



# Deusto

Universidad de Deusto  
Deustuko Unibertsitatea  
University of Deusto

## **Retos de la medición de la pobreza multidimensional infantil en contextos urbanos**

**Caso de estudio: Lima**

### **TESIS DOCTORAL**

Derechos Humanos: Retos Éticos, Sociales y Políticos

(mención internacional)

### **AUTORA**

Lorena Esther Zorrilla Díaz

### **DIRECTORES**

Gorka Urrutia Asua

Dolores Morondo Taramundi

Bilbao, 7 de Febrero, 2025



## ÍNDICE DE CONTENIDOS:

<b>ÍNDICE DE ACRÓNIMOS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO.....</b>	<b>10</b>
<b>PARTE I:</b>	
<b>LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL INFANTIL Y SU APROXIMACIÓN EN LOS CONTEXTOS URBANOS .....</b>	<b>17</b>
<b>Capítulo 1. La pobreza multidimensional infantil en contextos urbanos.....</b>	<b>19</b>
1.1 Pobreza: principales enfoques.....	19
1.2 Población infantil, un colectivo en situación de especial vulnerabilidad.....	33
1.3 Corrientes y particularidades de la pobreza urbana .....	42
1.4 La vivencia de pobreza de los niños y niñas en contextos urbanos .....	51
<b>Capítulo 2. La medición de pobreza y las políticas públicas en América Latina</b>	<b>55</b>
2.1 Las herramientas de medición de pobreza infantil.....	55
2.2 El proceso de medición de pobreza multidimensional y sus problemas .....	89
2.3 Análisis de las políticas públicas de reducción de pobreza en América Latina	97
<b>Posicionamiento de análisis.....</b>	<b>105</b>
<b>PARTE II:</b>	
<b>LA MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN LIMA.....</b>	<b>107</b>
<b>Capítulo 3. Contexto peruano.....</b>	<b>109</b>
3.1 Contexto de análisis: barrios urbano marginales de Lima .....	109
3.2 Lo que se entiende por pobreza en el Perú y su evolución .....	117
3.3 Derechos de la infancia peruana.....	123
3.4 Legislación y políticas públicas en Perú .....	129
3.5 Índices e indicadores para la infancia en contextos urbanos.....	150
<b>Capítulo 4. Pobreza, infancia y contextos urbanos.....</b>	<b>178</b>
4.1 Más allá del enfoque monetario de pobreza.....	180
4.2 La pobreza en la infancia .....	183
4.3 Particularidades de los niños y niñas urbanos en situación de pobreza .....	185
4.4 Respuesta a esta problemática desde las agendas gubernamentales .....	189

<b>Capítulo 5. Medición de la pobreza infantil .....</b>	<b>193</b>
5.1 Discusiones sobre la pertinencia de diversas herramientas de medición .....	193
5.2 Las herramientas más adaptadas a la pobreza infantil .....	201
5.3 Utilización de estas mediciones en políticas públicas.....	206
5.4 Políticas públicas y reducción de pobreza infantil .....	208
5.5 Posible índice de pobreza multidimensional infantil .....	212
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>219</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES .....</b>	<b>226</b>
<b>ANEXO 1: Participantes en las entrevistas y Delphi .....</b>	<b>262</b>
<b>ANEXO 2: Estructura de entrevista .....</b>	<b>265</b>
<b>ANEXO 3: Cuestionario Delphi .....</b>	<b>267</b>

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

- BCRP: Central de la Reserva del Perú
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CASE: Centre for analysis of social exclusion
- CCF: Christian Child Fund
- CDN: Convención sobre Derechos del Niño
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina
- CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
- CIAS: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
- CMF: Children's measurement framework
- COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad informal
- CWI: Child Well-being index
- DHS: Encuesta Demográfica y de Salud (Demographic and Health Survey)
- DNU: Dirección Nacional de Urbanismo
- DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos
- EAPM: Red Europea anti pobreza
- ECE: Evaluación Censal de Estudiantes
- ECHP: European Community Household Panel
- ENAHO: Encuesta Nacional de Hogares
- ENAPRES: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales
- ENARES: Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales
- ENDES: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
- ENDIT: Encuesta Nacional de Desarrollo Infantil Temprano
- ESCALE: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación Perú
- EU-SILC: Statistics on Income and Living Conditions/ Condiciones de ingreso y vida de la UE
- GIN: Grupo de Iniciativa Nacional por los derechos de los niños
- GRADE: Grupo de Análisis para el Desarrollo
- GSDRC: Governance and Social Development Resource Centre
- HOI: Índice de Oportunidad Humana

HOPE: Encuesta de Hogares de Pobreza Extrema

ICES: Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IDM: Medición de privaciones individuales

IEP: Instituto de Estudios Peruano

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática

IPH: Índice de Pobreza Humano

IPM: Índice de Pobreza Multidimensional

ISCI: Sociedad Internacional para los Indicadores de infancia

IWDA: International women's development agency

LP: Línea de pobreza

LSE: London School of Economics

MCLCP: Mesa de Concertación para la Lucha contra la pobreza

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas Perú

MICS: Multiple Indicators Cluster Survey (Cuestionarios de indicadores múltiples)

MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión social Perú

MIMP: Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables Perú

MINAGRI: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego Perú

MINEDU: Ministerio de educación Perú

MINSA: Ministerio de Salud Perú

MMIP: Método de Medición Integrada de la Pobreza

MODA: Multiple Overlapping Deprivation Analysis/ Análisis de privaciones múltiples superpuestas

MPPN: Multidimensional poverty peer network (Red de pobreza multidimensional)

MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú

NBI: Necesidades básicas insatisfechas

NdM: Niños del Milenio (Young Lives)

ODI: Overseas development institute

ODM: Objetivos de desarrollo del milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODSAL: Observatorio de Deuda Social de América Latina

OEA: Organización de Estados Americanos

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONG: Organización No Gubernamental

OPHI: Oxford Poverty and Human Development Initiative

PAN: Programa articulado nutricional

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PIB: Producto Interior Bruto

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PISA: Programa para la evaluación Internacional de los Estudiantes (Programme for International Student Assessment, en inglés)

PNAIA: Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2012-2021

PNDIS: Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

PNMNA: Plan Nacional Multisectorial para Niños, Niñas y Adolescentes al 2030

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PUCP: Pontificia Universidad Católica del Perú

SEDLAC: Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera

SISFOH: Sistema de focalización de hogares

SITEAL: Sistema de Tendencias Educativas en América Latina

TICS: Tecnologías de la información y comunicación

UARM: Universidad Antonio Ruiz de Montoya

UNHCR: United Nations Refugee Agency (ACNUR: Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados)

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la infancia

UP: Universidad del Pacífico

## ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Diferencias conceptuales entre barrios urbano marginales y asentamientos informales
- Tabla 2. Ejemplo de relación entre derechos de infancia y ODS
- Tabla 3. Comparativa IPM oficiales de 5 países de América Latina
- Tabla 4. Propuestas metodológicas en la región (IPM para América Latina, MBS, IDSAL)
- Tabla 5. Dimensiones e indicadores del Índice de bienestar infantil de la UE
- Tabla 6. Dimensiones e indicadores de la propuesta de Micklewright y Stewart
- Tabla 7. Dimensiones e indicadores del marco de medición de la infancia de Reino Unido
- Tabla 8. Dimensiones e indicadores de la propuesta de CEPAL y UNICEF-LACRO
- Tabla 9. Dimensiones e indicadore del IPM para América Latina
- Tabla 10. Dimensiones e indicadores del IPM infantil de Panamá
- Tabla 11. Dimensiones e indicadores del IPM infantil de Bhutan
- Tabla 12. Dimensiones e indicadores de la propuesta de IPM infantil de Sudáfrica
- Tabla 13. Dimensiones e indicadores del índice de privaciones de Bristol
- Tabla 14. Dimensiones e indicadores de la propuesta de IPM de infancia de la Red de pobreza multidimensional
- Tabla 15. Indicadores de los ODS relacionados con infancia
- Tabla 16. Propuestas para los contextos urbanos (la Infancia y desigualdad habitacional urbana en 8 países de América Latina y el Modelo de seguimiento social en 5 pasos)
- Tabla 17. Políticas públicas en los diferentes ámbitos
- Tabla 18. Experiencias de programas sociales con impacto en México y Brasil
- Tabla 19. Composición del índice de Necesidades básicas insatisfechas (NBI)
- Tabla 20. Principales actores que trabajan en el ámbito de pobreza en Perú
- Tabla 21. Derechos básicos de infancia e indicadores asociados
- Tabla 22. Principales programas y planes del gobierno peruano
- Tabla 23. Indicadores del índice de vulnerabilidad
- Tabla 24. Indicadores del Plan Bicentenario
- Tabla 25. Indicadores del PNAIA
- Tabla 26. Indicadores del PNMNNA
- Tabla 27. Indicadores de ODS aplicados al Perú
- Tabla 28. Índice de pobreza multidimensional (IPM) Perú
- Tabla 29. Resumen de las propuestas de IPM para el Perú
- Tabla 30. Comparativa índices multidimensionales de la CEPAL, Chile y Colombia

- Tabla 31. Iniciativa del MIDIS para un índice multidimensional infantil para el Perú
- Tabla 32. Propuesta de índice multidimensional infantil para 0-4 años y 5-17 años
- Tabla 33. Indicadores de la iniciativa ciudades emergentes y sostenibles
- Tabla 34. Indicadores de la Nueva Agenda Urbana Hábitat III
- Tabla 35. Indicadores del Plan regional de desarrollo concertado de Lima
- Tabla 36. Indicadores de la Estrategia nacional de reducción de la pobreza urbana
- Tabla 37. Evolución del índice de Gini nacional y de Lima 2007-2021
- Tabla 38. Comparativa indicadores de la dimensión educación
- Tabla 39. Comparativa indicadores de la dimensión salud
- Tabla 40. Comparativa de indicadores de la dimensión vivienda
- Tabla 41. Otras dimensiones de infancia
- Tabla 42. Principales categorías de la investigación
- Tabla 43. Principales dimensiones identificadas para el IPM infantil (por relevancia)

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

- Gráfico 1. Principales conceptos del marco de investigación
- Gráfico 2. Factores externos que pueden modificar los niveles de pobreza
- Gráfico 3. Análisis multinivel de la pobreza infantil
- Gráfico 4. Etapas construcción Índice de Pobreza Multidimensional
- Gráfico 5. Etapas clave del Análisis de Privaciones Múltiples Superpuestas
- Gráfico 6. Lima metropolitana: incidencia de la pobreza monetaria, 2004-2019
- Gráfico 7. Evolución de la incidencia de la pobreza (porcentaje respecto del total de población)
- Gráfico 8. Incidencia de la pobreza según diferentes enfoques, 2007-2020 (%)
- Gráfico 9. Evolución de la tasa de matrícula escolar
- Gráfico 10. Evolución de la tasa neta de asistencia escolar
- Gráfico 11. Estudiantes con nivel satisfactorio en comprensión lectora
- Gráfico 12. Estudiantes con nivel satisfactorio en comprensión matemática
- Gráfico 13. Evolución de la tasa de conclusión primaria y secundaria

## **ÍNDICE DE MAPAS**

- Mapa 1. Departamentos de Lima
- Mapa 2. Lima metropolitana
- Mapa 3. Pobreza monetaria según provincias (2023)

## INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Este proyecto de investigación nace de la búsqueda de una mayor comprensión de la realidad de la pobreza infantil en contextos urbanos. El tema no ha recibido la suficiente atención pública y la voluntad política de incidir en las condiciones de vida de estos niños y niñas está muy limitada a discursos y planes documentados, con un limitado impacto real. La ciudad de Lima presenta un claro ejemplo de esta realidad, con una multitud de asentamientos humanos donde gran parte de la población infantil vive en condiciones de pobreza, pero que es invisible para la mayoría de los habitantes de la ciudad (Minujin, 2013).

El desarrollo del presente trabajo se hace partiendo del total respecto a la infancia limeña y con la esperanza de que las constantes violaciones de derechos que sufre este colectivo se sitúen entre las prioridades de las agendas y políticas públicas. El tema de estudio es de relevancia en el ámbito académico y varios centros de investigación dedican sus esfuerzos al análisis de la pobreza, entre los que destacan el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) o el Chronic Poverty Research Center (CPRC). En las últimas décadas se han realizado numerosas investigaciones desde varios ámbitos, y existe un consenso sobre el hecho de que se trata de una realidad multifacética mucho más compleja que la mera escasez de recursos económicos. Cada vez cobra más fuerza el empleo del concepto de pobreza multidimensional entre los investigadores y la concesión en 2019 del premio Nobel de economía a Kremer, Duflo y Banerjee, autores que plantearon una propuesta de enfoque experimental para aliviar la pobreza global, refuerza esta tendencia.

Junto con los avances en el ámbito académico, la pobreza ocupa también un lugar prioritario en los planes nacionales de los gobiernos, así como en los compromisos adquiridos durante la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (2015), cuyo primer objetivo destaca la urgencia de “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”:

- 1.1. De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema
- 1.2. De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

En cuanto a la medición de pobreza, también se han dado importantes avances en la construcción de herramientas cada vez más elaboradas y la meta 17.19 de la Agenda 2030 subraya la importancia de contar con indicadores de medición para hacer un seguimiento de los avances en materia de desarrollo.

Reconociendo que la pobreza en la niñez puede tener graves repercusiones durante las etapas posteriores de la vida (Minujin, Delamónica, Davidzuik, 2006), comprender la realidad y magnitud de la misma será de gran utilidad para el diseño de políticas públicas mejor focalizadas y más efectivas. Además, las inversiones en mejorar las condiciones de la población infantil podrán contribuir al bienestar de las sociedades a largo plazo.

Es habitual que las principales estadísticas mundiales no presenten un desglose detallado de la situación real de la población infantil que vive en situación de pobreza (Freeman, 2009; Molina, 2019). Y detrás de estas grandes cifras hay historias personales, seres humanos que sufren al ver vulnerados sus derechos más fundamentales, por lo que es preciso aproximarse a esta realidad desde el respeto a las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad.

La hipótesis con la que se da inicio a esta investigación es la siguiente:

La multiplicidad de herramientas de medición dificulta el conocimiento de la dimensión real de la pobreza infantil en contextos urbanos y esto, a su vez, complejiza obtener resultados útiles para el correcto diseño de políticas públicas de reducción de la misma.

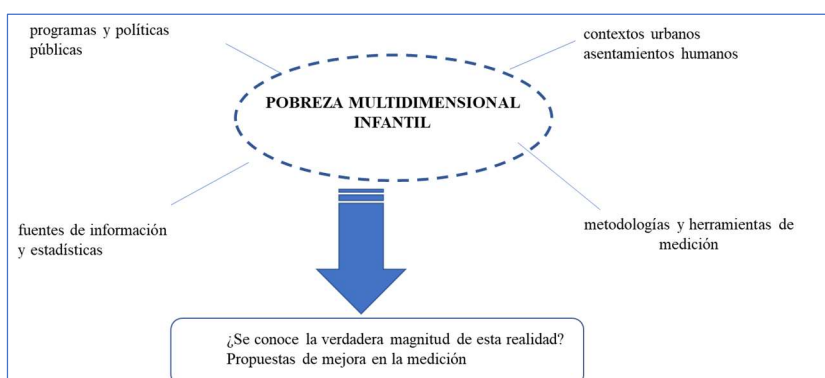
Los principales objetivos específicos de esta investigación se pueden resumir en:

- Realizar un análisis de la realidad de la pobreza infantil y su medición.
- Comparar los principales índices existentes para la medición de pobreza y algunas de las lecciones aprendidas de su aplicabilidad en los avances sociales en materia de infancia.

- Aplicar el marco conceptual de pobreza infantil a un caso de estudio (Lima), para entender desde la evidencia empírica cuáles son los retos que se presentan en este ámbito.
- Plantear la posibilidad de mejora de las herramientas de medición utilizadas.

El siguiente diagrama muestra de una manera resumida algunos de los principales conceptos que se irán desarrollando en el presente trabajo:

**Gráfico 1.** Principales conceptos del marco de investigación



Fuente: elaboración propia

Desde la comprensión de la pobreza infantil como una vulneración de derechos humanos, se plantean algunas cuestiones:

- ⇒ ¿Qué retos enfrenta la medición de pobreza multidimensional infantil?
- ⇒ ¿Qué indicadores de medición son los más pertinentes para identificar/cuantificar la pobreza infantil?
- ⇒ ¿Cuáles son las estrategias del gobierno peruano para medir y utilizar esos resultados en políticas públicas para reducir la pobreza infantil?

Como en estudios previos realizados dentro de este ámbito (Dreze y Sen, 2002), en este trabajo se plantea una propuesta metodológica que permite mejorar la comprensión de una realidad tan poliédrica y compleja como es la pobreza infantil en contextos urbanos. No han sido tan comunes las aproximaciones interdisciplinarias en esta materia y la mayoría de los trabajos se han llevado a cabo desde la economía para el área de desarrollo de indicadores (principalmente desde la academia, como es el caso de OPHI) o desde la sociología planteando metodologías más participativas (como, por ejemplo, el estudio Niños del Milenio, una investigación longitudinal que se lleva a cabo desde 2002 con el objetivo de producir evidencia que sirva para guiar la formulación de políticas públicas).

Por este motivo, la selección de instrumentos metodológicos responde a la necesidad de dar respuesta a los objetivos específicos y las cuestiones planteadas en este inicio del trabajo de investigación. Con el fin de llevar a cabo el análisis de la realidad de la pobreza infantil, se ha realizado una extensa revisión de la literatura que permita lograr una mayor comprensión tanto del concepto de pobreza como de las particularidades que el mismo presenta en este colectivo específico. En cuanto a los índices de medición existentes, la decisión ha sido la de completar un análisis comparativo de las herramientas disponibles, lo que facilita la comprensión de sus aportes y de las limitaciones que las mismas presentan. Para poder aplicar el marco conceptual al caso de estudio, se ha realizado en primer lugar un recorrido por la más reciente literatura existente sobre contextos urbanos, pobreza infantil y políticas públicas en el Perú, lo que permite contextualizar la temática. Reconociendo los múltiples trabajos que se han llevado a cabo desde un ámbito más cuantitativo y estadístico, se ha decidido que la contribución extra de esta investigación sea a partir de la profundización en el análisis de la metodología cualitativa. A continuación, se explica más en detalle la estructura de las dos partes de este trabajo.

En la Parte I se desarrolla el marco conceptual sobre la medición de pobreza multidimensional infantil en contextos urbanos, y, en paralelo a la revisión de literatura, se lleva a cabo un mapeo de autores, con las opiniones de las principales voces que han trabajado en esta materia.

En lo referente a las herramientas de medición de pobreza, se realiza un recorrido por los principales indicadores desde un enfoque de capacidades y de derechos humanos, para pasar después a una identificación de los índices específicos de medición de pobreza en el ámbito de infancia. Esta fase permite conocer los aspectos clave de estas herramientas, tales como el fin para el que fueron creadas, la descripción de su construcción (sin profundizar en detalles econométricos ni relacionados con su formulación), las dimensiones e indicadores que los conforman, así como su utilidad práctica. También se analizan las limitaciones y los problemas que presentan, lo que es importante para seguir avanzando en propuestas de mejora. Entendiendo que una de las principales utilidades de las herramientas de medición es la de conocer la dimensión de la pobreza infantil para poder intervenir en la lucha contra la misma, se completa esta primera parte con un breve análisis sobre las políticas de reducción de pobreza en América Latina, subrayando la importancia de incluir la perspectiva de infancia en la programación y planificación.

En la Parte II se realiza una aplicación empírica del marco conceptual al caso del Perú y, en concreto de su capital, Lima. La disponibilidad de datos estadísticos, con series históricas accesibles, permite realizar un análisis cuantitativo fiable (el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, cuenta con bases de datos de acceso libre que son actualizadas regularmente). Además, para el análisis cualitativo, el acceso a los actores clave permite ir más allá de la interpretación de esas cifras estadísticas y generar un debate sobre la actual forma de medir la pobreza infantil en contextos urbanos. La respuesta positiva obtenida a la convocatoria para participar en esta parte del trabajo empírico, demuestra que no solo hay interés desde la academia en este tema, sino que también se encuentra entre las prioridades de la agenda del Gobierno peruano. Todos estos factores (estabilidad del contexto, disponibilidad de datos estadísticos y acceso a informantes clave), hacen de Lima un caso de estudio válido para profundizar en este análisis sobre la medición de la pobreza infantil urbana.

A continuación, se detallan los pasos que se han seguido en este proceso:

1.- La aplicación práctica de la realidad objeto de estudio ayuda a comprender el contexto en el que se contrastan el marco conceptual y la metodología seleccionados. Primero se realiza una breve reseña histórica y política del Perú, para a continuación presentar las características específicas de los barrios urbano marginales en Lima. Después se lleva a cabo una revisión del marco normativo existente en el país en este ámbito y se realiza un recorrido por los programas y políticas públicas enfocados a la infancia.

Contar con esta aproximación a las características específicas del país es relevante, para entender lo que los datos de pobreza significan para una sociedad concreta en un periodo específico. Como el objeto de estudio son los barrios urbano marginales de Lima, también aporta valor la recopilación de información sobre la evolución de los mismos.

2.- El breve análisis cuantitativo de los datos disponibles permite comprender mejor la realidad de la pobreza infantil en el Perú. Primero se estudian las principales fuentes de información estadística, incluyendo las disponibles a nivel regional en América Latina, así como las específicas para el contexto peruano. El objetivo de este paso es identificar los datos que se recogen en dichas fuentes, reflexionar sobre la calidad de los mismos y las limitaciones para la construcción de índices de medición de pobreza que permitan una mejor comprensión de la situación de bienestar de los niños, niñas y adolescentes en el país. El periodo seleccionado es el comprendido entre los años 2000 y 2020, que coincide

con un cambio de fase en el país, con la entrada en un periodo democrático que se vio acompañado por una mayor apertura y crecimiento a nivel macroeconómico. Después se comparan los principales indicadores de pobreza construidos a partir de esta información en el país y se hace una primera aproximación a las herramientas oficiales de medición. Completa esta etapa la revisión del estado los principales derechos de infancia en el Perú, su evolución y su relación con las dimensiones que conforman los índices de medición.

3.- Se analizan los aspectos claves identificados tanto en las entrevistas semiestructuradas con expertos en el área de pobreza y medición de la misma en el contexto peruano, como mediante el cuestionario Delphi. Esta etapa, mediante una técnica consultiva a los expertos en la temática de estudio posibilita obtener los principales consensos sobre el tema de estudio y completar el análisis teórico realizado previamente tanto de los planes y políticas públicas como de las herramientas de medición.

Al comenzar este proyecto de investigación se barajó la opción de entrevistar al colectivo objeto de estudio, a los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza en los barrios marginales de Lima. Ésta se presentaba como la opción más lógica para rescatar la voz de la infancia, la opinión sobre sus condiciones de vida y, por lo tanto, entender cómo debería ser medida la pobreza infantil en estos contextos. Sin embargo, uno de los mayores obstáculos que presentaba esta propuesta era la complejidad de los procedimientos requeridos para llevar a cabo el trabajo de campo con menores de edad, la necesidad de obtener los consentimientos informados de los padres y la dificultad de crear espacios seguros en los que estos niños y niñas pudieran compartir sus experiencias. También se planteó el problema ético que supondría el riesgo de terminar clasificando a estos niños y niñas en una categoría social estigmatizante. Se trata de colectivos que han sido objeto de estudio en multitud de ocasiones, no sólo por parte de investigadores sino también por trabajadores de organizaciones sociales o de instituciones gubernamentales; y la mayoría de estas intervenciones no han significado una mejora en sus condiciones de vida. Además, los informes finales de otros estudios participativos realizados en el Perú permiten obtener la voz de la infancia sin tener que realizar nuevas entrevistas y es por todo ello que se desestimó el trabajo de campo con menores. Aun así, reconociendo que las voces de los niños, niñas y adolescentes son relevantes, se completará el análisis proveniente de las opiniones de los expertos con datos secundarios de algunos de los

principales estudios participativos que han sido desarrollados previamente (entre los que destaca, para el caso de Perú, el de Niños del Milenio).

La selección final de los informantes clave ha sido realizada en base a criterios tales como sus conocimientos sobre la materia o experiencia en la temática de pobreza, así como por su rol en la implementación y seguimiento de los indicadores de medición. Se trata, por tanto, de un muestreo intencionado basado no tanto en el número de entrevistas sino en los conocimientos de las personas y la información que éstas puedan aportar al objeto de estudio, contribuyendo con enfoques desde diversas disciplinas.

El anexo 1 recoge las tablas con los participantes en el estudio cualitativo, el anexo 2 presenta la estructura de la entrevista y el anexo 3 muestra el detalle del cuestionario Delphi.

**PARTE I:**  
**LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL INFANTIL Y SU APROXIMACIÓN EN**  
**LOS CONTEXTOS URBANOS**



## **Capítulo 1. La pobreza multidimensional infantil en contextos urbanos**

En este capítulo se presenta un recorrido por las principales acepciones que han tenido los términos que conforman el marco conceptual de la presente investigación (pobreza, infancia, contextos urbanos).

### **1.1 Pobreza: principales enfoques**

La falta de un acuerdo global respecto a lo que se entiende por pobreza es algo que va quedando patente durante el proceso de revisión de literatura. Un claro ejemplo de esto es la multitud de términos empleados para referirse a las personas en situación de pobreza: sectores socialmente carenciados (Bekerman y Rodríguez, 2007), los más vulnerables (Wornell et al, 2022), los más necesitados (Muñoz y Torres, 2014), personas en situación de precariedad (Forte y Sánchez, 2022), los más desprotegidos (Burchardt y Groisman, 2014) o sectores más desamparados (Souza y Silveira, 2017). Cada una de estas acepciones lleva asociada una connotación específica y la decisión de utilizar un término u otro variará según los objetivos que se persigan.

Las disciplinas desde las que se ha estudiado la pobreza también llevan a variadas comprensiones de la misma. Mientras que desde la economía el foco ha solido estar en la realidad del individuo y sus preferencias, la sociología o la antropología suelen aproximarse a la pobreza desde las estructuras sociales y culturales de los contextos objeto de estudio. Y entre los motivos por los que se elige una definición u otra de pobreza puede situarse incluso la existencia o disponibilidad de información (Hagenaars y van Praag, 1987). La siguiente cita resume la complejidad que presenta esta diversidad de términos: “No existe un vocabulario para el análisis de la pobreza sobre el cual haya un consenso universal. Los términos y conceptos varían tanto entre una disciplina y otra que ningún académico llega a conocer el vocabulario en su totalidad” (Spicker et al, 2009, p. 22).

La definición de pobreza que ofrece la RAE (Real Academia Española de la Lengua)<sup>1</sup> no logra aclarar su significado. Quizá la acepción 2.f. (falta, escasez) es la que más se acerca a la comprensión de este fenómeno tal como se entiende en la presente investigación; pero se trata de una definición muy genérica, sin especificar el tipo de escasez (monetaria o no monetaria, por ejemplo). Por su parte, el Diccionario de las Ciencias Sociales plantea que la pobreza es la “necesidad, estrechez, falta o mucha escasez de lo que se requiere para el sustento de la vida”. Con lo que, atendiendo a estas definiciones, multitud de realidades de la actual sociedad serían consideradas como pobreza.

Aunque este trabajo se centra en el análisis de la pobreza, resulta oportuno hacer una breve revisión de los principales términos que suelen utilizarse de manera indistinta en la literatura y las investigaciones sobre este tema, así como su relación con la pobreza.

La *desigualdad* es un concepto con un claro componente relacional y algunas de las desventajas principales a las que se enfrentan los seres humanos son la clase, el estatus o el poder. Es común que las desventajas y la pobreza interactúen, lo que hace que muchas veces sea difícil dissociar estos conceptos. Al ser una forma de desventaja, la pobreza es, por ende, una forma de desigualdad. Según algunos autores (O’Higgins y Jenkins, 1990), existe una importante conexión entre la pobreza y la desigualdad, puesto que algunos niveles de desigualdad llevarán a los seres humanos a situarse por debajo de los estándares mínimos aceptados en la sociedad en la que viven. Por tanto, los esfuerzos en la lucha contra la desigualdad son clave para la reducción de pobreza (Tilly, 2000). Uno de los conceptos en los que centra su atención este autor, el de las desigualdades persistentes, sitúa a la desigualdad como un fenómeno que perdura de una interacción social a la siguiente. Además, las estructuras organizativas en las que se dan las desigualdades tienen un peso importante en la explicación de las mismas y se considera que las grandes desigualdades corresponden a diferencias categoriales (Wright, 2018).

La desigualdad es también el resultado de una distribución asimétrica de poder, que impacta en la apropiación de bienes, la distribución de las oportunidades y, por lo tanto, de los resultados (Reygadas, 2008). Dentro de los debates de la filosofía política, la igualdad es un tema estudiado de manera recurrente y destaca la teoría de la justicia

---

<sup>1</sup> Según la RAE, es pobreza: 1. f. Cualidad de pobre; 2. f. Falta, escasez; 3. f. Dejación voluntaria de todo lo que se posee, y de todo lo que el amor propio puede juzgar necesario, de la cual hacen voto público los religiosos el día de su profesión; 4. f. Escaso haber de la gente pobre; 5. f. Falta de magnanimidad, de gallardía, de nobleza del ánimo.

(Rawls, 1971) que promulga la necesidad de distribuir justamente los bienes para lograr una sociedad más ordenada y menos desigual.

En el contexto latinoamericano en el que se enmarca el caso de estudio, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha destacado en más de una ocasión la importancia de perseguir la igualdad en los países de la región, con el objetivo de lograr un desarrollo integrado. A su vez, el reciente “Reporte social mundial” (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas-DESA, 2020) concluye que las ciudades altamente desiguales son menos eficaces a la hora de reducir los niveles de pobreza. Las disparidades existentes en áreas como la educación o la salud no permiten romper los círculos de pobreza y la transmisión de desventajas de una generación a la siguiente. En esta misma línea va la reflexión de Mingo (2006, p.15), quien afirma que “las desigualdades no siempre acaban en pobreza, pero ésta siempre proviene de algún tipo de desigualdad”.

En lo referente a la *exclusión social*, autores como Klanfer (1965), la definen como un proceso por el cual una persona o un grupo de personas está en desigualdad de condiciones porque está discriminado. La condición de exclusión social puede llevar a una situación de vulnerabilidad que, a su vez, puede provocar la pobreza. Es relevante también la idea de la multidimensionalidad de la exclusión social planteada por Oyen (1997), que entiende esta realidad como algo poliédrico, en el sentido que puede acumular factores de diversa índole, tales como los económicos, educativos, legales, políticos o culturales. Se trata de un concepto relativo, puesto que un individuo es socialmente excluido si reside en una sociedad, pero por alguna razón no puede participar en las actividades normales de la ciudadanía, aunque le gustaría hacerlo (Burchardt et al., 2002). Hay otra corriente que trabaja más la explicación de los procesos y las relaciones que causan la privación y la dificultad de inclusión (Bustelo, 1998; De Haan, 2000). Los orígenes del concepto de exclusión se encuentran en la política social francesa, que a su vez estaba influenciada por las enseñanzas sociales del Catolicismo. La exclusión social es un concepto de carácter dinámico, por lo que es clave incluir la variable tiempo en su análisis y, además, viene marcado por múltiples formas de vulnerabilidad en diferentes dimensiones. Se ha comprobado que la exclusión causa pobreza mediante la limitación de las oportunidades individuales o por la infrautilización de las opciones productivas de la economía (Brugué et al, 2002; Calle-Espinosa, 2018). También se ha definido la exclusión social como la falta de reconocimiento de derechos básicos o la imposibilidad

de hacerlos realidad, por falta de un sistema político y legal necesario (PNUD, 1999). Algunos autores opinan que la exclusión social y la pobreza son conceptos similares (Nolan y Whelan, 1996; Somerville, 1998) mientras que otros los consideran diferentes (Berghman, 1995; Vrooman y Hoff, 2013).

Tras estas breves notas sobre los conceptos de desigualdad y exclusión social, entramos más en detalle al de *pobreza*. El hecho de que este término no cuente con una única definición de validez universal implica una gran complejidad en el proceso análisis. La pobreza no puede ser definida en abstracto, sino que debe ser situada en un tiempo y espacio concretos. Al tratarse de un fenómeno heterogéneo, multifacético y dinámico, los significados que se le asocian estarán ligados a los marcos teóricos en los que se contextualiza. La pobreza en la Unión Europea se mide en base al nivel de ingresos, considerando que una persona se encuentra en riesgo de vivir en situación de pobreza cuando su nivel de ingresos es igual o inferior al 60% del nivel de ingresos medio de su país. Y también se tienen en cuenta otros indicadores tales como las condiciones de la vivienda, el desempleo o el acceso a los servicios públicos. Estas personas se encuentran normalmente excluidas o marginadas de la participación en actividades económicas, sociales o culturales. (Comisión Europea, 2010). Esta aproximación se asemeja a la de la exclusión social, puesto que se presenta la pobreza como un fenómeno relativo a la sociedad y multidimensional, incluyendo no sólo aspectos económicos sino también sociales y culturales.

A continuación, se presentan algunas de las múltiples definiciones de pobreza que diversos autores e instituciones han desarrollado (Spicker et al., 2009), que permiten observar la evolución del concepto y las diferentes corrientes desde las que los autores se han aproximado al mismo.

El enfoque monetario tuvo como pioneros a Booth (1887) y Rowntree (1901), considerándose el trabajo de este último en York (Reino Unido) como el primer estudio científico sobre pobreza<sup>2</sup>, en el que se tomaron en cuenta los requerimientos nutricionales, la vestimenta y la renta para establecer la línea de pobreza. Por lo tanto, se trató de una evaluación objetiva, externa y con una visión muy centrada en el individuo. Aunque ha

---

<sup>2</sup> Más información sobre las encuestas que se llevaron a cabo en este estudio puede encontrarse en la siguiente web: <https://www.rowntreesociety.org.uk/history/rowntree-a-z/poverty-in-york/>

pasado más de un siglo de este estudio, la aproximación monetaria a la pobreza sigue teniendo mucha relevancia y, como se analizará en el capítulo 2, la medición basada en la línea de pobreza es aún referente oficial en muchos países.

Dentro de esta corriente se incluyen autores como Rowntree (1901), que considera que un hogar es pobre cuando sus ingresos totales no son suficientes para poder lograr mantener la eficiencia física. Galbraith (1958) también considera que la pobreza es la insuficiencia de ingresos, pero este autor incluye el aspecto relacional, entendiendo que esta situación se da cuando los ingresos de la persona son inferiores a los de la comunidad.

Otros autores (Altimir, 1979; Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986) consideran que la pobreza es más amplia que la insuficiencia de ingresos y se aproximan a la misma desde un enfoque de necesidades básicas insatisfechas, incluyendo el análisis de diversos aspectos como la vivienda, la educación, la salud, el trabajo o la participación en la sociedad. Se considera que las necesidades que no son correctamente satisfechas tienen como consecuencia una pobreza humana y existen diferentes tipos de pobrezas, la de subsistencia, la de protección o la de participación, entre otras.

Y en esta línea también se definió la pobreza en la Declaración de Copenhague (Cumbre mundial de desarrollo social, 1995), que reconoció que la pobreza se caracteriza por la privación de necesidades humanas básicas. Entre ellas se incluyen elementos como el agua potable, la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y la información. Para el caso de América Latina, la CEPAL también evalúa la pobreza a partir de la satisfacción de unas necesidades que se consideran relativamente universales. Este organismo recoge como necesidades básicas, además de las anteriores, algunos servicios básicos como la recolección de basura, la energía, el alcantarillado o el transporte público.

En esta evolución se llega al enfoque de capacidades, también conocido como el enfoque de desarrollo humano o como la teoría basada en las oportunidades. Tiene como pilares la perspectiva de la libertad y el concepto de calidad de vida. Sen (1984) considera que la pobreza es el resultado del fracaso de obtener un mínimo nivel de capacidades básicas que son necesarias para un correcto desarrollo humano.

Entendiendo la pobreza desde este mismo enfoque, Gallego-Duque (2009) la define como la negación de oportunidades y la falta de desarrollo de capacidades, lo que dificulta que los seres humanos puedan lograr su bienestar. Y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 1 también refuerza que la pobreza no es solo la falta de ingresos. La

considera un problema de derechos humanos y se vuelven a mencionar varios de los elementos del enfoque de capacidades como la alimentación, la vivienda, la educación o la salud, incluyendo también otros como la discriminación o la participación.

En cuanto al enfoque de exclusión social, se ha desarrollado abundante literatura, entre la que destaca una de las formulaciones sociológicas más conocidas del significado de la pobreza, que es la de la privación relativa (Townsend, 1979). Se considera que las personas se encuentran en situación de exclusión social si no pueden obtener las condiciones de vida que les permiten desempeñar las funciones o participar en las relaciones que son esperadas por ser miembros de una sociedad. Se entiende que la pobreza debe situarse en un espacio temporal, siendo relacionada con las estructuras institucionales y sociales, así como aplicada a condiciones físicas, sociales o ambientales<sup>3</sup>.

“La pobreza puede definirse objetivamente y aplicarse consistentemente sólo en términos del concepto de privación relativa... los individuos, las familias y los grupos de la población se encuentran en pobreza cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y las comodidades que se acostumbran, en las sociedades a las que pertenecen” (Townsend, 1979)

La Comisión Económica Europea (1985) también incluyó en su definición de pobreza esta noción de relatividad, expresando que son pobres aquellas personas que no cuentan con los recursos suficientes (entendidos en un sentido amplio, desde lo material, cultural y social) para poder tener unas condiciones de vida mínimamente aceptables en el Estado en que viven.

Se observa, por tanto, que el concepto de pobreza ha ido evolucionando hacia un fenómeno multidimensional, que incluye los diferentes aspectos del ser humano más allá de los recursos económicos o financieros con los que cuenta. Las causas que pueden llevar a una persona a encontrarse en una situación de pobreza son múltiples; algunas de ellas asociadas a características individuales, otras a posibles ineficiencias del mercado o a otros factores sociales. Según cómo se defina la pobreza y las dimensiones que decidan incluirse, esto afectará no sólo a su estudio teórico, sino también a las metodologías de medición, así como en las estrategias diseñadas para su reducción. Por este motivo,

---

<sup>3</sup> Otros autores también trabajaron en el estudio de las privaciones: así Berthoud (1976) resaltaba que se trata de una situación que deja a los seres humanos por debajo de algún estándar mínimo, mientras que Brown y Madge (1982) reconocían que son circunstancias (de índole material, físico, emocional) insatisfactorias y no deseables para ningún miembro de la sociedad.

durante la Cumbre mundial sobre desarrollo social celebrada en Copenhague en 1995, con la idea de construir una visión compartida del concepto de pobreza, se instó a los países participantes a trabajar sobre una definición y a establecer indicadores para su medición de la misma (“Elaborar, a nivel nacional, medidas, criterios e indicadores para determinar el alcance y la distribución de la pobreza absoluta. Cada país debe establecer una definición y determinación precisas de la pobreza absoluta, preferiblemente en 1996, Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza”, p.48).

Mucho se ha avanzado desde las “Leyes de pobres” inglesas del siglo XVII que incorporaban disposiciones de carácter filantrópico, entendiendo a los pobres como personas dependientes de la caridad para su supervivencia. En los últimos siglos, se han desarrollado multiplicidad de enfoques desde los cuales observar y explicar la pobreza.

Tanto el enfoque monetario como el de capacidades se focalizan en la pobreza absoluta y son individualistas. Por su parte, el enfoque de exclusión social se centra más en la pobreza relativa y en las características de los grupos. Por lo tanto, según el enfoque que se utilice, las poblaciones identificadas como pobres serán diferentes, dando lugar a diferentes tipos de políticas públicas de lucha contra la pobreza. Los marcos teóricos dominantes en los estudios de pobreza a nivel internacional son aquellos que han presentado este fenómeno mediante datos numéricos, dejando fuera otros aspectos subjetivos importantes para el bienestar humano. En el caso latinoamericano, la visión dominante ha sido la que proviene de la economía ortodoxa, lo que supone una aproximación bastante reduccionista del significado de la pobreza (Stezano, 2020).

El enfoque de capacidades surge en los años 80s, liderado por el premio Nobel de Economía Amartya Sen (y una de sus obras más icónicas, “Commodities and capabilities”, de 1985), y pone su foco en la libertad que los individuos tienen de elegir la vida que desean vivir. Se entiende como funcionamientos las cosas que un ser humano puede valorar hacer o ser, como puede ser, por ejemplo, el hecho de estar bien nutrido y sin enfermedades o participar en las decisiones comunitarias. Los funcionamientos observados se materializan en logros y el conjunto de funcionamientos conforma lo que se denomina capacidades. Al igual que ocurre con la teoría de justicia social de Rawls (1971), este enfoque también rechaza el utilitarismo. Sin embargo, mientras el primero se centra en los bienes primarios (libertades básicas, libertad de movimiento, poderes y posiciones de responsabilidad, ingreso y bienestar, bases sociales de respeto a uno mismo), Sen pone el foco en las capacidades humanas. Según este autor, el concepto de

bienes primarios presenta algunos problemas, entre los que destaca el hecho de que homogeneiza a las personas beneficiarias, cuando en realidad existe una clara diversidad en las necesidades de la gente, por lo que es necesario incluir otros aspectos básicos para la evaluación de la igualdad (Sen, 1992). Se trata de un enfoque que es relevante no solo a la hora de evaluar los resultados sino también para explicar el comportamiento de los hogares.

Uno de los elementos clave de este enfoque es la libertad, un concepto que engloba aspectos relacionados con el proceso (tales como la autonomía en las decisiones individuales o la inmunidad a la interferencia de otros) y de la oportunidad (la naturaleza de dichas oportunidades o la relación con los objetivos individuales)<sup>4</sup>. Se entiende la realización personal como un vector de dichos funcionamientos, los cuales pueden abarcar desde cosas elementales como una alimentación suficiente o contar con buena salud, hasta realizaciones más complejas como el tener dignidad, ser feliz o la participación en la vida comunitaria. Por tanto, se trata de libertades de carácter político, social o económico, siendo los seres humanos sometidos a grandes privaciones los que más sufren esta falta de libertad.

Las capacidades son el reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos que pueden llevar al bienestar, por lo que es esperable que el aumento de dicha libertad contribuya a la consecución del bienestar, muy en la línea con la concepción del “buen vivir” (Carranza, 2019). El aspecto clave en el enfoque de capacidades es entender cuáles son las libertades que los seres humanos disfrutan para elegir las vidas que valoran según sus motivaciones personales, siempre desde la libertad que tiene una persona para poder elegir.

“Pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero a menudo tomará una forma relativa en el espacio de las comodidades o características” (Sen, 1983; citado en Townsend, 1993; p.125).

Aunque se trate de un enfoque que surgió desde la economía, durante su desarrollo posterior ha ido adquiriendo una perspectiva interdisciplinar aplicable a diferentes contextos y ha introducido otros estudios desde las ciencias sociales, como la sociología o la filosofía.

---

<sup>4</sup> “La posición de una persona en la organización social se puede considerar desde dos puntos de vista: el primero referido a los objetivos alcanzados y el segundo a la libertad para llegar a alcanzarlos. El primero concierne a aquello que nos ingeniamos por conseguir y lo segundo a la oportunidad real que tenemos para alcanzar aquello que valoramos” (Sen, 1996).

Uno de los aspectos que ha permitido que este enfoque haya tenido tan buena acogida y siga considerándose de referencia décadas después de su formulación es que dota de un sencillo marco base que puede ayudar a conceptualizar el fenómeno de la pobreza. Es adaptable y su implementación práctica depende del tipo de teoría que se utilice (como la justicia social o la economía del bienestar) y del objetivo (una crítica a un modelo social, desde el activismo, o un ejercicio de medición). Es reconocida también la vigencia del enfoque de capacidades como marco útil para conceptualizar la pobreza, evaluar el bienestar del individuo o diseñar y realizar un seguimiento de las políticas públicas (Robeyns, 2006). Varios autores han desarrollado trabajos aplicando este enfoque a algunos de los grupos que históricamente se han encontrado en mayor situación de vulnerabilidad, como el colectivo infantil (Biggeri et al, 2006) o las personas con discapacidad (Zaidi and Burchardt, 2005).

Frente al enfoque de Sen, Nussbaum (2003) plantea una teoría desde la dignidad humana (dentro de un enfoque aristotélico) entendiendo que los bienes y servicios necesarios para que las personas cubran sus necesidades deben ser distribuidos con el fin de actualizar sus potencialidades. Esta autora establece un listado de las capacidades humanas centrales, que incluye la vida, la salud física, la integridad, los sentidos/imaginación/pensamientos, las emociones, la razón práctica, la afiliación, las otras especies, el juego y el control sobre el entorno. Según esta autora, la lista debe adaptarse a nivel local y ser incluida en las constituciones nacionales. En opinión de Sen esto no es pertinente, ya que contar con una lista cerrada de capacidades es contrario a la idea de un proceso abierto y flexible en la selección de dimensiones, que sea adaptable al contexto específico, mediante un razonamiento público, basado en la elección social (Sen, 2005). También existen voces críticas con esta lista cerrada de capacidades que cuestionan la falta de legitimidad de la autora para decidir cuáles son las capacidades importantes, algo que ha sido incluso considerado en alguna ocasión como un ejercicio colonial (Stewart, 2005). En esta misma línea, Robeyns (2003) sugiere que debido a su relación con la tradición de filosofía anglo-americana, quizá la lista de capacidades planteada por esa autora no sea aplicable a otros contextos debido a su relación con una tradición de filosofía muy concreta y con características muy específicas. Por otro lado, esta autora argumenta que tampoco la lista tendría legitimidad en el diseño de políticas públicas. Sin embargo, este mismo aspecto, el no contar con una lista cerrada, también se ha presentado como una de las grandes críticas al enfoque de capacidades de Sen, ya que

puede complejizar su operacionalización práctica. Otras críticas al enfoque de capacidades incluyen el riesgo de minimizar la discriminación institucional, la idea de que un umbral mínimo puede estigmatizar a los que no lleguen o el no considerar las necesidades de las generaciones futuras.

Dos de los cuestionamientos más sólidos que ha recibido este enfoque son el riesgo que supone el extender tanto el concepto de libertad, que incluirá todo lo que es de valor para el ser humano (Okin, 2003) y su carácter individualista, que no analiza cómo se interrelacionan dichas capacidades entre sí. Dubois argumenta que desde este enfoque “no se ha dedicado suficiente análisis al hecho de que las personas, las familias y las comunidades están inexorablemente integradas en la esfera institucional, y sujetas a los términos culturales, sociales, geográficos y económicos de su sociedad territorial” (Dubois, 2020, p.48).

Valorando la existencia de voces críticas, como aquellas que consideran que el enfoque de capacidades no ha conseguido penetrar las corrientes principales de estudio sobre pobreza (el propio Sen en 2005 reconoce la complejidad de la implementación de este enfoque frente al tradicional enfoque monetario), hay que resaltar su contribución al concepto de desarrollo humano, así como a la elaboración del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Otros autores (Burchardt y Hick, 2016) explican que este enfoque ha sido ampliamente adoptado porque se centra en lo que realmente interesa a las personas y reconoce la diversidad de las necesidades. Entre las aplicaciones prácticas que se le han dado a este enfoque destacan las evaluaciones de desarrollo humano de los países, la identificación de los pobres o el debate de políticas o prácticas sociales.

Existe un consenso (Alkire, 2002; Robeyns, 2005; Hick, 2012) sobre que el enfoque de capacidades necesita una teoría de base o suplementaria para poder aplicarse y entre las diversas teorías de valor, éticas o sociales con las que este enfoque es compatible se enmarca el enfoque de derechos humanos, que se detalla a continuación.

La libertad es el principal nexo entre el enfoque de capacidades y el de derechos humanos. Mientras que en el primero la libertad es reconocida como el elemento fundamental para lograr la dignidad humana mínima, en el enfoque de derechos, los seres humanos tienen derechos inalienables que están asociados a estas libertades. Uno de los principales avances de los marcos de derechos humanos es la creación de los mecanismos de rendición de cuentas que podrán dar lugar a cambios sustanciales de las realidades (Pemberton et al, 2007).

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948) reconoce que todo ser humano tiene “derecho a un estándar de vida adecuado para su salud y bienestar, así como el de su familia, incluyendo la alimentación, vestimenta, alojamiento y cuidado de salud y servicios sociales necesarios”. La formulación de los derechos humanos en la DUDH es relevante puesto que están definidos a nivel individual, se trata de derechos universales y la lista identifica dimensiones clave que son relevantes cuando se considera un enfoque multidimensional. Estos derechos pueden estar basados en limitaciones dentro de una teoría de sociedad justa o ser derechos ligados a los objetivos que una sociedad debería perseguir cuando se diseñan las instituciones sociales y políticas (Sen,1999). A finales del siglo XX se empezó a reconocer el valor de los derechos humanos como teoría complementaria al enfoque de capacidades, considerando a los ciudadanos como sujetos de derechos sociales (Nussbaum, 1997). La falta de libertad tiene impacto en la posibilidad de gozar de los derechos humanos más básicos, afectando a los niveles nutricionales, al acceso a la salud o a la disponibilidad de agua, entre otros.

Y es a partir del informe de desarrollo humano del año 2000 cuando se le otorga al tema la relevancia necesaria, apuntando que la pobreza está en el origen de las mayores vulneraciones de derechos humanos (“La pobreza persistente y las desigualdades en aumento se consideran actualmente denegaciones de los derechos humanos y, por tanto, se presentan como dificultades perennes para la realización de esos derechos. PNUD, 2000, p.42). Los derechos, considerados normas o reglas que gobiernan las relaciones sociales, encajan perfectamente en la concepción de la pobreza como un fenómeno relacional (Spicker, 2020). De hecho, algunos de ellos, tales como las reivindicaciones de acceso a la seguridad social, el derecho a la vivienda, el acceso al servicio de salud o la educación, son incluidos en las principales discusiones sobre pobreza. El enfoque de derechos entiende la pobreza como la privación de libertades básicas y depende de factores no sólo económicos sino también sociales, culturales y políticos. También supone un avance frente al enfoque de capacidades en el ámbito de la responsabilidad y la rendición de cuentas, contando con el respaldo legal de marcos internacionales (como la DUDH) que los gobiernos se han comprometido a respetar. Por su parte, la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, por sus siglas en inglés) ha afirmado que “la pobreza es un urgente problema de derechos humanos” y ha desarrollado

varios marcos teóricos que permiten realizar análisis sociales sobre pobreza<sup>5</sup>. Además, según el artículo 28 de la DUDH “toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Los principios de igualdad y no discriminación y de participación están en línea con la lucha contra la pobreza, poniendo el foco en los individuos y grupos vulnerables o socialmente excluidos y reconociendo su papel activo en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas diseñadas para mejorar sus condiciones de vida. La ex Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos (Robinson, 2006) defiende que el enfoque de derechos tiene un valor añadido puesto que proporciona un marco normativo con poder legal que permite exigir la rendición de cuentas a los gobiernos. Abramovich (2006) considera que es necesario reconocer a los sectores de población excluidos como titulares de derechos con dignidad y con la potestad para exigir el cumplimiento de las obligaciones jurídicas impuestas por tratados internacionales de derechos humanos, existiendo una responsabilidad final del estado de garantizar su protección de los mismos.

Aunque este enfoque nació y fue desarrollado principalmente desde el ámbito jurídico, su aplicación al estudio de la pobreza se ha completado con aportaciones desde diversas disciplinas. Así, dentro de la sociología, cabe destacar el trabajo llevado a cabo por Boltvinik (2005), cuyo posicionamiento refuerza la idea de que la pobreza constituye la máxima expresión de violación de derechos humanos. Este autor argumenta que los dos obstáculos para lo que él denomina “floreamiento humano” son la pobreza y la alienación. En su análisis de esta realidad en México, considera que la línea de pobreza oficial excluye la mayoría de necesidades insatisfechas y, por ende, concluye que se están violando los derechos consagrados en la constitución del país. En esta misma línea, desde la filosofía, Pogge (2007) comparte la convicción de que la pobreza extrema representa una violación de derechos humanos. Considera a los pobres como personas con dignidad que sólo están reclamando sus derechos, y argumenta que el hecho de estar libre de la pobreza extrema debería ser considerado como un derecho humano fundamental, opinión que apoyan algunos centros de investigación en la materia (como la London School of Economics, LSE, 2019).

---

<sup>5</sup> Entre estos marcos teóricos, cabe destacar los siguientes: Human rights and poverty reduction. A conceptual framework (2004) y Guiding principles on extreme poverty and human rights (2012)

La OHCHR reconoce que la aplicación del enfoque de derechos permite poner la atención necesaria en las vulnerabilidades y los ataques a la dignidad humana que implica la pobreza. Ligado al concepto de dignidad, es importante dejar de considerar a estas personas en situación de pobreza como un problema y realizar un reconocimiento de que se trata de seres humanos de pleno derecho (Lister, 2015).

Entre las principales funciones de este enfoque destaca que el foco está puesto en las personas en situación de pobreza mediante el fortalecimiento de sus capacidades, el reconocimiento de las normativas en materia de derechos humanos, así como la rendición de cuentas mediante la medición de resultados. Además, para garantizar la objetividad y viabilidad de este enfoque, se plantea la necesidad de tender a un consenso global, mediante una discusión pública que permita rescatar las diferentes visiones (Sen, 2012).

También la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible tiene como eje conceptual el enfoque de derechos y al tratarse de un compromiso mundial ha permitido dar visibilidad y reforzar la importancia de entender la pobreza como una violación de derechos humanos (en línea con Campbell, 2003). El ODS número 17 plantea que los medios de implementación deben seguir los estándares de derechos humanos y los principios que guían los mismos (Danish Institute of Human Rights, 2020).

Otra característica que hace de este enfoque un marco apropiado para el estudio de la pobreza multidimensional infantil es que permite un análisis desagregado de la pobreza según diferentes factores, tales como la edad, el género, la etnia o la discapacidad (Bessell, 2021).

Sin embargo, también existen algunas voces discordantes sobre este enfoque, que argumentan que se trata de una herramienta que puede utilizarse para servir a otros objetivos. Así, Liebel (2020) reconoce que los derechos humanos pueden ser instrumentalizados por varios grupos de poder para su propio interés. Otros autores plantean que los derechos humanos deben ser permanentemente cuestionados, porque no cuentan con una garantía de universalidad, lo que implica que puedan existir variadas interpretaciones de los mismos (Polmann, 2008). Entre las limitaciones de los marcos de derechos humanos, se han realizado también críticas al modelo de rendición de cuentas, especialmente con la capacidad de que los derechos sociales puedan convertirse en mecanismos legales efectivos.

Como complemento a los enfoques de capacidades y derechos, es relevante mencionar que existe una comprensión de la pobreza como construcción sociocultural, que parte de un enfoque en el que se considera el impacto de las representaciones sociales, así como de otros factores culturales en la conceptualización de la pobreza. En este ámbito concreto, existen múltiples estudios llevados a cabo principalmente por científicos sociales (Bourdieu, 1989, B. Gutiérrez, 2004) que han tratado de explicar la experiencia vivida por las personas que se encuentran en situación de pobreza. Reconociendo la importancia de la comprensión de la pobreza como construcción sociocultural, el foco del presente trabajo no va a entrar en una mayor profundización del mismo.

Biggeri y Cuesta (2020), en su estudio de la medición de pobreza multidimensional infantil, han realizado una propuesta de lo que denominan el marco integrado. Estos autores consideran que los enfoques de necesidades básicas, de capacidades y de derechos humanos son complementarios y concluyen que esta aproximación permite captar las dinámicas relacionales en diferentes niveles, situando siempre al niño en el centro del análisis. La integración de los tres enfoques también posibilita un mejor conocimiento del origen de los cambios en el bienestar infantil, entendiendo si las privaciones indican una falta de oportunidades o una falta de recursos.

Tras analizar los diversos enfoques a partir de los cuales se puede realizar la aproximación a la pobreza, el posicionamiento desde el que parte este estudio se asemeja al marco propuesto por estos autores, mediante una aproximación a la pobreza desde una perspectiva de derechos, entendiéndola como la peor forma de privación humana, como la falta de capacidad para poder participar de manera eficaz en la sociedad. Se combina este enfoque con el de capacidades, puesto que ambos permitirán plantear una medición de pobreza que recoja las diferentes dimensiones importantes para la dignidad humana y el bienestar. Entendiendo la pobreza más allá de una mera privación de recursos económicos, entendiendo su multidimensionalidad, es clave reconocer la mayor disponibilidad de series históricas de datos desde los enfoques monetarios por su uso extendido en las mediciones oficiales de pobreza utilizadas por los Gobiernos. Por este motivo, durante la parte cuantitativa del análisis se emplearán también algunos de estos resultados para comprender la evolución de la pobreza en el contexto objeto de estudio, Perú.

## **1.2 Población infantil, un colectivo en situación de especial vulnerabilidad**

La definición universalmente aceptada de infancia se encuentra en el artículo 1 de la Convención sobre los derechos del niño, CDN (1989), que entiende como niño o niña a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Esta definición da lugar a diferentes concepciones y umbrales dependiendo de los contextos administrativos, legislativos o sociales (LSE, 2018); se trata, por tanto, de una construcción social culturalmente diversa, que requerirá de un continuo análisis. En esta misma línea, también se plantea que, en algunos contextos, acontecimientos como completar el periodo escolar o contraer matrimonio puedan ser tomados como el momento en que termina la infancia (Boyden y Levison, 2000).

En este proceso de investigación, el acercamiento al colectivo infantil se realiza con el objetivo de entender las experiencias de pobreza de estos niños y niñas que no les permiten alcanzar su bienestar (siguiendo a autores como Minujin, Delamónica y Davidzuk, 2006) y tomando como marco base la CDN. La Convención, en su artículo 27, reconoce “el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”. En los últimos años se han desarrollado nuevos enfoques en la investigación de los derechos de infancia y han surgido conceptos como los derechos de infancia desde abajo (Liebel, 2013) o los estudios críticos sobre derechos de infancia (Vandenhole et al, 2021).

Aunque existen en la CDN menciones al bienestar infantil, no es hasta 2006 cuando se concreta una aproximación más explícita al concepto de pobreza infantil. La Resolución de Naciones Unidas sobre Derechos del niño (UN 61/146, aprobada el 19 de diciembre de 2006), concluye que “los niños que viven en la pobreza están privados de un nivel adecuado de nutrición, instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, acceso a servicios básicos de atención sanitaria, alojamiento, educación, participación y protección, y que, si bien la carencia grave de bienes y servicios afecta a todos los seres humanos, para quienes mayor amenaza y daño supone es para los niños, que en esa situación son incapaces de ejercer sus derechos, desarrollar plenamente su capacidad y participar como miembros de pleno derecho de la sociedad” (III-Los niños y la pobreza, art 46). Esta resolución reconoce la multidimensionalidad de la pobreza infantil,

entendiéndola como algo mucho más amplio que la mera carencia de ingresos, así como la necesidad de acercarse a esta realidad desde una perspectiva de derechos humanos.

Entre los factores que distinguen la pobreza infantil de la pobreza general destacan el hecho de que los niños son dependientes del cuidado de los adultos, que la pobreza tiene un carácter acumulativo con impacto a largo plazo y algunos de sus efectos son irreversibles, como es el caso de la desnutrición infantil (UNICEF, 2019a).

Debido a la heterogeneidad del colectivo infantil y a las diferentes formas en las que la situación de pobreza es experimentada, el análisis ha de realizarse de manera desglosada, por subgrupos. En esta línea, el foco de la presente investigación está puesto en la realidad de los niños y niñas que viven en los barrios urbano marginales, cuyas vivencias son diferentes a las de sus pares en otras zonas de la ciudad o en entornos rurales. También es importante comprender que incluso dentro de un mismo subgrupo, la intensidad de esta experiencia dependerá de diversos factores, entre los que destacan la duración en el tiempo o el grado de la pobreza (Strelitz, 2008). Autores especializados en infancia reconocen que cuanto mayor tiempo pasan los niños y niñas en situación de pobreza, sufriendo de privaciones materiales, el impacto en su bienestar será mayor. Además, es muy común que esa persistencia de la pobreza durante la infancia tenga un impacto negativo en el desarrollo posterior e incluso en las condiciones de salud durante la vida adulta (Wilkinson y Marmot, 2003, citado en Treanor, 2020, p.119).

Según las últimas estimaciones de OPHI, antes del inicio de la pandemia de la Covid19, de los 1.3 billones de pobres multidimensionales, la mitad eran niños y niñas, lo que implica un grave incumplimiento del artículo 27 de la CDN, que garantiza el derecho a un estándar de vida adecuado, mostrando una visión holística del bienestar infantil. Una de las características de las vivencias de los niños y niñas que se encuentran en condiciones de pobreza es la privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales que les impiden disfrutar de sus derechos y, como consecuencia, desarrollarse y alcanzar su pleno potencial (UNICEF, 2005a). Por otro lado, es importante que se dediquen esfuerzos a eliminar la privación relativa que sufren los niños y niñas, mediante medidas específicas en las áreas de salud o educación (UNICEF, 2006). La pobreza infantil, por lo tanto, ha de entenderse desde la calidad de las relaciones, así como un proceso de ampliación de las libertades a través del desarrollo de capacidades (Antequera, 2006).

Algunos de los determinantes que condicionan las capacidades de los niños y niñas son, a nivel micro, el hogar y la familia (tamaño y composición de la misma y características como edad, educación o situación laboral de los progenitores), a nivel meso la comunidad y la sociedad civil y a nivel macro los gobiernos nacionales, los derechos y las políticas sociales y económicas (Banco Mundial, 2012). Entre las particularidades de la pobreza infantil cabe destacar las consecuencias irreversibles de algunas de las carencias vividas en la infancia (en los ámbitos de alimentación, atención médica o educación), el efecto acumulativo de las privaciones (con el riesgo de la transmisión de una generación a otra), el coste social de la pobreza infantil o la dependencia de otros adultos para poder ejercer los derechos. Además, los niños y las niñas tienen una percepción diferente de la pobreza y la asocian a varios temas, como el no poder ir a la escuela, el no tener juguetes, la falta de vestimenta o el tener hambre. En cuanto a sus orígenes, la pobreza infantil puede ser resultado de dos procesos; por un lado, la forma en la que sociedad e instituciones afectan a la distribución desigual de recursos y de oportunidades entre los hogares y, por otro lado, la incapacidad de las instituciones de producir políticas efectivas de lucha contra la pobreza. El desarrollo infantil se ve minado cuando se les niegan oportunidades o por la exclusión y estigma al que son objeto, y, además, la infancia puede ser especialmente vulnerable a los efectos de las privaciones, cuyo impacto puede durar toda la vida (Save the Children, 2016). Dubois (2018) considera que entre los adjetivos que se han añadido a la palabra pobreza en los últimos tiempos (energética, ambiental, infantil, tecnológica, ...), el más dramático es el de “infantil”, un fenómeno en crecimiento, incluso en los países ricos. Existe también una tendencia generalizada a culpar de estas situaciones de pobreza a los propios individuos y a sus familias (Townsend, 1993). Esta idea de estigma asociada a la humillación o vergüenza tiene su origen en las “English Poor Laws” (Leyes Inglesas de los Pobres, del siglo XVI) e incluso ha habido casos extremos en los que se ha acusado a los pobres de ser personas física o mentalmente diferentes, asociándoles características como la vagancia, la ausencia de moralidad o la falta de honestidad.

En el Reino Unido, país con amplia tradición en el estudio de la pobreza, las mejoras en las condiciones de vida de los hogares más ricos no siempre se han reflejado en las familias de menores ingresos con niños (Main y Bradshaw, 2014). Entre las conclusiones de estas investigaciones, destaca que la pobreza es un fenómeno multidimensional que los niños y niñas viven como algo relacional, quedando excluidos al ser privados del acceso y disfrute de servicios esenciales (Feeny y Boyden, 2003). Además, se pone el

énfasis en el impacto en el proceso de desarrollo infantil, puesto que, al no contar con acceso a recursos económicos, sociales o culturales, ven limitado el alcance de su pleno potencial (Marshall, 2003). Y en línea con estos trabajos, se apunta a que la pobreza infantil abarca tres dominios interrelacionados entre sí: la privación, entendida como falta de servicios materiales necesarios para su desarrollo; la exclusión, como situación que pone en peligro su dignidad, voz y derechos; y la vulnerabilidad, que comprender las amenazas en el entorno. En la construcción que los niños hacen de su propio proceso de vida se ha constatado que las consecuencias de vivir en familias en condición de pobreza son de diversa índole, pudiendo causar efectos como la culpa, el estigma, la vergüenza, el aislamiento o la distancia social (De Neubourg et al, 2018) e incluso en ocasiones estos niños se han convertido en invisibles para la sociedad. Es destacable el impacto emocional que supone para la infancia el hecho de vivir en familias con escasos ingresos, por lo que es interesante rescatar mediante métodos participativos cómo es experimentada esta situación (Narayan, 2000). Algunos autores han comprobado cómo los niños y niñas experimentan que la sensación de dolor penetra en sus relaciones sociales y que algunos elementos, como pueden ser la ropa que visten, son símbolos de esta condición de pobreza (Ridge, 2009). También hay que tener en cuenta las estructuras socioculturales que marcan los valores y creencias en las que estos niños y niñas se desarrollan.

A nivel internacional, el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), en línea con lo planteado por la OHCHR, presenta la pobreza infantil como una negación de los derechos socioeconómicos que imposibilita que los niños y niñas obtengan un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, lo que implica que todos los Estados tienen la obligación legal de proteger. Otros estudios llevados a cabo en este ámbito apuntan a que la duración y la intensidad de la pobreza también tienen impacto a lo largo la vida de los niños y niñas, por lo que es necesario poner este tema en el centro de las políticas públicas (OHCHR, 2012). La Asamblea General de Naciones Unidas organizó en 2002 una sesión especial denominada “Un mundo apropiado para los niños”<sup>6</sup>, en la cual se discutió cómo la pobreza limita su acceso a bienes y servicios esenciales, así como sus oportunidades. Si bien se han dado esfuerzos en la lucha contra la pobreza infantil, los logros no han sido los esperados y se estima que, de no abordarse este tema con urgencia, para 2030 podría haber hasta 167 millones de niños y niñas en situación de pobreza extrema, 60 millones sin escolarizar y que 69

---

<sup>6</sup> Más detalles sobre el contenido de esta sesión en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Un mundo apropiado para los Niños” (A/RES/S-27/2) de 10 de mayo de 2002, <https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2002/es/14108>

millones de menores de 5 años morirán en el periodo 2015-2030 (UNICEF, 2016). Estos datos muestran la magnitud de este problema y las condiciones en las que viven estos niños y niñas.

Para el caso concreto de los niños que viven en contextos urbano marginales, se ha constatado que suelen ser víctimas de la exclusión social y económica y que están comúnmente expuestos a situaciones de violencia interpersonal o represión estatal, así como a un mayor aislamiento (Wacquant, 2001). También son relevantes los efectos indirectos que sufren estos niños, tales como los impactos en la educación, la socialización o la nutrición (Tilly, 1998).

La necesidad de protección especial para la infancia aparecía recogida en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño. Y la DUDH subrayó de manera transversal en varios de sus artículos este compromiso de protección del ser humano y de los niños y niñas en particular. En su posterior desarrollo mediante los pactos asociados, se hace hincapié en este aspecto, resaltando la protección del menor (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, artículos 23 y 24) y la responsabilidad de la familia en el cuidado de los hijos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, artículo 10). Pero es a partir de la CDN (1989) cuando se da un importante avance en este ámbito, reconociendo que los “Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar” (artículo 3.1.). La protección de infancia se sitúa como una de las prioridades de las agendas de desarrollo de los Gobiernos y, tras ser firmada por 20 países, se convierte en Ley en 1990. La Convención aplica un enfoque holístico entendiendo la infancia desde una perspectiva de construcción social y ha permitido crear una base para que los diversos actores, como académicos o políticos, hayan podido definir las dimensiones de las privaciones infantiles.

Existe una vinculación entre la situación de pobreza y la dificultad de ejercer los derechos humanos, indivisibles e interdependientes, y reconociendo a las personas como titulares de los mismos. En este último punto, algunos autores opinan que existe cierta tensión en el enfoque de derechos de infancia, ya que por un lado se refuerza la idea de que los niños y niñas son sujetos de derechos, pero por otro lado dependen de sus familias (Bradshaw et al, 2007). Otras voces críticas incluyen a Olsen (1996), quien plantea que la CDN tiende

a centrarse sólo en los niños relativamente privilegiados y blancos, lo que supone no solo un sesgo de género, sino que tampoco presta la suficiente atención a otros criterios relevantes en el análisis como son la etnia o las condiciones de discapacidad.

Tras más de 30 años de su aprobación, la evaluación de la situación de la infancia muestra que aún hay un largo camino por recorrer para que los Estados garanticen estos derechos (UNICEF, 2019a). Además de esta norma marco, cada uno de los países ha incluido la protección de infancia en sus legislaciones nacionales y muchos de ellos han desarrollado Códigos específicos para este colectivo. Es común encontrar en las normas nacionales una transcripción de algunos de los derechos de infancia, prestando a veces escasa atención a los contextos sociales y culturales específicos en los que habitan estos niños y niñas. Y entre los instrumentos de seguimiento y control de la implementación de los derechos de infancia cabe destacar el Comité de Derechos del Niño.

Por su parte, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, aunque no tiene carácter de norma jurídicamente vinculante, constituye un ambicioso compromiso por parte de los Estados firmantes y ha servido para colocar la pobreza en el centro de los principales debates a nivel político. Dos de sus ejes fundamentales, el enfoque de derechos y el cierre de brechas sociales, ponen especial atención en las poblaciones que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de la infancia. Además, varios de los ODS están comprometidos con la lucha contra la pobreza infantil, entendiéndola como una realidad multidimensional. Así, el ODS 3 propone metas en el ámbito del derecho a la salud, exigiendo a los gobiernos mejoras en la nutrición, así como la prevención y tratamiento de enfermedades para reducir la mortalidad infantil. Por su lado, el ODS 4 plantea la importancia de universalizar la educación pública de calidad, lo que podría ayudar a nivelar las oportunidades y poner fin a ciclos intergeneracionales de pobreza.

Desde la comprensión de la especial prioridad que requieren los niños, algunos autores, entre los que destacan Dixon y Nussbaum (2012), plantean la necesidad de un enfoque nuevo centrado en los derechos básicos. Esta priorización de sus derechos se justifica no solo por la situación de mayor vulnerabilidad en la que se encuentran, sino también por la lógica del coste efectividad, asumiendo que invertir en un derecho de infancia asegura la consecución de otros durante la vida adulta en el futuro.

