

UNICEF
Centro de Investigaciones Innocenti

Report Card 9

Los niños dejados atrás

**Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto
al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo**

únete por
la niñez

unicef 

La *Innocenti Report Card 9* fue redactada por Peter Adamson.

La parte 1 del informe se basa en el análisis llevado a cabo por Candace Currie, Dorothy Currie, Leonardo Menchini, Dominic Richardson y Chris Roberts, y presentado en el *Working Paper Innocenti* N° 19 de 2010 (que se puede descargar del sitio del Centro de Investigaciones de UNICEF: www.unicef-irc.org).

Para la *Report Card 9*, el Centro de Coordinación Internacional del Estudio de la Conducta sobre Salud de los Jóvenes en Edad Escolar (Health Behaviour in School-aged Children: HBSC) facilitó los resultados estadísticos del análisis de la desigualdad en la salud infantil. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) proporcionó el análisis estadístico y distributivo de los indicadores del bienestar infantil en cuanto se refiere al bienestar material y educacional. HBSC y OCDE no son responsables de la interpretación de estos datos o de otras informaciones que figuran en el presente informe. El proyecto fue coordinado por el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF.

El Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF agradece el apoyo generoso para la *Report Card 9* brindado por los Comités Nacionales de UNICEF en Andorra, Australia, Bélgica, Alemania, Suiza y el Reino Unido.

Se permite la libre reproducción de cualquier parte de la *Innocenti Report Card* usando la siguiente referencia:

UNICEF (2010), "Los niños dejados atrás: Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo", *Innocenti Report Card 9*, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.

La serie titulada *Innocenti Report Cards (Tablas de Clasificaciones Innocenti)* tiene como objetivo supervisar y comparar la actuación de los países económicamente avanzados a la hora de garantizar los derechos de la infancia.

El Centro de Investigaciones de UNICEF de Florencia, Italia, fue fundado en 1988 con la finalidad de reforzar las capacidades de investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y brindar apoyo a las actividades en defensa del niño en todo el mundo.

El Centro contribuye a identificar e investigar los temas de importancia para la labor presente y futura de UNICEF. Sus objetivos principales son mejorar el conocimiento, a escala internacional, de problemáticas relacionadas con los derechos de los niños y facilitar la plena aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en todos los países.

Las publicaciones del Centro contribuyen a un debate mundial en cuestiones relativas a los derechos del niño e incluyen una amplia gama de opiniones. Las opiniones expresadas corresponden al autor y los investigadores y no reflejan necesariamente las políticas u opiniones de UNICEF.

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre de 2010

Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF

Piazza SS. Annunziata, 12

50122 Florencia, Italia

Tel.: (+39) 055 2033 0

Fax: (+39) 055 2033 220

florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

UNICEF

Centro de Investigaciones Innocenti

Ya sea que se hable de salud, educación o bienestar material, siempre habrá algunos niños que se quedarán atrás respecto al promedio. La cuestión decisiva es: atrás... ¿en qué medida? ¿Existe un punto más allá del cual quedarse atrás no es un fenómeno ineludible sino el fruto de ciertas políticas, no es inevitable sino inaceptable, no significa desigualdad sino injusticia?

No hay respuestas teóricas universalmente aceptadas a estas preguntas. El presente informe intenta estimular el debate sobre el asunto introduciendo una medida común de la “desigualdad en el extremo inferior de la escala”. Esto permite evaluar el desempeño de cada país según el estándar de lo que han conseguido lograr las naciones con mejores resultados. Dicho estándar puede no representar la máxima aspiración en un plano teórico, pero en el plano práctico indica un nivel por debajo del cual “quedarse atrás” evidentemente no es inevitable.

La serie de las Report Cards basa sus premisas en la convicción de que la medida auténtica para juzgar la posición de una nación es el empeño con que se ocupa de sus niños: de su salud e invulnerabilidad, de su seguridad material, de su educación y socialización, y de su impresión de sentirse amados, apreciados e incluidos dentro de la familia y la sociedad en las que han nacido. Su hilo conductor es la certeza de que la protección de los niños durante los años más cruciales y vulnerables de su crecimiento es el rasgo distintivo de una sociedad civilizada y el medio indispensable para construir un futuro mejor.

Este noveno informe de la serie se apoya en los números anteriores, concentrándose específicamente en los niños de todos los países de la OCDE que corren el riesgo de ser dejados atrás (de no verse incluidos ni protegidos) por las sociedades ricas en que viven.

LOS NIÑOS DEJADOS ATRÁS

Una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en las naciones ricas del mundo

Gráfico 1a Tabla clasificatoria de la desigualdad en cuanto al bienestar infantil

La tabla resume los resultados de la *Report Card 9*, que clasifica 24 países de la OCDE según su desempeño en cada una de las tres dimensiones de la desigualdad en cuanto al bienestar infantil.

■ desigualdad inferior al promedio de la OCDE
 ■ desigualdad próxima al promedio de la OCDE
 ■ desigualdad superior al promedio de la OCDE

Bienestar material	posición	Bienestar educacional	posición	Bienestar sanitario	posición
Suiza	1	Finlandia	1	Países Bajos	1
Islandia	2	Irlanda	2	Noruega	2
Países Bajos	3	Canadá	3	Portugal	3
Dinamarca	4	Dinamarca	4	Alemania	4
Francia	5	Polonia	5	Suiza	5
Finlandia	6	Hungría	6	Bélgica	6
Austria	7	Suecia	7	Irlanda	7
Noruega	8	Países Bajos	8	Dinamarca	8
Suecia	9	España	9	Canadá	9
Alemania	10	Islandia	10	República Checa	10
República Checa	11	Noruega	11	Reino Unido	11
Luxemburgo	12	Suiza	12	Eslovaquia	12
Irlanda	13	Reino Unido	13	Austria	13
España	14	Portugal	14	Suecia	14
Bélgica	15	Eslovaquia	15	Francia	15
Portugal	16	Luxemburgo	16	Finlandia	16
Canadá	17	República Checa	17	Islandia	17
Grecia	18	Grecia	18	Polonia	18
Reino Unido	19	Estados Unidos	19	Luxemburgo	19
Italia	20	Alemania	20	Grecia	20
Polonia	21	Italia	21	España	21
Hungría	22	Austria	22	Estados Unidos	22
Estados Unidos	23	Francia	23	Italia	23
Eslovaquia	24	Bélgica	24	Hungría	24

Gráfico 1b Los puntajes generales

El gráfico 1b ordena los países según su actuación general respecto a la desigualdad. A cada país se han adjudicado 3 puntos si su desempeño es mejor que el promedio, 2 puntos si coincide o se aproxima al promedio de la OCDE y 1 punto si es inferior al promedio (para las definiciones véase la nota). Dentro de cada grupo los países figuran en orden alfabético.

Cuanto más alto es el puntaje, mayor es la igualdad respecto al bienestar infantil	
8	Dinamarca
	Finlandia
	Países Bajos
	Suiza
7	Irlanda
	Islandia
	Noruega
	Suecia
6	Alemania
	Austria
	Canadá
	Francia
	Polonia
	Portugal
5	Bélgica
	Eslovaquia
	España
	Hungría
	Luxemburgo
	Reino Unido
	República Checa
3	Estados Unidos
	Grecia
	Italia

Los gráficos 1a y 1b se limitan a los 24 países de la OCDE con datos disponibles para las tres dimensiones de la desigualdad en cuanto al bienestar infantil.

Nota: A fin de comparar el desempeño de los países que figuran en la lista tomando en consideración la desigualdad en cada dimensión del bienestar infantil, los puntajes obtenidos en materia de desigualdad respecto a cada uno de los indicadores empleados primero se convierten en puntajes estandarizados (es decir, se mide la desigualdad en desviaciones estandarizadas en relación con el promedio no ponderado de la OCDE). Luego se calcula la media de los puntajes estandarizados para llegar a un puntaje de desigualdad correspondiente a cada dimensión. En cuanto a los gráficos 1a y 1b, por "desigualdad próxima al promedio" se entiende un puntaje

situado dentro de un marco de desviaciones estandarizadas que van de -0,5 a +0,5 respecto al promedio de la OCDE. Como "desigualdad inferior al promedio de la OCDE" se define la que presenta un puntaje de desviación estandarizada mayor que +0,5 relativamente al promedio no ponderado de la OCDE. Una "desigualdad superior al promedio de la OCDE" es aquella que corresponde a un puntaje estandarizado menor que -0,5 con respecto al promedio no ponderado de la OCDE.

Fuente: Para conocer las fuentes de datos utilizadas en la medición de la desigualdad correspondiente a las distintas dimensiones del bienestar infantil, véase la página 30 (*Los datos de la Report Card 9: las investigaciones*).

Parte 1

Introducción

Esta *Report Card* presenta un primer panorama general de las desigualdades respecto al bienestar infantil en 24 de los países más ricos del mundo.

Se examinan tres dimensiones de la desigualdad: el bienestar material, la educación y la salud. En cada uno de los casos y para cada uno de los países, el interrogante planteado es *“¿hasta qué punto se deja que los niños se queden atrás?”*

El gráfico 1a resume los resultados. Dentro de los límites de los datos disponibles, representa una visión de conjunto de la medida en que las naciones desarrolladas del mundo cumplen con el ideal de *“no dejar atrás a ningún niño”*.

El gráfico 1b presenta los mismos datos desde una perspectiva diferente, mostrando el desempeño de cada nación en relación con el promedio de las naciones de la OCDE en su conjunto.

Ambos diagramas revelan que un pequeño grupo de países – Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suiza – se sitúan a la cabeza en la promoción de la igualdad respecto al bienestar de los niños. Grecia, Italia y Estados Unidos, al contrario, permiten que los niños se queden atrás en la medida máxima.

Por qué es importante la desigualdad

El incremento de la desigualdad que se ha producido en las tres últimas décadas – sus causas económicas, sus costos sociales, sus posibles remedios – hoy en día es objeto de considerables polémicas en los países de

la OCDE.ⁱ Por un lado se sostiene que, después de alcanzar un cierto nivel de desarrollo económico, una mayor igualdad *“aumentaría el bienestar y la calidad de la vida de todos”*.ⁱⁱ Por otro, se afirma que la desigualdad es un reflejo justificable de las diferencias de habilidad y esfuerzo y proporciona incentivos para posteriores progresos en todos los campos de las actividades humanas.

Es un debate importante. Pero no afecta la premisa del presente informe.

No sería razonable aplicar a los niños la idea de que la desigualdad se justifica como reflejo de las diferencias de mérito. Pocas personas podrían negar que las condiciones de los niños en los primeros años escapan a su control. O que esas condiciones tempranas tienen efectos profundos en su vida presente y en sus perspectivas futuras. O que crecer en la pobreza implica un riesgo notablemente mayor de afrontar niveles inferiores de salud, un reducido desarrollo cognitivo, un rendimiento insatisfactorio en la escuela, una disminución de las habilidades y las aspiraciones, y por último ingresos más escasos en la edad adulta, todo lo cual contribuye a perpetuar las desventajas de una generación a la siguiente.

Nada de esto es culpa del niño.

En segundo lugar, la pregunta que formulamos aquí – *“¿hasta qué punto se deja que los niños se queden atrás?”* – requiere una medición que no se refiere a la desigualdad general sino a la desigualdad en el extremo inferior de la escala. Dicho de otro modo, los criterios cuantificables empleados no se aplican a la distancia entre

la cima y el fondo sino entre la mediana y el fondo. El nivel medio de bienestar infantil – ya sea respecto a los bienes materiales, a los resultados educacionales o al estándar de salud – representa lo que se considera normal en una determinada sociedad y quedarse atrás respecto a esa media más allá de un cierto grado conlleva el riesgo de la exclusión social.

Hoy en día, la “desigualdad en el extremo inferior de la escala” ya no es solamente una preocupación de la izquierda política. En el Reino Unido, por ejemplo, un Primer Ministro conservador declaró en 2009 que *“deberíamos concentrarnos en cubrir la brecha entre el fondo y el medio no porque sea lo más fácil, sino porque concentrarse en los que no tienen la oportunidad de gozar de una buena vida es lo más importante que se pueda hacer.”*

Esa “brecha entre el fondo y el medio” es el tema central de la *Report Card 9*.

Cómo se mide la desigualdad

Es necesario aclarar desde el principio que los datos empleados para medir la desigualdad, aunque son los más recientes actualmente disponibles, provienen de encuestas efectuadas antes de la crisis económica de 2008 (véase el recuadro 2). Estos datos tampoco son exhaustivos. Por ejemplo, hay muy poca información estadística utilizable acerca de los primeros años de la infancia, que son decisivos.

Es igualmente importante reconocer que el bienestar tiene muchas dimensiones y también su medición debería ser multidimensional en la medida que lo permitan los datos. *“Cada dimensión de la calidad de vida requiere medidas adecuadas de*

*la desigualdad, recordando que cada una de esas medidas es significativa de por sí y ninguna debe reivindicar la prioridad absoluta sobre las demás,” dice la Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social, fundada en 2008 por el Presidente de Francia.**

Por lo tanto, el gráfico 1a compara 24 países de la OCDE según su desempeño a la hora de limitar la desigualdad en el extremo inferior de la escala en tres dimensiones del bienestar infantil. Sus clasificaciones confirman la opinión de la Comisión, según la cual ningún indicador puede convertirse en un representante apropiado capaz de sustituir a los demás.

Cómo se mide la diferencia

En función de los datos disponibles, se propone la utilización de dos métodos diferentes para calcular “hasta qué punto” se permite que los niños se queden atrás.

El primero compara la posición del niño que se encuentra en el 10° percentil (es decir, el niño que ocupa un puesto inferior al 90% de los niños de la sociedad) y el niño colocado en el 50° percentil (la posición media). El grado de desigualdad se mide mediante la distancia que existe entre ambos, expresada como porcentaje de la posición media.

El segundo método compara el nivel de bienestar del niño situado en el medio y el nivel medio de todos los que están por debajo de la mediana.

Las distintas circunstancias geográficas e históricas pueden ayudar a explicar los diferentes grados de desigualdad. Y, por supuesto, es obvio que en todo país siempre existirá un 10% que se encontrará en el extremo inferior de la escala y que siempre habrá un 50% de los niños por debajo de la media nacional. En este

sentido, un cierto grado de “atraso” es desde luego inevitable. La pregunta decisiva es: *¿hasta qué punto?* ¿Hay un punto más allá del cual quedarse atrás no es inevitable sino consecuencia de políticas, no es ineludible sino inaceptable, no es desigualdad sino injusticia?

Para estos interrogantes no hay respuestas teóricas que hayan conquistado el consenso general. Sin embargo, la comparación internacional puede contribuir a crear respuestas prácticas midiendo el “atraso” según la norma de lo que ya han conseguido los países de la OCDE con mejor desempeño. Este punto de referencia puede no representar lo máximo a lo que se pueda aspirar, pero al menos establece un nivel por debajo del cual la desigualdad en el extremo inferior de la escala evidentemente no es inevitable.

Si, por ejemplo, la distancia en cuanto a rendimiento educativo entre los estudiantes del 10° y 50° percentiles es significativamente más amplia en Francia o Bélgica que en Finlandia o Irlanda (gráfico 3d), resulta claro que en las escuelas francesas y belgas los niños del 10° percentil se están quedando más atrás de lo necesario respecto a la media. Por lo tanto, la diferencia entre los países con mejor desempeño y el resto de las naciones de la OCDE se puede interpretar como la magnitud mínima de la medida en que el “quedarse atrás” es consecuencia de políticas: la medida en que no es un fenómeno inevitable sino injusto.

Por consiguiente, la comparación internacional no confronta el desempeño de cada nación con una noción abstracta de igualdad sino con el punto de referencia práctico de lo que ya han logrado otras naciones con niveles parecidos de desarrollo económico. Por ende, proporciona una medida realista del ámbito dentro del cual es posible mejorar.

* La Comisión es presidida por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi.

DESIGUALDAD EN EL BIENESTAR MATERIAL

La primera de las tres dimensiones de la desigualdad respecto al bienestar infantil aquí consideradas es la desigualdad respecto al bienestar material de los niños.

La pobreza infantil es mucho más que pobreza de ingresos. También es pobreza de oportunidades y expectativas, de medios culturales y educativos, de vivienda y vecindario, de cuidados y tiempo que los padres pueden dedicar, de servicios locales y recursos comunitarios. Pero, desde el punto de vista del niño, estas distintas dimensiones de la pobreza rara vez se dan por separado. La situación familiar, el empleo y los ingresos, los sistemas sanitario y educativo y el entorno local desempeñan, todos juntos, roles interrelacionados, determinando el grado de bienestar.

Actualmente no hay datos utilizables que se puedan comparar a escala internacional para captar esta realidad tan compleja. De todos modos, en vez de confiar solamente en los datos relativos a la renta, aquí la desigualdad respecto al bienestar material de los niños se mide mediante tres indicadores para los cuales existen datos disponibles y adecuados: *los ingresos familiares, el acceso a los recursos educativos básicos y las condiciones de la vivienda.*

Ingresos familiares

Los cálculos que se refieren a la desigualdad por ingresos entre los niños se basan en los ingresos disponibles de los hogares con hijos de 0 a 17 años de edad (una vez añadidos los subsidios, sustraídos los impuestos y aplicado un ajuste para las economías de escala con que cuentan las familias numerosas). Para medir la desigualdad en el extremo inferior de la escala, se comparan los ingresos de los niños situados en el 50º percentil (la media) y los ingresos de los niños del 10º percentil (es decir, los que son más pobres que el 90% de los niños). Después se mide “*hasta qué punto se deja que los niños se queden atrás*” mediante la diferencia que existe entre ambos.

Como muestra el gráfico 2a, para los niños la desigualdad más baja respecto a los ingresos familiares se da en Noruega, y cabe observar que los países nórdicos y los Países

Bajos ocupan seis de los ocho puestos más altos de la tabla de clasificación. En el extremo opuesto, se advierte que Italia, Canadá, España, Portugal y Grecia tienen los niveles más elevados de desigualdad por ingresos entre los niños. Para Estados Unidos no hay datos utilizables que se refieran a los ingresos familiares disponibles.*

* Si se emplean los ingresos familiares brutos (antes de los impuestos), en Estados Unidos los ingresos con que cuenta el niño del 10º percentil están aproximadamente un 70% por debajo de los ingresos con que cuenta un niño del nivel medio.

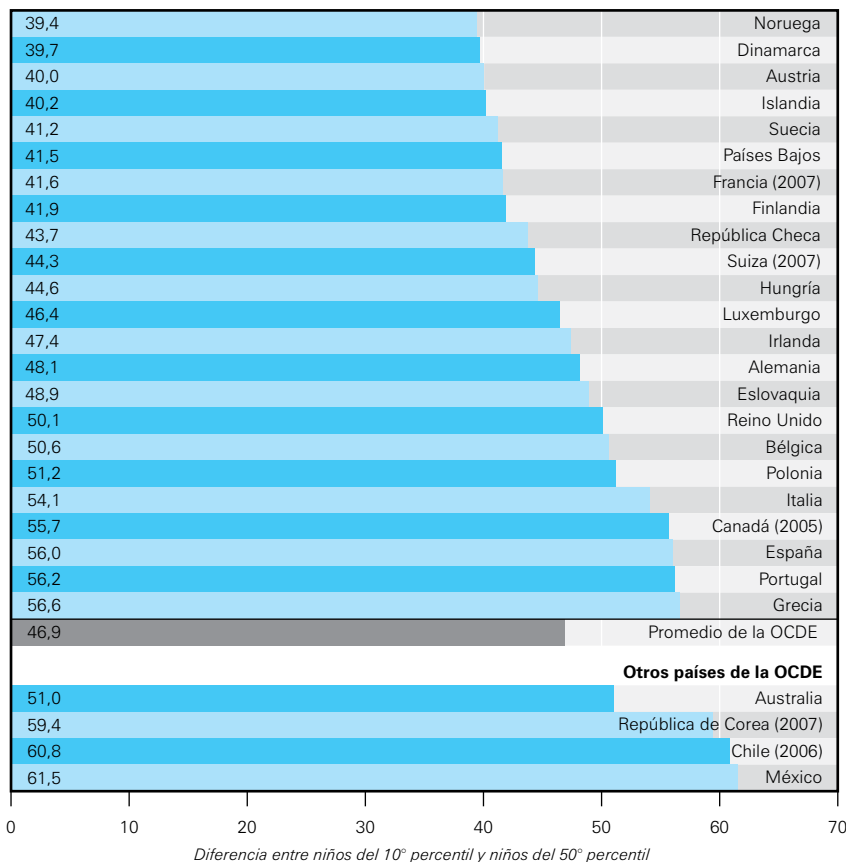
Recursos educativos básicos

La segunda medida utilizada para comparar la desigualdad respecto al bienestar material es el “acceso a los recursos educativos básicos”. Nuevamente, se plantea la misma pregunta: “*¿hasta qué punto se deja que los niños más desfavorecidos se queden atrás?*”

Gráfico 2a Desigualdad respecto al bienestar material: los ingresos

El diagrama muestra la desigualdad que se registra en el extremo inferior de la escala de distribución de ingresos disponibles para los niños en 27 países de la OCDE. Los cálculos se basan en los ingresos de los hogares con niños de 0 a 17 años de edad (después de haber añadido los subsidios, sustraído los impuestos y efectuado los ajustes oportunos para las economías de escala aplicables a las familias numerosas). Para cada país, la medida utilizada a fin de determinar el extremo inferior en la escala de desigualdad es la diferencia entre los ingresos de un niño del 50º percentil (el nivel medio) y los ingresos de un niño del 10º percentil (es decir, un niño que es más pobre que el 90% de los niños).

El gráfico de barras indica en qué medida se quedan atrás los niños del 10º percentil (expresada como porcentaje de los ingresos medios en los hogares con niños).



Notas: Los “otros países de la OCDE” figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 23 países incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuentes: EU-SILC 2008. Los datos relativos a Francia provienen de EU-SILC 2007. Para notas más detalladas sobre los datos nacionales, que incluyen las fuentes relativas a Australia, Canadá, Chile, México, la República de Corea y Suiza, véase la pág. 30 (Los datos de la Report Card 9: las investigaciones).

El gráfico 2b intenta dar una respuesta sirviéndose de los datos de una encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme of International Student Assessment: PISA).

Durante la encuesta efectuada en 2006 por el programa PISA (véase la pág. 30), en los países de la OCDE se preguntó a una muestra representativa de estudiantes de 15 años de edad cuáles de los siguientes avíos tenían a su disposición en el hogar:

- un escritorio
- un lugar tranquilo para estudiar
- una computadora para las tareas escolares
- software educativo
- una conexión a internet
- una calculadora
- un diccionario
- libros escolares.

Los puntajes así obtenidos (registrados en una escala de 0 a 8) no se prestan a efectuar un análisis por percentiles. Por lo tanto, la desigualdad se mide mediante la diferencia entre el puntaje del niño de nivel medio y el puntaje medio de todos los niños que se encuentran por debajo de la mediana. El gráfico 2b muestra los resultados.

