, al tiempo que los proveen mediante una estrategia “de segunda”, específica para pobres, dado que éstos no acceden ni a las escuelas ni a los servicios sanitarios que el resto de la población en la mayoría de los países.

Al mirar en conjunto las definiciones de pobreza poblacionales, las transferencias, las condicionalidades y algunas estrategias de captación de beneficiarios, es posible formular la hipótesis de una desvinculación creciente de los problemas sociales tanto de su contexto social como de su estructura de determinación, así como de la esfera económica –al no incluir estrategias para transformar las desigualdades económicas ni superar las barreras para acceder a empleo decente-. Las explicaciones de matriz psicologista (LLOBET, 2009, HANEY 2002) y la distribución individual de la desigualdad y la exclusión (PROCACCI, 1999) son problemáticas, incluso en un marco de cobertura total o casi total de la población más pobre, como en los casos mexicano y brasileño.

Asimismo, es necesario preguntar qué sucede cuando las categorías desde las que se construye el particularismo son también categorías abstractas (“niño”, “adolescente”, “mujer”). En esa abstracción, ¿cuánto de la imbricación entre injusticia simbólica o desigualdad categorial e injusticia económica está siendo velada? ¿son incluidas las necesidades y demandas planteadas por las/os beneficiarios reales? De hecho, ninguna de las consideraciones relativas a la experiencia infantil de la pobreza, ni a las dimensiones más estructurales que la afectan, aparecen claramente consideradas en los programas ni en sus estrategias. Por ejemplo, aquellas que requieren más bien una inversión del estado en servicios urbanos, prestaciones culturales, etc., no parecen formar parte de las consideraciones de los programas, al menos no emerge de la revisión de su sistematización (BANCO MUNDIAL, 2009).

En estos sentidos, no parece que estos programas estén avanzando en considerar dimensiones complejas y multideterminadas de interacción entre pobreza y exclusión social, sino parecería que se trata de casos de incorporación del discurso de la pobreza como forma de velar y despolitizar la desigualdad (PROCACCI, 1999; MERKLEN, 2005, HANEY, 2002). También se pierde la dimensión de intergeneracionalidad, al no poder indicarse ninguna conexión sistemática entre la transformación comportamental individual y el sistema de distribución de oportunidades que las estabilizaría en pautas de vida (por ejemplo, mediante el acceso al empleo formal, o a circuitos de educación superior, o a formas de participación comunitaria legitimadas y comunes con el resto de los miembros de las comunidades).

Coincidendo con Barrientos y DeJong (2004:31), “sabemos suficiente de la pobreza infantil como para descansar confiadamente en una o un grupo de intervenciones específicas para romper el círculo vicioso de la pobreza”.

Consideraciones finales

Para finalizar, interesa señalar algunos riesgos que emergen de revisar las estrategias y sus críticas, a la luz de consideraciones relativas a la pobreza infantil.

a. Riesgos de la reducción economicista o monetarista de las necesidades de los hogares

Si bien se parte del supuesto general de una cierta asociación entre capacidades y pobreza, esta se reduce a su monetarización, de modo que las necesidades propias de la crianza no son consideradas o bien son altamente normativizadas, como sucedería en el caso del programa Puente chileno (TABBUSH, 2008). Eventualmente, este tipo de estrategia redonda en la expulsión de hogares pobres, especialmente de mujeres en la tarea de crianza (aquella que desde el punto de vista de la pobreza infantil es crucial) de los servicios de apoyo estatal, cuando existen. Algunas investigaciones han mostrado cómo, la reducción de la asistencia a la transferencia monetaria y de las necesidades a su expresión en dinero, se acompaña de mayor frustración por parte de las mujeres y conduce a una auto-exclusión de las prestaciones y redes sociales (HANEY, 2002).

Por otro lado, los riesgos y las necesidades asociados al ambiente y al territorio son aquellos que producen mayor sufrimiento y restricción de autonomía y posibilidades de desarrollo de los niños de sectores populares en América Latina. La contaminación, la degradación del espacio público, la falta de acceso a espacios verdes, recreativos y culturales; el elevado riesgo de accidentes de tránsito y la exposición a violencias concentradas territorialmente constituyen un complejo escenario en el que las vidas de los niños se desarrollan y que no es considerado en lo absoluto por el enfoque de las TCI.

b. Riesgos de la “ceguera al género” y a las diferencias entre niños y adolescentes de las definiciones de pobreza en los programas sociales