Existen programas especiales que completan la legislación existente en materia de infancia y que permiten llevar a la práctica algunos de los temas recogidos en la normativa. Un ejemplo de estas propuestas es el programa conjunto de UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que permite el monitoreo del abastecimiento de agua y saneamiento a nivel de hogares, escuelas y centros de salud, presentando datos sobre desigualdades entre regiones urbanas y rurales, así como por subgrupos de población<sup>7</sup>. De los múltiples trabajos sobre infancia que se han realizado, se desprende que los niños y niñas no pueden ser analizados dentro de un laboratorio y que sus características propias, las del hogar al que pertenecen, las de la comunidad de la que forman parte o las del país en el que viven van a condicionar sus niveles de vulnerabilidad o exposición a la pobreza (Tuñón y González, 2022).

En cuanto a la región latinoamericana, uno de los tratados multilaterales relevantes en esta materia es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), que incorpora el derecho de protección de infancia de una manera muy clara en su artículo 19, reconociendo que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.

Además de la legislación referente a infancia, uno de los aspectos clave para entender las diferentes condiciones de pobreza en las que viven los niños y las niñas es la diversidad humana (“somos profundamente diferentes, tanto en nuestras características internas, tales como la edad, el género, las capacidades generales, los talentos particulares, la propensión a la enfermedad, etc., como en las circunstancias externas, como la propiedad de activos, la extracción social, los problemas de circunstancia, y otras”, Sen, 1992, p.9). Las niñas, las infancias pertenecientes a etnias minoritarias o las personas con diversidad funcional son normalmente más vulnerables a la pobreza, lo que implica que pueden tener desventajas de diversa índole en el cumplimiento de sus derechos. Siguiendo a Tilly (1998, p.75) una categoría, entre las que se encuentran la clase o la edad, es “un conjunto de actores que comparten un límite que los distingue de al menos otro conjunto de actores visiblemente excluidos por ese límite”. Existen múltiples combinaciones de las mismas, por lo que no es correcto hablar del niño como un concepto genérico que engloba a todo el colectivo infantil. Las categorías tienen un claro impacto en las condiciones de vida, lo que implica que la garantía de algunos de los derechos básicos, como son la nutrición o

---

<sup>7</sup> La web de este programa (<https://washdata.org/data>) fue consultada el 04/11/20

la educación, presenta una disparidad según el género u otros factores. Algunos niños, además, se encuentran en condiciones de ser más vulnerados por la situación específica de sus familias, como puede ser el caso de aquellos con padres en prisión o los solicitantes de asilo o refugio, por lo que es común que la experiencia de pobreza que viven estos grupos sea más severa, más persistente (Treanor, 2020).

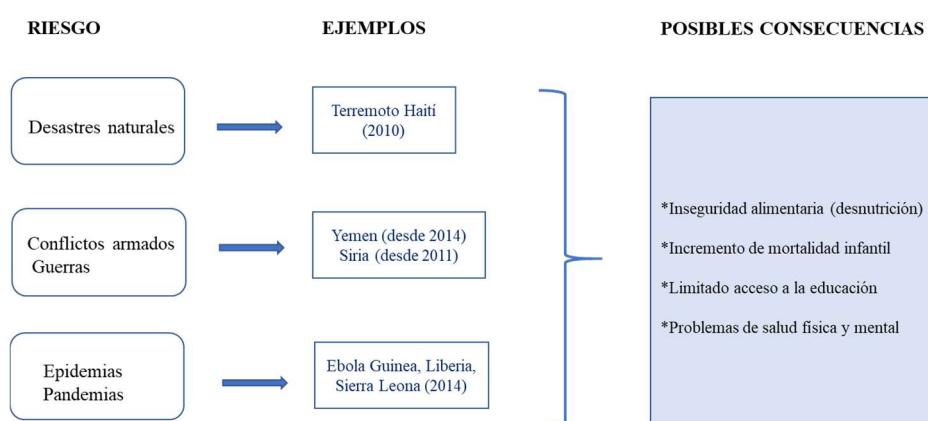
El concepto “vulnerable” puede llevar a la comprensión de que estos niños y niñas se encuentran en situación de desventaja por algún motivo que tiene que ver con sus características personales e intrínsecas, por lo que algunos autores han planteado la sustitución del adjetivo “vulnerable” por “vulnerado” (Sandoval, 2009; Contreras et al., 2015; IECAH, 2020). Argumentan que este cambio de terminología permite acercarse a estos grupos desde otro prisma, entendiendo que muchas de las violaciones de sus derechos que limitan una vida digna son consecuencia de factores exógenos.

En esta misma línea, otros autores planteaban ya hace varias décadas (Fischer y Hencke, 1996) las condiciones de desventaja con las que partían algunos niños y niñas, argumentando que algunos cuentan con más recursos parentales y también con mejores condiciones en las comunidades en las que viven. Contar con una buena escolarización, por ejemplo, sumada a otras ventajas de la familia o del entorno pueden reducir de una manera considerable el riesgo de estar en situación de pobreza. Más recientemente, Dickerson y Popli (2018), tras haber realizado estudios de la situación de niños y niñas que habitan hogares con todos sus miembros desempleados, de los de etnias minoritarias, de los trabajadores o de los migrantes y refugiados, concluyen que las diferentes desventajas se superponen y se refuerzan mutuamente. No obstante, es común que la realidad de estos colectivos quede invisibilizada al no existir datos estadísticos desglosados, lo que complica el diseño de políticas públicas inclusivas si no se conoce la magnitud ni las verdaderas condiciones en las que viven estos niños y niñas. Además, la voz de la infancia está ausente en las principales fuentes de información que se utilizan para la recogida de datos, como son las Encuestas de Hogares o los Censos poblacionales.

Los compromisos internacionales, entre los que destacan los principios rectores en pobreza extrema y derechos humanos (OHCHR, 2012), también subrayan la importancia de prestar especial atención a ciertos grupos, como los niños de la calle, los niños soldado, los niños víctimas de tráfico o los que viven en instituciones tuteladas. Entre los colectivos que requieren de especial atención, hay algunos grupos sobre los que la falta de

información es evidente, como es el caso de los niños que viven en países en conflicto y los niños migrantes o refugiados. En el caso de los conflictos, “los niños y niñas no son responsables de la guerra y, sin embargo, la guerra les priva de su infancia” (UNICEF, 2005b, p.39). Por lo tanto, los niños y niñas se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad no solo por características propias de su edad, sino también por la exposición a los riesgos que implican algunos factores externos como conflictos armados, desastres naturales o epidemias. A continuación, se presenta un gráfico que muestra algunos de los principales cambios en los contextos o riesgos externos que pueden empeorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, modificando los niveles de pobreza previos (con algún ejemplo concreto ocurridos durante la última década) y se identifican varios de los impactos en las dimensiones clave de la infancia.

**Gráfico 2.** Factores externos que pueden modificar los niveles de pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a Médicos Sin Fronteras, ODI, UNHCR, OMS.

Mientras que los casos mencionados en el gráfico anterior sucedían en puntos geográficos concretos, con impactos localizados, la pandemia de la Covid19 ha supuesto un riesgo a nivel mundial para el objetivo de reducción de pobreza al que se comprometieron los Estados. Un informe de Naciones Unidas publicado en mayo de 2020 presentó la primera aproximación del impacto negativo de esta crisis, estimando que llevaría a unos 130 millones de personas a la pobreza para el 2030. La pandemia ha significado un retroceso en el progreso que venían realizando unos 70 países en desarrollo y se estima que las cifras de pobreza multidimensional de dichos países podrían sufrir un importante retroceso, volviendo a niveles similares a los del año 2011 (OPHI, 2020). Según las conclusiones de un estudio realizado en 46 países (Save the Children, 2021a), la pandemia ha puesto de manifiesto los retos que enfrentan los niños en los contextos urbanos debido

a las extremas desigualdades existentes en los mismos. Así, algunas conclusiones de este trabajo evidencian el impacto negativo sobre las principales dimensiones del bienestar infantil: el 82% de los hogares entrevistados habían perdido sus ingresos, el 39% de los niños y niñas reconocían comer menos que antes de la pandemia, el 16% de los hogares vivía en condiciones de hacinamiento. Además de estos datos relacionados con los derechos básicos de infancia, también se refleja un aumento de la incidencia de la violencia en estos hogares, llegando hasta un 18%, y a nivel salud psicosocial, el 53% de los niños y niñas reconoció sentirse más tenso y menos feliz durante este periodo.

En América Latina, los derechos de infancia aún no estaban consolidados cuando la crisis sanitaria aconteció y, las brechas existentes en la región han quedado al descubierto. La OEA (Organización de Estados Americanos) publicó la “Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19 en las Américas” (2020), que reconocía la dificultad de supervivencia para las personas que se encuentran en situación de pobreza. Los confinamientos prolongados que impusieron los países de la región tuvieron un impacto negativo en sus condiciones de vida. La situación previa de algunos de los países latinoamericanos ya se caracterizaba por privaciones injustas en el ejercicio de los principales derechos de infancia. En lo referente a las condiciones de hábitat, por ejemplo, el hacinamiento crítico y la falta de acceso a agua potable representaban dos carencias importantes. Y otros derechos, como la alimentación, salud o educación ya se veían vulnerados antes de la pandemia. En el caso de la educación, ha sido clara la desigualdad existente en el acceso a las aulas virtuales, por ejemplo, puesto que los niños más pobres de la región no tenían los medios suficientes.

### **1.3 Corrientes y particularidades de la pobreza urbana**

En línea con lo planteado por algunos autores “el final del siglo XX presencia una trascendental transformación de las raíces, la composición y las consecuencias de la pobreza urbana (...) se ha producido la modernización de la miseria: el ascenso de un nuevo régimen de desigualdad y marginalidad urbanas” (Wacquant, 1996, p.121). El impacto de la modernización urbana incluye no sólo el resurgimiento de la desigualdad social, sino también la reconstrucción de los estados de bienestar y la concentración de la población. Los contextos urbanos han tomado relevancia en los debates teóricos sobre la pobreza de los denominados países desarrollados, así como en el diseño de las políticas públicas para combatirla (Townsend, 1993). Cabe subrayar que no existe un acuerdo

internacional sobre lo que significa urbano y rural, motivo por el cual, en los casos en los que no haya recomendaciones regionales al respecto, los países deberán establecer sus propias definiciones según las necesidades propias (Jordán et al., 2017). Se presenta a continuación un breve recorrido por la evolución de algunas de las principales corrientes sobre pobreza urbana.

En el período entre 1920 y 1940 destacó la escuela sociológica de Chicago (con autores como Park o Wirth) que consideró al gueto como el resultado de la existencia de un grupo dominante y de la resistencia del grupo subordinado. Durante las décadas de 1960 y 1970, Perlman trabajó el concepto de urbanización dependiente, subrayando la marginalidad urbana a diferentes niveles, que incluyen lo social, lo económica, lo cultural y lo política. Esta autora reconoció el rol del Estado en la producción de esta marginalidad al ser capaz de proporcionar los servicios básicos a la población, afirmando sobre las favelas de Río de Janeiro que “no son marginales, pero están activamente marginalizadas por un sistema que se beneficia del mantenimiento de la desigualdad, la exclusión y la represión” (Perlman, 2019, p. 217).

Autores como Wilson (1987), conformaron lo que se denominó la corriente de la subclase, entendiendo que la misma se trataba de una consecuencia de cambios en el mercado de trabajo urbano y en la estructura social de los barrios. Y en 1990 se acuñó el término de ciudad dual (Mollenkopf y Castells, 1991), que considera que la ciudad está marcada por características como los desequilibrios internos, la elitización a nivel residencial, la gentrificación o la polarización social.

El término “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1967) plantea la necesidad de repensar las ciudades para poder responder a las necesidades humanas. Presenta el derecho a la ciudad como una compilación de otros derechos del ser humano como son la libertad, la socialización o el hábitat, entre otros. Según este autor, la población que habita las zonas urbanas se encuentra alienada y la vida de la comunidad está fragmentada. El objetivo de su trabajo fue generar un debate en este ámbito que permitiera impulsar programas políticos para tratar de modificar la compleja realidad de las ciudades y en esta línea se han desarrollado años después los estudios críticos sobre lo urbano (Brenner et al, 2009), que argumentan que las formas de vida urbana deben estar basadas en principios como la justicia social y el desarrollo sostenible.

En las primeras aproximaciones a esta realidad, la atención se focalizó principalmente en la precariedad habitacional y durante la década de 1980 se llevaron a cabo varios estudios sobre marginalidad urbana, entre los que destaca la teoría de la urbanización periférica (Walton, 1984; Kowarick, 1985). Las investigaciones de Touraine (1989) también refuerzan la exclusión social en las ciudades, expresada mediante esta dicotomía centro-periferia. Esta aproximación se completa con varios análisis de las consecuencias de los procesos de exclusión, que indican que los mismo provocan la fragmentación de la sociedad e imposibilitan que el estado de bienestar llegue a toda la población (Subirats, 2005).

En el siglo XXI se plantea otro modelo de ciudad, entendiéndola como un contexto más complejo y heterogéneo que no puede ser reducido al clásico centro-periferia (Janoschka y Glasze, 2003; Montoya, 2009). En línea con estos últimos autores, la aproximación a los contextos urbanos desde la teoría centro-periferia se considera excesivamente simplificadora de la realidad. Además, concluyen que no se trata de una segregación únicamente residencial, sino de carácter multidimensional, con impacto en lo institucional, en la política o en la economía. La imagen de la ciudad dual (O'Donnell, 1997) es muy común en la región latinoamericana, en la que se han ido agudizando las diferencias entre pobreza y riqueza dentro de las ciudades; con un aumento importante en las desigualdades existentes dentro de lo urbano.

Al tratarse de una de las tendencias transformadoras de los últimos dos siglos, el tema de la urbanización se ha situado en el centro de los debates internacionales. En el año 1996, la denominada Declaración de Estambul (mediante el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, Hábitat II) estableció como objetivo la construcción de “un mundo en el que todos vivan en un hogar seguro con la promesa de una vida decorosa en condiciones de dignidad, buena salud, seguridad, felicidad y esperanza”. Este ambicioso proyecto reconoce que los cambios demográficos que se han producido han generado una concentración de la población excesiva, que ha dado lugar a una insuficiencia de servicios básicos e infraestructura, así como a un aumento de la pobreza. La aprobación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (2015) es un momento clave en el reconocimiento de la realidad de los contextos urbanos y se destaca la urgencia de prestar mayor atención a los millones de personas que viven en condiciones de vulnerabilidad y pobreza en las ciudades. El ODS número 11 de esta agenda plantea a los gobiernos la necesidad de priorizar la mejora de la calidad de vida y el desarrollo de

propuestas para la inclusión y sostenibilidad de estos barrios. En la meta 11.1 se establece la necesidad de “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” y la meta 11.3 reconoce la importancia de “aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países”.

La magnitud real de estos asentamientos es en infinidad de ocasiones invisibilizada por la insuficiencia o la mala calidad de datos desglosados. En el caso del indicador 11.1.1 de los ODS, “Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas”, el no contar con herramientas apropiadas en el desglose en los diferentes niveles de análisis (nacional o municipal), puede implicar el desconocimiento de la magnitud de esta realidad. La Nueva Agenda Urbana Hábitat III<sup>8</sup>, adoptada en 2016, destaca el compromiso de crear ciudades sostenibles que posibiliten el pleno ejercicio de derechos de sus habitantes (en la línea al anteriormente mencionado “derecho a la ciudad” de Lefebvre), que generen oportunidades de desarrollo y tiendan a la eliminación de desigualdades. En esta agenda hay algunos pasajes que merecen especial atención, porque resaltan la multidimensionalidad de la pobreza en los contextos urbanos, la especial situación de las infancias y la obligación de los gobiernos de implementar los compromisos adquiridos.

“Asegurar que nadie se quede atrás, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones” (p. 20)

“Instamos a todos los gobiernos nacionales, subnacionales y locales, así como a todos los interesados pertinentes, en consonancia con las políticas y la legislación nacionales, a que revitalicen, fortalezcan y creen asociaciones, mejoren la coordinación y la cooperación para la aplicación efectiva de la Nueva Agenda Urbana y hagan realidad nuestro ideal común” (p. 24)

“Las niñas y los niños, las jóvenes y los jóvenes son fundamentales para lograr el cambio y crear un futuro mejor y, cuando se los empodera, tienen un gran potencial para tomar la palabra en nombre propio y en el de sus comunidades.” (p.34)

Durante la 10<sup>a</sup> edición del Foro Urbano Mundial<sup>9</sup> se discutieron varias áreas necesarias para apoyar esta agenda, como son la mejora de los sistemas de servicios públicos

---

<sup>8</sup> Asamblea General de Naciones Unidas en Quito (Ecuador), octubre 2016, <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>

<sup>9</sup> 10th World Urban Forum (Abu Dhabi, 8-13 de febrero, 2020), <https://wuf.unhabitat.org/>

disponibles en las ciudades, la focalización en ciudades con capacidades institucionales más limitadas y el apoyo a las iniciativas locales. Reconociendo que la pobreza que se genera en las zonas urbano marginales de las ciudades presenta características diferentes a las del resto de zonas urbanas, es clave entender cuáles son sus particularidades específicas. En la amplia literatura existente en este ámbito se han empleado diversas denominaciones para hacer referencia a estos espacios de las áreas urbanas, tales como urbanización marginal (Busquets i Grau, 1999), ciudad informal (Piñón y Gordilho-Souza, 2001) o favela (Caldeira, 2007). No se ha llegado a un consenso para denominar a estos espacios urbanos y los diferentes actores emplean diversos términos, tal como se observa en las siguientes definiciones.

“Barrios Urbanos Marginales es un concepto más amplio, en donde se dividen aquellos barrios consolidados de los no consolidados. Los no consolidados son aquellos barrios que no tienen acceso a los servicios básicos de manera formal y no tienen por lo general seguridad en la tenencia de la tierra.” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú- MVCS)

“Los principales criterios que definen los asentamientos informales son: sus habitantes no tienen seguridad de tenencia con respecto a la tierra o las viviendas en que habitan, los vecindarios usualmente carecen de los servicios básicos y la vivienda puede no cumplir con las regulaciones actuales de planificación y construcción” (Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos- ONU Hábitat)

Se resumen en la siguiente tabla algunas de las características entre ambos conceptos.

**Tabla 1.** Diferencias conceptuales entre barrios urbano marginales y asentamientos informales

Barrios urbano marginales	Falta de acceso a uno o más de los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- fuente de agua mejorada</li> <li>- instalaciones de saneamiento mejoradas</li> <li>- suficiente área de vida</li> <li>- durabilidad de la carcasa</li> <li>- seguridad de tenencia</li> </ul>
Asentamientos informales	Los habitantes no tienen seguridad de tenencia con respecto a la tierra o las viviendas Los vecindarios usualmente carecen, o están aislados de, los servicios básicos formales y la infraestructura de la ciudad La vivienda puede no cumplir con las regulaciones actuales de planificación y construcción, a menudo se encuentra en áreas geográficas y ambientalmente peligrosas, y puede carecer de un permiso municipal

Fuente: elaboración propia con datos de Issue Paper # 22 10 de Habitat III y comentarios generales No. 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada

Las definiciones anteriores sólo incluyen aspectos físicos relacionados con el hábitat, como son la infraestructura inadecuada o la falta de acceso a servicios, y otros aspectos jurídicos, como el de la tenencia. Sin embargo, ninguno de estos actores menciona los aspectos económicos o sociales que caracterizan a estos espacios. Además, existen aproximaciones diferentes según la institución a la que pertenezcan las definiciones, lo que tiene asociadas connotaciones asociadas. En el caso del Ministerio de Vivienda del Perú, se incluye el adjetivo “marginales”, lo que induce a asociar directamente a los habitantes de estos entornos con la exclusión social y la pobreza. Por su parte, ONU Hábitat agrega la palabra “informales”, que evoca cuestiones relacionadas más con el ámbito jurídico como podrían ser las obligaciones legales de tenencia. En el ámbito social, la ONG TECHO<sup>10</sup> denomina a estos espacios “asentamientos humanos populares”, un término más neutro, incluyendo el concepto de humanidad y entendiéndolo desde lo comunitario. La terminología utilizada para denominar estos espacios, por tanto, es clave y, en ocasiones, son las estructuras institucionales existentes las que, mediante sus intervenciones y comportamiento, perpetúan las actitudes de segregación, reforzando la sensación de exclusión de estos ciudadanos. En esta línea se encuentra el concepto de relegación urbana (Wacquant, 2011), que fue acuñado en el contexto de la marginalidad sufrida por los habitantes afrodescendientes en barrios de algunas ciudades de Estados Unidos. Además de estos términos, en otros contextos también se han utilizado algunas denominaciones que contienen connotaciones negativas, como puede ser el nombre con el que se conocen las Quatre Mille de París, el basurero de París (“los asentamientos informales son con frecuencia vistos como problemáticos debido a la asociación que se hace de ellos con la pobreza, la irregularidad y la marginación”, Lombard, 2015, p.117).

El discurso de la “infraclass” (Fainstein, 1993) fue muy utilizado en los debates sobre pobreza urbana, pero el hecho de que estos espacios hayan sido históricamente asociados a condiciones de miseria material no significa que tengan que ser necesariamente pobres. El tratamiento desigual que existe en algunas ciudades suele nacer de los límites tan claramente marcados entre los que algunos autores han denominado los de adentro y los de afuera (Tilly, 1998) e incluso puede suceder que se empleen oposiciones tales como nosotros o ellos (Avery, 1987). Esta terminología refuerza la relegación de estos espacios

---

<sup>10</sup> La organización TECHO trabaja en América Latina con el objetivo de reducir la pobreza desde en el ámbito urbano, para lo que se centra en el desarrollo comunitario, genera espacios de toma de decisiones y contribuye a definir las políticas públicas. Para ello, realiza trabajos que permiten caracterizar las características de los hogares que están en situación de vulnerabilidad.

urbanos a una situación de inferioridad e inmovilidad social institucionalizada, una idea que ya había sido recogida en el concepto “desorganización social”, acuñado por la escuela de Chicago (Wirth, 1964).

El fenómeno de la nueva pobreza (Marklund, 1990) durante la década de los 90s en Europa occidental mostraba el aumento de desigualdades urbanas, que provocaron formas nuevas de marginalidad socioeconómica. Algunas de las particularidades de la pobreza en estos contextos eran el empleo precario o el desempleo de larga duración, los hogares con privaciones múltiples, así como la pérdida de las relaciones sociales. Las desigualdades intraurbanas también han sido exploradas por otros autores más recientes (Bayón, 2008), que argumentan que la concentración de la pobreza en ciertas áreas concretas puede deberse a diferentes motivos, como, por ejemplo, la visión apoyada por la tradición económica que reconoce la composición de capital humano combinado con ventajas comparativas en algunas áreas de la ciudad. Lucci et al (2016) concluyen que es muy común que se dé una infraestimación de las poblaciones urbanas que viven en los asentamientos humanos, porque los tamaños de las muestras no suelen ser suficientemente representativos para el análisis de las ciudades. Además, muchos de los habitantes viven en hogares que no son parte de los registros oficiales y, por ende, los indicadores que se utilizan para medir las privaciones básicas en estos contextos no proveen de la información necesaria a los responsables del diseño de políticas públicas.

La pobreza urbana presenta unos elementos comunes, entre los que destacan la falta de infraestructura material, la vivienda y las obras de saneamiento precarias. Además, sus habitantes suelen encontrarse socialmente excluidos y con una baja participación política. En los contextos urbanos también es destacable la ausencia de formas de promoción económica, así como el aumento de conflictos (Di Virgilio et al, 2011). Uno de los conceptos que resume la complejidad de la pobreza urbana es el de la perspectiva relacional, que intenta explicar cómo los enclaves de esta pobreza son producto de diversos factores, entre los que destacan la interacción entre los diferentes actores y los cambios en la estructura política. Las zonas urbano marginales deben ser entendidas como espacios en los que se relacionan la economía, el descuido estatal, así como la acción de los actores políticos (Wacquant, 2011).

En los contextos urbanos de América Latina, además de las brechas de ingresos reflejadas en el índice de Gini, se dan otras desigualdades ligadas a la exclusión socio-espacial y al acceso a servicios básicos. Por tanto, se trata de una segregación no solo residencial, sino

de carácter multidimensional, incluyendo lo institucional, lo político o lo económico. La región cuenta con unos niveles de urbanización que alcanzan casi el 80% y la expansión de esta mancha urbana se asocia al autoaislamiento de los ricos y a la expulsión de los pobres hacia áreas periféricas (CEPAL, 2017). Tras décadas de fuertes procesos migratorios del campo a la ciudad, la movilidad de personas parece haberse frenado en los últimos años en la región. La actual tendencia se sitúa en la línea de las migraciones internas, con desplazamientos de ciudades pequeñas a otras más grandes buscando mejores niveles de vida, lo cual sigue teniendo un impacto en la saturación de los asentamientos humanos de las grandes ciudades. Se estima que 1 de cada 4 habitantes de zonas urbanas vive en barrios en situación de pobreza (ONU Hábitat, 2017).

La formulación del problema de marginalización social y de la realidad de los sectores urbanos informales en América Latina comenzó a plantearse hace unas décadas (Rosenbluth, 1994, Fernandes, 2008). En estas zonas urbanas se concentran bolsas de pobreza y marginalidad, e incluso esta situación geográfica puede llegar a marcar los caminos de la vida de sus habitantes. Según la CEPAL (2016), en América Latina el lugar de residencia importa, puesto que influye en la distribución de oportunidades de bienestar. Estas poblaciones habitan espacios que presentan condiciones tanto demográficas como socio económicas de gran vulnerabilidad y, en algunos casos, terminan construyendo su día a día en el barrio, no pudiendo acceder a otros trabajos o actividades del sistema económico en el que se encuentran inmersas las grandes ciudades. Como demostró uno de los estudios longitudinales más relevantes en la región, realizado en Brasil (Perlman, 2019) utilizando un índice de estatus socioeconómico (que incluye la escolaridad, el consumo y el hacinamiento), el hecho de vivir en una favela de Río de Janeiro puede ser una fuerte barrera que impide salir de la situación de pobreza. Además, se han generado estigmas que asocian estas áreas de la ciudad con espacios de criminalidad, violencia o drogas, lo que limita a sus habitantes incluso en tareas tales como la búsqueda de empleo (por ejemplo, incluir la dirección de una favela en el curriculum puede asociarse a ciertos comportamientos negativos).

Los contextos urbanos de la región presentan múltiples retos como la lucha contra la pobreza y la desigualdad intraurbana, la formalización del mercado laboral o la reducción del impacto medioambiental. Si bien la proporción total de personas que viven en estas zonas se ha reducido en las últimas décadas (pasando de 34% en 1990 a 21% en 2014), en términos absolutos la cifra sigue siendo alarmante, puesto que se calcula que se

aproxima a los 104 millones. Y, aunque se han realizado grandes esfuerzos para buscar propuestas de mejora de esta realidad, entre los que destaca la “Agenda regional de desarrollo social inclusivo” (tercera reunión de la conferencia regional sobre desarrollo social en América Latina y el Caribe celebrada en octubre de 2019), la situación de la mayoría de las ciudades aún está lejos del cumplimiento de los objetivos fijados en este ámbito (CEPAL, 2020). Varios de los compromisos adquiridos en la agenda Hábitat III se han materializado con propuestas nacionales concretas, en cuyas agendas políticas el tema de la urbanización se presenta de manera prioritaria, con planes y programas específicos y su correspondiente asignación presupuestaria. En los últimos 50 años, las ciudades han crecido debido a varios motivos, entre los que destacan los desplazamientos provocados por los conflictos internos; la migración campo-ciudad por los altos niveles de pobreza rural y la explosión demográfica (Carrión y Dammert-Guardia, 2019). Con el objetivo de trabajar en la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, se han creado iniciativas como el “Programa participación de mejoramiento de barrios precarios” en Colombia o la Política Nacional para el desarrollo integral de las ciudades en Bolivia.

Además de la reunión en Quito para la Agenda Hábitat III, durante 2016 se celebraron varios encuentros en la región que demuestran la importancia que los Gobiernos están concediendo a esta realidad y la voluntad que existe para avanzar en temas de desarrollo urbano (García y Montero, 2017; Jordan et al, 2017). En Uruguay se llevó a cabo el encuentro “Hacia un mecanismo paraguas de fondos para el desarrollo urbano/territorial sostenible en América Latina y Caribe”, en el que se discutió uno de los mayores desafíos existentes, la obtención de fondos para poder implementar la agenda de desarrollo urbano sostenible. En Chile se organizó el seminario regional “Inclusión social de migrantes y atención en situaciones de emergencia en contextos urbanos”, que propició la discusión sobre una de las realidades que actualmente se están dando en la región, la del aumento de personas migrantes. Y ese mismo año en Argentina tuvo lugar la XXXI Cumbre de Mercociudades, en la que se destacó la importancia de la cultura como herramienta de inclusión. Se planteó que es vital trabajar desde una plataforma multidisciplinar para mejorar las condiciones de las ciudades y lograr que éstas sean espacios que permitan el ejercicio de una verdadera ciudadanía. Por último, cabe mencionar varias propuestas desarrolladas en la línea de promover la inclusión de estos barrios urbano marginales entre las que destacan la Iniciativa para la prosperidad urbana (CPI), el Programa de perfiles de ciudades resilientes o los Programas de mejoramiento de barrios precarios

(PMBP). Estos últimos han formado parte de la agenda principal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se han centrado en la búsqueda de la integración física de estos barrios mediante la construcción de vías de acceso, de conexiones a red de agua potable y alcantarillado (Vergel, 2010; Figueiredo et al, 2018). Uno de los resultados más destacables de estos programas es el efecto sobre la salud de la población gracias a las mejoras en el ámbito de la infraestructura sanitaria. Sin embargo, estos programas también presentan debilidades como la falta de una correcta articulación entre las intervenciones, la ausencia de una eficiente focalización y la dispersión en el territorio, lo que no permite que los programas tengan el impacto deseado (Tapia et al, 2009).

Los habitantes de estas zonas urbanas no sólo tienen la sensación de abandono por parte de los gobiernos, sino que sienten una marginalización por parte de los habitantes de las otras zonas de la ciudad. Siguiendo a Reis y Moore (2005), lo que la sociedad considera descartable suele concentrarse en esas zonas de la ciudad, a las afueras y en la mayoría de los casos estas realidades quedan ocultas. En múltiples ocasiones, términos peyorativos como “desecho social”, “clandestinidad” o “delito” son asociados a estos contextos.

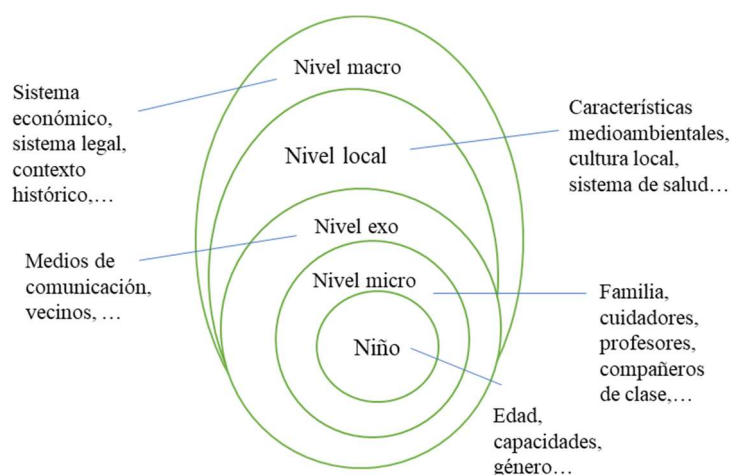
#### **1.4 La vivencia de pobreza de los niños y niñas en contextos urbanos**

Las investigaciones muestran que “millones de niños, niñas y adolescentes de zonas urbanas subsisten en condiciones de pobreza y exclusión, sin poder acceder a las ventajas urbanas” (Born, Delamónica y Minujin, 2013, p.4). Según un reciente informe de ONU Hábitat (2020), el 20% de la población mundial se encuentra en condiciones inadecuadas de vivienda y 1 billón de personas viven en los asentamientos humanos. Se estima que 300 millones de estas personas son niños, niñas y adolescentes, cifra que muestra la magnitud de la realidad objeto de estudio y la necesidad de seguir comprendiendo la misma. Para la región de América Latina y el Caribe, 193 millones de personas son menores de 18 años y se estima que 4 de cada 5 niños viven en zonas urbanas (según información del departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, UNDESA, 2018).

Como se ha ido planteando en los apartados anteriores, las vivencias de pobreza del colectivo infantil dependerán de diversos factores (Bronfenbrenner, 1995) que incluyen, no solo las características inherentes al niño o niña, sino también un análisis multinivel. En el nivel micro se analiza el entorno más cercano a los niños, como pueden ser la familia

o los cuidadores, los profesores y los compañeros de clase. Entre los factores que impactan la situación de la infancia a nivel local destacan tanto la cultura, como la salud o las características medioambientales. Y, a nivel macro, también tendrán consecuencias en la pobreza infantil factores como el contexto histórico o el sistema económico. El siguiente gráfico presenta un resumen de los diferentes niveles.

**Gráfico 3.** Análisis multinivel de la pobreza infantil



Fuente: Elaboración propia en base a Bronfenbrenner (1995)

Partiendo de la comprensión de este análisis multinivel, la presente investigación se centra en las vivencias de los niños, niñas y adolescentes que habitan las ciudades. Se ha comprobado que los contextos urbanos presentan múltiples limitantes para la infancia, la segregación socio-espacial y los entornos nocivos obstaculizan el pleno desarrollo de los niños y las niñas, y es poco común que se incluya la perspectiva de infancia en las planificaciones urbanísticas (Fujii, 2021). Desde UNICEF (2012) se planteó una estrategia de atención especial a la población infantil en contextos urbanos con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad, promoviendo un entorno seguro y adaptado a las necesidades de niños y niñas, así como aumentando su participación en la toma de decisiones. Según UNICEF (2016), 350 millones de niños y niñas viven en asentamientos informales y la proyección es que esta cifra sea el doble para 2030. Los datos promedio urbanos enmascaran las desigualdades, por lo que es importante fortalecer las respuestas localizadas utilizando los datos intraurbanos, planificación y presupuesto, la participación de los niños y de las poblaciones viven en situación de pobreza.

En América Latina, una importante proporción de niños y niñas se enfrenta a unas condiciones de vida difíciles y se ha demostrado cómo las privaciones habitacionales

tienen impacto en la vulneración de otros de sus derechos (Minujin y Born, 2016), entre los que destacan la salud (mayor riesgo de mortalidad infantil) o la educación (rezagos en escolaridad asociados a un desarrollo cognitivo perjudicado). Si, además, se han criado en ambientes de violencia endémica, es común que sufran de un deterioro emocional que pone en peligro su salud mental. Se ha comprobado también que las vivencias de pobreza de estos niños no solo implican vulneraciones de sus derechos actuales, sino que de alguna manera hipotecan las posibilidades futuras de tener cubiertos sus derechos en la etapa adulta, lo que probablemente tenga un impacto negativo a largo plazo en el conjunto de la sociedad (CEPAL, 2020).

Algunas propuestas en la región, como es el caso del Índice de Segregación Residencial (ISR), permiten mostrar la inequidad intraurbana (en ciudades como Bogotá), visibilizando el impacto de dicha desigualdad en la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes (González Contró, Mercer y Minujin, 2016). Entre las iniciativas para fomentar el bienestar de la infancia urbana, destacan las políticas descentralizadas a nivel municipal o el enfoque abajo-arriba desde la sociedad civil mediante la planificación y gestión participativa en la que se involucra a los niños y niñas. En la Declaración de Estambul, también se hace hincapié en la necesidad de prestar especial atención a las condiciones de vida de la infancia, reconociendo que los niños, niñas y adolescentes tienen que vivir en condiciones seguras, para lo cual los Gobiernos deben reforzar sus acciones para erradicar la pobreza y para defender los derechos humanos.

A partir del año 2000 se dio un avance importante en este ámbito y la pobreza infantil empezó a tomar autonomía, reconociéndose la importancia de problematizar las desigualdades urbanas teniendo en cuenta el curso de la vida (Minujin, 2014). En el momento en que esta realidad empieza a medirse, varios indicadores que sirven para medir la pobreza infantil (que serán analizados en el capítulo 2.1) reflejan que los principales derechos de infancia se ven vulneradas en estos espacios urbano-marginales. Y a partir de la firma de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se incorporan de manera central en muchas de las prioridades gubernamentales las necesidades de niños y niñas, así como las características específicas de sus condiciones de vida en las ciudades. El ODS número 11 está dedicado a los contextos urbanos, entendiendo que alrededor del 60% de la población mundial vivirá en ciudades para 2030 y la necesidad de prestar atención a estas realidades. Para el caso de América Latina, la población urbana ya superó el umbral del 50% en los años 60s y hoy se aproxima a un 80%. Este proceso de

urbanización se ha desarrollado de una manera excluyente, teniendo un impacto negativo en la precariedad habitacional y se ha comprobado que un mayor número de niños y niñas en un hogar implica una mayor probabilidad de afrontar situaciones que impliquen una carencia habitacional. Una propuesta interesante en esta línea es la estrategia urbana de UNICEF (2018-2021), que plantea como prioridades dotar de servicios esenciales de calidad a la infancia de contextos urbano marginales, construir entornos urbanos seguros, limpios y sostenibles; realizar planes y presupuestos con enfoque de infancia; garantizar la participación y voz de los niños pobres y trabajar en el refuerzo de la información y los datos sobre infancia en las ciudades.

Por todo ello, las infancias en contextos urbanos se enfrentan a particularidades diferentes a sus pares rurales y, aunque quizá se pueda pensar que los niños y niñas urbanos disfrutan de más oportunidades, por las economías de escala y por la proximidad a servicios, esto no siempre es así. Entre los problemas de base a los que se enfrenta la infancia en estos contextos destacan la ausencia de un buen gobierno y la concentración urbana. Y, además, existen mayores riesgos de seguridad, la alta dependencia de ingresos en efectivo de las familias, así como una mayor dependencia de la vivienda como recurso económico, lo que implica que la calidad y las condiciones de las viviendas sean más precarias. Los hogares urbanos tienen que asumir gastos más allá de los alimenticios (recogidos en la canasta básica de alimentos), que tiene que ver con el alquiler, los servicios sanitarios, el agua y saneamiento (Apolaro et al, 2023). En lo referente a los vecindarios urbanos, la violencia e inseguridad son otras características comunes, así como la baja calidad de cuidado de los niños, algunos en situación de calle.

En este primer capítulo se han estudiado las diversas aproximaciones a la pobreza, desarrollando con mayor detalle el enfoque de capacidades y el de derechos. También se ha analizado el colectivo infantil, resaltando algunas de las situaciones de vulnerabilidad en las que se puede encontrar y cuyo estudio, desde el enfoque de derechos humanos, debe tener como base la CDN. Para completar el marco conceptual que guía esta investigación, se ha revisado la literatura existente sobre contextos urbanos, profundizando en las corrientes que van más allá de la teoría centro-periferia y en las particularidades que presentan las ciudades latinoamericanas.

Una vez planteado este marco de análisis, se realiza en el capítulo 2 un estudio de la medición de pobreza con un recorrido por las herramientas existentes y con el foco en los niños y niñas que viven en los contextos urbanos.

## **Capítulo 2. La medición de la pobreza y las políticas públicas en América Latina**

Las diversas aproximaciones conceptuales a la pobreza van a condicionar no solo el tipo de herramientas empleadas para la medición de la misma, sino también las cifras que se presenten a la sociedad y las políticas que se diseñen para combatirla. En palabras de Vásquez "... no hay la forma universal ni óptima de medir pobreza: no se trataría exclusivamente de un debate técnico, sino, depende finalmente de cuáles son los temas relevantes definidos por una particular comunidad política" (2016, p.170). La evidencia empírica ha demostrado que las diferentes mediciones de pobreza arrojan datos muy dispares y no es tarea sencilla encontrar una medición estadística que pueda representar las condiciones sociales de las personas, capturándolas en una única cifra. Todos estos debates han despertado el interés de académicos en las últimas décadas y se ha dado un importante avance en el estudio de la medición, trabajo liderado principalmente por los centros de investigación de algunas de las principales universidades del Reino Unido, como Oxford o Bristol.

Para poder entender la experiencia de la pobreza es necesario ir más allá de indicadores (Lister, 2015), completando estas cifras con las vivencias de las personas que se encuentran en situación de pobreza. En contra de lo que planteaban algunos autores sobre que la pobreza se trata de un juicio de valor, que no es verificable (Orshansky, 1969), se han hecho avances para poder medir la pobreza multidimensional, dinámica y relativa.

En los siguientes apartados se realizará un análisis de las herramientas de medición, presentando también las problemáticas que éstas tienen en su implementación práctica.

### **2.1 Las herramientas de medición de pobreza infantil**

En las últimas décadas existe un creciente interés por medir la pobreza y conocer cuál es su alcance. Según lo acordado en la meta 1.2 de los ODS, los gobiernos han adquirido el compromiso de hacer un seguimiento de la evolución de la cifra de pobreza multidimensional, con el objetivo de reducirla a la mitad para el año 2030. Se trata de un avance clave en la aproximación a la medición, pasando del tradicional enfoque monetario a la comprensión de que hay que cuantificar la pobreza desde un enfoque más holístico que incluye diversas dimensiones relevantes para el bienestar.

Las herramientas de medición son un elemento clave en el estudio de la pobreza y un primer paso para conocer la magnitud real de este fenómeno es contar con datos fiables y de calidad, pero autores como Sassen (2015) argumentan que puede ser peligroso quedarse sólo en la medición. Es importante partir del reconocimiento de que no se trata de medir por el simple ejercicio de medir, sino que tiene que existir una voluntad real de conocer el alcance de la pobreza y utilizar los resultados de estas mediciones para seguir construyendo una sociedad más inclusiva y reducir la brecha social. Diversos centros de investigación sobre pobreza, entre los que destacan el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), el Centre For Analysis of Social Exclusion (CASE) o el Townsend Centre for International Poverty Research han dedicado importantes esfuerzos a comprender y mejorar la medición de la pobreza.

Debido a que la investigación en el ámbito de pobreza ha estado tradicionalmente dominada por economistas neoclásicos, se ha solido relacionar el concepto de pobreza al de utilidad, con umbrales bastante minimalistas. De este modo, en el enfoque monetario, Atkinson y Bourguignon (1982) fueron pioneros en la medición, asociando la falta de bienestar a la insuficiencia de recursos económicos, medidos a través del ingreso per cápita. Otros autores (Deaton, 1997) consideran que el consumo refleja mejor que el ingreso la pobreza monetaria y en sus trabajos se planteaba la utilidad de emplear muestras representativas de la población para estudiar los presupuestos de los hogares. Desde el siglo XIX hasta los años 70 del siglo XX, las medidas monetarias de pobreza eran las más ampliamente utilizadas. Dos de los principales conceptos en el análisis de pobreza monetaria son la “brecha de pobreza” que indica la profundidad de las carencias del consumo y la “severidad de la pobreza” o grado de desigualdad de la pobreza al interior del colectivo conformado por las personas pobres (Foster, Greer y Thorbecke, 1984).

El método indirecto de medición ha sido tradicionalmente representado mediante la línea de pobreza (Ravallion, 1992), que sirve para determinar el punto de corte o umbral y puede tomar diversas modalidades. El cálculo de la línea de pobreza puede obtenerse como el coste de la canasta básica de alimentos más el importe destinado a otras necesidades no alimentarias (Orshansky, 1969). Otros autores (Townsend, 1979) consideran que se trata de un valor derivado de un punto de la función de distribución de ingresos. También se han definido líneas de pobreza subjetivas, rescatando el juicio de la población (Hagenaars y Van Praag, 1985) y otras líneas sobre la base del juicio de

expertos, utilizando criterios normativos (Boltvinik, 2012). Ha habido alguna propuesta alternativa a estas líneas de pobreza monetaria, pero que no han recibido especial atención, como es el caso de la línea de pobreza basada en derechos (Woodward, 2010) o la línea de pobreza ética (Edward, 2006). Estos índices unidimensionales de corte monetario normalmente presentan la ventaja de ser más sencillos de explicar o comunicar en foros fuera del ámbito académico. Éste ha sido uno de los motivos que ha favorecido que hayan sido tradicionalmente los más utilizados por los Gobiernos en sus mediciones oficiales y hasta el día de hoy muchos países los mantienen como tal.

En cuanto a los métodos directos de medición de pobreza, el más utilizado ha sido el de necesidades básicas insatisfechas (Streeten, 1979) que se emplea para verificar si los hogares satisfacen una serie de necesidades. Los indicadores que componen este método son el hacinamiento en los hogares, los materiales de las viviendas, el abastecimiento de agua, los sistemas de eliminación de excretas, la asistencia a la escuela primaria de los menores y el indicador indirecto de los ingresos del hogar. Este método ha sido uno de los más utilizados en América Latina (Feres y Mancero, 2001).

Se ha llevado a cabo una redefinición de este método mediante la incorporación del ingreso (Battiston et al 2013). En este método, en el que se cruzan la Línea de Pobreza (LP) con las Necesidades básicas insatisfechas (NBI), encontramos la siguiente clasificación de posibles situaciones de pobreza. Los hogares bajo la línea de pobreza y con una o más necesidades básicas insatisfechas serán considerados en pobreza crónica, mientras que los que estén bajo la línea de pobreza pero sin necesidades básicas insatisfechas se considerarán en situación de pobreza reciente. Por otro lado, aquellos hogares cuyos ingresos están por encima de la línea de pobreza pero tienen una o más necesidades básicas insatisfechas se considerarán con carencias estructurales, mientras que los que estando por encima de la línea de pobreza y sin necesidades básicas insatisfechas serán hogares integrados socialmente.

Desde una aproximación a la pobreza entendida como exclusión social, se han desarrollado también diversas herramientas de medición que pretenden recoger la magnitud de esta realidad. Una de las más conocidas son los indicadores Laeken para la inclusión social de la Unión Europea creados en el año 2001 (Guio et al, 2016). Estos indicadores recogen la situación de la población en los siguientes cuatro ámbitos: los recursos materiales, la participación económica, la educación y la salud. Los indicadores

primarios que se miden para los recursos materiales son la tasa de renta después de las transferencias, la distribución de la renta y la persistencia de la renta baja. Para la participación económica, se miden la tasa de desempleo de larga duración, la cohesión regional, los niños o adultos que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros y la brecha de empleo de los inmigrantes. En cuanto a la educación, se miden dos indicadores; las personas que abandonan prematuramente la enseñanza y los estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura. Por último, para la dimensión de salud se mide la esperanza de vida al nacer. Este portafolio de indicadores es usado por la Comisión Europea para mostrar la evolución en la lucha contra la pobreza.

Otro de los índices que destaca dentro de esta aproximación es el de privación de Townsend, que recoge una lista de 60 indicadores sobre el estilo de vida de la población basado en las 12 características que se muestran a continuación (Townsend 1993, p.115):

- No ha tenido una semana de vacaciones fuera de casa en los últimos 12 meses
- No ha tenido un familiar o amigo en casa para comer en las últimas 4 semanas
- No ha ido a casa de un familiar o amigo a comer en las últimas 4 semanas
- No ha tenido un amigo para jugar en las últimas 4 semanas (menores de 15 años)
- No tuvo una fiesta en su último cumpleaños (sólo niños)
- No ha tenido una tarde/noche fuera para ocio en las últimas 2 semanas
- No tiene carne al menos 4 veces por semana
- Ha tenido uno o más días sin una comida cocinada en la última quincena
- No ha tenido un desayuno cocinado casi todos los días de la semana
- El hogar no tiene nevera
- El hogar no tiene usualmente un domingo conjunto
- El hogar no tiene uso de 4 servicios dentro de la casa (baño, lavabo, ducha y cocina)

Aunque la unidad de análisis de estos indicadores es principalmente el hogar, Townsend comienza a constatar que algunas de las características son específicas para la infancia. Por este motivo, dos de las mismas solo se miden para este colectivo, la relacionada con el amigo para jugar y la de la fiesta de cumpleaños.

Entendiendo la pobreza desde un enfoque de capacidades, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) significó un avance frente a las tradicionales mediciones económicas, puesto que incluye otras dimensiones basadas en la idea de capacidades humanas (PNUD, 1997). Se trataría del primer intento de materialización del enfoque conceptual de Amartya Sen, quien considera que “la base informativa de los funcionamientos sigue siendo una base mucho más precisa de evaluación de la calidad de vida y el progreso económico que las diversas alternativas recomendadas más comúnmente, como las utilidades individuales o la posesión de bienes” (Sen, 1992, p.67). Es, por tanto, una medida que pretende mostrar el desarrollo humano y ser una alternativa al PIB (Producto

Interior Bruto) per cápita para medir el avance en las condiciones de vida de la humanidad. El índice incluye tres dimensiones: la esperanza de vida al nacer, el conocimiento (medido a partir del alfabetismo de los adultos y la tasa de matrícula combinada de primaria, secundaria y terciaria) y el nivel de vida decente (medido a través del ingreso per cápita). Para la construcción del IDH, se calculan primero los indicadores de cada una de las dimensiones y después se presenta un promedio simple de los mismos. Se trata de uno de los índices más utilizados para realizar comparativas a nivel internacional puesto que cuenta con datos disponibles durante una larga serie histórica para todos los indicadores que lo componen. Además, es sencillo de comunicar, por lo que es una herramienta que ha sido útil para la presentación de datos en a la población en general.

Desde el enfoque de derechos humanos, en el marco de la Agenda 2030 se definieron 232 indicadores<sup>11</sup> asociados a los 17 ODS, lo que supuso la ampliación de los 60 indicadores previamente establecidos para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2010). La propuesta de aumentar el número de indicadores refleja la voluntad de entrar más en detalle en la medición de cada uno de los objetivos y destaca el gran esfuerzo que se ha hecho en la elaboración y desarrollo de este marco de indicadores. La meta de “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” es recogida en el primer ODS y en sus indicadores asociados, planteándose una doble medición: la basada en el tradicional enfoque monetario, del que se cuenta con series históricas (indicador 1.1.1) y una medida de pobreza multidimensional (indicador 1.2.2). Además, un gran número de indicadores que están incluidos en otros de los objetivos, forman también parte del análisis de la pobreza como violación de derechos humanos, ya que miden las privaciones en algunas de las dimensiones básicas de la calidad de vida de las personas (Santos, 2019). A continuación, se presenta una pequeña muestra de la interrelación entre dos derechos de infancia (según la CDN) y los indicadores asociados a los ODS.

---

<sup>11</sup> La lista final de indicadores fue acordada durante la 48 sesión de la comisión de estadística de Naciones Unidas, en marzo de 2017 y se encuentra en la siguiente página web: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

**Tabla 2.** Ejemplo de relación entre derechos de infancia y ODS

ODS	Derecho humano	Indicador
3.Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	Salud (art 25)	3.2.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
4.Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para	Educación (art 26)	4.3.1 Tasa de participación de los jóvenes y adultos en la enseñanza y formación académica y no académica en los últimos 12 meses, desglosada por sexo

Fuente: elaboración propia en base al Marco de Indicadores de la Agenda 2030 y la DUDH

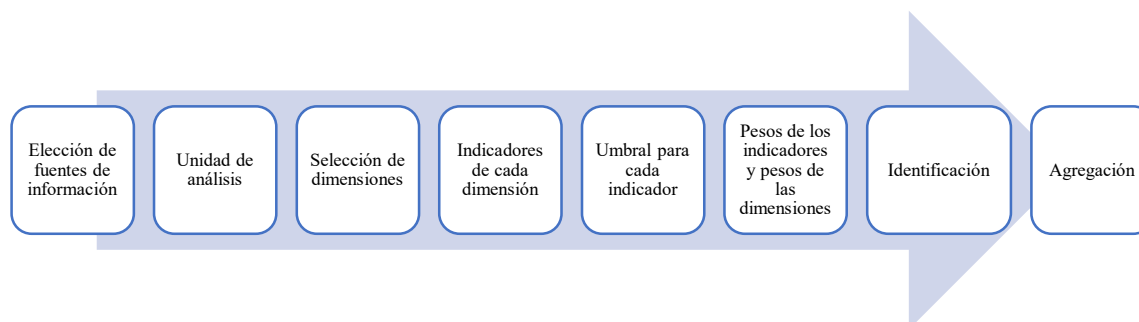
Es común que los resultados de estos indicadores se analicen por separado, lo que permite monitorear el cumplimiento de cada uno de los objetivos y sus metas y mostrar cuál es el estado de los diferentes derechos. Esto sirve para perfilar algunos de los lineamientos de política pública y redireccionar planes o programas que los diversos ministerios están llevando a cabo. Sin embargo, no se plantea la posibilidad de agrupar algunos de estos indicadores en un único índice de pobreza que pueda servir como una medida comparable entre los diferentes países.

Si bien el IDH ya miraba a la pobreza desde un enfoque multidimensional (incluyendo tres dimensiones: esperanza de vida, educación e ingreso), en la última década cabe destacar la aparición de una herramienta que ha sido ampliamente estudiada e incluso implementada como metodología de medición oficial en varios países. Se trata del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual, desde su desarrollo (Alkire y Santos, 2010, como colaboración entre el PNUD y OPHI y basado en la metodología Alkire y Foster, 2008) ha generado una nueva corriente en la forma de medir la pobreza e identificar a los pobres. Dicha metodología permite utilizar datos de diferentes tipos (categóricos, ordinales o cualitativos), siempre que se pueda identificar quién presenta alguna privación en una dimensión particular, pudiéndose conocer el número total de dimensiones en las que las personas son pobres. El IPM incluye 10 indicadores que corresponden a 3 dimensiones: educación, salud y condiciones de vivienda. La dimensión de educación incluye los indicadores de escolaridad familiar y asistencia escolar, mientras que la dimensión de salud recoge los indicadores de nutrición y mortalidad infantil. En cuanto a las condiciones de vida, los indicadores dentro de esta dimensión son la electricidad, el agua potable, el desagüe, el combustible de cocina y los activos (televisión, teléfono, ordenador, bicicleta, moto o nevera). Algunos de los indicadores (mortalidad infantil,

nutrición, años de escolaridad y vivienda) han sufrido cambios en su definición en el año 2018 con la idea de mejorar su alineamiento con los ODS.

La construcción del IPM sigue las etapas que se muestran en la siguiente figura:

**Gráfico 4.** Etapas construcción Índice de Pobreza Multidimensional



Fuente: Elaboración propia en base a Alkire y Santos (2013)

En el proceso de construcción de este índice ha habido temas que han sido objeto de discusión en los últimos años, como la elección de dimensiones o la identificación de las personas en situación de pobreza (cuestiones que se desarrollarán en mayor profundidad en el capítulo 2.2.).

Una de las ventajas que presenta este índice es su flexibilidad, puesto que se pueden realizar adaptaciones a los diferentes contextos, como, por ejemplo, el IPM para la Unión Europea (Alkire y Apablaza, 2016), seleccionando las dimensiones y los indicadores más apropiados que puedan servir para medir con más precisión cada una de las realidades. Entre los diversos criterios que se emplean para seleccionar las dimensiones que van a componer el índice, los más comunes son la utilización de los datos existentes, la adopción de las opiniones de los expertos, la búsqueda del consenso público mediante procesos participativos o la base de los principios del derecho o marcos jurídicos.

Esto obedece a lo reconocido en el ODS 1.2 (“de acuerdo con las definiciones nacionales”) y numerosos países ya han implementado medidas oficiales de pobreza multidimensional (según el PNUD y OPHI en 2019 los siguientes países ya contaban con un IPM propio: Afganistán, Angola, Armenia, Bután, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Mozambique, Nepal, Nigeria Panamá, Pakistán, República Dominicana, Ruanda, Sierra Leona y Vietnam)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La lista actualizada de países en los que ya se ha implementado un IPM nacional se encuentra disponible en la web de la Red de pobreza multidimensional (MPPN, por sus siglas en inglés): <https://www.mppn.org/es/aplicaciones/medidas-nacionales/>

Las motivaciones para utilizar una medida de pobreza multidimensional a nivel nacional pueden ser muy variadas. La motivación ética persigue el objetivo de no dejar a nadie detrás, mientras que la técnica implica disponer de avances metodológicos y mejores datos estadísticos. Por su parte, los motivos de índole empírica buscan añadir información valiosa sobre la realidad, y los políticos ayudar al desarrollo de planes y programas de lucha contra la pobreza. De este modo, entre los principales usos que se le dan a este índice destacan el seguimiento de los niveles de pobreza a lo largo del tiempo, la evaluación del cumplimiento de los compromisos adquiridos o la información para la asignación de presupuestos en las políticas sociales.

Otra propuesta de herramienta de medición que considera la pobreza desde un enfoque más holístico es el índice IDM (medición de privaciones individuales, por sus siglas en inglés), desarrollado en 2015 por la IWDA (International Women's Development Agency) junto con la Universidad Nacional de Australia. Este índice permite realizar un desglose a nivel individual, es sensible al género, cuenta con un proceso participativo en su elaboración y es relevante para el diseño de políticas públicas. El cuestionario analiza 15 dimensiones económicas y sociales, mediante un método de recolección de datos que baja al nivel del individuo, realizando a cada adulto las mismas preguntas, lo que permite un análisis al interior del hogar. Los criterios utilizados para la selección de dimensiones se centran en su importancia moral, la facilidad y fiabilidad de la medición, la adecuación para dar respuesta institucional y su utilidad. Las dimensiones del IDM se categorizan en tres grupos: las más importantes, muy importantes e importantes. Las dimensiones más importantes se consideran la alimentación, el agua, la vivienda, la salud y la educación. Las dimensiones muy importantes incluyen la energía, el saneamiento, las relaciones, la vestimenta y la violencia. Por último, las dimensiones consideradas importantes son la planificación familiar, el medioambiente, la voz, la utilización del tiempo y el trabajo.

Para concluir este recorrido por las herramientas de medición, es importante subrayar una vez más la necesidad de medir la pobreza más allá del ámbito monetario, así como entender que los resultados de los indicadores pueden ser determinados por factores diferentes a los del poder adquisitivo, ya que algunas de las dimensiones son provistas por servicios públicos y otras reciben muchos subsidios por parte de las instituciones públicas. También existen algunas propuestas que plantean incluir el ingreso o el consumo como un indicador adicional dentro del IPM, considerando el bienestar monetario como la cuarta dimensión de la pobreza (Evans et al, 2020).

Las tradicionales medidas monetarias han sido y siguen siendo hoy en día las que mayoritariamente se emplean por los Gobiernos como cifras oficiales de pobreza. Aunque este planteamiento basado en la pérdida social de ingreso haya sido de vital importancia en las evaluaciones de bienestar, existe un claro consenso sobre el hecho de que el nivel de ingresos o gasto no es suficiente para comprender la complejidad del bienestar humano. Es necesario complementar estas mediciones con otras no monetarias, entendiendo que las personas no son sólo seres físicos, sino también seres sociales (Townsend, 1993).

La construcción de los indicadores monetarios también presenta varios cuestionamientos, como la definición de la línea de pobreza mediante la canasta normativa de alimentos. Entre estas voces críticas destaca la de Boltvinik (1998), quien plantea alternativas que incluyen en esta canasta otros aspectos tales como el análisis de la legislación o la percepción de la población sobre sus propias necesidades. Este autor denominó a su propuesta “canasta normativa de satisfactores esenciales” (CNSE), una alternativa que permitiría que la línea de pobreza mostrara mejor cuál es el nivel mínimo necesario para que una persona no viva en condiciones de pobreza. Sin embargo, capturar la percepción de la población, algo que ya se intenta realizar mediante metodologías participativas, no es tarea fácil y requiere contar con importantes recursos para el levantamiento de esta información. La paridad de poder adquisitivo que se usa en el cálculo de las medidas monetarias también ha sido criticada (Reddy y Pogge, 2010), argumentando que está basada en una canasta de bienes que no es relevante porque se trata de bienes que solo son utilizados por los no pobres en los países ricos.

Otra de las críticas a los métodos monetarios viene dada por el origen de los datos utilizados para la canasta básica, ya que si estos se obtienen a partir de la información de las capitales no será fácil su aplicación al resto de los contextos urbanos y menos a las zonas rurales de los países (Altimir, 1982). Siguiendo esta lógica, ha habido propuestas en algunos países, como es el caso de Argentina<sup>13</sup>, para definir diferentes líneas de pobreza adaptadas a cada uno de los contextos. Pero este tipo de desarrollos no se dan de una manera generalizada, sino que dependen de la voluntad de los Gobiernos de conocer mejor estas realidades, así como de su capacidad para recopilar datos.

---

<sup>13</sup> En la web del Instituto de Estadística de Argentina (<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-46-152>) se pueden consultar las líneas de pobreza específicas para los diversos contextos

Y, aunque se ha demostrado que es más pertinente realizar la medición de pobreza monetaria no desde el ingreso sino desde el consumo (Deaton, 2006), existen limitaciones asociadas a los microdatos disponibles para realizar comparaciones a nivel internacional. Ni el consumo ni el ingreso se pueden medir completamente en la práctica, y siempre se han generado dudas sobre cuál emplear. En el caso del Banco Mundial, el consumo es el indicador seleccionado argumentando que los responsables del diseño de políticas necesitan capturar los estándares de vida logrados por los individuos. Sin embargo, el ingreso puede ser preferido como indicador de bienestar en los supuestos en los que el foco está puesto en el poder de gasto potencial de los individuos. El ingreso está muy extendido como medida de medición en los países de América Latina y en la Unión Europea.

Desde el enfoque de capacidades (Sen, 1992), uno de los principales cuestionamientos que se le ha hecho a la medición monetaria, es que sólo se evalúan los ingresos de los individuos sin tener en cuenta las dificultades que algunos puedan tener al convertir este ingreso en bienestar o en libertades. Y, más recientemente, Alston (2020) reconoce que el empleo de la línea de pobreza distorsiona la comprensión de la realidad, puesto que, en su opinión, se trata de un nivel de subsistencia miserable. Argumenta que, cuando las Naciones Unidas y el Banco Mundial hablan de éxito en la superación de la pobreza, la información que se utiliza en las discusiones públicas invisibiliza la realidad, puesto que lleva a la sociedad a aceptar niveles de pobreza que no son aceptables. Y para el caso de la pobreza infantil, el utilizar un indicador de ingreso presenta un problema adicional puesto que refleja el poder que los adultos tienen sobre el mismo y la falta de capacidad de elección de los niños y niñas en este ámbito concreto. La medición monetaria no está diseñada para la medición de pobreza infantil (Minujin and Nandy, 2012) no se conoce el ingreso monetario que los niños reciben mediante las transferencias al interior del hogar, ni el porcentaje del ingreso gastado exclusivamente en los niños.

El método de necesidades básicas insatisfechas, tan extendido en América Latina, también ha sido objeto de amplios debates y las voces críticas argumentan que esta metodología presenta tres problemas básicos: el de la selección de las necesidades, la definición de los criterios mínimos de cada una de ellas y la definición de la pobreza. Y otra de las limitaciones para la implementación de este método es la disponibilidad de los datos necesarios para su construcción, que deberían encontrarse en censos y encuestas de hogares, lo que no siempre está garantizado (Boltvinik, 1994).

En cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), también ha sido objeto de críticas puesto que su implementación ha demostrado que no es adecuado para el diseño y monitoreo de políticas públicas a corto plazo. Con el objetivo de paliar esta limitación, el PNUD creó en 1997 el Índice de Pobreza Humano (IPH), que incorpora el concepto de privación o situación en la que las personas no pueden cubrir las necesidades básicas de la vida. Sin embargo, este último índice no tuvo el éxito ni la repercusión de su predecesor y ha quedado más en los registros académicos que como una herramienta práctica (Chakravarty y Majumder, 2005). Otra de las críticas a estos índices es que no sirven para analizar la pobreza a nivel del hogar, ni permiten ver la distribución entre las diferentes dimensiones del bienestar individual, por lo que es muy limitado su valor añadido frente al IDH en el análisis más desglosado de la pobreza.

Tradicionalmente, los países latinoamericanos han medido la pobreza utilizando el enfoque monetario, como es el caso de la CEPAL, que lo viene haciendo en base a los ingresos. Otra de las herramientas generalizada en la región latinoamericana ha sido la de necesidades básicas, que ha servido principalmente como complemento a las cifras arrojadas por la medición monetaria.

En los últimos años, se han desarrollado en varios países de la región índices multidimensionales, siendo América Latina una de las pioneras en la implementación de este tipo de índices. En un reciente evento paralelo a la 73 Asamblea General de Naciones Unidas (2018)<sup>14</sup>, se conformó un interesante foro de discusión en torno a las experiencias de varios países en el proceso de construcción e implementación de estos IPM nacionales. Algunos países latinoamericanos compartieron sus aprendizajes sobre la utilidad de esta herramienta de medición en sus contextos específicos, ideas que se recogen de manera resumida en la siguiente tabla.

---

<sup>14</sup> Evento organizado en Nueva York el 25 de septiembre de 2018. Más información en la web <https://mppn.org/es/unga2018/>

**Tabla 3.** Comparativa IPM oficiales de 5 países de América Latina

País	Año	Dimensiones					Indicadores	Utilidad
		Educación	Trabajo	Salud	Vivienda	Otros		
México	2008	X	X	X	X	Ingreso per cápita Alimentación Cohesión social	13	Diseño de política pública, presupuestos, procesos de decisión
Colombia	2011	X	X	X	X	Condiciones de la niñez y juventud	15	Análisis de políticas, alerta para formulación y toma decisiones
Costa Rica	2015	X	X	X	X	Protección social	19	Gestión pública eficiente, diseño y monitoreo de la efectividad de programas sociales,
Ecuador	2016	X	X	X	X	Alimentación (dentro de salud)	8	Planificación y evaluación con el objetivo de erradicar la pobreza.
Chile	2015	X	X	X	X	Redes y cohesión social	15	Seguimiento de políticas, instrumento para identificar los grupos y las regiones vulnerables

Fuente: Elaboración en base a la información aportada por los países en la 73 Asamblea General de Naciones Unidas y páginas web de los diversos Ministerios de desarrollo de los cinco países

Como se observa en la tabla anterior, todos los países que han implementado este índice concuerdan en destacar su utilidad en el diseño y gestión de políticas públicas, algo que contrasta en la práctica con algunas de las críticas que se han realizado a este índice. En el caso de Chile, además, desde 2012 existe una comisión para la medición de la pobreza conformada por el Ministerio de desarrollo social, el instituto nacional de estadística y la CEPAL. Colombia también cuenta con un comité de expertos independientes en el que participan el ministerio de planeamiento, la agencia para la reducción de la pobreza y la prosperidad social y la oficina nacional de estadística. Estas iniciativas indican la relevancia que algunos países de la región están otorgando en sus agendas públicas a la medición de la pobreza desde un enfoque multidimensional. Se está realizando también la revisión de algunos aspectos metodológicos, así como la propuesta de mejoras en la

medición de la pobreza multidimensional mediante revisión de indicadores, dimensiones o umbrales para adaptarlos a los nuevos estándares de vida de cada uno de los países.

Es interesante subrayar que el IPM estándar desarrollado por OPHI no incluye algunas de las dimensiones clave en las condiciones de vida de la población en América Latina, como son el empleo, el empoderamiento, la seguridad física, el no sentir vergüenza o el bienestar subjetivo y psicológico. En el caso de la dimensión de empleo, ésta se ha incluido en la mayoría de los índices nacionales que se han desarrollado, lo que es explicable porque la alta informalidad laboral es un elemento común que afecta a los ingresos de los hogares y, por tanto, al bienestar de los integrantes del mismo.

Además de estos IPM adaptados a algunos países, cabe destacar otras propuestas de medición de pobreza multidimensional que se han llevado a cabo en la región, como son el IPM para América Latina, el MBS y el IDSAL.

**Tabla 4.** Propuestas metodológicas en la región (IPM para América Latina, MBS, IDSAL)

Índice de pobreza multidimensional para América Latina*	MBS**	IDSAL (índice de las deudas sociales de América Latina)***
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colaboración CEPAL- OPHI</li> <li>• 13 indicadores agrupados en 5 dimensiones: vivienda, servicios básicos, estándar de vida, educación, empleo y protección social</li> <li>• categorías conceptuales ligadas a áreas de política social, combinando indicadores monetarios y no monetarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta metodológica desarrollada en México</li> <li>• El umbral de ingresos toma en cuenta los niveles de vida y bienestar humanos, vinculando dicho umbral al salario mínimo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 indicadores agrupados en 5 dimensiones: bienestar sostenible, salud vital, hábitat digno, accesos educativos y trabajo decente y protección social</li> <li>• Herramienta para evaluar de manera comparada y a lo largo del tiempo el nivel de Deuda Social</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a \*Santos, M. E., Villatoro, P., Mancero, X. and Gerstenfeld, P. (2015), \*\* Reyes y López (2016), \*\*\*Observatorio de Deuda Social de América Latina- ODSAL (2019)

A modo de conclusión, se reconoce que las herramientas de medición son elementos clave en el estudio de la pobreza. Desde un enfoque monetario tradicionalmente se han empleado las mediciones basadas en el ingreso, cuya metodología de cálculo es relativamente sencilla y se dispone de datos tanto a nivel nacional como para realizar análisis comparativos entre países. Existe también un consenso sobre la multidimensionalidad de la pobreza, acordado en la fijación del primer ODS y, por tanto, intentar medir la misma mediante otras herramientas como el IPM es relevante. Sin

embargo, en línea con lo afirmado por diversos autores (Apablaza y Yalonetzky, 2012), es necesario seguir investigando sobre otras posibles mediciones de la pobreza multidimensional que combinen marcos alternativos, lo que permitirá entender mejor la realidad de las poblaciones en la región. Analizar las diferencias entre las construcciones teóricas y el comportamiento empírico de las mediciones de pobreza continúa siendo una de las áreas en las que aún se puede seguir aportando.

Seguir agrupando la pobreza infantil en los análisis generales de pobreza sería ocultar la realidad de las condiciones de vida de millones de niños y niñas, por lo que es necesario que sea analizada de manera diferenciada, teniendo en consideración las principales necesidades de este colectivo, no sólo desde lo monetario sino incluyendo también el acceso a los servicios sociales (UNICEF, 2007). Considerar la pobreza infantil únicamente como falta de recursos económicos en el hogar desde un enfoque monetario es algo muy limitado, porque no presta la suficiente atención a la estructura de los hogares ni a las necesidades especiales que tienen los niños y niñas (Pradhan y Pradhan, 2023). Varios autores (de Neubourg et al. 2012; Roche, 2013) ya han demostrado que, debido a que las necesidades infantiles son diferentes, es necesario desarrollar otras herramientas adaptadas a este colectivo específico. La “Coalición global contra la pobreza infantil” creada en 2015 y formada por varias Organizaciones no gubernamentales (ONG), centros de estudios e instituciones académicas (entre los que destacan OPHI, Save the Children o Plan Internacional) es una iniciativa global que persigue despertar conciencias sobre la situación de los niños que viven en pobreza, promoviendo acciones globales y nacionales para aliviar la misma en línea con los compromisos adquiridos en los ODS. Esta Coalición considera que un índice compuesto simple puede tener fuerza en la comunicación de las cifras de pobreza infantil a audiencias más amplias.