La disponibilidad de computadoras y el acceso a internet dependen, en cierta medida, del nivel de desarrollo económico de cada país; inclusive los niños pobres de los países muy ricos, por ejemplo, pueden tener acceso a la mayor parte de los artículos enumerados en la lista de “recursos educativos presentes en el hogar” o a todos ellos. El puntaje medio, por consiguiente, difiere de un país a otro. Sin embargo, aquí

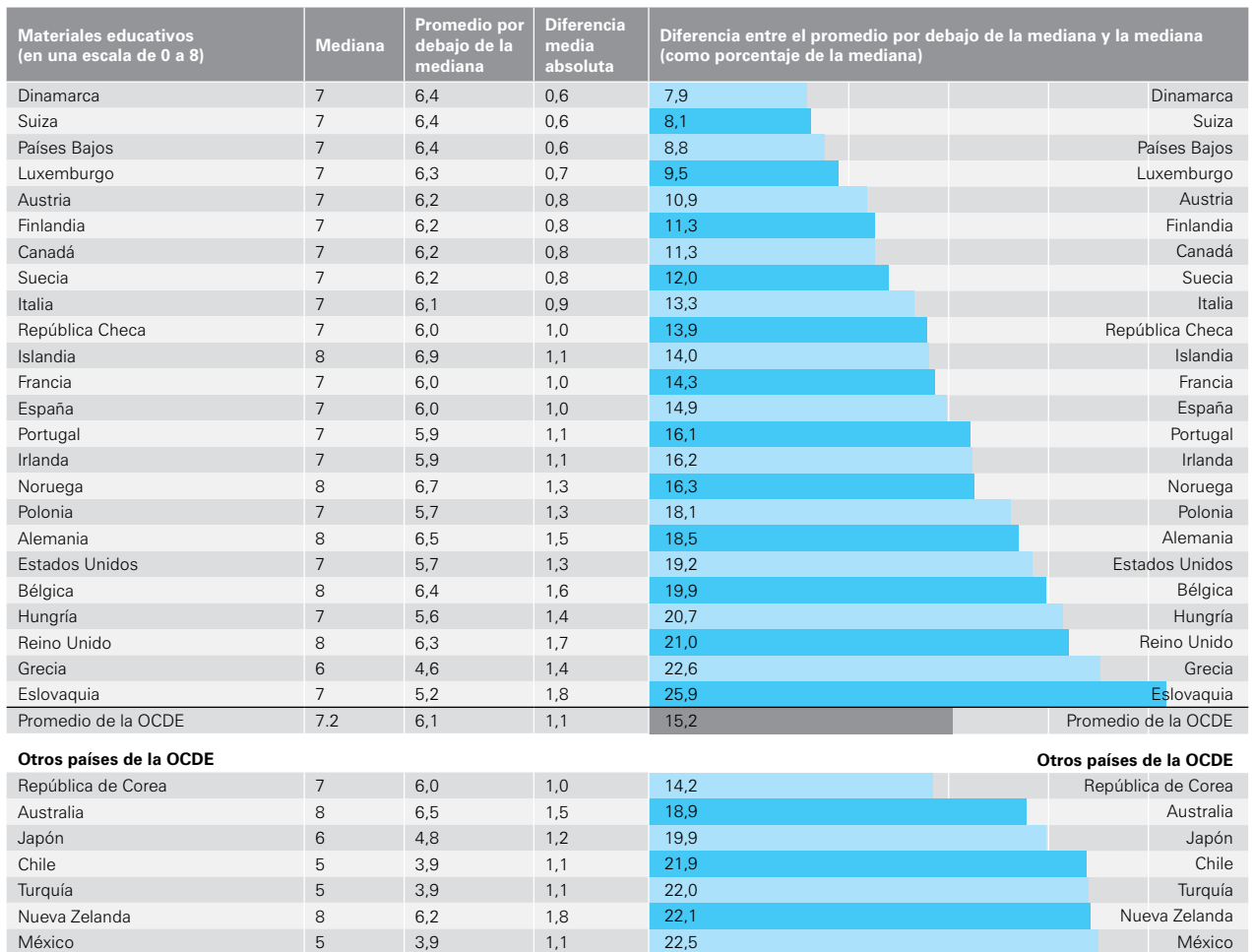
el foco de interés es la *desigualdad*: la diferencia entre el puntaje medio (columna 2) y el puntaje medio por debajo de la mediana (columna 3). La columna 4 muestra la diferencia entre ambos puntajes y el diagrama representa la brecha de desigualdad como porcentaje de la mediana.

Los países de Europa Septentrional nuevamente predominan en la parte superior de la tabla, ganando ocho de los diez puestos más altos. El país nórdico con la posición más baja, Noruega, contabiliza un puntaje de igualdad próximo al promedio de los países de la OCDE en su conjunto. En el fondo de la tabla de posiciones, el Reino Unido, Grecia y Eslovaquia muestran los niveles más elevados de desigualdad respecto al acceso a los recursos educativos básicos.

Gráfico 2b Desigualdad respecto al bienestar material: recursos educativos

Se preguntó a los estudiantes de 15 años de cada país (véase la pág. 30) cuáles de los siguientes avíos tenían a su disposición en el hogar: un escritorio, un lugar tranquilo para estudiar, una computadora para las tareas escolares, software educativo, una conexión a internet, una calculadora, un diccionario, manuales escolares.

Se midió la desigualdad comparando el puntaje medio de cada país (columna 2) con el puntaje medio de los países que se encuentran por debajo de la mediana (columna 3). La columna 4 muestra la diferencia entre ambos puntajes con un número absoluto de materiales educativos “ausentes”. El gráfico de barras de la derecha indica la brecha de desigualdad (como porcentaje de la mediana de cada país).



Notas: Los “otros países de la OCDE” figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuente: PISA 2006 (véase la pág. 30).

0 5 10 15 20 25 30

Espacio vital

La tercera medida del bienestar material es el “espacio vital”, definido como el número de habitaciones por persona en los hogares con niños de 0 a 17 años de edad (sin contar los pasillos, las cocinas ni los baños). Aunque se trate solamente de una medida aproximada de las condiciones existentes en la vivienda, el espacio disponible en el hogar es un factor constante e importante en la vida de los jóvenes. En los países de la OCDE considerados en su conjunto, se calcula que uno de cada tres niños vive en condiciones de hacinamiento.ⁱⁱⁱ

El gráfico 2c se basa nuevamente en datos de una encuesta para calcular la desigualdad respecto al espacio vital. Como en el caso

de los recursos educativos, la medida utilizada es la diferencia entre puntaje relativo al espacio vital registrado en el nivel medio y el puntaje medio de los niños situados por debajo de la mediana. Según esta medida, se observa que Islandia, Alemania y Suiza tienen los niveles más bajos de desigualdad en cuanto al espacio vital de los niños (junto con Australia, que es uno de los países excluidos de las tablas principales porque no cuenta con datos disponibles para las tres dimensiones del bienestar infantil). En el fondo de la tabla de posiciones, la desigualdad más marcada se registra en Estados Unidos, Italia y Hungría.

La desigualdad material: panorama general

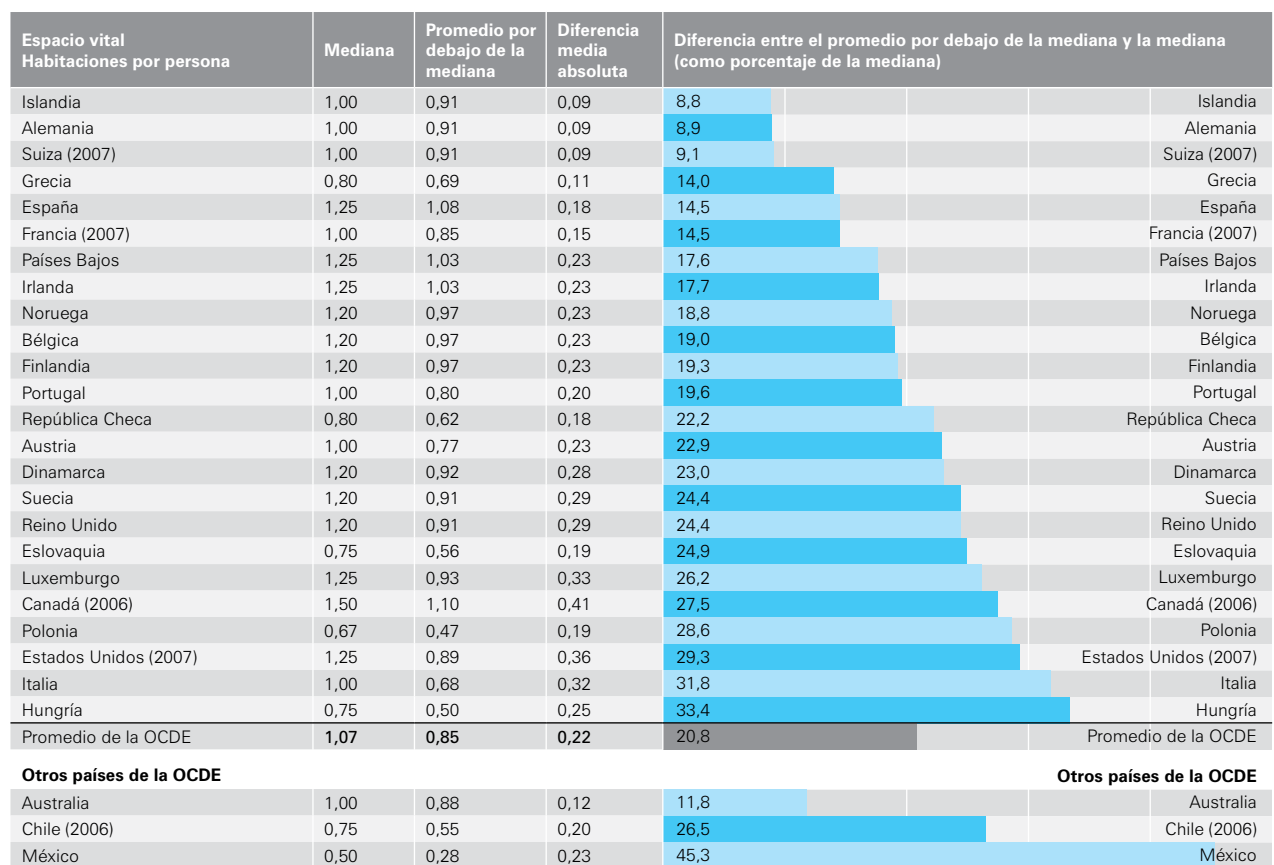
Los gráficos 2d y 2e combinan las tres medidas empleadas: los ingresos familiares, el acceso a

recursos educativos y el espacio vital. Para cada país y para cada indicador, los puntajes relativos a la desigualdad han sido convertidos a una escala común en la cual 100 representa el promedio de la OCDE y 10 representa una desviación estandarizada (que es una medida empleada corrientemente para evaluar cómo se distribuyen los parámetros medidos en relación con el promedio del grupo tomado en su conjunto). Luego se promedian los puntajes de cada uno de los indicadores para brindar un panorama general de la desigualdad respecto al bienestar material de los niños, tal como se puede observar en el gráfico 2d.

El país con menos desigualdad es Suiza, seguida de cerca por Islandia y los Países Bajos.

Gráfico 2c Desigualdad respecto al bienestar material: espacio vital en la vivienda

Por espacio vital en la vivienda se entiende el número de habitaciones por persona en los hogares con niños (sin contar los pasillos, las cocinas ni los baños). La desigualdad se mide mediante la diferencia entre el puntaje de la mediana (columna 2) y el puntaje medio de todos los niños que se encuentran por debajo de la mediana (columna 3). La columna 4 muestra la diferencia entre ambos puntajes. El gráfico de barras de la derecha indica la brecha de desigualdad (como porcentaje de la mediana).



Notas: Los “otros países de la OCDE” figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuentes: EU-SILC 2008. Los datos relativos a Francia provienen de EU-SILC 2007. Para notas más detalladas sobre los datos nacionales, que incluyen las fuentes relativas a Australia, Canadá, Chile, México, la República de Corea, Suiza y los Estados Unidos, véase la pág. 30 (Los datos de la Report Card 9: las investigaciones).

Una segunda tabla de recapitulación (el gráfico 2e) muestra la contribución de cada uno de los tres indicadores, permitiendo ver los puntos fuertes y débiles de los países. Algunas naciones, como por ejemplo Alemania, Bélgica, el Reino Unido, Grecia y Eslovaquia, bajan de nivel debido a una desigualdad superior al promedio en cuanto al acceso a los recursos educativos básicos.

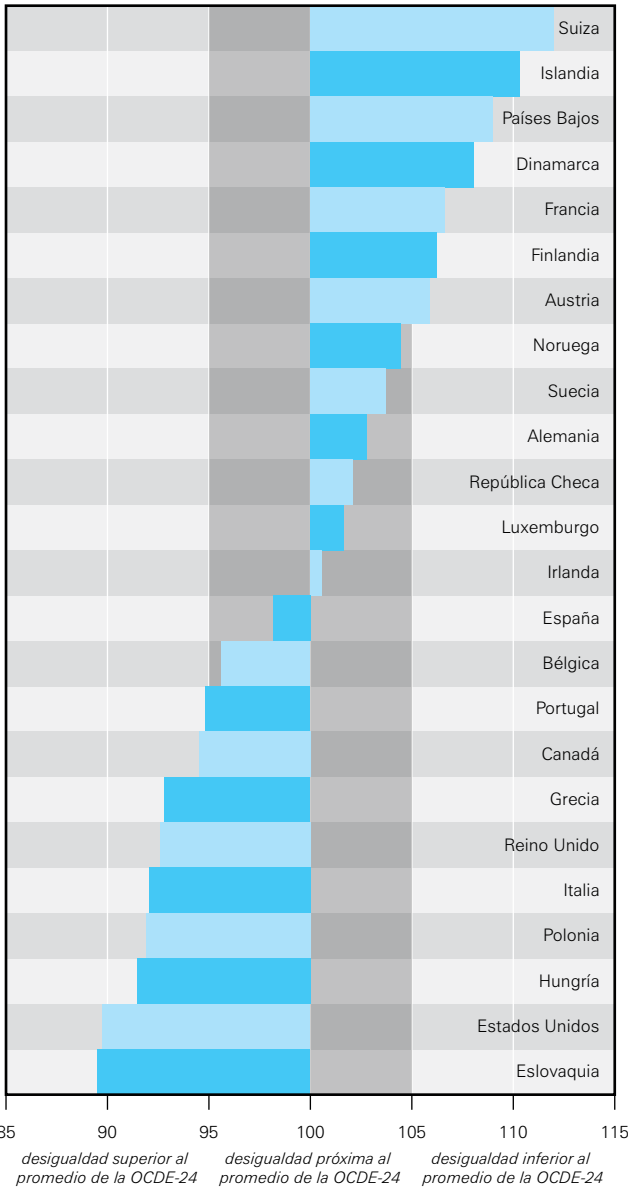
España, Canadá, Portugal y Grecia pierden posiciones en la clasificación en virtud de sus niveles de desigualdad respecto a los ingresos familiares, que son superiores al promedio.

Estas tres medidas de la desigualdad respecto al bienestar material de los niños que se encuentran en el extremo inferior de la escala no son ni ideales ni exhaustivas. No obstante,

son las mejores de que se dispone para los fines de la comparación internacional. En vez de registrar el bienestar material exclusivamente según el porcentaje de niños que viven en hogares por debajo de un determinado umbral de ingresos, se proponen ofrecer una medida más equilibrada de hasta qué punto se permite que se queden atrás los niños más desfavorecidos.

Gráfico 2d Desigualdad respecto al bienestar material: panorama general

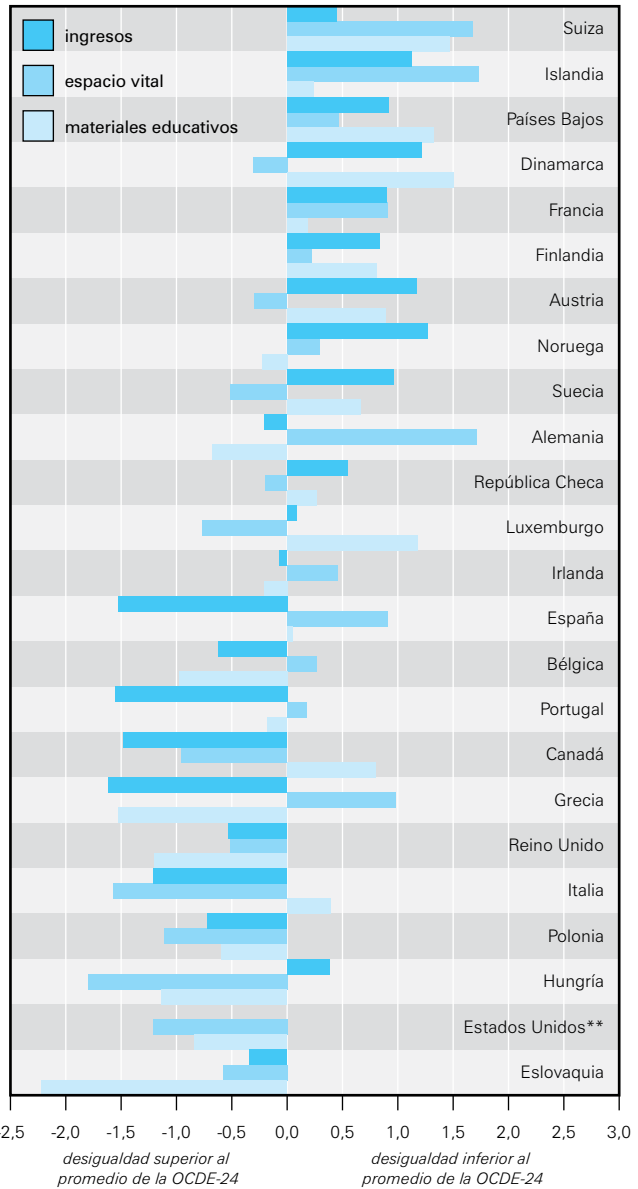
El gráfico 2d combina las tres mediciones de la desigualdad respecto al bienestar material de los niños (ingresos, materiales educativos, espacio vital) para construir el panorama general de los 24 países de la OCDE que disponen de datos útiles. Para cada país, los puntajes relativos a la desigualdad obtenidos en los tres indicadores de la desigualdad material han sido estandarizados, combinados y colocados en una escala común en la cual 100 representa el promedio no ponderado de la OCDE y 10 equivale a una desviación estandarizada.*



* Una desviación estandarizada es una medida de la extensión de la distribución alrededor del promedio.
Fuente: Véanse los gráficos pormenorizados 2a, 2b, 2c. Véase también el gráfico 2e para la medida estandarizada de la desigualdad utilizada para cada uno de los tres indicadores de la desigualdad respecto al bienestar material de los niños.

Gráfico 2e Desigualdad respecto al bienestar material: análisis desglosado

El gráfico 2e presenta las mismas informaciones que el gráfico 2d, pero indica las contribuciones particulares de los tres indicadores de la desigualdad empleados. Para cada indicador, la longitud de la barra representa la distancia que separa a cada país, hacia arriba o hacia abajo, del promedio de la OCDE-24 (medida nuevamente en desviaciones estandarizadas, hacia arriba o hacia abajo, respecto a dicho promedio). Esto permite ver los puntos fuertes y débiles de cada país.



** No hay datos utilizables sobre los ingresos disponibles para las familias en Estados Unidos.
Fuente: Véanse los gráficos pormenorizados 2a, 2b y 2c.

DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

La segunda dimensión de la desigualdad tomada en consideración aquí es la desigualdad respecto al rendimiento educativo de los jóvenes.

Los datos son del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment: PISA), que regularmente evalúa una muestra representativa a nivel nacional de estudiantes de 15 años de edad* en más de 40 países. El propósito es determinar y comparar la competencia en la lectura, las matemáticas y las ciencias.

Como en el caso de los ingresos, la medida de la desigualdad empleada es la diferencia entre los puntajes obtenidos en las pruebas de los percentiles 10° y 50°. Los gráficos 3a, 3b y 3c muestran los resultados.

El gráfico 3d combina las tres medidas para ofrecer un panorama general. Nuevamente, el puntaje de cada país para cada indicador ha sido convertido a una escala común en la cual 100 representa el promedio no ponderado de la OCDE y 10 representa una desviación estandarizada, hacia arriba o hacia

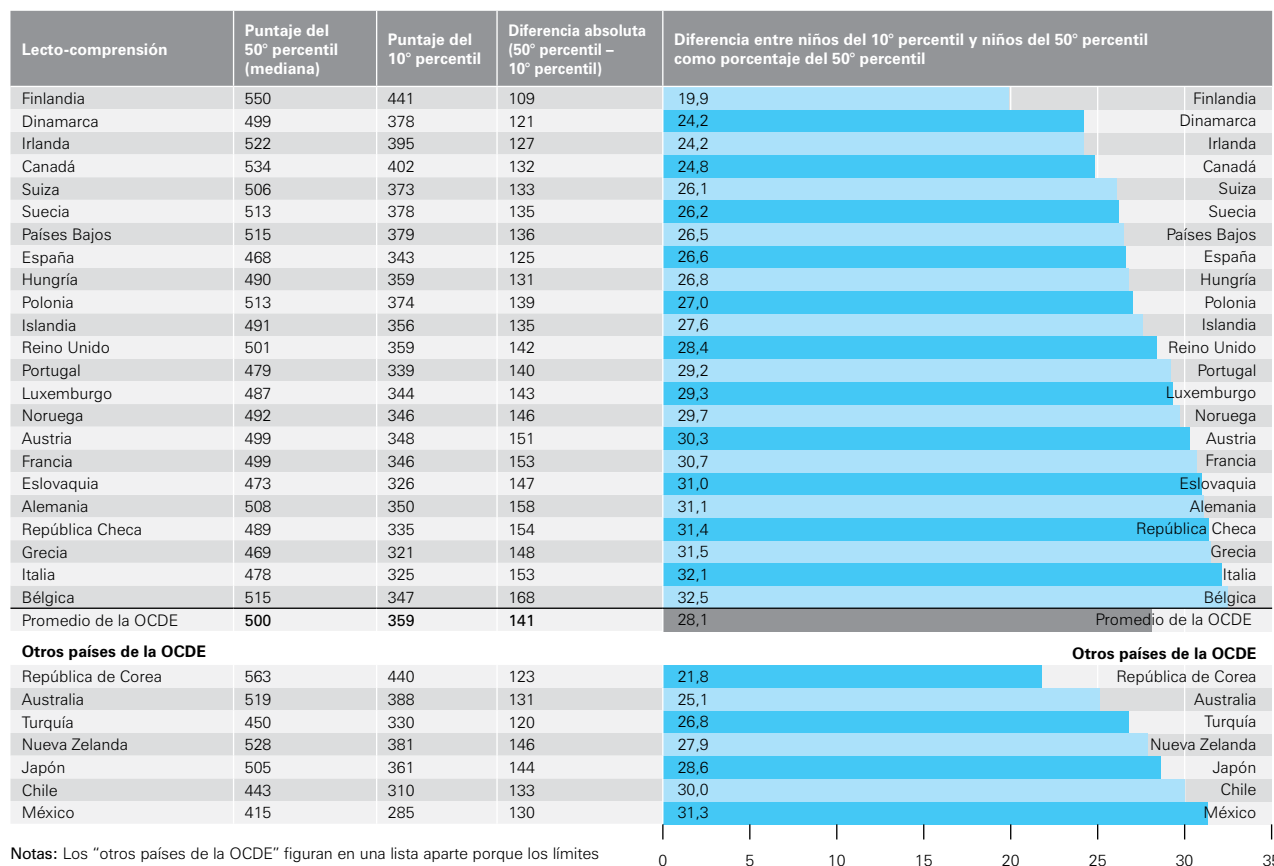
abajo, respecto a ese promedio. Esto permite medir el desempeño de cada país tanto en relación con el promedio como respecto al grado de variabilidad de la OCDE en su conjunto.

El gráfico 3e desglosa este cuadro general a fin de mostrar cómo la desigualdad en el extremo inferior de la escala para los tres distintos tipos de alfabetización contribuye al puntaje general de desigualdad que corresponde a cada país.

*La encuesta muestrea solamente a los jóvenes de 15 años que asisten a la escuela. Por lo tanto, puede no representar cabalmente a los grupos marginados de algunos países de la OCDE.

Gráfico 3a Desigualdad en la lectura

Utilizando los resultados del programa PISA obtenidos por los estudiantes de 15 años de edad en "lecto-comprensión", el gráfico 3a mide la desigualdad educacional en cada país, comparando el puntaje de un estudiante del 50° percentil (la mediana) y el puntaje de un estudiante del 10° percentil (es decir, con resultados inferiores al 90% de todos los puntajes). El gráfico de barras indica la diferencia entre ambos (expresada como porcentaje de la mediana).