El Estado Mundial de la Infancia 2005 de UNICEF señala que la pobreza infantil es menor en países donde las mujeres representan un alto porcentaje de la fuerza de trabajo (UNICEF, 2005b: p. 31). No obstante, las TCI tienden a tratar a las mujeres como ejes de crianza y organizadoras de los recursos del hogar, sin vincularlas con posibilidades de empleo. Asimismo, si bien programas como el Oportunidades tiende a apoyar especialmente la escolarización de las niñas mediante incentivos específicos, genera entonces un doble discurso de género, en el que apoya a las niñas a costa de sus madres (MOLYNEUX, 2007). Por otro lado, el hecho de que las tasas de deserción escolar en la escuela media invierten la diferencia, tendiendo a ser más los varones los que dejan tempranamente la escuela, no es considerado. Finalmente, los riesgos específicos de las y los adolescentes, tales como el conjunto de mortalidad por violencias y causas externas, es un dato que no parece haber sido considerado por los programas.

Como señala Ridge, el hecho de que las políticas estén cada vez más enfocadas en “la familia”, no quiere decir que estén centradas en los niños (RIDGE, 2002). En efecto, los intereses y necesidades de éstos son subsumidos y ocultados en una definición abstracta de los intereses y necesidades de los hogares.

No obstante las serias dudas que a varios autores les generan los criterios por los cuales se establecen los logros de los programas, queremos centrarnos aquí en un aspecto que aparece poco explorado. En efecto, qué se define como “vulnerabilidad” respecto de niños y adolescentes permanece en debate en virtud de su tratamiento como un dato dado. Aún cuando algunas investigaciones han mostrado que al nivel de la asistencia escolar no se dan los mismos tipos de logros al separar por grupos de edad a las/os sujetos beneficiarios (GATENIO GABEL y KAMERMAN, 2006), la tendencia es no tomar en consideración las diferencias de la problemática entre niños y adolescentes, así como las maneras en que las prestaciones y condicionalidades expresan formas de concebir respuestas a estas diferencias. La mayoría de los programas de TCI si bien cubren a población adolescente, la tratan como un mismo grupo poblacional que a los niños de 0 a 6 y de 6 a 11.

c. Riesgos de la desvinculación de la discusión y la búsqueda de soluciones para la pobreza respecto de sus relaciones con la desigualdad

Muchas regiones del mundo (Asia del este y sur, el Pacífico y América Latina y el Caribe) han experimentado un importante y consistente crecimiento económico durante los noventas. Sin embargo, un crecimiento constante liderado por una economía de mercado no fue suficiente para reducir la pobreza infantil. *“Entre las muchas razones de este déficit, se destaca el bajo nivel de inversión en servicios sociales básicos”* (VANDEMOORTELE, 2000, p. i). En efecto, el crecimiento liderado por la economía de mercado no redujo la pobreza global ni los niveles nacionales de inequidad (VANDEMOORTELE, 2000).

Un aspecto a considerar es el sobreempleo en los sectores más vulnerables. Para acceder a una canasta básica incluso con los aportes de las transferencias, las personas más pobres y con más hijos deben trabajar más horas. El abandono diurno de los y las menores, y una parte de la negligencia hacia ellos y ellas, están en buena medida determinados por *la pobreza de tiempo* de los adultos del hogar. Aunque ésta no es la única explicación, sí se puede plantear que constituye la explicación principal (tanto por los horarios de trabajo como por el tamaño de las áreas urbanas y la desigual distribución territorial de las oportunidades de empleo). En este sentido, las limitaciones de la política orientada al cuidado diurno lleva a carencias en el desarrollo temprano, al abandono y a situaciones de muertes y daños por accidente.

De modo tal que la inequidad y exclusión económica y social constituye un proceso de acumulación de inequidades que comienzan con la ubicación en la estructura social, con la ‘herencia’ económica, social y cultural y a lo largo de la vida se potencia con más obstáculos o por el contrario se van salvando y se mejoran las oportunidades, y el ejercicio de los derechos. Las estrategias que se concentran en la reducción de la pobreza monetaria no logran dar cuenta de las múltiples dimensiones que definen la pobreza infantil y que condicionan la reproducción de la desigualdad y la pobreza.