Ben-Arieh (2007) plantea que el nacimiento y el avance en el ámbito de los indicadores de infancia está ligado a tres factores principales: la normativa de derechos de infancia, la nueva sociología de la infancia como una etapa en sí misma y las teorías ecológicas del desarrollo infantil. El movimiento de indicadores de infancia en sus inicios se centró en la supervivencia de los niños, mientras que los indicadores más recientes son más inclusivos del bienestar infantil (Casas, 2006). Además, se desarrollan indicadores que permitan la rendición de cuentas y se ha expandido el campo de los indicadores tradicionales añadiendo nuevas dimensiones. Existe un consenso ampliamente generalizado (Gordon et al, 2003; Minujin et al, 2006) sobre la necesidad de contar con

un enfoque centrado en la infancia en las propuestas que se plantean para la reducción de la pobreza, siguiendo la “Whole child perspective” o perspectiva holística de la infancia (Moore y Theokas, 2008).

Como sucede con el concepto de pobreza en general, tampoco existe una definición universalmente aprobada para la pobreza infantil, lo que hace que las herramientas para su medición puedan ser muy variadas según cómo se entienda la pobreza infantil. Se han realizado diversos estudios en esta línea (Bradbury y Jantti, 1999), considerando como pobres a los niños y niñas que viven en hogares con ingresos menores de un tercio de la mediana global. Pero en este caso, lo que se identifica son los niños viviendo en hogares pobres y no necesariamente aquellos que viven en condiciones de pobreza. Al realizar el cálculo de la pobreza infantil como aquella proporción de niños y niñas que viven en hogares que sufren pobreza de ingresos o consumo, se asume que existe una redistribución equitativa al interior del hogar, mientras que la evidencia empírica ha demostrado que en la mayoría de los casos los niños no tienen voz en la asignación de dichos recursos (Cantillon et al, 2017, Gibson-Davis et al, 2022). En el Reino Unido, es muy relevante la labor realizada por el Child Policy Action Group (grupo de acción de políticas públicas de infancia) cuyo objetivo principal es la lucha contra la pobreza infantil, así como intentar asegurar un futuro para los niños y sus familias. Para ello, llevan a cabo la recopilación de información de las personas en situación de pobreza en el Reino Unido, lo que puede servir para comprender las causas de la misma, el impacto en las vidas de los niños y cómo poder prevenirlo. Han realizado estudios que incluyen en la definición de pobreza las necesidades sociales y psicológicas de la infancia, además de las meramente físicas.

Como se ha planteado en el capítulo 1.2, una de las definiciones de pobreza infantil más acertada es la presentada en la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2006 que considera que los niños en situación de pobreza son aquellos “privados de un nivel adecuado de nutrición, instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento, acceso a servicios de atención sanitaria, vivienda, educación, participación y protección”. Esta definición resalta la idea de que la pobreza infantil es un fenómeno multidimensional al que hay que aproximarse desde un enfoque de derechos humanos.

Antes de comenzar a analizar las diversas herramientas de medición, es importante recordar la relevancia de aplicar los siguientes principios de buenas prácticas al realizar mediciones de pobreza infantil. Es clave evitar complejidades innecesarias, medir la

privación material directamente y establecer un sistema de seguimiento y monitoreo regular (Corak, 2006).

Desde un enfoque de derechos, varios estudios han intentado operacionalizar las dimensiones de la pobreza infantil (UNICEF, 2000, Pantazis et al, 2006, Guio et al, 2009), lo que ha permitido obtener evidencia específica de diferentes contextos para poder evaluar la respuesta a la pobreza infantil desde la política pública. Estos estudios han servido también para identificar a los niños y niñas vulnerables, así como para la comprender mejor los determinantes de la pobreza infantil.

Algunos de los artículos de la CDN hacen especial hincapié en la necesidad de un estándar de vida adecuado (artículo 27) y reconocen que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”. Comprendiendo la pobreza infantil como una vulneración de derechos, ya sea por falta de recursos financieros o por otras restricciones (de Neubourg et al, 2014), es interesante analizar las diferentes dimensiones que afectan a su calidad de vida. Se ha comprobado que las mediciones directas consiguen una aproximación más exacta a la situación de bienestar de niños y niñas, puesto que se pueden vincular las privaciones materiales con los derechos humanos (Minujin et al, 2006). Y con el objetivo de realizar mediciones más precisas de la pobreza infantil se han desarrollado principalmente durante las últimas dos décadas varias herramientas más adaptadas a este colectivo. A continuación, se presenta un recorrido por las propuestas que se han realizado en los diferentes continentes.

El tema de la medición se encuentra entre las prioridades de la agenda europea, que plantea la importancia de que las herramientas de análisis y monitoreo se revisen y sean mejoradas tanto a nivel nacional como regional, para que puedan ser de utilidad en el diseño de políticas. En base a las cuatro principales categorías de la CDN (la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación), son varias las iniciativas que se han desarrollado.

- El Índice de bienestar infantil de la Unión Europea (Bradshaw et al, 2007), fue la primera aproximación a la medición de bienestar infantil en línea con la CDN y conformado por tres dimensiones (material, salud y educación), que incluyen los indicadores de pobreza monetaria infantil, mortalidad, matrícula escolar y logros educativos. Ampliando la visión de lo que significa el bienestar infantil, se presentó

también una propuesta a partir de las preguntas relacionadas con las privaciones de infancia y a nivel hogar (Condiciones de ingreso y vida en la Unión Europea, EU-SILC, 2009). Mediante la evaluación de una serie de indicadores, se puede analizar el nivel de acceso infantil a dimensiones clave en su calidad de vida como la nutrición, la vestimenta, los recursos educacionales, las actividades de recreo, las actividades sociales, el acceso a la información y la calidad de la vivienda (estas dos últimas medidas a nivel hogar y no a nivel del individuo).

**Tabla 5.** Dimensiones e indicadores del Índice de bienestar infantil de la UE

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Nutrición	Frutas y vegetales 1 vez al día Una comida al día con proteínas
Vestimenta	Alguna ropa nueva 2 pares de zapatos
Recursos educacionales	Libros en casa Asistencia a la escuela Excursiones escolares
Actividades de ocio	Juegos Actividad regular de ocio
Relaciones sociales	Celebraciones en ocasiones especiales Tener amigos cerca para jugar
Acceso a la información	Ordenador Internet
Vivienda	Hacinamiento Problemas múltiples de vivienda

Fuente: elaboración propia en base a EU-SILC (2009)

Un interesante análisis sobre esta propuesta de indicadores es el realizado por Guio et al (2017), quienes resaltan la importancia de contar con una medida específica de las privaciones materiales y sociales del colectivo infantil. Siguiendo las recomendaciones de la UE (Cimadevilla, 2014), estos autores presentan un marco analítico basado en criterios de idoneidad, validez y fiabilidad, que permite identificar los indicadores más adecuados que deben ser incluidos en este índice.

- El Reino Unido ha sido pionero en desarrollo de herramientas de medición de pobreza y cuenta con amplia legislación en el ámbito infantil. En el año 2011 se desarrolló la estrategia nacional de pobreza infantil, que reconoce el riesgo de permanente desigualdad que implica para los niños y niñas crecer en un entorno de pobreza, lo que puede perpetuar esta situación, así como el círculo intergeneracional de pobreza (Joyce, 2014). Tras una consulta realizada a la ciudadanía en el año 2012, se plantean como

elementales los siguientes 8 indicadores: la privación de ingreso y material, el desempleo, una deuda inmanejable, la vivienda pobre, el nivel educativo de los padres, el acceso a educación de calidad, la estabilidad familiar y la salud parental (Main y Bradshaw, 2016).

- Entendiendo el bienestar infantil desde un punto de vista holístico y desde las 4 principales dimensiones que Sen considera son necesarias para una buena vida (bienestar material, salud y supervivencia, educación y desarrollo personal, inclusión social y participación), Micklewright y Stewart (1999) propusieron los siguientes indicadores de medición de pobreza infantil.

**Tabla 6.** Dimensiones e indicadores de la propuesta de Micklewright y Stewart

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Bienestar económico	Tasa de pobreza monetaria infantil
	Desempleo en hogares con niños
	Desempleo entre personas 20-24 años
Mortalidad	Tasa de suicidios entre jóvenes 15-24 años
Educación	Porcentaje de 16 años en educación
Fertilidad juvenil	Tasa de nacimientos 15-19 años
Felicidad	Porcentaje 15-19 años que indican estar satisfechos con su vida

Fuente: Elaboración propia a partir de Micklewright y Stewart (1999)

- Es destacable la labor realizada por la red de investigación Childwatch internacional que creó en 2005 la Sociedad Internacional para los Indicadores de Infancia (ISCI, por sus siglas en inglés). Uno de los principales objetivos de esta sociedad ha sido intentar entender las necesidades específicas de los niños y niñas para poder crear indicadores adecuados que permitan evaluar la implementación de la CDN. Con este fin se llevaron a cabo estudios en varios países que dieron como resultado un marco flexible aplicable a diferentes contextos. Para la medición en el Reino Unido se desarrolló una herramienta que se conoce como CMF (Marco de medición de la infancia, por sus siglas en inglés, Children's measurement framework) que contiene indicadores de medición de infancia clasificados en 10 dimensiones. Esta herramienta parte de referentes conceptuales sólidos como las medidas estadísticas con el foco en infancia (Barnes et al, 2009), la necesidad de indicadores centrados en los niños como informantes clave (Main y Bradshaw, 2012) y el énfasis en las libertades y oportunidades de la infancia (Ballet, Biggeri y Comin, 2011).

El proceso de construcción de este marco de medición consta de dos fases. Primero se lleva a cabo la revisión de los estándares universales de derechos humanos y después se realiza una consulta mediante talleres y entrevistas a los niños y niñas. Entre las principales novedades que presenta esta herramienta destacan la posibilidad de realizar un análisis por subgrupos de niños (con información desglosada por edad, sexo, etnia, entre otros) y el enlace que permite entre las libertades y los derechos humanos. Las dimensiones e indicadores de los que se compone se muestran en la siguiente tabla.

Uno de los valores añadidos de esta herramienta es su énfasis en la identificación de grupos de niños y niñas especialmente vulnerables o que se encuentran en riesgo de exclusión social. Esta herramienta se caracteriza por centrarse en el enfoque a nivel de indicadores, sin pretender agregarlos o combinarlos para construir un único índice. El objetivo es poder entender la situación de cada una de las áreas críticas del bienestar infantil por separado para que estos resultados puedan tener una utilidad práctica en políticas públicas.

**Tabla 7.** Dimensiones e indicadores del marco de medición de la infancia de Reino Unido

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Tasa de mortalidad infantil</li> <li>· Homicidios de niños y adolescentes</li> <li>· Tasa de mortalidad infantil y adolescente por otras causas específicas</li> <li>· Muertes evitables de niños y adolescentes</li> <li>· Número de muertes por causas no naturales de niños y adolescentes residentes o detenidos en instituciones públicas o privadas</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Enfermedad, discapacidad, salud física o mental limitante</li> <li>· Salud sexual y reproductiva para adolescentes</li> <li>· Experiencias de discriminación o falta de respeto en la asistencia médica</li> <li>· Vida saludable</li> <li>· Estado de salud de niños y adolescentes vulnerables</li> </ul>
Seguridad física	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crimen violento contra niños y adolescentes</li> <li>· Maltrato, abuso o abandono</li> <li>· Crimen de odio</li> <li>· Seguridad física para niños y adolescentes residentes o detenidos en instituciones públicas o privadas</li> <li>· Miedo al crimen contra niños y adolescentes</li> <li>· Bullying</li> </ul>
Seguridad legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mismo trato por la policía y el sistema de justicia criminal</li> <li>· Detención como último recurso</li> <li>· Niños en centros de detención: trato con dignidad y respeto</li> <li>· Quejas y reparación para niños y adolescentes en centros de detención</li> <li>· Delitos reportados o llevados a la justicia</li> </ul>
Educación y aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Resultados educativos en las etapas clave</li> <li>· Resultados y experiencias educativas de los niños y adolescentes vulnerables o detenidos</li> <li>· Seguridad y salud emocional en la escuela</li> <li>· Uso de internet</li> <li>· Medidas habituales de logros educativos para Inglaterra, Escocia y Gales</li> </ul>
Estándar de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Calidad de la vivienda y alojamiento adecuado</li> <li>· Pobreza de ingresos</li> <li>· Privaciones/carencias</li> <li>· Calidad del área local</li> <li>· Estándar de vida de niños y adolescentes vulnerables</li> </ul>
Actividades productivas y valoradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Juego y actividades valiosas</li> <li>· Descanso y ocio</li> <li>· Educación, formación y empleo (16-17 años)</li> <li>· Tratamiento y protección de niños y adolescentes trabajadores</li> </ul>
Vida individual, familiar y social	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Apoyo emocional, evitar la soledad y esperanza para el futuro</li> <li>· Libertad frente al abuso doméstico emocional o financiero (16-17 años)</li> <li>· Ser capaz de desarrollar apego o vínculos con otros</li> <li>· Ser capaz de participar en eventos culturales/ sociales importantes para ti</li> <li>· Respeto para la vida particular y familiar</li> </ul>
Identidad, expresión y autorrespeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Experiencias de acoso basadas en la identidad</li> <li>· Percepciones de tratamiento con dignidad y respeto entre adolescentes</li> <li>· Ser capaz de involucrarse en actividades culturales</li> <li>· Auto respeto</li> <li>· Estar libre de estigma o estereotipo</li> </ul>
Participación, influencia y voz	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Participación en el proceso de toma de decisiones en áreas críticas de su vida</li> <li>· Actividades políticas</li> <li>· Participación en clubs, organizaciones y comunidad local</li> <li>· Ser tratado con dignidad y respeto al participar en procesos de toma de decisiones</li> <li>· Inclusión en la participación en actividades populares</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a Clery et al (2013)

En América también se ha trabajado en la formulación de herramientas específicas de medición con el fin de capturar la magnitud de la pobreza infantil. Se presentan algunas de las iniciativas más relevantes:

- En Estados Unidos se desarrolló el Índice de Bienestar infantil y adolescente (US CWI, por sus siglas en inglés, Land et al. 2001), que parte de la base del concepto de calidad de vida, incluyendo 7 dimensiones: el bienestar material, la salud, la seguridad, la actividad productiva, el lugar en la comunidad, la intimidad y el bienestar emocional. Aunque la mayoría de áreas son las ya recogidas en otros índices, llama la atención la inclusión de dos dimensiones que son novedosas frente a las que se planteaban en los modelos europeos; se trata del lugar en la comunidad y la intimidad.

- América Latina también ha avanzado mucho en el desarrollo e implementación de herramientas de medición de pobreza infantil desde un enfoque de derechos. Entre las diferentes propuestas, cabe mencionar los siguientes ejemplos:

- El trabajo desarrollado conjuntamente por la CEPAL y UNICEF-LACRO (2012) tiene como objetivo medir, analizar y hacer propuestas de reducción de pobreza infantil. Entendiendo la naturaleza multidimensional de la pobreza, una de las novedades que presenta es el reconocimiento de algunos de los aspectos intangibles que no son recogidos en las mediciones tradicionales, pero que son necesarios de incluir en estos contextos, por algunas de las particularidades de la región latinoamericana. Entre ellos destacan la inseguridad o la falta de participación. Para la construcción de estos indicadores, se utilizan algunas de las fuentes más comunes, como son las encuestas de hogares, las encuestas demográficas y de salud y las encuestas agrupadas de indicadores múltiples. Y en los casos en los que se disponga de ellos, también se toma información proveniente de los mapas de pobreza.

**Tabla 8.** Dimensiones e indicadores de la propuesta de CEPAL y UNICEF-LACRO

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Rango de edad</b>
Nutrición	Ratio peso-edad	0-4
	Ratio talla-edad	
Agua potable	Origen, suministro, tiempo de acceso	0-17
Saneamiento	Tipo de conexión a desagüe	0-17
Hacinamiento	Personas por dormitorio	0-17
Vivienda	Material del suelo, paredes y techo	0-17
Educación	Asistencia escolar	7-17
	Años de escolaridad	
Acceso a información	Electricidad	0-17
	Bienes de comunicación	

Fuente: Elaboración propia en base a UNICEF-LACRO (2012)

- También es destacable la propuesta desarrollada por el Observatorio de Deuda Social de América Latina (ODSAL) que ha adoptado el índice propuesto por la CEPAL y UNICEF para la medición de pobreza infantil en contextos urbanos en Argentina. Las dimensiones que incluye son: la alimentación, el saneamiento, la vivienda digna, la educación, la información y la salud. A la hora de componer este índice, se sigue un enfoque de unión, considerando que un niño es pobre si al menos está privado en alguna de las dimensiones. Además, este estudio hace especial hincapié en el análisis detallado de los niveles de pobreza según factores sociodemográficos, socioeducativos y residenciales, así como por localización geográfica.
- Otra de las propuestas relevantes a nivel regional es el IPM para América Latina (Santos et al, 2015) con información de 17 países de la región analizada en dos periodos de tiempo (uno cercano al año 2005 y otro al 2012). Este índice se basa en el índice estándar y está compuesto por 5 dimensiones tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 9.** Dimensiones e indicadores del IPM para América Latina

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Vivienda	Material
	Hacinamiento
	Titularidad
Servicios básicos	Fuentes de agua mejoradas
	Saneamiento mejorado
	Acceso a energía limpia
Estándar de vida	Recursos monetarios
	Bienes duraderos
Educación	Logro de escolarización adulta
	Asistencia escolar infantil
	Brecha de escolarización infantil
Trabajo y protección social	Trabajo y protección social

Fuente: elaboración propia en base a Santos, Villatoro, Mancero, Gerstenfeld (2015)

- En 2016 se construyó un Índice de Oportunidad Humana (HOI, por sus siglas en inglés) para América Latina que permite identificar cómo las circunstancias fuera del control de los niños y niñas pueden afectar a su acceso a los servicios básicos y a las oportunidades en la vida. Este índice puede servir para conocer las inequidades regionales, algo de gran utilidad para los estudios comparativos y considera dos aspectos clave: lo alejado que está un país de la provisión de acceso universal a servicios y el grado en el que cada niño dentro de un país tiene oportunidad igual de

acceso. Las dimensiones básicas para el desarrollo de niños y niñas que componen este índice son la educación (medida como el fin de sexto grado en la edad correspondiente) y la vivienda (agua y saneamiento adecuados y electricidad). Las principales fuentes para su construcción son las encuestas de salud, las encuestas de medición de estándares de vida y los resultados de los test de evaluación de estudiantes.

- También se han realizado en la región adaptaciones nacionales del IPM infantil, entre las que destaca la de Panamá (2018), país considerado como pionero en medición de pobreza infantil en América Latina. Este índice está compuesto por 5 dimensiones: vivienda, agua y saneamiento, salud y alimentación, educación e información, protección y recreación. El objetivo es recoger privaciones específicas para el colectivo entre 0 y 17 años, utilizando como fuentes de información los censos de población y vivienda, así como otras encuestas más específicas, como es el caso de la “Encuesta de percepción sobre pobreza multidimensional en niñez y adolescencia”. La propuesta de contar con un índice específico para este colectivo surgió porque, aun suponiendo solo un tercio de la población, los niños, niñas y adolescentes son el 50% de los pobres multidimensionales del país. Se trata de un índice que no está exento de desafíos, como, por ejemplo, la complejidad de tener en cuenta el enfoque de ciclo de vida, es decir, las diferencias entre grupos etarios.

**Tabla 10.** Dimensiones e indicadores del IPM infantil de Panamá

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>
Vivienda	Materiales de la vivienda Hacinamiento
Agua y saneamiento	Carencia de saneamiento mejorado Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada
Salud y alimentación	Prevención de riesgos de salud Alimentación variada
Educación e información	Educación y formación temprana
Protección y recreación	Protección de la infancia Cuidado, actividades infantiles y recreación

Fuente: elaboración propia en base a la información de MIDES, Ministerio de Desarrollo Social de Panamá (2018)

En el caso del continente asiático, también se han dado varias experiencias de medición de pobreza infantil que merece la pena destacar y de las que se puede aprender para poder introducir algunas de estas ideas en planteamientos futuros de otros índices para este colectivo.

▪ La aplicación al caso de Vietnam de la metodología de vulnerabilidad infantil a la pobreza (Roelen, Gassman, de Neubourg; 2009) fue una de las pioneras en la región asiática. Esta herramienta incluye las dimensiones de educación, salud, vivienda, agua y saneamiento, trabajo infantil, ocio, inclusión social y protección. Como en otros índices, en éste también se le da relevancia a la dimensión de ocio y destacan dimensiones que no son tan comúnmente analizadas, como la inclusión social y la protección. Uno de los motivos por los que no es tan habitual su uso es la dificultad de medición o la falta de datos sobre las mismas.

▪ El índice de pobreza infantil de Bután (2016) parte del IPM nacional. Uno de los aspectos más relevantes de esta propuesta es partir de indicadores que ya están siendo medidos en el índice nacional y para los que ya se dispone de series históricas. Además, se incluye una dimensión específica sobre la realidad de niños y niñas, “condiciones de infancia”, aunque aún es pronto para poder evaluar los resultados en la medición de incluirla. La información proviene de la encuesta de indicadores múltiples y se incorporan datos obtenidos de entrevistas realizadas a niños y niñas que se encuentran en situación de pobreza. La siguiente tabla presenta el listado de dimensiones e indicadores que se incluyen en el índice.

**Tabla 11.** Dimensiones e indicadores del IPM infantil de Bután

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Salud	Mortalidad infantil
	Inseguridad alimentaria
Educación	Inversión en habilidades cognitivas y asistencia escolar
	Electricidad
	Saneamiento
	Agua
Estándares de vida	Material de vivienda
	Combustible de cocina
	Titularidad de la tierra
	Propiedad del ganado
Condiciones de infancia	Condiciones de infancia

Fuente: elaboración propia a partir de UNICEF (2016)

Desde Oceanía se han realizado aportes mínimos en el ámbito de la medición de pobreza infantil:

- La propuesta más interesante llevada a cabo en este continente es el índice de medida de privación individual (IDM, por sus siglas en inglés), que fue desarrollado por la IWDA (International women's development agency) en colaboración con la Universidad Nacional de Australia en 2015. Tras la realización de entrevistas a informantes claves, discusiones de grupo, mapeo de hogares y entrevistas individuales más en detalle, se conformó un índice que incluye 15 dimensiones: alimentación, agua, vivienda, salud, educación, energía, saneamiento, relaciones, vestimenta, violencia, planificación familiar, medioambiente, voz, uso del tiempo y trabajo. Frente a las iniciativas anteriores, cabe destacar que se incluyen dimensiones que no se contemplaban en otros índices y que pueden ser muy interesantes al analizar la pobreza infantil, como son la violencia o el uso de tiempo. Se trata, además, de un índice participativo y sensible al género, incluyendo en su diseño la medición multidimensional a nivel del individuo.

En el continente africano no se han creado herramientas de medición de pobreza infantil nuevas, pero ha habido interés por parte de algunos países en realizar adaptaciones de los índices multidimensionales estándar. Si bien se trata de pequeños avances para la región, presentan pocas innovaciones en lo referente a las dimensiones que se analizan.

- Es interesante la contribución en este ámbito realizada en Sudáfrica por la Universidad de Pretoria. Se llevó a cabo una medición del IPM infantil para 2002 y 2014, que incluye un análisis de la contribución de cada una de las dimensiones en el índice, así como la descomposición del índice según cada factor sociodemográfico (género, etnia, contexto urbano/rural) que permite ver la evolución temporal. Uno de los grandes valores añadidos de este índice para el país es que pretende impulsar políticas nacionales de desarrollo infantil partiendo de las experiencias vividas por los niños y niñas, así como planificar intervenciones sociales con foco en sus principales derechos. La siguiente tabla muestra la composición del índice:

**Tabla 12.** Dimensiones e indicadores de la propuesta de IPM infantil de Sudáfrica

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Educación	Asistencia escolar Años de escolaridad
Salud	Mala salud Discapacidad Hambre Estar sin techo
Condiciones de vida	Electricidad Agua Saneamiento Recolección de basuras Combustible de cocina Tipo de vivienda Paredes Techos Hacinamiento Bienes muebles Acceso a becas de apoyo a infancia
Actividad económica	Desempleo

Fuente: elaboración propia en base a Omotoso, K.O.; Koch, S.F. (2018).

▪ Para la región de África occidental, Burkina Faso realizó un ejercicio de descomposición de la pobreza multidimensional infantil. Este trabajo analiza la situación del colectivo entre 5 y 18 años, partiendo de un estudio de hogares y utilizando indicadores que capturen las metas fijadas por el país en el marco de la Agenda 2030. El objetivo principal de este estudio es el de informar al gobierno, a las agencias donantes y a otros actores relevantes sobre la importancia de diseñar programas específicos de infancia en el ámbito de lucha contra la pobreza. Y las dimensiones que conforman el índice que se utiliza en este caso son las siguientes: vivienda, agua y saneamiento, ingreso del hogar, información, nutrición, salud y educación.

En este recorrido por las propuestas en los diferentes contextos, se constata que el Reino Unido ha sido pionero en la creación y formulación de índices para la medición de pobreza infantil. En estas herramientas varía el número de dimensiones e indicadores, así como la forma de agrupar los indicadores. Algunas de las propuestas fueron concebidas para analizar las condiciones de un grupo etario concreto, como es el caso del índice planteado por Micklewright y Stewart, que tiene el foco en el colectivo de adolescentes a

partir de los 15 años. En todos los índices analizados hay dimensiones comunes, que incluyen la educación, la vivienda, la salud y los ingresos. El índice desarrollado por Clery et al añade, además, dimensiones como la seguridad física, la identidad y la participación. Y las propuestas de América Latina incluyen la dimensión de servicios básicos, principalmente los relacionados con el acceso a agua potable y a saneamiento. Es destacable la dimensión de protección y recreación incluida en el IPM infantil de Panamá. Las propuestas de Asia y África no presentan novedades, sino que son adaptaciones o aplicaciones del IPM a esos contextos. Y en Oceanía destacan dos dimensiones, la de medioambiente y la del uso de tiempo que no son recogidas en los anteriores índices.

A continuación, se explican algunas de las principales herramientas de medición de pobreza infantil que pueden ser aplicadas a cualquier contexto.

El índice de privaciones de Bristol (Gordon et al, 2003) fue desarrollado con la colaboración de UNICEF y la LSE. Este índice se considera el primer intento a escala mundial de medir la pobreza infantil bajo un enfoque de derechos, teniendo como fuente principal de información las encuestas de hogares.

**Tabla 13.** Dimensiones e indicadores del índice de privaciones de Bristol

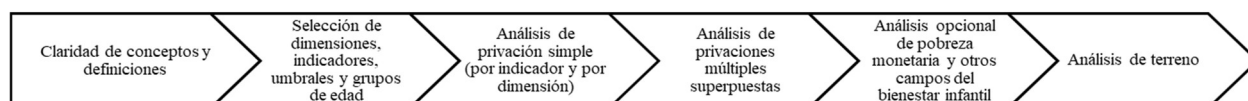
<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>
Nutrición	niños cuya altura y peso sea más de 3 desviaciones de estándar debajo del punto medio de la población de referencia internacional para su edad, que es una falta antropométrica severa.
Agua potable	niños que solo tienen acceso a aguas de superficie (por ejemplo, ríos) para beber o que viven en hogares donde la fuente de agua más cercana está a más de 15 minutos de distancia (indicadores de privación severa de calidad o cantidad de agua).
Saneamiento	niños que no tienen acceso a un inodoro de ninguna clase en las cercanías de su casa, lo que implica carecer de inodoros o letrinas privadas o comunitarias.
Salud	niños que no han sido inmunizados contra ninguna enfermedad o niños pequeños que se han enfermado recientemente de diarrea y no han recibido ningún diagnóstico o tratamiento médico
Vivienda	niños que viven en viviendas con más de cinco personas por habitación (hacinamiento severo) o sin piso de material (como ejemplo, con piso de barro).
Educación	niños de entre 7 y 18 años que nunca han ido a la escuela y no están recibiendo actualmente ningún tipo de educación.
Información	niños de entre 3 y 18 años sin acceso a la radio, televisión, teléfono o periódicos en la casa.
Servicios sociales básicos	niños que viven a 20 kilómetro o más de cualquier tipo de escuela o a 50 kilómetros o más de un centro de salud con médicos

Fuente: elaboración propia en base a Gordon et al (2003)

Se trata de una metodología específica por edad y género, que tiene en cuenta el cambio que experimentan niños y niñas durante su desarrollo. Los fundamentos de esta herramienta tienen su base en la teoría de la privación relativa (Townsend, 1979) y la definición de pobreza infantil (Asamblea General de Naciones Unidas, 2006). En el proceso de construcción de este índice se revisaron los indicadores estadísticos existentes y se construyeron unos nuevos indicadores a través de la información de las encuestas. Y las dimensiones están en línea con los principales derechos de infancia recogidos en la CDN, el de salud (artículo 24), el de estándar de vida (artículo 27), el de educación (artículo 28) o el de información (artículos 13 y 17). Otra de las particularidades de este índice es que los indicadores que lo conforman presentan umbrales relacionados con las privaciones severas de estos derechos, considerando que un niño está viviendo en pobreza absoluta cuando sufre dos o más de estas privaciones.

Tomando como base el Análisis de Privaciones Múltiples Superpuestas (MODA, por sus siglas en inglés, Multiple Overlapping Deprivation Analysis) en 2012 nace una interesante propuesta metodológica desarrollada por UNICEF, que parte de una definición holística del bienestar infantil y tiene una metodología flexible que permite capturar las realidades de diferentes grupos etarios. Entre los principales avances que presenta esta metodología destacan los siguientes: se toma al niño como unidad de análisis, sigue el enfoque de “ciclo de vida”<sup>15</sup>, se analizan las privaciones superpuestas y está centrado en la equidad, pensando en los grupos más vulnerables. Las etapas clave que conforman la metodología se recogen en el siguiente gráfico:

**Gráfico 5.** Etapas clave del Análisis de Privaciones Múltiples Superpuestas



Fuente: elaboración propia en base a la metodología propuesta por de Neubourg et al (2012b)

Es necesario que las dimensiones seleccionadas estén en línea con las categorías base que conforman la CDN y que se fundamentan en los pilares de la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación infantil. Las dimensiones están ponderadas de igual manera en este índice y los indicadores se ordenan asociándose al derecho infantil que

<sup>15</sup> El ciclo de vida se divide en cinco etapas que presentan características bien diferenciadas: embarazo y nacimiento (menos de 9 meses a 0 años), infancia (0-1 años), niñez temprana (1-5 años), niñez (5-16 años), adolescencia (< 20 años).

mejor representan (De Neubourg et al, 2012b). Las fuentes de información de las que se alimenta este índice son principalmente los cuestionarios de indicadores múltiples (MICS) y las encuestas demográficas y de salud (DHS). Entre la información de estas encuestas, se intenta tomar aquellos datos que están disponibles a nivel individual o a nivel hogar con el foco puesto en el colectivo de infancia. Y su principal objetivo es que los Gobiernos puedan contar con una herramienta de denuncia sobre el estado de los derechos de infancia.

Otra propuesta de herramientas específica fue el índice de desarrollo infantil elaborado por la organización Save the Children (2008), inspirado en la lógica del IDH. Con este último comparte dimensiones (salud, educación, nutrición), pero adaptándolas al colectivo infantil, para analizar la evolución del bienestar infantil en la primera infancia, niños y niñas menores de 5 años. Este índice se nutre de datos aportados por los organismos de Naciones Unidas y algunas estadísticas nacionales, pero al no contar con información para todos los años, se ha decidido realizar el análisis por periodos (así, por ejemplo, el índice de 2012 recoge la información de 2005-2010).

El IPM de infancia propuesto por la Red de pobreza multidimensional permite la identificación de la pobreza a nivel del niño para lo cual combina privaciones que sufren todos los miembros de su hogar con las propias del niño. Este índice está basado en las carencias específicas y se puede desagregar por edad y género. Presenta un gran interés para el diseño de políticas públicas adaptadas a infancia, analizando los indicadores que lo componen por separado.

**Tabla 14.** Dimensiones e indicadores de la propuesta de IPM de infancia de la Red de pobreza multidimensional

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Salud	Nutrición
	Mortalidad infantil
Educación	Años de escolaridad
	Asistencia escolar
Estándar de vida	Gas para cocinar
	Saneamiento
	Agua
	Electricidad
	Suelos
	Tenencia de bienes

Fuente: elaboración propia en base a información disponible en la Red de Pobreza Multidimensional

Por su lado, entre la amplia batería de indicadores (232) asociados a los objetivos y metas fijados en la Agenda 2030, hay 34 indicadores de los ODS relacionados con infancia<sup>16</sup>. En la siguiente tabla se presenta, a modo de ejemplo, una pequeña muestra de estos indicadores ligados a tres de los principales derechos de infancia (alimentación, salud y educación).

**Tabla 15.** Indicadores de los ODS relacionados con infancia

ODS	Meta	Indicador
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad	2.2.2 Prevalencia de la malnutrición (peso para la estatura, desviación típica $> +2$ o $< -2$ de la mediana de los patrones de crecimiento infantil de la OMS) entre los niños menores de 5 años, desglosada por tipo (emaciación y sobrepeso)
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	3.2 De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos	3.2.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos	4.1.1 Proporción de niños, niñas y adolescentes que, a) en los cursos segundo y tercero, b) al final de la enseñanza primaria y c) al final de la enseñanza secundaria inferior, han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en i) lectura y ii) matemáticas, desglosada por sexo

Fuente: Elaboración propia a partir del “Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” A/RES/71/313

Diversos proyectos en el ámbito de infancia han seleccionado las dimensiones que consideran indispensables para rescatar las condiciones de vida de la infancia. Desde un enfoque participativo, destaca el proyecto “Niños del milenio” (GRADE, 2018) que realizó el seguimiento de 12.000 niños en Etiopía, Perú, Vietnam e India, entre 2002 y 2015. Este estudio no ha operacionalizado un índice de medición de pobreza, pero ha propuesto varias categorías que se reconocen esenciales para el bienestar infantil. Estas categorías incluyen los servicios básicos (acceso a electricidad, agua potable y servicios sanitarios), la salud (vacunación, cobertura de las principales enfermedades que afectan a niños, asistencia médica a distancia), el cuidado y crianza de los niños, la desnutrición, la alfabetización, el trabajo infantil y el capital social en la comunidad. Este proyecto sigue un enfoque holístico que rescata el bienestar de los niños tanto en el ámbito físico como en el psicosocial, las competencias cognitivas, las experiencias personales, y sus circunstancias materiales. Uno de los valores añadidos que aporta este trabajo es la experiencia de construir conocimiento conjuntamente con las familias que viven en

<sup>16</sup> Desde 2017 existe un marco de indicadores para la Agenda 2030, que está disponible en la web <https://unstats.un.org/sdgs>

pobreza durante un periodo de tiempo que permita ver la evolución de sus realidades y partiendo de la idea de que los verdaderos expertos en la materia son las personas que se encuentran en situación de pobreza.

A modo de recapitulación, se realiza un breve análisis de algunas de las principales dimensiones incluidas en la mayoría de los índices arriba descritos.

Según las conclusiones de un reciente informe de UNICEF (2019b) que analizó 64 estudios de investigación sobre pobreza infantil, el 68% de países miembros de Naciones Unidas podría desarrollar sus propios indicadores nacionales de medición para el seguimiento del ODS 1.2. Lo que puede deducirse de estas experiencias de medición realizadas a nivel nacional es que existe cierto acuerdo sobre cuáles deberían ser los derechos base que tienen que garantizarse para el bienestar infantil y aquellos que crean condiciones habilitantes para el ejercicio de otros derechos. Es por ello que algunas dimensiones son comunes a todos los índices; tales como la vivienda y condiciones de vida, la educación, la nutrición o la salud. vivienda y condiciones de vida (28), educación (26), ingresos y tenencia de bienes (26), nutrición (24), salud (21), cuidado y capacidades (13), explotación económica (8). Otras dimensiones menos comunes, aunque también importantes en el desarrollo de niños y niñas, son la inclusión social, el cuidado y amor, la autonomía, el maltrato infantil, la participación social, las actividades de ocio o la protección contra la violencia doméstica. No están incluidas de manera generalizada en la construcción de todos los índices, pero algunas mediciones locales que sí las han incluido (en la línea de las denominadas dimensiones faltantes de Nussbaum, 2000). Existen diversas razones por las que otros índices no las han incorporado, entre las que destacan principalmente las dos siguientes. Por un lado, no todas las dimensiones pueden medirse de una manera sencilla y muchos de los países no cuentan con datos sobre las mismas. Por otro lado, como cada país selecciona las dimensiones específicas para reflejar la situación del colectivo infantil, puede ocurrir que no incluyan esas otras dimensiones al no considerarlas relevantes para su contexto concreto.

Para la dimensión de sanidad, aunque la OMS define la salud incorporando a la parte física, la mental y el bienestar social, en la medición de salud infantil el foco sigue estando puesto en los indicadores físicos, tales como la mortalidad o la desnutrición infantil. Además, es común que el estudio se centre en los menores de 5 años, ya que no existen datos antropométricos para niños mayores de esa edad. Por otro lado, es clave señalar que

el concepto “saludable” es algo específico de cada contexto y cultura, que muchas veces no tiene que ver con las nociones médicas que tenemos en el mundo occidental.

En cuanto a la dimensión de educación, universalmente está aceptado que la escolaridad es algo beneficioso para los niños y niñas en cualquier contexto (Myers y Boyden, 1998). Es común asociar los abandonos escolares a motivos económicos y relacionados con la pobreza de los hogares, cuando existen también otras razones tales como el abuso por parte de los profesores o los riesgos a los que los niños y niñas se enfrentan cuando las escuelas están lejos de sus hogares (Woodhead, 1998). Por lo tanto, las estrategias de reducción de pobreza deben ser revisadas para diseñar medidas específicas para las realidades concretas de cada contexto. Además, se ha comprobado que en la mayoría de los casos las políticas educativas no reconocen la naturaleza diversa y las necesidades variadas de los subgrupos dentro del colectivo infantil.

En lo referente al empleo, muchos de los índices incluyen la dimensión de trabajo infantil, entendiéndola en la mayoría de los casos como una vulneración de derechos de infancia. Pero contrariamente a lo que se considera de manera generalizada, en multitud de ocasiones son los propios niños y niñas los que deciden trabajar. Aunque la OIT (1996) afirma que la pobreza es la única fuerza que crea el movimiento de los niños hacia el trabajo, diversas investigaciones han encontrado que esa correlación no siempre es tan fiable (Patrinos y Psacharopoulos, 1997; Acevedo et al., 2011).

Partiendo del reconocimiento de que las necesidades de los niños en el siglo XXI son diferentes a aquellas de épocas anteriores (Ochaita y Espinosa, 2012), es comprensible que las herramientas para capturar esta realidad deban ir adaptándose y haciéndose cada vez más específicas a los diversos contextos. En el caso de los niños y niñas que viven en contextos urbanos, al enfrentarse a privaciones diferentes a sus pares rurales, deberían ser identificados mediante dimensiones adaptadas e indicadores específicos para poder medir la incidencia de la pobreza en este contexto. La severidad de la pobreza urbana ha ido aumentando, por lo que es necesario contar con estrategias anti pobreza que tengan una mirada urbana (Amis, 2002). Y, aunque en los últimos años se han llevado a cabo diversos estudios sobre las condiciones de pobreza infantil en contextos urbanos (entre los que destacan los de UNICEF LACRO o Equity for children en 2016), aun no se cuenta con una herramienta de medición que esté específicamente adaptada para rescatar la magnitud de la misma.

Entre las escasas experiencias que han intentado mostrar la realidad de la pobreza infantil en contextos urbanos, destacan las dos que se presentan en la siguiente tabla. Se trata de propuestas interesantes que se pueden utilizar de una manera complementaria, ya que mientras una toma datos de las encuestas tradicionales (hogares, MICS, DHS), la otra incluye también un trabajo más cualitativo con el fin de tener la voz de los ciudadanos. Además, los limitantes de una de las propuestas son compensados por la otra.

**Tabla 16.** Propuestas para los contextos urbanos (la Infancia y desigualdad habitacional urbana en 8 países de América Latina y el Modelo de seguimiento social en 5 pasos)

	<b>Infancia y desigualdad habitacional urbana en 8 países de América Latina</b>	<b>Modelo de seguimiento social en 5 pasos</b>
Fuentes	Encuestas de hogares, MICS, DHS	Censos locales, opinión de ciudadanos, focus groups, entrevistas con la comunidad
Ventajas	Estandarizada y comparable en el tiempo	Específica del contexto, red entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil
Limitantes	Difícil de localizar geográficamente por zona	Falta de información homogénea, no se puede comparar

Fuente: elaboración propia en base a Minujin y Born (2016) y Equity for children (2020)

El proyecto de infancia y desigualdad habitacional (que se realizó primero para el periodo 2010-2014 y después para el periodo 2017-2020<sup>17</sup>) tiene como objetivo poder clasificar los hogares según las condiciones habitacionales de los niños y niñas que viven en estos contextos. Se analizan variables como la calidad de los materiales, el acceso a agua, saneamiento y energía o el hacinamiento. Entre las conclusiones que ha arrojado este estudio destaca cómo la incidencia de la precariedad habitacional está asociadas a algunas características del hogar, tales como la edad del cabeza de familia, la cantidad de niños y niñas en el hogar y el nivel educativo de los adultos.

El bienestar infantil es uno de los pilares para la igualdad en los contextos urbanos por lo que es importante que los niños y niñas tengan un rol activo en la planificación urbana, que se cuente con información fiable tanto cuantitativa como cualitativa de pobreza infantil urbana e invertir en programas para mejorar la calidad de vida. Destaca la iniciativa “Ciudades amigas de la infancia” (una propuesta de ONU Hábitat en colaboración con UNICEF, que surgió en 1996), que permite acompañar a los gobiernos locales en su implementación de la CDN y, de la misma forma, poder establecer un

<sup>17</sup> Aunque sólo se incluyen algunos países en este estudio (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), los resultados pueden ser fácilmente extrapolables a la región, puesto que todos los países tienen en común un proceso de urbanización muy excluyente que ha provocado una mayor desigualdad dentro de las ciudades.

seguimiento de los resultados de las acciones llevadas a cabo por las administraciones. Se ha logrado un acuerdo para realizar la medición de indicadores relacionados con la situación de la infancia más vulnerable dentro de los contextos urbanos. Es una iniciativa que ha permitido mejorar el conocimiento sobre el bienestar infantil y poder adaptar las respuestas que permitan ir reduciendo las brechas identificadas. Esta iniciativa busca fortalecer la legislación en materia de infancia dentro de los territorios, incluyendo en las discusiones a los niños, niñas y adolescentes y articulando entre diversos sectores y áreas institucionales. Uno de sus objetivos es la creación de indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de la situación de estas ciudades. Entre sus fortalezas destacan la adaptabilidad y la generación de evidencia local y entre los desafíos siguen estando el fortalecimiento de la participación infantil, así como el análisis de los indicadores.

La creciente urbanización ha significado un reto para las tradicionales formas de cuantificar la pobreza y, además de las medidas monetarias, es necesario realizar un análisis mediante el uso de métodos multidimensionales, con una selección de indicadores coherente con las particularidades de los contextos urbanos. Un elemento diferencial de estos entornos es el acceso a las redes de protección social que permiten reducir las vulnerabilidades, incluyendo la seguridad frente a violencia o a los desastres naturales. En lo referente a la seguridad de las ciudades destaca el “safe cities index” (Economist Intelligence Unit, 2015), que clasifica a las ciudades según diversos tipos de seguridad, como la digital, la sanitaria, la de infraestructura y la seguridad personal. Los acuerdos globales (Hábitat III, 2016) también mencionan la importancia de contar con ciudades seguras, entendiendo como seguridad la mejora de los derechos individuales, que incluyen la integridad física, social y psicológica. Y uno de los más recientes índices es el propuesto por The New School (2018), que incluye las siguientes dimensiones: servicios básicos (acceso agua, saneamiento mejorado, acceso a electricidad), vivienda (informalidad, hacinamiento, precios del alquiler), pobreza (incidencia, vulnerabilidad a la pobreza, jefatura de hogar femenina, desnutrición, tasa de alfabetismo, mortalidad infantil), empleo, medioambiente, género, desigualdad, infancia y adolescencia (matrícula en primaria, matrícula en secundaria, tasas de vacunación, cobertura de seguro sanitario), infraestructura de redes (acceso a teléfono o móvil, acceso a internet), seguridad (tasa de homicidios), planificación urbana (densidad, espacios verdes).

Se puede concluir, por tanto, que existe un consenso bastante generalizado sobre las dimensiones básicas que no deberían faltar en cualquier índice de pobreza infantil, siendo las mismas la educación, la salud, la vivienda, los servicios básicos y el estándar de vida. En esta línea, algunas autoras han identificado varias capacidades centrales que consideran deberían ser incluidas en toda medición de pobreza, como son el estar vivo, vivir en seguridad física, estar sano (incluye protección contra el abuso emocional), estar informado, comprender y tener las capacidades para participar en la sociedad (educación primaria y secundaria gratuita obligatoria), disfrutar de un cómodo estándar de vida, con independencia y seguridad, estar involucrado en actividades productivas y de valor (juego seguro, divertido y protegidos de explotación laboral), disfrutar la vida individual, familiar y social, participar en la toma de decisiones, tener una voz e influencia (ser escuchado con respeto), expresar la opinión de uno mismo y tener auto respeto (estar protegido del bullying), saber que serás protegido y tratado con justicia por la ley (Vizard y Burchardt, 2007). En este sentido, argumentan que para que las listas tengan legitimidad, deben ser consensuadas por las autoridades, reconocidas internacionalmente y ser legalmente significativas.

## **2.2 El proceso de medición de pobreza multidimensional y sus problemas**

El proceso de construcción de los índices de medición no está exento de análisis críticos, entre las que destacan la disponibilidad y calidad de los datos o la identificación y cuantificación de los pobres. Es necesario tomar ciertas decisiones relevantes a la hora de construir un índice de pobreza multidimensional, como son la selección de dimensiones e indicadores, la definición de umbrales para cada dimensión, la ponderación de las dimensiones e indicadores o la definición de la unidad de análisis. Estas decisiones presentan cuestionamientos ligados a diferentes factores que se explican a continuación.

En cuanto a la disponibilidad de datos, Vakis et al. (2015) reconocen que los datos son necesarios para poder mostrar si la gente está saliendo de la pobreza o no. El compromiso adquirido por los Estados en la Agenda 2030 también subraya en su meta 17.19. la importancia de "...aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir progresos logrados en materia de desarrollo sostenible y que complementen los utilizados para medir el producto interno bruto, y apoyar el fomento de la capacidad estadística en los países en desarrollo" (Agenda 2030, p.32). Una de las

principales trabas existentes para contar con datos de calidad es la falta de mecanismos de recogida de información que aseguren que esta tarea se pueda realizar con la periodicidad necesaria. El seguimiento del progreso de los ODS en contextos urbanos es un reto, existen pocas métricas estándares, algunos análisis espaciales son inconsistentes y, además, no todos los países cuentan con capacidad para recoger datos con regularidad (Simon et al, 2016). La necesidad de contar con datos de calidad también es reforzada en el informe de Naciones Unidas sobre los principios que guían el trabajo en el área de extrema pobreza y derechos humanos (2012), donde se afirma que “los Estados deberían asegurar que el diseño e implementación de políticas públicas (...) tengan en cuenta los datos desagregados y la información actualizada sobre pobreza”.

Estudios de organizaciones especializadas en el ámbito de infancia (entre los que destaca el de Save the children en 2012) subrayan también la importancia de que los gobiernos se comprometan en la generación de datos específicos y en la mejora del uso de los mismos, puesto que esto facilitará la transparencia en la toma de decisiones, así como en la rendición de cuentas. Reconociendo la baja disponibilidad de datos desglosados sobre bienestar infantil, es notable el avance que se experimentó en la década de los 90s en lo referente a la calidad en la recogida de información sobre niños y niñas y los hogares en los que estos habitan. Varias agencias internacionales (como el Banco Mundial, la OMS o UNICEF) apoyaron a los gobiernos de los países en desarrollo en la implementación de instrumentos de recogida de datos como, por ejemplo, la base de datos PovcalNet. Y la Unión Europea, mediante su proyecto “The European Community Household Panel” (ECHP, 1996), recopiló información de los ingresos y las condiciones de vida de los 13 miembros originales de la Comunidad Europea. Y se llevaron a cabo simulaciones sobre los efectos en la reducción de pobreza de los diferentes programas sociales de los países miembros. Otra propuesta muy destacable es la “Encuesta mundial de valores” (World Values Survey, que se lleva a cabo desde 1981) que rescata la voz de los ciudadanos en varios aspectos; entre los que destacan para el ámbito de pobreza su opinión acerca de las razones que provocan esta situación, su sentimiento sobre la desigualdad de ingresos o cuáles son sus expectativas sociales sobre los niños y niñas. Pero, en general, las herramientas utilizadas en los análisis no suelen contar con información directa sobre infancia y, salvo indicadores concretos en las dimensiones de salud o educación, el resto de datos estadísticas se extraen de la información recopilada a nivel hogar.

Se resume, a continuación, la información analizada de las principales fuentes que existen para la obtención de los datos y cuya información es empleada en la construcción de las herramientas de medición de pobreza multidimensional.

Los censos de población son una de las fuentes más comúnmente utilizadas en todos los contextos, aunque su periodicidad varía según el país. La información recogida en los censos contiene datos demográficos tales como la distribución de la población por edad, sexo o etnia, así como detalles sobre las condiciones de las viviendas. Una de las principales limitaciones que presenta esta herramienta es que hay colectivos que no aparecen recogidos, por lo que su realidad queda invisibilizada en los resultados. En el caso del colectivo infantil objeto de estudio, según un reciente estudio de UNICEF (2013), 230 millones de niños menores de 5 años nunca fueron registrados, circunstancia que imposibilitará que sean contabilizados en los censos de población.

Las encuestas de hogares son también una de las principales fuentes de obtención de datos (Deaton, 2003). Es común que estas encuestas no logren representar la realidad de los niños y niñas que viven en los barrios urbano marginales, por la complejidad para la obtención de esta información y debido a que, a veces, resulta imposible que los encuestadores accedan a las viviendas situadas en esos barrios por motivos como la peligrosidad. Además, las encuestas de hogares suponen una imagen estática de las condiciones de pobreza en el momento concreto en que se realizan, algo que contrasta con la naturaleza cambiante y dinámica de la propia pobreza. Como las encuestas de corte transversal no son suficientes, es necesario también contar con las de tipo panel que permiten poder llevar a cabo un análisis de las dinámicas de la pobreza a lo largo del tiempo. El problema con este último tipo de encuestas es que son complejas a nivel administrativo y logístico, con un alto coste. Algunos de los indicadores que muestran privaciones del colectivo infantil y que se pueden obtener a través de la información de las encuestas de hogares son la recreación, el cuidado adecuado, la relación con la familia o la seguridad.

Las encuestas demográficas y de salud (conocidas como DHS por sus siglas en inglés, Demographic and Health Surveys) son realizadas nivel hogar y recogen datos sobre un amplio rango de indicadores de seguimiento y evaluación en los ámbitos de población, salud y nutrición. Además de los temas que son generales a nivel hogar, se analizan algunos específicos para el colectivo infantil, como son la anemia, la vacunación, la educación, la mortalidad infantil o la desnutrición.

Otras de las fuentes utilizadas son las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados (MICS, por sus siglas en inglés, Multiple Indicators Cluster Survey). Esta iniciativa de UNICEF surgió a mediados de la década de 1990 con el objetivo de intentar cubrir lagunas existentes en datos que permitan supervisar la situación de niños, niñas y mujeres. Presenta estadísticas sólidas, que posibilitan la comparabilidad a nivel internacional, cubriendo las dimensiones de salud, educación y protección infantil. Se trata de cuestionarios modulares, por lo que se pueden adaptar a los diferentes contextos según las necesidades nacionales. Los resultados arrojados por estas encuestas han sido una fuente muy relevante a la hora de diseñar las políticas públicas. Pero una de las limitaciones que presenta la información de MICS es que sus estimaciones son a nivel global y regional y está restringida a menores de 5 años.

Además de estas cuatro fuentes principales, cabe mencionar algunas propuestas que el Banco Mundial ha desarrollado con el objetivo de mejorar en la recopilación de datos. El cuestionario de indicadores clave de bienestar (Core Welfare Indicators Questionnaire, desde 1990), que incluye dimensiones sobre la vivienda, el agua y saneamiento, la educación, la sanidad y el ingreso. Y el estudio de medición de estándares de vida (LSMS, living standards measurement study, desde 1980) tiene como principal objetivo reforzar los sistemas de encuestas de hogares nacionales para mejorar la calidad de los microdatos.

Para el caso de la región latinoamericana, existen también algunas fuentes en las que se pueden encontrar análisis más detallados sobre pobreza y desigualdad. El SITEAL (Sistema de Tendencias Educativas en América Latina) es una base de datos que recopila información específica sobre multitud de indicadores de las encuestas de hogares, con el objetivo de analizar en mayor profundidad la dimensión de educación, no solo considerando la misma desde el acceso y la permanencia en el sistema educativo sino también presentando la relación entre educación y mercado de trabajo o entre educación y condiciones de vida. La SEDLAC (base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), permite analizar y comparar los datos de las encuestas de hogares de los diferentes países de la región. Y para entender mejor la pobreza en los contextos urbanos, se emplean también los Sistemas de información georreferenciada (SIG) con el fin de realizar estudios de la segregación socioespacial urbana, lo que puede servir para completar el análisis sobre la pobreza en estos contextos.

En cuanto a la información y datos específicos para el colectivo infantil, es clave el trabajo realizado por UNICEF. Su amplia base de datos (DevInfo) recopila y difunde información sobre el desarrollo humano, permitiendo dar seguimiento a indicadores de infancia, como los establecidos en de los ODS.

Se puede concluir que además de las fuentes tradicionales de recogida de información se han ido desarrollando propuestas de bases de datos centradas en indicadores específicos de infancia, en regiones concretas (como es el caso de América Latina) e incluso algunos avances en sistemas específicos para los contextos urbanos. Aunque existe información, no es tan evidente la calidad de la misma ni el uso de estas cifras en la toma de decisiones en el ámbito de políticas públicas de reducción de pobreza. Según Cobham (2020) más de 350 millones de personas se encuentran sistemáticamente excluidas de la información arrojada por las encuestas y los censos.

Otro de los aspectos clave en la medición de pobreza es el relativo a la elección de las unidades de análisis o identificación, lo que determinará los resultados y el posterior empleo de las cifras obtenidas para el diseño de planes o programas. Utilizar el hogar como unidad de análisis ha sido la práctica dominante en los índices de pobreza multidimensional (Santos, 2019), salvo contadas excepciones, como sería el caso del IPM para la Unión Europea. El empleo del hogar como unidad de análisis tendría lógica si se siguiera un modelo racional en que la utilidad colectiva fuera maximizada en el seno de la familia (Moen y Wethington, 1992). Sin embargo, se ha constado que se dan importantes desigualdades al interior del hogar y, aunque las condiciones de los hogares tienen un impacto en el bienestar infantil, afirmar que un niño es pobre porque vive en un hogar pobre sería simplificar en exceso una realidad mucho más compleja (“La desigualdad dentro de la familia es de uso de recursos, y de transformación de los recursos usados en capacidad para funcionar, y ninguna de estas dos clases de información queda bien recogida por la noción de distribución de ingresos dentro de la familia”, Sen, 1992, p.140).

En esta línea, varios autores (entre los que destacan Haddad, Hoddinott y Alderman, 1997) llevaron a cabo investigaciones al interior del hogar, para detectar las desigualdades, concluyendo que la diferente forma en que se experimenta la pobreza depende también de las características individuales. Aun así, son muy limitados los estudios que analizan la desigualdad intrahogar y, aunque se reconoce que la pobreza es una experiencia individual, la escasez de datos a ese nivel en las encuestas significa una

importante limitación para el análisis. Según se ha podido comprobar en un reciente estudio en la India (Vijaya et al, 2014), las diferencias de género que casi no son perceptibles en el análisis a nivel hogar, quedan al descubierto al realizar análisis a nivel individual.

Siguiendo el enfoque de derechos humanos que guía esta investigación, considerar al individuo como unidad de análisis resultaría la elección más lógica y coherente, lo que también está en línea con la tendencia muy extendida en las ciencias sociales durante los siglos XIX y XX del uso del individuo como unidad de análisis (Tilly, 1998). Esto no es siempre factible, por la falta de disponibilidad de datos a nivel individual para todos los indicadores. Por otro lado, algunos logros no son aplicables a todos los grupos de población, como es, por ejemplo, el caso del indicador de mortalidad infantil que no puede ser medido para la población adulta.

Entre las alternativas que se han planteado para trabajar con el individuo como unidad de identificación se puede mencionar la de construir IPM específicos para cada subgrupo, asumiendo que incluso dentro de los mismos no existe homogeneidad. Se ha demostrado que esta opción fracasaría al intentar explotar las posibles sinergias en el diseño de políticas. Y esto se evidencia en el caso de la medición de pobreza infantil, puesto que estos niños y niñas habitan hogares con características propias, tales como la educación y el trabajo de los padres, los ingresos familiares, el tamaño y la estructura del hogar o las condiciones habitacionales y de servicios básicos (Krishnakumar y Ballon, 2008). Y, por otro lado, cada uno de estos niños y niñas cuenta también con características individuales, relacionadas con su edad, género, etnia o capacidades especiales.

Otro de los aspectos de la medición de pobreza multidimensional que ha sido objeto de críticas es la selección de las dimensiones que van a conformar un índice. Este proceso implica tomar decisiones previas que dependerán muchas veces de los criterios específicos de los investigadores, según el objetivo del estudio o del tipo de privaciones que se quieren mostrar. Las voces más críticas con las medidas multidimensionales han cuestionado los juicios de valor que van asociados a esta selección y que, implican, por ende, cierta subjetividad. Ravallion (2011) reconoce que la construcción del IPM depende de criterios personales y, además, argumenta que no es la herramienta más útil para la gestión de políticas públicas, por lo que sería mejor contar con un conjunto de indicadores por ministerios y temáticas. Por ello, existen varios controles que ayudan a asegurar la

objetividad en este proceso, lo que se denomina “chequeo y balance” (Robeyns, 2006). Entre los criterios más utilizados para reducir esta subjetividad cabe mencionar la justificación metodológica, los diferentes niveles de generalidad, así como el agotamiento y la no reducción.

La elección de la ponderación o el peso de cada dimensión es otro paso importante que impacta en los resultados de las mediciones y, por lo tanto, tendrá consecuencias en la toma de decisiones, planificación y ejecución de las políticas sociales en el ámbito de infancia. No hay criterios universalmente aceptados para definir los pesos, así que mientras en algunos países se ha optado por la ponderación igual, otros optan por las ponderaciones desiguales si hay razones conceptuales o empíricas que lo justifiquen (autores como Sen, 1992, consideran que no es necesario que se valoren todos los elementos por igual en base a su estructura de capacidades). En el caso de las ponderaciones desiguales, existen varios métodos para seleccionar el peso de cada dimensión, entre los que destacan el normativo, el participativo, el uso de procedimientos estadísticos o una combinación de métodos (Decanq y Lugo, 2009). Sin embargo, lo más habitual, puesto que también se trata del método más sencillo, ha sido ponderar todas las dimensiones por igual (Alkire et al, 2015). Otro de los aspectos complicados es la decisión sobre cómo realizar la agregación, que puede entenderse desde las aproximaciones de unión, privado al menos en una de las dimensiones (Bourguignon y Chakravarty, 2003); la de intersección, privado en todas las dimensiones (Atkinson, 2003); corte intermedio o dual, el primer corte determina si una persona está privada en alguna de las dimensiones y el segundo corte indica cómo de privada debe estar una persona para ser considerada pobre (Alkire, 2007). Entre estas aproximaciones, la de unión sería la más apropiada cuando realizamos una aproximación a la pobreza desde un enfoque de derechos humanos, que reconoce la indivisibilidad de los mismos.

Los índices multidimensionales también son cuestionados por la baja correlación que pueden presentar con muchas de las dimensiones importantes del bienestar humano (Ranis et al, 2006). Sin embargo, intentar construir un índice con más dimensiones no es una tarea sencilla por la falta de disponibilidad de datos de algunas de ellas, lo que impediría analizar su evolución histórica o realizar una comparativa entre países. Otros autores críticos (Gordon y Nandy, 2013) destacan que el IPM no realiza test de indicadores y no hay certeza del número de dimensiones ni de la relación entre ellas.

Después de la selección de dimensiones y su ponderación correspondiente, el siguiente paso es el de decidir los indicadores más adecuados para captar la esencia de lo que estamos intentando medir. Para el caso del colectivo infantil, entendiendo la pobreza desde un enfoque de derechos, los indicadores estarán en línea con los derechos recogidos en la CDN y aquellos desarrollados en las legislaciones nacionales (tales como los Códigos del niño de cada país). Además de los criterios anteriores, en la selección de indicadores debería considerarse el hecho de que estos reflejen el bienestar a partir de una selección de comportamientos y procesos esperados y que puedan ser adaptados a cada rango de edad (Barnes et al, 2008). Y tampoco existen criterios universalmente aceptados en la definición del umbral multidimensional, por lo que “los científicos sociales deben ser cautelosos al crear las listas de indicadores y considerar las diferentes interpretaciones prácticas, dependiendo de los contextos históricos, culturales y conceptuales” (Casas, 1997, p.288). Por otro lado, muchos de los indicadores disponibles presentan el problema de ser indirectos, es decir, que recogen los datos a nivel de los hogares o de las familias y no específicamente a nivel del niño. Cuando se aplican mediciones de pobreza genéricas al colectivo infantil, no está clara la asignación dentro del hogar, y, además existen problemas estadísticos ligados al tamaño y composición de los hogares.

Los índices multidimensionales contruidos específicamente para el colectivo infantil también presentan algunos problemas. Con la metodología MODA, por ejemplo, cuando se desglosa el índice por dimensión para analizar cuál es la composición de la pobreza, no es posible comprender qué indicador es el que impulsa el nivel de carencia. Uno de los criterios rígidos en el análisis de la pobreza infantil con estos índices es el de la ponderación igual. Por ejemplo, la educación tiene el mismo peso que la información, por lo que el hecho de que un niño no tenga un ordenador lo convierte igual de pobre que si no asiste a la escuela.

Incluir indicadores de infancia dentro de los IPM nacionales tiene como ventajas que la pobreza considera las condiciones de los adultos y niños conjuntamente y que el IPM para toda la población destaca las privaciones infantiles. Además, los indicadores de infancia del IPM nacional pueden ser analizados con mayor detalle según género y patrones intrahogar. Sin embargo, el número de indicadores de infancia que pueden incluirse en un índice nacional es limitado y es probable que indicadores pertenecientes a un rango de edad concreto queden fuera porque muchos hogares no tienen un niño de esa edad (Dirksen y Alkire, 2021).

Otra forma de medir es la desagregación por edad de los índices de pobreza multidimensional nacionales, que tiene como ventaja que la interpretación, las implicaciones de política y la comunicación son directas y están enfocadas en el colectivo infantil. Pero con esta forma de medir, un niño podría estar identificado como pobre, aunque su hogar no estuviera afectado por privaciones medidas directamente al nivel individual del niño. Además, la desagregación infantil no muestra si un niño viviendo en un hogar pobre está privado individualmente en algunos indicadores infantiles.

Por último, el IPM infantil ligado al IPM global a nivel hogar presenta como ventaja que todos los niños que son identificados como pobres por el IPM a nivel hogar son pobres en el IPM infantil y permite incluir indicadores específicos de infancia que cubren todo el ciclo de infancia. Es fácil de calcular, interpretar y utilizar junto con el IPM nacional. Pero se necesitan muchos datos para poder cubrir todo el ciclo de infancia y, además, los subindicadores de las privaciones infantiles no permiten hacer comparaciones directas entre los diferentes grupos etarios.

### **2.3 Análisis de las políticas públicas de reducción de pobreza en América Latina**

La manera de enfrentar la pobreza debe incluir no solo la atención al concepto, sino también la medición y el análisis de políticas públicas con relación a la medición de la pobreza. La siguiente definición recoge algunas de las principales características que deberían tener las políticas públicas: “conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas, que observadas en un momento determinado y en un contexto determinado permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión” (Oszlak y O’Donell, 1976, p.30).

En esta misma línea, Cecchini et al (2014) consideran que los sistemas de protección social son un conjunto de políticas y programas que persiguen paliar la falta o reducción de ingresos en las familias con niños y poder proveer acceso a servicios básicos. Se reconoce que, aunque los programas de transferencias monetarias condicionadas sirven para reducir la brecha, pudiendo tener un impacto positivo en áreas como la educación o la nutrición de las poblaciones más vulnerables, no siempre consiguen aliviar la pobreza. Por su parte, Atkinson (2019) afirma que las declaraciones sobre el alcance de la pobreza han sido clave para impulsar las acciones políticas, poniendo en multitud de ocasiones en evidencia el fracaso de las políticas públicas en este ámbito. También es necesario que

exista una apropiación de estas políticas por parte de los gobernantes y que se incluyan medidas de pobreza específicas a cada contexto, acompañando los objetivos de reducción de pobreza de una movilización política (Greenstein, Gentilini y Sumner, 2014).

Las políticas sociales han sufrido un progresivo proceso de descentralización, con la idea de convertirse en herramientas más cercanas a las realidades de los diversos territorios y con el foco en los colectivos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Siguiendo a Franco (1996), es evidente que se ha dado un cambio en el enfoque de las políticas sociales reforzando la participación de actores público privados, comenzando desde lo comunitario y focalizándose en los más pobres. Sin embargo, el mayor de los retos suele ser el de poder extender el beneficio de estos planes a la mayoría excluida y se ha demostrado que el aumento del gasto en políticas sociales no siempre es garantía de una reducción directa de los niveles de pobreza y la mejora del bienestar de los habitantes (Esping-Andersen, 1993). Además, es importante distinguir los pobres crónicos de los transitorios, para que estas agrupaciones ayuden a poder aplicar políticas diferenciadas (Herrera, Razafindrakoto y Roubaud, 2009).

Para el correcto desarrollo de políticas de reducción de la pobreza es clave retomar la idea de la importancia de contar con definiciones de pobreza claras antes de acometer ningún proyecto de elaboración de políticas. Si la aproximación a la pobreza es desde un enfoque de derechos, reconociendo que existe una responsabilidad por parte de los Estados en la garantía de los mismos, las estrategias de reducción de pobreza deben estar basadas en normas y principios sobre derechos humanos (Abramovich, 2006). Estas políticas públicas deben ir de la mano de la obligación que tienen los Estados de proteger y completar, siempre con el foco en el respeto a la dignidad de los colectivos más vulnerables. Y, al analizar el rol de las políticas públicas, se debe comprender qué tipo de distribución de bienes pretenden lograr los Estados y, en esta línea, comprobar si todos los ciudadanos tienen acceso a los medios para alcanzar la libertad o el bienestar (Sen, 1992). Y en palabras de uno de los autores clave en el estudio de la pobreza, “el diseño de políticas es el proceso de elegir el menor de los diferentes males” (Townsend, 1993, p.104). Los economistas Mack y Lansley (2015) apuntan que algunas familias han sido señaladas como causantes de sus propios problemas, una postura que liberaría a los Gobiernos de su responsabilidad de realizar cambios estructurales tanto a nivel macroeconómico, como en el apoyo financiero a los hogares mediante las políticas públicas.

Aunque no existe una clara vinculación de las políticas de la economía global con el bienestar de los niños y niñas, en las últimas décadas ha crecido el interés sobre cuál es el efecto de las políticas antipobreza en la reducción de la pobreza infantil. Es complicado evaluar el impacto de las intervenciones de los gobiernos puesto que múltiples políticas influyen de manera simultánea las condiciones de vida de los hogares con niños. Los legisladores podrían utilizar las herramientas de que disponen para reducir las brechas en la población y, por tanto, apoyar a la mejora de las condiciones de vida de los niños y niñas (Hudson y Kuhner, 2016).

Es necesaria la inclusión de la perspectiva de infancia en la planificación, reconociendo el derecho a la participación de este colectivo, en línea con los artículos 12 y 15 de la CDN. La necesidad de otorgar “voz” a los niños y niñas aparece recogida en el ODS 17, que establece la relevancia de que los actores locales trabajen de una manera articulada, mediante la creación de alianzas, en las políticas urbanas de infancia. Pero en muchas ocasiones, los programas gubernamentales ignoran la voz de los niños y niñas, no incluyendo sus aportes. En esta misma línea se posiciona Heidel, quien reconoce que “casi dos tercios de los documentos de reducción de pobreza no contribuyen a la implementación de derechos de los niños porque ellos ignoran las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de niños y jóvenes” (2004, p.17).

Diversos autores (entre los que destacan Townsend y Gordon, 2002) argumentan que para que las políticas de reducción de pobreza infantil sean efectivas es recomendable que los fondos sean respaldados por organismos internacionales. En la gran mayoría de los casos, las políticas de reducción de pobreza infantil han estado basadas en el apoyo a los ingresos de las familias mediante transferencias monetarias y el acceso a servicios como la educación o la salud. Al entender la pobreza como una realidad multidimensional, también se deberían plantear políticas coordinadas desde los diferentes sectores de manera simultánea. En este sentido se propone que “una interpretación empírica aplicada del artículo 2 del CDN-actuar en el mejor interés del niño- puede apuntar a un enfoque más pragmático y aplicado que también dé como resultado un cálculo más sólido y consistente de la pobreza multidimensional a nivel infantil que se adapte a las distintas poblaciones y enfoques y permita a los responsables de la formulación de políticas públicas especificar y evaluar con mayor claridad los programas de reducción de la pobreza infantil” (Dimensiones MPPN, Agosto 2019, p.7). Los programas de protección social tienen un diseño sensible a los niños si cuentan con alguna de estas características:

tienen como objetivo directo a los niños o a los hogares con niños, apoyan la seguridad alimenticia y nutricional de los niños, apoyan el acceso a la salud de los niños, el acceso a la educación, aportan beneficios adicionales a los niños. Y mediante el análisis de la relación entre políticas de empleo, reactivación del mercado laboral y la condicionalidad de las políticas sociales de bienestar, se puede entender mejor la realidad del día a día de las vidas de los niños y niñas (Treanor, 2020).