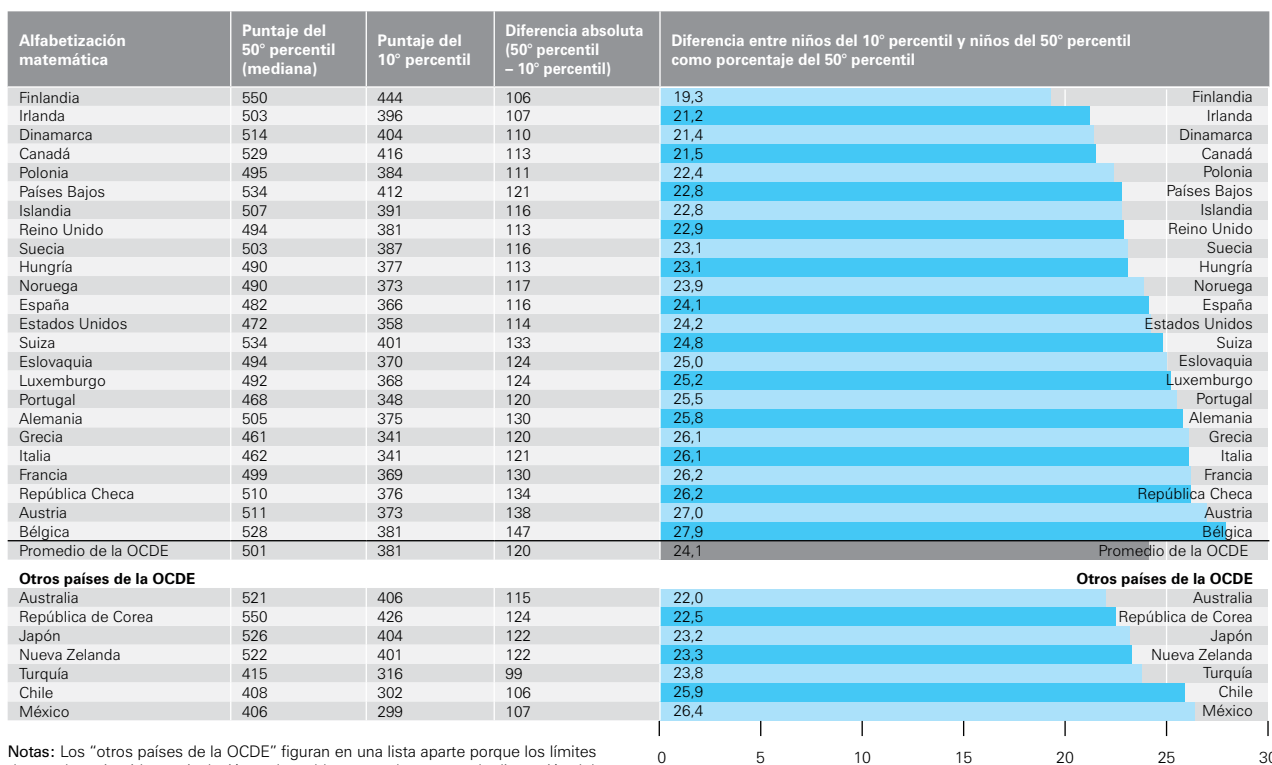


Notas: Los "otros países de la OCDE" figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 23 países incluidos en la tabla clasificatoria principal. No hay datos disponibles acerca de la lecto-comprensión en Estados Unidos.

Fuente: PISA 2006 (véase la pág. 30).

Gráfico 3b Desigualdad en las matemáticas

Utilizando los resultados del programa PISA obtenidos por los estudiantes de 15 años de edad en "alfabetización matemática", el gráfico 3b mide la desigualdad educacional en cada país, comparando el puntaje de un estudiante del 50° percentil (la mediana) y el puntaje de un estudiante del 10° percentil (es decir, con resultados inferiores al 90% de todos los puntajes). El gráfico de barras indica la diferencia entre ambos (expresada como porcentaje de la mediana).

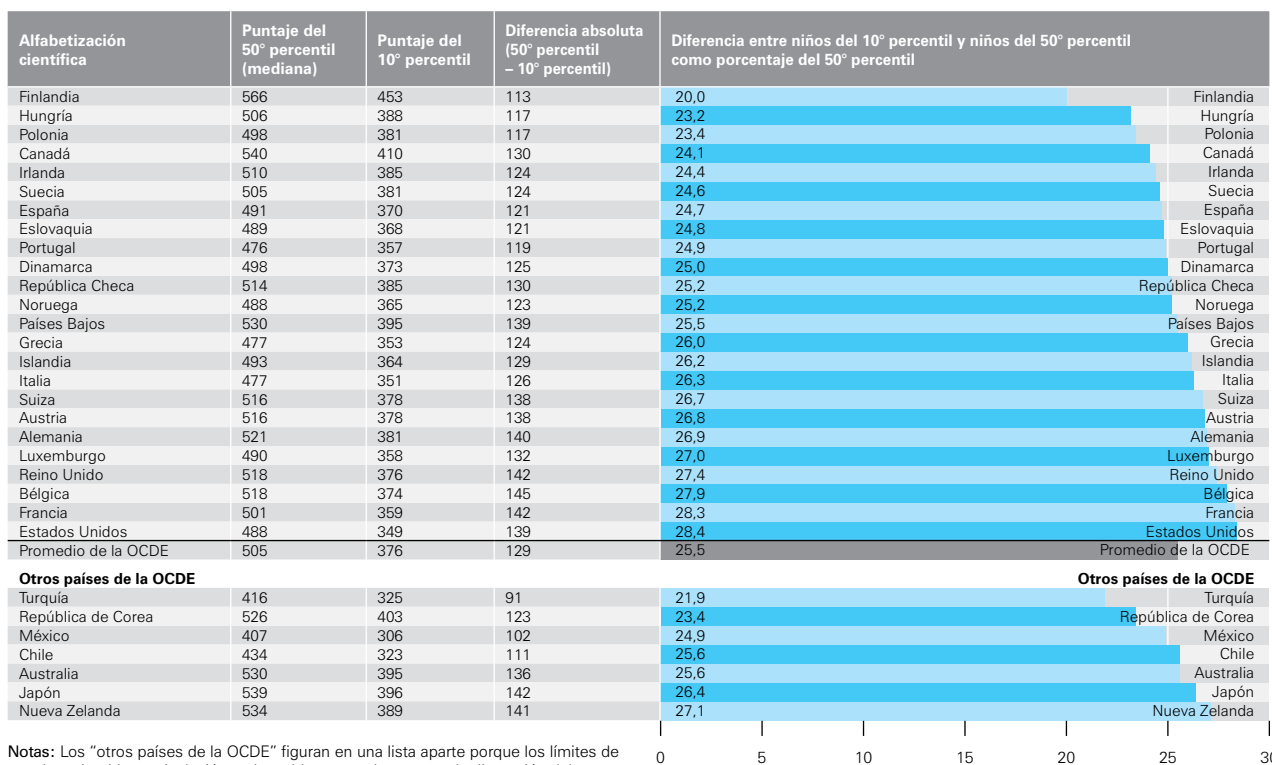


Notas: Los "otros países de la OCDE" figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuente: PISA 2006 (véase la pág. 30).

Gráfico 3c Desigualdad en las ciencias

Utilizando los resultados del programa PISA obtenidos por los estudiantes de 15 años de edad en "alfabetización científica", el gráfico 3c mide la desigualdad educacional en cada país, comparando el puntaje de un estudiante del 50° percentil (la mediana) y el puntaje de un estudiante del 10° percentil (es decir, con resultados inferiores al 90% de todos los puntajes). El gráfico de barras indica la diferencia entre ambos (expresada como porcentaje de la mediana).



Notas: Los "otros países de la OCDE" figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países incluidos en la clasificación principal.

Fuente: PISA 2006 (véase la pág. 30).

Nada de compromisos

Estas mediciones sirven para brindar información sobre dos cuestiones comúnmente controvertidas.

En primer lugar, debilitan el argumento según el cual los progresos constantes hacia la igualdad de oportunidades en la educación hacen que las diferencias de resultados educativos hoy en día sean generalmente el reflejo de la desigual distribución de habilidades naturales. Como

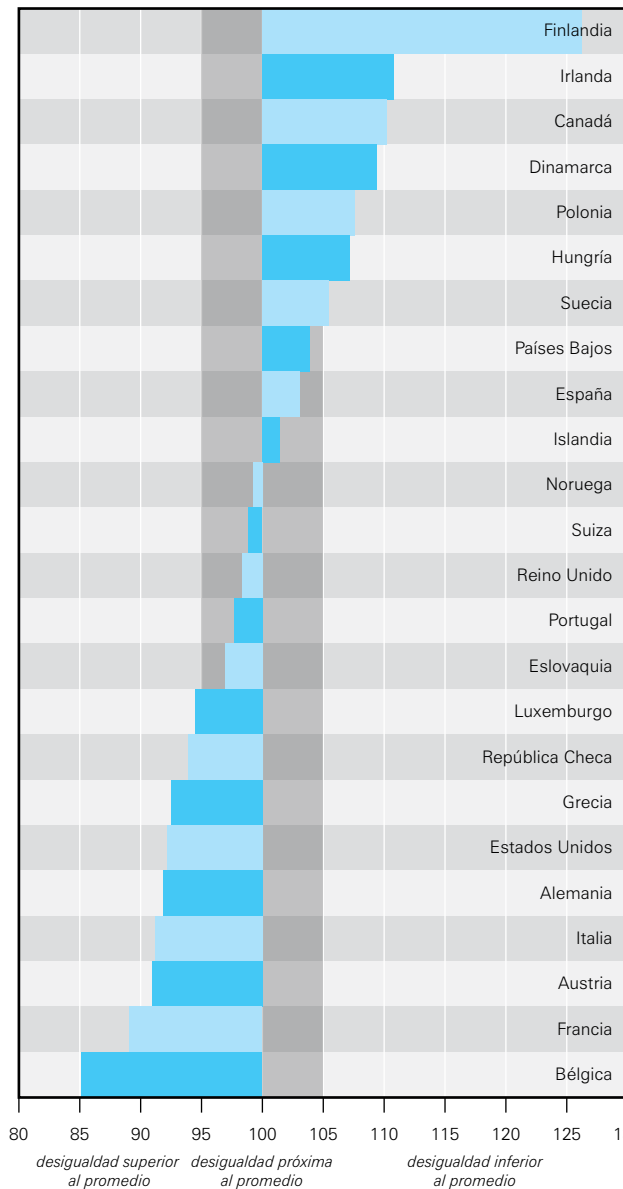
muestran los gráficos 3a, 3b y 3c, los distintos países de la OCDE presentan situaciones de desigualdad muy diferentes en el extremo inferior de la escala respecto a los resultados educativos; y es razonable suponer que esto no es consecuencia de diferencias en la distribución de las habilidades naturales, sino de diferencias en las políticas que, con el paso del tiempo, limitan la medida en que se quedan atrás los estudiantes menos hábiles. La tabla 3d, por ejemplo, indica que en Finlandia, Irlanda y

Canadá los estudiantes con bajo rendimiento tienen muchas menos probabilidades de quedarse muy atrás respecto a sus coetáneos que los estudiantes austriacos, franceses o belgas.

Por consiguiente, la distribución de la desigualdad respecto a los resultados educativos en el extremo inferior de la escala refleja mucho más que la lotería del nacimiento y las circunstancias. Puede reflejar diferencias en los esfuerzos nacionales por reducir las desventajas

Gráfico 3d Desigualdad educacional: panorama general

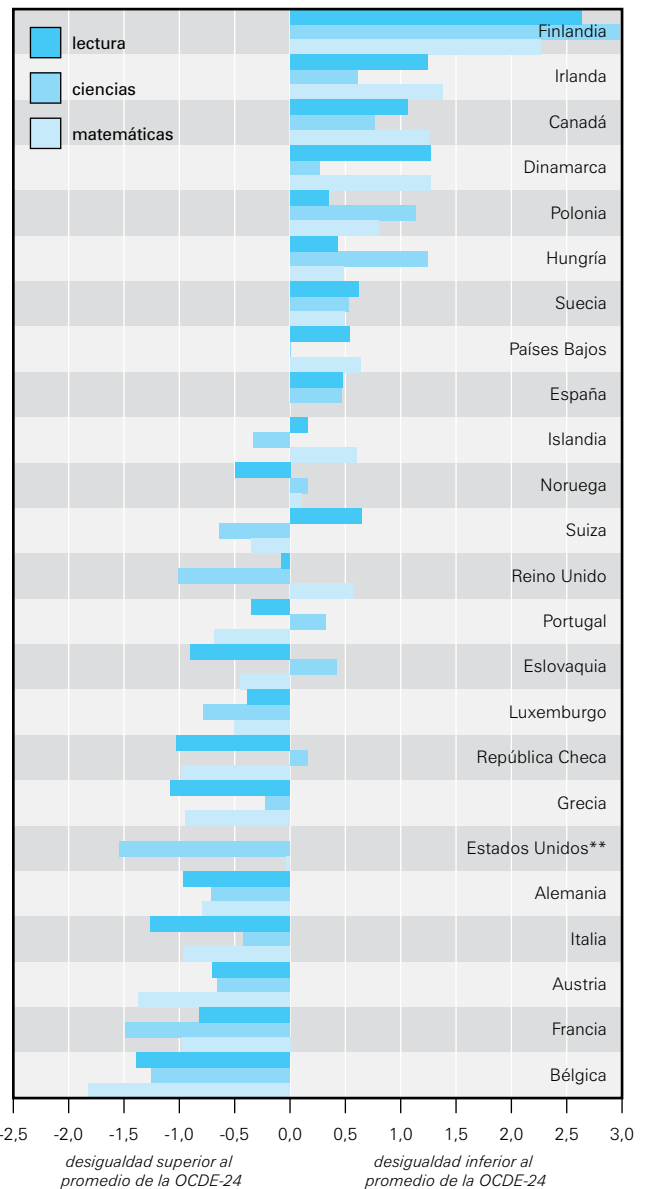
El gráfico 3d combina las tres mediciones de la desigualdad en los resultados educativos de los niños (en la lectura, las matemáticas y las ciencias) para construir el panorama general de los 24 países de la OCDE. Para cada país, los puntajes relativos a los tres indicadores de la desigualdad educacional han sido estandarizados, promediados y colocados en una escala común en la cual 100 representa el promedio no ponderado de la OCDE y 10 equivale a una desviación estandarizada.*



* Una desviación estandarizada es una medida de la extensión de la distribución alrededor del promedio.
 Fuente: Véanse los gráficos 3a, 3b y 3c. Véase también el gráfico 3e para la medida estandarizada de la desigualdad utilizada para cada uno de los tres indicadores de la desigualdad respecto al bienestar educacional.

Gráfico 3e Desigualdad educacional: análisis desglosado

El gráfico 3e presenta las mismas informaciones que el gráfico 3d, pero indica las contribuciones particulares de los tres indicadores de la desigualdad empleados. Para cada indicador, la longitud de la barra representa la distancia que separa a cada país, hacia arriba o hacia abajo, del promedio de la OCDE-24 (medida nuevamente en desviaciones estandarizadas, hacia arriba o hacia abajo, respecto a dicho promedio). Esto permite ver los puntos fuertes y débiles de cada país.



** No hay datos utilizables sobre la lecto-comprensión en Estados Unidos.
 Fuente: Véanse los gráficos pormenorizados 3a, 3b y 3c.

socioeconómicas. O puede reflejar los esfuerzos por debilitar el vínculo entre las desventajas socioeconómicas y el rendimiento escolar (los niños cuyas madres no terminaron la escuela secundaria, por ejemplo, corren un riesgo considerablemente más grande de obtener puntajes bajos en la lecto-comprensión, pero en algunos países ese riesgo es dos o tres veces mayor que en otros.)^{iv} También es verosímil que los diferentes grados de desigualdad reflejen distintos niveles de interés, en el plano político, a lo largo de los años, por quienes están en peligro de quedarse atrás.

En segundo lugar, las comparaciones internacionales de la desigualdad respecto

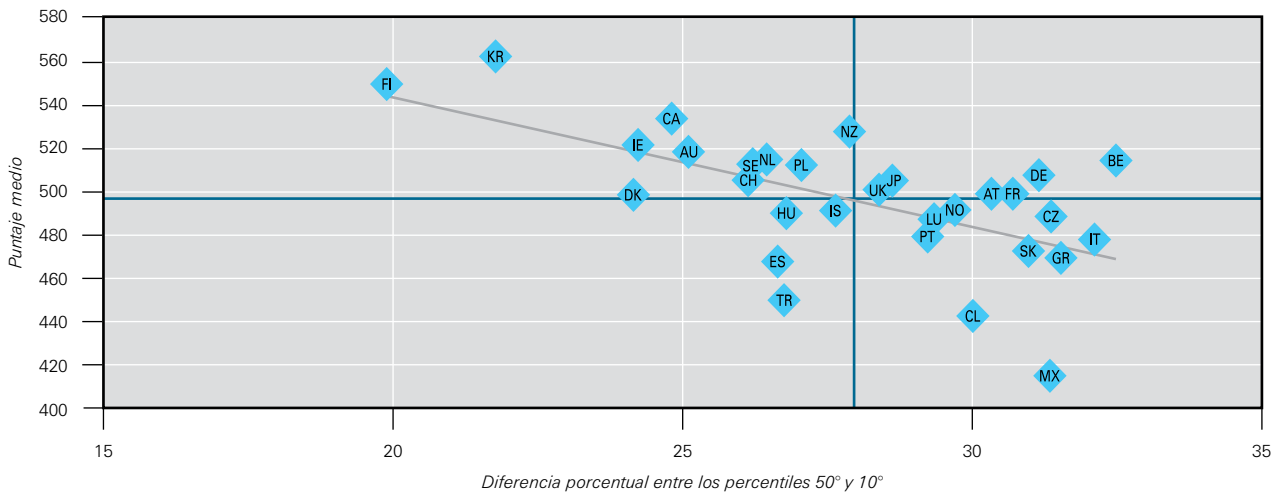
a los resultados educativos también dan información sobre la cuestión de si es indispensable hacer un compromiso entre las inversiones en favor de los estudiantes con bajo rendimiento y la maximización del potencial de quienes se encuentran en los peldaños más altos de la escala de habilidades. El gráfico 3f(i) sugiere una respuesta a este interrogante al mostrar que no existe relación alguna entre la mayor desigualdad y el mejor rendimiento en el nivel medio. De hecho, los países con mayor desigualdad tienden a registrar puntajes ligeramente inferiores en el 50° percentil. Los dos países con más baja desigualdad en el extremo inferior de la escala para la lecto-comprensión, Finlandia y Corea del Sur, son también los dos países con los niveles medios

más elevados de rendimiento educativo. Por ende, un niño nacido en cualquiera de estos dos países tiene, por un lado, menos probabilidades de quedarse muy atrás respecto a sus coetáneos, y, por otro, mayores probabilidades de obtener puntajes superiores a la calificación media en lecto-comprensión de la OCDE en su conjunto.

El gráfico 3f(ii) muestra que esta tesis es válida si observamos el desempeño de los estudiantes con más alto rendimiento. Nuevamente, los países con mejores resultados en el 90° percentil de rendimiento tienden a ser los países con los niveles más bajos de desigualdad en el extremo inferior de la escala.

Gráfico 3f(i) La desigualdad en el extremo inferior de la escala y el rendimiento medio

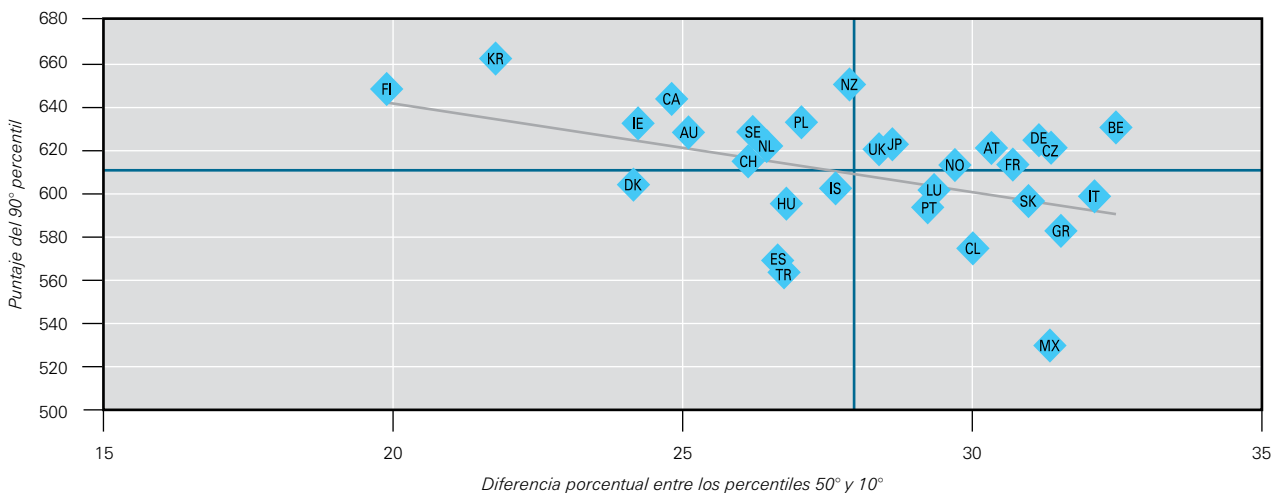
El diagrama de dispersión compara las brechas de desigualdad en la lectura con los puntajes de nivel medio para la lecto-comprensión en 30 países de la OCDE.



Notas: Las líneas azules verticales y horizontales indican el promedio no ponderado de la OCDE (30 países). La línea de tendencia ha sido obtenida mediante regresión lineal. No hay datos disponibles para Estados Unidos. Para las abreviaturas de los países véase la página 33.
Fuente: PISA 2006 (véase la pág. 30).

Gráfico 3f(ii) La desigualdad en el extremo inferior de la escala y el rendimiento del extremo superior

El diagrama de dispersión compara las brechas de desigualdad en la lectura con los puntajes del 90° percentil de rendimiento en 30 países de la OCDE.



Notas: Las líneas azules verticales y horizontales indican el promedio no ponderado de la OCDE (30 países). La línea de tendencia ha sido obtenida mediante regresión lineal. No hay datos disponibles para Estados Unidos. Para las abreviaturas de los países véase la página 33.
Fuente: PISA 2006 (véase la pág. 30).

DESIGUALDAD EN LA SALUD

La tercera y última dimensión del bienestar infantil en la que los datos permiten efectuar mediciones transnacionales de la desigualdad es la salud.

Una vez más, se usan tres indicadores: dolencias referidas por los niños, alimentación sana y frecuencia de ejercicio físico intenso. Los tres son parámetros consolidados de la salud presente y futura de los niños. Los datos provienen de la ronda de encuestas de 2005-2006 del estudio *Conducta sobre Salud de los Jóvenes en Edad Escolar (Health Behaviour in School-aged Children: HBSC)*, que es una labor conjunta efectuada regularmente por la Organización Mundial de la Salud en 41 países de Europa

y Norteamérica en la cual se analizan los comportamientos relacionados con la salud de los escolares cuando tienen 11, 13 y 15 años.

Dolencias referidas por los niños

Entre varias otras cosas, se preguntó a los participantes de la encuesta de HBSC con qué frecuencia en los seis meses anteriores habían padecido los siguientes problemas:

- dolor de cabeza
- dolor de estómago
- decaimiento
- irritación

- mal humor
- nerviosismo
- dificultades para dormir
- mareos.