Desde algunas perspectivas el planteo de corte estructuralista relativo a la necesidad de reducir la desigualdad para efectivamente dar cuenta de la pobreza ha sido relativamente cuestionado por el impacto combinado del crecimiento de la década de 2000 y el efecto de las TCI, por ejemplo en Brasil. No obstante, estos planteos realizados a partir de miradas estrictamente economicistas y de tendencias nacionales fallan en dar cuenta de los procesos sociales que modifican los contextos y dinámicas de la pobreza y que muy probablemente tengan impacto en el mediano plazo, tales como los cambios en los patrones de consumo y producción alimentaria (ARZATE SALGADO, 2007), los impactos en la capacidad de las mujeres de autosostenerse una vez que no tienen hijos en edad escolar (MOULYNEX, 2007), o procesos de estigmatización y de reproducción de las desigualdades de género (TABBUSH, 2009). Por cierto, el planteo adquiere aún más peso cuando se trata del tipo de plazo en el que las TCI fundan su credibilidad en tanto instrumentos para lidiar con la pobreza futura de los que hoy son niños.

Un comentario marginal (en la estructura de este trabajo) debe hacerse entonces sobre el tipo de evidencia preferida por los consultores y organismos que promueven estas estrategias, en tanto los mismos prefieren el “gran número” que conformaría una supuesta evidencia, raramente incorporando las evaluaciones críticas y la perspectiva de los cambios microsociales que reinterpretan y median los impactos económicos (GONZALEZ DE LA ROCHA 2009). Dos señalamientos se desprenden de esto. El primero, recordar, con ZELIZER (2001), que el valor económico es creado en relaciones sociales. El segundo, que la intencionalidad de los promotores de tendencias en política pública debe obligarnos a reponer preguntas éticas y políticas al para qué y cómo de la evaluación y los indicadores que construye.

Referencias

- ARZATE SALGADO, J. *Pobreza extrema en México. Evaluación Microsociológica*. México. Universidad Autónoma del Estado de México: Ediciones Gernika, 2004.
- ATKINSON, A. B., 'On targeting and family benefits', in A. B. Atkinson (ed.), *Incomes and the Welfare State. Essays in Britain and Europe*, Cambridge: CUP. 1995.
- BARRIENTOS, A.; DEJONG, J. Child Poverty and Cash Transfers, *CHIP Report N.º 4*, Londres. 2004.
- BARRIENTOS, A. y C. SANTIBÁÑEZ New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America, *Cambridge Journals*. 2009
- CEPAL. *Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe*. 2009.
- CHIP. Children and poverty – some questions answered, en *CHIP Briefing 1: Children and Poverty*, Londres. 2004.
- CONWAY, T., A. DE HAAN, A. NORTON (Eds) *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. Social Development Department, World Bank, Washington. 2000.
- DE JANVRY, A; SADOULET, E.; SOLOMON, P; VAKIS, R Uninsured risk and asset protection: can conditional cash transfer programs serve as safety nets? *SP Discussion Paper No. 0604*, 2006
- DE JANVRY, A. Y E. SADOULET. *Conditional Cash Transfer Programs for Child Human Capital Development: Lessons Derived from Experience in Mexico and Brasil*. GRADE 25th Anniversary Conference, Lima, Perú, Noviembre 2005.
- BOYDEN, E.; FEENY, S. Voices of Children: Experiences and Perceptions from Belarus, Bolivia, India, Kenya and Sierra Leone, en *Children and Poverty Series, Part II*, Christian Children's Fund, Richmond. 2003.
- FORSTER, M. E. AND TÓTH, I.G., Child poverty and family transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland, *Journal of European Social Policy*, vol. 11, no. 4, p. 324-341, 2001
- GACITÚA, E.; SOJO, C.; DAVIS, S. (ed.) *Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Costa Rica: FLACSO. 2000
- GATENIO GABEL S y KAMERMAN, S Investing In Children: Public Commitment in 21 Industrialized Countries. En *Social Services Review*, Vol. 80, 3 p. 239-266, 2006.
- GONZALEZ DE LA ROCHA M. The Construction of the Myth of Survival. En CORNWALL A., E. HARRISON Y A. WHITEHEAD: *Gender Myths and Feminist Fables: The Struggle for Interpretive Power in Gender and Development*, Londres, 2009
- HANEY, L. *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, Berkeley, U California Press, 2002.
- HARPER, C. Escaping Poverty Cycles, en *In Focus, boletín online de UNDP - International Poverty Centre (IPC)*, Marzo 2004, Nueva York, citado en Minujin, Delamónica y Davidziuk, 2006
- HOLZMANN, R. *Social protection for the poorest: The position and experience of the World Bank*, Washington, World Bank, 2008.
- ILO. *World Labour Report 2000*, Geneva: International Labour Office. 2000.
- JONES, N., R. VARGAS y E. VILLAR. El Programa Juntos y el bienestar de la infancia. En *Niños del Milenio, Relaciones con condiciones: El Estado peruano frente a su infancia*, Lima: Niños del Milenio, GRADE, 2007.
- LLOBET V. y MINUJIN, A. *Las políticas sociales y la segunda ola de transformaciones del Estado de Bienestar. Tensiones en la ampliación de la ciudadanía infantil y adolescente*. The New School, OLA WP, 2009.
- LLOBET, V. La reinterpretación de los derechos sociales en las nuevas políticas sociales: algunas reflexiones sobre el universalismo en tres casos de políticas sociales para adolescentes. En ARZATE SALGADO, J. y GLUZ, N. (Eds.): *Universalismo y Particularismo en las Políticas Sociales*. Buenos Aires. UNGS, Prometeo. En Prensa.
- MERKLEN, D. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla, 2005.
- MINUJIN, A. y DELAMÓNICA, E. Incidence, Depth and Severity of Children in Poverty, *Working Paper, División of Policy and Planning*, New York, UNICEF. 2005.
- MINUJIN, A. Constructing a definition and measurements of children living in poverty, en *GPS contribution to IRC meeting on Child Poverty in CEE/CIS*, Florencia, Italia, Enero, 2005.
- MINUJIN, A., DELAMÓNICA, E. y DAVIDZIUK, A. (2006) Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas. En *Cuaderno de Ciencias Sociales 140*, FLACSO, Costa Rica.
- MOSER, C. The asset vulnerability framework: identifying community-level urban poverty reduction interventions. En *World Development 26, 1*; 1998.
- MOLYNEUX M. Change and Continuity in Social Protection in Latin America Mothers at the Service of the State? En *Gender and Development Programme Paper Number 1 May 2007*, United Nations Research Institute for Social Development, Geneve.
- PROCACCI, G. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar. En GARCÍA, S y LUKES, S (Comp): *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI. p. 15-44, 1999.
- RIDGE, T. *Childhood Poverty and Social Exclusion: From a Child's Perspective*. Bristol, Policy Press. 2002.
- SHEPHERD, A., MARCUS, R. y BARRIENTOS, A. *Social Protection*. Background paper prepared for DfID. London: ODI. 2004.
- STREAK, J. *Child Poverty and the Budget in South Africa*, Institute for Democracy in South Africa (IDASA), Cape Town. 2000.
- TABBUSH, C. Gender, Citizenship and New Approaches to Poverty Relief: Conditional Cash Transfer Programmes in Argentina. En RAZAVI, S. *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards "Embedded Liberalism"?*, London, Rouletdge. 2008.
- UNDP. Dollar a day, how much does it say?. En *In Focus, boletín electrónico de UNDP - International Poverty Centre (IPC)*, Septiembre 2004, Nueva York.
- UNICEF. PRSPs & Children: Child Poverty, Disparity and Budgets. En *CD PRSPs Resource Package*, Nueva York. 2004