La mayoría de los países gastan importantes sumas de los presupuestos públicos en programas de transferencias monetarias para apoyar a hogares que tienen niños y niñas (Vleminckx y Smeeding, 2001). Existen debates abiertos en algunos países, como Canadá o EEUU, sobre el impacto negativo que pueden llegar a tener las transferencias muy generosas, que pueden llevar a la gente a aprovecharse de los programas, reflexiones similares a las que se planteaban en el siglo XVII en las Leyes de Pobres del Reino Unido.

Para el caso de los contextos urbanos, el abordaje de la lucha contra la pobreza tiene que ser diferente al de las zonas rurales (Mitlin, 2000) y, además, las características de esta pobreza varían entre ciudades, barrios o grupos sociales (Kaztman, 2003). Según este último autor, la segregación residencial provoca un aislamiento de la población en los entornos urbanos.

Vandemoortele (2000) sugiere que existen áreas de posibles mejoras en las cuales los programas dirigidos a los niños deberían poner su énfasis. Entre estos programas destacan los de cuidado y desarrollo de la temprana infancia; los presupuestos adecuados para medicamentos básicos, piezas para bombas de agua, materiales y textos educativos o la eliminación de cuotas especiales en servicios básicos de educación y salud. Y la inversión en infancia puede justificarse por varios argumentos, como son los legales (la CDN es vinculante, para quien la haya ratificado y en lo que no hayan puesto reservas), los éticos (los niños y niñas tienen derechos económicos y sociales, sin discriminación), los económicos (van a crecer para ser adultos productivos) o los políticos (la pobreza reduce las oportunidades de participación y de una democracia real). De hecho, “una inversión significativa en la reducción de la pobreza será coste efectiva a lo largo del tiempo” (Duncan y Le Menestrel, 2019, p.91). En la siguiente tabla se muestra un listado no exhaustivo de las políticas que se pueden desarrollar en los diferentes ámbitos de infancia.

**Tabla 17.** Políticas públicas en los diferentes ámbitos

<b>Políticas</b>	
<i>Salud</i>	<i>Educación</i>
Programas de inmunización	Programas de educación infantil temprana y cuidado
Programas de nutrición	Educación primaria obligatoria
Servicios de salud	<i>Protección infantil</i>
Programas para niños y niñas con VIH/SIDA	Cuidado fuera de casa
Registro de nacimientos	Cuidado institucional
<i>Bienestar económico de la familia</i>	Programas para niños de la calle
Subsidios familiares	Servicios basados en casa
Transferencias monetarias condicionadas	<i>Derechos de infancia</i>
Beneficios fiscales	Civiles: libertad religiosa, libertad de no prisión con adultos
Beneficios maternos/paternos	Sociales: educación, salud
Subvenciones a los nacimientos	Económicos: libertad de trabajo peligroso, libertad de explotación económica

Fuente: elaboración propia en base a Minujin & Nandy (2012)

En este apartado se lleva a cabo una reflexión sobre las particularidades que presentan las políticas públicas de reducción de pobreza en la región latinoamericana. El siguiente pasaje de un trabajo sobre pobreza urbana desarrollado en Argentina permite comprender mejor la situación en la región y reconoce que las políticas no siempre tienen el impacto deseado: "...el aporte de las políticas sociales a la reversión de los síntomas de pobreza sigue ausente y parece estar lejos de superar la brecha entre excluidos y el resto de sociedad" (Mingo, 2006, pp. 37-38).

En América Latina, las políticas fiscales rígidas y los programas de ajuste estructural de la década de los 80s han sido uno de los principales obstáculos para la extensión de los servicios sociales y han tenido un impacto negativo en la pobreza y desigualdad (Calcagno, 2001). Es común que las políticas del Banco Mundial sigan un modelo neoliberal mediante la participación del sector privado en las áreas de sanidad y educación, y que las reglas impuestas mediante las políticas de ajuste estructural hayan atado a los países de América Latina a una deuda que no les ha permitido actuar para reducir sus niveles de pobreza (Hancock, 1989). Estas instituciones, relegan la labor del sector público a un rol subsidiario, de ayuda a las personas más pobres. Y entre las voces más críticas en la región destaca la de Boltvinik (2007), quien opina que existen "otros intereses" en las políticas fomentadas por estos organismos internacionales. Según este autor, estas políticas niegan los derechos humanos ya que están reduciendo las necesidades humanas a algo tan básico como la satisfacción del hambre, excluyendo el

resto de necesidades que también son básicas para lograr lo que él ha denominado florecimiento humano.

Además, muchos de los Gobiernos han delegado la dotación de servicios esenciales al sector privado, eludiendo su responsabilidad en este ámbito. Algunos autores (Santos y Villatoro, 2018) concluyen que las políticas sociales focalizadas delegan parte de la responsabilidad en la sociedad civil, reduciendo así la intervención del Estado y su obligación dentro de la búsqueda de justicia social. También es clave introducir un análisis territorial en el diseño de políticas públicas con el objetivo de mejorar el bienestar de la población (Gómez y Pereyra, 2019).

Por su parte, la CEPAL plantea un enfoque integrado del crecimiento económico acompañado por la equidad con políticas sociales orientadas a intentar romper el círculo de la pobreza, asumiendo el Estado un rol de promotor. Aunque estén bien diseñadas e implementadas, las políticas sociales no dejan de ser un paliativo, sobre todo en contextos como el latinoamericano donde la mayoría de los países no cuenta con Estados de bienestar consolidados. En esta misma línea se plantea que existe una responsabilidad mínima en materia de protección social, y que las políticas del Estado sólo serían necesarias en los casos en los que los mecanismos de mercado no estén en condiciones de dar respuesta a las necesidades de la sociedad (CLACSO, 2013).

Los documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza (iniciativa promulgada por Banco Mundial y el FMI) son una interesante guía que permite la identificación de los sectores más carenciados, así como conocer sus necesidades para poder después desarrollar estrategias. Los principios base de estos documentos incluyen el enfoque multidimensional de aproximación a la pobreza, la prioridad de dirigir estas estrategias a destinatarios específicos, la voluntad de rescatar la voz de los niños y lograr su activa participación (Courtoisie et al, 2014).

Entre las estrategias de reducción de la pobreza infantil que han sido utilizadas de manera más frecuente en la región, destacan las transferencias de dinero en efectivo (generalmente conocidas con las siglas PTC, programas de transferencias condicionadas), uno de los mecanismos que ha tenido mayor alcance y mediante el cual los Gobiernos tratan de paliar las condiciones de pobreza. Estos programas parten de la idea de que es moralmente correcto proveer a los pobres de una ayuda para su supervivencia y que se trata del instrumento más eficiente de política social, que contribuye a romper la

reproducción intergeneracional de la pobreza. Aunque ampliamente utilizada, no está exenta de críticas puesto que estas transferencias no siempre son eficaces e incluso han sido consideradas medidas paternalistas, que no sustituyen a una política de seguridad social que permite erradicar de manera definitiva la pobreza de los hogares. Esta estrategia comenzó a implementarse en América Latina durante la década de los 80s y entre los años 2000 y 2015 se dio un importante aumento en el número de programas de transferencias monetarias condicionadas en la región (pasando de 6 a 30, según datos de la CEPAL). Aunque se han realizado diferentes programas en la región, se recogen a continuación dos de las experiencias más relevantes que han tenido un impacto positivo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, las de México y Brasil.

**Tabla 18.** Experiencias de programas sociales en México y Brasil

País	Programa	Año	Objetivo	Resultados
México	Prospera (sustituye a programas anteriores: Solidaridad, Progresa, Oportunidades)	2000	políticas de educación, salud, nutrición e ingresos	cambio en la forma en que los fondos públicos se incorporan en las políticas de protección social
Brasil	Bolsa Familia (ampliación de programas anteriores como Bolsa Escuela o Bolsa Alimentación)	2003	Mejorar el acceso a la educación y el desarrollo de la educación infantil	reducción de la tasa de abandono escolar, así como el empleo infantil y el porcentaje de niños en situación de calle

Fuente: elaboración propia a partir de la información en las páginas web de los programas Prospera y Bolsa Familia

Con el foco cada vez más centrado en la atención a los derechos sociales y económicos, la eliminación de tarifas de acceso a servicios básicos ha sido otra de las propuestas. La idea es la de eliminar las tarifas de acceso, que se consideran como uno de los limitantes y que, además, profundizan las inequidades por características tales como la localización geográfica o el género (Reddy y Vandemoortele, 1996). La voluntad política de priorizar los derechos de los niños en el gasto público es clave y ésta se materializa mediante lo que se conoce como iniciativas de presupuesto para niños (Gore y Minujin, 2003). En los supuestos en los que no existe tal voluntad y no se destina un presupuesto suficiente, los resultados de las estrategias no serán tan eficaces como cabría esperar.

Una de las cuestiones que está siendo objeto de debate en la región es el hecho de que los modelos de política social suelen ser medidas cortoplacistas y, en ocasiones, con intervenciones cuya calidad es cuestionada. Y para el caso concreto de la pobreza urbana, se ha constatado cómo las políticas destinadas a estos contextos en la región han pasado muchas veces a un segundo plano frente a los contextos rurales. Algunos autores

consideran que la política pública es un elemento clave para poder incidir en las desigualdades sociales que se reproducen en las ciudades de la región, en la que se ha dado un evidente desacople entre la distribución de ingreso y los patrones de urbanización (Segura, 2020).

Las políticas públicas de lucha contra la pobreza requieren de ser nutridas por datos que permitan tomar las decisiones más adecuadas y, según un reciente estudio (González y Santos, 2020), es básico seguir dedicando esfuerzos para reducir las disparidades intraurbanas, por lo que hay que lograr que los cuestionarios cuenten con una mayor desagregación de sus datos.

Durante los últimos 30 años se han dado grandes avances en el desarrollo de estrategias de política dirigidas a la primera infancia, con criterios de focalización que permiten identificar las poblaciones que se encuentran en situación más crítica dentro de este colectivo infantil. Sin embargo, aún falta contar con cifras estadísticas más detalladas y desglosadas que puedan ser utilizadas con fines de política pública y que, por tanto, posibiliten una correcta toma de decisiones.

Tras haber realizado en el capítulo 1 un extenso análisis de la pobreza multidimensional infantil y haber llevado a cabo en el capítulo 2 un desarrollo detallado de las herramientas de medición de pobreza, el próximo apartado “Posicionamiento de análisis” recoge una reflexión final de este amplio marco conceptual. Este apartado delimita el enfoque desde el que se decide aproximarse a la pobreza en la presente investigación, la comprensión de la infancia y las herramientas de medición que se consideran más apropiadas para rescatar esta realidad.

## Posicionamiento de análisis

En línea con la hipótesis y los objetivos marcados y con el fin de dar respuesta a estas cuestiones iniciales, en la Parte I se han abordado los diferentes enfoques de la pobreza, las especificidades que presenta la pobreza en el colectivo infantil y las características de los contextos urbanos, con especial atención a las realidades de América Latina. En esta primera parte también se han analizado las diversas formas de medir la pobreza, presentando las herramientas genéricas como algunas más específicas para la infancia. Para completar el marco conceptual, se ha realizado un repaso de la evolución de las políticas públicas de lucha contra la pobreza, subrayando la importancia de incluir la perspectiva de infancia en la programación y planificación. A continuación, se detalla el posicionamiento de análisis desde el que se abordará el caso de estudio en la Parte II.

Se rechaza la estrecha visión economicista de la pobreza, que conformaba la base del tradicionalmente empleado enfoque monetario, entendiendo que se trata de una realidad pluridimensional más amplia que la mera falta de recursos económicos. La aproximación a la pobreza se realiza comprendiendo que se trata de una violación de algunos de los derechos humanos fundamentales (reconocidos en la DUDH), y partiendo de la base marcada por el enfoque de capacidades.

La legislación base para el estudio de la infancia es la CDN, que ha sido mayoritariamente ratificada por los Estados e incluida en normativas locales, como son los Códigos del Niño de cada país. Aunque se reconoce que se trata de un colectivo muy heterogéneo, el análisis de infancia que se realizará en los próximos capítulos considera al grupo etario comprendido entre los 0 y los 18 años de edad, siguiendo la definición recogida en el artículo 1º de la CDN. Sin embargo, como las diferentes etapas de la infancia presentan condiciones únicas, en el análisis de las herramientas de medición de pobreza se planteará la necesidad de realizar un desglose por etapas del ciclo de vida. Algunas de las características específicas de los niños o niñas, como pueden ser el género, la etnia, la localización geográfica o las condiciones del hogar familiar también influyen en su calidad de vida y, por lo tanto, en el bienestar infantil.

Por otro lado, del análisis de contextos urbanos se puede concluir que las ciudades presentan grandes desigualdades en su interior. El foco de estudio se centrará en lo que se ha denominado barrios urbano-marginales; zonas de las ciudades que suelen concentrar los mayores bolsones de pobreza. Los niños y niñas que viven en hogares en estas zonas

suelen ser los que mayor pobreza experimentan en sus vidas, sufriendo las consecuencias y viendo vulnerados varios de sus derechos básicos, tales como la nutrición, la salud, la educación o la vivienda.

Las mediciones de pobreza tradicionalmente utilizadas están en línea con el enfoque monetario y no son suficientes para identificar a los niños y niñas en situación de pobreza. Aunque el uso de los indicadores monetarios para medir la pobreza está muy extendido, desde inicios del siglo XXI se ha dado un importante avance en el desarrollo e implementación de índices multidimensionales. En esta línea se enmarca también el concepto de “revolución de datos” que recogen tanto los ODS como la Nueva Agenda Urbana y que reconoce la importancia de contar con datos estadísticos de mayor calidad, destinando los recursos necesarios para esto. Además, “si no medimos cosas que son importantes para las comunidades, para los gobiernos locales y regionales, nunca sabremos cuánto progreso estamos haciendo” (ONU Hábitat, 2016, p. 6). Por lo tanto, es clave completar los resultados de las líneas de pobreza con otros indicadores que aporten una información sobre los diferentes derechos de infancia. Los argumentos normativos y la metodología en la construcción de los índices multidimensionales están siendo estudiados ampliamente en varios centros de investigación, por lo que en este trabajo no se entra en los detalles o cuestionamientos estadísticos concretos.

Se han reconocido también las limitaciones y problemáticas que presenta la medición de pobreza multidimensional, que han sido objeto de diversas voces críticas. No existe una única propuesta de índice para la medición de pobreza infantil, y, partiendo de las propuestas existentes, se planteará la construcción de un índice que pueda recoger mejor las particularidades de la situación de pobreza que viven las niñas y niños en las ciudades.

En la Parte II se va a presentar el caso de estudio, profundizando en la realidad del contexto peruano. Por un lado, se identificarán las características de los barrios urbano marginales y las particularidades de la infancia peruana, así como la normativa existente en el país y las principales políticas públicas que se han desarrollado en este ámbito. Por otro lado, se realizará una aproximación a la pobreza, tal como ésta se conceptualiza y se mide en el Perú, poniendo un foco especial en la comprensión de los principales indicadores e índices que mejor se ajustan a la medición de pobreza infantil. Y, partiendo del trabajo empírico, se presentará un análisis de los aspectos clave que se han identificado en el marco conceptual con relación a la hipótesis de trabajo.

**PARTE II:**  
**LA MEDICIÓN DE LA POBREZA INFANTIL EN LIMA**

Con el objetivo de comprender el fenómeno de la pobreza multidimensional infantil y tratar de contrastar las principales herramientas para su medición, se va a contrastar el marco conceptual desarrollado en la Parte I al caso concreto de la ciudad de Lima. La idea de ilustrar aspectos generales con casos particulares (tal como argumentaba Tilly, 1998) es una propuesta enriquecedora para conocer estas realidades y diversos autores (Bastiaensen et al, 2015) también han apuntado que la capacidad de acción de los seres humanos depende en gran medida del contexto social y del sistema político en el que se encuentren.

La cifra de pobreza monetaria infantil en el Perú había experimentado una considerable disminución en las últimas décadas (de 52.5% en 2007 a 26.9% en 2019), en gran medida debido a la mejora en las cifras macroeconómicas desde inicios del siglo XXI. Sin embargo, como consecuencia del impacto de la pandemia de la Covid19, la pobreza monetaria infantil aumentó a un 39.9% en 2020 y la pobreza extrema al 9.5% (UNICEF, 2020). La voluntad gubernamental por lograr avances en el bienestar infantil queda reflejada en el “Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”, cuyo objetivo principal es lograr el acceso equitativo a servicios fundamentales tales como la educación, la salud, la seguridad alimentaria o la vivienda.

En lo referente a las herramientas de medición multidimensional de la pobreza, éstas aún no han sido implantadas en el país como medida oficial, pero se trata de un proyecto en proceso de desarrollo. Esta investigación supone una aportación en el conocimiento sobre la situación de los niños y niñas que viven en los entornos urbano marginales, analizando el caso concreto de Lima.

Se retoman las principales preguntas que guían esta investigación:

- ⇒ ¿Qué retos enfrenta la medición de pobreza multidimensional infantil?
- ⇒ ¿Qué indicadores de medición son los más pertinentes para la pobreza infantil en contextos urbanos?
- ⇒ ¿Cuáles son las estrategias del gobierno peruano para medir y utilizar esos resultados en políticas públicas para reducir la pobreza infantil?

## Capítulo 3. Contexto peruano

### 3.1 Contexto de análisis: barrios urbano marginales de Lima

Tras vivir un periodo de dictadura con graves violaciones de los derechos humanos (gobierno del presidente Alberto Fujimori entre los años 1990 y 2000), el Perú comenzó el siglo XXI con el firme objetivo de recuperar las bases de la democracia. Sin embargo, aunque desde entonces el país ha contado con gobiernos elegidos democráticamente, se han dado periodos de inestabilidad política acompañados de altos niveles de corrupción (tal como concluyen Dargent y Rousseu, 2022). Desde el año 2016, el Perú ha tenido 5 presidentes y en diciembre de 2022 el país vivió una grave crisis política, tras el autogolpe del presidente Castillo (un corto mandato de 16 meses, desde julio 2021). Posteriormente se dio un aumento de las movilizaciones sociales, que no sólo significaron una muestra del desacuerdo de la ciudadanía con la situación política, sino que también representaron la denuncia de la sociedad peruana sobre temas como la enorme desigualdad existente o la vulneración de muchos de los derechos básicos que sufre gran parte de la población. Con el nuevo gobierno de la presidenta Dina Boluarte se ha observado una degradación democrática y el país sigue inmerso en una continua crisis política (Carrasco, 2023). Esta inestabilidad que vive el Perú, con constantes cambios en los ministerios, dificulta la correcta continuidad y seguimiento de la implementación de los planes y proyectos diseñados. Según datos del Barómetro de las Américas, sólo el 21% de los peruanos se mostraba contento con la democracia y el Perú ocupaba el primer lugar entre los países con mayor percepción de corrupción, con un 88% de los ciudadanos opinando que más de la mitad o todos los políticos son corruptos (Lupu et al, 2021).

Las medidas de ajuste estructural promovidas por los organismos multilaterales en la década de los noventa lograron contener la inflación y ayudaron al crecimiento del PIB, estableciendo las bases del modelo económico neoliberal que actualmente persiste en el país. Pero estas reformas institucionales, así como la privatización de las empresas públicas y el aumento del gasto social, no fueron acompañadas de políticas adaptadas a los diferentes colectivos (Parodi Trece, 2001). Y, aunque el crecimiento económico del país en los últimos años ha permitido que la pobreza monetaria se reduzca considerablemente, la población sigue sufriendo carencias en distintos ámbitos como el acceso a la salud, la educación de calidad o la provisión de servicios (Correa, 2021).

También se ha dado la descentralización a los gobiernos regionales, lo que supone una dotación de recursos económicos a estos gobiernos y que debe asegurar que los funcionarios de esas regiones estén capacitados para implementar los planes y programas diseñados. Esta focalización territorial ha supuesto una forma de abordar las brechas y la asimetría que existen en las condiciones de vida de la población (Lustig y López- Calva, 2011).

De los 33 millones 726 mil habitantes que tiene el Perú, el 79% es población urbana y Lima cuenta con aproximadamente 10 millones 151 mil habitantes, lo que supone un 30.1% de la población total del país (INEI, 2023a). Para contextualizar el estudio de caso, se presentan a continuación dos mapas políticos, uno del Gobierno regional de Lima, que está compuesto por 10 departamentos y el segundo de Lima metropolitana, que se divide en 50 distritos (43 en la provincia de Lima y 7 en la del Callao).

### Mapa 1. Departamentos de Lima



Fuente: Ministerio de salud (2016)

### Mapa 2. Lima metropolitana



Fuente: INEI (2020a)

Lima es una metrópoli administrada por los gobiernos provinciales de Lima y Callao, cuya estructura, al contar con 50 gobiernos distritales, complejiza la posibilidad de poner en práctica una política unitaria. En cuanto a la concentración de la población, la mitad de los limeños vive en Lima Este y Lima Norte, siendo el distrito de San Juan de Lurigancho el más poblado, con un 12.3% de la población total de la ciudad. Los niños, niñas y adolescentes entre 0 y 14 años suponen un 18.5% de la población limeña y el nivel de pobreza de los hogares también está relacionado con la composición de los mismos. Mientras que el 47.2% de los hogares no pobres no tiene ningún miembro menor de 18 años, la realidad es muy diferente para los hogares pobres, de los cuales solo el 13.2% no tiene niños, niñas o adolescentes. (INEI, 2020a).

El aumento demográfico ha sido un fenómeno principalmente urbano en el Perú, donde se estima que el 45.9% de la población vive en barrios urbano marginales, con viviendas precarias o servicios básicos de agua y saneamiento inadecuados (Zucchetti y Freundt, 2019). Este proceso de concentración urbana se ha dado de una manera más acelerada durante la segunda mitad del siglo XX y en la actualidad el pasado centralismo floreciente de Lima se ha convertido en una aglutinación de población sin recursos suficientes ni posibilidades de desarrollo (Mamani-Machaca, 2021). La ciudad se ha expandido de manera desordenada hacia la periferia, con un importante crecimiento de la población en las zonas periurbanas de la ciudad y los sucesivos procesos migratorios han contribuido a un dinamismo urbano, que ha sido acompañado por la autoconstrucción de viviendas en diversas áreas con condiciones topográficas complicadas y lejos de puntos de aprovisionamiento de agua y electricidad.

Aunque el inicio de la construcción de los barrios urbano marginales de Lima se remonta a la década de 1920, el mayor proceso de urbanización popular de interés social tuvo lugar durante el Gobierno Militar (1969-1974). La ciudad experimentó un incremento considerable de población en la década de 1970, por la migración asociada a la debacle agrícola en el país y al terrorismo muy presente en las zonas rurales. Algunos de los casos más representativos de estos barrios, que al inicio se denominaron pueblos jóvenes, se dieron en el norte de la ciudad, con las invasiones de Pampa de Comas y Pampa de Cueva, en el sur en 1971 dando lugar a Villa el Salvador y en el este en 1976 con la constitución de San Juan de Lurigancho. Esta geografía de la exclusión ha permanecido en el tiempo y en las últimas décadas han surgido nuevas formas de segregación que se materializan en acciones concretas como son en la creación de muros o barreras alrededor de algunos

de los barrios residenciales (Calderón y Centeno, 2016). Tras la diversificación de las inversiones ocurrida hacia estos barrios urbano marginales a finales de los años 90, se genera una nueva configuración socio-cultural y urbana, que se conoce como la policentralidad (Romero, 2004; Ludovic et al, 2006). Con el objetivo de intentar formalizar esta situación, se elaboró el Decreto Legislativo n°803 “Ley de promoción de acceso a la propiedad formal” (1996) con dos ejes principales, por un lado, la formalización de las posesiones informales y, por el otro, el inventario de terrenos estatales para promover la vivienda en sectores de menores ingresos.

El crecimiento de Lima ha dado de una forma desordenada, pasando de ser una ciudad rodeada de un cinturón de barriadas a ser considerada en sí misma una ciudad megabariada, donde la proporción de la ciudad que está consolidada es la minoría (Urquiza, 2014). Esta ciudad constituye un área socio-espacial que aglutina también los principales centros en los que se toman decisiones políticas, concentrando asimismo la principal actividad comercial y financiera (Arroyo y Romero, 2009). Lima metropolitana es una unidad territorial que tiene dimensiones de megaurbe (Matos, 2012) con problemas estructurales de calidad de vida, movilidad o servicios urbanos. Se trata de una ciudad fragmentada no sólo a nivel espacial sino también en términos socio políticos (Ludeña, 2006). Esta forma de desarrollo que ha vivido la ciudad de Lima ha supuesto la creación de barrios heterogéneos en los que el patrón de segregación tradicional en América Latina (Sabatini, 2006) sigue presente también en las ciudades peruanas, lo que genera situaciones de exclusión económica, política, social o cultural (Calderón, 2003). Según la ONG TECHO “la confluencia de estos problemas hace del asentamiento popular un epicentro desigual, un foco en donde se manifiestan todas las desigualdades, un escenario de catástrofe social permanente” (TECHO, 2018, p.45). La gestión de una ciudad como Lima es complicada, con dificultades para la formulación de planes de desarrollo y, por tanto, sin poder dar respuesta a los problemas urbanos con los que conviven sus habitantes, como el transporte informal, la falta de infraestructura, la inseguridad, la deficiente infraestructura o la falta de capacidad de las autoridades para ejecutar los proyectos (Ortiz et al, 2020).

En Lima se combinan las dos aproximaciones a la realidad urbana. Por un lado, tal como recogen los discursos positivos, existe una informalidad urbana como consecuencia de un marco legal que impone unos costes de entrada que los pobres no pueden cubrir (De Soto, 2000). Por otro lado, desde los discursos críticos, se plantea que la barriada es una de las

consecuencias de la urbanización capitalista que debe ser corregida (Burga, 2006; Rojas y Ward, 2015). Algunos autores han descrito a la ciudad de Lima como una conurbación desordenada y como una ciudad ramificada (Fernández de Córdova y Vilela, 2015). La siguiente nota periodística publicada hace más de una década (diario La República, 15 de noviembre de 2009) recoge algunos de los rasgos esenciales de Lima que aún siguen describiendo la realidad actual de la ciudad: “la capital peruana es ella misma una gran ciudad informal y caótica que, ante la aparición de nuevas invasiones, ha terminado por reproducir sus vicios urbanísticos y su anárquica manera de edificar los espacios de vida compartida”. Esta descripción de Lima está alejada de lo que ONU Hábitat describe como ciudad inclusiva, un espacio público que debería apoyar el desarrollo de los grupos más vulnerables. De igual manera, este organismo plantea que “a fin de reducir las desigualdades espaciales y erradicar la pobreza, el crecimiento urbano planificado debe ir acompañado de una renovación urbana eficaz mediante mejoras in situ y la regeneración urbana” (Plan Estratégico 2020-2023, ONU Hábitat, 2020, p. 23). Además, el compromiso adquirido para el 2025 por el Gobierno peruano es el de convertir Lima en una ciudad “sostenible, (...), hogar ordenado, seguro y democrático de una ciudadanía inclusiva, productiva y emprendedora” (Plan regional de desarrollo concertado de Lima metropolitana 2012-2025, Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012, p.338).

Lima presenta un enfoque de desarrollo territorial que reconoce la importancia del lugar de residencia en la explicación de las desigualdades (PNUD, 2019a). Varios factores, entre los que destacan la estructura institucional, las relaciones sociales o la dinámica natural, también influyen en aspectos como los ingresos o la educación. Con el objetivo de intentar paliar este tipo de efectos, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú aprobó en el año 2021 la Ley n° 31313 para el desarrollo urbano sostenible cuya finalidad es “orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (artículo 2, sección I).

La evolución de la ciudad ha dado como resultado un conglomerado desordenado con diferentes núcleos urbanos dentro de los cuales coexisten microsociedades que tienen vínculos muy fuertes (Panfichi, 2013). Aunque algunos autores (Fernández de Córdova, Moschella y Bogdanovich, 2021) siguen considerando la vigencia del enfoque de centro

periferia, otros (Pereyra, 2006) reconocen que la actual realidad es mucho más compleja que la de la ciudad dual y argumentan que la movilidad y diversidad existentes también generan tensiones y conflictos. Lima presenta nuevas dinámicas y más de la mitad de los migrantes que llegan a la ciudad, según el Censo 2007, cuenta con educación secundaria y su motivación principal es la búsqueda de mejores oportunidades educativas. Actualmente Lima es una ciudad policéntrica (Panfichi, 2014) con tres centros consolidados (Miraflores como centro comercial, San Isidro como centro financiero, Gamarra como centro industrial) y otros en proceso de consolidación (los distritos de San Miguel o Los Olivos). Y, aunque el porcentaje de población urbana que vive en barrios marginales en el Perú ha sufrido un descenso considerable (Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO, 2018), las cifras siguen siendo superiores a las de la región con un 43.7% a nivel nacional. Para el caso concreto de Lima, el 29.95% de su población vive en estos barrios, una cifra aún alta pero que ha sufrido una reducción significativa respecto al 66.4% del año 1990.

Por su parte, uno de los objetivos del “Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021” (CEPLAN, Centro Nacional de Planeamiento, 2011) plantea la importancia de que Lima logre un equilibrio en la calidad de vida para sus habitantes, con el foco en el pleno ejercicio de los derechos humanos y la dignidad de las personas, así como en el acceso a servicios de calidad que permitan el pleno desarrollo de capacidades. Sin embargo, los problemas que Lima presentaba hace varias décadas, como la insuficiencia de servicios, las fricciones sociales y la deficiente ocupación del suelo (Muñoz Gurmendi, 1991), siguen estando presentes. Además, según un reciente informe urbano de la percepción ciudadana, “Lima cómo vamos” (Observatorio de calidad de vida urbana, 2021), existen también otras problemáticas urbanas como la baja participación de la población en la toma de decisiones, la inadecuada gestión presupuestaria de los recursos públicos o la ausencia de planificación.

Según el último “Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018” (INEI, 2020a) el criterio de ubicación geográfica dentro Lima tiene un impacto en los niveles de pobreza, puesto que los cinco distritos con mayor incidencia (Pucusana, Puente Piedra, Santa Rosa, Independencia, Villa el Salvador) se encuentran en el cono norte de la ciudad<sup>18</sup>. Estas conclusiones están en línea con lo apuntado por otros autores al realizar el análisis de la

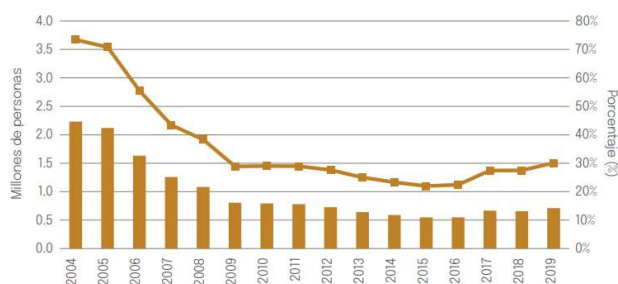
---

<sup>18</sup> La acepción “los conos” era tradicionalmente utilizada para referirse a las diferentes zonas de la ciudad, con una connotación de “lo que está fuera de o aparte”. Sin embargo, esta denominación se ha sustituido por “las Limas”, entendiendo que la ciudad ha ido evolucionando y es hoy en día más diversa y compleja que un centro y sus conos (Sociedad de urbanistas del Perú, 2022).

segregación residencial entre los años 1993 y 2007. Según esta investigación, los factores socioeconómicos son relevantes, pero también lo son otros aspectos como las diferencias étnicas. Y esta segregación tiende a tener un impacto negativo en varias de las dimensiones del bienestar y se constatan menores logros escolares, una mayor incidencia de la delincuencia, un aumento de la tasa de embarazo adolescente o el empeoramiento de indicadores de salud (Herrera et al, 2016).

Mientras que los niveles de pobreza extrema en la ciudad no son relevantes (ENAHO, 2022), los datos de pobreza, que habían presentado una evolución positiva en las últimas décadas, han aumentado tras la pandemia de la Covid19. A continuación, se muestra la evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en Lima metropolitana.

**Gráfico 6.** Lima metropolitana: incidencia de la pobreza monetaria, 2004-2019



Fuente: INEI (2020a)

Entre los principales aspectos que caracterizan la pobreza en la ciudad de Lima, destaca su naturaleza intergeneracional, siendo el bajo nivel educativo de los padres uno de los canales de transmisión de la misma. Otra de las particularidades de la pobreza en este contexto es el impacto de los shocks macroeconómicos y ambientales. Según la información estadística del INEI (2023b), los factores más relevantes que están correlacionados con la pobreza urbana son la desnutrición y la anemia infantil, el embarazo adolescente, la inseguridad ciudadana, la baja productividad laboral y acceso al mercado laboral formal, la violencia familiar y la infraestructura del hogar. Dentro de la población urbana, son los barrios urbano marginales los que concentran la mayoría de la población que vive en situación de pobreza, lo que tiene como consecuencia la generación de un círculo vicioso entre segregación y brecha social (Doré, 2008). Las zonas marginales de esta ciudad presentan algunos rasgos comunes como son la existencia de hogares precarios a nivel infraestructura y la falta de acceso a servicios, así como los elevados niveles de criminalidad o delincuencia (Wiese et al, 2016).

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (2004) y el posterior Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos (2012) son una interesante iniciativa de la Dirección Nacional de Urbanismo para comprender la situación de los barrios urbano marginales en el Perú. Las fuentes de las que se nutren estos trabajos son el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 y el informe Situación de los Barrios Urbano Marginales en el Perú (2012). La muestra contiene 6.079 barrios (lo que representa un 46.4% de la población urbana), de los cuales 4.453 se encuentran en Lima metropolitana. Este informe analiza las características generales, de servicios de infraestructura, de equipamiento, de protección ambiental y organización; considerando los barrios urbano marginales como “núcleo urbano caracterizado por presentar altos niveles de pobreza monetaria y carecer, total o parcialmente de servicios de infraestructura y de servicios de equipamiento” (página 6). El informe también concluye que la marginalidad urbana muestra la pobreza subjetiva en aspectos como la baja autoestima o el resentimiento de su población.

En línea con la descentralización de poderes del Gobierno peruano, la Municipalidad de Lima cuenta con una gerencia de desarrollo urbano y el Plan de desarrollo local concertado de Lima Metropolitana (2016-2021) plantea en su objetivo número 4 el compromiso de mejorar el acceso de población vulnerable a servicios básicos. Por su parte, el Plan regional de desarrollo concertado de Lima metropolitana 2012-2025 parte de un enfoque de derechos humanos, que incluye la dimensión social (cultura, educación, salud, seguridad ciudadana, pobreza urbana), la dimensión económica (producción, comercio y servicios, ciudad y empleo) y la dimensión política (crecimiento urbano, espacio público, transporte, medioambiente). Además, este plan hace visible a los grupos de la sociedad con características particulares, empleando un enfoque de género, de discapacidad, generacional e intercultural. Se reconoce la vulnerabilidad de la población en aspectos como el desarrollo de espacios urbanos en zonas de riesgo, el incremento de la población urbana en condiciones de pobreza y la débil planificación urbana.

Algunos de los objetivos de este Plan regional refuerzan el compromiso con la mejora de los derechos básicos de infancia. Entre los compromisos adquiridos en este plan destacan la búsqueda de la calidad y equidad de los servicios educativos, favoreciendo el desarrollo y el ejercicio pleno de ciudadanía (objetivo estratégico 1.2), así como la priorización de la salud, con el fin de garantizar el desarrollo físico, emocional, mental y social de la infancia en armonía con su entorno (objetivo estratégico 1.3). También se recoge la

voluntad de lograr la ampliación de la cobertura y calidad de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía, principalmente en áreas periféricas (objetivo específico 2.6.3).

Un reciente informe (Lucci et al, 2016) muestra que se han dado mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de los barrios urbano marginales de Lima. Entre los factores que han propiciado esta situación, destaca la expansión de los principales servicios públicos, como el suministro de electricidad con el Programa Luz para todos (2009) o el acceso a conexiones oficiales de agua. A nivel normativo, los asentamientos humanos fueron regulados por la Ley 13517 (del año 1961) que planteaba la remodelación, el saneamiento y la legalización de estos barrios. También han ido surgiendo asociaciones vecinales que dan la posibilidad a los habitantes de contar con unos grupos de discusión o comités zonales, lo que facilita la gestión de las demandas colectivas y los debates sobre las problemáticas específicas de los asentamientos humanos. El Organismo de Formalización de la Propiedad informal (COFOPRI, creado en 1996) apoya la mejora de estos barrios y, entre sus objetivos, persigue la mejora de los centros poblados urbanos, el acceso de la población a una vivienda segura y a servicios de agua y saneamiento de calidad y la reducción de la informalidad en las propiedades urbanas. Por su lado, el Plan Nacional de Vivienda 2006-2015, “Vivienda para todos” (2006), supuso una interesante propuesta para apoyar la construcción de viviendas en las zonas urbano marginales y los programas de titulación en el país permitieron que se avanzara en el desarrollo del capitalismo popular, reforzando la autoestima y las aspiraciones de los pobres urbanos. Sin embargo, esta evolución positiva se ve limitada por algunos desafíos que presentan los contextos urbanos en el país, entre los que destacan la informalidad urbana, que engloba tráfico de tierras, así como la ubicación de estas comunidades en zonas de alto riesgo, o el comportamiento clientelista que ha mostrado el Estado (Calderón, 2019).

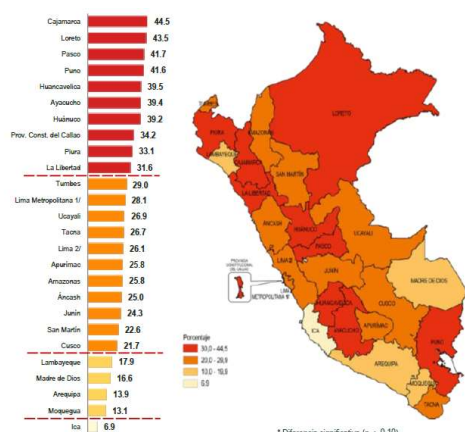
### **3.2 Lo que se entiende por pobreza en el Perú y su evolución**

El Gobierno peruano sigue un enfoque unidimensional de corte monetario en su medición de la pobreza, decisión que se explica por el marco conceptual en el que se ha definido la misma, así como por una cuestión metodológica ligada a la obtención de datos y la capacidad de seguimiento del INEI.

La última actualización metodológica del cálculo de la pobreza monetaria se realizó en base a los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2007, que mostraron una variación respecto al Censo de Población y Vivienda de 93, con un aumento de la población en zonas urbanas del 65% al 72%. En esta actualización se han introducido algunos cambios en la estructura poblacional (para de esta manera ajustarla a la realidad, con una proporción del 72% urbana y 28% rural), en la composición de la canasta básica de alimentos, en los requerimientos calóricos, en la estimación de gastos de hogares y en la población de referencia. Aun así, hay dos aspectos de la actual metodología que se considera deben revisarse para seguir mejorando el indicador monetario. Por un lado, la información proveniente de los Censos Nacionales de Población y Vivienda no cuenta con una muestra representativa de todos los sectores de la población que permita obtener resultados más aproximados a la realidad. Además, la unidad de análisis de este índice es el hogar, por lo que se considera que todos los miembros de un hogar tienen el mismo estado y aún no se plantea al individuo como unidad de análisis (INEI, 2012).

El indicador de bienestar empleado en esta medida monetaria es el gasto, que incluye las compras, el autoconsumo, los pagos en especies, las transferencias de otros hogares y las donaciones públicas. Se considera pobres a las personas que viven en hogares con gasto per cápita insuficiente para adquirir lo que se establece como canasta de alimentos y no alimentos (que incluye el vestido, calzado, alquiler o transporte), mientras que son pobres extremos aquellos cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir la canasta básica de alimentos. Los mapas de pobreza muestran la heterogeneidad de la evolución de la pobreza en las diferentes regiones del país, dependiendo de los niveles de crecimiento económico y desarrollo de cada una de ellas (Céspedes, 2017).

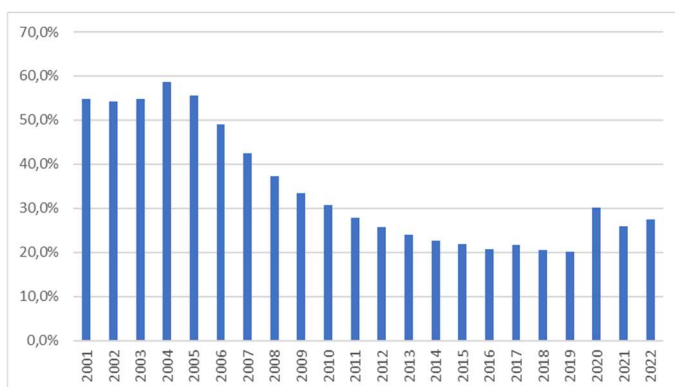
### Mapa 3. Pobreza monetaria según provincias (2023)



Fuente: Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2023 (INEI, 2024)

En el año 2022 la línea de pobreza se situó en 415 soles peruanos y la de pobreza extrema en los 226 soles. Según los últimos datos disponibles (INEI, 2023b), el 27.5% de la población peruana se encuentra en situación de pobreza monetaria, lo que supone 9 millones 184 mil personas. Las cifras de pobreza se han visto afectadas por la pandemia de la Covid19, con un aumento de la incidencia de pobreza monetaria al 30.1% en el año 2020, lo que supuso un retroceso a niveles de una década antes. Es decir, alrededor de 3.5 millones de peruanos más han caído por debajo de la línea de pobreza. En lo referente a la pobreza extrema, ésta afecta al 5% de la población, lo que supone un aumento casi al doble respecto a la cifra del 2.9% del año 2019. La evolución de la incidencia de la pobreza monetaria se muestra en el siguiente gráfico:

**Gráfico 7.** Evolución de la incidencia de la pobreza (porcentaje respecto del total de población)



Fuente: INEI (2023b)

Destaca la evolución positiva de los niveles de pobreza monetaria de la década de 2007 a 2017, periodo en el que la población en situación de pobreza se redujo a la mitad. Esta reducción se explica como consecuencia del esfuerzo realizado por de los programas de lucha contra la pobreza puestos en marcha por el Gobierno, así como por un aumento de los gastos sociales (INEI, 2018a).

Con los cambios demográficos que ha experimentado el Perú (en el año 2023 el 82% de la población vive en áreas urbanas según información del INEI) y el crecimiento de las grandes ciudades, es importante poner el foco en la situación de la pobreza urbana. La población que vive en los contextos urbanos ha tenido una evolución similar al de la población total. De este modo, mientras que había la pobreza urbana había logrado una reducción a la mitad, pasando del 30.1% del año 2007 al 14.4% del 2018, la pandemia ha tenido un impacto muy negativo, alcanzando el 24.1% de la población en el año 2022.

Según un reciente informe del Banco Mundial (2023), la tendencia hacia una urbanización de la pobreza en el Perú ya había comenzado antes de la Covid-19 y se constata que Lima concentra un alto porcentaje de la pobreza urbana, con una cifra del 24%.

La información disponible en la ENAHO permite desglosar la pobreza según región y calcular la incidencia de la pobreza urbana, pero no existe la posibilidad de lograr un mayor desglose a nivel distrital. Y esto supone un reto para el análisis de la realidad de la pobreza urbana, puesto que se invisibilizan las realidades creadas por la segregación territorial, que presenta unas fronteras invisibles basadas en diversos factores como los geográficos, los políticos, los históricos o los institucionales (Herrera y Cozzubo, 2017).

El método de NBI, ampliamente utilizado en América Latina (como se ha explicado en el marco conceptual desarrollado en la Parte I), en su aplicación al Perú incluye cinco indicadores que recogen las condiciones de los hogares. Para lograr la lista final de indicadores, la selección se hizo en base a aquellas necesidades que deben ser satisfechas para que una persona logre lo que se considera un mínimo nivel de vida digno.

**Tabla 19.** Composición del índice de Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

<b>Necesidades básicas</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>
Acceso a vivienda	Calidad de vivienda	Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas
	Hacinamiento	Hogares en viviendas con hacinamiento
Acceso a servicios sanitarios	Tipo de sistema de eliminación de excretas	Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo
Acceso a educación	Asistencia de niños en edad escolar a un establecimiento educativo	Hogares en viviendas con niños entre 6 y 12 años de edad que no asisten al colegio
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos en el hogar	Alta dependencia económica

Fuente: INEI (2018b)

Se considera que una persona es pobre cuando no cumple con el nivel de bienestar en alguno de estos cinco indicadores. Así, el Perú realiza desde el año 1993 mapas de pobreza según NBI, que evalúan las carencias hasta un nivel distrital, lo que supone un instrumento válido para poder orientar mejor las políticas sociales y mejorar la asignación de recursos para las mismas. Las cifras de población con al menos una necesidad básica insatisfecha han ido evolucionando de manera positiva en los últimos años, pasando de más de la mitad de la población en 1993 (con una cifra del 56.8%) a un 23.88% en 2010

y a un 16% en el 2019. Con la pandemia, este índice sufrió un ligero aumento, pasando a un 16.6% en 2020; pero ha vuelto a recuperar la senda positiva en el año 2022, logrando una cifra del 16%. Según datos del censo de 2017, el hacinamiento es la privación que presenta una mayor incidencia en la población peruana, seguida por la calidad de la vivienda. La evolución del NBI en el ámbito urbano también ha sido positiva, pasando del 42.4% en 1993 al 19.9% en 2017, pero con disminuciones más moderadas que las del índice para el total de la población. En el caso de Lima, la ciudad partía de un 34.5% de su población con al menos una necesidad básica insatisfecha en el año 1993 y para el 2017 el porcentaje ha disminuido a 15.7%.

Aunque el análisis de la pobreza monetaria y de NBI pueda ser relevante para conocer la tendencia de la pobreza, algunos autores (Barrantes y Clausen, 2022) concluyen que estas dos medidas de pobreza tradicionalmente empleadas en el Perú no son suficientes para representar la realidad de la población. Para completar este análisis y entendiendo la vulnerabilidad como el riesgo de caer en la pobreza (Dang et al, 2014), el país ha comenzado a publicar una estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria (INEI, 2020b). Entre los factores de carácter estructural que explican la vulnerabilidad de caer en la pobreza se encuentran la ubicación geográfica, la estructura demográfica de las familias o las características socioculturales de los hogares. Para la estimación de la vulnerabilidad se ha contado con fuentes de información ya existentes como la ENAHO 2007-2019, los Indicadores del registro nacional de Municipalidades, la Encuesta Demográfica y de Salud familiar (ENDES), el Censo de población y vivienda 2017 y el Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018 (estas fuentes se analizarán en detalle en el apartado 3.5).

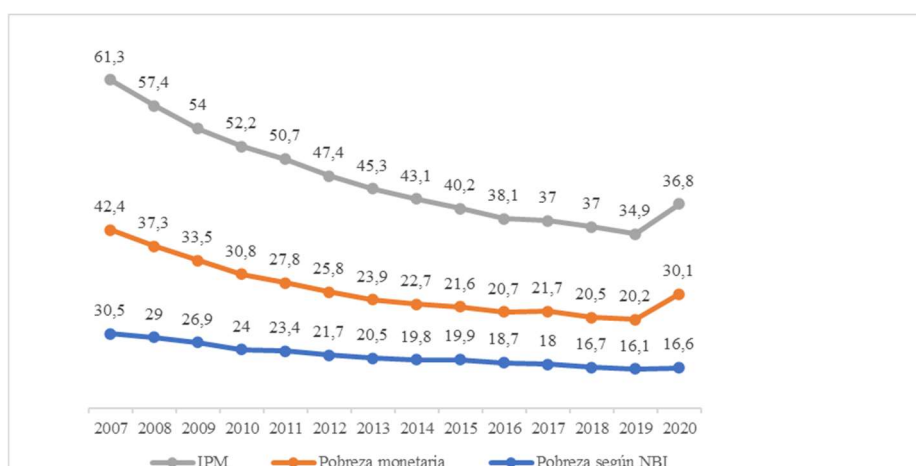
En el año 2023, el 29% de la población total se encontraba en situación de pobreza monetaria (INEI, 2024), pero la proporción de población en condición de vulnerabilidad monetaria era superior, llegando a un 31,4%. Este patrón se repite para el caso urbano, que registró un 26,4% de pobreza monetaria y un 28,2% de vulnerabilidad, pero no para la capital, siendo las cifras para Lima metropolitana de 28,7% y 24,6%. En cuanto al colectivo infantil, la incidencia de la pobreza fue de 42,6% en la primera infancia (0-5 años), de 39,2 % en el colectivo de niñez (6-11 años) y de 35,1% entre los adolescentes (12-17 años). Para los contextos urbanos, siguen siendo muy altas: 39,7% para la primera infancia, 36,2% para la niñez y 32,3% para la adolescencia.

Además de los índices de pobreza monetaria, necesidades básicas insatisfechas y vulnerabilidad, otro de los índices que tradicionalmente se ha utilizado para complementar este análisis ha sido el IDH. Aunque el índice estándar consta de tres dimensiones, que incluyen una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno, en el caso del Perú, para el acceso al conocimiento se recogen dos indicadores; el porcentaje de población mayor de 18 años con al menos la educación secundaria completa y el número de años de educación de la población mayor de 25 años. El análisis de los resultados del IDH muestra un centralismo limeño, donde se concentra casi la mitad de la producción nacional y un tercio de la población. Esta notable desigualdad existente en el país queda reflejada en la distancia de 1 a 9 entre el desarrollo humano del distrito con mayor IDH (La Molina, Lima) y el de menor (Lagunas, Piura). Además, se constata que las cifras de IDH para Lima son mayores que las medias nacionales, 0.70 frente a 0.58 para el año 2019. Sin embargo, los resultados para Lima ocultan la enorme disparidad intraurbana existente (PNUD, 2019a), puesto que en esta ciudad se encuentran cuatro de los distritos con menor IDH (los distritos de Paccho, 0.1641; Lincha, 0.1630; Copa, 0.1532 y Mariatana, 0.1422).

Entendiendo que el concepto de desarrollo humano es más amplio que los indicadores que recoge el IDH, otras medidas, como el IPM, pueden servir para completar la visión de la situación de la pobreza en el país y como fuente para la elaboración de estrategias de política pública. Mientras que en 2007 el 89% de los pobres monetarios eran también pobres multidimensionales, para el año 2019 esta cifra descendió a 64.4% (Castillo y Huaranca, 2022).

El siguiente gráfico presenta de manera resumida la evolución de la pobreza en las últimas décadas en el Perú según los diferentes enfoques, el monetario, el de necesidades básicas insatisfechas y el multidimensional. Se muestra, de nuevo, que según cómo se mida la pobreza, los resultados son diferentes.

**Gráfico 8.** Incidencia de la pobreza según diferentes enfoques, 2007-2020 (%)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INEI

### 3.3 Derechos de la infancia peruana

Siguiendo el marco conceptual desarrollado en la Parte I, en este subcapítulo se realiza un análisis de la situación de la infancia peruana desde un enfoque de derechos. Tomando como base los principales derechos recogidos en la CDN, se establecen las dimensiones que son necesarias para lograr el bienestar infantil, así como los indicadores para la construcción de las herramientas de medición. Algunos de estos derechos ya estaban garantizados en la DUDH y en los pactos asociados, pero la convención pone su foco en las particularidades que presentan dichos derechos en el colectivo infantil.

La eliminación de la pobreza requiere de una voluntad de los gobiernos, mediante la promoción de la gobernanza participativa (Alston, 2020) y para el caso concreto del Perú, dentro del ámbito de la lucha contra la pobreza existen múltiples actores, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 20.** Principales actores que trabajan en el ámbito de pobreza en Perú

Organismos públicos	Academia/consultoras	ONG y organismos Naciones Unidas
MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión social	GRADE: Grupo de análisis para el desarrollo	Save the Children
MIMP: Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables	IEP: Instituto de estudios peruanos	GIN: Grupo iniciativa nacional por los derechos de infancia
MINEDU: Ministerio de Educación	IDHAL: Instituto de Desarrollo humano de América Latina	MCLCP: Mesa Nacional de Concertación para la lucha contra la pobreza
MINSA: Ministerio de Salud	Macroconsult	UNICEF: Fondo de las naciones unidas para la infancia
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática		PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

Fuente: Elaboración propia

Un reciente informe, “A 30 años de la CDN. Lo avanzado y lo pendiente en Perú” (UNICEF, 2019a) concluye que la infancia peruana aun enfrenta varios retos. Entre ellos destaca la mayor incidencia de pobreza que presenta este colectivo o la normalización de la violencia contra los niños y niñas. Además, se reconoce que la desigualdad afecta desproporcionadamente no solo a la población de zonas rurales sino también a los habitantes de las áreas periurbanas.

En esta misma línea, el estudio “Niños del milenio” concluye que, aunque se ha dado un avance considerable en los niveles de vida de los hogares objeto de estudio, las mejoras en los promedios de los índices siguen ocultando las inequidades existentes dentro del colectivo infantil. En lo referente a las dimensiones del bienestar infantil, este estudio arroja conclusiones interesantes. Para el caso de la educación, se constata un crecimiento de la cobertura en los diferentes niveles, así como una mejora tanto en la comprensión lectora como en las matemáticas. Sin embargo, esto no ha ido acompañado por una evolución positiva en la calidad educativa y la información de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del año 2018 refleja diferencias significativas entre los niveles de desempeño de matemáticas y de comprensión lectora existentes al interior de Lima. De este modo, distritos como San Isidro, Miraflores o San Borja presentan resultados de un 60% en comprensión lectora y 30% en matemáticas, frente a los 36.5% y 15.5% de distritos como Villa el Salvador, El Agustino y Carabayllo. Aún no se ha conseguido, por tanto, el principio de equidad educativa que promulgaba la Ley General de Educación (Ley n° 28044, 2003), cuyo artículo 13 reconoce que “la educación de calidad es equivalente al nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida”. Otra de las conclusiones relevantes de este estudio en el ámbito educativo es el reconocimiento de las brechas que existen tanto en la cobertura académica como en el rendimiento estudiantil, ligadas a algunos de los principales factores socioeconómicos como la pobreza económica del hogar, la pertenencia a algún grupo indígena, la ruralidad o la baja educación materna. Entre los objetivos de la educación contemplados en la CDN, se reconoce el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades. Para lograr este objetivo, uno de los indicadores clave es la asistencia a los centros educativos y la calidad de la educación, que puede ser medida por diversos aspectos, como el número de maestros, los servicios e instalaciones educacionales adecuadas o los resultados de las pruebas PISA (Kudó y

Ñopo, 2018). Aunque la inversión en educación supone un 15.96% del gasto público total, en términos de PIB es solo del 4.25% para el año 2020, mientras que la proporción media de la región varía entre un 4% y un 10% (Consejo nacional de educación, 2022).

En el ámbito de la seguridad alimentaria, durante los últimos años se ha conseguido reducir a más de la mitad los niveles de desnutrición crónica en menores de 5 años (de un 31.2% en el año 2000 a un 12.2% en 2018, según datos del mismo informe). Esta mejora se debe principalmente al aumento del ingreso de las familias por el crecimiento económico del país y al mayor gasto público realizado en programas sociales de alimentación escolar. La diversidad dietética también ha experimentado una mejora en el Perú, reforzando la importancia que tiene la seguridad alimentaria en el crecimiento infantil (Eguren, 2016). Además, se ha constatado que la desnutrición crónica en menores de 5 años conlleva un menor desarrollo intelectual, por lo que es vital que las intervenciones en este ámbito estén focalizadas en los primeros años de vida (Sánchez-Abanto, 2012).

En lo que respecta a la dimensión de salud, este estudio concluye que el indicador más representativo es el de la tenencia o no de un seguro médico. El 26% de la población de Lima no cuenta con ningún tipo de seguro de salud y esta falta de cobertura sanitaria ha dejado a gran parte de la población urbana en mayor situación de vulnerabilidad durante la pandemia de la Covid19. Además, la tenencia de seguro de salud es más baja en Lima (54.5%) que el promedio nacional (64.7%), con la particularidad de que algunos de los distritos tienen aún coberturas más bajas, como es el caso de Puente Piedra (29.9%) o San Juan de Lurigancho (31.3%).

Dentro de la dimensión de vivienda, el acceso a servicios también muestra disparidades dentro de la ciudad, según la condición de pobreza o no, sobre todo en el acceso a agua por red pública. Y el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) presenta la brecha tecnológica existente dentro de Lima y ha supuesto una de las limitaciones que tuvieron muchos niños y niñas de hogares pobres con las aulas virtuales como consecuencia del confinamiento durante la pandemia (BID, 2020).

Para la dimensión de violencia, según datos de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales (ENARES, 2019), 7 de cada 10 niños y niñas entre 9 y 11 años han sufrido algún tipo de violencia. Y el 47% de las madres ejercen violencia física sobre sus hijos menores de 5 años (ENDES, 2018), lo que muestra que la violencia es algo normalizado en la

sociedad peruana tanto en el ámbito educativo como en el hogar. Las cifras de maltrato siguen siendo alarmantes, se trata de algo tolerado en la vida de los niños, niñas y adolescentes del Perú (Guerrero y Rojas, 2016). Sin embargo, no existen herramientas para rescatar los niveles de maltrato y violencia y la medición de esta dimensión sigue siendo un reto. (Grupo impulsor de la Alianza Global para reducir la violencia contra niños, niñas y adolescentes del Perú, 2022).

Antes de la pandemia, organismos especializados en infancia ya habían advertido de la importancia de desarrollar estrategias de protección social con un enfoque de infancia (UNICEF, 2019a) y, aunque las medidas adoptadas por el Gobierno peruano durante la crisis de la Covid19 sirvieron para paliar los efectos más inmediatos en este colectivo, el empeoramiento de la situación de los derechos de infancia en el país fue inevitable. La pérdida de ingresos por el parón de la economía imposibilitó a muchos hogares cubrir el pago alquileres y servicios básicos, principalmente en entornos urbanos, donde se estima que 10,7 millones (un 89% del total), obtienen sus ingresos de un trabajo informal y, por tanto, viven con los ingresos del día a día (León, 2022). La pérdida de ingresos de las familias ha tenido también un impacto negativo en la adecuada alimentación de niños y niñas. Se constata un aumento de la malnutrición, con la pérdida de programas de alimentación escolar como consecuencia del confinamiento y cierre de los centros educativos (UNICEF, 2021). Los avances en la lucha contra la anemia también han sufrido un retroceso tras la pandemia (Sánchez et al, 2022) y esto implica un impacto negativo a largo plazo en el desarrollo cognitivo de los niños (Díaz et al, 2017), así como en el desarrollo emocional y social (Zavaleta y Astete-Robilliard, 2017).

En lo referente al derecho a la educación, la pandemia implicó importantes restricciones en el acceso al sistema educativo, lo que tuvo como consecuencia un impacto negativo sobre los procesos de construcción de capital humano (Espinal, 2021). El cierre de los centros de cuidado para la primera infancia ha supuesto un empeoramiento del desarrollo infantil temprano, mientras que la educación a distancia ha dificultado el proceso de aprendizaje, sobre todo para los niños y niñas que no cuentan con los medios necesarios en sus hogares (Mendizabal y Magallanes, 2023). Según el Informe técnico de las TICS en los hogares (INEI, julio-septiembre 2019), sólo el 39.1% de la población urbana tenía ordenador en el hogar y un 5.9% de la rural, lo que muestra las limitaciones en el acceso a la tecnología.

El deficiente sistema de salud pública peruano ha quedado más debilitado, lo que en el colectivo infantil ha supuesto un impacto negativo en la evolución de la vacunación infantil, tan necesaria en los primeros años de vida para la protección y el correcto desarrollo posterior de los niños y niñas (Castro y Villena, 2021).

Otro de los ámbitos en los que la pandemia tuvo un efecto pernicioso para la infancia peruana fue el de la violencia doméstica, porque el hacinamiento y el confinamiento supusieron un aumento del castigo corporal en los hogares. El gobierno peruano aumentó las líneas de apoyo de la defensoría del menor para dar respuesta a esta nueva realidad (Save the Children, 2021b), pero se detectaron problemas en los servicios esenciales de atención a la infancia durante este periodo (Defensoría del pueblo, 2020).

Un reciente informe de UNICEF (2022a) plantea que uno de los mayores retos que presenta el Perú es la creación de un sistema de protección social universal. Las cifras de anemia, que suponen un 39% de la población menor de 36 meses, son preocupantes y la cobertura de vacunación solo llega al 69.1%, aun por debajo de las cifras pre pandemia. También es de resaltar la pérdida de los logros educativos casi en un quinto, retrocediendo a niveles de hace una década. Ante esta realidad, los objetivos de UNICEF para el Perú se centran principalmente en la mejora de las condiciones de salud de la infancia, ligadas a la supervivencia, en el aprendizaje, en la no violencia, en el entorno seguro y limpio, así como en las oportunidades equitativas en la vida.

En esta misma línea, el Plan Bicentenario (CEPLAN, 2011) apuntaba como grandes desafíos el logro de una educación de calidad y la lucha contra la desnutrición y fijaba como objetivo el acceso equitativo a los servicios fundamentales, tales como la salud, la seguridad alimentaria o la vivienda. El Código de los niños y adolescentes (2000) refuerza, en su artículo 27, el compromiso por contar con un sistema nacional de atención integral al niño. Sin embargo, los múltiples planes y programas no han sido dotados de los recursos necesarios para su correcta implementación (CEPLAN, 2021a) y muchos de los derechos de infancia no están aún garantizados.

Tras la crisis sanitaria se ha abierto un periodo incierto para los derechos de infancia, con un probable aumento de niveles de pobreza en determinados colectivos que ya se encontraban en situación de riesgo, como son los habitantes de barrios urbano marginales de ciudades como Lima (Rodríguez, 2022). Las medidas del Gobierno peruano han sido de carácter asistencialista y ligadas a la emergencia, con un impacto muy a corto plazo.

Y algunas de las medidas de política pública que se han planteado para paliar los impactos de la pandemia en el colectivo infantil son la continuidad de los bonos ya existentes, pero realizando una mejor focalización (BID, 2020).

Se presenta a continuación una tabla resumen con estos derechos básicos de infancia y se listan los principales indicadores que componen cada una de las dimensiones.

**Tabla 21.** Derechos básicos de infancia e indicadores asociados

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población afiliada al Seguro Integral de Salud, Seguro Social de Salud, Otros seguros de salud</li> <li>- Tasa de mortalidad de menores de 5 años</li> <li>- Cobertura de vacunación</li> <li>- Anemia en niños de 6-36 meses</li> <li>- Gasto total en salud</li> </ul>
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia escolar de 3 a 5 años (inicial)</li> <li>- Asistencia escolar de 6 a 11 años (primaria)</li> <li>- Asistencia escolar de 12 a 16 años (secundaria)</li> <li>- Asistencia escolar de 17 a 24 años (secundaria)</li> <li>- Gasto total destinado al sector educación</li> </ul>
Nutrición	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desnutrición infantil</li> <li>- Consumo per cápita anual de los principales alimentos (cereal, carnes, lácteos, fruta, hortalizas, menestras y tubérculos)</li> </ul>
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hacinamiento</li> <li>- Viviendas particulares según material predominante en las paredes exteriores, pisos y techos.</li> <li>- Hogares totales por tipo de energía o combustible que utilizan para cocinar.</li> </ul>
Servicios y saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda</li> <li>- Eliminación de excretas por red pública de desagüe dentro de la vivienda</li> <li>- Hogares que acceden al servicio de energía eléctrica por red pública.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a varios documentos del INEI

Además de las dimensiones recogidas en este cuadro, existen otras asociadas al bienestar infantil que pueden ser especialmente interesantes para analizar la pobreza infantil en los contextos urbanos. Entre los derechos recogidos en la CDN, el de no discriminación (artículo 2) incluye a aquellos niños y niñas que viven o trabajan en la calle y el de explotación económica (artículo 32) sirve para evaluar el trabajo infantil. El artículo 7, que recoge el derecho al registro del nacimiento, es clave para el reconocimiento de la existencia, mientras que el artículo 31 reconoce el derecho al esparcimiento, juego y actividades culturales del colectivo infantil.

### **3.4 Legislación y políticas públicas en Perú**

La voluntad de mejorar el bienestar infantil ha estado entre las prioridades de la agenda del Gobierno peruano, tal como refleja parte de la legislación nacional en materia de infancia. Se analizan a continuación algunas de las normas en este ámbito, destacando cuáles han sido los avances y qué temas quedan aún pendientes.

La Constitución política del año 1993 recoge en su artículo 4 la necesidad de especial protección de los niños para lograr su desarrollo y bienestar, apuntando a la familia, la comunidad, la sociedad y el Estado como garantes de asegurar dicha protección. Diversas leyes complementan esta ley marco y desarrollan con más detalle el derecho a la protección de infancia y las posibles medidas para lograr la misma. Entre ellas destacan la Ley N° 26260 (1993) de Protección frente a la violencia familiar y la Ley N° 29719 (2011) que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas. Más recientemente, en el año 2018, se promulgó el reglamento de Ley 30403, que prohíbe los castigos físicos y humillantes en menores.

El derecho a la educación está desarrollado en el artículo 28 de la CDN y recogido en el artículo 26 de la DUDH y el artículo 13 del PIDESC. El artículo 28 de la CDN reconoce la enseñanza primaria obligatoria y gratuita y las diferentes formas de enseñanza secundaria y su accesibilidad. Estos aspectos del derecho a la educación fueron revisados en el Foro mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en el año 2000, y entre los compromisos que se adquirieron destaca la voluntad por ampliar la protección y la garantía de una educación de calidad para la primera infancia, con el foco puesto especialmente en las niñas y niños que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad.

En el ámbito de la educación, la Constitución Política del Perú (1993) “reconoce y garantiza la libertad de enseñanza, manifiesta que los padres tienen el deber de educar y el derecho a escoger el centro de educación” (artículo 13). Las obligaciones específicas del Estado peruano respecto a este derecho se desarrollan en la Ley General de Educación (Ley n° 28044 de 2003), que, en su artículo 4, establece que se trata de un servicio público por lo que se debe garantizar su gratuidad. El principio de equidad (artículo 8a) promueve la garantía de igualdad en las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo y el principio de inclusión (artículo 8b) debería contribuir a la eliminación de la pobreza y las desigualdades. La universalización de la educación también se encuentra

recogida en esta ley y comprende los niveles de inicial, primaria y secundaria, estando el Estado obligado a proveer los servicios públicos que sean necesarios para lograr este fin. En lo referente a la calidad de la educación, se estipula que es necesaria una inversión mínima por alumno que cubra la atención de salud, alimentación y los materiales escolares (artículo 13c). Además, existe un Sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa y el Estado debe garantizar el correcto funcionamiento del mismo (artículo 14). Con el objetivo de asegurar la equidad de la educación, se recogen varias medidas en esta ley (artículo 18), que incluyen las políticas de acción positiva que sirvan para compensar las desigualdades existentes en los grupos de población que más lo necesiten o la priorización de los recursos para los alumnos de las zonas en situación de exclusión.

El derecho a la salud, desarrollado en el artículo 24 de la CDN y recogido previamente en el artículo 25 de la DUDH y en el artículo 12 del PIDESC, supone garantizar unos niveles mínimos en diversos ámbitos como son la disponibilidad de programas de salud y accesibilidad a los mismos, la idoneidad cultural y sensibilidad al ciclo de vida y la calidad médica (Quijano-Caballero y Munares-García, 2016). La protección de la salud se reconoce de interés público y la Ley general de salud (Ley n° 26842 de 1997) subraya la responsabilidad del Estado de regular los servicios sanitarios y promoverlos. Se menciona específicamente la atención preferente de la infancia en los programas nutricionales y de asistencia alimentaria (artículo 10), reconociendo la obligación que tiene el Estado de dar respuesta a los problemas de desnutrición infantil. Aunque existe esta legislación, el Comité de Derechos del Niño reconoce en su informe de observaciones de 2016 que el país presenta todavía importantes limitaciones en el cumplimiento del derecho a la salud. Dicho informe concluye que existe una discriminación estructural en lo relativo al acceso a la salud que afecta a algunos niños, como es el caso de aquellos que viven en pobreza. La calidad de los servicios de salud también sigue siendo insuficiente, por lo que se recomienda que el Estado peruano tome medidas para luchar contra la mortalidad infantil y la desnutrición y que realice estudios sobre las causas de la anemia en este colectivo, para poder llevar a cabo acciones para combatirla. La financiación en salud como porcentaje del PIB fue del 5% en 2018, muy por debajo del promedio de la OCDE, de un 12.5% (Comexperú, 2020).

El derecho a un nivel de vida adecuado, que se reconoce en el artículo 27 de la CDN, también está incluido en el artículo 25 de la DUDH y en el artículo 11 del PIDESC. Este derecho recoge dos de los aspectos básicos del bienestar infantil, como son la nutrición y la vivienda. Dentro de la legislación peruana, el derecho a la nutrición viene contemplado en el artículo 10 de la Ley General de salud (Ley N°26842 de 1997), que reconoce el derecho a una alimentación adecuada y suficiente. El Comité de Derechos del Niño plantea la preocupación por la desnutrición infantil en el Perú y recomienda que se aplique un enfoque multisectorial para atajar este acuciante problema, que comprende no solo el combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud, sino también el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable.

El derecho a la vivienda tiene su marco legal en la Ley de desarrollo urbano sostenible (Ley N°31313 de 2021) y se complementa con la Política nacional de vivienda y urbanismo y el Plan nacional de saneamiento 2022-2026. En ambos textos se reconoce la importancia de mejorar el ordenamiento de los centros urbanos poblados, reducir la informalidad en la propiedad, así como lograr la universalización de los servicios públicos de agua y saneamiento.