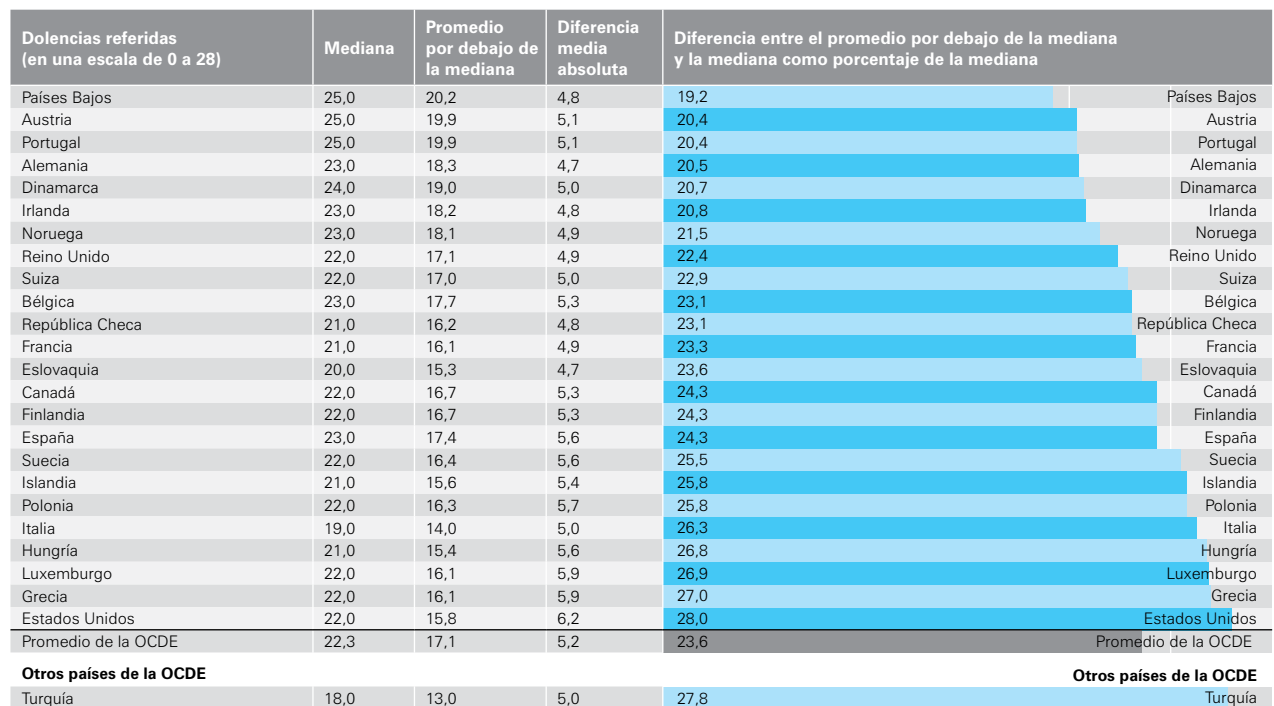
Las respuestas fueron transferidas a una escala de 0 (incidencia frecuente de todas las dolencias) a 28 (ninguna dolencia).

El gráfico 4a utiliza estos puntajes para calcular el grado de desigualdad respecto al estado de salud de los niños según sus propias declaraciones. Como antes, la medida empleada es la diferencia entre el puntaje medio de cada país (columna 2) y el puntaje medio de todos los niños que se encuentran por debajo de la mediana

Gráfico 4a Desigualdad sanitaria: dolencias referidas por los niños

Durante la encuesta de 2005-2006 del estudio HBSC (véase la pág. 30) se preguntó a estudiantes de 11, 13 y 15 años de edad con qué frecuencia en los seis meses anteriores habían padecido los siguientes problemas: dolor de cabeza, dolor de estómago, decaimiento, irritación, mal humor, nerviosismo, dificultades para dormir, mareos. Se pasaron las respuestas a una escala de 0 (incidencia frecuente de todas las dolencias) a 28 (ninguna dolencia).

Luego se midió la desigualdad comparando el puntaje medio de cada país (columna 2) con el puntaje medio de quienes se encontraban por debajo de la mediana (columna 3). La columna 4 muestra la diferencia entre ambos puntajes. El gráfico de barras a la derecha indica la brecha de desigualdad (como porcentaje de la mediana).



Notas: Los "otros países de la OCDE" figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países de la OCDE incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuente: HBSC 2005-2006 (véase la pág. 30).

(columna 3). La brecha de desigualdad se presenta primero como diferencia absoluta entre los dos puntajes (columna 4) y luego como gráfico de barras que muestra la brecha de desigualdad en el extremo inferior de la escala como porcentaje de la mediana de cada país.

Como indicador de las condiciones de salud, la información referida por el paciente mismo tiene sus límites. Las diferencias culturales, por ejemplo, pueden desempeñar un papel significativo en la explicación de las discrepancias entre los puntajes medios de cada país (aunque se ha demostrado que las declaraciones de los niños son un buen pronóstico de las condiciones de salud de los adultos^v). Sin embargo, aquí la atención no se concentra en los promedios sino en las desigualdades reveladas por la comparación del puntaje medio de cada país con el puntaje medio por debajo de la mediana.

Una vez más se observa que los países con los niveles medios de salud más elevados (los Países Bajos, Austria y Portugal) son también los países con los niveles más bajos de desigualdad sanitaria.

Alimentación sana y ejercicio físico intenso

Los indicadores segundo y tercero disponibles para la medición de las desigualdades respecto a la salud de los niños en el extremo inferior de la escala se basan en los datos de las encuestas de HBSC registrados bajo los rótulos de “alimentación sana” y “ejercicio físico intenso”.

Una alimentación sana es fundamental para el crecimiento y desarrollo normales del niño y para gozar de buena salud a largo plazo. Una alimentación malsana, al contrario, está relacionada con una vasta gama de problemas de salud inmediatos y duraderos, como la obesidad, la diabetes de tipo 2 y las

enfermedades cardiovasculares.^{vi} Un componente clave de la alimentación sana es la inclusión de frutas y verduras en la dieta cotidiana del niño.

El ejercicio físico regular durante la adolescencia también aporta beneficios a corto y largo plazo para la salud y se relaciona positivamente con el desarrollo cognitivo, el bienestar emocional e incluso el rendimiento académico.^{vii} Para los niños y los adolescentes, la Organización Mundial de la Salud recomienda 60 minutos de ejercicio físico “de moderado a intenso” todos los días^{viii} (y es una recomendación que muchos no siguen; si se toma el promedio no ponderado de los 41 países incluidos en el estudio HBSC, solamente el 12% de las niñas de 15 años y el 20% de los varones de la misma edad declaran que practican una hora de ejercicio físico de moderado a intenso cotidianamente^{ix}).

Gráfico 4b Desigualdad sanitaria: alimentación sana

Durante la encuesta HBSC 2005-2006 se preguntó a estudiantes de 11, 13 y 15 años de edad con qué frecuencia comían frutas y verduras. Las respuestas fueron convertidas en puntajes de “alimentación sana” empleando una escala de 0 (consumo nulo de frutas y verduras) a 14 (consumo diario tanto de frutas como de verduras).

Luego se midió la desigualdad comparando el puntaje medio de cada país (columna 2) con el puntaje medio de quienes se encontraban por debajo de la mediana (columna 3). La columna 4 muestra la diferencia entre ambos puntajes. El gráfico de barras a la derecha indica la brecha de desigualdad (como porcentaje de la mediana).

Alimentación sana (en una escala de 0 a 14)	Mediana	Promedio por debajo de la mediana	Diferencia media absoluta	Diferencia entre el promedio por debajo de la mediana y la mediana como porcentaje de la mediana	
Países Bajos	10,0	6,5	3,5	35,4	Países Bajos
Bélgica	10,0	6,5	3,5	35,4	Bélgica
Canadá	10,0	6,3	3,7	36,6	Canadá
Polonia	8,5	5,3	3,2	37,1	Polonia
Francia	8,5	5,3	3,2	37,8	Francia
Suecia	8,5	5,2	3,3	39,0	Suecia
República Checa	8,5	5,1	3,4	39,7	República Checa
Noruega	8,5	5,1	3,4	40,3	Noruega
Portugal	8,5	5,0	3,5	40,8	Portugal
Reino Unido	10,0	5,8	4,2	41,8	Reino Unido
Suiza	10,0	5,8	4,2	41,9	Suiza
Grecia	8,5	4,9	3,6	42,5	Grecia
Eslovaquia	8,5	4,8	3,7	43,5	Eslovaquia
Luxemburgo	8,5	4,7	3,8	44,2	Luxemburgo
Alemania	8,5	4,7	3,8	44,5	Alemania
Dinamarca	10,0	5,6	4,4	44,5	Dinamarca
Austria	7,3	4,0	3,3	45,1	Austria
España	8,0	4,3	3,7	45,8	España
Italia	8,5	4,6	3,9	45,9	Italia
Estados Unidos	8,5	4,5	4,0	46,5	Estados Unidos
Irlanda	10,0	5,3	4,7	46,7	Irlanda
Islandia	8,5	4,5	4,0	47,1	Islandia
Finlandia	8,0	4,1	3,9	49,2	Finlandia
Hungría	7,3	3,6	3,7	50,5	Hungría
Promedio de la OCDE	8,8	5,1	3,7	42,6	Promedio de la OCDE
Otros países de la OCDE				Otros países de la OCDE	
Turquía	8,5	5,3	3,2	38,1	Turquía

Notas: Los “otros países de la OCDE” figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países de la OCDE incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuente: HBSC 2005-2006 (véase la pág. 30).

En ambos casos, los datos de la encuesta de HBCS han sido traducidos en puntajes de “alimentación sana” (en una escala de 0 a 14) y de “frecuencia de ejercicio físico intenso” (en una escala de 0 a 11). Siguiendo el mismo esquema aplicado anteriormente, los gráficos 4b y 4c miden la desigualdad mediante la diferencia entre el puntaje medio de cada país y el puntaje medio de todos los niños que se encuentran por debajo de la mediana. El gráfico de barras nuevamente muestra la brecha de desigualdad de cada país como porcentaje de la media nacional.

Para la “alimentación sana”, el nivel más bajo de desigualdad se registra en los Países Bajos, Bélgica y Canadá, y el más alto en Islandia, Finlandia y Hungría.

Para el “ejercicio físico intenso”, de nuevo los Países Bajos tienen la menor desigualdad, seguidos de cerca por Suiza y Noruega. Los niveles más altos de desigualdad en el

extremo inferior de la escala se registran en Francia, Italia y España.

Desigualdad sanitaria: panorama general

El gráfico 4d combina las tres medidas de la desigualdad respecto a la salud de los niños en el extremo inferior de la distribución aplicando una escala común estandarizada. Como muestra el gráfico de barras, los Países Bajos ganan la delantera y llevan una ventaja considerable (con la desigualdad más baja en los tres indicadores). Estados Unidos, Italia y Hungría registran los niveles más elevados de desigualdad respecto a la salud infantil en el extremo inferior de la escala.

El gráfico 4e desglosa este desempeño general revelando las contribuciones de cada uno de los tres indicadores. Permite ver que países como Francia y Polonia, por ejemplo, deben su posición en la mitad inferior de la tabla a sus altos niveles de

desigualdad en el “ejercicio físico intenso”. Irlanda y Finlandia, por otra parte, estarían más cerca de la cima de la tabla si no fuera por sus niveles elevados de desigualdad en la “alimentación sana”.

Las estadísticas y los niños

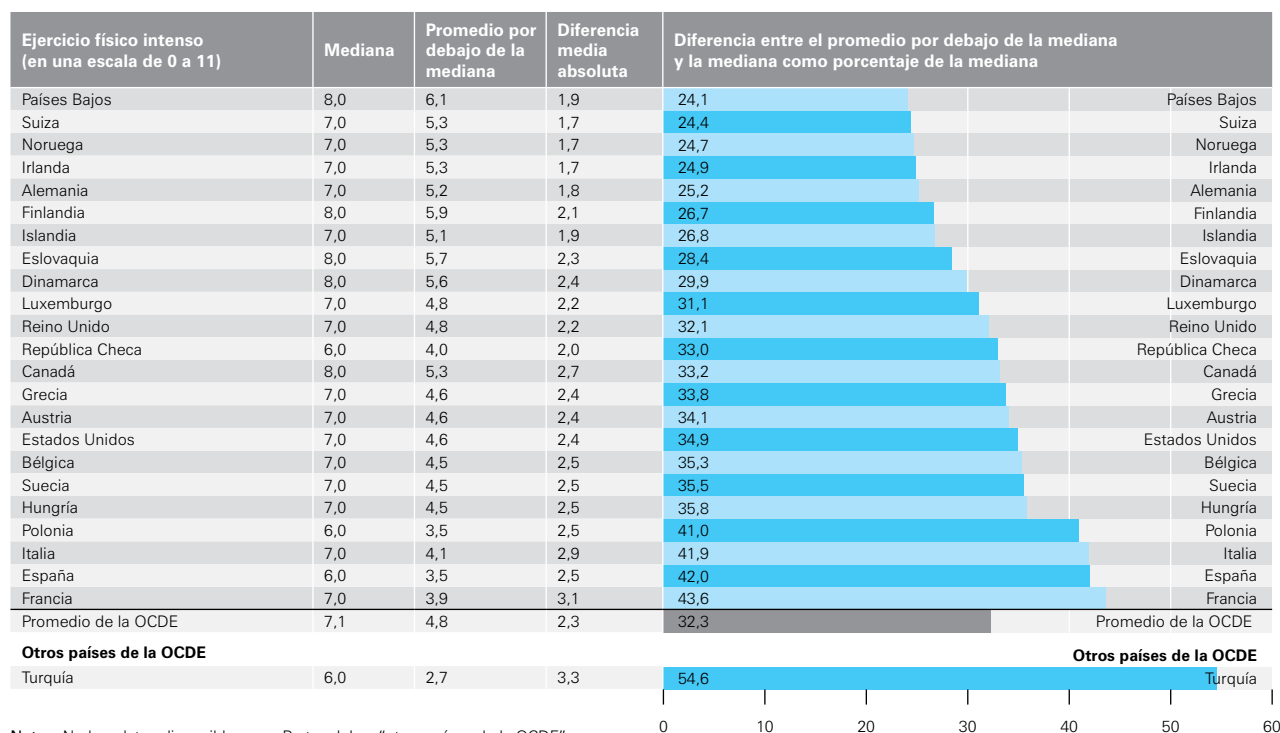
Este intento de efectuar una comparación internacional de la desigualdad en las distintas dimensiones del bienestar infantil es una obra en construcción. Sin embargo, su claro mensaje global es que en algunos países los niños se están quedando atrás por un margen significativamente mayor que en otros. En particular, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suiza abren el camino, poniendo un límite a la medida en que se permite que los niños más desfavorecidos se queden atrás.

Antes de ocuparnos de algunas implicaciones de estas conclusiones generales, debemos tomar en cuenta dos aspectos más.

Gráfico 4c Desigualdad sanitaria: ejercicio físico intenso

Durante la encuesta HBCS 2005-2006 se preguntó a estudiantes de 11, 13 y 15 años de edad cuáles eran sus actividades físicas habituales fuera del horario escolar, convirtiendo las respuestas en puntajes de “frecuencia del ejercicio físico intenso” según una escala de 0 (ningún ejercicio físico intenso) a 11 (frecuente ejercicio físico intenso).

Luego se midió la desigualdad comparando el puntaje medio de cada país (columna 2) con el puntaje medio de quienes se encontraban por debajo de la mediana (columna 3). La columna 4 muestra la diferencia entre ambos puntajes. El gráfico de barras a la derecha indica la brecha de desigualdad (como porcentaje de la mediana).



Notas: No hay datos disponibles para Portugal. Los “otros países de la OCDE” figuran en una lista aparte porque los límites de sus datos impiden su inclusión en las tablas generales para cada dimensión del bienestar infantil. El promedio de la OCDE no es ponderado para los 24 países de la OCDE incluidos en la tabla clasificatoria principal.

Fuente: HBCS 2005-2006 (véase la pág. 30).

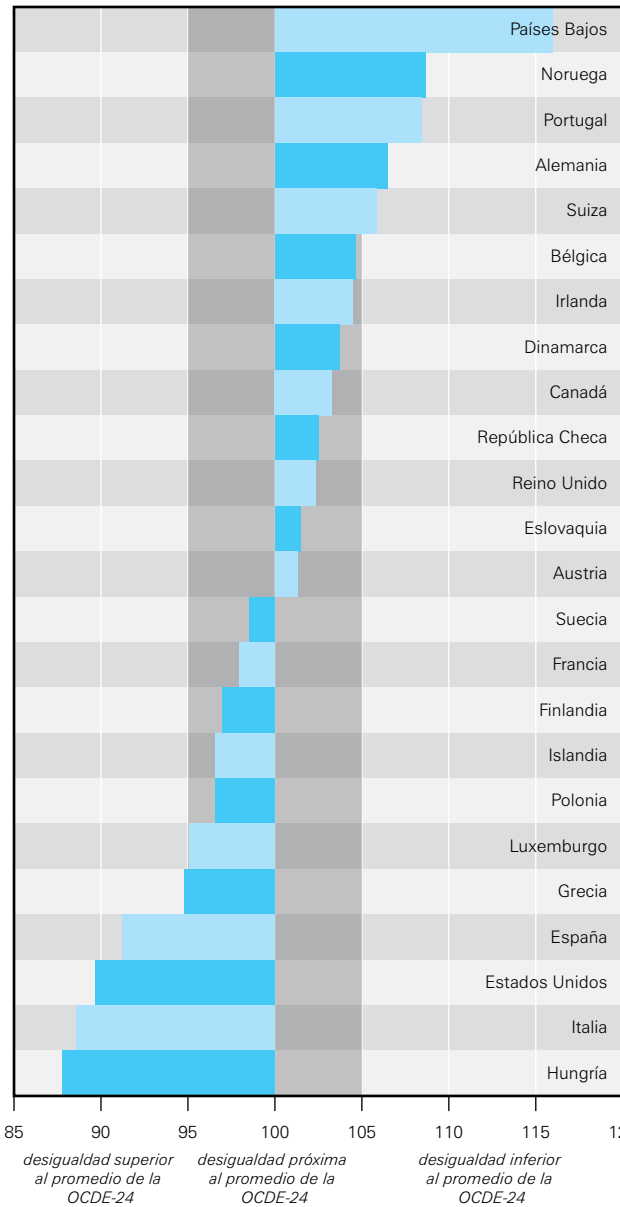
En primer lugar, cuando se miden las distintas dimensiones del bienestar infantil es necesario distinguir algunos resultados que raramente aparecen por separado en la vida de los niños. Las desventajas múltiples son la regla: cada dimensión está estrechamente vinculada a las demás y a menudo se refuerzan recíprocamente en el plano de la vida concreta de cada niño.

En segundo lugar, el eterno peligro de todas las estadísticas es que al ofrecer un panorama general pueden parecer muy distantes de la realidad que se proponen captar. Y al presentar estos datos, el alegato de UNICEF es que los niños mismos no deben, en la medida de lo posible, ser considerados como datos estadísticos sino como individuos jóvenes, que tienen cada

cual un nombre y un rostro, necesidades y derechos propios, una personalidad y una potencialidad, una capacidad de sacar provecho de la sociedad en la cual han nacido y de contribuir a ella, y una conciencia alerta de las normas que regulan las sociedades en que viven.

Gráfico 4d Desigualdad sanitaria: panorama general

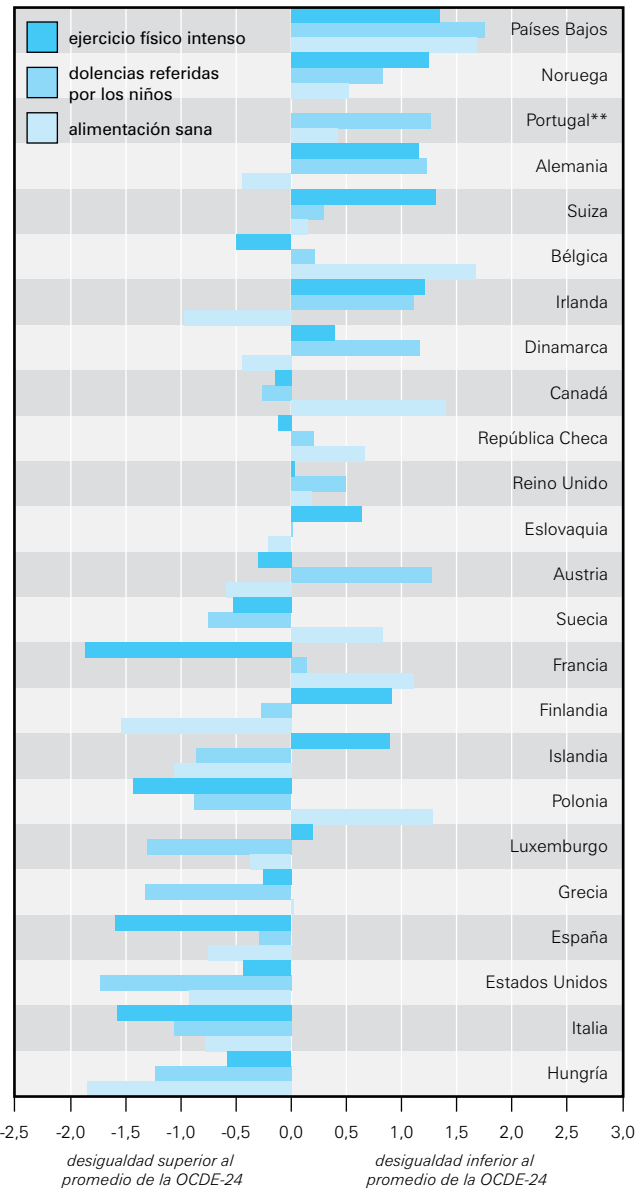
El gráfico 4d combina las tres mediciones de la desigualdad respecto al bienestar sanitario de los niños (las dolencias referidas por los niños, la alimentación sana y el ejercicio físico intenso) para construir el panorama general de los 24 países de la OCDE que disponen de datos útiles. Para cada país, los puntajes relativos a los tres indicadores de la desigualdad respecto al bienestar sanitario han sido estandarizados, promediados y colocados en una escala común en la cual 100 representa el promedio no ponderado de la OCDE y 10 equivale a una desviación estandarizada.*



* Una desviación estandarizada es una medida de la extensión de la distribución alrededor del promedio.
 Fuente: Véanse los gráficos pormenorizados 4a, 4b y 4c. Véase también el gráfico 4e para la medida estandarizada de la desigualdad utilizada para cada uno de los tres indicadores de la desigualdad respecto al bienestar del niño.

Gráfico 4e Desigualdad sanitaria: análisis desglosado

El gráfico 4e presenta las mismas informaciones que el gráfico 4d, pero indica las contribuciones particulares de los tres indicadores de la desigualdad empleados. Para cada indicador, la longitud de la barra representa la distancia que separa a cada país, hacia arriba o hacia abajo, del promedio de la OCDE-24 (medida nuevamente en desviaciones estandarizadas, hacia arriba o hacia abajo, respecto a dicho promedio). Esto permite ver los puntos fuertes y débiles de cada país.



** No hay datos utilizables sobre el ejercicio físico intenso en Portugal.
 Fuente: Véanse los gráficos pormenorizados 4a, 4b y 4c.

Parte 2

Se suele sostener que los promedios nacionales constituyen una guía insuficiente para la actuación de los países a la hora de satisfacer las necesidades de los niños. También hacen falta medidas de la equidad y, en particular, medidas de la desigualdad en el extremo inferior de la escala. (El informe mundial de UNICEF *Progreso para la infancia 2010* defiende la misma tesis en favor de la inclusión de mediciones de la equidad en la monitorización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio).

En segundo lugar, se ha argüido que el “quedarse atrás” tiene numerosas dimensiones que se refuerzan recíprocamente y no se lo puede representar de manera adecuada con un solo indicador. Las políticas destinadas a evitar que los niños se queden atrás deben, por lo tanto, encarar las distintas dimensiones de la desventaja tanto por separado como en su conjunto.