UNICEF. *The State of the World of the Children 2005 – Childhood under Threat*, UNICEF, Nueva York. 2005a

UNICEF. *Estado Mundial de la Infancia 2005*. UNICEF, Nueva York. 2005

VANDEMOORTELE, J. Annex: Addis Ababa Consensus on principles of cost sharing in education and health. En *Access to basic social services - Human rights that make excellent economic sense*, UNICEF, Nueva York. 1999

VERAS SOARES, F. Do CCTs Lessen the Impact of the Current Economic Crisis? Yes, but.... En *OnePager Nro. 96*. International Poverty Centre for inclusive growth September 2009

WORLD BANK. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, World Bank, Washington 2009

ZELIZER V. The Priceless Child Revisited. en QVORTRUP, J. editor. *Studies in Modern Childhood: Society, Agency and Culture*. London: Palgrave, 2005, p. 184-200.

¹ Trad. Ppia.

² Es siempre llamativo, y vale la pena señalarlo, que no se dirijan advertencias equivalentes al comportamiento salarial del mercado de trabajo, indicando que salarios miserables y condiciones laborales inhumanas desincentivan la participación laboral...

³ Por otro lado, una discusión pendiente es cómo se combinan procesos tales como discriminación, baja expectativa social en los logros educativos y en el valor social de los aprendizajes, contextos sociales en los que la escuela no aporta a las posibilidades de inclusión social, etc., para dar cuenta de una mayor fragmentación en los sistemas educativos y una menor capacidad de los mismos para impactar en la reducción de la pobreza, más allá de los procesos básicos de supervivencia – es decir, las asociaciones entre nivel educativo de la madre y tasas de supervivencia infantil.