En cuanto a la legislación específica en materia de infancia, tras ser ratificada la CDN en 1990, Perú publicó en el año 2000 el Código de los niños y adolescentes, que refuerza el compromiso del país con la protección del interés superior de este colectivo. Para lograr este objetivo y garantizar el cumplimiento de los derechos de infancia, el Perú cuenta con un sistema nacional de atención integral a la infancia que incluye diversas herramientas, como las defensorías de la niñez<sup>19</sup>. El derecho a la protección aparece recogido en varios apartados de este código (como, por ejemplo, el artículo 18 “a la protección por los directores de centros educativos” o el artículo 38 “programas para niños y adolescentes maltratados o víctimas de violencia sexual”) y se subraya la necesidad de contar con entornos libres de violencia. El derecho a la educación se desarrolla en los artículos 14, 15 y 17 de este código, que refuerzan varios de los compromisos ya adquiridos en la Ley general de educación, como son la gratuidad que debe ser garantizada por el Estado, el derecho a la educación básica o la matriculación en el sistema de enseñanza. Y en lo referente al derecho a la salud, el artículo 21 del código pone el foco en la responsabilidad estatal en el desarrollo de programas de reducción de mortalidad y de prevención de

---

<sup>19</sup> El artículo 27 del Código de los niños y adolescentes desarrolla los recursos disponibles: “El Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente es el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes”

enfermedades, así como en aquellas acciones específicas para el combate contra la desnutrición. El código dedica un apartado (el capítulo 2 del libro II “Sistema nacional de atención integral al niño y adolescente”) a las políticas y programas sociales de atención a la infancia y adolescencia.

Con el fin de asegurar el cumplimiento de los derechos recogidos en la legislación mencionada, el gobierno peruano ha desarrollado varias políticas sociales en el ámbito de infancia. Algunos autores (Vásquez y Winkelried, 2003) han sido críticos con el enfoque de estas políticas, argumentando que el Estado ha tenido una aproximación muy paternalista y que, al ser asistencialistas, estos programas no sirven para restaurar la dignidad de la población. Además, su posible impacto se ve afectado por la baja cobertura, así como por la falta de eficacia en la implementación de estas acciones por parte de algunos gobiernos locales. En el Perú las capacidades y los recursos estatales están repartidos de una forma dispar entre los sectores y territorios, constatándose una superposición de acciones y falta de claridad en las responsabilidades (Rubio, 2017). De este modo, los niños y niñas de zonas urbanas más vulnerables no perciben el impacto positivo de las políticas del Estado en materia de infancia, según recientes estudios cualitativos llevados a cabo en algunos distritos de Lima (Balarin et al, 2017).

Las políticas sociales fueron creadas en los años 90 para atender necesidades existentes en diversos ámbitos como la salud, la educación o la alimentación, principalmente para los grupos que habían sido más afectados por las medidas de ajuste estructural (Du Bois, 2004). Durante esa década se desarrollaron múltiples programas que tenían objetivos similares, lo que originó ineficiencias e incluso duplicidades de programas sociales. En el año 1999, por ejemplo, existían 7 programas destinados a niños menores de 5 años y 5 programas destinados a los de entre 6-14 años. Las políticas sociales en el Perú no han conseguido transformarse en una estrategia integrada ni cuentan con una asignación eficiente de recursos, lo que puede dificultar la consecución de los principales objetivos en materia de infancia (Estrada y Perea, 2008).

El Banco Mundial (2023) considera necesario actualizar las políticas sociales existentes para que puedan responder a la creciente urbanización y garantizar la cobertura social en el sector informal. Con el fin de mejorar la ineficiencia existente, el Gobierno peruano creó en el año 2002 el Foro del acuerdo nacional<sup>20</sup>, con la participación de los partidos

---

<sup>20</sup> La actividad del Foro del Acuerdo Nacional, las políticas de estado, grupos de trabajo y publicaciones realizadas por el mismo, se encuentran más detalladas en la siguiente página web: <https://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/>

políticos presentes en el Congreso y algunas organizaciones de la sociedad civil. Este foro constituye un espacio de diálogo que permite realizar el seguimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y supone un ejemplo de la voluntad gubernamental por mejorar las condiciones de bienestar de la población, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sostenible, con el compromiso de garantizar el bienestar infantil y la vida digna, con especial énfasis en aquellos colectivos en riesgo de exclusión o en situación de pobreza. El *Acuerdo Nacional* recoge 35 políticas públicas clasificadas en 4 ejes temáticos, entre los cuales el correspondiente a “Equidad y justicia social” incluye la reducción de la pobreza desde una comprensión multidimensional de la misma, así como la protección y promoción de la niñez. Las principales líneas de este eje temático son el acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad, el acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición y el fortalecimiento de la familia, la protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud. Uno de los compromisos principales del acuerdo es la lucha contra la pobreza (recogido en la décima política), para lo que se plantean mecanismos y políticas cuyo fin es lograr la igualdad de oportunidades, como son las acciones afirmativas del Estado, con especial atención a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad. También se reconoce la necesidad de promocionar la igualdad de oportunidades, resaltando algunos colectivos en los que la inequidad social o la discriminación puede ser mayor, como es el caso de la infancia.

El acceso universal a la educación pública gratuita está recogido en la décimo segunda política del Acuerdo Nacional. El principal objetivo es el de fortalecer el modelo educativo y mejorar la descentralización, mediante un acceso universal a la educación inicial (0-5 años) y la consolidación de una educación básica de calidad. Otro de los objetivos de esta política es el de reducir las brechas de calidad existentes entre la educación pública y la privada, para lo que se reconoce la necesidad de aumentar los recursos destinados a este sector, hasta alcanzar el 6% del PIB. Se incluye también una mención específica a la prevención de violencia en los centros educativos.

El acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social aparece recogido en la décimo tercera política. Se destaca la priorización de zonas en las que se concentran las poblaciones más vulnerables y donde las tasas de pobreza son mayores, planteando el compromiso del Estado de mejorar los servicios de salud y de garantizar el acceso gratuito a los mismos, con la prioridad en el colectivo infantil. Además, se fija como objetivo

incrementar de manera progresiva el presupuesto destinado al sector salud. Como complemento a estas medidas, se plantea ampliar el saneamiento básico y mejorar el acceso a agua potable.

Otra de las dimensiones básicas para el bienestar infantil, la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición se desarrolla en la décimo quinta política. En dicha política, el foco está puesto en lograr satisfacer las necesidades de las familias que se encuentran expuestas a situaciones de inseguridad alimentaria, garantizando el acceso a alimentos para los niños menores de 5 años. Para lograr este objetivo, se reconoce la importancia de desarrollar una política intersectorial de seguridad alimentaria que pueda dar respuesta a los problemas de desnutrición existentes en el país.

En el ámbito de la protección, la décimo sexta política se centra en el fortalecimiento de la familia, la protección y la promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud. Esta política busca la prevención y, si es posible, la erradicación de las múltiples formas de violencia que se dan en los hogares. Con ello, se quiere lograr una vida digna para la infancia, sobre todo para los niños y niñas que viven en situación de exclusión. Para lograr estos objetivos, se reconoce la necesidad de reforzar las redes de defensorías y el existente sistema de atención a la niñez y adolescencia. Y la vigésimo primera política muestra el compromiso gubernamental con el desarrollo en infraestructura y vivienda. Se reconocen las condiciones básicas para un desarrollo saludable, apoyando a las familias en el acceso al derecho a una vivienda digna.

Para completar los avances propuestos por el Acuerdo Nacional, en el año 2019 se acordó la *Visión del Perú 2050*, que plantea “un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia” (página 2). Según este compromiso adquirido por el Gobierno, la acción estatal debe estar orientada al desarrollo humano, garantizando la educación y salud universales y, para el caso de la infancia, se reconoce que la familia es un espacio clave para el desarrollo integral. Al realizar el seguimiento de esta iniciativa, se han visibilizado algunas tendencias nacionales entre las que destacan la creciente desigualdad de ingresos y el aumento de la pobreza, así como el empeoramiento de algunos de los indicadores referentes al colectivo infantil, con el incremento de la anemia, el aumento del embarazo de niñas y adolescentes o el estancamiento de los logros de aprendizaje. También se observa una mayor concentración de población en los centros urbanos (CEPLAN, 2020).

La revisión de las políticas de Estado llevada a cabo en el año 2021 sirvió como base para la elaboración del *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050* (CEPLAN, 2023). Este plan se creó para orientar programas y políticas públicas y su objetivo primero destaca como prioridad el logro del pleno desarrollo de capacidades de la ciudadanía, asegurando unos servicios de salud y educativos de calidad, así como el acceso a una vivienda digna dotada de los servicios básicos necesarios. El PEDN sigue un enfoque basado en derechos humanos y también un enfoque diferencial, atendiendo a las diversas necesidades que tiene el colectivo infantil.

Entre las propuestas específicas para el colectivo infantil, destaca el *Plan nacional de acción por la infancia y adolescencia 2012-2021 (PNAIA)*, que se basa también en el enfoque de derechos y cuyo objetivo es lograr potenciar las capacidades de niños y niñas. La visión del PNAIA es la siguiente: “niñas, niños y adolescentes tienen igualdad de oportunidades, acceden a servicios de calidad y participan en el ejercicio, promoción y defensa de sus derechos, en conjunto con las instituciones del Estado y la comunidad, desarrollándose plenamente en el seno de su familia, en un ambiente sano y libre de violencia” (PNAIA, 2012, p. 55). En el año 2015 este plan obtuvo el rango de ley, lo que otorga a los derechos de infancia un mayor peso en la agenda política del país. Sus principios rectores están en línea con los de la CDN y el Código de niños, niñas y adolescentes, destacando el interés superior, la igualdad de oportunidades, así como el reconocimiento del niño como sujeto de derechos. El PNAIA establece metas e indicadores de seguimiento de la situación de la niñez que pueden ser útiles para implementar medidas de lucha contra el ciclo de transmisión intergeneracional de pobreza. Entre las metas que incluye el plan, destacan la desnutrición crónica de la primera infancia (con el objetivo de reducirla al 5%), el acceso a la educación de calidad de los niños y niñas entre 3 y 5 años (con la meta puesta en el 100%) y la violencia familiar contra niños, niñas y adolescentes (con el objetivo de disminuirla, pero sin una meta concreta). La voluntad política de implementar el PNAIA se ha materializado en los avances en materia de planificación y en la incorporación del enfoque de derechos y los objetivos de desarrollo sostenible.

En el año 2021, cuando el periodo de planificación del PNAIA llegó a su fin, se aprobó la *Política nacional multisectorial para niños, niñas y adolescentes al 2030 (PNMNA)*, Decreto Supremo N° 008-2021-MIMP), entre cuyos principales referentes normativos destacan la CDN, la Agenda 2030, el Convenio de la OIT 182 o el protocolo adicional de

la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La PNMNNA mantiene como enfoques transversales los derechos de niños, niñas y adolescentes, el enfoque de ciclo de vida, el enfoque de género, la interseccionalidad, la interculturalidad, el enfoque de desarrollo territorial, la inclusión de la diversidad y la perspectiva de discapacidad. La visión de esta política recoge la voluntad de que “al año 2030, las niñas, niños y adolescentes ejercen sus derechos, logrando su bienestar físico, mental y social, acceden oportunamente a servicios de calidad en igualdad de oportunidades y sin discriminación, tienen condiciones para una vida saludable, alcanzan todo su potencial de desarrollo, ampliando sus oportunidades” (PNMNNA, página 33).

Los objetivos de esta política mantienen una continuidad con el trabajo realizado por el PNAIA y reconocen como prioritarias áreas como la salud, la educación o la protección. Y el eje principal de esta política se centra en el problema de los límites que encuentra el colectivo infantil en el ejercicio de sus derechos, cuyas causas son, entre otras, las precarias condiciones de habitabilidad, la falta de juego y recreación o los entornos familiares que no garantizan la protección. En lo referente a la mejora de condiciones de vida saludables, no solo se destaca la atención y el tratamiento integral de salud en los diferentes momentos del ciclo de vida (que incluye la reducción de la prevalencia de anemia y la mejora de la salud mental), sino que también se contempla la importancia de lograr las condiciones básicas de habitabilidad, así como la mejora del servicio de agua y saneamiento. En el ámbito del desarrollo de la autonomía, uno de los objetivos de esta política se centra en potenciar las habilidades socioemocionales y cognitivas de la primera infancia. También se prioriza la mejora del acceso a la educación básica y conclusión de la misma, con mecanismos para la reinserción y la mejora de los logros de aprendizaje (fijando la meta en un nivel suficiente de comprensión de textos y matemática de segundo grado de primaria mejor a 70%). En cuanto a la protección de infancia, se subraya la necesidad de reforzar las competencias parentales para la crianza positiva, así como la mejora de las capacidades tanto en la prevención como en la denuncia de las diferentes formas de violencia, con el objetivo de reducir la violencia en el colectivo de 9-17 años en el entorno familiar a un 29.66% y en el escolar a un 36.19%. El fortalecimiento de la participación de la infancia en espacios de decisión como los centros educativos o los consejos consultivos es otro de los objetivos de esta política (con la meta de aumentar la participación infantil en el ciclo de políticas públicas a nivel local a un 32.91%). Para

conseguir este logro, se plantea mejorar el acceso a las tecnologías de información y comunicación, así como el equipamiento en los centros poblados urbanos. Con el fin de optimizar el ejercicio de los derechos de infancia, la PNMNNA destaca la importancia del fortalecimiento en la articulación entre las diferentes instancias del gobierno, así como la mejora de la evaluación de las intervenciones llevadas a cabo en este ámbito.

El *Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021* (MINEDU, 2007) supuso un importante compromiso del gobierno peruano con la educación. El primer objetivo de este proyecto (Oportunidades y resultados de igual calidad para todos) plantea que la primera infancia es una prioridad nacional, haciendo hincapié en las necesidades básicas de niños y niñas menores de 3 años, como la lucha contra la desnutrición crónica infantil o el aumento del programa de intervención temprana, y en el apoyo a las familias en la crianza, con programas contra la violencia familiar y el abuso físico y psicológico. Este objetivo establece también la ampliación de la educación básica a los grupos desatendidos y la prevención del fracaso escolar en los grupos sociales más vulnerables, como son los niños y niñas de los entornos urbanos que se encuentran en situación de pobreza. Por su lado, el segundo objetivo de este proyecto (Estudiantes e instituciones que logran aprendizajes pertinentes y de calidad), define un marco curricular nacional intercultural, inclusivo e integrador, con estándares nacionales de aprendizaje y evaluaciones regulares. El resto de objetivos del PEN al 2021 incluyen aspectos necesarios para lograr la mejora de la educación, entre los que destacan la formación de maestros, la gestión descentralizada de la educación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como la protección de niños y jóvenes de factores nocivos para la salud. En el año 2020 se realizó una actualización de este proyecto que dio como resultado el Proyecto Educativo Nacional al 2036, que “se nutre de un enfoque que subraya la naturaleza de derecho que tiene la educación y que es ejercido por las personas a lo largo de la vida, así como de un enfoque centrado en las personas” (PEN al 2036, p. 15). Se reconoce, igualmente, la necesidad de contar con una educación inicial de calidad adaptada a los contextos culturales específicos, comprendiendo que uno de los principales retos es poder romper esta asociación entre las características socioeconómicas que rodean al niño o niña y sus oportunidades y resultados educativos (Cueto, León y Miranda, 2015). Las orientaciones estratégicas de este proyecto recogen temas importantes para la infancia como son el apoyo mutuo que tienen que brindar los hogares, construyendo entornos seguros y saludables, siendo un sistema educativo que asegure que las poblaciones en situación de

vulnerabilidad puedan aprender a lo largo de la vida. También se hace un especial hincapié en la necesidad de contar con una financiación pública suficiente, con la recomendación de invertir el 6% del PIB en educación tal como se estableció en el Acuerdo Nacional (cifra que actualmente se encuentra en el 3.8%, BCRP, 2021).

La *Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social (Incluir para crecer)*, propuesta por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS, 2013) tiene como objetivo mejorar el acceso a servicios públicos de calidad, focalizándose en el desarrollo de los colectivos más empobrecidos<sup>21</sup>. Esta estrategia sigue el enfoque de ciclo de vida, que incluye las siguientes etapas: nutrición infantil (0-3 años), desarrollo infantil temprano (0-5 años), desarrollo integral de la niñez y adolescencia (6-19 años), inclusión económica (18-64 años), protección del adulto mayor (mayores de 65 años).

Para la etapa de nutrición infantil, esta estrategia plantea intervenciones para madres gestantes y niños con el objetivo de lograr la reducción de la desnutrición crónica entre niños y niñas de 0 a 3 años. Entre estas propuestas destacan la reducción de la incidencia del bajo peso al nacer, la reducción de la morbilidad relacionada a infecciones respiratorias en menores de 36 meses o la mejora de la calidad de los nutrientes en este mismo colectivo. Esta última propuesta incluye la reducción de los niveles de anemia de niños de 6 a 59 meses a un 16% (partiendo de la línea base de 37,7%), el aumento del porcentaje que recibe vitamina A de 32.5% al 50%. Para lograr los resultados esperados por esta estrategia, las intervenciones deben tener un enfoque multisectorial, para lo que el Perú cuenta con la CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales) que posibilita la coordinación entre las diversas intervenciones. El Ministerio de Salud (MINSA) está encargado de las prácticas saludables y los suplementos para gestantes, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) se centra en el acceso a agua y saneamiento y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MINAGRI) tiene su foco en la mejora de la seguridad alimentaria. En cuanto al desarrollo infantil temprano (0 a 5 años), la estrategia es impulsar el desarrollo a varios niveles, como es el físico, el emocional o el social. Para lograr los resultados previstos se espera una reducción de la desnutrición crónica (0-5 años) del 23,2% al 10% y de la tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos de 17 a 13. También es relevante el seguimiento del número de

---

<sup>21</sup> Esta estrategia clasifica como población en proceso de desarrollo e inclusión social (PEPI) a la que cumple con las siguientes condiciones: 1 de cada 2 niños sufre desnutrición crónica, el jefe del hogar no ha llegado a quinto de primaria, 8 de cada 10 personas vive en casas con suelo de tierra, 5 de cada 100 afiliados al sistema de pensiones, 1 de cada 2 mujeres mayores de 15 años son analfabetas. Aunque principalmente la PEPI se centra en zonas rurales, cada vez se presta mayor atención a la población en situación de vulnerabilidad o pobreza en las zonas urbano marginales.

familias que reciben orientación sobre prácticas de desarrollo infantil, así como los hogares con acceso a agua segura (aumentando de 76,8% a 85%) y los que cuentan con servicios de saneamiento (de 77% al 85%). Otro de los indicadores cuyo seguimiento es importante para monitorear el desarrollo infantil temprano es el de la asistencia a la educación básica, cuya meta es del 85% (frente a la línea de base del 73,8%). Y para el colectivo entre 6 y 17 años, el foco está puesto en el fortalecimiento de las competencias personales y educativas. Para ello, se plantea el seguimiento de indicadores de resultados, como el porcentaje de estudiantes de primaria que logran el nivel adecuado en pruebas de comprensión lectora de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), con un aumento deseado de 28,7% al 51% o en las pruebas de matemáticas, de un 13,8% a un 44%. Para los alumnos de secundaria se espera una mejora del nivel esperado en las pruebas PISA (Programa para la evaluación Internacional de los Estudiantes) de comprensión lectora (del 10,1% al 32%), en las de matemáticas (del 6,8% al 31%) y en las de ciencias (del 8% al 31%).

Para la etapa de desarrollo infantil temprano, se han presentado los lineamientos denominados “primero la infancia” con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de este colectivo, priorizando la atención en varias de las dimensiones importantes para los niños y niñas menores de 5 años. Se actúa en la mejora del desarrollo y aprendizaje, en la búsqueda de entornos que favorezcan el desarrollo infantil, en garantizar la protección y en fomentar un mejor estado de salud y nutrición. Entre las acciones propuestas para lograr estos objetivos, destacan las relacionadas con un nacimiento saludable, cuyo indicador principal es el del peso adecuado al nacer. En cuanto al estado nutricional, los indicadores de desnutrición crónica en menores de 36 meses y de déficit de micronutrientes (como hierro, yodo o zinc) son los más destacables. Para el componente de apego seguro, se analiza el vínculo con los cuidados parentales para menores de 12 meses, así como la situación de la violencia en los hogares hacia la infancia.

Esta estrategia se actualizó a finales del año 2022, dando lugar a la *Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030*, que supone un instrumento muy válido para coordinar respuestas entre los diversos sectores (MINSA, MINEDU, MIDIS o MIMP). Su misión es trabajar para garantizar el pleno ejercicio de derechos de la ciudadanía y así lograr su bienestar, con una mirada de desarrollo desde el enfoque de derechos y capacidades, lo que contrasta con el anterior modelo de protección social. Entre sus objetivos prioritarios, algunos son relevantes para el bienestar de niños, niñas y

adolescentes. En cuanto al área de políticas sociales inclusivas, se incluyen metas relacionadas con la salud (reforzando la importancia de luchar contra la anemia infantil y la desnutrición, así como reducir el embarazo adolescente, siempre desde un enfoque de prevención), con la educación (mediante la mejora del nivel de los logros de aprendizaje de los estudiantes), con la vivienda (asegurando el acceso a una vivienda adecuada con cobertura básica de servicios de agua, energía y saneamiento) y con la protección (garantizando unos entornos seguros). Y en el ámbito de la participación ciudadana y la gobernanza territorial, esta política promueve la articulación entre los diferentes ministerios, así como una mejor coordinación intergubernamental. Se incluye también la necesidad de priorizar la inversión pública con una mejor focalización en los colectivos que más la necesitan.

Aunque los principales programas y políticas sociales del Gobierno peruano han estado tradicionalmente enfocados hacia las realidades rurales, el aumento de la población de las ciudades en las últimas décadas (pasando de un 35% en 1940 a un 79% en 2020, según datos del INEI) tiene como consecuencia una mayor urbanización de la pobreza y, por lo tanto, es necesario que se planteen políticas específicas para los contextos urbanos. Existe evidencia de que una estrategia óptima de reducción de pobreza debe contar con diferentes instrumentos de política para los contextos rurales y urbanos (Ravallion, 2001). Para el caso del Perú, en un período en el que el crecimiento del PIB del país no es suficiente para contribuir por sí solo a la reducción de la pobreza, es necesario revisar las políticas y programas sociales para adaptarlos a una pobreza con un creciente rostro urbano. Las iniciativas sectoriales que se habían llevado a cabo eran desarticuladas, no tenían en cuenta la existente segregación socioeconómica del entorno urbano y no estaban focalizadas en la población más pobre. Las políticas sociales no se han adaptado a esta realidad y falta una mirada más específica para los contextos urbanos, con mapas de pobreza más detallados al interior de las ciudades (Herrera, 2023). Para dar respuesta a estas necesidades, se desarrolló la *Estrategia nacional de reducción de la pobreza urbana* (MIDIS, 2017), cuyo objetivo principal es el de reducir la pobreza y desigualdad en el ámbito urbano, siguiendo un enfoque multidimensional. Las acciones de esta estrategia son llevadas a cabo por diversos ministerios bajo la coordinación del MIDIS, lo que permite focalizar y priorizar los ámbitos de intervención. Se trata de una estrategia que presta especial atención a la infancia, argumentando que “este tipo de pobreza afecta en mayor medida a grupos específicos de población: niños (20% en menores de 15 años) y adolescentes (10% entre 15 y 19 años) (...). La pobreza urbana se convierte en un

fenómeno: (i) multidimensional e (ii) intergeneracional (proveniente de los padres), lo que constituye un círculo vicioso con los factores con los que se relaciona” (MIDIS 2017, pp. 5-6). Esta estrategia plantea unas líneas de intervención teniendo en cuenta los desafíos que presenta la realidad urbana peruana, como son la desigualdad, la baja productividad y la informalidad en el empleo, la insuficiente inversión en infraestructura, la ausencia de articulación entre lo urbano y el territorio, la concentración de la violencia o el deterioro del medioambiente (CEPLAN, 2023). Para dar respuesta a estos desafíos, se considera que las diferentes dimensiones son complementarias y se parte de un enfoque territorial y de ciclo de vida. Así, algunas de las propuestas de la Estrategia de reducción de pobreza urbana tienen el foco en el colectivo infantil y en la mejora de sus condiciones de vida. En el ámbito del acceso a los servicios e infraestructura básica, esta estrategia plantea varias intervenciones: el aumento de las acciones de refuerzo de la educación alimentaria, el aumento del acceso a servicios de calidad en educación y salud, la ampliación de los programas existentes para la habilitación de los espacios urbanos y la mejora del acceso a viviendas de calidad con una dotación de servicios básicos. En el área de la protección, entre las acciones prioritarias para la infancia se proponen la ampliación de la cobertura de redes de protección como las defensorías municipales y la adecuación de los programas sociales focalizados en los contextos urbanos. Teniendo en cuenta que el número de personas en situación de pobreza en Lima metropolitana supera el total a nivel rural (Herrera, 2022), esta estrategia supone una oportunidad relevante para trazar la agenda de desarrollo social urbano.

Los principales problemas que se han detectado en la aplicación de estas políticas sociales en los contextos urbanos han sido la insuficiente dotación presupuestaria, la falta de coordinación entre los diferentes sectores, la dificultad de articulación entre los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado, así como la ausencia de un sistema de evaluación de los resultados. Al perderse las sinergias que existen entre las diversas intervenciones, los impactos logrados serán más reducidos y probablemente poco sostenibles en el tiempo (Lanzafame y Quartesan, 2009). En las últimas dos décadas se han realizado intervenciones intersectoriales desde diversos ejes, como los mercados laborales, el acceso a los servicios básicos de educación, salud e infraestructura y el acceso a las redes de protección social. Y se ha comprobado que existe un círculo vicioso entre los factores que repercuten en la pobreza de un hogar y el fenómeno mismo de la pobreza, por lo que las intervenciones diseñadas deben ir enfocadas a romper este círculo.

Otra de las propuestas para los contextos urbanos es “*MIDIS en tu barrio, inclusión familiar para el desarrollo*”, que se puso en marcha en el año 2018, cuyo objetivo principal es facilitar el proceso de clasificación socioeconómica de los hogares para que aquellos que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema puedan obtener la certificación necesaria para acceder a las prestaciones sociales. Se trata de un programa del MIDIS que tiene una intervención articulada con los gobiernos locales y ejecutada junto con las municipalidades, lo que posibilita que el Estado esté más cerca del ciudadano.

Para el caso específico de Lima, existe el *Plan regional de desarrollo concertado de Lima metropolitana 2012-2025*, que contó con la participación ciudadana en su proceso de formulación. Este plan sigue un enfoque de derechos humanos, colocando a las personas en el centro de las decisiones de política pública, y un enfoque generacional, reconociendo la importancia de dar voz a los niños, niñas y adolescentes en el diseño e implementación de las políticas. El primer eje estratégico de este plan promueve la idea de convertir a la ciudad en un espacio en el que las personas puedan desarrollar sus capacidades. Dentro de este eje, se recoge de manera prioritaria el derecho de protección de infancia, mediante la “protección y desarrollo de las capacidades humanas y el respeto de los derechos fundamentales de las personas en situación de pobreza y especial vulnerabilidad. Concertación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil para establecer una red de protección, con especial énfasis en los niños, niñas, adolescentes y mujeres” (Objetivo Estratégico 1.4). El eje estratégico número 2 reconoce que Lima debería ser una ciudad sostenible que brinde servicios como la educación y la salud a sus habitantes sin discriminación. En el ámbito educativo, el plan reconoce que el aumento de la cobertura no ha sido acompañado por una mejora del rendimiento estudiantil y que sigue existiendo una importante brecha educativa entre los diferentes distritos de Lima según el nivel de riqueza de los mismos. En el área de salud, partiendo del reconocimiento de la disparidad en las cifras de mortalidad infantil y de desnutrición crónica entre los diferentes distritos, se propone la necesidad de mejorar la cobertura de salud. Para ello se plantea la revisión y análisis de algunos indicadores, como son el número de hospitales y centros de salud, el gasto público en esta área, los recursos humanos del sector o la tenencia de seguro de salud por la población. Por su lado, el eje estratégico 4 plantea un sistema de gobierno que sea eficiente, reconociendo la existente debilidad institucional y el desordenado diseño de políticas que finalmente afecta a la prestación de servicios públicos. Dentro de la ciudad de Lima, existen también iniciativas a nivel distrital como son las ordenanzas

municipales que presentan programas locales de asistencia, protección y apoyo a poblaciones que están en situación de riesgo<sup>22</sup>.

Otra propuesta interesante es el “*Sello Municipal*” (MIDIS, 2015), cuyo objetivo es lograr que las municipalidades mejoren la prestación de servicios públicos y de este modo poder reducir las existentes brechas sociales. Esta iniciativa se focaliza en la población de distritos municipales que presentan una alta incidencia de pobreza y algunas de sus áreas están relacionadas con dimensiones del bienestar infantil. Entre ellas se encuentra el acceso a la identidad durante el primer año de vida, el registro en el padrón del distrito de los menores de 5 años, la prevención de la desnutrición y anemia, la habilitación de espacios públicos para el juego con enfoque en la primera infancia, el impulso de oportunidades de participación para el desarrollo integral de los adolescentes y la gestión de servicios de agua y saneamiento. En esta misma línea, la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLCP)<sup>23</sup>, en su Acuerdo de gobernabilidad para el desarrollo humano región Lima 2019-2022, también promueve algunos compromisos relacionados directamente con la primera infancia como mejorar el estado de salud de los menores de 5 años, mediante la prevención de la anemia y la desnutrición crónica y con la cobertura de vacunas, o garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

De los programas sociales que el gobierno peruano puso en marcha en la década de los 90, muchos fueron desapareciendo o transformándose en otro tipo de iniciativas y, actualmente, entre los programas que trabajan para mejorar las condiciones de vida de la infancia destacan JUNTOS, Qali Warma y Cuna más. El *Programa de apoyo directo a los más pobres (JUNTOS)* se creó en 2005 y está dirigido a madres gestantes, niños, niñas, adolescentes y jóvenes hasta completar la educación secundaria o cumplir los 19 años. Su principal objetivo es el de generar capital humano en los hogares en situación de pobreza para intentar romper el ciclo intergeneracional de la misma.

El *Programa nacional de alimentación escolar Qali Warma* nació en el año 2012 (reemplazando al Programa nacional de asistencia alimentaria- PRONAA de 1992). Este programa consiste en un servicio de alimentación durante el año escolar para los niños y

---

<sup>22</sup> Algunos ejemplos de estas iniciativas son la Ordenanza Regional de Lima 011-2010-CR-RL (políticas en materia de prevención y erradicación de la violencia familiar y sexual en mujeres, niñas, adolescentes y adulto mayor) y la Ordenanza Municipal 000183-2010-MDSJM (Plan Tolerancia Cero a la Violencia Familiar y Sexual en el distrito de San Juan de Miraflores).

<sup>23</sup> La Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza fue creada en 2001, como un espacio de encuentro y diálogo entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado con el fin de aportar ideas que puedan ayudar a sentar las bases de las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Desde este espacio se promueve también la coordinación entre los diferentes sectores del Gobierno y sirve de consulta para la formulación de planes y políticas de desarrollo. Más detalles sobre los objetivos y fines de la Mesa se encuentran en: <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/presentacion>

niñas que estudian en los centros públicos en nivel inicial y primario. Los objetivos de este programa incluyen la promoción de hábitos saludables de alimentación, la mejora de la atención de los estudiantes y evitar la deserción escolar.

El programa *Cuna Más*, en vigor desde 2012 (y sustituye al *Wawa Wasi* del año 1994), tiene como fin mejorar el desarrollo de los niños y niñas menores de 36 meses en las zonas de pobreza o pobreza extrema y, de esta manera, poder superar las brechas de desarrollo cognitivo, físico, emocional y social. Cuenta con dos modalidades, una de servicio de cuidado diurno para niños y niñas y la otra de servicio de acompañamiento a las familias.

A continuación, se presenta una tabla resumen con algunos de los programas y planes de los diferentes ministerios que pueden contribuir a la mejora de la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

**Tabla 22.** Principales programas y planes del gobierno peruano

Programa/plan	Año	Objetivo
<b>MIDIS (Ministerio de desarrollo e inclusión social)</b>		
Qali Warma	2012	Garantizar el servicio alimentario durante el año escolar (desayuno y almuerzo en las instituciones públicas de primaria en las zonas rurales)
Programa nacional de apoyo directo a los más pobres (JUNTOS)	2005	Transferencias condicionadas de dinero para contribuir al desarrollo humano, mediante el acceso a servicios de calidad en salud y educación
Cuna más	2012	Promover el desarrollo, la salud y la nutrición de los niños que viven en situación de pobreza
Política nacional de desarrollo e inclusión social a 2030	2022	Garantizar el pleno ejercicio de derechos de la ciudadanía
Política nacional multisectorial para niños, niñas y adolescentes a 2030	2021	Promover el acceso a servicios de calidad en igualdad de oportunidades, para una vida saludable
<b>MINEDU (Ministerio de Educación)</b>		
Proyecto educativo nacional	2020	Garantizar el acceso a la educación, mejorar la calidad
<b>MINSA (Ministerio de Salud)</b>		
Plan nacional para la reducción y control de la anemia	2017-2021	Reducir los niveles de anemia entre 6 y 35 meses

Fuente: elaboración propia en base a la información disponible en las diversas páginas web de los ministerios

Las representaciones del concepto de pobreza infantil que aparecen en estos programas gubernamentales van más allá de la aproximación monetaria y comprenden el bienestar de niños y niñas como algo multidimensional, basado en el respeto y cumplimiento de sus derechos más básicos. Además, a través de procesos participativos llevados a cabo en

algunos estudios (Balarin et al, 2022), se ha podido delimitar lo que los niños y niñas consideran importante, destacando varios aspectos como la seguridad, el amor y afecto de sus familias; la interacción social y el juego; la salud y la asistencia a la escuela. El Plan Nacional de Infancia 2012-2021 reconocía que la inversión en políticas públicas en primera infancia es un elemento fundamental para la erradicación de la pobreza y que la primera infancia debe ocupar un lugar prioritario para el Estado. Por su parte, en el “Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021” (2011) también se recogen algunos avances en materia de infancia como son la creación de las redes de protección de niños, niñas y adolescentes o la voluntad de mejorar la calidad del gasto social, así como su eficiencia.

La visión de avance en el ámbito de infancia que muestran los planes gubernamentales contrasta con la limitada implementación de los lineamientos “Primero la infancia” (según un reciente informe de GRADE, 2019). Este mismo informe concluye que el sector público ha focalizado sus esfuerzos solo en algunas prioridades, como es el caso de la lucha contra la anemia, descuidando de este modo una mirada más integral hacia el desarrollo de la primera infancia. Las mediciones asociadas a este plan presentan algunos problemas como la desconexión de la asignación presupuestal con la gestión por resultados, la falta de un claro sistema de planificación, seguimiento y evaluación o la dificultad de identificación de los beneficiarios.

Otra de las limitaciones en la implementación y seguimiento de estas políticas públicas es la disponibilidad de datos, puesto que, por ejemplo, de los 241 indicadores asociados a la Agenda 2030, el INEI sólo produce 110. En este sentido, siguiendo a Roelen (2017), es interesante resaltar que unos resultados de los indicadores de pobreza infantil basados en información incompleta llevarán al diseño erróneo de políticas públicas. Y en lo referente a la inversión pública en los planes y políticas sociales, el Gobierno peruano establece que el objetivo del gasto social es la “búsqueda de logros en materia de equidad social, a través del desarrollo del capital físico y humano que promueven, en el mediano o largo plazo, el aseguramiento de necesidades básicas de los ciudadanos, las cuales son tomadas como parte de sus derechos” (Contraloría general de la República del Perú<sup>24</sup>, 2023, p.6). En el año 2003 comenzó el proceso de descentralización y, aunque el gasto social entre los años 2000 y 2005 fue aumentando en un promedio de 8% al año, esto no

---

<sup>24</sup> La Contraloría general de la República del Perú es una institución cuyo fin es supervisar la adecuada implementación de las políticas públicas, así como la correcta utilización de los recursos y los bienes del Estado. Para ello, cuenta también con órganos de control institucional y con sociedades auditoras. Más detalle sobre las actividades y el funcionamiento de la Contraloría está disponible en su web: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/institucional>

se reflejó en resultados concretos en la reducción de la pobreza (Vásquez, 2006). Debido a esta ineficiencia de los programas sociales, se planteó una fusión integral en el Plan Nacional para la superación de la pobreza 2004-2006 (Castro, 2008). El objetivo de este plan era lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano de los grupos más vulnerables y de la población con menores ingresos, para lo que se proponía una mejora en el acceso a servicios básicos de calidad, como la educación, la salud, la alimentación, la nutrición, la vivienda y el saneamiento. En su primer eje se menciona expresamente a los niños y niñas y se reconoce que una de las prioridades es minimizar la pérdida de capacidades humanas de este colectivo. Las metas relacionadas con la infancia incluyen en el área de salud un mejor registro de los nacimientos y la ampliación de la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS). En el ámbito de la alimentación y nutrición, se promueve el desarrollo infantil mediante el refuerzo del complemento nutricional a los hogares en situación de mayor vulnerabilidad con niños y niñas menores de 5 años. Y en lo referente a la educación, el plan plantea elevar la calidad de la enseñanza de educación básica, así como el aprendizaje y también la ampliación de la cobertura en la educación inicial y secundaria. En el área de la justicia básica, se reconoce la importancia de proteger a los niños y niñas víctimas de violencia familiar y social.

Las mejoras que el país ha vivido a nivel macroeconómico se han visto reflejadas también en un aumento del gasto social (pasando del 6.3% del PIB en 2007 al 13.4% en 2015 y al 21.3% en 2019, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, a 2020). Pero estas cifras siguen estando muy por debajo de las de otros países de similar nivel de desarrollo y, además, la reducida recaudación fiscal (consecuencia de la alta informalidad laboral) no permite al Estado peruano crear un estado del bienestar y la opción adoptada ha sido la de aumentar el gasto destinado a los programas focalizados en los colectivos más vulnerables (CEPLAN, 2021b).

El gasto social en programas de alcance universal, así como en los principales programas sociales de lucha contra la pobreza alcanzó los 84.5 millones de soles en 2019, lo que supuso un aumento del 8.29% respecto al año anterior, según cifras presentadas en el informe de las cuentas del MEF (2020). La evolución del gasto social en los principales programas muestra que en la última década (de 2012 a 2022) se ha triplicado el importe de los fondos públicos destinados a los mismos. Y entre los programas, destacan principalmente los dedicados a la educación, la salud y la asistencia social. Sin embargo, esta mejora en la capacidad del Gobierno en programas sociales no ha logrado reducir las

inequidades existentes en algunos de los principales indicadores según área de residencia u otros factores sociodemográficos.

En lo referente al colectivo infantil, entre los años 2016 y 2020 se observa un aumento del 32% en el gasto público en niños, niñas y adolescentes, lo que representa un 23.5% respecto al gasto público total para el año 2020 (UNICEF, 2022a). El reparto en la ejecución de este presupuesto es bastante similar según las diferentes etapas del ciclo de vida, destinando un 33% para la población de 0-5 años, un 32% para la población de 6-11 años y un 35% para la de 12-17 años. Aunque el gasto público en niños, niñas y adolescentes haya crecido en las últimas décadas, el Comité de derechos del niño (2016) admite que no se conoce el alcance de los recursos presupuestarios destinados a niños en condiciones de marginalidad y advierte que aún sigue existiendo un alto grado de corrupción en la gestión de fondos por parte del Estado. Además, el gasto en infancia y adolescencia debería ser más equitativo para poder cerrar las brechas de desigualdad existentes (UNICEF, 2019a). El Estado peruano, al ratificar la CDN, adoptó el compromiso de garantizar los derechos de niños y niñas, con una voluntad política de invertir recursos para que esto pueda materializarse, lo que no siempre ocurre en la realidad (según observaciones de GIN, 2020). Se observa que varios de los programas, entre los que se encuentran el de lucha contra la violencia familiar, el de saneamiento urbano o el de logros de aprendizaje de estudiantes de educación básica regular, tienen una inversión insuficiente.

En cuanto a la distribución del gasto público en los diferentes sectores según un reciente informe de UNICEF (2022b), la mayoría del gasto (60%) está destinado a la educación, seguido por el gasto en salud (20%) y el de protección social (10%). De la asignación presupuestaria a los programas, la mayor contribución ha sido la destinada al programa articulado nutricional, con una ejecución por encima del 90% y con una distribución que favorece a las zonas urbanas (Lima recibe el 20% del presupuesto). Sin embargo, con la pandemia de la Covid19 se han dado retrocesos en los principales indicadores de este programa, lo que implica que no se ha cumplido el objetivo para 2021 de disminuir al 5% la desnutrición crónica infantil (MINSA, 2022).

Al analizar cada sector en detalle, se observa que el impacto en la mejora de las condiciones de vida de la infancia no ha sido el esperado. En el caso de la educación, el “Programa Logros de aprendizaje de la educación básica” es el que recibe la mayor financiación, con un 88% del presupuesto para el año 2020, pero esta inversión no ha

servido para mejorar los resultados de dos de los indicadores principales de educación. En cuanto a la dimensión de salud, los dos programas que reciben mayor asignación son el Programa articulado nutricional (28%) y el Programa de salud materno neonatal (21%). Pero el indicador de desnutrición crónica infantil ha pasado del 13.1% en 2016 al 12.2% en el 2019 y la anemia de niños entre 3 y 36 meses solo ha disminuido del 43.6% al 40.1% en el mismo periodo. Por lo tanto, se constata que la ejecución del gasto público en infancia no siempre implica una mejora de la situación de los derechos de infancia. Otros de los programas que destacan son el Programa Nacional de Alimentación escolar Qali Warma (40%), el Programa Nacional de Saneamiento Urbano (38%) y el Programa de apoyo a los más pobres-JUNTOS (31%).

En el análisis del desglose según el cumplimiento de derechos de infancia, es destacable que el mayor porcentaje, un 60%, se destina a aquellos programas en línea con la garantía de los derechos al pleno desarrollo. Y le sigue, con un 39%, el gasto en lo referente al derecho de supervivencia, lo que deja en un lugar residual a los fondos destinados a los derechos de protección (1%) y de participación (0.01%). Y tomando como ejemplo los objetivos estratégicos del PNAIA, se observa que tanto el objetivo de garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad (objetivo número 1) como el de consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad (objetivo número 3) son los que reciben mayores fondos (12.477 millones de soles y 8.603 millones respectivamente). Una vez más, la garantía de protección (objetivo 4) recibe una quinta parte de los recursos (solo 2.161 millones de soles), dejando claro que no está entre las prioridades (SIAF, 2021).

A nivel geográfico, la ejecución de los presupuestos públicos en los programas sociales la realizan principalmente los gobiernos regionales (57%), seguidos por el gobierno nacional (32%) y muy por debajo por los gobiernos locales (11%). El gobierno regional de Lima tuvo un gasto en 2020 de 822 millones de soles (con una ejecución del 96%) y se gastaron 3.345 soles por niño. Dentro de este presupuesto, es en el departamento de Lima donde se ejecuta la mayor proporción del gasto público en infancia, con un 22%, lo que se explica por la mayor concentración de población infantil en este departamento, con un 25% del total.

El *marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo en el Perú (2017-2021)* también concede especial relevancia a la rendición de cuentas del empleo del gasto público, con un especial hincapié en la necesidad de adecuar la normativa para reducir

desigualdades, erradicar la discriminación y cerrar las brechas sociales. A nivel local, para poder realizar el seguimiento del gasto público, el MIMP cuenta con la oficina general de monitoreo y evaluación de políticas de gestión descentralizada y la evolución de los indicadores de desempeño en los diferentes programas sociales es publicada de manera periódica por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Por su lado, la Presidencia del Consejo de ministros (PCM) dispone de una Oficina de cumplimiento de Gobierno e innovación social que realiza el monitoreo en los sectores de agua y saneamiento, salud, educación o infraestructuras. Los programas presupuestales permiten identificar cuáles van a ser las acciones que se van a llevar a cabo para proveer desde el Estado de ciertos bienes y servicios que puedan mejorar las condiciones de la población (Castañeda, 2017). En el caso específico de la inversión estatal en infancia, se elaboró la metodología de medición del Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes, con un grupo de seguimiento, conformado por diversos organismos (MEF, MINEDU, MINSA, MIMP, MIDIS, MCLCP, UNICEF). Este grupo realiza reportes desde el año 2013 sobre el volumen de gasto público, el destino del mismo tanto a nivel sectorial como geográfico y, según la rendición de cuentas de las entidades del sector público. Para el año 2019, los programas sociales con mayor presupuesto fueron el de logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular, Juntos, Cuna más y Vaso de leche.

Tras la pandemia, se han realizado algunos análisis sobre los programas sociales y la lucha contra la pobreza (CIES, 2023). Las conclusiones de estos estudios reflejan que no existe un claro liderazgo en términos de protección social, que falta una estrategia para la pobreza urbana y que el sistema de focalización es ineficiente. Y el potencial transformador que podrían tener los programas sociales se encuentra limitado por varios factores, entre los que destacan la subcobertura, la insuficiente coordinación a nivel territorial y la falta de acciones en la comunidad que puedan complementar las intervenciones en los hogares (Correa, 2021).

### 3.5 Índices e indicadores para la infancia en contextos urbanos

Los compromisos que el Perú ha adoptado tanto a nivel internacional como a nivel nacional en la lucha contra la pobreza van acompañados de una serie de indicadores que precisan de datos de calidad que permitan realizar un correcto seguimiento. Para ello cuenta con el INEI, creado en 1990 y que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que indica una voluntad política de querer contar con datos que permitan conocer mejor las realidades del país.

En línea con el acercamiento a la problemática de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos, se han dado avances para poner este tema en las principales agendas (como se ha analizado en el capítulo 3.4) y en 2007 se creó el Comité asesor institucional de medición de la pobreza (que desde 2010 es una comisión consultiva), cuya principal labor es la revisión de los aspectos metodológicos de la medición de la pobreza. Esta comisión realiza de manera anual una revisión de la calidad de la información disponible en la ENAHO y una evaluación de la solidez de los resultados de las variables monetarias. En una reciente declaración (mayo de 2022), la comisión subraya la necesidad de contar con bases de datos que contengan la información necesaria para la construcción de indicadores de pobreza multidimensional. También reconoce que es necesario mejorar la disponibilidad de datos, su cobertura geográfica, así como la identificación de datos faltantes. Y en la última declaración (de mayo de 2023) la comisión ha destacado la relevancia de tomar como base la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS al 2030) para identificar dimensiones e indicadores básicos, intentando también añadir aquellos faltantes que no han sido recogidos en encuestas existentes.

Los *Censos Nacionales*, que se llevan a cabo cada 10 años desde 1940, son una fuente básica de recogida de información sobre la composición de la población, la concentración urbana y rural, así como las características de los servicios básicos de las viviendas. La información estadística recogida en estos censos permite focalizar la inversión pública y es de especial importancia para la formulación de planes y políticas de desarrollo. El último que se ha realizado es el “Censo Nacional 2017: XII de población, VII de vivienda y III de comunidades indígenas”. Los censos de población tienen como unidad de análisis al individuo, mientras que en los de vivienda la unidad es el hogar. De la información recogida en estos censos se producen varias herramientas, como son las bases de datos, los estudios de temas específicos o los perfiles demográficos, entre los que destacan los mapas de pobreza. Estos últimos (Elbers et al, 2003) se comenzaron a utilizar en Perú a

partir de 1996 y son de gran utilidad para identificar las provincias y distritos que presentan los mayores índices de pobreza y permitir la mejora de la asignación de recursos a los programas sociales. Esto es posible gracias a la clasificación que los mapas hacen de las regiones en tres grupos (pobres extremas, pobres pero no extremas y no pobres), lo que facilita la detección de los distritos prioritarios sobre los que es necesario intervenir. Además, los mapas de pobreza mejoran el nivel de inferencia de las encuestas, puesto que permiten identificar las condiciones de los hogares a un nivel de área menor, como la provincia o el distrito<sup>25</sup>. El último “Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018” (INEI, 2020a), concluye que el criterio de localización geográfica dentro de Lima tiene un impacto en los niveles de pobreza dentro de la ciudad.

Otra herramienta clave en la identificación de personas en situación de pobreza o exclusión social es el *Sistema de Focalización de Hogares* (SISFOH) del MIDIS. Se trata de una herramienta que permite, mediante los datos recogidos en el padrón de hogares, obtener la información socioeconómica de los ciudadanos e identificar las poblaciones que se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad para delimitar los beneficiarios de algunos de los programas sociales. El SISFOH, que se actualiza cada 3 años, ha sido objeto de diversas críticas, entre las que destacan la posible influencia política a la hora de establecer los criterios de clasificación o la inadecuada identificación de los grupos que deberían priorizarse.

Con el fin de recoger más información sobre las condiciones de vida de la población, el INEI cuenta con diversas encuestas, siendo una de las principales la *ENAHO*. Esta encuesta fue creada con apoyo del BID en el año 1995 y se ha llevado a cabo de forma continuada desde 2003, con el objetivo de conocer la evolución de los niveles de pobreza monetaria en el país, el bienestar y las condiciones de vida de los hogares. También es empleada para la medición del impacto de los principales programas sociales en la situación de estos hogares. Una de las mejoras realizadas en esta encuesta, que permite recoger la percepción de los individuos, fue la inclusión de una sección de preguntas para medir situaciones adversas relacionadas con la calidad de vida, la participación ciudadana, la percepción de su comunidad o la seguridad y violencia. En base a los resultados de la ENAHO, el INEI publica desde el cuarto trimestre de 2013, con periodicidad trimestral, el informe técnico “Estado de la Niñez y Adolescencia”. La

---

<sup>25</sup> La provincia de Lima cuenta con 43 distritos que clasificados en 13 grupos según sus niveles de pobreza, siendo el criterio para la agrupación que los distritos no muestren una diferencia significativa del nivel de pobreza monetaria total.

información se obtiene de visitas domiciliarias y entrevistas por teléfono y el informe presenta un análisis de la evolución de los principales indicadores de educación (las tasas de asistencia escolar en educación inicial, primaria, secundaria, así como las razones de no asistencia escolar) y de salud (población con algún problema de salud crónica, lugar de la consulta, razones para no consulta, acceso a seguro de salud, déficit calórico).

Otra de las encuestas que recopila información muy valiosa es la *ENDES*, implantada en el Perú desde 1986 y realizada cada 5 años hasta 2009, pasando después a realizarse cada 3 años. Esta encuesta recoge información sobre la salud materna e infantil y, desde 2008, los datos de esta encuesta permiten marcar una línea base para la evaluación de los indicadores de los principales programas estratégicos que buscan mejorar el bienestar infantil. Los resultados de la ENDES presentan las características de las viviendas, con indicadores sobre servicios básicos como la disponibilidad de luz eléctrica o de fuente de agua para beber, el acceso a servicios sanitarios y el indicador de hacinamiento en los hogares. En lo referente a la salud infantil, se pueden obtener diversos indicadores como el bajo peso al nacer, la cobertura de inmunizaciones, la desnutrición crónica, la anemia de 6 a 35 meses y las infecciones respiratorias agudas. En el ámbito educativo, se miden tanto los niveles de educación como los de asistencia escolar. Y también se realizan mediciones de la violencia familiar ejercida sobre niños y niñas menores de 5 años (INEI, 2022a).

Además de estas dos encuestas marco (la ENAHO y la ENDES), el Perú cuenta con otras encuestas que recogen datos que son relevantes para el estudio del colectivo infantil. Destaca la *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES)*, que se implementó en el año 2010 y que permite determinar el nivel de cobertura de los servicios, así como hacer un seguimiento de la evolución de los principales programas. De este modo, con los resultados de la encuesta se pueden desarrollar acciones para reorientar las políticas públicas para la mejora de la infraestructura en centros poblados del país. De los indicadores relacionados con infancia que se pueden obtener con la información de esta encuesta, destacan el acceso de la población a la identidad, el acceso a internet y móvil, la población beneficiaria de algún programa social y la mortalidad infantil (INEI, 2022b). Sobre una temática más concreta, la violencia contra la infancia, se ha realizado en tres ocasiones (en los años 2013, 2015, y 2019) la *Encuesta Nacional sobre relaciones sociales (ENARES)*. Su objetivo es medir la violencia tanto en el hogar como en las instituciones educativas y evaluar la tolerancia social frente a la violencia. La ENARES

permite obtener información de los indicadores del programa presupuestal “Lucha contra la violencia familiar” relativos a la violencia psicológica, física, económica y sexual hacia niños entre 9 y 11 años y adolescentes entre 12 y 17 años.

Una propuesta interesante del MIDIS fue la *Encuesta Nacional de desarrollo infantil temprano (ENDIT)*, cuyo objetivo era realizar una medición directa del desarrollo cognitivo, motor y socio-emocional de las niñas y niños. Sin embargo, por problemas de tiempo y el requerimiento de una gran inversión de recursos económicos, esta iniciativa no fue llevada a cabo. Partiendo de esta idea, la ENDES incluye desde el año 2015 un módulo de desarrollo infantil temprano que permite medir varios los resultados de los lineamientos de la política nacional “Primero la infancia”. Se analizan los resultados en los ámbitos del nacimiento saludable, del apego seguro, el caminar solo, la comunicación verbal efectiva, la regulación de emociones y de comportamiento. Los datos se recogen mediante entrevistas realizadas directamente a las madres sobre las condiciones del entorno físico, emocional y social (INEI, 2022c).

La *Encuesta a Hogares de Pobreza Extrema (HOPE)* fue una propuesta puntual que solo se elaboró en los años 1998 y 1999, con una muestra de 2045 hogares en zonas urbanas. Esta encuesta tenía como fin contar con información estadística sobre los cambios en el bienestar de familias que se encontraban en situación de pobreza extrema, el acceso a programas sociales, las condiciones de sus viviendas, el acceso a microcréditos, la percepción subjetiva de su situación económica, así como los cambios en la infraestructura de la comunidad (Monge y Winkelried, 2001).

Para el caso específico de la pobreza en los contextos urbanos, en 2010 nació el proyecto “*Lima cómo vamos*”, un observatorio ciudadano que lleva a cabo el seguimiento de las condiciones materiales y de la calidad de vida de los ciudadanos que habitan las áreas urbanas. La visión de este observatorio es que las políticas públicas en estos contextos deben dar respuesta a las necesidades de toda la ciudadanía, para que las personas tengan acceso a las mismas oportunidades y derechos. Para ello, de manera anual se realiza una encuesta a la población de Lima y Callao, analizando varios temas de relevancia sobre las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. Se lleva a cabo un estudio de la evolución demográfica según la información disponible en los censos, y la densidad poblacional de los distritos, lo que facilita la focalización de los núcleos urbanos más poblados. La encuesta también analiza el ámbito de la movilidad (tenencia de vehículos, situación del transporte público), el medio ambiente (áreas verdes, residuos sólidos,

calidad del aire, ruido) y la inseguridad ciudadana. En el área de la vivienda son varios los aspectos que se incluyen en el cuestionario, como la tenencia, el tipo de vivienda, la calidad de las paredes, el techo o el suelo, la disponibilidad de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, energía para cocinar) y las tecnologías en el hogar. El apartado de pobreza de esta encuesta recoge la evolución del empleo, el ingreso y gasto promedio de la población, los datos de pobreza, de pobreza extrema y de brecha de pobreza. Para completar la visión de la situación de Lima, se estudia también el estado de la gestión pública, mediante el análisis de los presupuestos municipales y el desglose de su ejecución a nivel distrital.

El INEI cuenta con un sistema de evaluación y seguimiento de los indicadores dentro del marco de los ODS, con una línea base en el año 2017 (INEI, 2021a). Para este trabajo dispone de la información recopilada en las Encuestas nacionales de hogares y en los Censos de población, así como de los datos estadísticos obtenidos de los registros administrativos de otras entidades nacionales. Los indicadores relacionados con infancia en contextos urbanos se analizan en varios de los objetivos como el fin de la pobreza (objetivo 1), hambre cero (2), salud y bienestar (3), educación de calidad (4), agua limpia y saneamiento (6), energía asequible y no contaminante (7), ciudades y comunidades sostenibles (11). Por su parte, el CEPLAN realiza el seguimiento de los 30 indicadores asociados a la propuesta de imagen de futuro del país (CEPLAN, 2023). Varios de estos indicadores rescatan algunas de las dimensiones del bienestar infantil, como son el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso o el porcentaje de estudiantes de segundo grado de secundaria con nivel satisfactorio de comprensión lectora, que se analizarán con mayor detalle en el siguiente apartado.

Partiendo desde una comprensión de la pobreza a partir de los enfoques de capacidades y derechos humanos, seguir utilizando un indicador monetario como lo hace la metodología oficial en el Perú se presenta como una interpretación muy reducida de la realidad (Urbina y Quispe, 2017). Del mismo modo, para poder superar la pobreza es necesario contar con cifras que muestren la verdadera magnitud de la misma (Pastor y Rodríguez, 2018). Y en esta misma línea, se están llevando a cabo en el país algunas reflexiones críticas con la hegemonía que tiene la medición oficial desde el enfoque monetario y planteando otras propuestas (Defensoría del pueblo, 2022).

Con el objetivo de tener una visión más global de las herramientas de medición existentes, se realiza a continuación un análisis de algunos de los principales indicadores que no forman parte de la medida monetaria oficial adoptada por el Gobierno, pero que permiten completar la visión multidimensional de la pobreza infantil.

Como se ha explicado en el capítulo 3.2, el índice de vulnerabilidad es una propuesta que captura carencias que no muestra la pobreza monetaria y permite comprender mejor la situación de la calidad de vida de la población. La vulnerabilidad está asociada con la incertidumbre futura de poder cubrir las necesidades esenciales (Herrera y Cozzubo, 2016). Se subraya la importancia del colectivo infantil, como se observa en la siguiente cita: “el índice de la población infantil es fundamental en el análisis de la vulnerabilidad, pues en éste se presentan indicadores cuya presencia generaría un trastorno en el desarrollo psicomotor y cognitivo de la niñez, que perjudicaría su salud presente y su desarrollo futuro. Estos son los casos de la anemia, la desnutrición crónica y el trabajo infantil” (CEPLAN 2019, p.24). Los resultados de las mediciones de este índice son clave a la hora de realizar la focalización territorial y poder afinar el diseño de las políticas sociales, puesto que se trata de un índice que permite hacer un análisis de datos a nivel distrital, entendiendo que la ubicación de las familias puede determinar tanto su destino como su futuro. De los 28 indicadores del índice de vulnerabilidad ocho son específicos para el colectivo infantil y recogen mediciones en el ámbito de la salud, de la educación y de la protección. Otros cuatro indicadores, relacionados con el acceso a servicios básicos, muestran la situación de los hogares y, aunque la unidad no es el niño, pueden ser de utilidad para completar la visión sobre las condiciones en las que vive la infancia.

**Tabla 23.** Indicadores del índice de vulnerabilidad

Grupo	Indicador
Población infantil	- tasa de anemia entre niños y niñas de 6-36 meses - tasa de desnutrición crónica de menores de 5 años - población entre 5 y 17 años que realiza trabajo infantil
Población con problemas en el acceso a servicios básicos	- población sin acceso a SIS - población sin acceso a EsSalud - población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas - población que vive en hogares sin acceso a servicios básicos de infraestructura
Población con problemas en educación	- alumnos con atraso escolar en primaria (% de matrícula inicial) - alumnos con atraso escolar en secundaria (% de matrícula inicial) - niños de segundo grado de primaria que no se encuentran en el nivel satisfactorio de lectura - niños de segundo grado de primaria que no se encuentran en el nivel satisfactorio de razonamiento matemático - locales escolares públicos que no cuenten con los 3 servicios básicos

Fuente: elaboración propia en base a CEPLAN (2019)

El “Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021” (CEPLAN, 2011) también presenta algunos indicadores que permiten comprender mejor la realidad del colectivo infantil. Este plan cuenta con seis ejes estratégicos, de los cuales el eje de derechos fundamentales y dignidad y el eje de oportunidades y acceso a los servicios recogen 15 indicadores relacionados con la infancia. La siguiente tabla muestra una lista de estos indicadores, con su línea base y la meta objetivo establecida en el plan para cada uno de ellos.

**Tabla 24.** Indicadores del Plan Bicentenario

Eje estratégico	Objetivo estratégico	Indicador
<b>1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas</b>	Vigencia plena y ejercicio efectivo de derechos y libertades fundamentales	Población menor de edad identificada con DNI
	Acceso equitativo a una educación integral que permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas	Comprensión lectora en estudiantes de 2° grado EBR Uso de números y operaciones para resolver problemas en estudiantes de 2° grado EBR Años promedio escolaridad Tasa neta de cobertura del nivel inicial Gasto público por alumno Puntuación media PISA
<b>2. Oportunidades y acceso a los servicios</b>	Acceso universal a servicios integrales de salud con calidad	Tasa de mortalidad infantil Población con acceso a un seguro de salud
	Seguridad alimentaria, con énfasis en la nutrición Acceso universal de la población a servicios adecuados de agua y Acceso y mejoramiento de la vivienda	Tasa de desnutrición crónica infantil Cobertura de agua potable Cobertura de alcantarillado Cobertura del servicio eléctrico Población que vive en condiciones físicas inadecuadas Población que vive en viviendas con hacinamiento

Fuente: elaboración propia en base a Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021 (2011).

Por su lado, el Plan Nacional de Acción por la infancia y adolescencia (PNAIA 2012-2021) también recoge indicadores que muestran la situación de la infancia. Además, este plan cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación, SIMONE, un instrumento muy relevante para la toma de decisiones y que permite mejorar las intervenciones en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. Este sistema de evaluación está coordinado por el MIMP y las principales fuentes de información de datos son la ENAHO, la ENDES y los sistemas estadísticos sectoriales. que permite mejorar las intervenciones en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. En la siguiente tabla se seleccionan los principales indicadores del PNAIA relacionados con los objetivos de garantizar el crecimiento y desarrollo infantil integral (0-5 años), la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niños y niñas entre 6 y 11 años, la consolidación del crecimiento y desarrollo integral de la adolescencia (12-17 años) y la protección de niños, niñas y adolescentes.

**Tabla 25. Indicadores del PNAIA**

Objetivo	Indicador
Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niños y niñas entre 0-5 años	Tasa de mortalidad neonatal
	Proporción de nacidos vivos con bajo peso (<2.5kg)
	Porcentaje de desnutrición crónica de menores de 5 años (patrón OMS)
	Tasa de mortalidad infantil
	Porcentaje de anemia en niños y niñas de 6-36 meses
	Porcentaje de niños y niñas menores de 36 meses que reciben vacuna básicas completas
	Porcentaje de niños y niñas menores de 36 meses que tienen controles de crecimiento completos
Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niños y niñas de 6-11 años	Tasa neta de matrícula en educación inicial de niños y niñas de 3-5 años
	Porcentaje de niños y niñas que alcanzan suficiencia en el logro de las competencias de comprensión lectora en 2º grado
	Porcentaje de niños y niñas que alcanzan suficiencia en el logro de las competencias de comprensión matemática en 2º grado
	Tasa de conclusión en educación primaria en el grupo de 12-13 años de edad
Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de adolescentes de 12-17 años	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que trabajan por debajo de la edad mínima (6-13 años)
	Resultado promedio de los estudiantes de 15 años en la prueba PISA
	Tasa de conclusión de educación secundaria en el grupo de 17-18 años
	Porcentaje de mujeres (15-19 años) que ya son madres o están embarazadas por primera vez
Garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes 0-17 años	Porcentaje de variación de prevalencia anual de consumo de drogas en la población escolar de secundaria (12-17 años)
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que cuentan con DNI
	Número de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de trata de personas
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia familiar
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia escolar
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que cuenta con seguro de salud

Fuente: elaboración propia en base al PNAIA 2012-2021

La iniciativa que sustituyó al PNAIA, la Política Nacional Multisectorial para niños, niñas y adolescentes al 2030 (PNMNNA) también recoge las dimensiones de salud y educación e incide más en reforzar el ámbito de protección. Los principales indicadores que incluye esta política se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 26. Indicadores del PNMNNA**

Objetivo	Indicador
Mejorar las condiciones de vida saludables de las niñas, niños y adolescentes	Porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica infantil
	Porcentaje de anemia de niños y niñas entre 6 y 35 meses
	Porcentaje de adolescentes entre 15 y 17 años que ya son madres o están embarazadas
Fortalecer el desarrollo de la autonomía de las niñas, niños y adolescentes	Tasa de conclusión, primaria, grupo de edades 12-13 años (% del total)
	Tasa de conclusión, secundaria, grupo de edades 17-18 años (% del total)
Disminuir el riesgo de desprotección de niñas, niños y adolescentes	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 9 y 17 años en riesgo de desprotección familiar
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 9 y 17 años víctimas de algún tipo de violencia en su hogar
	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes entre 9 y 17 años que han sido afectados por una situación de violencia entre pares en el entorno escolar
	Porcentaje de niños y niñas de 5 a 13 años de edad que trabajan por debajo de la edad mínima
	Porcentaje de adolescentes entre 14 y 17 años que trabajan en condición peligrosa

Fuente: elaboración propia en base al PNMNNA (2021)

Por su parte, el INEI ha creado un sistema de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), acordados en la Agenda 2030 (ONU, 2015). En la siguiente tabla se listan algunos de los indicadores relacionados con la pobreza infantil.

**Tabla 27.** Indicadores de ODS aplicados al Perú

ODS Dimensión	Indicador
1 Pobreza	Proporción de población por debajo del umbral internacional de pobreza Proporción de población por debajo del umbral nacional de pobreza Proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones* Proporción de población que vive en hogares con acceso a servicios básicos de infraestructura
2 Hambre	Prevalencia de retraso del crecimiento en menores de 5 años Prevalencia de malnutrición en menores de 5 años
3 Salud	Tasa de mortalidad de menores de 5 años Proporción de la población con seguro de salud Número de médicos por cada 10.000 habitantes
4 Educación	Proporción de niños, niñas y adolescentes que han alcanzado al menos un nivel mínimo de comprensión lectora y matemáticas Tasa de finalización de educación primaria y secundaria Proporción de niños y niñas entre 24 y 59 meses cuyo desarrollo es adecuado Proporción de docentes con las calificaciones mínimas requeridas
6 Agua y saneamiento	Proporción de población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos Proporción de población que utiliza servicios de saneamiento gestionados sin riesgos
7 Energía	Proporción de población que tiene acceso a la electricidad
11 Desarrollo urbano	Proporción de población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas

Fuente: Sistema de monitoreo y seguimiento de los ODS (INEI)

Durante la última década se ha logrado un destacado consenso entre los diversos actores (Gobierno, INEI, academia y sociedad civil) sobre la necesidad de complementar la metodología oficial de medición de pobreza en el Perú con un índice multidimensional. El país forma parte de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN, por sus siglas en inglés, Multidimensional poverty peer network) desde el año 2013 y ya se ha empezado a trabajar en una propuesta de índice multidimensional, con el objetivo de adecuar la metodología, elegir las dimensiones e indicadores que mejor se adapten a la realidad peruana y lograr un consenso público.

**Tabla 28.** Índice de pobreza multidimensional (IPM) Perú

Dimensión	Indicador
Salud	Sin seguro de salud
Educación	Atraso en logros educativos Abandono escolar
Servicios básicos	Sin acceso a agua potable Sin acceso a electricidad Sin acceso a adecuado desagüe
Entorno físico	Sin acceso a energía adecuada para cocinar Materiales inadecuados para la vivienda Hacinamiento
Participación social	Sin acceso a telecomunicaciones Exposición a hechos delictivos

Fuente: Castillo y Huaranca (2022)

Algunos autores han realizado interesantes trabajos en los que plantean adaptaciones del IPM a la realidad peruana. La aproximación más sencilla es la de Vásquez (2012), que incluye las dimensiones tradicionales de educación, salud y condiciones de la vivienda. Por su lado, Castro et al (2012) componen un índice que incluye 6 dimensiones, las 3 del

índice anterior y una dimensión extra, la monetaria con un único indicador (valor económico del consumo per cápita del hogar). Las otras dos dimensiones nuevas incluyen indicadores que formaban parte de dimensiones que ya existían en el índice propuesto por Vásquez. Se trata del indicador “consumo calórico” que estaba clasificado en la dimensión de Salud mientras que en el índice propuesto por Castro et al. forma parte de la Nutrición y del indicador “jefe del hogar sabe leer y escribir”, que está incluido en una nueva dimensión (Vulnerabilidad), mientras que en el anterior se recogía en la dimensión de Educación. Clausen y Trivelli (2019) plantean también un índice con 6 dimensiones, manteniendo las de educación, salud y monetaria del índice de Castro et al. En cuanto a la dimensión Vivienda, estos autores la denominan Condiciones de vida y la dividen en tres subdimensiones (vivienda, agua y saneamiento y energía).

**Tabla 29.** Resumen de las propuestas de IPM para el Perú

	Castro et al (2012)	Vásquez (2012)	Clausen y Trivelli (2019)
Dimensión	Indicador		
Nutrición	Consumo calórico del hogar		
Educación	Asistencia escolar de niños y niñas entre 8 y 17 años	Escolaridad familiar Matrícula infantil	Asistencia escolar Logro educativo
Salud	Acceso a establecimientos de salud en caso de enfermedad	Asistencia a centro de salud Déficit calórico	Atención en salud Acceso a seguro de salud
Vivienda	Acceso al agua, saneamiento Materiales no precarios de vivienda Vivienda no hacinada	Electricidad, agua, desagüe Suelo de vivienda Combustible de cocina	Seguridad en tenencia Materiales de la vivienda Hacinamiento Acceso a agua clorada Acceso a saneamiento Acceso a electricidad Combustible contaminante
Monetario	Valor monetario del consumo per cápita del hogar		Fuentes de ingreso y condiciones de la actividad productiva
Vulnerabilidad	Jefe del hogar sabe leer y escribir		

Fuente: elaboración propia a partir de Castro et al (2012), Vásquez (2012), Clausen y Trivelli (2019)

Es relevante rescatar algunos índices de pobreza multidimensional desarrollados e implementados en la región, que recogen indicadores de las dimensiones básicas del bienestar infantil, como la educación, la salud, la vivienda, los servicios básicos, el estándar de vida y el empleo/la protección social.