Tales políticas a menudo son objeto de investigación y debates a nivel nacional. Sin embargo, tal vez una óptica internacional pueda ofrecer nuevas perspectivas en este sector poco investigado.

Equidad en la educación

A los fines de reducir la desigualdad en el extremo inferior de la escala respecto al rendimiento educativo de los niños, por ejemplo, resulta claro que las políticas de admisión escolar pueden marcar la diferencia.

En todos los países de la OCDE donde se han llevado a cabo estudios^x se ha descubierto que el nivel socioeconómico medio de los estudiantes de cada escuela surte visibles efectos en el rendimiento educativo, que superan ampliamente los

efectos relacionados con la condición socioeconómica de cada uno de los estudiantes. Este dato indica manifiestamente que los alumnos provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos sacan provecho de asistir a escuelas en las que está representada una vasta gama de familias de diferente extracción. Al contrario, “quedarse atrás” es mucho más probable cuando los estudiantes procedentes de hogares de baja condición socioeconómica asisten a escuelas en las que la condición socioeconómica media también es baja.^{xi}

Las razones de este “efecto de la composición escolar” son muchas. Las escuelas con perfiles socioeconómicos bajos pueden encontrarse obligadas a luchar contra expectativas inferiores por parte tanto del personal como de los estudiantes; el etos y el clima disciplinario pueden ser menos propicios para el aprendizaje; las relaciones entre alumnos y docentes pueden ser menos positivas; la participación y el apoyo de los padres pueden ser más flojos; y la tarea de atraer y conservar a los enseñantes más capaces puede ser más difícil. Todos estos factores son barreras tremendas para el aprendizaje.

En muchos países de la OCDE hay un número significativo de escuelas en las que el perfil socioeconómico medio se halla por debajo del 20º percentil de la distribución socioeconómica de la OCDE en su conjunto.^{xii} En estos casos, el efecto de la composición escolar interviene en contra y no a favor de quienes ya corren mayor riesgo de tener un rendimiento educativo insuficiente. El resultado más probable es un incremento de la desigualdad en el extremo inferior de la escala.

Dos enfoques obvios pueden contrarrestar dicho efecto. En primer lugar, se puede intentar estimular el desempeño de las escuelas de baja condición socioeconómica (por ejemplo aumentando los recursos de que disponen y permitiéndoles ofrecer incentivos extra a los docentes más capaces). En segundo lugar, se pueden diseñar políticas de admisión destinadas a impedir la concentración de alumnos provenientes de ambientes desfavorecidos en las escuelas de baja condición socioeconómica. Esto se puede lograr, por ejemplo, inscribiendo a los niños según franjas de aptitud independientemente de la extracción socioeconómica. También pueden ser importantes las políticas dirigidas a supervisar y equilibrar el perfil socioeconómico en la matriculación de alumnos. Como señaló un informe de 2006 comisionado por la UNESCO:

Los países con un alto nivel de segregación según criterios socioeconómicos tienden a registrar un rendimiento general inferior y mayores disparidades de rendimiento entre los estudiantes provenientes de ambientes socioeconómicos elevados y bajos...

En los países con un alto nivel de segregación socioeconómica, las políticas destinadas a reducir dicha segregación mediante reformas compensatorias probablemente producirían beneficios considerables, elevando y nivelando la curva de aprendizaje.^{xiii}

En la práctica, en los países con alta desigualdad en el extremo inferior de la escala respecto a los resultados educativos (que aparecen en el gráfico 3d, donde Bélgica, Francia, Austria, Italia y Alemania ocupan los cinco últimos puestos) será necesaria la combinación de ambos enfoques.

La resistencia contra tales políticas es frecuente y suele basarse, al menos en parte, en el temor de que los resultados educativos generales puedan verse afectados negativamente. No obstante, las comparaciones internacionales expuestas en los gráficos 3f(i) y 3f(ii) indican que una desigualdad menor en el extremo inferior de la escala no implica necesariamente que se baje el estándar de los estudiantes con alto rendimiento. Como concluye el informe de la UNESCO citado anteriormente:

Las escuelas con más éxito tienden a ser las que refuerzan el rendimiento de quienes provienen de los ambientes más desfavorecidos. De la misma manera, los países que tienen el nivel más elevado de rendimiento tienden a ser los que consiguen no sólo elevar la curva de aprendizaje sino también nivelarla.^{xiv}

Equidad en la salud

También puede ser necesario que se haga frente a la desigualdad superior al promedio respecto a la salud infantil mediante políticas específicas en el sector sanitario. Según el contexto, tales políticas podrían incluir: el encauzamiento de recursos y programas de divulgación hacia quienes se encuentran en situación de mayor riesgo; el establecimiento de objetivos específicos para la reducción de disparidades en relación con los indicadores clave en materia de salud, como la obesidad, el ejercicio físico, la alimentación sana y las tasas de mortalidad posnatal e infantil; y el incremento de difusión y la mejora de las políticas de prevención dirigidas a disminuir el impacto de las conductas relativas a la salud que contribuyen en mayor medida a la desigualdad en el extremo inferior de la escala respecto a los resultados sanitarios (como la obesidad, el abuso de alcohol y drogas y el tabaquismo).

De todos modos, si se aplica un enfoque sectorial a la reducción de las desigualdades en el extremo inferior de la escala respecto a la salud infantil, también existen peligros evidentes.

Es tentador elegir como objetivo el extremo inferior de la escala para las políticas destinadas a lograr cambios específicos en el estilo de vida, como la promoción del ejercicio físico y la alimentación sana o la disminución de los niveles de tabaquismo u obesidad. Sin embargo, por muy necesarios

que sean tales programas,^{*} no pueden resolver el hecho de que la desigualdad de resultados sanitarios, como la de resultados educativos, es consecuencia principalmente de la condición socioeconómica.^{xv} Un estudio llevado a cabo en el Reino Unido en 2010 sobre las desigualdades sanitarias – y sobre lo que se puede hacer con ellas – dice al respecto lo siguiente:

Las desigualdades en la salud surgen a causa de las desigualdades en la sociedad: en las condiciones en que la gente nace, crece, vive, trabaja y envejece. Es tan estrecho el vínculo entre las particulares características sociales y económicas de la sociedad y la distribución de la salud en la población, que la magnitud de las desigualdades en materia de salud es un buen indicador de los progresos logrados para la creación de una sociedad más justa. Para tomar medidas destinadas a reducir las desigualdades en la salud no hace falta un plan de acción sanitario por separado, sino medidas que atraviesen toda la sociedad.^{xvi}

La importancia del gradiente social en la salud ha sido demostrada por un flujo constante de resultados de investigaciones llevadas a cabo en numerosos países de la OCDE en los últimos años.^{xvii} Tomando en cuenta los tres indicadores de la desigualdad respecto a la salud infantil empleados en la primera parte de este informe, por ejemplo, los datos detallados del estudio HBSC muestran claramente que los niños de las familias más opulentas hacen ejercicio físico con mayor regularidad, tienen costumbres alimentarias más sanas y refieren haber tenido menos problemas de salud.^{xviii} La condición socioeconómica (vale la pena recordarlo) no depende ni de la elección ni de la responsabilidad del niño.

Entre otros estudios, es particularmente llamativo el descubrimiento efectuado en Canadá de que la exposición a la pobreza en la infancia duplica el riesgo de morir antes de cumplir 55 años.^{xix} De la misma manera, se ha revelado que en Estados Unidos la condición socioeconómica en que uno transcurre la niñez sirve para pronosticar con buena probabilidad las enfermedades cardiovasculares durante el resto de la vida.^{xx} En Europa, el informe de 2006 titulado *Health Inequalities: Europe in Profile* llega a la conclusión de que, en general, los pobres viven menos y pasan más

años con mala salud. “*Las desigualdades socioeconómicas en la salud,*” dice el autor del informe, Johan Mackenbach del Centro Médico de la Universidad de Rotterdam, “*son inaceptables, y representan uno de los mayores retos para la salud pública en Europa.*”^{xxi}

Sin embargo, de los datos presentados aquí y en otras fuentes se desprende palmariamente que la relación entre la condición socioeconómica y la salud no es fija. Ser de baja extracción socioeconómica comporta notoriamente un grado de riesgo mayor en algunos países que en otros. En la mayoría de los países de la OCDE, por ejemplo, los niños que son hijos de padres con bajo nivel de instrucción o nacen en familias de baja extracción socioeconómica tienen mayores probabilidades de morir en los primeros doce meses de vida. No obstante, la inclinación de este “gradiente social” respecto a las tasas de mortalidad infantil varía considerablemente de un país a otro.^{xxii}

Por lo tanto, evidentemente algunos países están trabajando mejor que otros o para reducir las desigualdades socioeconómicas o para mitigar su impacto en la salud y el desarrollo infantil. Y nuevamente sucede que los países con el nivel medio más alto de salud – los Países Bajos, Austria y Portugal – son también los que tienen el nivel más bajo de desigualdad sanitaria (gráfico 4a). Al contrario, los países donde los niños tienen el más bajo nivel medio de salud según sus propias declaraciones tienden a registrar un nivel de desigualdad sanitaria superior al promedio.

La importancia de los ingresos

Por ende, la condición socioeconómica es el marco indispensable para el análisis de las políticas cuando se habla de la desigualdad en el extremo inferior de la escala para la infancia. En efecto, de la misma manera que las desigualdades en la salud no sólo reflejan el efecto de los servicios sanitarios sino también “*las condiciones en que la gente nace, crece, vive, trabaja y envejece*”, también las desigualdades en los resultados educativos a la edad de 15 años, por ejemplo, no sólo revelan lo que ocurre en las escuelas sino también los recursos educativos, la estimulación y los incentivos que rodean al niño desde las primeras semanas y meses de vida.

* En Inglaterra, por ejemplo, el tabaquismo es responsable de aproximadamente la mitad de la diferencia en la esperanza media de vida entre los grupos con ingresos más bajos y más altos: cf. Michael Marmot (presidente) 2010, *Fair Societies, Healthy Lives, Strategic Review of Health Inequalities in England post 2010*, pág. 10.

Recuadro 1 Pobreza infantil: una medida relativa

En su mayoría, los países de la OCDE han adoptado umbrales de pobreza nacionales que se basan en un porcentaje de los ingresos medios de la población. La Unión Europea, por ejemplo, establece su umbral de pobreza en el 60% de la mediana. La OCDE utiliza el 50% de la mediana.¹

En algunos países la idea de pobreza relativa todavía es objeto de controversias. Se suele sostener que la pobreza se debe medir según normas absolutas y no relativas. En Estados Unidos, por ejemplo, el umbral oficial de pobreza se basa en un múltiplo de la renta necesaria para asegurar una alimentación adecuada.

Sin embargo, se puede argumentar que todas las definiciones de la pobreza – aparte del mínimo indispensable para la pura supervivencia física – son, en realidad, relativas. En un pasado no demasiado lejano, por ejemplo, la pobreza absoluta significaba una vida que era “desagradable, ruda y breve”. Actualmente, en Estados Unidos la pobreza absoluta significa no poder permitirse un estándar de vida (incluida la calidad de la alimentación, del suministro de agua, de los servicios sanitarios, de la atención de la salud y del transporte) que supera abundantemente el nivel de que ha gozado la mayoría de la población mundial durante la mayor parte de su historia.

En tal sentido, inclusive las definiciones absolutas de la pobreza son, de hecho, definiciones relativas que tarde o temprano deben ser actualizadas para dar cuenta de los parámetros mudables que determinan lo que es aceptable para la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, la cuestión es si hay que actualizar la definición con escasa frecuencia y de manera *ad hoc* o con regularidad y de manera sistemática (por ejemplo, vinculándola a la renta media nacional).

En los últimos años definir la pobreza por ingresos en términos relativos se ha convertido en una práctica generalmente aceptada, especialmente en la Unión Europea. En el Reino Unido, por ejemplo, la revista *The Economist* observa que “Hace diez años la idea de que los Conservadores admitieran la noción de pobreza relativa –

*más que una medida absoluta de necesidades básicas, como una canasta familiar de productos que todo hogar debería poder permitirse – hubiera sido extravagante. Hoy en día es una realidad.”*²

Esto no significa que se trata de un concepto nuevo. Hace más de 200 años el padre fundador de la economía moderna sostenía que la pobreza es una noción relativa:

Por mercancías necesarias entendemos no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior. Una camisa de lino, rigurosamente hablando, no es necesaria para vivir. ... Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa un honrado jornalero se sonrojaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de aquella clase. ... La costumbre ha autorizado, del mismo modo, el uso del calzado de cuero en Inglaterra como algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin él. ... Por lo tanto, bajo la acepción de cosas necesarias comprendemos no sólo aquellas que la naturaleza presenta como tales para las clases más bajas de la población, sino las que por regla de decencia han llegado a serlo.

Adam Smith, “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, libro 5, capítulo 2, 1776

1 Al ocuparse de las tasas de pobreza infantil, la parte 2 del presente informe sigue el método recomendado por la OCDE y establece el umbral de pobreza en el 50% de la renta familiar media. Por renta familiar se entiende la “renta familiar disponible”, es decir, después de los impuestos y las transferencias públicas. Luego se la “ecualiza” tomando en cuenta las economías de escala con que cuentan los hogares de diferentes tamaños (empleando la raíz cuadrada del tamaño familiar). Por lo tanto, el umbral de pobreza se define como “la mitad de la renta nacional media disponible ecualizada”; consecutivamente se calcula la tasa de pobreza infantil sobre la misma base pero tomando en consideración solamente los hogares con niños de 0 a 17 años de edad.

2 *Still with us, The Economist*, 1° de julio de 2010.

Consiguiendo, es probable que las políticas dirigidas a atacar las desigualdades específicas en la salud o la educación tengan poco impacto si se limitan exclusivamente al sector sanitario o educativo. El hecho más patente en relación con los niños que se quedan atrás de manera significativa respecto a sus coetáneos es que, por lo general, son hijos de familias que se encuentran en el extremo inferior de la escala socioeconómica.

Por consecuencia, las iniciativas para evitar que los niños se queden atrás en las distintas dimensiones del bienestar deben, tarde o temprano, enfrentar cara a cara la cuestión del gradiente socioeconómico.

La pobreza por ingresos

La condición socioeconómica va más allá de los ingresos. Los ahorros acumulados por una familia y sus perspectivas para el futuro, la vivienda y el vecindario en que vive, el nivel

de instrucción y las expectativas de los padres, y la posición que la familia ocupa en relación con la comunidad étnica o lingüística dominante o de mayor prestigio: todos estos factores entran en la ecuación socioeconómica. Sin embargo, de las medidas disponibles, la más importante, que guía y pronostica de por sí la condición socioeconómica de un hogar, sigue siendo su nivel de ingresos familiares. La reducción de la desigualdad en el extremo inferior de la escala respecto a los ingresos no resolverá todos los demás problemas, pero hará que su solución sea más sencilla. Ascender la escala socioeconómica es más fácil si los peldaños están más cerca los unos de los otros.

Al reseñar numerosos estudios que muestran un vínculo fuerte y constante entre la pobreza por ingresos relativa y el “quedarse atrás”, Susan Mayer hace afirmaciones resueltas:

Los ingresos de los padres definitivamente están interrelacionados con casi todas las dimensiones del bienestar infantil que los estudiosos de las ciencias sociales miden, y esto es así en todos los países para los cuales disponemos de datos. Los hijos de padres ricos son más sanos, más educados, más felices y más instruídos durante la niñez y más ricos cuando crecen que los hijos de las familias pobres.^{xxiii}

Por lo tanto, la pobreza por ingresos relativa ocupa una posición de *primus inter pares* entre los indicadores del “quedarse atrás”. Sin embargo, monitorizar la pobreza por ingresos, que puede ejercer un efecto de palanca tan poderoso en las trayectorias de vida de los niños, no significa simplemente calcular qué proporción de la infancia de una nación crece en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de un umbral determinado. La profundidad, la duración y la cadencia de esa pobreza en relación con las diferentes etapas del desarrollo del niño también pueden ser

Recuadro 2 Prioridad absoluta: los niños y la recesión

El lapso de tiempo que transcurre entre la recopilación de datos mediante encuestas por muestreo en los diferentes países y la publicación de dichos datos bajo forma de comparaciones internacionales es de aproximadamente 3 años. Por lo tanto, la mayoría de los datos incluidos en este informe se refieren a los años 2006–2008.

Normalmente un retraso de esa duración es apenas un poco frustrante. Los datos socioeconómicos del tipo aquí utilizado tienden a reflejar tendencias prolongadas más que transformaciones de un año para otro.

Sin embargo, muchas cosas han cambiado en el mundo desde 2008. La recesión económica ha afectado a millones de personas en los países de la OCDE. La reacción de los gobiernos, ya sea mediante recortes de los gastos o a través de aumentos de los impuestos, está afectando a muchos millones más. Se prevé, por ejemplo, que a lo largo y a lo ancho de la Unión Europea el desempleo habrá superado el 10% cuando se publique el presente informe. Esto significa que estarán desempleadas alrededor de 5 millones de personas más que antes que comenzara la crisis. Puesto que la falta de trabajo es una de las principales concausas de la pobreza, es probable que el bienestar material de los niños haya empeorado significativamente en algunos países desde 2008.

En la Unión Europea el desempleo juvenil, en particular, ha aumentado de un nivel inferior al 15% (antes de la crisis) a uno superior al 20% (hoy).¹ Numerosos hogares han visto decrecer sus ingresos y ahora tienen dificultades para reembolsar las deudas. En Estados Unidos el número de quienes han sufrido recortes de sueldo o de horario o han atravesado al menos

períodos de desempleo temporáneo en los dos años y medio transcurridos desde que la crisis asestó los primeros golpes llega a la mitad de la población laboral total.² Los trabajadores migrantes y los empleados con contratos a corto plazo son particularmente vulnerables.

Tal vez se estén acercando épocas peores. Según un informe del Comité de Protección Social de la Unión Europea *“aún queda por encarar la plena repercusión de la crisis en los mercados laborales y las finanzas públicas.”*³

Dicho de otro modo, la fotografía de la desigualdad en el bienestar infantil que muestran estas páginas es una instantánea sacada en *las buenas y no en las malas.*

Todavía no disponemos de estadísticas generales para delinear el impacto de la recesión en los niños de las familias más pobres. No obstante, es posible hacerse una imagen parcial gracias a los cambios que se verifican en las demandas formuladas a las organizaciones de beneficencia y a los programas gubernamentales de asistencia especial. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, por ejemplo, está registrando un incremento del número de individuos que piden ayuda para satisfacer *“necesidades vitales básicas – incluidos algunos que normalmente no pensarían jamás en solicitar el auxilio de un organismo caritativo.”*⁴ En Estados Unidos la cantidad de personas que reciben prestaciones del Programa de Asistencia Nutricional Complementaria (*Supplementary Nutritional Assistance Program: SNAP*) ha aumentado en casi un cuarto desde el comienzo de la crisis (pasando durante un año, hasta agosto de 2009, de 29,5 millones a 36,5 millones de personas por mes). Aproximadamente la mitad

decisivas. Una reseña canadiense de 2007 relativa a las investigaciones sobre este tema perfecciona el argumento:

Los estudios que miden los ingresos familiares a lo largo de extensos períodos de tiempo e incluyen en sus modelos y análisis los cambios de ingresos y la profundidad de la desigualdad de renta han revelado que los ingresos emergen como una variable ligada por un vínculo fortísimo a los resultados del desarrollo infantil, y especialmente del desarrollo cognitivo, del comportamiento y de los logros educativos...

... cuanto más pequeño es el niño, mayor es el efecto que los cambios en los ingresos familiares tienen en su desarrollo.^{xxiv}

Para dar un ejemplo más, la década de los años 1990 fue testigo de un continuo crecimiento económico en Estados Unidos, lo que condujo a una disminución significativa

del número de niños americanos que vivían por debajo del umbral de pobreza. La tasa nacional de pobreza infantil ha reflejado este logro. Sin embargo, no ha reflejado el hecho de que los niños que permanecieron por debajo del umbral de pobreza se fueron quedando cada vez más atrás.^{xxv} Por consiguiente, es fundamental preguntarse no sólo “cuántos” sino también “cuánto”.

Cómo mitigar el efecto del mercado

En los países de la OCDE las iniciativas nacionales para evitar que las familias caigan en la pobreza tienen una larga historia. Todos los gobiernos, de todos los colores políticos, utilizan un abanico de políticas de impuestos y transferencias – que abarcan paquetes de beneficios por niño, pago de desempleo, créditos impositivos por ingresos ganados y servicios nacionales y locales – para tratar de poner un piso firme debajo de la pobreza.

El gráfico 5a presenta un panorama general comparativo de la medida en que los gobiernos están cumpliendo con su propósito.

El diagrama compara las tasas de pobreza infantil de 21 países de la OCDE antes y después de que se deduzcan los impuestos y se efectúen los pagos de la ayuda social. Las barras más claras muestran las tasas de pobreza infantil relativa que teóricamente se registrarían si los ingresos familiares estuvieran determinados solamente por las dinámicas del mercado. Las barras más oscuras indican las tasas de pobreza infantil reales después de la intervención del gobierno. Para cada país de la OCDE, la diferencia entre las dos barras constituye una medida global del empeño y la eficacia del gobierno a la hora de reducir la proporción de los niños que crecen por debajo del umbral de pobreza nacional.

del total de beneficiarios del SNAP son niños.⁵ También es inquietante el hecho de que el informe Eurochild esté empezando a indicar alzas en las solicitudes de servicios para la protección del niño en una cantidad de países europeos.⁶

En su labor con los niños de los países en desarrollo, UNICEF cuenta con una larga experiencia de lo que sucede a los individuos vulnerables cuando las economías decaen. Durante la segunda mitad de los años 1980 y a principios de los años 1990, por ejemplo, muchas de las naciones más pobres del mundo entraron en un período de ajuste económico que comportó recortes del gasto público en servicios básicos y subsidios de los cuales dependían principalmente los más necesitados.

Todo a lo largo de ese período, UNICEF instó a que se tomaran medidas especiales para evitar que el fardo más pesado cayera sobre quienes estaban en peores condiciones de soportarlo.

Ahora es necesario formular el mismo argumento respecto a algunas de las economías más ricas del mundo.

En los momentos difíciles los niños más pobres deben ser los primeros que hay que proteger y no los últimos que hay que tomar en consideración. Un niño tiene solamente una oportunidad de desarrollar normalmente su mente y su cuerpo. Y proteger esa oportunidad es una responsabilidad primordial de los gobiernos, en las buenas y en las malas.

En la práctica, esto significa que en la administración de los recursos de una sociedad se debe dar prioridad absoluta a la protección de los niños durante los primeros años de su crecimiento, que son decisivos.

La crisis económica de 2008 y sus secuelas irresueltas seguirán poniendo a prueba el empeño de los gobiernos por cumplir con este principio de “prioridad absoluta”. Como han escrito Janet Gornick y Markus Jäntti, *“la actual recesión, que afecta a todos los países industrializados – como asimismo las distintas reacciones de los gobiernos – pondrá al descubierto si la interacción entre las características del mercado laboral y las políticas públicas consigue o no proteger a los niños contra las conmociones del sistema de mercado.”⁷*

1 Consejo de la Unión Europea (2009) “Segunda evaluación conjunta entre el Comité de Protección Social y la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas”, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 24 de noviembre de 2009.

2 *The Economist*, 4 de julio de 2010.

3 Consejo de la Unión Europea (2010) “Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social (2010)”, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 15 de febrero de 2010.

4 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (2009) *The Economic Crisis and its Humanitarian Impact on Europe*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra.

5 Isaacs, J. B. (2009) *The Effects of the Recession on Child Poverty: Poverty statistics for 2008 and growth in need for 2009*, First Focus, Brookings Institution, Washington D.C.

6 Eurochild (2009) *“Impact of Economic and Financial Crisis on Children and Young People”*, *Eurochild Report*, actualización del 9 de octubre de 2009.