**Tabla 30.** Comparativa índices multidimensionales de la CEPAL, Chile y Colombia

	CEPAL	CHILE	COLOMBIA
Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logro</li> <li>• Asistencia escolar</li> <li>• Rezago</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia escolar</li> <li>• Rezago</li> <li>• Escolaridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logro</li> <li>• Alfabetismo</li> </ul>
Salud		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aseguramiento</li> <li>• Acceso dada una necesidad</li> </ul>
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Materiales</li> <li>• Hacinamiento</li> <li>• Tenencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacinamiento</li> <li>• Estado de la vivienda</li> <li>• Agua y saneamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso agua mejorada</li> <li>• Saneamiento</li> <li>• Pisos</li> <li>• Paredes exteriores</li> </ul>
Servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua potable</li> <li>• Saneamiento</li> <li>• Energía</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacinamiento</li> </ul>
Estándar de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos</li> <li>• Bienes durables</li> </ul>		
Empleo/protección social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desocupación</li> <li>• Protección social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocupación</li> <li>• Seguridad social</li> <li>• Jubilaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de desempleo de larga duración</li> <li>• Empleo formal</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL y MPPN

Se observa que los tres índices incluyen como dimensión básica la educación, destacando los indicadores de asistencia escolar, logro y rezago. La dimensión de vivienda recoge algunos indicadores como saneamiento o hacinamiento que en varios de los índices se clasifican dentro de la dimensión de servicios básicos. Por otro lado, destaca el foco diferente que ponen estos índices en el análisis del componente salud, algunos centrándose en la atención, mientras otros realizan una aproximación más concreta al colectivo infantil utilizando indicadores específicos como la desnutrición o la mortalidad infantil. Y solamente el índice desarrollado por la CEPAL incluye la dimensión estándar de vida, con los indicadores de ingresos y bienes durables. Ninguno de los otros dos índices recoge el aspecto económico en sus propuestas.

Para el caso específico del Perú, sólo se han realizado dos propuestas de construcción de herramientas de medición de pobreza multidimensional para el colectivo infantil, que aún no han sido implementadas y, constituyen unos ejercicios meramente teóricos. La primera propuesta fue llevada a cabo por el MIDIS en el año 2019 (y está recogida en el informe N° 044 - 2019-MIDIS-VMPE/DGFO-DDF). Esta iniciativa partía de la necesidad de completar la cifra de pobreza monetaria con otros indicadores que planteen otra forma de evaluar las condiciones de los hogares, de modo que se pueda realizar una más adecuada clasificación socioeconómica de los mismos y priorizar las intervenciones públicas. Para ello se tomaron datos del censo nacional de 2017. Esta propuesta mantiene dimensiones

de otros índices multidimensionales, como son las de vivienda, educación y salud. Además, incorpora una dimensión que en el contexto peruano se considera relevante como es la de la estructura familiar, que incluye tres indicadores, el de hogar monoparental, una ratio de niños, niñas y adolescentes mayor de 0.66 y el jefe de hogar con educación básica incompleta, como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 31.** Iniciativa del MIDIS para un índice multidimensional infantil para el Perú

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>
Condiciones de vivienda y acceso a servicios	Agua red pública
	Servicios higiénicos red pública
	Hacinamiento
	Condiciones piso/techo/pared
Estructura familiar	Monoparental
	Ratio de niños, niñas y adolescentes mayor de 0.6
	Jefe o cónyuge con educación básica incompleta
Educación y salud	Retraso escolar / No asistencia
	No seguro salud

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDIS (2019)

La segunda propuesta metodológica es más reciente y ha sido elaborada para el MIDIS (IEP, 2023) partiendo de la recomendación de la Comisión consultiva para la Estimación de la pobreza del INEI sobre la necesidad de ampliar las discusiones metodológicas incluyendo en su agenda la pobreza multidimensional. Esta propuesta se basa en el método de identificación y agregación de Alkire y Foster (2011) y plantea dos medidas, una para el grupo etario de 0 a 4 años y otra para el grupo de 5 a 17 años. Las dimensiones de vivienda, agua y saneamiento y energía son comunes en ambos índices. La única diferencia es que para el grupo de 0 a 4 años se incluye la dimensión de salud y nutrición, mientras que para el grupo de 5 a 17 años ésta se sustituye por la de educación e información, tal como se ve en la siguiente tabla.

**Tabla 32.** Propuesta de índice multidimensional infantil para 0-4 años y 5-17 años

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	
	<b>0-4 años</b>	<b>5-17 años</b>
Vivienda	Materiales de la vivienda	Materiales de la vivienda
	Hacinamiento	Hacinamiento
Agua y saneamiento	Agua	Agua
	Saneamiento	Saneamiento
Energía	Electricidad	Electricidad
	Combustible para cocinar	Combustible para cocinar
Salud y nutrición	Desnutrición crónica	
	Anemia	
Educación e información		Asistencia y rezago escolar
		Tecnologías de la información y la comunicación

Fuente: elaboración propia a partir de MIDIS-UNICEF (2023)

Para los contextos urbanos, existen varias propuestas internacionales sobre indicadores específicos que han sido aplicadas al caso peruano, Así, la Iniciativa ciudades emergentes y sostenibles (ICES) fue establecida por el BID en el año 2010 para dar respuesta a los desafíos que presenta la rápida urbanización de la región y ha sido aplicada a varias ciudades en el Perú, como Trujillo, Huancayo o Cuzco. Este proyecto plantea 3 dimensiones que incluyen la sostenibilidad ambiental y el cambio climático, el desarrollo urbano sostenible y la sostenibilidad fiscal y de gobierno. Estas dimensiones agrupan 127 indicadores, dentro de los cuales se recogen algunos muy relevantes para el colectivo infantil, que se muestran en la siguiente tabla.

**Tabla 33.** Indicadores de la iniciativa ciudades emergentes y sostenibles

Dimensión	Subdimensión	Indicador
Sostenibilidad ambiental y cambio climático	Agua	% de hogares con conexiones domiciliarias a la red de agua
	Saneamiento	% de hogares con conexiones domiciliarias al sistema de alcantarillado
	Residuos sólidos	% de la población de la ciudad con recolección regular de residuos sólidos
	Energía	% de hogares con conexión autorizada a energía eléctrica
Sostenibilidad urbana	Vivienda	% de viviendas que no cumplen con estándares de habitabilidad
	Desigualdad urbana	% de población por debajo de la línea de pobreza
		% de viviendas ubicadas en asentamientos informales coeficiente de Gini
	Educación	% de estudiantes con nivel satisfactorio en pruebas de lectura
		% de estudiantes con nivel satisfactorio en pruebas de matemáticas
		% de población entre 3 y 5 años que recibe servicios integrales de desarrollo infantil temprano
	Salud	% de población entre 6 y 11 años matriculada en la escuela
tasa de mortalidad de niños menores de 5 años médicos por cada 100.000 habitantes		

Fuente: Guía metodológica programa de ciudades emergentes y sostenible(BID, 2016)

En línea con el planteamiento de la Nueva Agenda Urbana Hábitat III (explicada en el apartado 1.3.) sobre el crecimiento de las ciudades para evitar la expansión y creación de barrios urbano marginales, el siguiente cuadro recoge algunos indicadores de medición que son útiles para los contextos urbanos en el caso del Perú:

**Tabla 34.** Indicadores de la Nueva Agenda Urbana Hábitat III

Dimensión	Indicadores
Socioeconómica	Población con al menos una necesidad básica insatisfecha
	Incidencia de pobreza monetaria
	Porcentaje de población en viviendas con niños que no asisten a la escuela
	Desnutrición crónica en menores de 5 años
	Tasa de mortalidad infantil IDH
Suelo	Viviendas en hacinamiento
	Viviendas en barrios marginales
Movilidad	Proporción de la población que tiene acceso conveniente a transporte público
Agua	Cobertura de agua por red pública
	Cobertura de red de desagüe
Riesgo	Viviendas precarias Viviendas en riesgo debido a construcción inadecuada o ubicación en áreas de riesgo no mitigable

Fuente: elaboración propia en base a Zucchetti y Freundt (2019)

Para el caso concreto de la ciudad de Lima, el Plan de desarrollo local concertado de Lima Metropolitana (2016-2021), en su objetivo estratégico 4 plantea la mejora del acceso de la población vulnerable a los servicios públicos esenciales. Con el fin de cumplir esta meta, se incluyen algunos indicadores específicos para el bienestar infantil, como la desnutrición crónica infantil y otros para la población limeña en general, como la incidencia de la pobreza, la afiliación a algún seguro médico o el porcentaje de hogares que se abastecen de agua. Por su parte, el Plan regional de desarrollo concertado de Lima 2012-2025, dentro de su dimensión social engloba los indicadores relacionados con la educación, la salud y la pobreza urbana, mientras que la dimensión territorial y ambiental recoge varios indicadores de agua y saneamiento o vivienda. En la siguiente tabla se seleccionan los principales indicadores de este plan regional de desarrollo que muestran las condiciones de vida de la población infantil.

**Tabla 35.** Indicadores del Plan regional de desarrollo concertado de Lima

<b>Objetivo</b>	<b>Indicador</b>
Garantizar que Lima es una ciudad donde se ejerce el derecho al aprendizaje y se prioriza la formación integral	Tasa neta matriculación educación inicial
	Tasa neta matriculación educación primaria
	Tasa neta matriculación educación secundaria
	Tasa de conclusión secundaria
	Rendimiento suficiente 2º grado de primaria matemáticas
Garantizar el derecho de las personas a una vida saludable y al desarrollo y protección de sus capacidades	Rendimiento suficiente 2º grado de primaria comprensión lectora
	Niños y niñas cuentan con DNI (a los 30 días de nacer)
	Desnutrición crónica de niños entre 0-5 años
	Anemia niños menores de 5 años
	Consumo de drogas en población en edad escolar
Contribuir a la mejora de los ingresos y el acceso a recursos financieros de las personas en situación de pobreza	Casos de violencia familiar
	Población con cobertura de salud
	Población con servicios de agua y desagüe
	Trabajo de niños y niñas entre 3-13 años

Fuente: elaboración propia en base al Plan regional de desarrollo concertado de Lima 2012-2025

Dentro de las propuestas más específicas para los contextos urbanos destaca la Estrategia nacional de reducción de la pobreza urbana (MIDIS, 2017), que reconociendo como factores correlacionados con la pobreza monetaria algunos como la desnutrición y anemia infantil, la violencia familiar o la infraestructura del hogar, incluye varios indicadores relevantes para el análisis de la calidad de vida del colectivo infantil. La siguiente tabla presenta una selección de los mismos:

**Tabla 36.** Indicadores de la Estrategia nacional de reducción de la pobreza urbana

<b>Factor</b>	<b>Indicadores</b>
Desnutrición y anemia infantil	% personas con algún seguro de salud
	% menores 5 años con desnutrición crónica
	% de niños y niñas entre 6 y 36 meses con anemia
Embarazo adolescente	% de adolescentes entre 15 y 19 madres o embarazadas por primera vez
Baja productividad laboral y acceso al mercado laboral formal	% 15-24 no matriculados en instituciones educativas
	% de alumnos de segundo de primaria con resultado satisfactorio en lectura
	% de alumnos de segundo de primaria con resultado satisfactorio en matemática
Violencia familiar	Tasa de prevalencia de violencia familiar
	% de hogares con vivienda adecuada
Infraestructura del hogar	% de viviendas con agua segura
	% de viviendas con título de propiedad

Fuente: elaboración propia en base a MIDIS (2017)

En el ámbito específico de los contextos urbanos, es relevante una reciente propuesta (Valdivia-Cisneros et al, 2020) que, aun no siendo específica para el colectivo infantil, plantea un instrumento de medición de la calidad de vida urbana. Esta herramienta está compuesta por tres dimensiones. La primera es la dimensión urbana-ambiental que incluye indicadores relacionados con la vivienda (como son el equipamiento básico/colectivo, viviendas que poseen servicios de información y telecomunicación, porcentaje de viviendas con hacinamiento en el BUM, vulnerabilidad por ubicación en zona de riesgo), el transporte (tales como la calidad de vialidad, el transporte y accesibilidad), el cumplimiento de la normativa urbana y la calidad ambiental. La dimensión social incluye no solo la calidad de actividades de interacción social, sino también indicadores relacionados con la seguridad (nivel de inseguridad del BUM ante incidencias delictivas, presencia del gobierno) o la educación (el nivel educativo). Y la dimensión económica recoge tres indicadores: la economía de la población del BUM, el origen de presupuesto urbano BUM y el valor del suelo BUM.

Tras la revisión de algunos de los indicadores e índices específicos en el Perú, se van a presentar las dimensiones e indicadores que podrían ser los más representativos para reflejar la realidad de las condiciones de vida de los niños y niñas en contextos urbanos. El país aún dista mucho del objetivo de contar con unas estadísticas nacionales más inclusivas y que los datos puedan ser desagregados para describir de manera precisa las

diversas poblaciones y con el objetivo de servir para una toma de decisiones más fundamentada en el área del desarrollo de políticas (Cobham, 2020; Naciones Unidas, 2014). Tomando como ejemplo el caso de los ODS, se constata que sólo se cuenta con información para 110 de los 241 indicadores. En línea con esta complejidad de la medición, el Informe Nacional Voluntario de 2017 sobre la implementación de la Agenda 2030 subraya la relevancia de los indicadores “para alcanzar los objetivos asociados a ésta, es fundamental identificar y obtener datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y con un nivel de desagregación relevante que permita comprender la situación de bienestar de las personas en sus entornos (...) Asimismo, el seguimiento debe ser abierto, incluyente, participativo y transparente” (CEPLAN, 2017, p.18). Otra de las cuestiones que complica el análisis de la pobreza en el Perú es la concerniente a los resultados tan dispares que muestran las múltiples formas de medir que se emplean en el país. De este modo, para el año 2019 el IPM global era del 7.4%, la medición nacional de pobreza daba como resultado un 21.7% y la medición considerando la línea de pobreza de 1.9\$/día arrojaba una cifra del 3.4 % (INEI, 2020a). Además, las cifras promedio de un índice como el IPM pueden esconder la desigualdad existente en los patrones de pobreza del país. Tomando como ejemplo dos ciudades, se observa que Lima presenta un resultado de 0.004 y una incidencia del 1.2%, mientras que para Loreto es de 0.126 y una incidencia del 28.7% (PNUD, 2019b). Y, dentro de cada una de las ciudades, también existen múltiples realidades, con una clara desigualdad y exclusión social dentro de Lima, tal como se observa en la siguiente tabla, que muestra la evolución del índice de Gini.

**Tabla 37.** Evolución del índice de Gini nacional y de Lima 2007-2021

Año	Nacional	Lima metropolitana
2007	0,5	0,48
2008	0,475	0,46
2009	0,47	0,45
2010	0,45	0,44
2011	0,447	0,43
2012	0,444	0,43
2013	0,439	0,42
2014	0,431	0,42
2015	0,434	0,42
2016	0,436	0,42
2017	0,433	0,41
2018	0,424	0,4
2019	0,416	0,39
2020	0,438	0,4
2021	0,402	0,39

Fuente: ENAHO 2007-2021

Partiendo del reconocimiento de estas limitaciones, se analiza la situación de las principales dimensiones de infancia en el Perú. A nivel global, el IPM muestra que la mitad de las personas que viven en pobreza multidimensional son menores de 18 años y un tercio son niños y niñas de 10 años (OPHI, 2021) y, para el caso concreto del Perú, en el año 2022 la mitad de los hogares tiene niños, niñas y adolescentes (un 54.5%) y en el área urbana, un 55.1% (INEI, 2023c). Aunque existen indicadores individuales que pueden servir para conocer algunos de los aspectos del bienestar infantil, no permiten una aproximación holística a dicha realidad y el Perú no cuenta todavía con una medida oficial para analizar la situación de los niños y niñas que están privados en varias dimensiones a la vez (Escobal et al, 2012; IEP, 2023). Las discusiones sobre la pobreza multidimensional infantil se encuentran en un estado muy preliminar, pero existe un consenso sobre el hecho de que la aproximación a la pobreza desde un enfoque únicamente monetario es insuficiente y no aporta luces sobre la condición de sus habitantes (Capuano, 2015; IEP, 2023). Y los resultados de la pobreza monetaria presentan una imagen muy diferente a la de los de pobreza multidimensional, siendo siempre mucho mayor el porcentaje de niños y niñas multidimensionalmente pobres (Espíndola et al, 2017; UNICEF, 2023).

A continuación, se analizan las dimensiones de infancia que se han presentado en los anteriores cuadros de una manera comparativa para entender cuáles son los indicadores más comunes en cada una de las dimensiones. Para comprender con mayor detalle la situación de la infancia peruana y analizar la evolución de las diferentes dimensiones, los datos se extraen principalmente de las dos encuestas más importantes llevadas a cabo en el país, como son la ENDES y la ENAHO y de otras fuentes estadísticas. Algunos de los indicadores de infancia han sufrido una evolución negativa en los últimos años, provocada principalmente por la crisis de la pandemia de la Covid19 (UNICEF, 2021b).

En la dimensión de **educación**, los principales indicadores que comparten todas las políticas y propuestas de índice son el de asistencia al centro educativo, el de logros educativos (nivel de comprensión lectora y comprensión matemática) y el de conclusión de estudios o atraso escolar.

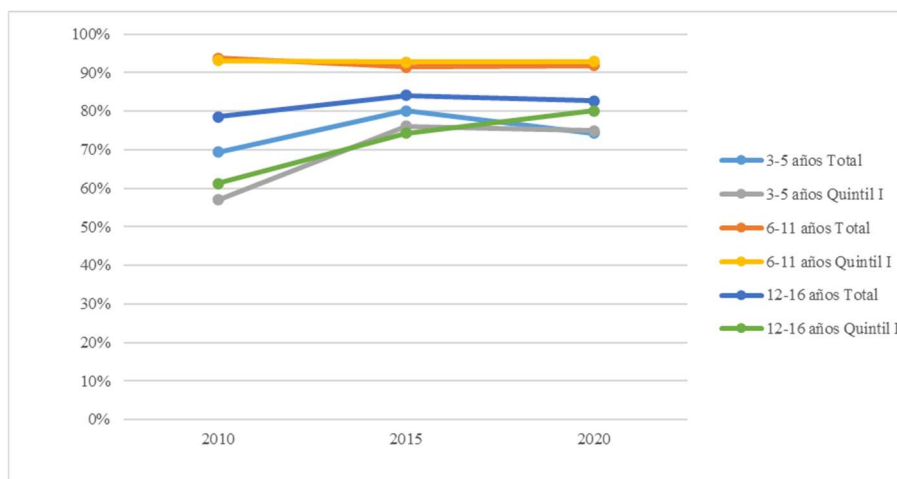
**Tabla 38.** Comparativa indicadores de la dimensión educación

	Atraso escolar	Logro comprensión lectora segundo de primaria	Logro comprensión matemática segundo de primaria	Conclusión educación	Asistencia escolar	Matrícula escolar
índice vulnerabilidad	X	X	X			
Plan Bicentenario		X	X			
PNAIA		X	X	X		
PNMNA				X		
ODS		X	X	X		
IPM Perú	X			X		
IPM Castro					X	
IPM Vásquez						X
IPM Clausen y Trivelli		X	X		X	
CEPAL	X	X	X		X	
Chile	X				X	
Colombia		X	X			
MIDIS 2019	X				X	
MIDIS- UNICEF 2023	X				X	
Plan regional Lima		X	X	X		X
Estrategia nacional reducción pobreza urbana	X	X				X
Ciudades emergentes		X	X			X
Nueva agenda Hábitat III						

Fuente: elaboración propia

El indicador de tasa de matrícula escolar muestra una evolución positiva hasta el año 2015 y para el año 2020 se constata un cambio en la tendencia. El nivel socioeconómico impacta de manera negativa principalmente en la educación inicial, donde se observa que los niños y niñas pertenecientes a familias del quintil I (el más pobre) presentan tasas de matrícula menores que la total y con una brecha de hasta 20 puntos porcentuales con los de las familias del quintil V (el más rico). El siguiente gráfico muestra la evolución de este indicador tanto para el total como para la población del quintil I.

**Gráfico 9.** Evolución de la tasa de matrícula escolar

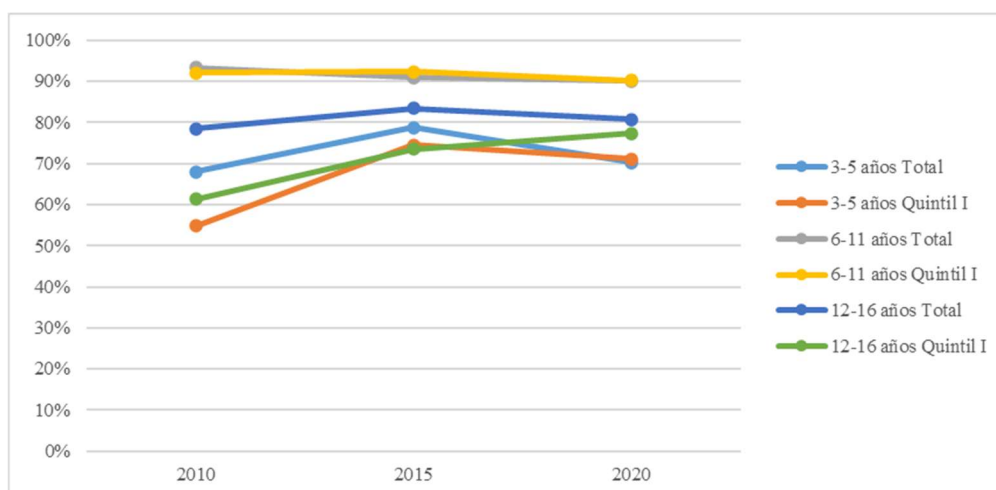


Fuente: Elaboración propia en base a INEI (2021b)

En lo referente a la asistencia escolar, según un reciente informe de “Estado de la niñez y adolescencia” (INEI, 2023c), este indicador está empezando a recuperarse tras una importante caída en los años de la pandemia. Para el año 2022 la tasa neta de asistencia escolar en educación inicial (3-5 años) presenta una cifra del 89.5%, lo que, aun significando una mejora frente a los dos años anteriores (con un 81.2% en 2020 y un 85.4% en 2021), está lejos del 93.1% del año 2019. La misma tendencia se observa para las cifras urbanas, que son del 88.4% en 2022 frente al 93.8% de antes de la pandemia, en el año 2019. Para el caso de la educación primaria (6-11 años) se ha logrado la recuperación de la asistencia escolar tanto en el total (97.4% para el 2022 frente al 94.6% de 2020) como en el caso de los contextos urbanos (97.2% frente al 94.6%). La educación secundaria (12-16 años) sigue presentando las cifras más bajas (84.3% para el total y 85.6% para los contextos urbanos). Entre las razones de no asistencia escolar, la principal sigue siendo la relacionada con los problemas económicos y familiares, tal como indica el 63.7% de los encuestados (frente al 55.5% en 2020). Debido a las restricciones que impuso la pandemia de la Covid19, el MINEDU creó la estrategia “Aprendo en casa” con el fin de garantizar la continuidad del servicio educativo en la modalidad remota durante los dos cursos escolares en los que los alumnos peruanos no pudieron asistir presencialmente a la escuela (Andrade y Guerrero, 2021) y que ha tenido como efecto que el uso de internet aumente entre 2020 y 2021 de 69.8% a 82.2% (6-11 años) y de 86% a 92.9% (12-17 años). Esta tendencia al alza se ha mantenido para los adolescentes, pero para el grupo de 6 a 11 años ha ido reduciéndose (59.5% en 2022), aun por encima de la cifra prepandemia (41.1%).

Realizando la comparativa según niveles socioeconómicos, la tasa de asistencia escolar muestra una evolución positiva que se revierte a partir del año 2020 para la educación inicial (3-5 años), siendo los niños y niñas de los hogares más pobres los que muestran mayores tasas de asistencia a los centros educativos. Para la asistencia a la educación inicial el 74.2% de los pobres frente al 88.6% de los no pobres, para la asistencia a educación primaria las cifras son del 88.5% para la población pobre frente al 92.9% y en secundaria, la asistencia es del 86.8% para los pobres y de 88.4% para los no pobres.

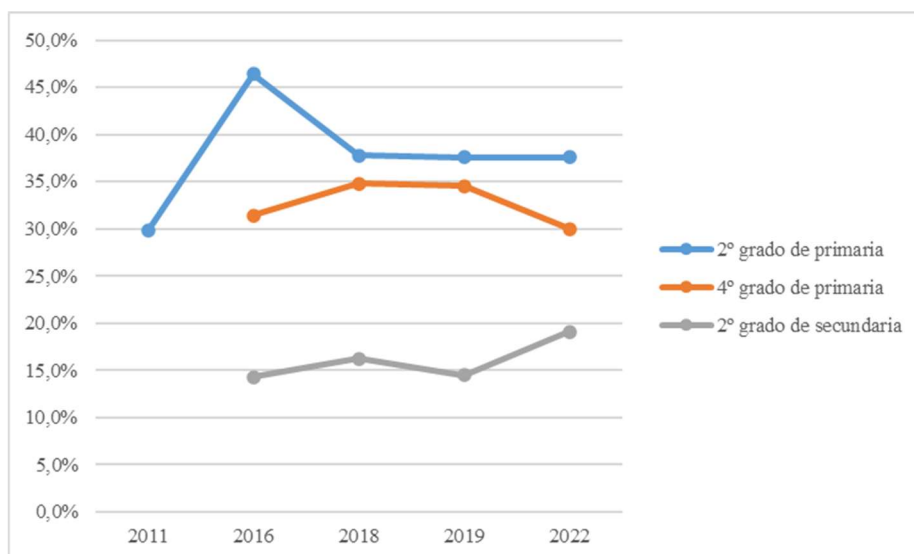
**Gráfico 10.** Evolución de la tasa neta de asistencia escolar



Fuente: Elaboración propia en base a INEI (2021b)

En cuanto a los logros educativos tanto en la comprensión lectora como en matemática, los mismos venían mostrando una evolución positiva, debida a factores asociados a la mayor exposición que tienen los estudiantes a ciertas actividades que son desafiantes a nivel cognitivo y también al uso de estrategias de lectura (Cueto et al, 2016). Sin embargo, esta tendencia ha sufrido un impacto negativo a partir del año 2020, especialmente entre los hogares pobres, en los que el indicador de comprensión lectora de segundo grado de secundaria se redujo a la mitad en un solo año, pasando de 8.8% a 4.6% (MINEDU, 2023). Los siguientes gráficos muestran la evolución de los logros en comprensión lectora y matemática para los alumnos de 2° grado y 4° grado de primaria y 2° grado de secundaria.

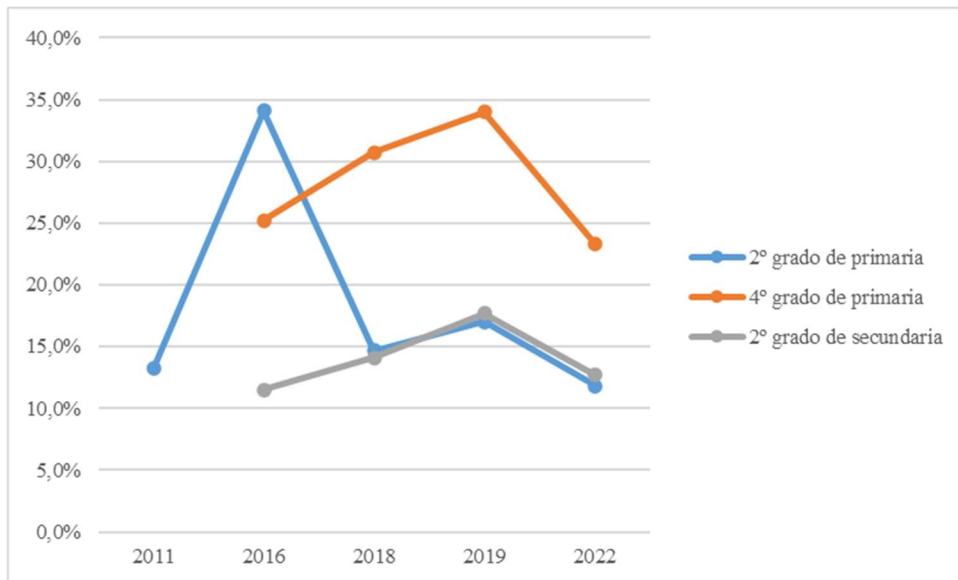
**Gráfico 11.** Estudiantes con nivel satisfactorio en comprensión lectora



Fuente: Evaluación Muestral de Estudiantes 2022

Como muestra el gráfico 11, para el caso de la comprensión lectora, los estudiantes de segundo grado son de secundaria son el único colectivo que no presenta un impacto negativo como consecuencia de la pandemia y ha mantenido su evolución positiva.

**Gráfico 12.** Estudiantes con nivel satisfactorio en comprensión matemática



Fuente: Evaluación Muestral de Estudiantes 2022

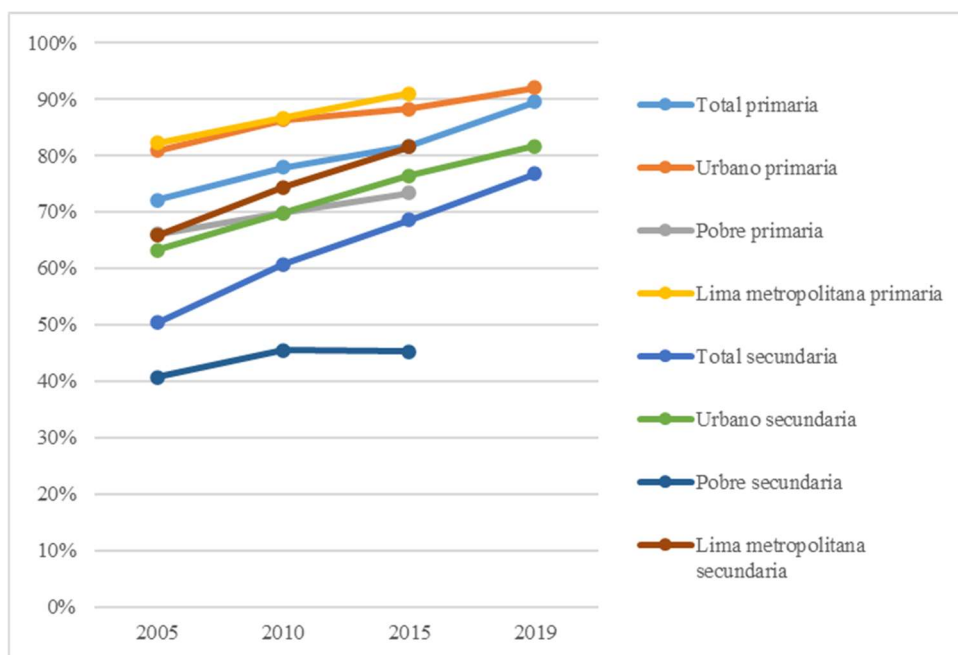
Para el caso de la comprensión matemática, el porcentaje que logró un nivel satisfactorio se redujo en todos los grados frente a las cifras previas a la pandemia, con un retroceso a cifras de hace de una década para los alumnos de segundo de primaria.

Además, del análisis general de los datos recogidos en la Evaluación Muestral de Estudiantes de 2022 (MINEDU 2023) se desprende la enorme diferencia existente en los contextos urbanos entre los resultados de los estudiantes en instituciones privadas y públicas, lo que afecta principalmente a los niños, niñas y adolescentes provenientes de hogares con niveles socioeconómicos más bajos. Para los resultados en matemática de segundo grado de secundaria, por ejemplo, en el año 2019 los estudiantes de los centros privados obtuvieron un resultado (30.3%) que duplicó el de los centros públicos (16.6%). Similares diferencias se encuentran también en el año 2022 para los logros en lectura de los alumnos de segundo grado de primaria, siendo de 52.6% para los provenientes de instituciones privadas frente al 36.1% de los de las instituciones públicas. Estos resultados están en línea con los hallazgos de diversas investigaciones (Castro y Rolleston, 2018;

Sánchez, 2022) que concluyen que tanto el área de residencia como el nivel socioeconómico importan para explicar las brechas educativas existentes en el Perú.

Otro de los indicadores relevantes en el ámbito de la educación es la tasa de conclusión de estudios. Es importante resaltar que no todas las propuestas entienden lo mismo para esta medición. Mientras que el PNAIA recoge la tasa de conclusión primaria en el grupo de 12-13 años, en la PNMNNA y los ODS se incluyen dos indicadores de conclusión, uno para la educación primaria y otro para la secundaria. Según la ENAHO de 2019, la tasa de conclusión de educación primaria (12-13 años) es de 89.5% y de un 92% en al área urbana. Las cifras para la conclusión de educación secundaria son menores, con un 76.8% para el total y un 81.7% para el urbano. La evolución de la tasa de conclusión es positiva tanto para la educación primaria como para la secundaria y existe una brecha según la situación socioeconómica de los hogares en los que habitan los niños, niñas y adolescentes.

**Gráfico 13.** Evolución de la tasa de conclusión primaria y secundaria



Fuente: elaboración propia en base a ESCALE

Como se observa en el gráfico, tanto la conclusión de educación primaria como secundaria es superior en los contextos urbanos que en el total nacional. El gráfico muestra también cómo la población en situación de pobreza económica sigue estando en desventaja. Lo mismo ocurre con el indicador de deserción escolar que en el año 2019

mostró un 12.1% para los hogares pobres, cifra que sufrió un importante incremento para 2020 como consecuencia de la pandemia, pasando al 21.3%.

Otro aspecto importante en la dimensión de educación es el de accesibilidad. La accesibilidad material puede estar relacionada con la localización geográfica de los centros educativos o ser consecuencia del acceso a la tecnología, mediante programas de educación a distancia; mientras que la accesibilidad económica indica la falta de gratuidad o la ausencia de asistencia financiera o subvenciones a las familias (Alvites, 2017). Y en el análisis de la situación de Lima metropolitana, los principales indicadores muestran resultados que resaltan las diferencias existentes entre los niños y niñas de hogares pobres y no pobres (UNICEF, 2021b). Así, mientras que para la población pobre la tasa de matrícula escolar en el año 2017 fue del 74.8% (3-5 años), la de la población no pobre fue del 89%. En los niños de 6 a 11 años, para los pobres fue de 89.6% y para los no pobres de 93.1% y para los adolescentes de 12 a 16 años la tasa de matrícula entre los que se encuentran en situación de pobreza es de 86.8% frente al 88.6% de los no pobres.

En cuanto a la dimensión de **salud**, los indicadores que se repiten en los principales planes, programas y propuestas de índices son los de anemia (3-6 meses), desnutrición crónica infantil, mortalidad infantil y acceso a seguro de salud.

**Tabla 39.** Comparativa indicadores de la dimensión salud

	Anemia 3-6 meses	Desnutrición crónica menores 5 años	Mortalidad infantil	Vacunación menores 36 meses	Sin acceso a seguro de salud
índice vulnerabilidad	X	X			X
Plan Bicentenario		X	X		X
PNAIA	X	X	X	X	
PNMNA	X	X			
ODS		X	X		X
IPM Perú					X
IPM Castro		X			X
IPM Vásquez		X			X
IPM Clausen y Trivelli					X
CEPAL					
Chile					X
Colombia					X
MIDIS 2019					X
MIDIS- UNICEF 2023	X	X			
Plan regional Lima	X	X			X
Estrategia nacional reducción pobreza urbana	X	X			
Ciudades emergentes			X		
Nueva agenda Hábitat III		X	X		

Fuente: elaboración propia (el indicador de desnutrición infantil se encuentra en diferentes dimensiones: Plan Bicentenario-seguridad alimentaria, ODS- hambre, PNAIA-crecimiento y desarrollo infantil)

El indicador de tenencia de seguro de salud presenta diferencias entre la población pobre y la no pobre tanto de cobertura como de tipo de seguro. Según datos de la ENDES, para 2017 el 93.6% de la población cuenta con un seguro de salud y la mayoría tiene SIS (68.3%) seguido por el Seguro Social de Salud-EsSalud (21.8%). La población en situación de pobreza tiene mayoritariamente el seguro SIS (52.2%), mientras que los no pobres cuentan con EsSalud (37.2%) y otros seguros médicos (12.3%). Y a nivel urbano, la cobertura total de salud es similar a la nacional con un 92.6%, siendo el SIS el que cuenta con mayor afiliación (un 61.3%). Para el colectivo infantil, se ha dado una mejora del nivel de acceso al seguro de salud, pasando de un 68.9% en el año 2012 a un 85.8% en el 2019. Y en el caso de la infancia urbana, las cifras también han aumentado en los últimos años, desde un 64.1% en 2012 a un 83.5% para el año 2019. Sin embargo, todavía siguen estando por debajo de las cifras de la población total, lo que muestra la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra la infancia en el derecho a la salud.

Uno de los indicadores que mayor atención ha recibido en los últimos años por parte del Gobierno peruano ha sido el de anemia de niños entre 6 y 35 meses, con el desarrollo de iniciativas como el Plan multisectorial de lucha contra la anemia, 2018-2021 del MIDIS. Aunque se constata un impacto positivo en la mejora de la situación de este indicador, la anemia sigue siendo un grave problema de salud pública, con unas cifras para 2019 del 40.1% total y del 36.7% a nivel urbano (ENDES, 2020). El resultado de este indicador ha estado muy condicionado por el acceso a servicios de salud, la calidad de los mismos y las costumbres y se ha constatado que en solo dos años (en el período entre 2019 y 2021) ha aumentado un 6% el total y un 4% la anemia a nivel urbano (UNICEF, 2021a).

Otro de los indicadores clave en el análisis del bienestar infantil es el de desnutrición crónica de menores de 5 años, que también ha tenido una evolución negativa en los últimos años, pasando de 7.3% en 2018 a 19.5% en 2021. Las intervenciones que se han hecho en este ámbito se han focalizado en el quintil más pobre de la población, pero no han conseguido romper la brecha estructural. Lima concentra un 10% del total de niños que sufren desnutrición crónica en el país, y un 17% en el quintil más pobre. También destaca el porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes en el que alguno de sus miembros presenta déficit calórico, con un 35.4% a nivel nacional y ligeramente superior para el caso de Lima metropolitana, con un 41.4%. Y de los hogares con niños, niñas y adolescentes, el 54.6% son beneficiarios de programas alimentarios, con una cifra del 48.5% para los que habitan en áreas urbanas. Comparando con los datos prepandemia, se

observa un incremento tanto en el total (pasando de 54.3% al 56.7% del año 2019 al 2022) como en las cifras urbanas (con un aumento del 47% al 50.7%).

En cuanto a otro de los indicadores de la dimensión de salud, el de mortalidad infantil, la reducción de la misma se ha frenado frente a la década 2000-2010 (según datos de la ENDES de 2018). Es necesario revisar las intervenciones en este ámbito para seguir reduciendo las brechas entre los pobres y no pobres, puesto que sigue existiendo una importante brecha entre ambos colectivos. Mientras la mortalidad infantil se ha reducido del 55% en 1991 al 15% en 2017, para el caso del grupo poblacional que se encuentra en el quintil inferior de pobreza la mortalidad infantil es superior, llegando a un 24% (Descro, 2021).

El colapso del sistema sanitario en el Perú como consecuencia de la pandemia de la Covid19 también supuso un pequeño retroceso en la tasa de inmunizaciones de menores de 36 meses, que venía aumentando, pero que en los últimos años ha disminuido 2 puntos porcentuales (Ponce de León, 2021). Para el caso de Lima, el porcentaje de menores de 36 meses con vacunas básicas completas para el 2019 fue de 75.8%, por debajo del promedio nacional de 78.6% y estas cifras empeoraron para el 2020, pasando a un 71.4% para Lima y un 70.1% a nivel nacional (UNICEF, 2021a).

En la dimensión de **vivienda** hay varios indicadores, cuya unidad de identificación es el hogar y no el individuo; pero que pueden ser interesantes para realizar un análisis de las condiciones de vida de la infancia.

**Tabla 40.** Comparativa de indicadores de la dimensión vivienda

	Agua potable	Saneamiento	Electricidad	Hacinamiento	Materiales de la vivienda	Combustible para cocinar
índice vulnerabilidad	X	X	X	X		
Plan Bicentenario	X	X	X	X		
PNAIA						
PNMNA						
ODS	X	X	X	X		
IPM Perú	X	X	X	X		
IPM Castro	X	X		X		
IPM Vásquez	X	X	X			
IPM Clausen y Trivelli	X	X	X	X		
CEPAL	X	X	X	X		
Chile	X	X		X		
Colombia	X	X		X		
MIDIS 2019	X			X		
MIDIS- UNICEF 2023	X	X	X	X	X	X
Plan regional Lima	X	X				
Estrategia nacional reducción pobreza urbana	X					
Ciudades emergentes	X	X	X	X		
Nueva agenda Hábitat III	X	X		X		

Fuente: elaboración propia

Algunas de las propuestas no incluyen estos indicadores dentro de la dimensión de vivienda, sino que cuentan con dimensiones específicas. De este modo, el índice de vulnerabilidad tiene una dimensión para la población que vive en hogares sin acceso a servicios básicos de infraestructura, mientras que el índice de la CEPAL o el del MIDIS 2019 incluyen estos indicadores dentro de la dimensión de servicios básicos.

En general, la cobertura de servicios básicos en el país ha experimentado una tendencia positiva en los últimos años, pero aún presenta una preocupante cifra de casi un 10% de hogares con déficit de servicios higiénicos. En la dimensión de servicios básicos de la vivienda, también se muestran diferencias entre la población que se encuentra en situación de pobreza y la que no, siendo principalmente relevantes en el caso del acceso al agua. Mientras que la población no pobre presenta casi una cobertura total de este servicio (92.9% en 2016 y 95.7% en 2017), para la población pobre la situación es mucho peor, con un 79.1% en 2016 y un 87% en 2017.

Además de estas tres dimensiones principales (educación, sanidad y vivienda), hay otras que se recogen en varias de las propuestas de índices de medición de pobreza, como son la violencia, la identificación con DNI o el trabajo infantil.

**Tabla 41.** Otras dimensiones de infancia

	Trabajo infantil	Identificación con DNI	Víctimas violencia	Tecnologías de la información y la comunicación
índice vulnerabilidad	X			
Plan Bicentenario		X		
PNAIA	X	X	X	
PNMNA	X		X	
ODS				
IPM Perú				
IPM Castro				
IPM Vásquez				
IPM Clausen y Trivelli				
CEPAL				
Chile				
Colombia				
MIDIS 2019				
MIDIS- UNICEF 2023				X
Plan regional Lima	X	X	X	
Estrategia nacional reducción pobreza urbana			X	
Ciudades emergentes				
Nueva agenda Hábitat III				

Fuente: elaboración propia

Existen diferencias en la comprensión de estas dimensiones e indicadores en las propuestas. En el caso de la identificación con DNI para niños y niñas menores de 5 años, el Plan Bicentenario lo considera relevante para la vigencia plena y ejercicio efectivo de derechos y libertades fundamentales, mientras que el PNAIA lo asocia al objetivo de garantizar la protección de la infancia. En cuanto al trabajo infantil, el Plan regional concertado Lima (trabajo de niñas y niños entre 3 y 13 años) lo incluye en su objetivo de contribuir a la mejora de los ingresos y el acceso a recursos financieros de las personas en situación de pobreza, mientras que el PNAIA lo enfoca desde la garantía de la continuación del crecimiento y desarrollo integral de los niños y niñas entre 6 y 11 años.

En la dimensión de protección frente a la violencia, existen varios indicadores. Según datos de la ENARES, para el año 2019, la violencia familiar afectaba al 66.2% de los niños y niñas de 9 a 11 años y al 68.5% de los adolescentes entre 12 y 17 años. En esta línea, es también destacable que el índice de tolerancia social con relación a violencia familiar, que muestra una cifra del 54.4%. La violencia en entorno escolar para el año 2019 afecta a un 66.2% de los niños y niñas de 9 a 11 años y a un 68.5% de los adolescentes entre 12 y 17 años. La encuesta ENDES se recoge también información

sobre niños y niñas (6-11 años) que son golpeado por profesores, golpeados por estudiantes, no quiere asistir al colegio.

Según un reciente informe, Lima está subrepresentada en el grupo de niños y niñas de 0 a 4 que se encuentran en situación de pobreza multidimensional (IEP, 2023). Y en el ámbito urbano son los indicadores de anemia y hacinamiento los que presentan mayor contribución a la pobreza multidimensional. Siguiendo el enfoque de derechos, se clasificará como en situación de pobreza multidimensional a un niño o niña que experimente privaciones en al menos una dimensión completa o su equivalente.

Tras este análisis detallado de los principales índices e indicadores existentes en el Perú, se puede concluir que existe una disparidad de propuestas, que responden al objetivo concreto para el que cada una de las herramientas ha sido construida. Aunque no se haya establecido una medida oficial para la pobreza infantil en el país, sí existe un consenso sobre la inclusión de las dimensiones de educación y de salud en todos los índices analizados. Para los contextos urbanos, dentro de la dimensión de educación son los indicadores de logros, atraso y matrícula los más empleados y dentro de la dimensión salud la anemia y desnutrición. Además, para el análisis de la pobreza infantil urbana, se introducen dimensiones como el trabajo infantil, la identificación o la violencia, de lo que se puede extraer que serían particularidades frente al análisis de los contextos rurales.

Con el fin de contrastar el análisis cuantitativo presentado en este capítulo, se ha llevado a cabo un trabajo cualitativo cuyos resultados se desarrollan en los capítulos 4 y 5.

## Capítulo 4. Pobreza, infancia y contextos urbanos

En línea con las preguntas que guían la presente investigación, a través del análisis cualitativo se han clarificado algunos aspectos clave relacionados con los retos que presenta la medición de pobreza infantil en los contextos urbanos. El objetivo de este capítulo es el de ampliar y contrastar, mediante el resultado del análisis de las entrevistas realizadas, las nociones sobre el concepto de pobreza, sus características específicas en el colectivo infantil, así como las principales herramientas de medición.

Este ejercicio permite también profundizar en los mecanismos de medición de pobreza oficiales en el Perú, cuestionar y evaluar las fuentes de información existentes y las estrategias del gobierno peruano para medir y utilizar esos resultados en el diseño de las políticas públicas para la reducción de la pobreza infantil. Y, finalmente, se recogen algunos de los elementos más relevantes de cara a poder contribuir en la mejora en la medición con propuestas para la construcción de un índice de pobreza multidimensional infantil que pueda ser aplicable a la realidad del Perú y a los contextos urbanos.

Los aspectos que se han analizado recogen una visión más general de esta temática y otra aplicada al caso de estudio, que como ya se ha indicado anteriormente, es el área metropolitana de Lima (Perú). Las categorías principales se han identificado en el marco conceptual de la Parte I y han servido para realizar el análisis del trabajo de campo. La siguiente tabla resume estas categorías que se desarrollarán en los siguientes capítulos.

**Tabla 42.** Principales categorías de la investigación

<b>Tema</b>	<b>Aspectos clave</b>
Pobreza	Definición, enfoque
	Pobreza multidimensional Lugar en las agendas gubernamentales
Pobreza infantil	Características específicas
	Particularidades de contextos urbanos
Medición	Índices relevantes
	Fuentes de información
	Dimensiones pobreza infantil
	Contexto urbano
Políticas públicas	Impacto en la lucha contra pobreza infantil

Fuente: elaboración propia

Las categorías de la tabla anterior guían los próximos capítulos y permiten dar respuesta a los objetivos de los que parte la investigación. De este modo, en este capítulo 4 se retoma el concepto de pobreza y sus diversas aproximaciones, así como las particularidades que presenta la pobreza en el colectivo infantil. Por su parte, en el capítulo 5 se profundiza más en las diversas herramientas de medición, su utilización en políticas públicas y plantear un posible índice de pobreza multidimensional infantil. Estas categorías se aplican al caso de estudio de Lima, con el fin de poder obtener a partir de las voces de los expertos mayor evidencia empírica que sirva para completar las conclusiones obtenidas de los datos y documentos analizados en el capítulo 3, contexto peruano.

El diseño del trabajo de carácter empírico incluye entrevistas en profundidad y un método Delphi<sup>26</sup> a profesionales expertos en este tema con el objetivo de obtener la información necesaria para abordar el objetivo de estudio. Este trabajo constituye una amplia fuente de información para completar algunos de los aspectos clave que se han venido desarrollando en los capítulos anteriores relacionados con los retos que presenta la medición de pobreza infantil en los contextos urbanos. Otro de los grandes aportes de estas conversaciones es contar con la visión de personas que, por su labor profesional o académica, pueden tener un impacto en la toma de decisiones sobre las realidades de los niños, niñas y adolescentes peruanos. En este ejercicio se ha contado con opiniones provenientes de diversas disciplinas como la economía o la sociología, entre otras, y con aportaciones tanto desde el sector público como del privado. Para realizar la selección de las personas entrevistadas se han tomado criterios tales como su experiencia en el tema de análisis, se ha valorado que provinieran de ámbitos diferentes desde los que se estudia la pobreza y que representaran enfoques diversos que pudieran enriquecer las aportaciones. La participación de funcionarios de algunos ministerios, de trabajadores de organizaciones sociales y de académicos e investigadores permite ampliar la visión inicial, contrastando los conceptos clave desarrollados en la Parte I y contribuyendo al conocimiento sobre la compleja realidad de la pobreza infantil en los contextos urbanos. El listado con las personas entrevistadas se recoge en el Anexo 1.

Las entrevistas están divididas en dos bloques; el primero se centra en las bases que conforman el marco conceptual de esta investigación (pobreza, infancia, medición y

---

<sup>26</sup> El Delphi es una metodología estructurada que permite recolectar de manera sistemática juicios de expertos sobre un tema, con el fin de construir un acuerdo o consenso de grupo. Se compone de la fase preparatoria (selección de expertos, preparación de cuestionario, decisión de vía de consulta), la fase de consulta (realización de rondas, procesamiento de las respuestas) y la fase de consenso.

políticas públicas), mientras que el segundo bloque está enfocado a la aplicación de los mismos en el contexto específico del Perú y su capital, Lima. La estructura de las entrevistas se encuentra en el Anexo 2.

Mediante la información obtenida del Delphi se va a contribuir a responder a las preguntas de investigación. En esta etapa han participado 5 de las personas entrevistadas, seleccionadas por la experiencia demostrada en la materia objeto de estudio. La dinámica se basa en un cuestionario online que se ha desarrollado en dos etapas. En la primera, tomando algunas de las conclusiones de la fase de entrevistas, se ha planteado una serie de preguntas sobre la pobreza y sus características específicas en la población infantil y se ha solicitado a los participantes un análisis crítico de las herramientas de medición existentes, así como de los datos provenientes de las fuentes de información en el contexto peruano. En la segunda etapa del Delphi se ha indagado más en la posibilidad de construir un índice específico para medir pobreza infantil, preguntando sobre dimensiones, indicadores, pesos y umbrales y rescatando las opiniones sobre la necesidad o no de contar con una herramienta específica para los contextos urbanos.

El contenido de los siguientes capítulos presenta el resultado de este trabajo empírico. En el anexo 1 se listan las personas que han participado, el anexo 2 recoge la estructura de la entrevista y el anexo 3 el cuestionario Delphi.

#### **4.1 Más allá del enfoque monetario de pobreza**

Entendiendo que las acepciones de pobreza no son neutrales, cualquier elección de un concepto específico sobre pobreza tiene detrás un marco teórico (tal como se ha recogido en la Parte I) en el que se determinan no solo las causas, sino también las consecuencias y quizá las posibles soluciones. Aunque tradicionalmente el enfoque desde el que se ha aproximado al concepto de pobreza ha sido el monetario tanto a nivel global (como se ha abordado en el capítulo 1) como para el caso del Perú (analizado en el capítulo 3), esta tendencia está cambiando hacia un concepto más holístico de pobreza, tal como se desprende del trabajo empírico de las entrevistas, y que las siguientes citas ilustran este cambio de tendencia:

Tradicionalmente he pensado más en (claro, como todo el mundo), en el enfoque de pobreza monetaria, que sigue siendo el predominante aquí, pero esto ha cambiado mucho y a mí me seduce el tema de la pobreza multidimensional. (E4).

La verdad es que si me hubieras preguntado esto hace 5-6 años te hubiera hablado de pobreza monetaria simplemente pero no solo ahora la considero que tiene muchas dimensiones (no hablo específicamente de la pobreza multidimensional). Yo creo que la pobreza la defino como la escasez de recursos, donde los recursos pueden ser múltiples. Entonces, obviamente está la plata, que es fundamental porque con eso compras cosas, pero también está la posibilidad de cubrir necesidades básicas, que es ya parte del tema multidimensional o los problemas para acceder a salud o a educación, por ejemplo. (E10).

Aunque se sigue reconociendo la relevancia del enfoque monetario, los hallazgos muestran un amplio consenso de la pobreza como un fenómeno más complejo y coinciden en que debemos aproximarnos desde un enfoque de desarrollo humano o de capacidades, tal como se ha recogido en el marco teórico. La pobreza es la falta de libertad de los individuos para poder elegir la vida que valoran y las privaciones que limitan dicha libertad están relacionadas con varios aspectos. Entre ellos se encuentran la desigualdad de oportunidades, algunas normas sociales discriminatorias (ligadas al género o la etnia) o la desigualdad de resultados en el mercado laboral, educativos o de salud, entre otros.

Mi entendimiento de la pobreza es a través del enfoque de capacidades de Sen, me parece que es el más integral porque divide las razones fundamentales de las funcionales. La libertad es el fin supremo. Él entiende la pobreza como aquellos individuos que no tienen las capacidades suficientes de poder ejercer sus libertades. (E5).

La postura de Amartya Sen, su igualitarismo liberal, esa escuela ética de justicia distributiva me parece muy atractiva. En ese sentido la pobreza es la privación de capacidades, libertades y capacidades para adquirir funcionamientos que uno tiene motivo para valorar. Estoy prácticamente citando a Sen y a Nussbaum. Esos funcionamientos son estados del hacer y ser. Creo que es una definición bastante amplia y útil. (E16).

Yo coincido con la mirada de la pobreza multidimensional, es decir, tratar de abordar las privaciones. Porque la mirada de la pobreza monetaria ha sido muy útil, pero yo creo que era necesario enriquecer desde lo que Amartya Sen nos enseñó, de qué forma las personas desarrollan las capacidades para resolver sus vidas. La pobreza la definimos a través de las privaciones que sufren las personas y que les afecta en el corto y largo plazo a su subsistencia. (E20).

A nivel conceptual, es el enfoque de capacidades de Amartya Sen el que ha tomado más fuerza en las actuales aproximaciones a la pobreza (como muestran las citas anteriores y

como se ha explicado más extensamente en el capítulo 1.1.), entendiendo que este enfoque necesita una teoría de base o suplementaria para poder aplicarse. Entre estas teorías de base se enmarca el enfoque de derechos humanos, que supone un avance frente al enfoque de capacidades en el ámbito de la responsabilidad y la rendición de cuentas, contando con el respaldo legal de marcos internacionales. Y uno de los perfiles más cercano a la realidad concreta de la infancia menciona que la pobreza supone una vulneración de derechos y que, por lo tanto, la forma de aproximarse a su estudio debería ser desde un enfoque de derechos.

Yo la veo desde una perspectiva de derechos humanos, sin la menor duda. La pobreza implica la vulneración de múltiples derechos. Es a la vez causa y consecuencia de vulneraciones de derechos, entonces para mí la manera de abordarla tiene que ser justamente con un enfoque de derechos con todo lo que ello implica en términos de participación, de empoderamiento de la población, de respeto a sus puntos de vista, de no discriminación...(E1).

Entendiendo, por tanto, que la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles, la multidimensionalidad de la misma no se pone en duda. La inclusión de estos nuevos enfoques en la agenda ha posibilitado ampliar las miradas hacia el estudio de la pobreza logrando cambiar el discurso dominante en el ámbito de la pobreza, tradicionalmente asociado a los ingresos o gastos de los hogares.

Y entonces yo creo que la pobreza se mide en función del bienestar que la persona tiene y en ese sentido a mí la pobreza multidimensional me hace mucho sentido, porque no solamente hablas de una pobreza monetaria sino también de acceso a servicios de calidad y todo ese conjunto de elementos. (E10).

Cuando se empieza a tomar esta mirada de “los recursos no son lo único”, se empieza a tomar una dimensión distinta y política porque deja de lado esta visión monetarista. Y nos vuelve otra vez hacia una mirada mucho más holística. Y eso me parece que es válido, que es importante. (E11).

No se plantea una sustitución del enfoque monetario, sino que la pobreza multidimensional sirva como complemento al de pobreza monetaria y se valora su utilidad para visibilizar los diferentes factores por los que está compuesto el concepto de bienestar.

Las voces que concuerdan con el enfoque conceptual desde el cual se aproxima a la pobreza la presente investigación, reconocen que la operacionalización es compleja y los

índices no son capaces de reflejar esta realidad. Por tanto, aunque se haga un esfuerzo por contar con herramientas, casi nadie mide realmente la pobreza de capacidades.

Obviamente a la hora de operacionalizar, de medir, uno tiene que tomar decisiones que implican alejarse del espíritu del concepto. O sea, nadie, casi nadie mide pobreza de capacidades. (E16).

La complejidad que presenta tratar de instrumentalizar estos enfoques conceptuales se analizará más en profundidad en el capítulo 5, al desarrollar la medición de pobreza infantil.

## **4.2 La pobreza en la infancia**

Para comenzar el análisis de las especificidades de la pobreza infantil, partimos de los siguientes comentarios que refuerzan tanto la magnitud como la gravedad de esta realidad en el colectivo infantil:

Las cifras nos dicen que las poblaciones infantiles son las más pobres y estas estimaciones, UNICEF nos daba una que a partir de pandemia ha crecido este año. Esto también nos dice que vamos a tener allí mayores condiciones de vulnerabilidad, de riesgo. Estas estimaciones yo creo que sí se aproximan bastante y agravadas en la pandemia, pero es la característica de la pobreza, tiene rostro infantil, tiene rostro de mujer, tiene rostro indígena, y esto no ha cambiado en el Perú desde hace muchos años. (E12).

Y, por otro lado, el vivir en vulnerabilidad que en tu rol de niño puede ser tan fácilmente agredida, con todo, el tener que salir a trabajar, el exponerte a violencia en el hogar. Por ahí es lo donde lo veo en términos de la gravedad, en el caso de los niños es renunciar a sus sueños o ni siquiera tenerlos, ni siquiera sabes que puedes acceder. (E13).

Comprendiendo que se trata de un colectivo que experimenta la pobreza de una manera diferente a otros grupos etarios, las principales características que presenta la pobreza infantil pueden clasificarse en tres grupos: sus efectos permanentes, la transmisión intergeneracional de la misma y el coste tanto económico como social.

- a. En cuanto a los efectos permanentes de la pobreza en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, existe un consenso sobre sus consecuencias duraderas, que incluyen la imposibilidad de niños y niñas de desarrollarse en condiciones aceptables (por el impacto en la educación o salud) y la penalización en la vida adulta. Esto puede tener consecuencias en el correcto desarrollo posterior, con rezagos que

pueden llegar a ser irreversibles, limitando las libertades para desarrollar las capacidades que les permitan ser y hacer aquello que valoran.

Más que pensar en medir niños pobres o no pobres he tratado de ampliar ese marco conceptual y tratar de ver a lo largo del ciclo de vida si es que están teniendo los requisitos de desarrollo que necesitan en temas de desnutrición, anemia, rendimientos escolares. (E5).

El niño recién está acumulando habilidades y si es que no las llega a acumular de manera óptima va a seguir persistiendo en la pobreza. Por eso es que el salto de pobre a rico entre generaciones es muy poco, muy bajo. Perú es uno de los países en los que menos transición pobre-rico hay. Ese niño pobre no se alimenta bien y no aprende bien y finalmente se sigue manteniendo ese círculo vicioso. (E19).

- b. La transmisión intergeneracional de la pobreza es otra característica compartida en el colectivo infantil, y estas afirmaciones ponen en relieve lo complicado que es para niños y niñas que nacen en hogares pobres revertir esa realidad.

Nacer en un hogar en pobreza en donde no estás teniendo acceso a una serie de bienes y servicios indispensables para tu desarrollo por el resto de tu vida. (E1).

Y obviamente, la pobreza infantil tiene una dimensión ética muy fuerte, que es el tema de la desigualdad de oportunidades y la justicia distributiva que es que los niños no eligen los hogares en los que nacen, ni a los padres ni nada. La pobreza infantil es un escándalo, una profunda inmoralidad. (E16).

- c. El coste económico es otra de las características que algunas de las personas entrevistadas mencionan, lo que refuerza la necesidad de trabajar en una buena focalización para posteriormente plantear respuestas adaptadas a mejorar esta realidad.

Hay particularidades de la pobreza infantil que, yo siempre digo también, hacen de su atención algo urgente y prioritario, porque el costo económico y el costo social de la pobreza infantil sí que es mayor que la pobreza adulta. (E1).

No veo algo específico de la pobreza de los niños, lo único que sí veo es que la pobreza de los niños es más cara, es más costosa para un país. (E19).

Por otro lado, al analizar la pobreza a nivel del hogar se está asumiendo que todos los miembros de un hogar tienen la misma capacidad de decisión, lo que no refleja la realidad,

puesto que son los adultos los que deciden en la mayoría de los hogares (como ya se ha analizado en el capítulo 1.2. para la población infantil en general y en el 3.2. para la infancia peruana en particular). Algunas de las opiniones que sustentan este posicionamiento son:

Nosotros tenemos la medición de pobreza que es hecha a nivel de hogares y en esa división tú divides entre el número de miembros del hogar y está asumiendo que todos tienen igual poder, que todos tienen igual agencia. Y eso no es tan cierto, los niños dentro del hogar no tienen la misma voz, la misma agencia, el mismo poder que los adultos. (E8).

Porque el lente normal es un lente de hogar y yo creo que al interior del hogar hay un montón de cosas importantes a tomar en cuenta. Y en particular en la infancia, además con la pandemia han aparecido situaciones recontra complejas, muy duras, que no tienen nada que ver con el índice de desarrollo humano ni con la cantidad de plata que tú puedas tener; sino que tienen que ver con otras condiciones que ejercen algunas personas alrededor tuyo que tienen cierto poder sobre ti. Y ahí es donde empiezan a verse un montón de elementos asociados a la pobreza infantil que me parecen son súper relevantes. Y que escapan de esta visión tradicional. (E11).

Además, en el caso de los niños y niñas se da la intersección de dos problemas; por un lado, las particularidades del lugar en el que nacen y viven, que incluyen las condiciones del hogar y las características de sus padres, y, por otro lado, la incapacidad de la sociedad para compensar esta situación de desventaja de la que parten.

A su condición de pobreza económica se asocian otras que tienen que ver con la situación, el estado de sus familias y las posibilidades que tienen sus familias de brindarle lo que necesitan para crecer, para ser felices,... (E12).

Tras este análisis de las características específicas que presenta la pobreza infantil, es relevante mencionar que todavía existe un desconocimiento importante de la realidad de las infancias en situación de pobreza.

### **4.3 Particularidades de los niños y niñas urbanos en situación de pobreza**

En lo referente a los contextos urbanos, existe un claro consenso en que el foco principal del análisis de la pobreza ha estado tradicionalmente puesto en la pobreza rural (como se ha explicado en los apartados 1.3. y 1.4.). Sin embargo, aunque la incidencia de la pobreza

urbana es comparativamente más baja, los actores comparten la idea de que debería dedicarse más atención a la misma, puesto que en términos absolutos afecta a un mayor número de personas. Y para el caso concreto del Perú, el cambio demográfico y la urbanización de la pobreza han sido muy evidentes, tal como se ha explicado en el capítulo 3 y se refuerza en las siguientes citas:

Estamos acostumbrados a que la pobreza sea un fenómeno rural y hemos vivido así durante muchos años donde la mayoría de pobres eran rurales. Aquí en el Perú desde el 2013 la situación cambió, a partir de ahí ya somos un país en el que el número de personas en condición de pobreza en zonas urbanas supera al número de personas en hogares en condición de pobreza en zonas rurales. Hoy ya tenemos 57% de los pobres en zonas urbanas. Esto es un fenómeno que está cambiando rápidamente, hay una aceleración de la pobreza urbana. Y nos toma en offside (usando la analogía futbolera) porque estábamos nosotros muy acostumbrados a pensar en la pobreza rural y a diseñar herramientas, estrategias, mecanismos, programas para combatir la pobreza rural que son diferentes a los de pobreza urbana. (E8).

En el contexto urbano en el Perú, de acuerdo al último censo del 2017, el 80% de la población se encuentra en área urbana y el 20% de la población se encuentra en área rural, que es un cambio demográfico importante respecto a los años 70, que la proporción era la inversa. Este cambio de alguna manera ejerce cierta presión al sistema de prestación de servicios que ofrece el Estado y de alguna manera también esta explosión demográfica en las zonas urbanas, en el país ha habido un crecimiento desordenado de estas zonas generalmente en las zonas periurbanas donde el acceso a servicios de agua y saneamiento principalmente puede tener algunas dificultades y en ese contexto también se desarrollan esas familias en las cuales viven los niños. (E6).

Como consecuencia de este foco histórico en la realidad de la pobreza rural, nos encontramos con una falta de visibilidad de la realidad de la pobreza urbana, a la cual no se le presta la suficiente atención. Esta tendencia está cambiando en los últimos años, principalmente tras la pandemia de la Covid que ha mostrado la situación de vulnerabilidad y pobreza de muchos habitantes urbanos en América Latina.

Lo más característico en las zonas urbanas es la invisibilidad de la pobreza, porque las grandes urbes en América Latina son tan grandes que el pobre es invisible. ¿Por qué? Porque, por ejemplo, acá en Lima (para poder poner cifras que conozco) somos cerca de 10 millones de habitantes y la tasa de pobreza no supera ni el 10% ni el 5%. La incidencia de la pobreza urbana es muy chiquita y cuando tú ves las zonas rurales en el Perú, la pobreza

puede llegar a ser 45%. En una agenda pública lo primero que dices es “oye, allá hay 45%, acá hay 15%. Vamos a trabajar allá”. (E5).

Otra de las particularidades de estos contextos, es la mayor desigualdad que presentan, una característica muy notoria en la ciudad de Lima, donde conviven realidades muy diversas que afectan a las condiciones de vida de los niños y niñas. Algunas de estas infancias viven en situación de pobreza extrema, mientras que otras tienen acceso a servicios de calidad. Pero estas diferencias intraurbanas se pierden al realizarse los análisis comparativos tradicionales de contextos urbanos frente a rurales.

Existe mucha inequidad al interior de contextos urbanos, uno a veces hace la distinción por ejemplo entre urbano y rural, pero en realidad es un continuo. Claro, lo rural va a estar en general en niveles de mayor pobreza, de mayor precariedad en cuanto a servicios, pero al interior del sector urbano y ya hablando de Lima (o de cualquier ciudad en el Perú) hay muchísima muchísima diversidad. Y no es lo mismo, hablando de educación, ir a un colegio público por ejemplo aquí en Miraflores o ir a uno que está en la punta del cerro en San Juan de Lurigancho (que a duras penas no tiene agua). (E4).

En esta línea también se pronuncia uno de los expertos entrevistados, rescatando el concepto de pobreza relativa (explicado en el apartado 1.1.). En su opinión, la vivencia de pobreza es más dura para los niños y niñas que viven en zonas urbanas puesto que, debido a las inequidades existentes al interior de las ciudades, tienen la posibilidad de compararse con otros pares, un ejercicio que hace que sus privaciones sean aún más visibles para ellos.

Un pobre rural probablemente ni siquiera se entera que es pobre, vive en su mundo, el niño pobre rural ni siquiera se entera, vive al aire libre, tiene dónde correr, está con sus compañeritos jugando. En cambio, el niño pobre urbano la pasa peor. Yo creo que sí que es más consciente un niño pobre urbano, de 8 años, que vive en un cuarto 5-6 personas que tienen que bajar del cerro todos los días para ir a trabajar. Yo creo que es más chocante. Ese niño urbano podría sufrir más de depresión y afectaciones emocionales que el niño pobre rural. (E14).

Al comenzar a profundizar en las características específicas de los niños y niñas que se encuentran en situación de pobreza en contextos urbanos, se empiezan a compartir voces desde la multidimensionalidad de la pobreza, planteando ya varias de las privaciones que se desarrollarán en el capítulo 5 al analizar las herramientas de medición.

Entre las dimensiones que se mencionan, existe un consenso sobre la especial vulnerabilidad que los niños presentan en la alimentación, la vivienda o la violencia y cómo les afecta de manera más severa que a los que habitan en áreas rurales. Por otro lado, algunos de los perfiles más especializados en el estudio de pobreza en las áreas urbanas incluyen también las dimensiones de trabajo infantil y de tiempo, reconociendo las limitaciones que éstas suponen para el bienestar infantil.

a) Alimentación: se reconoce que ésta es una de las dimensiones que presenta mayores vulneraciones en el ámbito urbano, donde el acceso a los alimentos no está siempre garantizado. Esto tendrá un impacto en indicadores como el de desnutrición infantil o anemia, que son tan relevantes para el desarrollo infantil temprano.

No creo que sea una característica de lo urbano sobre lo infantil, sino que es de lo urbano sobre la pobreza. En el ámbito urbano, a diferencia del ámbito rural, el acceso a alimentos (que es una dimensión primigenia de la pobreza multidimensional) no está garantizado. (E21).

b) Vivienda: una de las particularidades de la pobreza en los contextos urbanos es la precariedad de la vivienda, que tiene como consecuencia el hacinamiento de los habitantes del hogar y la falta de garantía de acceso a los servicios básicos (agua, electricidad o energía). Esto implica que, en muchas ocasiones, debido a las malas condiciones de habitabilidad, los niños y niñas están expuestos a situaciones que pueden tener impacto negativo en su salud y correcto desarrollo.

Hay un problema de vivienda, es otra aproximación interesante para la pobreza urbana. Las viviendas tienen serios problemas de habitabilidad. Muchas de esas viviendas acogen a demasiados miembros del hogar, hay hacinamiento. Y esto es una variable también para medir pobreza multidimensional. (E14).

c) Violencia: como ya se ha explicado en el capítulo 3, la violencia ejercida contra el colectivo infantil está normalizada en el Perú en diferentes ámbitos, tanto la violencia intrafamiliar como la violencia en los entornos educativos (por parte de los compañeros de clase e incluso de los profesores). Ésta es también la realidad en los contextos urbanos, tal como refleja el siguiente comentario, que refuerza el mayor riesgo de sufrir violencia en las grandes ciudades frente a las áreas rurales del país.

La pobreza en las ciudades tiene riesgos adicionales por el mismo hecho de estar en ciudad y estar con mayor densidad de personas y, claro, no quiero decir que es más peligroso,

porque claramente hay casos terribles de violencia sexual en niños en la ruralidad. Pero quizá se multiplica el riesgo en cuanto tienes más actores capaces de perpetrar el riesgo o la violencia. Y las grandes ciudades en sí mismas (y no debieran) son agresivas, entonces la posibilidad de ser acogido también puede ser menor. (E13).

d) Trabajo infantil: esta característica no es específica de los contextos urbanos, puesto que el trabajo infantil es una realidad que está presente en todo el país. Sin embargo, en opinión de uno de los participantes, hay particularidades de este trabajo en las ciudades que tienen que ver con limitaciones para los niños y niñas tanto en el acceso a la educación como en la parte de protección y apego seguro, puesto que en multitud de ocasiones, están lejos de sus familias.

Intuitivamente pienso que puede estar muy conectada con el trabajo infantil. En el ámbito de la ciudad lo veo relacionado a trabajos concretos que los alejan de la familia (que puede ser con un pariente o con un extraño) y que los alejan de la escuela. (E10).

e) Tiempo: una de las dimensiones que se menciona como específica del ámbito urbano es la pobreza de tiempo, puesto que al ritmo de trabajo de los padres se le suma el tiempo empleado en los desplazamientos, reconociendo que el tráfico es uno de los grandes problemas en una ciudad como Lima. Estos factores tienen un impacto negativo en las vivencias de los niños y niñas urbanos, que tienden a pasar mucho tiempo solos.

La pobreza de tiempo, los padres no tienen tiempo porque tienen que estar en el multiempleo. Los niños están en general abandonados, porque sus padres no les pueden prestar mucha atención. (E15).

#### **4.4 Respuesta a esta problemática desde las agendas gubernamentales**

Como se ha podido observar en los apartados anteriores, la pobreza es un fenómeno claramente multidimensional, cada vez más urbano y que afecta principalmente a niños, niñas y adolescentes. Ante esta realidad, se analiza cuál es la respuesta de los gobiernos y si las estrategias que se plantean para intentar paliar la pobreza están adaptadas o no a los diferentes contextos (urbano y rural) y a los colectivos específicos, como es el infantil.

En línea con lo que se ha explicado en el capítulo 2.3, existe un reconocimiento que, desde la inclusión de la pobreza como primer Objetivo de Desarrollo Sostenible, el tema se ha

convertido en una de las prioridades de las agendas mundiales. Y para el caso concreto del Perú, también ha sido así, principalmente desde la creación del Ministerio de desarrollo e inclusión social (MIDIS).

Todo gobierno que empiece su agenda principal era lucha contra la pobreza, por lo que fuerza tiene, pero la política exacta para satisfacer al común de la gente, ahí está la dificultad, creo yo. (E9).

Creo que está en agenda, que ha sido una preocupación que ha marcado las políticas de estado, dentro, por ejemplo, del Acuerdo Nacional, que es el gran paraguas de las políticas hasta este año. Creo que ha habido esfuerzos interesantes que se expresan en la creación de un Ministerio de desarrollo e inclusión social (en el año 2011.2012) y ya desde antes se han creado una serie de instrumentos para focalizar la pobreza y hacer atenciones particulares desde el Estado. Creo que ha habido esfuerzos. Por qué una política de ese tipo puede sostenerse durante tantos años y tú dices: ¿hasta cuándo?... en general creo que el balance de responsabilidad del estado de respuesta ha sido constante, el asunto es qué tan eficiente ha sido. (E12).

Sin embargo, varios de los entrevistados plantean que algunas organizaciones pueden tener otros intereses ocultos en sus agendas, lo que tiene como consecuencia que algunas de las decisiones políticas no prioricen en la práctica estos esfuerzos de lucha contra la pobreza. También se plantea que, cuando los resultados de la evolución de la pobreza son positivos, los gobiernos se muestran más abiertos a compartirlos, pero, cuando no lo son, prefieren no incluir este tema en sus intervenciones públicas. Entre estas voces críticas, destacan las siguientes:

Hay muchas agencias que impulsan sus propias agendas. Cuando hablamos de pobreza global siempre tiene que haber un campeón detrás de la pobreza global... entonces tienes al Banco Mundial, tienes a UNICEF, tienes a varios campeones globales que tratan de impulsar el trabajo de lucha contra la pobreza y hay otros campeones que tratan de llevar otras agendas a nivel global (más ambientales, más de género,..). Ahí hay un juego megapolítico (si quieres) que van imponiendo agendas. (E5).

Entonces, cuando tú tienes un indicador en el que has sido muy exitoso, ¿qué hacen los políticos? Te lo muestran de una y mil maneras. Sí, aquí se le ha dado mucha importancia, se ha discutido, pero eso no es inocente, no sucede de la nada, se explica en una manera importante porque hemos sido exitosos en ello. Entonces a los políticos les ha importado ponerlo. Cada quién juega su juego, los políticos juegan el suyo. (E8).

Otro de los aspectos que resaltan las personas entrevistadas es el hecho de que las agendas de reducción de pobreza acordadas por los gobiernos no siempre cuentan con los mecanismos necesarios (como, por ejemplo, presupuesto) para su adecuada implementación y seguimiento. Esto dificulta la transición entre la preocupación inicial por la pobreza y situación real de las políticas sociales, principalmente para el caso de algunos gobiernos centrados en incentivos a corto plazo y en medidas de corte más asistencialista.

Sin presupuesto no hay derechos. (E2).

Lo importante, reconociendo las limitaciones del INEI y del MIDIS, esa necesidad de vincular esos procesos institucionales y mejorar las estimaciones a nivel subnacional. Por ejemplo, para la asignación de presupuestos, la relación con las municipalidades...Lo importante es que hay un procedimiento transparente. Lima necesita una muestra mayor, que le permita tener estimaciones a nivel de conos. (E15).

Yo creo que es un tema que en la narrativa de los gobiernos está en el top 5, pero eso es muy distinto a que esa agenda se refleje en acciones concretas. (E21).

En cuanto a las políticas públicas dirigidas a la infancia, se reconoce que a partir de la Agenda 2030 la aproximación a la pobreza es desde un enfoque de derechos y que los niños y niñas son un colectivo prioritario. Sin embargo, existe una opinión compartida sobre la descoordinación entre las acciones y estrategias, lo que reduce la eficacia de las mismas y el impacto que podrían llegar a tener.

El tema de pobreza está dentro de los objetivos de desarrollo sostenible, es parte de los derechos de los niños. Creo que es el modelo económico el que nos lleva a esto, los extremos: el extremo de la pobreza que no tiene ni lo elemental y el extremo de la riqueza. (E2).

La discusión sobre si debería o no haber una autoridad nacional de la infancia, porque una de las grandes discusiones o uno de los grandes retos que se suele decir es que la política de desarrollo infantil y juvenil está en el MIMP, gran parte de los programas, sin embargo, están en el MIDIS. Por otro lado, el Ministerio de educación tiene otros programas y el Ministerio de salud tiene otros programas y el que da el dinero para todo es el MEF. Hay gente que dice debería haber una autoridad de la infancia y otra gente que dice que eso va a ser más burocracia. En todo caso, hay muy poca coordinación entre ellos. (E4).

Las cosas que he visto que son cajas vacías, como la política nacional de erradicación del trabajo infantil (que ya no existe, creo), es una derrota, no funciona sencillamente. Cuando

hay factores culturales que entran en juego y posiciones contrarias también y una mayor complejidad de los fenómenos, son políticas que ni siquiera sé si han tratado de hacer algo realmente. (E7).

Sobre al lugar que la pobreza ocupa en las agendas de los gobiernos, los participantes coinciden en que éste varía en función del contexto. Y, aunque hay un consenso sobre el hecho de que la pobreza se está urbanizando, la invisibilidad de la misma también es evidente. Este desconocimiento del fenómeno provoca que las intervenciones muchas veces no estén adaptadas a las necesidades de las ciudades. Para el caso peruano, la fallida “Estrategia nacional de reducción de pobreza urbana” planteaba un abordaje integral y multidimensional, con enfoque tradicional y de ciclo de vida.

La pobreza rural sigue teniendo una incidencia muy alta, entonces todo el instrumental de la política de superación de la pobreza está pensado y diseñado para atender la pobreza rural, pero, tú dices, pero 70% de la población vive en áreas urbanas, ¿no? A lo mejor tienen la plata, pero aquí mismo en Lima, en los conos hay lugares que tienen una situación de precariedad, de materiales de vivienda, en acceso a servicios, en asistencia escolar de los niños. En este momento la atención y preocupación es mayor, pero sin embargo seguimos teniendo nuestras herramientas para eso siguen siendo muy pensadas en lo monetario (en bonos, y transferencias y no tanto en mejora de servicios y siguen estando muy diseñadas para el ámbito rural y no para el urbano. (E1).

Desde el año 2011 existe el MIDIS que tiene como función articular políticas públicas destinadas a lucha contra la pobreza. En un primer momento han estado dirigidas a la pobreza rural que era la que en el momento de creación de este ministerio era una pobreza muy importante cuantitativamente hablando. (E18).

## Capítulo 5. Medición de la pobreza infantil

Como se ha explicado tanto en el marco conceptual desarrollado en la Parte I como en el contexto peruano analizado en el capítulo 3, la infancia es un colectivo que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad en lo que respecta a la pobreza. Por ello, la medición de la pobreza infantil debe ocupar un lugar relevante, aunque a nivel práctico no existe un consenso sobre cómo hacerlo y cuáles son las herramientas más adecuadas.

Para intentar operacionalizar los conceptos de pobreza analizados en el capítulo anterior, se presenta en este capítulo un análisis sobre la pertinencia de las diversas herramientas de medición existentes, con el foco en aquellas que son más apropiadas para el colectivo infantil. También se realiza una breve aproximación a su utilidad en las políticas públicas.

Mucho se dice “lo que no se mide no existe y lo que no existe no es objeto de políticas públicas”. Los indicadores cumplen varios objetivos, el primero es el de abogacía, es decir, dar voz, reflejar una situación que permita que esto haga parte del debate público. La segunda es la evaluación, el seguimiento y evaluación de políticas públicas ligadas a la rendición de cuentas de los gobernantes. Estos dos están muy estrechamente vinculados. (E18).

### 5.1 Discusiones sobre la pertinencia de diversas herramientas de medición

Según las aproximaciones de los diferentes perfiles (analizadas en el apartado 4.1 y en línea con los enfoques presentados en el 1.1), existe una correlación lógica entre los enfoques de pobreza y las herramientas de medición que se proponen. La elección de índices monetarios sigue siendo relevante en los discursos, la mitad de los entrevistados reconocen su utilidad, aunque al mismo tiempo también plantean algunas de las limitaciones (como el hecho de que recoge una visión muy simplificada de la realidad de la pobreza) y, por tanto, la necesidad de utilizar otras herramientas para completar los resultados de lo monetario.

Yo siempre uso la pobreza monetaria, pero la uso como un correlato, como un indicador de otras cosas. Para mí la pobreza monetaria limita las posibilidades de las personas. A veces uso alguno de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. (E4).

Primero diría el de la pobreza monetaria, donde tienes la pobreza y la pobreza extrema. Es un primer indicador útil por su sencillez, su transversalidad, es histórico, se usa en todos

los lados. Pero es muy sobresimplificador de la vida. El otro es el de la pobreza multidimensional, donde te preocupas no solo de los ingresos sino de un conjunto de condiciones conducentes a esa vida digna. (E8).

Y, reconociendo las críticas que existen contra el índice monetario por su incapacidad de mostrar lo que realmente significa la pobreza (entendida desde un enfoque más amplio, como el de capacidades o derechos humanos), uno de los académicos destaca la importancia de valorar la robustez y utilidad de esta medida.

Hay a veces una crítica desmesurada a la pobreza monetaria cuando la pobreza monetaria también tiene un valor, el valor que tiene es que te da una medida estandarizada y por lo menos estás midiendo muy bien una de las dimensiones de la pobreza. Tú no niegas que esa es toda la realidad, pero es preferible medir algo de manera imperfecta que no medir nada. Quizá por tratar de medir una pobreza multidimensional que tenga todo, nos quedamos en la parálisis por análisis. (E5).

En el Perú, la pobreza monetaria sigue siendo el indicador oficial (como se ha desarrollado en el apartado 3.5) y existe un consenso entre los entrevistados sobre la solidez de la medición a nivel metodológico (con las mejoras continuas que se han ido realizando) que, además, cuenta con bases de datos sólidas, confiables y de acceso libre para todo el público.

La pobreza monetaria en el Perú es muy buena, yo creo que tiene una institucionalidad bastante fuerte con el Comité de medición de la pobreza. Creo que el trabajo del INEI es muy profesional. (E5).

Para los contextos urbanos, la única mención sobre la medición monetaria introduce otras variables que también deberían tenerse en cuenta a la hora de analizar la situación de pobreza en la que se encuentra el hogar, como son las redes de soporte tanto de la familia como los servicios públicos prestados por el Estado.

Sobre la base de pobreza monetaria en contextos urbanos, el que una familia no tenga una red de soporte, ya sea desde la comunidad, desde la familia o del propio Estado, de alguna manera hace que caiga más en el proceso de pobreza. Entonces, yo creo que eso no se mira mucho, estas redes de soporte a la cual pueda tener la familia acceso. Otro tema son las prestaciones que el Estado ofrece, generalmente en estas zonas periurbanas tiene estos programas de alimentación complementaria que a través de los comedores populares pueda estar satisfaciendo los requerimientos nutricionales de las familias. (E6).

En línea con la aproximación a la pobreza desde un enfoque de capacidades, la pertinencia de incluir algún índice multidimensional en el análisis de pobreza es compartida por la gran mayoría de personas entrevistadas. Si bien el IPM presenta un avance importante en el intento de operacionalizar esto, tradicionalmente ya se habían utilizado en el Perú otros índices de esta naturaleza, como es el de necesidades básicas insatisfechas. Y se empiezan a apuntar las primeras críticas a esta herramienta de medición, entre las que destaca que se trata de un índice que finalmente acaba reduciéndose a un único número, tal como ocurría con el indicador monetario.

El INEI tiene una medición de necesidades básicas insatisfechas que no recuerdo como toda la batería de indicadores que contiene, que puede ser un buen germen, digamos, una semilla relevante para la construcción de una metodología multidimensional pero aun así le faltan cosas muy básicas. (E1).

El de necesidades básicas ya es un índice multidimensional, solo hace falta ponerle pesos. Lo lleva midiendo hace años, pero ha quedado un poco rezagado en el sentido de que esas necesidades ya no son tan grandes como eran en algún tiempo. (E3).

Es un intento de aproximarnos a la multidimensionalidad del problema. Como idea, como concepción es útil, es un aporte “oigan, la pobreza no se puede unidimensionalizar a tener o no tener dinero”. Hay que pensar en otras condiciones para esa vida digna. En ese sentido es una mejor aproximación al concepto grande que tenemos, pero lamentablemente, como estamos acostumbrados a que exista un número que nos diga qué pasa con la pobreza en el país (en todos los países). El indicador multidimensional como para “conversar” con el indicador de pobreza monetaria tiene que reducirse a un número. Y entonces cae en el mismo problema, en la misma limitación del indicador monetario. (E8).

Entre las problemáticas que presenta el IPM (que ya han sido ampliamente desarrolladas en el capítulo 2.2.), se pueden identificar las siguientes tres posiciones críticas con este índice:

- Algunas voces consideran que el IPM es una propuesta interesante desde un punto de vista teórico, pero se menciona que en la construcción de este índice no siempre se respetan los fundamentos axiomáticos y que, a veces, esto puede tener como consecuencia que no sea claro qué se está midiendo. Por ello, algunos actores plantean que analizar las dimensiones por separado puede ser de mayor utilidad.

Estamos advirtiendo que las medidas que están proponiendo son opacas, no están basadas en fundamentos axiomáticos que revelen preferencias sociales éticas. El mérito que tienen

es que intentan reducir redundancias. El problema es que se exceden y terminan haciendo medidas en que no sabes ni qué se está midiendo. (E16).

Teóricamente y académicamente me parece un bonito esfuerzo tratar de consolidar en una misma métrica distintas dimensiones, carencias de tal forma que puedas caracterizar el desarrollo o pobreza de una familia o persona, pero empieza la discusión de cuáles son esas características, cuáles son esas dimensiones, qué peso tiene cada dimensión, todos los países recogen esa información, cómo hacemos comparable ese índice. Entonces, ya empieza a ser una discusión académica y teórica. Pero desde un punto de práctico a mí más me gusta que me muestren los pentágonos, qué tan cerca estoy de los vértices. O me gusta seguir un indicador en el tiempo. Entonces, como esfuerzo teórico y académico me parece bacan, me parece bonito, pero ya desde un punto de vista práctico, ¿qué información te está dando? (E19).

- Otra de las críticas es la dificultad que presenta la selección adecuada de las dimensiones y sus ponderaciones, así como la selección de los indicadores y los umbrales de los mismos. Y, una vez decididos, otra de las complicaciones es la disponibilidad de la información y los datos necesarios que permitan realizar estos cálculos.

Yo, trabajando un poco en la parte metodológica, no veo un “one size fits all”. Uno de los rollos que me interesan o me obsesionan es el siguiente: lo que es el tema difícil además de decidir qué indicadores vas a medir, son los umbrales. (E16).

El índice de pobreza multidimensional es un índice bastante robusto, el reto es la posibilidad de disponer de información suficiente para poder calcular rigurosamente. Y parte de los retos tiene que ver con la posibilidad de ponderar adecuadamente cada dimensión. (E21).

- Y el tercer grupo de críticas se centra en la discusión de la utilidad práctica del IPM, argumentando que se trata de un índice que no permite la comparación entre países porque la composición está adaptada a cada contexto, con dimensiones e indicadores diferentes. Además, presenta la dificultad del desglose de datos necesarios para plantear acciones de política pública.

Para mí el IPM de OPHI es el más rico, motivador, retador. Además, es muy flexible, porque realmente permite a cada país repensar sobre cuáles son las privaciones. Quizá un

problema es que los IPM dado que cada país lo mide a su manera, no se puedan comparar entre países. (E20).

Yo tengo una suerte de sesgo, cuando tú me das estas cifras macro empiezo a perder un montón de cosas. Te pierdes un montón de elementos atrás para poder ejercer política pública. Una cuestión es que tú puedas visibilizar un número y otra es que puedas tener información para ejercer política pública. (E11).

Y al final termina siendo la pobreza multidimensional una aproximación cuantitativa de los datos que existen. Terminas incorporando un valor cuantitativo para resumir un indicador. La discusión de la pobreza multidimensional en el Perú lleva años y no se implementa como mecanismo de política pública. (E14).

Además del indicador monetario y del IPM, se mencionan otras herramientas de medición que podría ser interesante estudiar para comprender mejor la realidad de las poblaciones en situación de pobreza, entre los que destacan los índices de distribución. En el caso del Perú, debido a la desigualdad existente, las cifras promedio limitan la comprensión de la magnitud de la problemática, por lo que completarlas con un indicador que nos muestre la distribución puede ser útil. Para esto, se plantean índices tipo Gini o el índice 90-10, y uno de los entrevistados destaca que el uso de herramientas de medición espacial puede ser práctico para la identificación de los barrios pobres.

Junto a la pobreza monetaria y la multidimensional junto a ellos tiene que ir una medición de la desigualdad. El problema es que el índice de Gini es demasiado grueso, demasiado invariable, no nos dice muchas cosas. Hay que pensar en algún índice más sencillo, y el 90-10 es mucho más sencillo. (E8).

Hay una mirada que debe darse que es sobre la distribución. Mirar promedios en el Perú no ayuda mucho a entender el problema, porque hay una enorme desigualdad (E18)

Instrumentos geográficos de medición que tengan un análisis espacial, con imágenes satelitales/rápidos, de bajo coste y predicen bien los barrios pobres. (E14).

La mayoría de perfiles técnicos, principalmente los que trabajan en universidades y centros de investigación, reconocen que lo interesante para tener una más amplia visión de la realidad de la pobreza es poder combinar diferentes herramientas de medición (ente las que incluyen principalmente las monetarias y las multidimensionales).

Las que uso yo son la línea de pobreza monetaria para medir pobreza monetaria; algún índice de pobreza multidimensional (por ejemplo, puedo utilizar un necesidades básicas

insatisfechas o puedo utilizar un IPM de OPHI) y una línea de pobreza subjetiva. Estas tres me mueven dentro de lo que yo ordeno. (E5).

En el trabajo en que yo desempeño nos aproximamos a la pobreza por dos caminos: el primero que es el principal es el de la pobreza monetaria (medimos y seguimos mucho el indicador de pobreza monetaria, si es que una persona logra alcanzar la canasta básica de consumo) y la otra vía tiene que ver más con temas de desarrollo humano (si bien no soy tan fan ni seguidor de estos indicadores de pobreza multidimensional sí sigo muy de cerca indicadores socioeconómicos de las familias, que tienen que ver con acceso a agua y saneamiento, años de educación, retorno a la educación, proporción de personas que están con un empleo adecuado, distribuciones de ingreso, proporción de hogares que tienen electricidad, conectividad,...). (E19).

Como se ha explicado anteriormente, la operacionalización del concepto de pobreza desde un enfoque de capacidades es relativamente compleja y esto es evidente para el caso de la medición de pobreza infantil. Además de los motivos expuestos anteriormente (como su utilidad práctica o la dificultad de seleccionar dimensiones, indicadores y umbrales), para el colectivo infantil existen unos elementos que hacen que el reto sea aún mayor. No son los propios niños y niñas los que deciden cuáles son las dimensiones relevantes para su bienestar, falta la participación necesaria en la construcción de estos índices, que pueda rescatar la voz de la infancia. Además, muchos de los datos recogidos en las encuestas son a nivel hogar y no a nivel individuo, lo que oculta la distribución intrahogar de estas cifras.

Y cuando empezamos a pensar en la infancia, son condiciones en las que estas personas no tienen necesariamente decisión sobre su propio ser, ni sobre sus cuerpos, ni sobre las cosas que hacen, ni que deciden... Y entonces ahí quizá tener una mirada absoluta con un conjunto de principios fundamentales que puedan recoger lo que significa o un mínimo o una privación de condiciones sobre las cuales un niño tiene que vivir, ahí está. Y yo sí pienso que eso es un índice multidimensional y pienso también que recoger este tipo de información a nivel de encuestas es bien complejo, pero sí pienso que es información que se puede recoger de otras múltiples maneras y te puede dar luces sobre el tema. (E11).

Aunque existe un claro consenso sobre la multidimensionalidad del desarrollo infantil, uno de los entrevistados argumenta que, en el caso concreto del Perú, no hay un claro posicionamiento de cómo debería medirse. Su crítica refleja que se da importancia a indicadores específicos por separado (como son la desnutrición crónica infantil o la

anemia), sin analizar de una manera más holística la realidad de los niños, niñas y adolescentes.

Ahí pasa una cosa en mi opinión y una cosa penosa: la gente se va corriendo donde el siguiente indicador de moda. Hace unos 15 años la preocupación en el Perú estuvo alrededor de la desnutrición crónica infantil porque habíamos llegado a niveles bajos, ahora la gente se ha ido corriendo a anemia. Deberían recordar que el desarrollo infantil es multidimensional y no es solo cuestión de anemia. (E4).

Uno de los aspectos clave para poder realizar las mediciones de pobreza, es contar con fuentes de información de calidad, por lo que, para completar los resultados del análisis realizado para el caso del Perú en el apartado 3.5, se ha preguntado a los expertos entrevistados sobre esta cuestión. Una amplia mayoría concuerda en que el INEI es uno de los mejores institutos de estadística de América Latina, valorado por el rigor metodológico en sus datos y estudios y que, además, cuenta con comisiones de expertos independientes para realizar sus análisis.

Se han hecho muchos esfuerzos en los últimos 10-15 años para tener un registro de información con una batería de indicadores. Eso está bien en términos de poder tener un conocimiento lo más fino posible de la realidad de lo que está pasando y ver las tendencias. (E7).

La Contraloría nos ha enseñado que somos productores de data y se produce para algo, para alguien, para algún sector. No produces por producir. Alguien lo demanda y el INEI lo que hace es atender la demanda. (E9).

También se reconoce la calidad del sistema nacional de encuestas con el que cuenta el Perú, destacando no solo la información recogida en las dos principales encuestas (la ENAHO y la ENDES), sino también la transparencia por parte del INEI en la publicación de los datos.

El INEI está a cargo de la realización de la Encuesta nacional de hogares, que es una super encuesta y tiene un buen sistema de encuestas, la ENAHO, la ENDES. Además, hay la total apertura por parte de la institución a divulgar sus datos, a resolver consultas... (E15).

Por otro lado, también existen voces críticas con el INEI y las fuentes de información disponibles en tres ámbitos: la insuficiente financiación e independencia de poderes, la falta de desagregación de las encuestas y la falta de continuidad de algunas de las fuentes.

a. Aun reconociendo el trabajo realizado por el INEI, algunos expertos apuntan a que este organismo no siempre cuenta con los fondos suficientes para realizar su trabajo. Además, recomiendan que se garantice su independencia del poder político.

Es una debilidad institucional del INEI, es un instituto muy serio, muy confiable, pero subfinanciado y no tiene la solidez institucional que uno quisiera. Ése no es un fenómeno exclusivamente peruano. Es difícil esa convivencia entre un instituto de estadística y un Gobierno. El instituto de estadística es el termómetro, el encargado de medir y a veces las mediciones le van a gustar al Gobierno y a veces no. Los institutos de estadística deberían ser independientes del poder político. (E8).

b. Otros expertos consideran que las dos principales encuestas (ENAHO y ENDES) no permiten focalizar y que no presentan una desagregación suficiente para poder hacer análisis más detallados de colectivos específicos, como es la infancia. Además, también falta realizar una mejor divulgación de los resultados obtenidos de estas mediciones.

Yo lo que creo es que ese valioso instrumento requiere una mayor divulgación para que sea más conocido e interpretado adecuadamente porque el problema con las estadísticas es que no se interpretan y se pretende que digan más de lo que pueden decir. (E15).

c. La frecuencia de actualización de algunas encuestas es otra de las críticas que se le hacen al INEI, argumentando que existen encuestas que podrían ser muy útiles para la medición de algunos de los indicadores. Éste es el caso de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) o de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES).

El Estado a veces toma decisión sobre la información más basado en la facilidad que puede tener en recoger la información o no, más que en la utilidad que puede tener para hacer investigación aplicada a políticas públicas (E10).

En línea con lo presentado en el capítulo 3, los entrevistados valoran los mapas de pobreza de una manera positiva y reconocen que se trata de herramientas que permiten contar con una representación gráfica para una mejor identificación de los bolsones de pobreza en el país. Son, por tanto, útiles para el diseño y evaluación de políticas públicas, pero como ya planteaba Herrera (2023), es necesario tener en cuenta las dinámicas territoriales que van más allá de sus delimitaciones administrativas para poder realizar intervenciones adaptadas.

Son herramientas útiles para diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de políticas. Es importante que los mapas de pobreza logren captar diferencias intra-territoriales, y que se enfoquen en los entornos urbanos, un ámbito mucho menos explorado en cuanto al análisis de la pobreza en comparación con los entornos rurales (al menos en América Latina). (D1).

Como instrumentos cumplen su propósito, facilitan la focalización de territorios e incluso familias cuya condición de precariedad o riesgo les impide una vida digna, de tal forma que las políticas sociales puedan direccionar focalizadamente hacia ellas y ellos. Sin embargo, la pobreza se oculta en las mismas localidades y distritos, es móvil en doble sentido: porque se puede caer en pobreza por cualquier circunstancia que amenace la salud y los medios de vida, así como existe alta movilidad en las familias, sobre todo cuando son de origen andino. (D3).

Para la realidad específica de Lima (desarrollada en el capítulo 3.2), se subraya la problemática de mirar promedios, argumentando que estas cifras no son útiles para tomar decisiones, debido a la desigualdad existente y que un mayor desglose de datos es necesario.

Lima también es muy heterogénea. Solo cuando estás en Ginebra o Nueva York interesa el Perú como promedio, pero cuando estás en el Perú interesan sus diferencias (cada departamento, provincia). Cuando estás en un distrito grande, como alcalde, lo que te interesa son las diferencias. (E15).

## **5.2 Las herramientas más adaptadas a la pobreza infantil**

Los índices de medición de pobreza actuales para mí no son funcionales, o sea no expresan la realidad. Expresan lo que el Estado quiere enseñar, quiere mostrar, o que tal vez los organismos internacionales tienen sus formas de medir, que es de acuerdo a los ingresos. Si es de acuerdo a los ingresos, Perú va a seguir siendo un país de renta media-alta. Pero tú vas y ves estos problemas a los que se ven enfrentados los niños, miras la realidad y entonces dices “no, pues, no es así, estos están equivocados. Sus formas de medir están equivocadas”. (E2).

Este comentario resume la opinión generalizada sobre la dificultad de medir la pobreza en el colectivo infantil. Al ser consultados sobre las herramientas de medición más adecuadas, no hay un alineamiento claro en este aspecto. Algunas personas reconocen la falta de experiencia en este ámbito tan específico, pero la mayoría destaca que se trata de un área poco desarrollada en el contexto específico del Perú (tal como demostraba el informe de UNICEF de 2023, analizado en el capítulo 3).

Entre los que sí aportan a esta cuestión, varios expertos mencionan algunos indicadores específicos para la primera infancia, ligados a la dimensión de salud, como son la desnutrición crónica o la anemia. Esto es coherente con la principal estrategia llevada a cabo en el Perú por el MIDIS, la de Desarrollo Infantil temprano (analizada en el capítulo 3.4).

En el caso de pobreza infantil, los índices que he utilizado han sido vinculados más al tema nutricional y al tema de rendimiento escolar y últimamente a anemia y obesidad. (E5).

En el país, mirando en lo que estamos trabajando, el tema de la primera infancia, desde los años 90 se viene posicionando el indicador de desnutrición crónica de niños menores de 5 años y eso ha servido para poner un indicador y medir las intervenciones en política pública a partir del año 2008 cuando ocurre en el país este cambio de la forma de presupuestar las acciones que tienen los sectores, en el marco del presupuesto por resultados. Uno de los primeros programas presupuestales fue el programa articulado nutricional y uno de los indicadores emblemáticos el de desnutrición crónica. (E6).

Siguiendo esta misma línea, otros expertos refuerzan la utilidad que tienen los indicadores de infancia por separado para conocer la realidad de los niños, niñas y adolescentes peruanos, así como para poder hacer un seguimiento de los objetivos y las metas marcadas en las diferentes políticas públicas del país.

Muchos de los programas, que en el caso de Perú son programas presupuestales, tienen evidentemente sus propios indicadores. (E1).

Pobreza infantil yo podría mencionar: indicadores de desarrollo infantil temprano, embarazo adolescente y culminación de la secundaria/deserción. (E19).

La dificultad que presenta la construcción de un índice multidimensional con datos provenientes de fuentes diferentes constituye uno de los principales motivos para decidir un análisis de indicadores de infancia por separado.

Yo siempre he trabajado los indicadores por separado, es bien difícil juntarlos porque están en bases de información distintas. La desnutrición normalmente la mides con ENDES y toda la parte educativa la mide el Ministerio de educación y ahí hay una dificultad para poder empalmarla. (E5).

En lo referente a los índices multidimensionales, la mayoría de los entrevistados no conocen la existencia de índices específicos para medir la pobreza infantil. Algunos

opinan que no son necesarios, puesto que se pueden utilizar las herramientas de medición de pobreza generales pero adaptadas a las necesidades concretas del colectivo infantil. Se plantea que es recomendable contar con mediciones de pobreza multidimensional que permitan múltiples desagregaciones por dimensión, subgrupos de la población, etnicidad o ámbitos geográficos. El siguiente comentario recoge de manera resumida estas ideas.

Yo creería que no hay, lo que puede haber es algún estudio que alguien haya hecho. Y si lo hay, la fuente de información va a ser muy limitada. La mirada del MIDIS es interesante porque empieza a mirar el tema de inclusión con ciclo de vida y empieza a encontrar cuál es la problemática en cada uno de estos grupos. Está el desarrollo infantil temprano, empieza a haber un conjunto de cosas que se miran y que, además, tienen un conjunto de indicadores que se miden. (E11).

Como se ha explicado en el capítulo 3.5, el Gobierno peruano no cuenta con una medida oficial de pobreza infantil más allá de la monetaria o de indicadores específicos por separado. Así, solo dos de los participantes mencionan medidas específicas para la infancia y uno de ellos subraya que este tipo de herramientas aún son propuestas teóricas que se han realizado desde la academia y que no han tenido ninguna aplicación práctica por el momento.

Nosotros trabajamos algo sobre el IPM infantil, sí se puede calcular. Solo hay que hacer unos ajustes para incorporar el nivel educativo, la salud y la condición laboral de los padres. Porque eso entra en juego, de cuánto priva a un niño de alcanzar bienestar. (E20).

En cuanto a la herramienta MODA, se trata de una interesante propuesta focalizada en el colectivo infantil, que permite la desagregación por subgrupos de edad. Sin embargo, al igual que con el IPM infantil, en este caso también falta la apropiación por parte del Gobierno y aplicación práctica.

Existe la herramienta de UNICEF, de MODA, que está muy bien pensado, es exhaustivo, tiene indicadores específicos para cada subgrupo etario dentro de la población menor de edad, con indicadores muy relevantes, que en general están disponibles ya sea en las encuestas nacionales o a través de las encuestas por ejemplo MICS. Para mí tiene dos problemas: uno es la medición de UNICEF, no es la medición apropiada por los países y eso hace que su sostenibilidad, su apropiación y su capacidad de realmente informar a la política sean limitadas y dos, no integra la dimensión de ingresos, que es igualmente una dimensión muy importante dentro de la multidimensionalidad de la pobreza. (E1).

Y otro de los temas recurrentes al preguntar a los entrevistados por las herramientas más adecuadas es el desconocimiento existente sobre la desigualdad dentro de los hogares. Esto dificulta la correcta medición de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes.

Entender qué pasa en el hogar, esta cosa del “intrahogar” es clave, el rol del padre, el rol de la madre. Creo que falta mucho por entender. (E11).

Mirar los núcleos secundarios dentro del hogar rara vez se hace, en los estudios cuantitativos se mira el hogar como un conjunto, sin distinguir que dentro de un hogar hay varios núcleos no necesariamente independientes. Puede haber personas que no compartan la comida, pero sí comparten el resto de recursos. En algunos casos funciona esta solidaridad intrahogar pero en otros no. Y esto ocurre también para el caso de los niños y no ha sido estudiado en el Perú, hay un vacío muy grande sobre las desigualdades intrahogar. Me interesa la desigualdad intrahogar, la mirada que se tiene desde distintos enfoques cuantitativos ha sido y es todavía del conjunto el hogar, los recursos compartidos, bajo el principio de que los que deciden en el hogar hay igualdad de poder/voz, lo cual sabemos que en el caso de la sociedad peruana no es muy cierto. (E18).

La actual forma de medir la pobreza infantil presenta múltiples oportunidades de mejora y entre las propuestas rescatadas de los expertos, éstas se pueden clasificar en dos grandes grupos: las relacionadas con las fuentes de información existentes en el país y las de las herramientas o índices de medición.

1) En un primer grupo se encuentran las propuestas de mejora para las fuentes de información, se plantea un mayor desglose mediante registros administrativos a nivel local, la mayor representatividad estadística a nivel departamental y distrital, a través del censo o encuestas intercensales. Otra de las sugerencias es la de desarrollar módulos específicos en algunas de las encuestas nacionales ya existentes.

Tengo una pequeña obsesión con la parte longitudinal, la encuesta panel de la ENAHO es muy interesante para ver cómo la situación de las familias va evolucionando. No sé si sería interesante hacer una encuesta longitudinal de este tipo con niños, niñas y adolescentes. (E7).

Un módulo especial en la ENAHO que permita medir privaciones o carencias para poder ser la fuente de una medición multidimensional de la pobreza, y a la vez seguir siendo la fuente para la medición de la pobreza monetaria. (D5).

Otras cosas que han sido importantes, como en el caso del Estudio Niños del Milenio, sigues a cohortes durante mucho tiempo, ves lo que les ha venido pasando, cómo les ha

venido pasando. Está bueno, porque permite ver las trayectorias. Yo creería que esto es importante para ser considerado a nivel nacional. (E11).

Yo creo que es importante que la pobreza se pudiera identificar por grupos etarios, yo creo que es momento que haya esta medición de la pobreza de primera infancia, de los niños entre 5 y 15 años. Eso va a ayudar a los programas sociales a tener más claro qué es lo que aqueja a su población objetivo. (E20).

Algunos expertos opinan que para lograr una mejor focalización de las poblaciones en situación de pobreza la utilización de imágenes satelitales<sup>27</sup>, ya desarrollada e implementada en el Perú, es clave principalmente para los entornos urbanos. Se plantea que la revisión de la definición de los umbrales en base a los contextos y las necesidades específicas de la sociedad peruana podría servir para mejorar la actual forma de medir. La escasa relevancia que históricamente se le ha dado a la pobreza urbana en el Perú queda patente.

En realidades más complejas como la urbana, y donde la pobreza es invisible, necesitas sistemas estadísticos mucho más sofisticados para poder llegar al pobre. (E5).

Pensar en ciudades con foco de atención a la infancia implica adaptar las políticas y los servicios que ya existen a ese público. (E13).

Como herramienta incorporaría estas imágenes satelitales para encontrar patrones o bolsones de pobreza urbana. (E14).

Perú ha tenido una evolución en el avance de fuentes de información georreferenciadas. Se ha evolucionado mucho. Hay fuentes de información muy finas y tenemos un satélite que proporciona información para ver dónde hay mayores bolsones de pobreza sobre todo en ámbitos urbanos. (E15).

2) En un segundo grupo, se encuentran las propuestas para mejorar las herramientas de medición. La idea más compartida (un 33% de los entrevistados) es la de incluir un índice de pobreza multidimensional como herramienta complementaria a la medición oficial.

Sí creo que se pueden desarrollar algunos de estos indicadores multidimensionales para poblaciones específicas, no sé a quién le corresponde, al MIDIS, al MIMP, si es que esos indicadores están atados a algún tipo de medida de política. Primero habría que identificar qué cosas quieres resolver y luego ves qué indicador te sirve y no al revés. (E3).

---

<sup>27</sup> Según el Banco Mundial, las imágenes satelitales se pueden convertir en una herramienta que ayude en la identificación de las áreas donde se concentra la pobreza. En esta línea, se han publicado diversos estudios como el de Klemens et al. (2015).

No sé si va a haber el espacio técnico o político/institucional para llevar a cabo esta discusión, yo creo que lo importante sería que el Perú diga vamos a medir la pobreza multidimensional y usarla, porque el problema a la larga no es medir, sino para qué medir y quiénes son los usuarios de esa medición. Porque técnicamente se puede medir cualquier cosa que se nos ocurra, pero luego, ¿para qué? (E15).

En segundo lugar, hay que involucrar activamente a los actores que no suelen estar involucrados en estas discusiones, hay que hacer un proceso esencialmente participativo, convocar las voces de las regiones, de los alcaldes, de las lideresas, porque ellos garantizan que los esfuerzos que se hacen se puedan sostener en el tiempo. Si no logras fortalecer capacidades, que eso que están haciendo habilita derechos, van a ser esfuerzos de corto plazo. (E21).

### **5.3 Utilización de estas mediciones en políticas públicas**

En este apartado se profundiza sobre el impacto real de los resultados de las mediciones de pobreza en la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Existen posicionamientos muy diversos que pueden agruparse en dos grandes líneas: los críticos con el verdadero uso de estos índices en política y los que destacan el impacto positivo de las mediciones para guiar las políticas sociales.

Entre las voces críticas, el principal argumento que se utiliza es la falta de claridad sobre los objetivos de la medición y su utilidad en términos prácticos. Hay ciertos matices, ya que se reconoce que los resultados de los indicadores específicos de algunos programas sí son tomados en cuenta para evaluar los mismos y rediseñarlos si fuera necesario.

El problema es que debería de haber prioridades de qué hay que medir, especialmente que la medición sea costo-efectiva. El problema es qué haces con eso, para qué lo usas, quién lo lee, si se lee y si sirve para cambiar las cosas, para tomar medidas de política. (E16).

Yo creo que en el caso de programas específicos sí sirve esto para tomar decisiones, de cómo orientarlos. Pero las políticas públicas más globales, digamos, yo siento que no siempre se amparan en estas mediciones. Está muy en el tinte político. Sí dan ideas de por dónde tienes que ir, te puede decir “mira, hay que atender la pobreza, problemas de salud, vivienda” pero no es utilizado con más detalle para calibrar la política pública. (E10).

Además de esta primera crítica, otros expertos apuntan a las “modas” que existen con algunos índices (los indicadores de mayor impacto suelen ser los que tienen mayor lobby).

En el caso específico del Perú esto ha implicado que las prioridades hayan ido cambiando según estas tendencias, lo cual dificulta la continuidad de las acciones de políticas públicas y de las estrategias de reducción de la pobreza.

Si el indicador es famoso, si el indicador es importante, si el indicador es uno que se entienda, que venda (por decirlo de alguna manera) siempre va a haber algún tipo de medida dirigida a la mejora de ese indicador. Si es un indicador menos conocido no necesariamente va a haber medidas. El Estado es muy reactivo, responde mucho a llamadas de atención. (E3).

Hay avances enormes de open data, de gobierno abierto. Tenemos una norma relativamente buena en cuanto a información pública y transparencia. Sin embargo, los índices que mayor impacto logran son los que tienen mejor marketing. Ahí yo entro en cuestionamientos de a qué apuntan las herramientas y para qué están. (E13).

En el lado opuesto, se encuentran varias voces que subrayan la importancia de estas mediciones para poder conocer las realidades, evaluarlas y plantear la reorientación o rediseño de intervenciones públicas. Aunque resaltan el impacto positivo de estas medidas, también existe cierto consenso en que la utilización de estas cifras depende de otros factores tales como el interés político o los recursos disponibles.

Yo creo que la medición ha tenido una contribución fundamental para poder hacer 3 cosas centrales: lo primero es establecer metas (ha acostumbrado a los gobiernos del mundo para poder empezar a ver las políticas públicas vinculadas a una meta de desarrollo). Vinculado a eso, creo que se está cada vez con mayor énfasis colocando una narrativa vinculada al monitoreo de programas, seguimiento, presupuesto por resultados que le da cierto profesionalismo al desarrollo. Cada vez más se va profesionalizando el desarrollo, cosa que sin indicadores y medición nunca se habría podido hacer. La tercera contribución importante es para focalizar justamente e identificar brechas. (E5).

Yo creo que son cada vez más, pero es cambiante, según los gobiernos. Y adicionalmente hay que ver eso no solo a nivel Gobierno central sino también a nivel subnacional. Ahí hay capacidades muy heterogéneas. (E15).

En general cuando hay un buen diálogo entre los *public servants*, los políticos y la gente que produce información, sí se usa, dentro de los confines de la política. (E16).

## 5.4 Políticas públicas y reducción de pobreza infantil

En este apartado se van a desarrollar algunas de las ideas compartidas por los expertos sobre la relación entre las políticas públicas y la reducción de la pobreza infantil, que se reflejan en el siguiente comentario.

Respecto de los programas focalizados para la población en pobreza, sobre todo aquellos que tienen como población objetivo a niños, niñas y adolescentes, las evaluaciones de impacto disponibles muestran impactos positivos en varias de sus intervenciones (Juntos, Cuna Más, Qali Warma). Sin embargo, existen importantes brechas de cobertura en ellos y de calidad de los servicios universales (salud, educación, protección frente a la violencia) que afectan las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes. (D5).

Tal como se ha explicado en el apartado 3.4, la cobertura de las políticas públicas en el Perú sigue siendo baja, sin presupuesto adecuado para dar respuesta a los objetivos marcados (se destinan porcentajes del PIB más bajos que los países de la región) y no siempre se consigue focalizar bien. Una de las consecuencias es la dificultad de diseñar políticas que permitan tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza infantil en los contextos urbanos, que, tradicionalmente, han recibido menos atención que la pobreza rural.

Son insuficientes, mal enfocadas. (D3).

Pero, aun cuando a los gobiernos les importa reducir la pobreza, se enfocan más, su motivación, sus incentivos están más orientados a las políticas de corto plazo. Además, políticas de corto plazo asistencialistas. En términos de diseño y de concepción están bien, siguen el estándar de la región sobre los programas que deberían existir. Pero la pregunta clave es: ¿son del tamaño que se necesita? Y la respuesta claramente es no, es minúsculo. Llegan a la mitad o un tercio de la población objetivo. Tienen problemas de cobertura. En comparación con los países de la región nuestro esfuerzo en esos programas es uno de los más bajos. Creo que es 0,15-0,16% del PBI, cuando el resto de países invierte 1-2%. (E8).

Mi visión de las políticas públicas es que han sido insuficientes, mal dirigidas y poco adaptadas al territorio. Con las políticas dirigidas a pobreza extrema en lo rural se ha descuidado la pobreza urbana y se ha descuidado por esa razón histórica de la predominancia de la pobreza rural pero también por la falta de instrumentos de política. El indicador principal ha sido incidencia de pobreza (el porcentaje de personas pobres) sabiendo que en Lima es donde se concentra prácticamente un tercio de la población. (E18).

Existe un consenso sobre la descoordinación de los diferentes actores que trabajan en el diseño e implementación de políticas públicas en el Perú, como son los múltiples Ministerios o los Gobiernos Regionales. Para el caso de los contextos urbanos, se plantea la necesidad de mejorar el trabajo en red entre las diversas iniciativas existentes para que se pueda lograr mayor eficiencia en los resultados.

Son programas tradicionales, pero me parece que falta conectarse mejor. Cada programa individualmente puede ser bueno, pero yo no sé si se están generando las sinergias que corresponden; porque el programa pertenece (entre comillas) a un ministerio y el ministerio lo trabaja, pero no sé hasta qué punto coordina para poder generar una estrategia más integral. La idea es que haya un ente encargado que supervise que todo el resto de sectores hagan las actividades que les corresponden. Eso sería lo óptimo. (E10).

En el diseño de política pública no deben verse los indicadores unos separados de otros. Esa es otra de las deficiencias de nuestra mirada hacia la pobreza, no se ven las interacciones que hay entre privaciones. La educación de la madre, las condiciones de sanidad en la vivienda y la alimentación del niño tienen una interacción que multiplica el efecto final sobre el niño. Y esto no se ha visto y no se han diseñado políticas que tengan en cuenta esa interacción. Esa política sería mucho más efectiva si fuera un paquete. (E18).

Como respuesta a los problemas asociados con la descoordinación y la gestión del presupuesto público destinado a los programas sociales, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha creado los presupuestos por resultados cuyo objetivo principal es el de la construcción de un Estado eficaz, con el foco puesto en la mejora de los niveles de vida en las poblaciones más pobres del país.

A partir de 2004 existe la obligatoriedad de que los sectores generen clasificadores de gasto (resistencia a implementar) y en 2008 se incluyeron en el presupuesto de la República, 5 programas por resultados multiactor y multinivel. (E17).

A continuación, se rescatan algunas de las opiniones sobre las principales políticas sociales existentes en el Perú; Cuna Más, JUNTOS y Beca 18.

Al ser preguntados por los programas de lucha contra pobreza infantil, el de Cuna más es el más mencionado y el que, según los expertos, ha funcionado mejor. Las opiniones están en línea con los resultados de la evaluación del programa realizada por el BID en el año 2018, que concluía que es importante que haya una implicación política a la hora de

implementar y desarrollar el programa y que es necesaria la mejora de las capacidades del personal.

El programa de Cuna más creo que sí ha cumplido, de alguna manera ha aportado en que pueda reducirse el impacto de la anemia y la desnutrición en sectores de nuestra población. (E2).

De las que he visto, a mí Cuna más, acompañamiento a familias, me parece que es un programa fundamental. Cuando yo he revisado las evaluaciones de impacto que han estado bien hechas te bota resultados que son muy alentadores, pero el gran problema es que actúa en un pedacito de la población muy chiquitín, entonces este programa tiene un reto que es cómo hacemos para poder escalarlo, cómo podemos hacer para llegar de mejor manera a las poblaciones más remotas. Es un programa bien costoso, porque requiere ejército de gente y sacarlo a la zona rural remota debe ser bien difícil. (E5).

Aunque varios de los entrevistados mencionan el programa JUNTOS, concluyen que no hay suficientes evaluaciones para conocer cuál ha sido el impacto real en la mejora en los ámbitos tanto de nutrición como de escolaridad. Además, ha sido un programa muy focalizado en los entornos rurales y no se ha adaptado a las necesidades que presenta la nueva realidad de la pobreza urbana.

Me gusta JUNTOS por lo que logra incentivar el uso de servicios sociales, pero yo creo que JUNTOS todavía le falta mostrar evidencia de que logra los resultados finales que tiene que tener el programa en nutrición y en rendimiento educativo. (E5).

Y en particular la política de transferencias condicionadas JUNTOS, que está asociada a la escolaridad de los niños y los controles de crecimiento. Hay algunas evaluaciones de esos programas, pero son evaluaciones que las llamamos los economistas “cuasi experimentales”, en el sentido de que se evalúa una vez ya implementado el programa, no se sabe realmente qué hubiera pasado si no hubiese habido el programa. (E18).

Y ahí te das cuenta de que la potencia de tu política social se pierde porque... JUNTOS fue muy importante al principio cuando teníamos una pobreza del 50% y muy concentrada en el sector rural, pero cuando esa pobreza se empieza a convertir en una pobreza urbana. Si bien la tasa de pobreza es más alta en el sector rural, pero hay más gente. No hay una estrategia de ataque a la pobreza urbana en el Perú. Hubo un intento de plantear una estrategia de mitigación de la pobreza urbana, pero que nunca se ha plasmado, nunca se ha aterrizado en una política. Han querido expandir JUNTOS, pero no se ha hecho, ni siquiera se tiene de acuerdo cómo se podría hacer en el sector urbano. (E19)

Solo una de las personas expertas en infancia menciona el programa Beca 18, destacando que el mismo permite mejorar los desarrollos educativos de algunos niños y niñas. Se reconoce que es necesario seguir fortaleciendo la implementación de este programa, sobre todo en lo relacionado con la coordinación entre las diferentes instituciones educativas.

El mejor programa que yo veo de todo esto es Beca 18, a pesar de que tiene sus problemas, como todos. Pero debido a la educación tan pobre que tienen los alumnos, sobre todo en las áreas rurales, muy pocos tienen acceso a este programa. A pesar de este problema, ha habido casos muy singulares y uno tiene que reconocer que, si no hubieran existido estos programas, estos chicos no hubieran podido estar donde están ahora. (E2).

Otras voces, se distancian de los discursos más generales e introducen los motivos por los que no existe una relación tan directa entre las políticas y la reducción de pobreza infantil. Y plantean que la mejora en la calidad de vida de los niños y niñas no solo es debida a las políticas específicas en este ámbito, sino que depende también de las condiciones laborales de los padres y madres, así como de la evolución macroeconómica del país.

Por un lado, se propone que para luchar contra la pobreza infantil hay que trabajar en la mejora de las condiciones de los adultos, principalmente desde la dimensión laboral.

Erradicar la pobreza infantil el foco no tienen que ser los niños sino los adultos que proveen y por lo tanto la capacidad de que ellos reciban esos beneficios a través de los trabajos de sus familias. (E13).

Por otro lado, existen factores como las políticas económicas o la evolución macroeconómica del país, que pueden llegar a tener un mayor peso en la reducción de la pobreza. Estas reflexiones están en línea con autores que planteaban que los programas de alivio de la pobreza no tenían en cuenta las causas macroeconómicas de los procesos de empobrecimiento de la sociedad.

A veces le pedimos a la política social cosas que no es capaz de dar por su naturaleza y nos olvidamos de que en el comportamiento de la pobreza tiene muchísimo que ver la política económica. Achacarle a la política social la solución de la pobreza no me parece adecuado, hay un tema fundamental de modelo económico, de políticas redistributivas, desde la política económica, de protección social que es como un gran ausente en América Latina y en el caso de Perú es muy fuerte. (E1).

Pero la mayor reducción de pobreza que hemos vivido en el Perú la hemos visto como consecuencia del crecimiento económico, como consecuencia del precio de los minerales (E19).

Las condiciones de vida de la población infantil pueden variar por el efecto de múltiples políticas, principalmente la económica, la fiscal y la social, así como qué tanto éstas tengan o no un carácter efectivamente redistributivo y efectos progresivos. (D4).

En el análisis de la relación entre las políticas públicas y la reducción de pobreza infantil, existe un consenso sobre la necesidad de rescatar la voz de los niños, niñas y adolescentes para mejorar la eficacia de las políticas públicas, incluyendo el enfoque de ciclo de vida y realizando el diseño de las mismas de una manera más participativa.

Es importante una actualización de acuerdo a la participación de los propios chicos. (E2).

En el país, la construcción del desarrollo infantil ha conllevado a sentar a 10 sectores del Estado, lógicamente desprendidos de su camiseta sectorial, mirando el tema fundamental del niño, “¿qué es lo que el niño necesita?”. (E6).

Son políticas siempre pensadas en las familias, se asume de partida que los niños están dentro de las familias y que las familias van a asumir responsablemente su labor. Esa es la premisa, premisa que no deberíamos asumir con tanta seguridad. Yo siento que hay muy poca comprensión de las infancias (E12).

De mediano impacto. Las políticas trazadas son de tendencia universalista, no diferencian las realidades de las niñas, niños y adolescentes y los abordan fragmentadamente en base a lo que se considera más importante desde el ciclo de vida, desde esa perspectiva brindada por la psicología evolutiva no se alcanza a entender a las infancias y adolescencias como sujetos sociales y políticos, tampoco en su integralidad considerando lo que ellas y ellos consideran realmente importante en sus vidas. (D4).

### **5.5 Posible índice de pobreza multidimensional infantil**

Tras responder a los objetivos 1 (conocer el posicionamiento de los expertos sobre el concepto de pobreza, las características específicas del colectivo infantil y las principales herramientas de medición) y 2 (entender los mecanismos de medición oficiales en el Perú, la evaluación de las fuentes de información y su utilidad práctica en el diseño de políticas públicas), se desarrollan a continuación las principales conclusiones relacionadas con objetivo 3 (recoger las propuestas para la construcción de un índice de pobreza multidimensional infantil aplicable a Lima).

Reconociendo que la actual forma de medir la pobreza infantil en los contextos urbanos en el Perú presenta múltiples oportunidades de mejora, se realiza una aproximación a cómo podría construirse un índice de pobreza multidimensional infantil.

Al plantear esta cuestión, varios de los expertos vuelven a mostrar una posición muy crítica con el uso de índices multidimensionales, reconociendo que estos no aportan un valor añadido y que, por lo tanto, es más útil contar con indicadores por separado para poder realizar la evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

Un conjunto de indicadores que apuntes a las distintas dimensiones de la pobreza. No uno que reduzca a un sólo número factores heterogéneos ni tampoco uno que considere únicamente los recursos para adquirir bienes en el mercado. A mayor número de indicadores (y dimensiones), menor será el peso de cada uno en un índice sintético. Es por ello, entre otras razones, por lo que dicho tipo de indicador (sintético) no es recomendable. (D3).

Yo no pienso que esto deba resultar en un índice sintético como son los índices de pobreza multidimensional, porque no son útiles para la política pública. Lo que se necesita no es muchos indicadores pasados a una licuadora y que al final de cuentas no sabes lo que tienes porque las políticas son específicas a las distintas dimensiones. Y, más aún, estos índices de pobreza multidimensional consideran estas dimensiones como independientes unas de otras, porque no se sabe cómo hacer diferentemente. Y todos los índices de pobreza multidimensional que existen en el mundo, ninguno considera las interacciones, que es lo más importante para la eficacia de una política pública. (E18).

Los argumentos por los que se seleccionan unas dimensiones u otras son muy diversos. Mientras algunas personas apuntan a que la decisión está más relacionada con la relevancia que los derechos tienen según las normas (principalmente la CDN), otros opinan que su selección depende más de la disponibilidad de los datos en las fuentes existentes en el país.

Todos estos ejes están en la convención, ¿cuáles son los ejes fundamentales? (E2).

Hay muchas cosas que metería, pero no creo que la encuesta te dé, por ejemplo, esparcimiento, espacio, recreación. Me parece que son valiosas, pero sería mucho pedirle a la herramienta. Si pudiese medir el ambiente en el hogar, sería ideal. (E3).

También se reconoce la relevancia que tendría contar con la voz de los niños y niñas en el ejercicio de selección de las dimensiones e incluso se propone la necesidad de tener diferentes dimensiones para cada subgrupo de edad.

Yo partiría de preguntarle a los niños porque también es muy diverso y partiría de cosas tan simples como “¿qué te hace feliz?”. Cuando hemos hecho esto en un diagnóstico participativo en la zona de Loreto (Iquitos), los niños te dicen “yo quiero que me llamen por mi nombre” o te dicen “yo quiero que mi mamá esté en la casa”, “quiero ir a la escuela”, “quiero que no me peguen”, “quiero que el río no se lleve a mis hermanos”. En realidad, ellos/ellas son los que están dando las claves, si tuviéramos que pensar en qué es lo que les afecta y tuviéramos que llamar a toda esa bolsa de necesidades, diríamos “ésta es la situación que los vulnera”. (E12).

Todos son fundamentales, pero yo iría por ahí, que ellos tengan voz, preguntarles a ellos mismos, los consejos de niños. (E13).

Tengo la impresión para empezar de que hay elementos distintos entre las edades. Quizás te lo podría dividir en 2: tienes la primera infancia (3 años) donde hay algunos elementos fundamentales que te van a privar en tu vida futura o algo así. (E11).

Sobre el número de indicadores que deben medirse dentro de cada dimensión, no existe una clara postura de los diferentes participantes. Algunos mencionan que depende de cada dimensión y de sus fronteras con otras dimensiones mientras que otros plantean que más que un número fijo habría que pensar en los indicadores más relevantes para cada dimensión y cada subgrupo etario.

Tampoco existe un consenso sobre el peso asignado a cada indicador; la mayoría plantea que todos los indicadores deben tener el mismo peso, puesto que todos son relevantes en la vida de las infancias desde una perspectiva de derechos, mientras que un experto opina que esta decisión debería estar basada en la experiencia internacional, con juicios de expertos locales.

Bajo una perspectiva de derechos, todos los indicadores deberían tener el mismo peso. (D1, D2). Les daría el mismo peso porque todos son relevantes en la vida de las infancias y adolescencias. (D4).

Para la fijación de los umbrales, hay una opinión compartida (4 de los 5 participantes del Delphi) sobre la necesidad de que exista una amplia discusión y generación de consensos

sobre lo que el país considera aceptable. Solo un participante añade que los umbrales pueden ser establecidos según los expertos tanto internacionales como nacionales.

Y, sobre los contextos urbanos, la realidad muestra la falta de acuerdo en la propia definición de lo que se considera necesario para el bienestar infantil. Además, algunos participantes son partidarios de contar con una única herramienta de medición para todo el país, pero con la posibilidad de desglosar según regiones y grupos etarios.

Yo creo que la medición debe ser para toda la población, yo no aplicaría una medición distinta, pero sí me aseguraría que en el diseño metodológico y en el diseño de las herramientas estadísticas se puedan hacer las desagregaciones que permitan caracterizar a los hogares en pobreza en distintos ámbitos. Para mí, la medición debe ser una, completa, relevante, pertinente para el país pero que te permita caracterizar a los subgrupos. (E1).

Otros participantes, sí consideran que debería haber mediciones específicas para los contextos urbanos.

Habría que considerar diferencias. En el contexto urbano, por dar un ejemplo, el tema del hacinamiento en el hogar puede ser importante. También el tema del alcantarillado o acceso al agua. Uno podría encontrar una posición universalista, en la que diría tiene que ser lo mismo, depende si la conceptualización de la pobreza rural es conceptualmente diferente a la urbana o no. Estaríamos en el debate entre Sen y Nussbaum. (E16).

Sin embargo, no hay un acuerdo sobre las dimensiones e indicadores que se deberían incluir en este índice multidimensional para los contextos urbanos, que son tan variadas como la violencia, el uso de tiempo o el hacinamiento.

Creo que, por ejemplo, en contextos urbanos el tema de violencia, criminalidad podría ser mayor (pero visto desde el punto de vista del crimen, la inseguridad), temas de hacinamiento, insalubridad, por ejemplo, me parece que son temas muy importantes. (E5).

Quizás en el caso urbano yo creo que el uso del tiempo de las madres, de los padres, esa variable sí hay que considerarlo porque en ciudades grandes el traslado del padre/la madre para trabajar y de los niños, les cambias la vida. (E20).

No es posible entender la pobreza multidimensional infantil sin entender lo que pasa en el entorno. (E21).

En el supuesto en que se decida contar con un índice de pobreza multidimensional, será necesario decidir qué dimensiones se incluyen en esta medida sintética. Aunque los diferentes estudios revisados (y presentados en el capítulo 2) muestran que hay un núcleo

principal de dimensiones (nutrición, salud, vivienda, educación e información), también en ocasiones se incluyen otras consideradas relevantes en cada realidad nacional. En cuanto a las dimensiones que este índice debería incluir para el contexto peruano, las más mencionadas por los entrevistados son: educación (14), salud (11), nutrición (10). Es un resultado que está en línea con las dimensiones “clásicas” en la mayoría de los índices de pobreza multidimensional. Además de las dimensiones estándar de los IPM, varios expertos coinciden en la relevancia de incluir otras dimensiones en este índice: protección/seguridad social/violencia, agua y saneamiento, acompañamiento/apoyo/cuidado, vivienda, desarrollo infantil. El detalle se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 43.** Principales dimensiones identificadas para el IPM infantil (por relevancia)

Dimensiones	Entrevistados																					Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
Educación	X	X		X	X		X		X	X				X	X	X		X	X	X	X	14
Salud		X			X		X		X	X	X			X	X	X		X			X	11
Nutrición	X	X		X	X		X				X			X		X			X		X	10
Protección/seg social/violencia	X	X		X			X				X									X		6
Agua y saneamiento			X												X				X	X	X	5
Acompañamiento, apego, cuidado										X				X	X			X			X	5
Vivienda			X											X				X			X	4
Desarrollo infantil				X		X		X											X			4
Uso del tiempo			X							X					X							3
Monetario				X	X		X															3
Salud mental						X					X											2
Entorno familiar																X					X	2
Trabajo infantil			X																			1
Identidad							X															1
Sensación de pertenencia														X								1
Juego														X								1
Felicidad														X								1
Acceso áreas verdes														X								1
Florecimiento social																X						1

Fuente: elaboración propia en base a la información de las entrevistas

Aunque la mayoría de participantes no mencionan la dimensión monetaria dentro del índice multidimensional y prefieren seguir considerando el indicador monetario como uno complementario, sí que hay 3 personas que opinan que sería interesante incluirlo dentro de este índice.

Sí me parece que debería ir algún tipo de aproximación monetaria, sí me parece importante que haya algo monetario (esto no lo he pensado tanto) a nivel de hogar, siempre he tenido esta idea de que podemos ver los gastos del hogar en gasto pro niño. Hay un set de gastos pro niño que habría que incluir. Podríamos determinar un nivel de gasto pro niño por ejemplo que podría formar parte de esa dimensión monetaria para poder complementar. (E5).

Al presentar una lista más acotada de dimensiones y pedir a los expertos que seleccionen solamente 4 (durante el desarrollo de los cuestionarios del método Delphi), existe un consenso en las dimensiones necesarias para construir el índice. Éstas son la de salud, la de educación, la de alimentación y la de vivienda.



## CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación ha sido el de explicar la complejidad de la medición de la pobreza infantil en los contextos urbanos partiendo de la siguiente hipótesis:

La multiplicidad de herramientas de medición dificulta el conocimiento de la dimensión real de la pobreza infantil en contextos urbanos y esto, a su vez, complejiza obtener resultados útiles para el correcto diseño de políticas públicas de reducción de la misma.

Para poder estudiar este tema, el contexto elegido ha sido Perú, un país que cuenta con un instituto nacional de estadística con información pública de todas las encuestas realizadas, incluyendo el acceso a los microdatos y con un comité consultivo de pobreza, constituido por expertos independientes que trabajan en las propuestas de mejora metodológicas. Estos elementos han sido clave a la hora de poder aplicar el marco conceptual a un caso concreto con la disponibilidad de datos necesaria para tal fin.

Al inicio del trabajo se planteaban tres preguntas que han ido guiando la investigación:

- ¿Qué retos enfrenta la medición de pobreza multidimensional infantil?
- ¿Qué indicadores de medición son los más pertinentes para la pobreza infantil en contextos urbanos?
- ¿Cuáles son las estrategias del gobierno peruano para medir y utilizar esos resultados en políticas públicas para reducir la pobreza infantil?

A continuación, se resumen los principales hallazgos de la investigación:

1) La pobreza entendida desde un enfoque de capacidades y derechos

Si bien en las últimas décadas el enfoque de capacidades ha ido tomando un lugar relevante en las agendas de desarrollo, no ha logrado desplazar del todo a la mirada tradicional desde un enfoque monetario. Existe un consenso en que la pobreza es multidimensional, que no puede entenderse únicamente desde la dimensión monetaria y, por tanto, se plantea una complementariedad entre ambos enfoques.

Una de las limitaciones que presenta la aproximación desde el enfoque de capacidades es su conversión en índices de medición y éste es uno de los principales motivos por los que los índices monetarios siguen siendo las medidas oficiales en muchos contextos, como es el caso del Perú.

Como también se desprende de las entrevistas realizadas, el enfoque monetario sigue siendo importante en el análisis de la pobreza y, por tanto, no ha sido desplazado totalmente. Sin embargo, existe un consenso en que para comprender y explicar mejor la realidad de las personas en situación de pobreza es necesario complementar este enfoque con uno de capacidades. Además, no todas las personas entrevistadas se muestran favorables a la utilización de índices multidimensionales, argumentando que es más pertinente realizar mediciones por separado de cada una de las dimensiones. En su opinión, esto facilita un mejor conocimiento y análisis para después poder trabajar en la planificación de políticas públicas.

## 2) Las infancias urbanas y las vulneraciones de sus derechos

Tanto los datos cuantitativos extraídos de las estadísticas (presentados en el capítulo 3) como la información más cualitativa recogida de las entrevistas y del Delphi (capítulos 4 y 5) confirman que la intensidad de la pobreza es mayor entre los niños, niñas y adolescentes, lo que sitúa a este colectivo en un estado de especial vulnerabilidad. Aun reconociendo su gravedad, no parece sencillo dar una respuesta adecuada que permita reducir esta pobreza. Parte de esta complejidad se explica por la dificultad de conocer la magnitud real del problema, puesto que al analizar la pobreza a nivel hogar se está asumiendo que todos los miembros que lo habitan tienen la misma capacidad de decisión, lo que se ha probado dista mucho de la realidad.

Entre las características específicas de la pobreza en este colectivo destacan los efectos permanentes en las condiciones de vida a largo plazo de las privaciones de algunas de las principales dimensiones de la pobreza como la sanidad o la educación. Además, se ha comprobado que la transmisión intergeneracional de la pobreza es una realidad y que es importante trabajar para poder romper el círculo vicioso de la pobreza. Algunas de las personas entrevistadas también añaden a estas características el coste económico que puede tener para una sociedad el no atender a este problema de la pobreza infantil.

Y la complejidad que supone conocer la magnitud real de la pobreza infantil por los elementos que ya se han mencionado es aún más notoria en el caso de la pobreza urbana, a la que históricamente no se le ha prestado suficiente atención. América Latina ha tenido una creciente urbanización en las últimas décadas y en el caso concreto del Perú, el 80% de la población se encuentra en áreas urbanas. Sin embargo, los mayores porcentajes de pobreza rural han hecho que el foco estuviera puesto en esa realidad, un enfoque que está cambiando en las últimas décadas, dedicando más recursos y atención a la pobreza en los contextos urbanos. De este reconocimiento nacen iniciativas como la Nueva Agenda Urbana Hábitat III y para el caso concreto del Perú se han planteado varias propuestas, entre las que destacan la Estrategia nacional de reducción de pobreza urbana o el Plan de desarrollo local concertado de Lima metropolitana.

### 3) La priorización de la pobreza en las agendas gubernamentales

Con la inclusión de una mirada multidimensional hacia la pobreza y desde un enfoque de ciclo de vida en el primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, este tema se ha incluido como una de las prioridades en las agendas mundiales. En el caso del Perú, tras la creación del MIDIS, también se está trabajando más intensamente en los temas relacionados con la pobreza infantil.

Sin embargo, esta prioridad en términos de agenda, documentos y teoría no siempre se ve reflejada en una correcta implementación. Existen medidas a veces cortoplacistas y de corte más asistencialista que no permiten cambiar realidades. Además, faltan recursos económicos y humanos, así como una mejor evaluación y seguimiento de las acciones llevadas a cabo. Para el caso concreto del Perú, la descoordinación entre los diferentes departamentos que gestionan los programas y políticas públicas es una de las mayores dificultades para poder llevar a la práctica los compromisos adquiridos en la agenda gubernamental (mediante propuestas como el Plan bicentenario el Perú hacia 2021 o la Política nacional multisectorial para niños, niñas y adolescentes al 2030).

### 4) Falta de acuerdos en la forma de medir la pobreza infantil

Las mediciones oficiales de pobreza siguen siendo mayoritariamente monetarias, por la facilidad de obtener estas cifras, su comparabilidad entre países; aun reconociendo que muestran una visión muy limitada de la realidad de los niños, niñas y adolescentes.

Muchas de las personas entrevistadas también reconocen la importancia de las mediciones monetarias, debido a su robustez a nivel metodológico, lo que permite al menos medir bien una de las dimensiones. En el Perú, país que todavía no ha adoptado un índice multidimensional como medida oficial, sigue siendo la medición monetaria la que permite analizar la situación en la que se encuentran las poblaciones y a partir de estos resultados plantear acciones de política pública.

Partiendo de la cada vez más aceptada aproximación a la pobreza desde un enfoque de capacidades, se plantea la pertinencia de incluir algún índice multidimensional. Pero en el desarrollo práctico de esta cuestión es donde afloran las discrepancias y no existe un acuerdo sobre algunos aspectos. Varios de los expertos en esta materia argumentan que es mejor tener índices por separado, mientras otros son más partidarios de un índice sintético. En cuanto a las dimensiones que son necesarias y los umbrales de las mismas tampoco hay un consenso.

Aunque se han realizado propuestas de índices multidimensionales específicas para el colectivo infantil (explicadas en el capítulo 2.1) que a nivel teórico funcionan, su utilización práctica es más limitada. Algunos países tienen ya implementados índices de pobreza multidimensional infantil, como es el caso de Panamá, pero para Perú no existe ninguna medición de este tipo, más allá de iniciativas puntuales realizadas por el MIDIS pero sin llegar a ser implantadas de manera oficial. Tampoco existe un alineamiento entre los expertos entrevistados sobre cuál debería ser la mejor manera de medir la pobreza infantil y algunos incluso argumentan que debido a la dificultad que presenta la construcción de un índice multidimensional con datos provenientes de fuentes diferentes, es más correcto realizar un análisis de los indicadores de infancia por separado.

##### 5) Los avances en las políticas de reducción de la pobreza

La cobertura de las políticas públicas en el Perú sigue siendo baja, falta ajustar la focalización de algunos programas y no se cuenta con suficiente presupuesto. Existe, además, una importante descoordinación entre los diferentes actores, lo que hace que no se logre la eficiencia deseada. Esto se está intentando subsanar a través de la iniciativa de presupuestos por resultados del Ministerio de Economía y Finanzas.