7 Gornick, J.C. y M. Jäntti (2010) *“Child Poverty in Upper-Income Countries: Lessons from the Luxembourg Income Study”* en S. Kamerman, S. Phipps y A. Ben-Arieh (eds.) *For Child Welfare to Child Well-Being: An international perspective on knowledge in the service of policy making*, Springer, Nueva York.

Dos características saltan a la vista. En primer lugar, el esquema muestra que sin la intervención del gobierno todos y cada uno de los 21 países de la OCDE tendrían tasas de pobreza infantil iguales o superiores al 10% (Islandia, con una tasa del 9,6%, es la única excepción). La mayoría tendría tasas de pobreza infantil entre el 10 y el 15%, y tres países – Hungría, Irlanda y el Reino Unido – tendrían tasas de más del 25%. No existen datos comparables para Estados Unidos.

En segundo lugar, el diagrama revela que, aunque los esfuerzos de todos los gobiernos consiguen reducir significativamente la pobreza infantil, algunos logran mucho más

que otros. La acción del gobierno en los países nórdicos y los Países Bajos, por ejemplo, reduce la pobreza infantil a la mitad o más de la mitad. Varios países con niveles muy elevados de pobreza infantil “sin intervención previa”, como Irlanda y Hungría, reducen las tasas de pobreza infantil en aproximadamente dos tercios.

El gráfico 5a es teórico, en el sentido de que no admite los cambios en las estructuras del empleo y los ingresos que probablemente se producirían sin los beneficios del gobierno. Tampoco refleja las intervenciones del gobierno destinadas a afectar a los ingresos derivados del empleo,

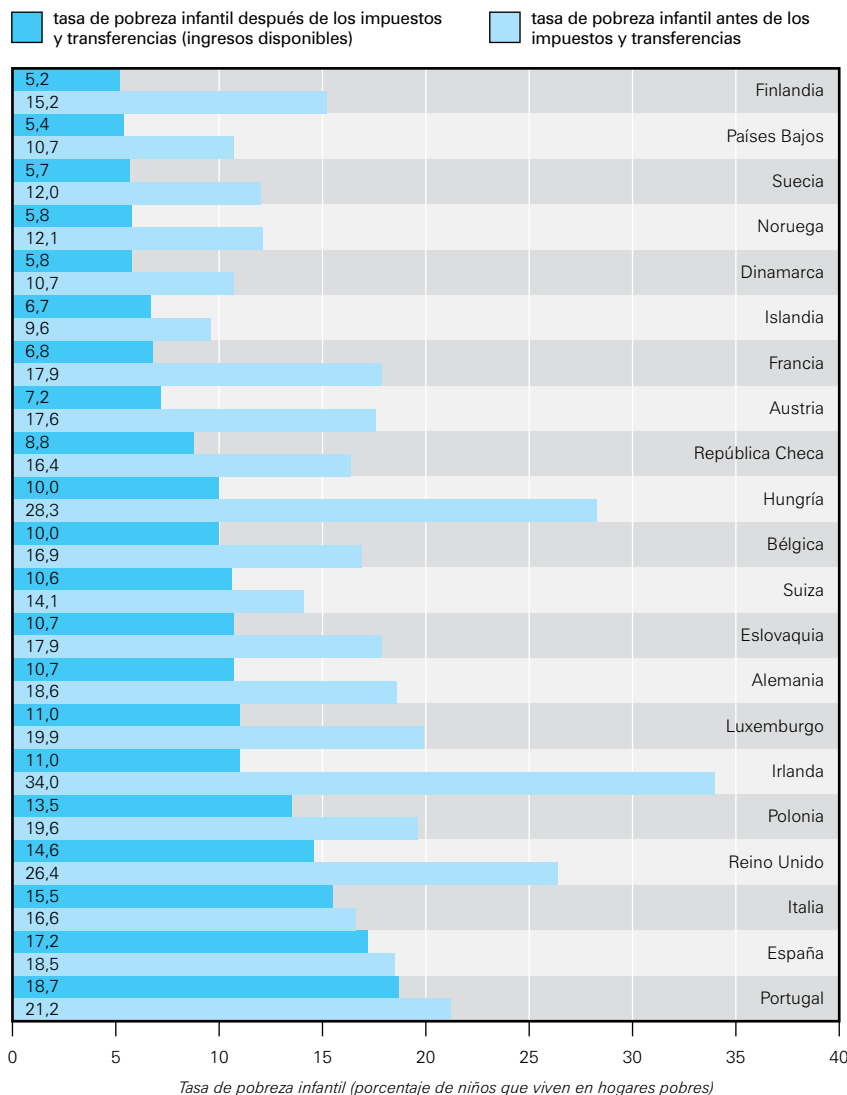
como el salario mínimo y la legislación relativa a la paga igualitaria o la creación de empleos subsidiados y planes de capacitación.

No obstante, el gráfico revela una verdad importante acerca de las causas de la pobreza infantil y sus posibles soluciones: las diferencias en las tasas de pobreza infantil entre los países desarrollados no son solamente fruto de los distintos beneficios o medidas de protección social puestos en práctica por los gobiernos, sino también de las muy significativas divergencias existentes en la distribución de los ingresos ganados.

Esto indica claramente que las políticas dirigidas a reducir la pobreza en todas sus formas también deben confrontarse con los cambios del mundo en una dimensión más amplia, cambios que tienden a producir un aumento de la desigualdad económica en la gran mayoría de los países de la OCDE.^{xxvi}

Gráfico 5a Mercados, gobiernos y tasas de pobreza infantil

El gráfico 5a compara las tasas de pobreza infantil de 21 países de la OCDE antes y después de los impuestos y subsidios. Las barras más claras muestran las tasas nominales de pobreza infantil si los ingresos familiares estuviesen determinados exclusivamente por las fuerzas del mercado. Las barras más oscuras indican las tasas reales de pobreza infantil después de la intervención de los gobiernos mediante tributos y beneficios.



Nota: Sobre la metodología utilizada para calcular las tasas de pobreza véase el recuadro 1.
Fuentes: Los datos relativos a los ingresos provienen de EU-SILC 2008 y se refieren a 2007. Los datos relativos a Francia provienen de EU-SILC 2007 y se refieren a 2006. Los datos relativos a Suiza provienen del Panel de Hogares Suizos de 2007 y se refieren a 2006.

Las fuerzas del cambio

En pocas palabras, el aumento de la desigualdad en las últimas décadas ha sido generado por tres fuerzas principales. La primera es el cambio social y demográfico a largo plazo (por ejemplo, el envejecimiento de la población o el incremento del número de hogares con adultos solos). La segunda es la distribución cambiante de los ingresos y de las oportunidades de empleo que comportan las innovaciones tecnológicas, la globalización de los mercados, la migración de las manufacturas a países con destrezas cada vez mayores y bajo costo de la mano de obra, y la creciente demanda de habilidades y calificaciones de alta capacitación (que empuja hacia arriba los ingresos que ya se encuentran en el extremo superior de la escala). La tercera fuerza es la vasta gama de políticas y gastos gubernamentales, que abarcan paquetes de beneficios por niño destinados específicamente a proteger a las personas en riesgo de desventaja social.

Éstas son las placas tectónicas móviles y profundas en que se asienta el paisaje del bienestar infantil; y la interacción compleja entre ellas es lo que, en última instancia, determina cuántos niños se quedan atrás y cuán atrás se quedan.

En este contexto, resulta evidente que el lento pero constante aumento de la desigualdad en el extremo inferior de la escala que se ha producido en la mayor parte de los países de la OCDE en las tres últimas décadas no fue causado porque los gobiernos

hagan o gasten menos. En su mayoría, los gobiernos están gastando hoy en beneficios familiares y protección social una proporción mayor del PIB* que hace dos décadas (aproximadamente un tercio más, en promedio, en los 21 países de la OCDE para los cuales disponemos de datos útiles).^{xxvii} Esto indica que las tasas de pobreza infantil han subido, o no han podido bajar, porque los crecientes esfuerzos de los gobiernos han remado contra las poderosas corrientes de la economía en general.

En la mayor parte de los casos, esos esfuerzos no son suficientes, ni por su alcance ni por su escala, para evitar que crezcan las tasas de pobreza infantil. Incluso en períodos de crecimiento económico sostenido como los años 1990, los beneficios han tendido a acumularse sobre los ya favorecidos, dejando cada vez más atrás a los que se encontraban en el extremo inferior de la escala socioeconómica. El informe de 2008 titulado *Growing Up in North America*, por ejemplo, presenta una situación que se ha repetido, en mayor o menor medida, en muchas de las economías más desarrolladas del mundo.

La desigualdad de los ingresos tanto de mercado como disponibles ha ido aumentando en Canadá, México y Estados Unidos desde los años 1980. En particular, los mercados han favorecido de manera desproporcionada a las familias de la cima de la escala de ingresos, aunque las familias de todos los grupos de ingresos han tenido que trabajar más y durante más tiempo. La escala de la intervención gubernamental mediante transferencias de la renta pública no ha sido suficiente para compensar la brecha creciente de los ingresos de mercado.^{xxviii}

No sólo con subsidios

Por lo tanto, es improbable que las políticas de los gobiernos destinadas a contener la desigualdad en el extremo inferior de la escala tengan éxito si se limitan exclusivamente a los gastos en protección social. *“La única manera sostenible de reducir la desigualdad,”* dice el informe de la OCDE titulado *Growing Unequal* (2008), *“es detener el distanciamiento subyacente de los sueldos y los ingresos respecto al capital. En particular, tenemos que asegurarnos de que las personas sean capaces de conseguir empleo y ganar sueldos que las mantengan, junto con sus familias, fuera de la pobreza.”*^{xxix}

* Incluso en los países de la OCDE donde el gasto social ha permanecido inalterado, la disminución de la población infantil significa que los gastos por niño pueden haber seguido aumentando.

** Promedio no ponderado de los 21 países de la OCDE con datos disponibles.

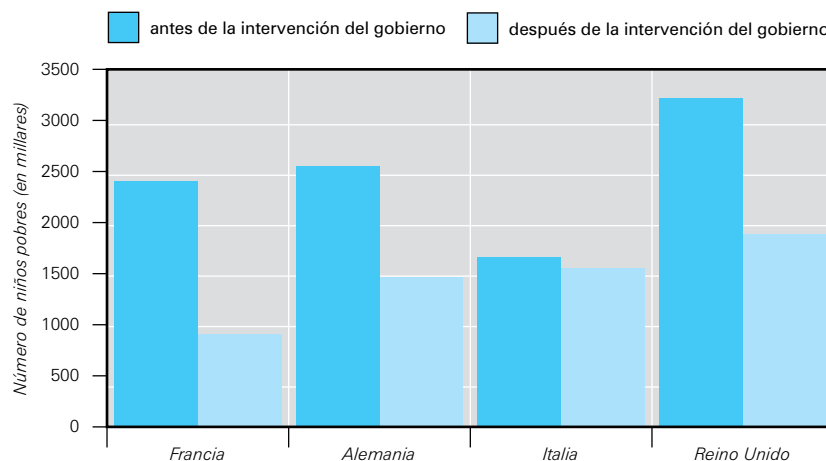
En particular, la reducción de la desigualdad en el extremo inferior de la escala en todas sus dimensiones dependerá de cómo se entienda uno de los aspectos más perturbadores de esta época de cambios económicos: el hecho de que el empleo de jornada completa ya no garantiza que uno pueda vivir por encima del umbral de pobreza.

En muchos países, esta preocupación está concentrando la atención en la cuestión del sueldo mínimo. En Australia, por ejemplo, un informe independiente presentado a la Fair Pay Commission explica que *“el incremento del salario mínimo es un modo de aumentar los ingresos familiares y reducir la pobreza infantil.”*^{xxx} De la misma manera, un estudio realizado en Japón en 2007 también propone: *“para mejorar el bienestar económico de los hogares con niños pequeños la primera tarea es asegurar un sueldo mínimo que permita mantener un estándar de vida razonable.”*^{xxxi} En el Reino Unido, el informe de 2010 del *National Equality Panel* sostiene que *“el sueldo mínimo es una herramienta poderosa para reducir la desigualdad del mercado del trabajo.”*^{xxxii} De la manera más enérgica lo formula un informe del Consejo Nacional de Investigaciones de Estados Unidos titulado *Integrating the Science of Early Childhood Development*, que hace la siguiente recomendación:

El Congreso debe evaluar las políticas nacionales en materia de impuestos, sueldos y subsidios a los ingresos en relación con su idoneidad para asegurar que ningún niño mantenido con el equivalente del trabajo de jornada completa de un adulto viva en la pobreza...^{xxxiii}

Gráfico 5b La pobreza infantil y el gasto público en la familia

El diagrama muestra el número absoluto de niños que viven por debajo del umbral de pobreza nacional antes y después de la intervención del gobierno mediante impuestos y beneficios.



Fuentes: Elaboración de datos sobre la pobreza por ingresos provenientes de EU-SILC 2008 (relativos a 2007) para Alemania, Italia y el Reino Unido, y de EU-SILC 2007 (relativos a 2006), como asimismo de datos sobre la población infantil proporcionados por la División de Población de las Naciones Unidas.

Protección social

La sección anterior ha enfatizado una verdad obvia que es fácil de olvidar: que un niño se quede innecesariamente atrás o no depende, en primera instancia, de si ese niño forma parte de una familia que funciona bien con ingresos adecuados provenientes de un empleo.

Sin embargo, poner los esfuerzos del gobierno en este contexto más amplio no significa que dichos esfuerzos no sean un factor determinante de importancia decisiva de cuántos niños se quedan atrás y en qué medida. *“Si los gobiernos dejaran de tratar de compensar las desigualdades gastando menos en protección social o concentrando menos los impuestos y beneficios en los pobres,”* dice el informe de 2008 de la OCDE citado más arriba, *“el crecimiento de la desigualdad sería mucho más rápido.”*^{xxxiv}

Ya se ha expuesto un panorama general del impacto de los esfuerzos de los gobiernos (gráfico 5a). Globalmente, en la OCDE el efecto de dichos esfuerzos es que las tasas de pobreza infantil se reducen más del 40% (promedio no ponderado).**

El gráfico 5b muestra ese efecto en términos absolutos para cuatro de los países más poblados de la Unión Europea. Francia, Alemania y el Reino Unido logran “levantar” más de un millón de niños por encima del umbral de pobreza nacional, mientras que Italia consigue un impacto mucho menor. En términos porcentuales, Francia reduce la pobreza infantil más del

Recuadro 3 La sociedad justa: una medida

Las estadísticas presentadas en esta *Report Card* se pueden leer también como un primer tentativo de medir las naciones según los criterios de una “*sociedad justa*”, tal como la definiera el filósofo político estadounidense John Rawls (1921–2002).

Rawls explicaba que una sociedad justa sería aquélla en la cual las reglas fueran establecidas en beneficio de la sociedad en su conjunto. Sostenía que, para alcanzar ese fin, el punto de partida ideal sería la “*posición original*.” Bajo esta expresión entendía una especie de antesala celestial donde todos los que esperan para nacer redactan las reglas sin saber qué posición ocuparán ellos mismos en la sociedad. Detrás de este “*velo de ignorancia*”, los legisladores no saben si nacerán ricos o pobres, hombres o mujeres, con aptitudes superiores o inferiores a la media, sanos o discapacitados, como parte de una minoría étnica o de una *élite* privilegiada.

Dado que no conoceríamos nuestra propia condición, argumentaba, no podríamos hacer presión en pro de reglas que nos favorecerían únicamente a nosotros mismos. Las leyes establecidas de esta manera, por lo tanto, reflejarían una igual preocupación por todas las clases y sectores.

Por consiguiente, el “velo de ignorancia” tiene el objetivo de domar la fuerza de los intereses creados. Y la “posición original” es el exacto contrario del modelo de grupos de interés tan influyente en la política actual. Esencialmente, se parece al método de hacer que dos personas corten un pastel con imparcialidad invitando a una de ellas a efectuar el corte y a la otra a elegir primero.

Entre los centenares de críticos que han escrito libros en respuesta a sus ideas, Rawls tiene sus detractores. Los libertarios le objetan que los derechos humanos básicos, como los derechos de propiedad y el derecho de autopropiedad, no dejan espacio para el concepto rawlsiano de “sociedad justa”. Ronald Dworkin ha argüido que los acuerdos hipotéticos a propósito de las reglas establecidas desde la “posición original” no son pactos auténticos y que, por lo tanto, no podrían encontrar la aceptación y autoridad

necesarias. Amartya Sen les halla las mismas debilidades, añadiendo que, por un lado, sería improbable lograr la unanimidad incluso desde la “posición original” y que, por otro, la falta de unanimidad haría derrumbar la tesis rawlsiana. Uniendo algunas de estas críticas, Michael Sandel ha rebatido que cualquier decisión acerca de las reglas vigentes en comunidades que cuentan con sus propias tradiciones e historias no se puede tomar razonando desde una posición que carece de raíces y es históricamente abstracta.

No obstante, la idea de que las reglas de la sociedad deban reflejar los intereses de todos, y no sólo aquéllos de sus miembros dominantes, es generalmente aceptada en la teoría, aunque sigan siendo controvertidos los métodos con que se la pueda aplicar.

Si suponemos que el fin (y no los medios) impone una medida de acuerdo, entonces una manera de medir los progresos conseguidos hacia el objetivo de una sociedad justa sería medir el grado de desventaja sufrido por sus miembros más desfavorecidos. Eso es precisamente lo que se propone esta *Report Card*.

Está claro que harían falta datos más exhaustivos para medir los grados de desventaja “a 360 grados”, especialmente si, como sugiere Amartya Sen, los desfavorecidos se deberían definir como “*quienes tienen menores posibilidades de realizar sus potencialidades y desarrollar y ejercer sus capacidades.*”

Sin embargo, los datos expuestos en estas páginas representan una contribución a ese proceso. En las tres diferentes dimensiones del bienestar – los bienes materiales, el nivel educativo y la salud – estos datos muestran hasta qué punto respecto al nivel medio se permite que se queden atrás los menos favorecidos. Y el hecho de que los distintos países revelen situaciones muy desemejantes indica que algunas naciones están haciendo mayores progresos que otras en el camino hacia la “sociedad justa”.

60%, Alemania y el Reino Unido más del 40%, e Italia menos del 7%.

Como ulterior prueba de la importancia de las políticas y los gastos gubernamentales, el gráfico 6a compara el nivel de gasto público en beneficios familiares (en efectivo y

reducciones fiscales) con la disminución de las tasas de pobreza infantil alcanzada en puntos porcentuales respecto a la tasa de pobreza infantil inicial o “de mercado” (véase el gráfico 5a). Como muestra la línea de tendencia, existe una interrelación significativa entre ambos.

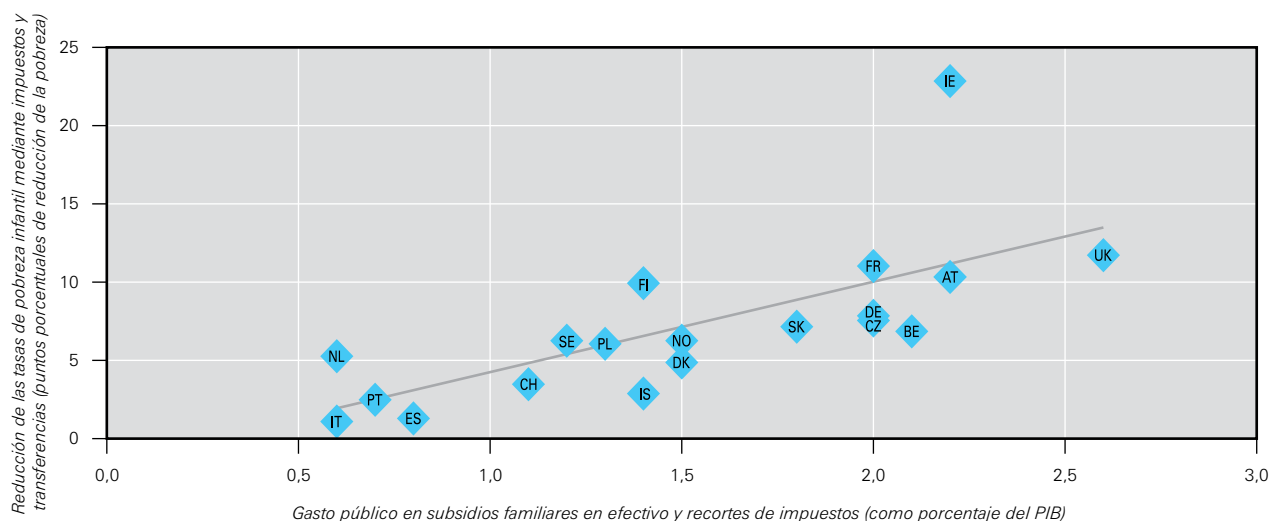
Esta comparación obviamente favorece a los países con una elevada tasa de pobreza infantil inicial o “de mercado”. Por lo tanto, el gráfico 6a debería ser examinado junto con el gráfico 6b, que compara el gasto público general en la protección de las familias (que incluye beneficios en efectivo, desgravaciones fiscales

Gráfico 6a La reducción de las tasas de pobreza infantil gracias al gasto del gobierno en subsidios familiares en efectivo y desgravaciones fiscales

Este diagrama de dispersión compara la reducción, en puntos porcentuales, de las tasas de pobreza infantil lograda por cada país, con la cantidad de gasto público en subsidios familiares en efectivo y recortes de impuestos destinados a las familias (como porcentaje del PIB).

La reducción en puntos porcentuales de la pobreza infantil se calcula sustrayendo la tasa real (después de todos los impuestos y transferencias) a la tasa de pobreza inicial o “de mercado”, que teóricamente se impondría de no existir los gastos del gobierno en beneficio de las familias.

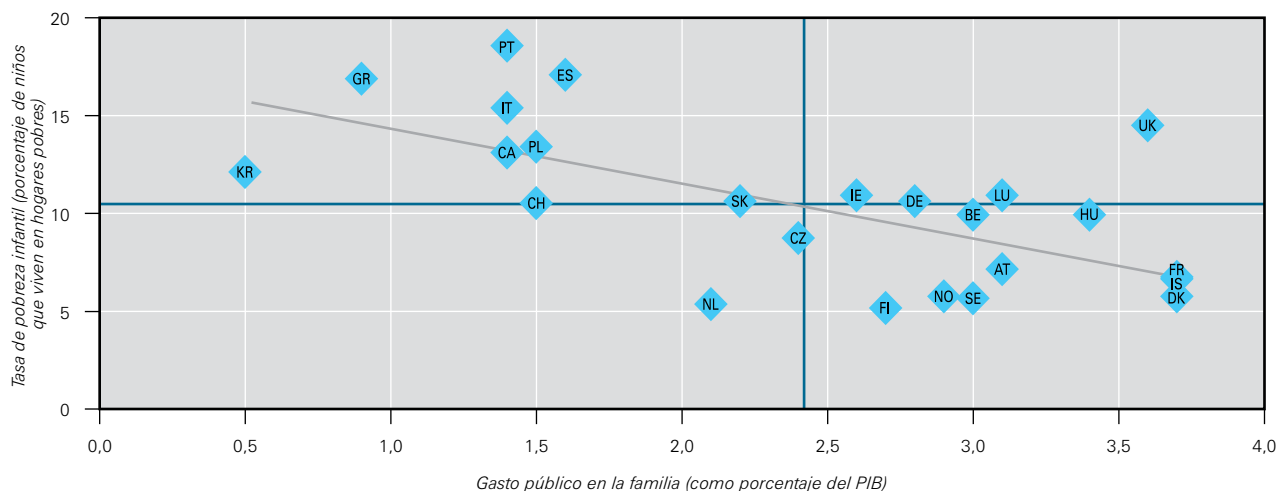
Es evidente que esta medición de la reducción de la pobreza favorece a los países con una elevada tasa de pobreza infantil inicial o de mercado. Por lo tanto, el esquema debería ser examinado junto con el gráfico 6b, que compara el gasto público en la familia con el nivel general de la pobreza infantil; así se revela que la posibilidad de alcanzar una tasa de pobreza infantil pequeña, de casi el 5%, depende tanto de una baja “tasa de mercado” de pobreza infantil como de un elevado nivel de esfuerzo y gasto por parte del gobierno para reducir aún más dicha tasa.



Notas: Los datos relativos al gasto público incluyen sólo los gastos en subsidios familiares y recortes de impuestos. A diferencia de los presentados en el gráfico 6b, no comprenden los gastos en servicios para la familia. La línea de tendencia ha sido obtenida mediante regresión lineal. Para las abreviaturas de los países, véase la página 33.
Fuentes: Los datos relativos al gasto público se refieren a 2007 (datos preliminares de la Base de Datos de la OCDE sobre la Familia). Sobre los datos relativos a la pobreza véanse las fuentes citadas bajo el gráfico 2a.

Gráfico 6b Las tasas de pobreza infantil y el gasto público en la familia

El diagrama de dispersión compara la tasa de pobreza infantil de cada país con el porcentaje del PIB gastado por los gobiernos en subsidios familiares en efectivo, desgravaciones fiscales y servicios para la familia (véase la nota).



Notas: Los datos relativos al gasto público incluyen sólo la ayuda pública que está destinada exclusivamente a las familias (por ejemplo, asignaciones y desgravaciones por hijo, retribución del permiso de maternidad o paternidad y subsidios para el cuidado de niños). Los gastos en otras áreas de las políticas sociales, como la salud y la vivienda, también prestan ayuda a las familias, pero no exclusivamente, y, por lo tanto, aquí no figuran. Las líneas azules verticales y horizontales indican el promedio no ponderado de la OCDE (24 países). La línea de tendencia ha sido obtenida mediante regresión lineal. Para las abreviaturas de los países, véase la página 33.
Fuentes: Los datos relativos al gasto público se refieren a 2007 (datos preliminares de la Base de Datos de la OCDE sobre la Familia). Para los datos relativos a la pobreza véanse las fuentes citadas bajo el gráfico 2a.

y servicios para las familias) con el nivel general de las tasas de pobreza infantil.

En resumen, el mensaje es que los países de la OCDE que alcanzan el nivel más bajo de tasas de pobreza infantil (aproximadamente del 5 al 6%) son aquéllos que comienzan desde una posición de baja pobreza “de mercado” y luego reducen esta tasa alrededor de un 50% mediante la intervención del gobierno para proteger a los que todavía se encuentran en situación de riesgo.

Las fuerzas económicas nacionales e internacionales que tienden a generar diferencias cada vez mayores todavía están presentes (aunque hay indicios de que la desigualdad aumentó más rápidamente en la década que va de 1985 a 1995 que entre 1995 y 2005^{xxxv}). Por ende, la disminución de la desigualdad en el extremo inferior de la escala – en la medida que comprende una reducción de la inclinación del gradiente socioeconómico para la salud, la educación y las demás dimensiones del bienestar infantil – requerirá que los gobiernos renueven sus esfuerzos de “remar contra la corriente” en el futuro inmediato.

Redoblar los esfuerzos para proteger a quienes se encuentran en mayor riesgo de quedarse atrás es aún más necesario en una época en la que los gobiernos intentan recortar el gasto público (véase el recuadro 2). Pero también es más difícil. Y si se pretende que en esta era de cambios económicos se intensifiquen los esfuerzos por impedir, cuando se puede que los niños se queden atrás respecto a lo que es la norma en sus sociedades, hay que tener argumentos contundentes.

Riesgos y consecuencias

El argumento es contundente de por sí en el plano teórico. De hecho, que un niño deba sufrir reveses evitables en los años cruciales y vulnerables del crecimiento del cuerpo y el cerebro es una violación del principio más básico de la *Convención sobre los derechos del niño*: que todo niño tiene derecho al desarrollo pleno de sus potencialidades. También está en total contradicción con el principio de igualdad de oportunidades al que aspiran todos los países de la OCDE.

Pero el argumento es contundente también en el plano práctico. Dejar que los niños se queden atrás cuando se puede evitarlo trae consigo una larga lista de consecuencias y costos prácticos. Siempre es difícil establecer

una relación de causalidad, pero varios centenares de estudios llevados a cabo en numerosos países de la OCDE han demostrado cuáles pueden llegar a ser los costos del quedarse muy atrás. Entre ellos figura la mayor probabilidad de:

- bajo peso al nacer
- estrés de los padres y falta de tiempo para cuidar a sus hijos (véase el recuadro 5)
- estrés crónico del niño, tal vez relacionado con problemas duraderos de salud y una reducida capacidad de la memoria^{xxxvi}
- inseguridad alimentaria y alimentación inapropiada
- peores resultados sanitarios, incluidas la obesidad, la diabetes, el asma crónica, la anemia y las enfermedades cardiovasculares
- visitas más frecuentes a los hospitales y salas de urgencias
- daños al desarrollo cognitivo
- inferior rendimiento educativo
- tasas más bajas de rendimiento de las inversiones en la educación
- reducción de las habilidades lingüísticas
- destrezas y aspiraciones menores
- menores productividad y ganancias en la edad adulta
- desempleo y dependencia de subsidios
- trastornos de la conducta
- conflictos con la policía y los tribunales
- embarazo prematuro
- dependencia de alcohol y drogas.

Muchas familias individuales – enfrentadas con las desventajas de los ingresos, la educación, la salud y la vivienda – superan las dificultades y crían hijos que no entran en ninguna de las categorías mencionadas. Pero nada cambia en el hecho de que los niños que se quedan atrás en los primeros años, o transcurren una parte significativa de su infancia en la pobreza, tienen muchas probabilidades de encontrarse en una situación de desventaja marcada y medible. Vale la pena repetir que nada de esto es culpa del niño. Y una sociedad que aspira a la justicia no puede darse por desentendida si los azares del nacimiento limitan tan gravemente las oportunidades en la vida.

Los costos

El argumento práctico en favor de un renovado esfuerzo por evitar que los niños se queden atrás cuando se puede impedir es reforzado ulteriormente por las consecuencias económicas que esto acarrea.

Los costos más pesados son los que paga cada niño. Pero la larga lista de problemas anteriormente mencionados también se traduce en costos significativos para la sociedad en su conjunto. Una desigualdad evitable en el extremo inferior de la escala prepara una factura que se presenta rápidamente a los contribuyentes bajo forma de una mayor presión sobre los servicios sanitarios y hospitalarios, cursos de recuperación escolar, programas de subsidios y protección social, además de la policía y los tribunales. Por otra parte, hay un costo notable para las empresas y las economías en su conjunto por el bajo nivel de habilidades y la escasa productividad que son el resultado inevitable de un elevado número de niños que no consiguen desarrollar sus potencialidades. Por último, hay un costo que debe ser pagado por todos: la amenaza que significa la desigualdad en el extremo inferior de la escala para la cohesión social y la calidad de la vida en las economías industriales avanzadas. “*La gran desigualdad*,” afirma el informe de 2010 del *National Equity Panel* del Reino Unido, “*está erosionando los vínculos de la ciudadanía compartida y el reconocimiento de la dignidad humana más allá de las divisiones económicas.*”^{xxxvii}

La escala de estos costos, aunque es casi imposible de calcular, es obviamente muy significativa. Para la Unión Europea en su conjunto, se ha estimado en 2007 que las desigualdades en la salud de por sí solas son responsables del 15% de los costos de la seguridad social y del 20% de los costos de la asistencia sanitaria.^{xxxviii} En Canadá el costo general de la pobreza infantil ha sido calculado en 2008 en una suma que oscila entre 4,6 y 5,9 mil millones de dólares por año tan sólo para la provincia de Ontario.^{xxxix} En el Reino Unido, según Donald Hirsch en un informe de 2006 para la Fundación Joseph Rowntree, los costos directos de “*los servicios para remediar las consecuencias de las privaciones durante la niñez como la mala salud, el bajo rendimiento educativo, la criminalidad y la conducta antisocial*” son de aproximadamente 18 mil millones de dólares anuales.^{xl}

En pocas palabras, los costos de dejar que los niños se queden muy atrás – costos para el principio de justicia y costos para la vida social, civil y económica – son enormes. Y precisamente teniendo en cuenta el peso total de estos costos y consecuencias hay que evaluar los argumentos económicos en pro y

en contra de un esfuerzo renovado por proteger a quienes corren mayores riesgos.

La intervención temprana

Por último, si se pretende que el empeño en reducir la desigualdad en el extremo inferior de la escala respecto al bienestar infantil haga ulteriores progresos, no debe aumentar solamente el nivel de los esfuerzos del gobierno sino también su eficacia.

La rentabilidad de las políticas es, nuevamente, objeto en buena medida de análisis y debates a nivel nacional. Pero hay una lección que emerge de la experiencia de toda la OCDE que ningún país puede permitirse ignorar.

Los niños que se quedan atrás comienzan a hacerlo ya en las primeras fases de su vida. Y en esta sencilla afirmación nos encontramos frente a uno de los resultados que tienen mayor importancia pero menos reacciones suscitan en nuestra época.

Durante el embarazo y en las primeras semanas y meses de vida se cumplen una tras otra, en rápida sucesión, etapas decisivas del desarrollo mental y físico del niño. Cada etapa sirve de base para la siguiente. Cualquiera tropiezo en la primera infancia puede, por lo tanto, poner en peligro las etapas subsiguientes del crecimiento y el desarrollo. En otras palabras, la desventaja en las fases tempranas de la vida puede comenzar a modelar la neurobiología del niño en desarrollo y dar inicio a un proceso que, una vez empezado, tiende a reforzarse de por sí.

En particular, es probable que el niño desfavorecido pague las consecuencias más caras en su desarrollo cognitivo. El “quedarse atrás” cognitivo se puede medir ya a la edad de dos años. A los cuatro años de edad buena parte del daño potencial puede haber ocurrido.^{xli,xlii,xliii}

Por lo tanto, el principal mensaje práctico en favor de los esfuerzos por reducir la desigualdad en el extremo inferior de la escala respecto al bienestar infantil no podría ser más claro: cuanto más pronto se interviene, mayor es el efecto de palanca.

En términos generales el argumento, tanto en principio como en la práctica, para pretender que se intensifique el esfuerzo por evitar que los niños se queden atrás – y que se intervenga lo antes posible en la vida del niño – fue resumido muy bien por el premio Nobel y economista de la Universidad de Chicago James Heckman:

Invertir en los niños pequeños desfavorecidos es una iniciativa política pública rara que fomenta la equidad y la justicia social y, al mismo tiempo, promueve la productividad en la economía y en la sociedad en general. Las intervenciones tempranas dirigidas a los niños desfavorecidos tienen un rendimiento mucho mayor que las intervenciones posteriores, como la reducción de la proporción entre alumnos y docentes, la capacitación pública para el empleo, los programas para la rehabilitación de detenidos, los subsidios para matrículas o los gastos en la fuerza de policía...^{xliv}

El cuidado infantil

En el mundo desarrollado, las tendencias en la manera de criar a los niños pequeños pueden brindar actualmente una oportunidad única de poner en práctica este mensaje. La nueva generación de hoy se está convirtiendo en la primera en la que la mayoría pasa una parte significativa de la primera infancia en alguna forma de cuidado extrafamiliar (éste es el tema de la *Report Card 8*^{xlv}). En teoría, este hecho proporciona una ocasión de intervenir temprano y en gran escala contra las distintas dimensiones de la desventaja que amenazan consolidarse en la vida de los niños más pequeños. La demanda pública de cuidado infantil de alta calidad ya existe y los gobiernos de la OCDE están reaccionando con inversiones en servicios para la primera infancia gratuitos o subsidiados en escala cada vez mayor.

El principal atractivo de esta oportunidad consiste en la noción de que la atención y educación de la primera infancia de alta calidad puede contribuir a reducir la desigualdad en el extremo inferior de la escala porque los niños desfavorecidos son los que pueden salir ganando más. “*Aunque la educación y los cuidados en la primera infancia benefician a todos los niños,*” concluye un

Recuadro 4 Monitorización: la necesidad de saber

Las estadísticas expuestas en el presente informe no se basan en un examen exhaustivo de todo lo que constituye el bienestar infantil, sino en cientos más prosaicos: los datos disponibles. En particular, un punto flaco generalmente reconocido es que casi todas las informaciones con que contamos se refieren a niños más grandes y a adolescentes, que ya van a la escuela; hay una llamativa ausencia de datos equiparables para los años decisivos de la primera infancia.

Dar una respuesta a esta insuficiencia de datos puede no parecer una urgencia con particular derecho a la prioridad en circunstancias económicas difíciles. Sin embargo, un renovado empeño por reducir las desigualdades en cuanto al bienestar infantil que afectan al extremo inferior de la escala exige que, pese a todo, se renueve también el empeño por efectuar una monitorización selectiva.

Si los recursos limitados han de utilizarse de manera eficaz, los gobiernos necesitan saber no sólo cuántos niños se están quedando atrás. También necesitan saber en qué medida, de qué modo y por cuáles motivos. Necesitan saber quiénes son y dónde están. Y necesitan saber cómo las políticas influyen en (e interactúan con) las tendencias generales de la vida social y económica de la nación.

Por último, necesitan tener a su disposición los datos pertinentes no cada cinco o diez años, sino en un margen de tiempo que les permita reaccionar en el momento oportuno para proteger a las personas en peligro. La monitorización requiere recursos. Pero es la baranda indispensable en que se apoya toda política rentable.

estudio sobre el cuidado infantil que cubre todos los países de la OCDE, llevado a cabo por los investigadores canadienses Cleveland y Krashinsky, *“hay muchos indicios que apuntan a que los mayores beneficios repercuten en los niños de las familias más desfavorecidas...”*^{xlvi}

En la práctica, existe el peligro de que la transición en el cuidado infantil contribuya a un aumento y no a una reducción de la desigualdad en el extremo inferior de la escala. Los que suelen ser más conscientes de la importancia del cuidado infantil de calidad adecuada, y disponen de más medios para permitírselo, son los padres instruidos y los hogares con ingresos más altos. Y es en los hogares más pobres y con menos instrucción donde se siente con mayor intensidad la presión que impone el regreso al trabajo lo más pronto posible y donde son menores las probabilidades de que haya recursos disponibles para un cuidado infantil de alta calidad. Por lo tanto, sin políticas específicas para enfrentar esta cuestión – y para asegurar la disponibilidad y asequibilidad para todos los niños de servicios de alta calidad destinados a la primera infancia – perderemos esta oportunidad; la “doble desventaja” se convertirá en la norma y la transición en el cuidado infantil probablemente será un nuevo y poderoso

impulso en dirección hacia una desigualdad aún mayor en cuanto al bienestar infantil.

Por supuesto, los costos que acarrea sacar ventaja de esta ocasión de reducir las desigualdades en el bienestar infantil a escala significativa son considerables. Los costos que acarrearía no sacar ventaja de ella serían sin duda mucho mayores. Nadie que haya trabajado con niños desfavorecidos o en situaciones de riesgo puede tener duda alguna que, como sostienen James Heckman y muchos otros, el intento de compensar las desventajas después que los acontecimientos ya han ocurrido es más difícil, más costoso y tiene menos probabilidades de lograrlo. Los niños deben recibir apoyo y protección contra toda amenaza evitable de “quedarse atrás” en todas las etapas de su desarrollo, pero el momento en que es mayor el efecto de palanca es cuando el proceso comienza.

Conclusión

El presente informe empezó argumentando que la infancia se merece el mejor comienzo posible, que una experiencia temprana puede proyectar una larga sombra y que los niños no pueden considerarse responsables de las circunstancias en que han nacido. En este sentido el parámetro utilizado – el grado de desigualdad en el extremo inferior de la

escala respecto al bienestar infantil – es una medida del progreso que se está haciendo hacia una sociedad más justa.

Al aportar datos sobre la mayoría de los países de la OCDE, el informe ha tratado de mostrar cuáles de ellos están permitiendo que los niños se queden atrás más de lo necesario en tres dimensiones del bienestar infantil (usando los países con mejor desempeño como nivel mínimo de lo que se puede lograr). Al llamar la atención sobre la profundidad de las disparidades reveladas y al resumir lo que sabemos acerca de las consecuencias, ha sostenido que el fenómeno de “quedarse atrás” es una cuestión decisiva no sólo para los millones de niños de hoy sino también para el futuro económico y social de sus naciones el día de mañana.

En la defensa de esta tesis, por consiguiente, la teoría y la práctica coinciden. De hecho, si no hacemos un esfuerzo por evitar que los niños se queden atrás en las distintas dimensiones de su vida, cuando es posible impedirlo, una injusticia intrínseca seguirá cubriendo de vergüenza nuestras pretensiones de igualdad de oportunidades y nuestras sociedades seguirán pagando las consecuencias. ■

Recuadro 5 Pobres: de tiempo para criar a sus hijos

Cuando se habla de ingresos familiares o rendimiento educativo, la desigualdad es relativamente fácil de medir, sobre todo si se la compara con la desigualdad en otras dimensiones importantes del bienestar infantil como, por ejemplo, la escasez de oportunidades y expectativas, o de apoyo y estímulos por parte de los adultos.

Una de las más decisivas entre estas dimensiones sin medir es el tiempo que tienen los padres para ocuparse de sus hijos.

Es evidente que la cantidad y la calidad del tiempo que los padres dedican a interactuar con sus hijos depende de muchos factores además de las características individuales de los padres. Uno de esos factores es la renta familiar.

Se podría suponer que los padres con ingresos más elevados tienen horarios de trabajo más largos y disponen de menos tiempo para el cuidado de sus hijos. Y es cierto que algunos empleos con baja remuneración y, de manera particularmente obvia, los puestos de tiempo parcial, dejan a los padres más tiempo para actividades que no generan ingresos. Sin embargo, en su mayoría, los padres con bajos ingresos tienen trabajo de jornada completa y no existen indicios que sugieran que trabajan menos horas.

Tampoco se debe pasar por alto que las familias con renta elevada pueden permitirse con mayor facilidad pagar a otras personas para que se ocupen de las tareas regulares, que consumen tiempo y no generan ganancias, como por ejemplo hacer la limpieza, cocinar (también cuando se come fuera de casa), lavar la ropa, planchar, hacer las compras, lavar el coche, cuidar el jardín y encargarse del mantenimiento de la vivienda.

La "pobreza de tiempo para las actividades parentales" llega a ser particularmente aguda en Estados Unidos. Según un estudio de 2010,¹ los padres estadounidenses con bajos ingresos trabajan más horas que sus homólogos de los otros seis países de la OCDE analizados: Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, España y el Reino Unido. El estudio revela también que, en promedio, un padre o una madre estadounidenses situados en el extremo inferior de la escala de distribución de los ingresos no sólo trabajan más horas sino también tienen un estándar de vida relativo inferior al de los padres que ocupan una posición equivalente por ingresos en los otros seis países. Éste es especialmente el caso de los hogares donde la cabeza de la familia es una madre soltera.

Por lo tanto, la cantidad de tiempo disponible para actividades parentales que se puede dedicar al cuidado del niño parece ser más limitada en las familias estadounidenses con bajos ingresos. Y cuanto más descendemos en la escala de rentas, más agudo se vuelve el problema. "La diferencia de tiempo disponible para actividades parentales entre Estados Unidos, por un lado, y Canadá y los países observados en nuestro análisis, por otro," dice el estudio, "es particularmente grande en el caso de los niños que ocupan posiciones bajas en la distribución de los ingresos."²

De tal manera, la carencia de tiempo para criar a los hijos se añade a (e interactúa con) la larga lista de desventajas que los niños enfrentan en los hogares pobres y contribuye al complejo proceso por el cual la desigualdad produce desigualdad.

Si el examen abarca a todas las familias y no se limita solamente a aquéllas con bajos ingresos, los padres estadounidenses trascurren *más* tiempo con sus hijos que los padres de la mayor parte de los demás países para los cuales contamos con datos útiles. El informe de la OCDE *Doing Better for Children*, basándose en datos provenientes de 15 países desarrollados, demuestra que, en términos generales, los padres estadounidenses y noruegos son los que pasan más tiempo con sus hijos (y los que pasan menos tiempo son los padres franceses).

También disponemos de algunos datos que indican cómo se divide entre los hombres y las mujeres la inversión de tiempo en la crianza de los hijos. Canadá, Noruega, los Países Bajos y Estados Unidos presentan la división más equitativa del tiempo dedicado a actividades parentales, y Austria y Francia la menos equitativa.³

Los hogares con madres solteras son particularmente vulnerables a la restricción de tiempo e ingresos. No obstante, también aquí existen desigualdades entre los países. En Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, las madres solteras tienen menos tiempo que en Suecia o el Reino Unido.⁴

Obviamente, las inversiones efectuadas por el Estado cambian el contexto de la cuestión. Un país que invierte en cuidado preescolar de calidad, por ejemplo, puede reducir el tiempo para las actividades conjuntas de padres e hijos sin que necesariamente se mine el proceso de interacción y estimulación necesario para el desarrollo del niño. Y las preocupaciones por la posibilidad de que los servicios gubernamentales copen el tiempo dedicado a la crianza no parecen encontrar la confirmación de los datos disponibles. En Noruega, donde las inversiones en educación preescolar y cuidado fuera de la escuela son copiosas, los padres trascurren con sus hijos más o menos la misma cantidad de tiempo que en Estados Unidos, donde las inversiones del gobierno son considerablemente inferiores.⁵

1 Burtless, G., Gornick, J., Fraser, P. y T. M. Smeeding (2010) "Income Distribution, Weekly Hours of Work, and Time for Child Rearing: The US Experience in a Cross-National Context", *Luxembourg Income Study Working Paper 489* (versión revisada), Estudio de Ingresos de Luxemburgo, Luxemburgo.

2 Burtless, G., Gornick, J., Fraser, P. y T. M. Smeeding (2010) *op. cit.*

3 OCDE (2009), *Doing Better for Children* (en español: *Una vida mejor para los niños*), OCDE, París.

4 Burton, P. y S. Phipps (2009), "Families, Time and Money in Canada, Germany, Sweden, the United Kingdom and the United States", *Luxembourg Income Study Working Paper 523*, Estudio de Ingresos de Luxemburgo, Luxemburgo.

5 Guryan, J., Hurst, E. y M. Schettini Kearney (2008), "Parental Education and Parental Time with Children", *NBER Working Paper* N° 13993, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, Massachusetts.

Los datos de la *Report Card 9*: las investigaciones

La *Report Card 9* se basa en tres encuestas como fuentes principales.

Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (OECD Programme for International Student Assessment: PISA)

Se trata de las evaluaciones de lectura, matemáticas y ciencias realizadas por el programa PISA en 2006 con muestras representativas de estudiantes de 15 años en 57 países (de 4.500 a 10.000 estudiantes en cada país), entre los que figuran los comprendidos en la *Report Card 9*. Las pruebas se proponen evaluar hasta qué punto “los sistemas educativos están preparando a los alumnos para que se conviertan en estudiantes de por vida y desempeñen papeles constructivos como ciudadanos en la sociedad.” Los tests son elaborados por un grupo internacional de expertos (que incluye empleadores). También se recogen informaciones básicas sobre las prácticas de estudio, los recursos y estructuras familiares y los ambientes escolares.

En la *Report Card 9*, los datos del programa PISA son utilizados para analizar la desigualdad en los resultados de lecto-comprensión y alfabetización matemática y científica y en el acceso a recursos educativos dentro del hogar.

Los resultados del programa PISA pueden no reflejar la situación de la población total del respectivo grupo etario en Chile, Luxemburgo, Portugal y Turquía, donde las tasas de matriculación escolar de los jóvenes de 15 y 16 años son inferiores al 90%. Además, en otros países la encuesta no abarca a los niños que, por uno u otro motivo, no van a la escuela.

Debido a errores de implementación en la encuesta del programa PISA en 2006, no hay datos sobre la “lecto-comprensión” para Estados Unidos.

Es posible encontrar informaciones más detalladas sobre la encuesta del programa PISA de la OCDE en 2006 en: www.oecd.org/pisa y en OCDE (2007) *PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World* (en español: *Competencias científicas para el mundo de mañana*), OCDE, París.

Estudio de la Conducta sobre Salud de los Jóvenes en Edad Escolar (Health Behaviour in School-Aged Children: HBSC)

Los datos del estudio HBSC son utilizados para el análisis de la desigualdad en la salud de los niños.

El estudio HBSC es una tarea conjunta en la que colaboran investigadores e instituciones académicas vinculadas a la Organización Mundial de la Salud. Sus participantes forman una red de investigadores multidisciplinares que cooperan para desarrollar los fundamentos conceptuales del estudio, identificar los temas a investigar y compilar la encuesta cuatrienal, y ocuparse del trabajo de análisis y divulgación.

Durante la encuesta de 2005/2006 del estudio HBSC fue interrogada una muestra representativa de aproximadamente 1.500 estudiantes de cada uno de los tres grupos etarios (11, 13 y 15 años) en un total de 41 países. El estudio se propone mejorar la comprensión de las conductas de los jóvenes en materia de salud, como asimismo su bienestar, durante la fase evolutiva clave de la adolescencia.

El estudio HBSC ofrece datos para los 24 países presentes en las tablas clasificatorias utilizadas en la *Report Card 9*. Entre ellos figuran todos los miembros europeos de la OCDE y, además, Estados Unidos, Canadá y Turquía.

Para Portugal no hay datos relativos al “ejercicio físico intenso”.

Es posible encontrar informaciones detalladas sobre el estudio HBSC en: www.hbsc.org y en Currie C. et al (2008) “*Inequalities in Young People's Health: HBSC International Report from the 2005/2006 Survey*”, *Health Policy for Children and Adolescents* N° 5, OMS Europa y Unidad de Investigación sobre la Salud del Niño y el Adolescente (*Child and Adolescent Health Research Unit*), Edimburgo.

Unión Europea - Estadísticas sobre la Renta y las Condiciones de Vida (*European Union - Statistics on Income and Living Conditions: EU-SILC*)

Los datos de EU-SILC son utilizados en la *Report Card 9* para analizar los ingresos familiares y el espacio vital de los niños. El análisis se concentra en los hogares con niños menores de 18 años.

Las encuestas EU-SILC se llevan a cabo anualmente y cubren una muestra representativa de toda la población de 22 países incluidos en la *Report Card 9*. El propósito principal de las encuestas es monitorizar los indicadores (los denominados *indicadores de Laeken*) mediante los cuales la UE ha decidido de común acuerdo medir sus progresos hacia la reducción de la exclusión social. Comprenden datos sobre la renta y un conjunto limitado de indicadores no monetarios del bienestar. En la mayoría de los casos, los datos relativos a los ingresos se refieren al año calendario anterior a la encuesta.

Para todos los países europeos miembros de la OCDE, además de Islandia y Noruega, la *Report Card 9* utiliza los datos de EU-SILC de 2008 (los datos relativos a los ingresos se refieren a 2007), excepto en el caso de los datos de Francia, que provienen de la encuesta de 2007 (los datos relativos a los ingresos se refieren a 2006).

Fuentes complementarias

Para los demás países de la OCDE los datos relativos a los ingresos y el espacio vital han sido extraídos de:

Australia

Renta Familiar y Dinámica de Vida en Australia (Household Income and Living Dynamics in Australia: HILDA), 2008.

Canadá

Para los ingresos: *Encuesta de Dinámica del Trabajo y la Renta (Survey of Labour and Income Dynamics: SLID)*, 2005. Esta encuesta es representativa a nivel nacional, a excepción de los residentes del Yukón, los Territorios del Noroeste y Nunavut, como asimismo los residentes de instituciones y las personas que viven en reservas indias. (Estas exclusiones ascienden a menos del 3% de la población canadiense).

Para el espacio vital en la vivienda: *Encuesta del Gasto Familiar (Survey of Household Spending: SHS)*, 2006. (La encuesta de 2006 no incluía los datos relativos a los Territorios del Noroeste).

Chile

Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2006.

República de Corea

Para los ingresos: *Estudio Coreano de Panel sobre el Trabajo y la Renta (Korean Labour and Income Panel Study: KLIPS)*, 2007. La muestra es representativa sólo para los hogares coreanos de las áreas urbanas (a excepción de la isla de Jeju).

México

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2008.

Suiza

Panel de Hogares Suizos (Swiss Household Panel: SHP), 2007.

Estados Unidos

Para el espacio vital en la vivienda: *Panel Study on Income Dynamics (PSID)*, 2007.

Una nota metodológica

La *Innocenti Report Card 9* se concentra en la desigualdad en el extremo inferior de la escala en los diferentes indicadores del bienestar infantil.

Inclusión de un país en el informe

El criterio aplicado para la inclusión de los países es la membresía de la OCDE en marzo de 2010. De los 31 países miembros de la OCDE en esa fecha, solamente 24 tenían datos suficientes para ser incluidos en la comparación final (gráficos 1a y 1b). Otro criterio aplicado para la inclusión era la disponibilidad de datos adecuados y comparables para al menos 2 de los 3 indicadores utilizados para medir la desigualdad en cada dimensión del bienestar infantil.

Indicadores y dimensiones

El informe evalúa hasta qué punto se permite que los niños más desfavorecidos se queden atrás respecto a la norma nacional en cada uno de los países (representada por el valor medio).

Solamente los indicadores que producen una escala de valores son adecuados para este tipo de análisis. Se identificaron nueve indicadores con tales características que también contaban con datos disponibles y comparables para la gran mayoría de los países de la OCDE.

Los indicadores así seleccionados son:

Bienestar material

- ingresos familiares disponibles
- posesión de materiales educativos
- espacio vital en la vivienda

Bienestar educacional

- lecto-comprensión
- alfabetización matemática
- alfabetización científica

Bienestar sanitario

- dolencias referidas por los niños
- alimentación sana
- ejercicio físico intenso.

Los datos relativos a los ingresos disponibles y al espacio vital en la vivienda se refieren a los niños de 0 a 17 años de edad.

Los datos relativos a la posesión de materiales educativos y a los tres indicadores del bienestar educacional se refieren a los estudiantes de 15 años de edad.

Los datos relativos a los tres indicadores incluidos bajo el título de “bienestar sanitario” se refieren a los estudiantes de 11, 13 y 15 años.

Las medidas de la desigualdad

La desigualdad en el extremo inferior de la escala se evalúa empleando dos medidas diferentes según la naturaleza del indicador. En todos los casos, la desigualdad se mide en relación con la mediana (que representa el valor mínimo registrado por la mitad de la población infantil con mejores puntajes).

Para los ingresos disponibles y para el rendimiento en la educación, la desigualdad se mide mediante la diferencia entre el niño que ocupa la posición media y el niño que se encuentra en el 10° percentil (que tiene unos ingresos o un rendimiento inferiores al 90% de los niños).

La variabilidad limitada de los valores de la encuesta para los cinco indicadores restantes significa que el extremo inferior de la escala no se puede representar de manera adecuada mediante el puntaje del 10° percentil. En tal caso, la desigualdad se ha medido mediante la distancia entre la posición media y el promedio de todos los niños que se encuentran por debajo de la mediana.

En ambos casos, la distancia mide una desigualdad relativa y se expresa como porcentaje de la mediana.

Las comparaciones entre países

En los gráficos 2a-2c, 3a-3c y 4a-4c los países aparecen en el orden de los progresos logrados hacia una mayor igualdad en el extremo inferior de la escala (es decir, los países en la parte alta de la tabla tienen las menores brechas de desigualdad).

Dada la naturaleza de los datos, especialmente cuando derivan de encuestas por muestreo, las diferencias pequeñas entre los países en cuanto a los resultados relativos a la desigualdad pueden ser poco significativas desde el punto de vista estadístico. Cuando se lee la clasificación de los países (tanto para cada indicador individual como para los panoramas de conjunto) hay que recordar esta limitación.

Es posible consultar estadísticas más detalladas, que incluyen el intervalo de confianza de los resultados, en el artículo preparatorio para la *Report Card 9* redactado por Currie, C., Currie, D., Menchini, L., Richardson, D. y C. Roberts (2010).

El promedio de la OCDE que figura en los gráficos se refiere solamente a los países con datos suficientes para ser incluidos en la comparación general (gráficos 1a y 1b). En todos los casos, el promedio no es ponderado (es decir, no toma en cuenta el tamaño de la respectiva población infantil de cada país).

Comparación por dimensión

A fin de combinar los indicadores utilizados y componer un panorama general de la desigualdad en el extremo inferior de la escala para cada dimensión del bienestar infantil, las brechas de desigualdad propias de cada indicador se han estandarizado con relación al promedio no ponderado de la OCDE y a la variabilidad entre los países. En cada uno de estos casos, el grado de desigualdad se expresa luego como el número de desviaciones estandarizadas respecto al promedio no ponderado de la OCDE. La desviación estandarizada es una medida de uso corriente para evaluar la extensión de la distribución de los objetos medidos respecto al promedio del grupo en su conjunto. Estos resultados estandarizados de la desigualdad para los distintos indicadores son presentados en los gráficos 2f, 3f y 4f. En estos diagramas la longitud de la barra a la derecha de la línea vertical (que representa el promedio no ponderado de la OCDE) implica un valor positivo (es decir, una desigualdad menor en el extremo inferior de la escala en comparación con el promedio de la OCDE). A la izquierda de la línea vertical, la longitud de la barra se refiere a un valor negativo (es decir, una desigualdad mayor en comparación con el promedio de la OCDE).

Para obtener el panorama general de la desigualdad en las tres dimensiones del bienestar infantil, los resultados estandarizados de la desigualdad para cada indicador han sido promediados. Éste es el promedio indicado en los gráficos 2d, 3d y 4d, con los países clasificados en orden de igualdad decreciente. Para facilitar la lectura de estos gráficos de recapitulación, los datos estandarizados de la desigualdad han sido cambiados de escala, asignando al promedio de la OCDE el valor de 100 y a una desviación estandarizada el valor de 10.

Las tablas clasificatorias generales de la desigualdad en el bienestar infantil (gráficos 1a y 1b) derivan de estos resultados a nivel de las dimensiones. Un puntaje dimensional que oscila entre 95 y 105 (es decir, entre una desviación estandarizada de $-0,5$ y una desviación estandarizada de $+0,5$ alrededor del promedio de la OCDE) se considera "próximo al promedio de la OCDE". Se juzga que los países con puntajes dimensionales inferiores a 95 tienen una desigualdad significativamente mayor que el promedio de la OCDE. Los que cuentan con un puntaje dimensional superior a 105 se clasifican como poseedores de una desigualdad significativamente menor que el promedio de la OCDE.

En todas las clasificaciones y gráficos de barras los países que ocupan la parte superior son los que tienen menos desigualdad en el extremo inferior de la escala.

Abreviaciones de países

Alemania	DE
Australia	AU
Austria	AT
Bélgica	BE
Canadá	CA
Chile	CL
Corea	KR
Dinamarca	DK
Eslovaquia	SK
España	ES
Estados Unidos	US
Finlandia	FI
Francia	FR
Grecia	GR
Hungría	HU
Irlanda	IE
Islandia	IS
Italia	IT
Japón	JP
Luxemburgo	LU
México	MX
Noruega	NO
Nueva Zelanda	NZ
Países Bajos	NL
Polonia	PL
Portugal	PT
Reino Unido	UK
República Checa	CZ
Suecia	SE
Suiza	CH
Turquía	TR

REFERENCIAS

- ⁱ OCDE (2008) *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, OCDE, París.
- ⁱⁱ Wilkinson, R. y K. Pickett (2009) *The Spirit Level*, Allen Lane, Penguin Books, Londres, pág. 33.
- ⁱⁱⁱ OCDE (2009) *Doing Better for Children* (en español: Una vida mejor para los niños), OCDE, París.
- ^{iv} UNICEF (2002) *Child Poverty in Perspective: A League Table of Educational Disadvantage in Rich Nations*, *Innocenti Report Card* N° 4, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- ^v Currie, C. et al (2008) *Inequalities in Young People's Health, Health Behaviour in School-Aged Children, International Report from the 2005/2006 Survey*, *Health Policy for Children and Adolescents*, N° 5, OMS Europa y Unidad de Investigación sobre la Salud del Niño y el Adolescente, Edimburgo, pág. 59.
- ^{vi} Currie, C., Currie, D., Menchini, L., Richardson, D. y C. Roberts (2010) *Comparing Inequality in the Well-Being of Children in Economically Advanced Countries: a methodology*, *Innocenti Working Paper* N° 2010-19, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- ^{vii} Currie, C., Currie, D., Menchini, L., Richardson, D. y C. Roberts (2010) *op. cit.*
- ^{viii} Organización Mundial de la Salud (2010), *Global Recommendations on Physical Activity for Health* (en español: Recomendaciones mundiales sobre la actividad física para la salud), OMS, Ginebra, pág. 7.
- ^{ix} Currie, C. et al (2008) *op. cit.*, pág. 106-107.
- ^x Douglas Willms, J. (2006), *Learning Divides: Ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems*, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal, pág. 68.
- ^{xi} Hutmacher, W., Cochrane, D. y N. Bottani (eds.) (2001) *In Pursuit of Equity in Education: Using international indicators to compare equity policies*, Kluwer Academic Publishers, Dordecht, pág. 135.
- ^{xii} Douglas Willms, J. (2006) *op. cit.*, pág. 68.
- ^{xiii} Douglas Willms, J. (2006) *op. cit.*, pág. 68.
- ^{xiv} Douglas Willms, J., (2006) *op. cit.*, pág. 67.
- ^{xv} Organización Mundial de la Salud (2008), *Closing the Gap in One Generation*, OMS, Ginebra.
- ^{xvi} Marmot, M. (presidente) (2010), *Fair Societies, Healthy Lives, Strategic Review of Health Inequalities in England post 2010*, *The Marmot Review*, resumen ejecutivo, pág. 10.
- ^{xvii} Siegrist J. y M. Marmot (eds.) (2006) *Social Inequalities in Health: New evidence and policy implications*, Oxford University Press, Oxford.
- ^{xviii} Currie, C. et al (2008), *op. cit.*, págs. 4, 65, 91.
- ^{xix} Larson, C., (2007), *Poverty during Pregnancy: Its effects on child health outcomes*, *Paediatric Child Health*, Vol. 12, N° 8.
- ^{xx} Cohen, S., Janicki-Deverts, D., Chen, E. y K. Matthews (2010), *Childhood Socioeconomic Status and Adult Health*, *The Biology of Disadvantage, Annals of the New York Academy of Sciences*, 1186 (2010), Academia de Ciencias de Nueva York, Nueva York, pág. 37.
- ^{xxi} Mackenbach, J. (2006) *Health Inequalities: Europe in profile*, Centro Médico Universitario, Rotterdam.
- ^{xxii} Mathews, M.S. y M. F. Maccorman (2010) *Infant Mortality Statistics from the 2006 Period Linked Birth/Infant Data Set*, en *National Vital Statistics Reports*, Vol 58, N° 17, Centro Nacional de Estadísticas sobre la Salud, Hyattsville, Maryland.
- ^{xxiii} Mayer, S. (2002) *Parental Income and Children's Outcomes*, Ministerio de Desarrollo Social, Wellington, NZ. Citado en J. Micklewright (2003) *Child Poverty in English-Speaking Countries*, *Innocenti Working Paper* N° 94, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- ^{xxiv} Smythe, S. (2007) *Child and Youth Development and Income Inequality: A review of selected literature*, *First Call*, Coalición para la Defensa del Niño y del Joven de Columbia Británica (fundada por el Programa de Alianzas para el Desarrollo Social del Gobierno del Canadá), Vancouver.
- ^{xxv} Scott, K. (autor principal) (2008) *Growing Up in North America: The economic well-being of children in Canada, the United States, and Mexico*, proyecto Los niños de Norteamérica (Consejo Canadiense de Desarrollo Social, Fundación Annie E. Casey, Red por los Derechos de la Infancia en México, Estados Unidos – Oficina de Referencia sobre Población), Fundación Annie E. Casey, Baltimore, pág. 15.
- ^{xxvi} OCDE (2008) *op. cit.* pág. 27.
- ^{xxvii} OCDE, Base de Datos sobre el Gasto Social, www.oecd.org/els/social/expenditure (consultado en septiembre de 2010).
- ^{xxviii} Scott, K. (2008) *op. cit.* pág. 15.
- ^{xxix} OCDE (2008) *op. cit.* pág. 16.
- ^{xxx} Comisión para Niños y Jóvenes y Tutores de Niños, Estado de Queensland, Australia (2006), *Document on Minimum Wage and Child Poverty Submitted to the Australian Fair Pay Commission on the Federal Minimum Wage*, julio de 2006, mimeografía. (*La Australian Fair Pay Commission ahora se llama Fair Work Australia*).
- ^{xxxi} Shirahase, S. (2007) *Cross National Comparison of Economic Inequality among Households with Children*, *Luxembourg Income Study Working Paper* N° 461, Estudio de Ingresos de Luxemburgo, Luxemburgo.

- ^{xxxii} Hills, J. (presidente) (2010) *An Anatomy of Economic Inequality in the UK*, Report of the *National Equality Panel*, Oficina de Igualdad del Gobierno y Centro para el Análisis de la Exclusión Social de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, Londres, págs. 34, 35.
- ^{xxxiii} Shonkoff, J. P. y D. A. Phillips (eds.) (2000) *From Neurons to Neighborhoods: The science of early childhood development*, Comité para la Integración de la Ciencia del Desarrollo en la Primera Infancia, Consejo Nacional de Investigación e Instituto de Medicina, Washington, D.C., pág. 396.
- ^{xxxiv} OCDE (2008) *op. cit.* pág. 16.
- ^{xxxv} OCDE (2008) *op. cit.* pág. 27.
- ^{xxxvi} Evans, G. y M. A. Schamberg (2009) "Childhood Poverty, Chronic Stress, and Adult Working Memory", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, Vol. 106, N° 16.
- ^{xxxvii} Hills, J., (presidente) (2010) *op. cit.*
- ^{xxxviii} Mackenbach, J. P., Meerding, W. J. y A. E. Kunst (2007) *Economic Implications of Socio-economic Inequalities in Health in the European Union*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- ^{xxxix} Laurie, N. (2008) *The Cost of Poverty: An analysis of the economic cost of poverty in Ontario*, Asociación de Ontario de Bancos de Alimentos, Ontario.
- ^{xl} Blanden, J., y S. Gibbons (2006) *The Persistence of Poverty across Generations: A review from two British cohorts*, Fundación Joseph Rowntree, The Policy Press, Bristol.
- ^{xli} Feinstein, L. (2003) "Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort", *Economica*, Vol. 70, N° 1.
- ^{xlii} Duncan, G., Telle, K., Ziol-Guest, K. y A. Kalil (2009), *Long-run Impacts of Early Childhood Poverty: Comparative evidence from Norwegian registry data and the U.S. PSID*, documento preparado para la conferencia *The long-run impact of early life events*, Centro Nacional para la Pobreza, Universidad de Michigan, 12-13 de marzo de 2009, Michigan.
- ^{xliii} Johnson, R. y R. Schoeni (2007) "The Influence of Early-Life Events on Human Capital, Health Status, and Labor Market Outcomes over the Life Course", *Working Paper Series*, Instituto para la Investigación sobre el Trabajo y el Empleo, Universidad de California en Berkeley.
- ^{xliv} Heckman, J. J. (2006) "Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children", *Science*, Vol. 312, N° 5782.
- ^{xlv} UNICEF (2008) "The Child Care Transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries" (en español: "El cuidado infantil en países industrializados: transición y cambio – Una tabla clasificatoria de la educación y los cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados"), *Innocenti Report Card* N° 8, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia.
- ^{xlvi} Cleveland, G. y M. Krashinsky (2003) "Financing ECEC Services in OECD Countries", Talleres y Documentos Temáticos de AEPI (*ECEC Thematic Workshops and Documents*), OCDE, París.

AGRADECIMIENTOS

El proyecto de la *Report Card 9* fue coordinado por el Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF con la asistencia de un equipo internacional de asesores y revisores (véase más abajo). Las investigaciones fueron completadas a fines de agosto de 2010.

El texto completo y un documento preparatorio para este informe se pueden descargar del sitio del Centro de Investigaciones Innocenti (Innocenti Research Center: IRC) de UNICEF: www.unicef-irc.org.

Investigación y análisis de datos

Peter Adamson
(consultor independiente del IRC de UNICEF)

Dominic Richardson (OCDE)

Dorothy Currie y Candace Currie
(Centro de Coordinación Internacional del estudio HBSC y Unidad de Investigación sobre la Salud del Niño y el Adolescente [*Child and Adolescent Health Research Unit*] de la Universidad de Edimburgo)

Chris Roberts
(División de Investigaciones Sociales, Gobierno de la Asamblea de Gales)

Leonardo Menchini (IRC de UNICEF)

Asistencia para la preparación de datos

Nabil Ali, Anna D'Addio, Maciej Jakubowski y Maxime Ladaique (OCDE)

Luca Tiberti (IRC de UNICEF)

Asistencia para las fuentes de datos particulares

Sami Bibi
(Universidad Laval, Quebec), que gentilmente suministró los resultados estadísticos sobre los ingresos disponibles y el espacio vital relativos a Canadá

Ursina Kuhn
(FORS, Centro Suizo de Expertos en Ciencias Sociales [*Swiss Centre of Expertise in the Social Sciences*]), que gentilmente suministró las variables construidas para los ingresos del Panel de Hogares Suizos

Asesores de UNICEF

Gordon Alexander
(Director Interino, IRC de UNICEF)

David A. Parker
(Ex Subdirector, IRC de UNICEF)

Chris De Neubourg
(Jefe, Unidad de Políticas Sociales y Económicas, IRC de UNICEF)

James Elder
(Jefe, Unidad de Comunicaciones, IRC de UNICEF)

Mehr Khan Williams
(Asesora Especial del Subdirector Ejecutivo de UNICEF)

Jens Matthes
(Jefe, Defensa de los Derechos del Niño y Educación, PFP de UNICEF, Ginebra)

Leonardo Menchini
(Especialista en Programas, IRC de UNICEF)

Asesores y revisores externos

Jonathan Bradshaw
(Universidad de York)

Giorgina Brown
(ISTAT, Instituto Nacional de Estadísticas, Italia)

Ferran Casas (Universidad de Gerona)

Hugh Frazer
(Universidad Nacional de Irlanda, Maynooth)

Albert Motivans
(Instituto de Estadísticas de la UNESCO, Montreal)

Stefano Rosignoli
(IRPET, Instituto Regional de Planificación Económica de la Toscana, Florencia)

Peter Gordon Saunders
(Centro de Investigación sobre Políticas Sociales, Universidad de Nueva Gales del Sur, Sydney)

Erio Ziglio
(Organización Mundial de la Salud, Oficina Europea para Inversiones en Salud y Desarrollo, Venecia)

La asistencia administrativa y técnica a cargo del Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF fue prestada por Cinzia Iusco Bruschi.

Traducción por: Claudio Pedro Behn

Números anteriores de la serie:

Innocenti Report Card 1

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

Innocenti Report Card 2

A league table of child deaths by injury in rich nations (no disponible en español)

Innocenti Report Card 3

A league table of teenage births in rich nations (no disponible en español)

Innocenti Report Card 4

A league table of educational disadvantage in rich nations (no disponible en español)

Innocenti Report Card 5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations (no disponible en español)

Innocenti Report Card 6

Pobreza infantil en países ricos, 2005

Innocenti Report Card 7

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

Innocenti Report Card 8

El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio.

Diseño gráfico: MCC Design, Reino Unido

Impreso por: Nuova Grafica Fiorentina srl, Florencia, Italia