Algunas voces plantean que la actual forma de luchar contra la pobreza infantil no es la más adecuada, que sería más efectivo plantear mejorar las condiciones de los adultos (teniendo en cuenta la precariedad e informalidad laboral del país que es de alrededor del

70%). Y también mencionan otros factores (como la buena evolución económica del país) que tienen un impacto positivo en la mejora de algunos de los indicadores de infancia.

En el caso del Perú, la prioridad ha sido mejorar las condiciones de vida de la primera infancia, para lo que el MIDIS ha contado con la estrategia Incluir para crecer, centrado en el desarrollo infantil temprano.

Por lo tanto, respondiendo a la primera pregunta de este trabajo (¿qué retos enfrenta la medición de pobreza multidimensional infantil?), aunque se reconoce que la pobreza monetaria no muestra toda la realidad, es la que sigue siendo la medida oficial. Además, se ha comprobado que no existe un consenso en la forma en que se debe medir la pobreza infantil. Tampoco hay un acuerdo sobre si los indicadores deberían ser analizados por separado o incluidos en un único índice. Y otro de los problemas que tiene la medición de pobreza infantil es que no se cuenta con datos suficientemente desglosados para poder hacer un análisis adecuado de la situación de los niños, niñas y adolescentes, reconociendo la diversidad en este colectivo.

En cuanto a la segunda pregunta (¿qué indicadores de medición son los más pertinentes para la pobreza infantil en contextos urbanos?) hay un disenso sobre si es necesario que existan herramientas específicas para los contextos urbanos. Algunas voces que plantean que ciertas dimensiones son más relevantes en los contextos urbanos que en los rurales, como son la inseguridad, la violencia, el tiempo o el juego y esparcimiento.

Y para la tercera cuestión (¿cuáles son las estrategias del gobierno peruano para medir y utilizar esos resultados en políticas públicas para reducir la pobreza infantil?), se puede concluir que, a nivel individual, las diversas políticas públicas tienen sus propios objetivos, indicadores, metas y se realiza un seguimiento individual. Por lo tanto, las mediciones que se realizan por parte de cada uno de los ministerios, sí sirven para la reorientación de políticas. Sin embargo, existe una falta de interconexión sectorial y no existe un ente coordinador (que podría ser una dirección de infancia) garante de supervisar la evolución e impacto de estas acciones.

Todo indica que los programas de transferencias en efectivo (tales como JUNTOS) han tenido un impacto positivo en el nivel de vida de los niños y niñas peruanos. Aun así, el diseño de estos programas no deja de ser cuestionado, sobre todo en lo referente a la gestión de los recursos y a la forma en la que pueden ser optimizados, para lograr un mayor impacto a medio-largo plazo para los beneficiarios.

En el caso concreto de los contextos urbanos, es clave que se elaboren planes urbanísticos y de gobernanza específicos para poder luchar contra las desigualdades. En los barrios urbano marginales, deben implementarse políticas que no sólo contemplan la planificación urbana, sino también la financiación, los componentes legales y que involucren a las instituciones locales, las autoridades y los residentes. Y en las agendas de desarrollo social hay elementos interdependientes que tienen que estar incluidos, tales como la salud, la educación, el empleo y los medios de vida, las dinámicas de género, la movilidad y la conectividad, el cambio climático o el espacio público. Una experiencia interesante en este ámbito es el Programa participativo de mejora de los asentamientos humanos (Participatory slum upgrading program, PSUP) promovido por ONU Hábitat, que contribuye a mejorar las 5 áreas críticas para la humanidad recogidas en la Agenda 2030 (personas, prosperidad, planeta, paz, partenariado).

Reconociendo que la pobreza infantil no es un fenómeno inevitable sino una decisión política (Treanor, 2020), el tema está siendo situado en el centro de las agendas políticas para darle la relevancia que requiere y destinar los recursos necesarios para las políticas públicas. Sin embargo, la cuestión de la medición de la pobreza infantil en los contextos urbanos sigue siendo fuente de amplias discusiones y aún no se ha logrado un consenso sobre cómo debería medirse. Contar con mejores formas de medir es necesario para poder avanzar en la lucha contra la pobreza infantil.

La presente investigación se ha enmarcado dentro de este debate actual, comprendiendo que se trata de un ámbito complejo y con el objetivo de contribuir a afianzar teorías nuevas sobre la medición de la pobreza multidimensional infantil. Tanto la información recogida en las entrevistas como los resultados del Delphi refuerzan el consenso sobre la necesidad de ampliar la mirada más allá del tradicional enfoque monetario para comprender la pobreza desde un enfoque de capacidades y de derechos humanos. Sin embargo, al tratar de operacionalizar este marco conceptual y aplicarlo a un caso concreto, el peruano, se evidencia que la medida oficial en el país sigue siendo la monetaria. Si bien se han llevado a cabo propuestas teóricas sobre la posible construcción de un índice multidimensional, esto todavía no se ha convertido en una realidad. Por otro lado, aunque la literatura muestra que para poder conocer la realidad en la que viven niños, niñas y adolescentes es necesario que la unidad de análisis sea el individuo, al revisar las bases de datos disponibles en el país, se constata que multitud de datos solo están disponibles a nivel hogar, lo que esconde las disparidades existentes al interior del mismo. Lo mismo ocurre

con las mediciones de ciertos indicadores para los que no existe un mayor desglose por distritos o manzanas dentro de las ciudades, lo que en el caso de Lima no permite realizar un estudio más detallado de la situación de pobreza en la que se encuentra la infancia que habita los barrios urbano marginales.

Otra de las conclusiones clave es la falta de consenso sobre los indicadores de medición más pertinentes y, mientras algunos expertos consideran que es mejor utilizar un único índice compuesto, otros argumentan que para poder diseñar políticas públicas mejor enfocadas, es necesario mantener el desglose de indicadores por dimensión. Y es en esta línea en la que trabaja el gobierno peruano, puesto que cada sector cuenta con sus propios indicadores, lo que permite realizar políticas públicas específicas pero que adolecen de la coordinación necesaria. Además, esta falta de un índice compuesto dificulta el conocimiento de la situación de pobreza en la que se encuentran los niños y niñas.

Entre las principales limitaciones del estudio hay que destacar el hecho de que tratándose de un ámbito tan complejo que incluye disciplinas diversas como la economía, la sociología o el derecho, durante el proceso investigación no se ha contado con un equipo multidisciplinar de investigadores que pudieran aportar desde estas estos ámbitos. Uno de los impactos de esta limitación es la imposibilidad de realizar análisis econométricos de los microdatos de las encuestas o de poder ampliar la mirada de la parte cualitativa.

Teniendo en cuenta las principales conclusiones de esta investigación, así como las limitaciones, se plantean algunas posibles futuras investigaciones. De este modo, sería interesante poder realizar un análisis más detallado de la información estadística disponible por distritos de Lima para poder confirmar la desigualdad intraurbana existente e identificar la infancia prioritaria a la hora de diseñar las políticas públicas. Otra de las líneas de investigación que completaría lo presentado en este trabajo podría ser el desarrollo de las relaciones entre las principales dimensiones identificadas para la pobreza infantil en los contextos urbanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

### Bibliografía

- Abramo, L.; Cecchini, S. y Morales, B. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL n°15, (LC/PUB.2019/5-P). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44602-programas-sociales-superacion-la-pobreza-inclusion-laboral-aprendizajes-america>
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo>
- Acevedo, K; Yáñez, M. y Quejada, R. (2011). Determinantes y consecuencias del trabajo infantil: un análisis de la literatura. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, ISSN-e 0121-6805, Vol. 19, N°. 1, 2011, pp. 113-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4239648>
- Alkire, S. (2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford Academic.
- Alkire, S. (2007). The Missing Dimensions of Poverty Data: Introduction to the Special Issue. *Oxford Development Studies*, 35(4), 347–359. <https://doi.org/10.1080/13600810701701863>
- Alkire, S. y Foster, J. (2008). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) Working Paper 7*. [https://ophi.org.uk/sites/default/files/ophi-wp7\\_vs2.pdf](https://ophi.org.uk/sites/default/files/ophi-wp7_vs2.pdf)
- Alkire, S. y Santos, M.E. (2010). Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries, *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) Working Paper No. 38* United Nations Development Programme Human Development Report Office Background Paper No. 2010/11. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1815243>
- Alkire, S. y Santos, M. E. (2013). A Multidimensional Approach: Poverty Measurement and Beyond. *Social Indicators Research* 112(2) 2013, pp. 239-257. <https://ssrn.com/abstract=2376437>
- Alkire, S.; Foster, J.E.; Seth, S.; Santos, M.E.; Roche, J.M. y Ballon, P. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press, capítulo 4. <https://ophi.org.uk/publication/WP-85>
- Alkire, S. y Apablaza, M. (2016). Multidimensional poverty in Europe 2006-2012. Illustrating a methodology. *OPHI Working Paper 74*, University of Oxford. doi: 10.13140/RG.2.1.3445.8481
- Alston, P. (2020). The parlous state of poverty eradication. *Report of the special rapporteur on extreme poverty and Human Rights (A/HRC/44/40)*. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4440-parlous-state-poverty-eradication-report-special-rapporteur>

- Altimir, O. (1979). La Dimensión de la Pobreza en América Latina. *Cuadernos de la CEPAL* N.27. Naciones Unidas, Santiago de Chile. <https://hdl.handle.net/11362/27898>
- Altimir, O. (1982). The extent of poverty in Latin America. *World Bank staff working paper*, no. 522. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/187461468743796622/the-extent-of-poverty-in-latin-america>
- Alvites, E. (2017). Protección constitucional de la educación en Perú. *Joaçaba*, v. 18, n. 3, p. 697-720, set./dez. 2017. <https://doi.org/10.18593/ejil.16295>
- Amis, P. (2002). Thinking about chronic urban poverty. *CPRC Working paper* n 12. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08d2240f0b652dd0017a4/12Amis.pdf>
- Andrade, A.P. y Guerrero, L.A. (2021). *Aprendo en Casa: balance y recomendaciones (Informe técnico)*. Lima: GRADE. Proyecto CREER. <https://www.grade.org.pe/creer/archivos/Aprendo-en-casa-versi%C3%B3n-22-09-PDF-impresi%C3%B3n.pdf>
- Antequera, R. (2006). Evaluación psicológica del maltrato en la infancia. *Cuad Med Forense*, 12 (43-44), Enero-Abril 2006. <https://scielo.isciii.es/pdf/cmfn43-44/10.pdf>
- Apablaza, M. y Yalonetzky, G. (2012). *Chronic multidimensional poverty or multidimensional chronic deprivation*. OPHI Research in Progress 34a, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), University of Oxford. <https://ophi.org.uk/publication/RP-34a>
- Apolaro, A., Turbán, F.; Ambrosini, M., Castillo, V., Piuma, F., Gómez, J., Botana, N., Alonso, S. y Cancino, G. (2023). *Ciudad para la niñez y adolescencia: guía y recursos*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <http://dx.doi.org/10.18235/0004734>
- Arroyo, R. y Romero, A. (2009). Colonizados, globalizados y excluidos en las grandes transformaciones de Lima. Perú: la construcción sociocultural del espacio territorial y sus centralidades (Manuel Dammert Ego Aguirre, coordinador). *Quito: OLACCHI colección Centralidades* Vol. 1, septiembre 2009, p. 107-149. [https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1259644496.Colonizados\\_globalizados\\_\\_excluidos.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1259644496.Colonizados_globalizados__excluidos.pdf)
- Atkinson, A. (2003). Multidimensional deprivation: contrasting social welfare and counting approaches, *Journal of economic inequality*, volume 1: 51-65. <https://doi.org/10.1023/A:1023903525276>
- Atkinson, A. (2019). *Measuring Poverty Around the World* (John Micklewright and Andrea Brandolini, eds). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Atkinson, A.; Bourguignon, F. (1982). The comparison of multi-dimensioned distribution of economic status. *Review of economic studies* (1982) XLIX, p.183-201. <https://doi.org/10.2307/2297269>
- Avery, D. (1987). *Civilisations de La Courneuve. Images brisées d'une cité*. Paris L'Harmattan

- B. Gutiérrez, A. (2004). La construcción social de la pobreza. Un análisis desde las categorías de Pierre Bourdieu. *ANDULI. Revista Andaluza De Ciencias Sociales*, (2), 29–44. <https://revistascientificas.us.es/index.php/anduli/article/view/3747>
- Balarin, M.; Alcázar, L.; Rodríguez, M.F. y Glave, C. (2017). *Transiciones inciertas: una mirada a los jóvenes de contextos urbanos vulnerables de Lima*. Lima: GRADE. Documentos de Investigación, 84. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/transiciones-inciertas-una-mirada-a-los-jovenes-de-contextos-urbanos-vulnerables-de-lima/>
- Balarin, M; Cueto, S. y Fort, R. (Eds) (2022). *El Perú pendiente. Ensayos para un desarrollo con bienestar*. Lima: GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/el-peru-pendiente-ensayos-para-un-desarrollo-con-bienestar/>
- Ballet, J.; Biggeri, M. y Comin, F. (2011). *Children's agency and the capability approach. A conceptual Framework*, En: Biggeri, M., Ballet, J., Comin, F. (eds) *Children and the Capability Approach*. Palgrave Macmillan, London. [https://doi.org/10.1057/9780230308374\\_2](https://doi.org/10.1057/9780230308374_2)
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2016). *Guía metodológica programa de ciudades emergentes y sostenibles: Tercera edición: Anexo de indicadores*. <https://publications.iadb.org/es/guia-metodologica-programa-de-ciudades-emergentes-y-sostenibles-tercera-edicion-anexo-de>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2018). *La calidad de los programas de trabajo con familias y resultados en el desarrollo infantil. El caso de Cuna Más en Perú*. <https://publications.iadb.org/es/la-calidad-de-los-programas-de-trabajo-con-familias-y-resultados-en-desarrollo-infantil-el-caso-de>
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2020). *El alto costo del COVID-19 para los niños. Estrategias para mitigar su impacto en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-alto-costo-del-COVID-19-para-los-ninos-Estrategias-para-mitigar-su-impacto-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Banco Mundial (2012). *Do our children have a chance?* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/520201468229144603/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>
- Banco Mundial (2023). *Resurgir fortalecidos: Evaluación de pobreza y equidad en el Perú*. Oficina de Lima, Perú: Grupo Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/resurgir-fortalecidos-evaluacion-de-pobreza-y-equidad-en-el-peru>
- Barnes, H., Wright, G., Noble, M. y Dawes, A. (2008). *The South African index of multiple deprivation for children: Census 2001*. ISBN-10-0796922160. HSRC Press
- Barnes, H., Noble, M., Wright, G. y Dawes, A. (2009). A geographical profile of child deprivation in South Africa. *Child Indicators Research*. DOI: [10.1007/s12187-008-9026-2](https://doi.org/10.1007/s12187-008-9026-2)
- Barrantes N. y Clausen J. (2022). *Developing a Comprehensive Multidimensional Wellbeing Index Based on What People Value: An Application to a Middle-Income*

Country. *Applied Research Quality Life* 17, pp. 3253–3283 (2022).  
<https://doi.org/10.1007/s11482-022-10064-w>

- Bastiaensen, J. et al (2015). *Making sense of territorial pathways to rural development: a proposal for normative and analytical framework*. Discussion paper 2015:04. Ambarés: Institute of Development policy and management.  
[https://agter.org/bdf/docs/making\\_sense\\_of\\_territorial\\_pathways\\_to\\_rural\\_development.pdf](https://agter.org/bdf/docs/making_sense_of_territorial_pathways_to_rural_development.pdf)
- Battiston, D., Cruces, G., Lopez-Calva, L. F., Lugo, M. A. y Santos, M. E. (2013). Income and Beyond: Multidimensional Poverty in Six Latin American Countries. *Social Indicators Research*, 112(2), 291–314. <http://www.jstor.org/stable/24719186>
- Bayón, M.C. (2008). Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 23, núm. 1, enero-abril, 2008, pp. 123-150 El Colegio de México, A.C. <https://www.redalyc.org/pdf/312/31223105.pdf>
- Bekerman, M. y Rodríguez, S. (2007). Políticas productivas para sectores carenciados: microcréditos en Argentina. *Desarrollo Económico*, 47(185), 95–118. <http://www.jstor.org/stable/30037136>
- Ben-Arieh, A. (2007). The child indicators movement. Past, present and future. *Child Ind Res* (2008) 1:3–16. <https://doi.org/10.1007/s12187-007-9003-1>
- Berghman (1995). Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework. En Room, G. (Ed.). (1995). *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Policy Press.
- Berthoud, R. (1976). *The Disadvantages of Inequality: A Study of Social Deprivation*. Macdonald and Jane's
- Bessell, S. (2021). Rethinking Child Poverty. *Journal of Human Development and Capabilities*, 23(4), 539–561. <https://doi.org/10.1080/19452829.2021.1911969>
- Biggeri, M., Libanora, R., Mariani, S. y Menchini, L. (2006). Children conceptualizing their capabilities: results of a survey conducted during the first children's world congress on child labour. *Journal of Human Development* 7 (1), 59-83. <https://doi.org/10.1080/14649880500501179>
- Biggeri, M. y Cuesta, J.A. (2020). An Integrated Framework for Child Poverty and Well-Being Measurement: Reconciling Theories. *Child Indicators Research* (2021) 14:821–846. <https://doi.org/10.1007/s12187-020-09774-0>
- Boltvinik, J. (1994). La pobreza en América Latina. Análisis crítico de 3 estudios. *Frontera Norte*, Vol. 6 Núm. 1e (1994), <https://doi.org/10.17428/rfn.v6i1e.1701>
- Boltvinik, J. (1998). Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina. Análisis crítico de los planteamientos de algunos organismos internacionales. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 13(2), 251–280. <https://doi.org/10.24201/edu.v13i2.1016>
- Boltvinik, J. (2005). Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano. *Papeles de población número 44*, CIEAP/UAEM. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v11n44/v11n44a2.pdf>
- Boltvinik, J. (2007). De la pobreza al florecimiento humano: ¿teoría crítica o utopía? *Desacatos*, núm. 23, enero-abril, 2007, pp. 13-52 Centro de Investigaciones y

- Estudios Superiores en Antropología Social Distrito Federal, México. <https://www.redalyc.org/pdf/139/13902302.pdf>
- Boltvinik, J. (2012). Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde Coplamar *Estudios Sociológicos*, vol. XXX, 2012, pp. 83-110. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59858907005.pdf>
- Booth, C. (1887). The Inhabitants of Tower Hamlets (School Board Division), Their Condition and Occupations. *Royal statistical society*. Volume 50, issue 2. <https://doi.org/10.1111/j.2397-2335.1887.tb00023.x>
- Born, D., Delamónica, E. y Minujin, A. (2013). *Impacto de la desigualdad intraurbana en la población infantil de América Latina*. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/impacto-de-la-desigualdad-intraurbana-en-la-poblacion-infantil-de-america-latina/>
- Bourdieu, P. (1989). El espacio social y la génesis de las "clases". *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, vol. III, núm. 7, septiembre, 1989, pp. 27-55 Universidad de Colima, México. [www.redalyc.org/pdf/316/31630703.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/316/31630703.pdf)
- Bourguignon, F. y Chakravarty, S.R. (2003). The Measurement of Multidimensional Poverty, *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, núm. 1., pp.25-49. <https://doi.org/10.1023/A:1023913831342>
- Boyden, J. y Levison, D. (2000). *Children as economic and social actors in the development process*. EGDI, Expert Group on Development Issues, working paper 2000:1. <https://eba.se/wp-content/uploads/2000/01/2000.1-Children-as-Economic-and-Social-Actors-in-the-Development-Process.pdf>
- Bradbury, B. y Jantti, M. (1999). *Child poverty across industrialized nations*. Innocenti occasional papers, Economic policy Series, no.71. <https://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/205.pdf>
- Bradshaw, J., Hoelscher, P. y Richardson, D. (2007). An index of child well-being in the European Union. *Social Indicators Research*, 80(1), 133–177. <https://doi.org/10.1007/s11205-006-9024-z>
- Brenner, N. (2009). What is critical urban theory? , *City*,13:2, pp. 198-207. [https://corner-college.com/udb/cpro5y4gl6What\\_Is\\_Critical\\_Urban\\_Theory.pdf](https://corner-college.com/udb/cpro5y4gl6What_Is_Critical_Urban_Theory.pdf)
- Brown, M. y Madge, N. (1982). *Despite the Welfare State*. London: Heinemann Educational.
- Brugué, Q., Gomà, R. y Subirats, J. (2002). De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas. *Revista Internacional De Sociología*, 60(33), 7–45. <https://doi.org/10.3989/ris.2002.i33.728>
- Burchardt, T., Le Grand, J. y Piachaud, D. (2002). Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic, Multidimensional Measure, en Hills, J. Le Grand, J. and Piachaud, D., 2002, *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press, Oxford, pp 30-43.
- Burchardt, H. y Groisman, F. (2014). *Desprotegidos y desiguales ¿Hacia una nueva fisonomía social?* Prometeo Libros.
- Burchardt, T. y Hick, R. (2016). The Capability Approach to Advantage and Disadvantage' en Hartley Dean, and Lucinda Platt (eds), *Social Advantage and Disadvantage* (Oxford, 2016), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737070.003.0002>

- Burga, J. (2006). *El ocaso de la barriada: propuestas para la vivienda popular*. Perú: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Facultad de arquitectura, urbanismo y artes <https://searchworks.stanford.edu/view/6749561>
- Bustelo, E. (1998). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Unicef-Santillana.
- Busquets i Grau (1999). *La urbanización marginal*. Edicions UPC
- Caldeira, T. (2007). Hip-hop periferia y segregación en São Paulo. *Guaragua: revista de cultura latinoamericana* N.º 26, Año 11, pp.53-63. [https://www.cccb.org/rsc\\_gene/teresacaldeira.pdf](https://www.cccb.org/rsc_gene/teresacaldeira.pdf)
- Calderón, J. (2003). Los barrios marginales de Lima, 1961 – 2001. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, España, v. 35, n. 136-137, p. 375-389. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75397>
- Calderón, J. (2019). El Estado y la informalidad urbana. Perú en el siglo XXI. *PLURIVERSIDAD*, 3(3), pp. 45–64. <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234>
- Calderón, J. y Centeno, P. (2016). La cuestión urbana en Perú: Balances y perspectivas para el siglo XXI, en *La cuestión urbana en la región Andina*, Metzger P. et al Editores, PUC Ecuador, 2016.
- Calle-Espinosa, C. (2018). Diferenciación entre pobreza y exclusión: correcta identificación en un ámbito urbano intermedio. *Sociedad y Economía*, ISSN 1657-6357, N.º. 35, 2018 (Julio - Diciembre 2018) <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99659352004>
- Campbell, T. (2003). *Poverty as a violation of human rights: inhumanity or injustice?* Centre for applied philosophy and public ethics (CAPPE, Australia), working paper 2003/9. <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2003-07/apo-nid8032.pdf>
- Calcagno, A. (2001). Capítulo 4. Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina. En CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativa*. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003015454/5cap04.pdf>
- Cantillon, B. et al (eds) (2017). *Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries* (Oxford Academic, 18 May 2017). <https://doi.org/10.1093/oso/9780198797968.001.0001>
- Capuano, A. (2015). *Consideraciones conceptuales y metodologías sobre la medición de la pobreza infantil* - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2015. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150925041545/Capuano\\_Final\\_Paz.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150925041545/Capuano_Final_Paz.pdf)
- Carranza, C. (2019). *Emergencias epistémicas de modelos alternativos al desarrollo. El Sumak Kawsay y el Buen Vivir en Ecuador*. Cuadernos de Trabajo/Lan-Koadernoak Hegoa, N.º 80. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/424>
- Carrasco, V. (2023). Crisis política en el Perú: cambios profundos y consecuencias importantes del “golpe” de diciembre de 2022. *Acta Herediana* vol. 66(1), pp.25-31. Lima, enero-junio de 2023. <https://doi.org/10.20453/ah.v66i1.4539>

- Carrión Mena, F. y Dammert-Guardia, M. (Eds) (2019). *Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Lima: CLACSO, Flacso- Ecuador IFEA.  
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20200519104921/Derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Casas, F. (1997). Children's Rights and Children's Quality of Life: Conceptual and Practical Issues. *Social Indicators Research* 42, pp. 283–298 (1997).  
<https://doi.org/10.1023/A:1006836909395>
- Casas, F. (2006). Infancia y representaciones sociales. *Política y sociedad*, Vol 43, N°1, pp. 27-42.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0606130027A>
- Castañeda, C.C. (2017). *El seguimiento de los programas presupuestales para promover la transparencia, eficacia y eficiencia en el presupuesto público*. Nota de política n°4. Universidad del Pacífico. <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Nota-de-Politica-N4.pdf>
- Castillo, L.E. y Huaranca, M. (2022). *Perú: Historia de dos pobrezas*. Banco de Central de Reserva del Perú- BCRP, DT n° 2022-06, Serie de documentos de trabajo. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2022>
- Castro, J.F. (2008). Política fiscal y gasto social en el Perú, ¿cuánto se ha avanzado y qué más se puede hacer para reducir la vulnerabilidad de los hogares? *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, ISSN-e 2223-1757, ISSN 0252-1865, N°. 62, 2008, pp. 55-76.  
<https://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/5>
- Castro, J. F., Baca, J. y Ocampo, J. P. (2012). (Re)counting the poor in Peru: A multidimensional approach, *Latin American Journal of Economics*. 49, 1, pp. 37-65.  
<https://doi.org/10.4067/S0719-04332012000100002>
- Castro, J. F. y Rolleston, C. (2018). The contribution of early childhood and schools to cognitive gaps: new evidence from Peru. *Economics of Education Review*, 64, pp.144-164. <https://faculty.up.edu.pe/en/publications/the-contribution-of-early-childhood-and-schools-to-cognitive-gaps-2>
- Castro, A.M. y Villena, A.E. (2021). La pandemia del COVID-19 y su repercusión en la salud pública en Perú. *Acta médica Perú*, vol.38 no.3 Lima jul./sep. 2021.  
<http://dx.doi.org/10.35663/amp.2021.383.2227>
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales 202. CEPAL.  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/DCFAC5C98D543FD205257D420077A5E5/\\$FILE/SistemasdeproteccionsocialAL.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DCFAC5C98D543FD205257D420077A5E5/$FILE/SistemasdeproteccionsocialAL.pdf)
- CEPAL y UNICEF-LACRO (2012). *Guía para estimar la pobreza infantil. Información para avanzar en el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes*.  
<https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=1800>
- CEPAL (2016). *Panorama social de América Latina 2015*.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>
- CEPAL (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Montero, L y García, J. (Editoras). Documentos de proyectos, LC/TS

- 207/67. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41974-panorama-multidimensional-desarrollo-urbano-america-latina-caribe>
- CEPAL (2020). *Agenda regional de desarrollo social inclusivo*. Tercera reunión de la conferencia regional sobre desarrollo social de América Latina y Caribe. LC/CDS.3/5, Santiago, 2020. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3a9044dd-759a-43ca-a793-fb0df5ef0e28/content>
- CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021*. [https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan\\_bicentenario\\_ceplan.pdf](https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf)
- CEPLAN (2017). *Perú: Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_peru-informenacionalvoluntario/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_peru-informenacionalvoluntario/)
- CEPLAN (2019). *Vulnerabilidad de las personas en el territorio más allá del ingreso*. [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_vulnerabilidad-de-las-personas-en-el-territorio-mas-alla-del-ingreso/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_vulnerabilidad-de-las-personas-en-el-territorio-mas-alla-del-ingreso/)
- CEPLAN (2020). *Perú 2050: Tendencias nacionales con el impacto de la Covid19*. [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_peru-2050-tendencias-nacionales-con-impacto-de-la-covid-19/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_peru-2050-tendencias-nacionales-con-impacto-de-la-covid-19/)
- CEPLAN (2021a). *Informe de seguimiento al plan estratégico de desarrollo nacional 2020*. <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/informes-publicaciones/2411403-informe-de-seguimiento-al-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-2020>
- CEPLAN (2021b). *Nivel de ingresos y gastos en el Perú y el impacto de la COVID-19*. [https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/2021\\_CEPLAN\\_Nivel\\_de\\_ingresos\\_y\\_gastos\\_en\\_el\\_Peru\\_y\\_el\\_impacto\\_de\\_la\\_COVID\\_19.pdf](https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/2021_CEPLAN_Nivel_de_ingresos_y_gastos_en_el_Peru_y_el_impacto_de_la_COVID_19.pdf)
- CEPLAN (2023). *Análisis del crecimiento y expansión urbana a nivel nacional y el impacto a nivel nacional*. [https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/Analisis\\_crecimiento\\_expansion\\_urbana.pdf](https://geo.ceplan.gob.pe/uploads/Analisis_crecimiento_expansion_urbana.pdf)
- Céspedes, N. (2017). Crecimiento económico y pobreza en las regiones y en los sectores económicos de Perú. En Céspedes, N., Loayza, N. y Ramírez, N. (ed.), *Crecimiento económico en el Perú: causas y consecuencias*, edición 1, volumen 1, capítulo 7, pp. 204-226, Universidad de San Martín de Porres.
- Chakravarty, S.R. y Majumder, A. (2005). Measuring Human Poverty: A Generalized Index and an Application Using Basic Dimensions of Life and Some Anthropometric Indicators. *Journal of Human Development* Vol. 6, No. 3, November 2005. <https://doi.org/10.1080/14649880500287605>
- CIES (2023). *Algunas reflexiones post pandemia en torno a programas sociales y lucha contra la pobreza*. <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2023/04/PPT-Lorena-Alcazar.pdf>
- Cimadevilla, M. (2014). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Adaptación para niños, niñas y adolescentes del texto de la Recomendación de la Comisión Europea para el bienestar de la infancia*. <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4777&tipo=documento>

- CLACSO (2013). *Construcción social de la pobreza en América Latina*. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20130722041339/LaconstruccionSocialdeLaPobreza.pdf>
- Clausen, J. y Trivelli, C. (2019). *Explorando la pobreza multidimensional rural*. <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1166>
- Clery, E. et al (2013). Children's measurement framework: a new indicator-based tool for monitoring children's equality and human rights. *Child Ind Res* (2014) 7, pp. 321–349 <https://doi.org/10.1007/s12187-013-9224-4>
- Cobham, A. (2020). *The uncounted*. Polity Press. ISBN-13: 978-1-5095-3601-6
- Comexperú (2020). *Informe de calidad del gasto público en salud 2019*. <https://www.comexperu.org.pe/upload/articles/reportes/informe-calidad-001.pdf>
- Comisión Europea (2010). *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*. SEC (2010) 1564 final COM (2010) 758 final, Bruselas, 16.12.2010. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:ES:PDF>
- Comité de derechos del niño (2016). *Observaciones finales del comité de los derechos del niño al estado peruano*. <https://www.unicef.org/peru/media/1606/file/Observaciones%20finales%20del%20Comit%C3%A9%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20al%20Estado%20Peruano.pdf>
- Consejo nacional de educación (2022). *Perú: Financiamiento público de la educación (2001-202)*. *Análisis y conclusiones*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4007507/Per%C3%BA\\_FinanciamientoPublicoEducacion\\_2001-2021.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4007507/Per%C3%BA_FinanciamientoPublicoEducacion_2001-2021.pdf.pdf)
- Contraloría general de la República del Perú (2023). *Informe técnico n° 003-2023-CG/OBANT. Informe del gasto social para el informe de auditoría a la cuenta general de la República. Periodo 1 de enero al 31 de diciembre de 2022*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4922950/Informe%20T%C3%A9cnico%20N%C2%B0%20003-2023-CG/OBANT.pdf>
- Contreras, J.I., Rojas, V. y Contreras, L. (2015). Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena. *Psicoperspectivas*, vol.14 no.1, pp. 89-102. [ISSN \(psicoperspectivas.cl\)](http://www.psicoperspectivas.cl)
- Corak, M. (2006). Principles and practicalities for measuring child poverty. *Int. Social Security Review* Vol.59, 2/2006, pp. 3-35. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2006.00237.x>
- Correa, N. (2021). *Protección social y lucha contra la pobreza. Perú Debate 2021. Propuestas hacia un mejor gobierno*. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/05/8\\_dp\\_proteccion\\_social\\_pobreza.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/05/8_dp_proteccion_social_pobreza.pdf)
- Courtoisie, D.; Marsiglia, M. y Rossel, C. (2014). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: apuntes a partir del caso del Uruguay. CEPAL, Serie Políticas Sociales. <https://hdl.handle.net/11362/37328>

- Cueto, S.; León, J. y Miranda, A. (2015). Perú: Impact of Socioeconomic Gaps in Educational Outcomes. En *Education in South America*, pp. 385 - 403. Londres. Bloomsbury Publishing Plc. <https://doi.org/10.5040/9781474243223.ch-017>
- Cueto, S.; Miranda, A. y Vásquez, M.C. (2016). *Inequidades en educación. En GRADE. Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances*. Lima: GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/inequidades-en-educacion/>
- Dang, H.; Lanjouw, P.; Luoto, J. y McKenzie, D. (2014). Using repeated cross sections to explore movements into and out of poverty. *Journal of Development Economics*, 2014, vol. 107, C, pp. 112-128. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387813001521>
- Danish Institute of Human Rights (2020). A human rights based approach to the means of implementation of SDG. <https://www.humanrights.dk/publications/human-rights-based-approach-means-implementation-sustainable-development-goals>
- Dargent, E. y Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). *Política y Gobierno*, volumen XXIX, número 2, 2do semestre de 2022, pp. 1-28. <http://hdl.handle.net/11651/5375>
- De Haan, A. (2000). Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation, *Studies in Social and Political Thought*. 2 (2000), pp. 22-40. [https://www.researchgate.net/publication/237389092\\_Social\\_Exclusion\\_Enriching\\_the\\_Understanding\\_of\\_Deprivation](https://www.researchgate.net/publication/237389092_Social_Exclusion_Enriching_the_Understanding_of_Deprivation)
- De Neubourg, C.; Bradshaw, J.; Chzhen, Y.; Main, G.; Martorano, B. y Menchini, L. (2012). Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe, Innocenti Working Paper No. 2012-02, UNICEF Innocenti Research Centre. [http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2012\\_02.pdf](http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_02.pdf)
- De Neubourg, C.; Chai, J.; de Milliano, M.; Plavgo, I. y Wei, Z. (2012b). Step-by-Step Guidelines to the Multiple Overlapping Deprivation Analysis (MODA) for children. Working Paper WP-2012-10, UNICEF's Office of Research. <https://www.unicef.org/innocenti/reports>
- De Neubourg, C., de Milliano, M. y Plavgo, I. (2014). *Lost (in) Dimensions: Consolidating Progress in Multidimensional Poverty Research*. Innocenti Working Papers, No. 2014/04, UN, New York. <https://doi.org/10.18356/d19a5f58-en>
- De Neubourg, C., Boon, L., Cebotari, V., Dangeot, A., Elezaj, E., Isaurralde, M., Karpati, J., Daufert, N. y Safojan, R. (2018). Multidimensional child poverty analyses and child-sensitive social protection. Policy in focus. *International Centre for Inclusive Growth*. Volume 15, Issue number 3, December 2018. [https://ipcig.org/publication/28877?language\\_content\\_entity=en](https://ipcig.org/publication/28877?language_content_entity=en)
- De Soto, H. (2000). *El misterio del capital*. Planeta.
- Deaton, A. (1997) *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. The World Bank and the Johns Hopkins University Press, Baltimore. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/593871468777303124/the-analysis-of-household-surveys-a-microeconomic-approach-to-development-policy>

- Deaton, A. (2003). Household Surveys, Consumption, and the Measurement of Poverty. *Economic Systems Research*, 15(2), pp. 135–159. <https://doi.org/10.1080/0953531032000091144>
- Deaton, A. (2006). Measuring Poverty. En *Understanding Poverty*, Banerjee, A.; Bénabou, R. y Mookherjee, D. (Eds). Oxford University Press. [https://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton\\_Measuring\\_Poverty.pdf](https://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Deaton_Measuring_Poverty.pdf)
- Decanq, K. y Lugo, M.A. (2009). *Setting weights in multidimensional indices of well-being and deprivation*, OPHI working paper, number 18. <https://ophi.org.uk/sites/default/files/OPHI-wp18.pdf>
- Defensoría del pueblo (2020). *Pobreza multidimensional en el Perú. Un enfoque desde los derechos humanos*. Serie de informes especiales N°007-2020-DP. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3810418/Pobreza%20Multidimensional%20y%20DDHH.pdf.pdf>
- Defensoría del pueblo (2022). *Informe Defensorial N° 188-2022-DP: Pobreza Multidimensional en el Perú: Un enfoque desde los derechos humanos*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/Pobreza-Multidimensional-y-DDHH.pdf>
- Desco (2021). *Plan nacional de acción por la infancia y la adolescencia 2012-2021. Evolución y proyección de indicadores en perspectiva territorial, de género e interculturalidad*. [https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1408/pnaia-felix\\_2021\\_VDf.pdf](https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1408/pnaia-felix_2021_VDf.pdf)
- Di Virgilio, M.M.; Otero, M.P. y Boniolo, P. (coords) (2011). *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*. 1a ed., Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120522084431/DiVirgilio-Otero-Boniolo-2011.pdf>
- Díaz, A.A.; Bacallao Gallestey, J.; Vargas-Machuca, R. y Aguilar Velarde, R. (2017). Desarrollo infantil en zonas pobres de Perú. *Revista Panamericana de Salud Pública*. 2017;41: e71. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/34051>
- Dickerson, A. y Popli, G. (2018). The many dimensions of child poverty: evidence from the UK millenium cohort study. *Fiscal Studies*, vol. 39, no. 2, pp. 265–298. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12162>
- Mingo, G. (dirigido por) (2006). *Pobreza urbana: discursos y sujetos*. Buenos Aires: Espacio Editorial
- Dirksen, J. y Alkire, S. (2021). Correction: Dirksen, J.; Alkire, S. Children and Multidimensional Poverty: Four Measurement Strategies. *Sustainability* 2021, 13, 9108. *Sustainability* 2022, 14 (16): 10409. <https://doi.org/10.3390/su141610409>
- Dixon, R. y Nussbaum, M. (2012). Children's rights and a capabilities approach: the question of special priority. *Cornell Law Review*, Vol. 97, 2012, U of Chicago, Public Law Working Paper No. 384, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2060614>
- Doré, E. (2008). La marginalidad urbana en su contexto: modernización truncada y conductas de los marginales. *Sociológica*, año 23, número 67, mayo-agosto de 2008, pp. 81-105 <https://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v23n67/v23n67a5.pdf>

- Dreze, J. y Sen, A. (2002). *India: Development and Participation*. Oxford University Press
- Du Bois, F. (2004). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. [https://mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Un\\_balance\\_de\\_las\\_politicas\\_sociales.pdf](https://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Un_balance_de_las_politicas_sociales.pdf)
- Dubois, A. (2018). *XXI mendeko pobrezia. Benetan ezabatzeko proposamenak*. <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/394>
- Dubois, A. (2020). La propuesta alternativa desde el enfoque de capacidades. Extraído del libro *Territorios en conflicto. Claves para la construcción de alternativas de vida*, de la colección Red Gernika. <https://territoriolab.org/wp-content/uploads/2019/12/Mod-1-CAS.pdf>
- Duncan, G. y Le Menestrel, S. (Eds.) (2019). *A Roadmap to Reducing Child Poverty*. Washington, DC: The National Academies Press. doi: <https://doi.org/10.17226/25246>.
- Edward, P. (2006). The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty. *Third World Quarterly*, 27(2), pp. 377–393. <https://doi.org/10.1080/01436590500432739>
- Eguren, F. (2016). *Seguridad Alimentaria en el Perú*. Compendio de artículos publicados en la revista agraria 2010-2015. Editorial CEPES. [https://illa.org.pe/wp-content/uploads/2016/11/CEPES-compilacion\\_lra\\_seguridad\\_alimentaria\\_final\\_2016.pdf](https://illa.org.pe/wp-content/uploads/2016/11/CEPES-compilacion_lra_seguridad_alimentaria_final_2016.pdf)
- Elbers, C.; Lanjouw J.O. y Lanjouw, P. (2003). Micro-level estimation of poverty and inequality. *Econometrica*, 71(1): pp.355-364. <https://are.berkeley.edu/~ligon/Teaching/ARE251/elbers-et-al03.pdf>
- Equity for children (2016). *Adressing urban inequities and childhood. Advancing the agenda for children and urban setting*. <https://equityforchildren.org/wp-content/uploads/2016/09/To-Print-Urban-In.-Epub-09.26.16.pdf>
- Equity for children (2020). *Measuring and monitoring child wellbeing and inequality at the local level. Implementation phases*. <https://equityforchildren.org/wp-content/uploads/2017/05/Equity-for-Children-Civic-Accountability-Model-03.14.18-1.pdf>
- Escobal, J.; Saavedra, J. y Vakis, R. (2012). *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de oportunidades*. GRADE, 2012. [https://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/20.500.12820/80/LIBROGRADE\\_ESTAELPISOPAREJO.pdf?sequence=1](https://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/20.500.12820/80/LIBROGRADE_ESTAELPISOPAREJO.pdf?sequence=1)
- Espinal, S. (2021). Impacto del COVID-19 sobre las capacidades en educación: discusión para el caso peruano. En Iguíñiz, J. y Clausen, J. *COVID-19 y Crisis de Desarrollo Humano en América Latina*. Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL). Pontificia Universidad Católica del Peru - PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/176415>
- Espíndola, E.; Sunkel, G.; Murden, A, y Milosavljevic, V. (2017). *Medición de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. Documentos de Proyectos 41214, Naciones Unidas Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41214-medicion-multidimensional-la-pobreza-infantil-revision-sus-principales>
- Esping- Andersen, G. (1993). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Estrada, H. y Perea, A. (2008). *Los programas sociales en el Perú 1990-2007: del alivio a la superación de la pobreza. Unidad de análisis del departamento de comisiones. Informe de coyuntura n° 026/ 2007-2008.* [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/86BA8BB7E32BE9780525784E00542271/\\$FILE/DelAlivioalaSuperaciondelaPobreza.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/86BA8BB7E32BE9780525784E00542271/$FILE/DelAlivioalaSuperaciondelaPobreza.pdf)
- Evans, R., Nogales, M. y Robson, R. (2020). *Monetary and multidimensional poverty: Correlations, mismatches and joint distributions*. OPHI working paper 133, University of Oxford. <https://ophi.org.uk/sites/default/files/OPHIWP133.pdf>
- Fainstein, N. (1993). Race, class and segregation: discourse about African Americans, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1993, Vol 17, Issue 3, pp. 384-403. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1993.tb00228.x>
- Feeny, T. y Boyden, J. (2003). *Children and Poverty. A Review of Contemporary Literature and Thought on Children and Poverty: Rethinking the Causes, Experiences and Effects*. Christian Children's Fund (CCF). Children and poverty series Part I. [https://www.childfund.ie/downloads/7659\\_Poverty\\_Pt\\_1.pdf](https://www.childfund.ie/downloads/7659_Poverty_Pt_1.pdf)
- Feres, J.C. y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones prácticas en América Latina*. CEPAL, Serie de estudios estadísticos y proyecciones económicas, número 2. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4784-metodo-necesidades-basicas-insatisfechas-nbi-sus-aplicaciones-america-latina>
- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, N° 102, pp. 25-38, agosto 2008. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- Fernández-de-Córdova, G.; Moschella, P. y Fernández-Maldonado, A.M. (2021). Changes in Spatial Inequality and Residential Segregation in Metropolitan Lima. En van Ham, M., Tammaru, T., Ubarevičienė, R. y Janssen, H. (eds) *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality*. The Urban Book Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-64569-4\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-030-64569-4_24)
- Fernández de Córdova, G. y Vilela, M. (2015). Reflexiones sobre densidad urbana y centralidades en la metrópoli de Lima, siglo XXI. *Revista De Arquitectura, Urbanismo Y Territorio*, 1(1), pp. 83-114. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/ensayo/article/view/23350>
- Figueiredo, L.; Honiden, T. y Schumann, A. (2018). *Indicators for Resilient Cities*, OECD Regional Development Working Papers, No. 2018/02, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/6f1f6065-en>.
- Fischer, K., Hencke, R. (1996). Infant's construction of actions in context: Piaget's contribution to research on early development. *American Psychological Society*. Volume 7, No 4, July 1996.

- [http://wexler.free.fr/library/files/fischer%20\(1996\)%20infants%20construction%20of%20actions%20in%20context.%20piaget's%20contribution%20to%20research%20on%20early%20development.pdf](http://wexler.free.fr/library/files/fischer%20(1996)%20infants%20construction%20of%20actions%20in%20context.%20piaget's%20contribution%20to%20research%20on%20early%20development.pdf)
- Forte Monge, J. M. y Sánchez Madrid, N. (2022). *Precariedad, exclusión, marginalidad: una historia conceptual de la pobreza*. (1 ed.). Prensas de la Universidad de Zaragoza. <https://elibro-net.proxy-oceano.deusto.es/es/lc/univdeusto/titulos/217035>
- Foster, J.; Geer, J. y Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, Vol. 52, No. 3 (Mayo, 1984), pp. 761-766. <https://doi.org/10.2307/1913475>
- Franco, R. (1996). *Los paradigmas de la política social en América Latina. Costa Rica, Conferencia internacional sobre pobreza y exclusión social*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12009-paradigmas-la-politica-social-america-latina>
- Freeman, A. (2009). The Poverty of Statistics and the Statistics of Poverty. *Third World Quarterly*, 30(8), pp.1427–1448. <https://doi.org/10.1080/01436590903321844>
- Fujii, T. (2021). *Experiencias de diseño urbano participativo con perspectiva de infancia en América Latina*. Documento para política pública, Julio 2021, No20. CEDEUS, Centro de Desarrollo Urbano Sostenible. <https://www.cedeus.cl/blog/2021/07/14/experiencias-diseno-urbano-participativo-perspectiva-infancia-america-latina/>
- Galbraith, J.K. (1958). *The Affluent Society*. Houghton Mifflin Company Boston, Cambridge Massachusettes
- Gallego- Duque, L.M. (2009). Acercamiento al problema social de la pobreza. De las nociones de pobreza a los mecanismos causales. *Revista trabajo social*, pp. 1-29. [https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2796/1/GallegoLiliana\\_acerca\\_mientoproblemasocialpobrezamecanismoscausales.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2796/1/GallegoLiliana_acerca_mientoproblemasocialpobrezamecanismoscausales.pdf)
- García, J. y Montero, L. (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Documentos de proyectos e investigación CEPAL <https://hdl.handle.net/11362/41974>
- Gibson-Davis, C. et al (2022). Net Worth Poverty and Child Development, *Socius*, 8. <https://doi.org/10.1177/23780231221111672>
- Gómez, M.C. y Pereyra, L.E. (2019). Los territorios de la exclusión social en Argentina. Evidencia empírica sobre las décadas 1990-2010. Investigaciones regionales. *Journal of Regional Research*, 2019, n. 43, pp. 103-127. <http://hdl.handle.net/10017/39187>
- González Contró, M.; Mercer, R. y Minujin, A. (Editores) (2016). *Lo esencial no puede ser invisible a los ojos*. Pobreza e infancia en América Latina. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, FLACSO México, CROP. 336 p. (Serie Doctrina Jurídica, núm. 750). <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/05/Lo-esencial-no-puede-ser-invisible-a-los-ojos.pdf>
- González, F.A.I. y Santos, M.E. (2020). Pobreza urbana, transferencias monetarias y disparidades regionales: un análisis para Argentina y Brasil (2011-2015). *Universidade Estadual de Londrina; Economia & Região*; 8; 2; 6-2020; pp.153-167. <https://doi.org/10.5433/2317-627X.2020v8n2p153>

- Gordon, D.; Nandy, S.; Pantazis, C.; Pemberton, S. y Townsend, P. (2003). *The distribution of child poverty in the developing world*. Bristol: The policy press
- Gordon, D. y Nandy, S. (2013). *Measuring child poverty and deprivation*. Townsend Centre for International Poverty Research. <https://www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/07/4.GordonandNandyMeasuringChildPoverty-1.pdf>
- Gore, R. y Minujin, A. (2003). *Background Note: Budget Initiatives for Children*. UNICEF, Nueva York.
- GRADE (2018). *¿Qué hemos aprendido del estudio longitudinal Niños del Milenio en el Perú? Síntesis de hallazgos*. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/que-hemos-aprendido-del-estudio-longitudinal-ninos-del-milenio-sintesis-de-hallazgos/>
- GRADE (2019). *Perú: informe de progreso de políticas de primera infancia*. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/peru-informe-de-progreso-de-politicas-de-primera-infancia/>
- Greenstein, J.; Gentilini, U. y Sumner, A. (2014). National or International Poverty Lines or Both? Setting Goals for Income Poverty after 2015. *Journal of Human Development and Capabilities*, Taylor & Francis Journals, vol. 15(2-3), pp.132-146. <https://doi.org/10.1080/19452829.2014.899565>
- Grupo Impulsor de la Alianza Global para reducir la violencia contra niños, niñas y adolescentes del Perú (2022). *Informe sobre la violencia contra niñas, niños y adolescentes en el Perú para el examen periódico universal. Cuarto ciclo EPU de Perú (Junio, 2022)*. <https://www.savethechildren.org.pe/wp-content/uploads/2022/10/Informe-del-GIVNNA-Violencia-contra-NNA-al-EPU2022-VF-12.07.22.pdf>
- Guerrero, G. y Rojas, V. (2016). *Understanding Children's Experiences of Violence in Peru: Evidence from Young Lives*. Office of Research – Innocenti Working Paper, 2016-17. [https://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/IWP\\_2016\\_17.pdf](https://www.younglives.org.uk/sites/www.younglives.org.uk/files/IWP_2016_17.pdf)
- Guio, A-C.; Fusco, A. y Marlier, E. (2009). *A European Union approach to material deprivation using EU-SILC and Eurobarometer data*. IRISS working paper 2009-19, CEPS/INSTEAD. <https://liser.elsevierpure.com/ws/portalfiles/portal/11784722/Working+Paper+n%C2%B02009-19>
- Guio, A-C.; Marlier, E.; Gordon, D.; Fahmy, E.; Nandy, S. y Pomati, M. (2016). Improving the measurement of material deprivation at the European Union level. *Journal of European Social Policy*, 26(3), pp. 219-333. <https://doi-org.proxy-oceano.deusto.es/10.1177/0958928716642947>
- Guio, A-C.; Gordon, D. y Marlier, E. et al. (2018). Towards an EU measure of child deprivation. *Child Ind Res* 11, pp.835–860. <https://doi.org/10.1007/s12187-017-9491-6>
- Haddad, L.J.; Hoddinott, J. y Alderman, H. (1997). *Intrahousehold resource allocation in developing countries models, methods, and policies*. <https://www.ifpri.org/publication/intrahousehold-resource-allocation-developing-countries>

- Hagenaars A. y van Praag, B. (1987). A synthesis of poverty line definitions. *The review of income and wealth*. [Volume31, Issue2](#), June 1985, pp. 139-154. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4991.1985.tb00504.x>
- Heidel, K. (2004). *Poverty reduction strategy papers-blind to the rights of the (working) child?* Kindernothilfe and Wekstatt Ökonomie. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=6a0da4e89309218a96921c6c976a114799439e45>
- Herrera, J. (2022). *La pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas. Construyendo diálogo democrático*. CIES. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/J.Herrera\\_Pobreza-urbana.-Desafios-para-las-politicas-publicas.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/J.Herrera_Pobreza-urbana.-Desafios-para-las-politicas-publicas.pdf)
- Herrera, J. (2023). *Pobreza urbana: nuevos desafíos para las políticas públicas*. Podcast Perú Debate RPP y CIES. <https://es.ird.fr/podcast-pobreza-urbana-desafios-para-las-politicas-publicas>
- Herrera, J.; Benavides, M.; Etesse, M. y Leroutier M. (2016). Trends in social segregation and poverty in Metropolitan Lima. A spatial multidimensional analysis using 1997 and 2003 census micro-data. [https://www.researchgate.net/publication/303988377\\_Trends\\_in\\_social\\_segregation\\_in\\_Metropolitan\\_Lima\\_A\\_spatial\\_multidimensional\\_analysis\\_using\\_1993\\_and\\_2007\\_census\\_micro-data](https://www.researchgate.net/publication/303988377_Trends_in_social_segregation_in_Metropolitan_Lima_A_spatial_multidimensional_analysis_using_1993_and_2007_census_micro-data)
- Herrera, J. y Cozzubo, A. (2016). *La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza en el Perú 2004-2014*. PUCP, Departamento de Economía (Documento de trabajo n° 429). <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/DDD429.pdf>
- Herrera, J. y Cozzubo, A. (2017). *Pobreza, desigualdad y políticas sociales: Balance 2011-2016 y Agenda de investigación 2017-2021*. CIES. Diagnóstico y propuesta 54. <https://cies.org.pe/investigacion/pobreza-desigualdad-y-politicas-sociales-balance-de-investigacion-en-politicas-publicas-2011-2016-y-agenda-de-investigacion-2017-2021/>
- Herrera, J.; Razafindrakoto, M. y Roubaud, F. (2009). *Los determinantes de la pobreza subjetiva: análisis comparativo entre Madagascar y el Perú*. <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/LDE-2009-02-12.pdf>
- Hick, R. (2012). The Capability Approach: Insights for a New Poverty Focus. *Journal of Social Policy*, 41(2), pp. 291–308. doi:10.1017/S0047279411000845
- Hudson, J. y Kühner, S. (2016). *Equidad para los niños: una tabla clasificatoria de la desigualdad respecto al bienestar infantil en los países ricos*. UNICEF Report Card n.º 13 de Innocenti. Los niños del mundo desarrollado. Office of research-Innocenti. <https://hdl.handle.net/20.500.12799/5262>
- Instituto de Estudios Peruanos-IEP (2023). *Propuesta metodológica para realizar la medición de la pobreza multidimensional en la población en general y para la niñez y adolescencia*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://evidencia.midis.gob.pe/pobrezamultidimensional>
- INEI- Comisión consultiva para la estimación de la pobreza y otros indicadores relacionados en el país (2012). *Encuesta nacional de hogares. Metodología para la medición de la pobreza monetaria*.

- <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3289131/Metodolog%C3%ADa%20para%20la%20Medici%C3%B3n%20de%20la%20Pobreza%20Monetaria%20%28Mayo%202012%29.pdf?v=1655999330>
- INEI (2014). *Una mirada a Lima metropolitana*.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf)
- INEI (2018a). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017*. Informe técnico.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1533/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1533/libro.pdf)
- INEI (2018b). *Perú: Mapa de necesidades básicas insatisfechas (NBI) 1993, 2007, 2017 (Metodología 1993)*.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1588/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1588/)
- INEI (2020a). *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018*.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf)
- INEI (2020b). *Perú: estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria*.  
<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estimacion-de-la-vulnerabilidad-economica-a-la-pobreza-monetaria.pdf>
- INEI (2021a). *Línea de base de los principales indicadores disponibles de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 2021*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3823343-peru-linea-base-de-los-principales-indicadores-disponibles-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods-2022>
- INEI (2021b). *Perú: Indicadores de Educación, según departamentos, 2010-2020*.  
<https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3296658-peru-indicadores-de-educacion-segun-departamentos-2010-2020>
- INEI (2022a). *Perú: Encuesta demográfica y de salud familiar. ENDES 2022 nacional y departamental*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4233597-peru-encuesta-demografica-y-de-salud-familiar-endes-2022>
- INEI (2022b). *Encuesta Nacional de programas presupuestales 2022. ENAPRES*. Ficha técnica. Dirección técnica de demografía e indicadores sociales.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3041504/FICHA%20TECNICA%202022.pdf.pdf>
- INEI (2022c). *Desarrollo infantil temprano en niñas y niños menores de 6 años. ENDIS 2021*.  
[https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2021/DESARRROLLO\\_INFANTIL/Desarrollo\\_Infantil\\_Temprano\\_ENDES\\_2021.pdf](https://proyectos.inei.gob.pe/endes/2021/DESARRROLLO_INFANTIL/Desarrollo_Infantil_Temprano_ENDES_2021.pdf)
- INEI (2023a). *Situación de la población peruana. Una mirada hacia los jóvenes 2023*.  
<https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/4408941-situacion-de-la-poblacion-peruana-al-2023-una-mirada-hacia-los-jovenes>
- INEI (2023b). *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2011-2022*. Informe técnico.  
[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/pobrez a2022/Pobreza2022.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobrez a2022/Pobreza2022.pdf)

- INEI (2023c). *Estado de la niñez y de la adolescencia*. Informe técnico n°4, Diciembre 2023. <https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-ninez-y-adolescencia-diciembre-2023.pdf>
- INEI (2024). *Perú: Evolución de la pobreza monetaria 2014-2023*. Informe técnico. Mayo 2024. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/5558423-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2014-2023>
- Janoschka, M. y Glasze, G. (2003). Urbanizaciones cerradas: un modelo analítico. *Ciudades*, 59, pp. 9-20, julio-septiembre 2003, RNIU, Puebla, México. <http://www.michael-janoschka.de/urbanizaciones-cerradas-un-modelo-analitico/>
- Jordán, R., Riffo, L. y Prado, A. (Coords) (2017). *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Dinámicas y desafíos para el cambio estructural*. Documentos de proyectos 42141. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b83172de-d3d6-4e45-a4d7-e5c2adbc9ff0/content>
- Joyce, R. (2014) Pobreza infantil en el Reino Unido: tendencias recientes y perspectivas futuras. *Panorama Social* núm. 20, segundo semestre, 2014, pp.71-88. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PS/020art06.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/020art06.pdf)
- Kaztman, R. (2003). *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. NU. CEPAL. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. <https://hdl.handle.net/11362/5761>
- Klanfer J. (1965). *L'exclusion sociale. Étude de la marginalité dans les sociétés occidentales*. Bureau de recherches sociales Rouen, Impr. rouennaise, Paris, 1965
- Klemens, B.; Coppola, A. y Shron, M. (2015). *Estimating local poverty measures using satellite images: a pilot application to Central America*. Policy Research working paper, no. WPS 7329 Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/886791467997248043/Estimating-local-poverty-measures-using-satellite-images-a-pilot-application-to-Central-America>
- Kowarick, L. (1985). Expoliación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México Vol. 14, No. 42 (Sep. - Dec., 1996), pp. 729-743. <https://www.jstor.org/stable/40420429>
- Krishnakumar, J. y Ballon, P. (2008). Estimating Basic Capabilities: A Structural Equation Model Applied to Bolivia. *World Development*, 2008, vol. 36, issue 6, pp.992-1010. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.10.006>
- Kudó, I. y Ñopo, H. (2018). *Revisión del gasto público en educación. Mejores aprendizajes para todos*. Banco Mundial. <https://cutt.ly/50Ie9yb>
- Land, K.; Lamb, V. y Mustillo, S. (2001). Child and youth well-being in the United States, 1975-1998: some findings from a new index. *Social Indicators Research*, Springer, vol.56(3), pp. 241-318. <https://doi.org/10.1023/A:1012485315266>
- Lanzafame F. y Quartesan, A. (2009). *Pobreza en áreas centrales urbanas: métodos de análisis e intervenciones. Manual de consulta para profesionales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16311/pobreza-en-areas-centrales-urbanas-metodos-de-analisis-e-intervenciones-manual-de>
- Lefebvre, H. (1967). Le droit à la ville. *L'Homme et la société*, 1967, no6, pp. 29-35. [https://www.persee.fr/doc/homso\\_0018-4306\\_1967\\_num\\_6\\_1\\_1063](https://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1967_num_6_1_1063)
- León, J. (2022). *1.2 Empleo e Informalidad. Balance de investigación 2016-2021 y Agenda de investigación 2021-2026*. Diagnóstico y Propuesta. <https://cies.org.pe/investigacion/empleo-e-informalidad-2/>
- Liebel, M. (2013). *Niñez y justicia social. Repensando sus derechos*. Pehuén editores. [https://enclavedeevaluacion.com/pronatsesp/wp-content/uploads/2020/11/Liebel\\_Nin%CC%83ez\\_y\\_justicia\\_social\\_2013.pdf](https://enclavedeevaluacion.com/pronatsesp/wp-content/uploads/2020/11/Liebel_Nin%CC%83ez_y_justicia_social_2013.pdf)
- Liebel, M. (2020). *Decolonizing childhoods. From exclusion to dignity*. Policy press. University of Bristol.
- Lister, R. (2015). To count for nothing? Poverty beyond statistics. *Journal of the British Academy*, 3, pp. 139–165, September 2015. DOI 10.5871/jba/003.139
- Lombard, M. (2015). Lugarización y la construcción de asentamientos informales en México. *Revista INVI* vol.30 no.83, Santiago, mayo 2015, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582015000100004>
- Lucci, P.; Bhatkal, T. y Khan, A. (2016). *Are we understanding urban poverty?* ODI report (March 2016). <https://odi.org/en/publications/are-we-underestimating-urban-poverty/>
- Ludeña, W. (2006). Ciudad y patrones de asentamiento. Estructura urbana y tipologización para el caso de Lima. *Revista eure* (Vol. XXXII, N° 95), pp. 37-59. Santiago de Chile, mayo de 2006. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v32n95/art03.pdf>
- Ludovic, H.; Convery, F. y Thierstein, E. (2006). Reflections on the Polycentric Metropolis. *Built Environment*, Volume 32, Number 2, 1 June 2006, pp. 110-113(4), <https://doi.org/10.2148/benv.32.2.110>
- Lupu, N.; Rodríguez, M. y Zechmeister, E. (Eds.) (2021). *El pulso de la democracia*. Vanderbilt university, USAID, LAPOP. [https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021\\_LAPOP\\_AmericasBarometer\\_2021\\_Pulse\\_of\\_Democracy\\_SPA.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf)
- Lustig, N. y López-Calva, L. (Eds) (2011). *La disminución de la desigualdad en la América Latina: ¿Un decenio de progreso?* Fondo de cultura económica <https://www.fondodeculturaeconomica.com/Ficha/9786071608000/F>
- Mack, J. y Lansley, S. (2015). *Breadline Britain. The rise of mass poverty*. Oneworld publications
- Main, G. y Bradshaw, J. (2012). A child material deprivation index. *Child indicators research* 5, pp. 503-521. <https://doi.org/10.1007/s12187-012-9145-7>
- Main, G. y Bradshaw, J. (2014). *Child poverty and social exclusion: Final report of 2012 PSE study*. <https://www.poverty.ac.uk/sites/default/files/attachments/PSE-Child-poverty-and-exclusion-final-report-2014.pdf>
- Main, G. y Bradshaw, J. (2016). Child poverty in the UK: Measures, prevalence and intra-household sharing. *Critical Social Policy*, 36(1), pp. 38-61. <https://doi.org/10.1177/0261018315602627>

- Mamani-Machaca, H. (2021). El sistema urbano del Perú al inicio del siglo XXI, 2007-2017. *Semestre Económico* (2021), 10(1), pp. 4–17. <https://doi.org/10.26867/se.2021.v10i1.108>
- Marklund, S. (1990). Structures of modern poverty. *Acta Sociologica*, 33(2), pp. 125–140. <https://doi.org/10.1177/000169939003300203>
- Marshall, J. (2003). *Children and Poverty – Some Questions Answered*. CHIP Briefing Paper 1. London. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08d1de5274a27b200163f/CHIP\\_QA.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08d1de5274a27b200163f/CHIP_QA.pdf)
- Matos Mar, J. (2012). *Perú: estado desbordado y sociedad nacional emergente* (1a ed.). Universidad Ricardo Palma, Centro de Investigación.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. *Development Dialogue*, número especial, CEPAUR, Fundación Dag Hammarskjöld. <http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf>
- Mendizabal, G.F. y Magallanes, C.M. (2023). Pandemia: un proceso de transformación educativa en Perú. Pronóstico y reflexión. *Journal of the Academy*, 8, pp.164-193. <https://doi.org/10.47058/joa8.10>
- Micklewright, J. y Stewart, K. (1999). Is the Well-being of Children Converging in the European Union? *The Economic Journal*. Volume109, Issue459, November 1999, Pages 692-714. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00480>
- MIDES (2018). *Índice de pobreza multidimensional de niños, niñas y adolescentes. Aspectos conceptuales y metodológicos y resultados correspondientes al año 2018*. [https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2018/09/MEF\\_DAES-Informe-del-IPM-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-a%C3%B1o-2018.pdf](https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2018/09/MEF_DAES-Informe-del-IPM-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-a%C3%B1o-2018.pdf)
- Ministerio de educación-MINEDU (2023). *Reporte técnico de la evaluación muestral de estudiantes 2022*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/8947/Reporte%20t%C3%A9cnico%20de%20la%20Evaluaci%C3%B3n%20Muestral%20de%20Estudiantes%202022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Salud- MINSA (2022). *Programa presupuestal 0001: Programa articulado nutricional. Programa presupuestal orientado a resultados 1001: Productos específicos para desarrollo infantil temprano. Reporte de seguimiento al I seminario del 2022*. Oficina general de planeamiento, presupuesto y modernización. [https://www.minsa.gob.pe/presupuestales/doc2022/reporte-seguimiento/Reporte%20al%20I%20Semestre%202022\\_PP\\_0001%20y%20PPoR\\_1001.pdf](https://www.minsa.gob.pe/presupuestales/doc2022/reporte-seguimiento/Reporte%20al%20I%20Semestre%202022_PP_0001%20y%20PPoR_1001.pdf)
- Minujin, A. (2013). La dignidad de los nadie: la pobreza es un problema estructural en nuestra región. *Voces fénix*, Año 04, Vol. 22. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/vf/document/vf\\_2013\\_a04\\_v22](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/vf/document/vf_2013_a04_v22)
- Minujin, A. (2014). *Pobreza interurbana en la población infantil. Consideraciones sobre desigualdades sociales y territorio*. [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=4317&vengoDe=busqueda\\_resultado](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=4317&vengoDe=busqueda_resultado)

- Minujin, A.; Delamónica, E. y Davidziuk, A. (2006). *Pobreza infantil. Conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas*. Cuaderno de ciencias sociales N°140, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Minujin, A. y Nandy, S. (Eds) (2012). *Global child poverty and well-being: Measurement, concepts, policy and action*. University of Bristol policy press.
- Minujin, A. y Born, D. (2016). *Infancia y desigualdad habitacional urbana en ocho países de América Latina*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). <https://www.unicef.org/lac/informes/infancia-y-desigualdad-habitacional-urbana>
- Mitlin, D. (2000). Addressing Urban Poverty: Increasing Incomes, Reducing Costs, and Securing Representation. *Development in Practice*, vol. 10, no. 2, 2000, pp. 204–15. <http://www.jstor.org/stable/4029376>
- Moen, P. y Wethington, E. (1992). The concept of family adaptative strategies. *Annual review of sociology*. Volume 18 (pp. 233-251). <https://doi.org/10.1146/annurev.so.18.080192.001313>
- Molina, I. (2019). *Desagregación de datos en encuestas de hogares: metodologías de estimación en áreas pequeñas*. Series Estudios Estadísticos, No 97, (LC/TS.2018/82/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), 2019.
- Mollenkopf, J.H. y Castells, M. (eds.) (1991). *Dual City: Restructuring New York*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Monge Zegarra, Á. y Winkelried Quezada, D. M. (2001). Consideraciones subjetivas en la medición de la pobreza en el Perú. *Apuntes*, (48), pp.129-170. <https://doi.org/10.21678/apuntes.48.508>
- Montoya, J. (2009). Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande*, 44, pp.5-27, Pontificia Universidad Católica de Chile. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022009000300001>
- Moore, K. A. y Theokas, C. (2008). Conceptualizing a monitoring system for indicators in middle childhood. *Child Indicators Research*, 1(2), 109–128. <https://doi.org/10.1007/s12187-008-9011-9>
- Muñoz Gurmendi, J. C. (1991). Estructura urbana metropolitana de Lima. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, (86-87), pp.115–124. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83711>
- Muñoz Ocaña, Y. y Torres Jiménez, M. (2014). Distribución de la AOD en servicios sociales básicos: ¿se dirige a los más necesitados? *Revista De Economía Mundial*, 36, pp.95-119. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/distribución-de-la-aod-en-servicios-sociales/docview/1723812446/se-2>
- Myers, W. y Boyden, J. (1998). *Child labour. Promoting the best interests of working children*. Save the Children, opinion papers. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED430712.pdf>
- Naciones Unidas (2014). *A world that counts. Mobilising the data revolution for sustainable development*. <https://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf>

- Narayan, D. (2000). *Voices of the poor. Can anyone hear us?* Oxford University Press. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/131441468779067441/pdf/multi0page.pdf>
- Nolan, B. y Whelan, C. (1996). *Resources, deprivation and poverty*. Clarendon Press. Oxford
- Nussbaum, M. (1997). Capabilities and Human Rights, *Fordham Law Review*, 66, issue 2, article 2 (1997). <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2>
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2003). Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. *Feminist Economics*, 9:2-3, pp. 33-59, <https://doi.org/10.1080/1354570022000077926>
- Ochaita Alderete, E. y Espinosa Bayal, M. A. (2012). Los Derechos de la Infancia desde la perspectiva de las necesidades. *Educatio Siglo XXI*, 30(2), pp.25-46. <https://revistas.um.es/educatio/article/view/153671>
- ONU Hábitat (2020). *Plan estratégico del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos para el período 2020-2023*. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/12/strategic\\_plan\\_esp\\_web.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/12/strategic_plan_esp_web.pdf)
- OEA (2020). *Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19 en las Américas*. [https://oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA\\_SPA.pdf](https://oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf)
- OHCHR (2004). *Human rights and poverty reduction (a conceptual framework)*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PovertyReduction.pdf>
- OHCHR (2012). *Guiding principles on extreme poverty and human rights*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR\\_ExtremePovertyandHumanRights\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_EN.pdf)
- O'Higgins, M. y Jenkins, S. P. (1990). Poverty in the EC: 1975, 1980, 1985. En Teekens, R. y van Praag, B. (eds), *Analysing Poverty in the European Community*, Eurostat News Special Edition 1-1990. Luxembourg: Eurostat.
- Okin, S. (2003). Poverty, Well-Being, and Gender: What Counts, Who's Heard? *Philosophy and public affairs*, Volume 31, issue 3, July 2003, pp. 280-316. <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2003.00280.x>
- Olsen, R. (1996). Young Carers: Challenging the Facts and Politics of Research into Children and Caring. *Disability and Society* 11(1), pp. 41-54. <https://doi.org/10.1080/09687599650023317>
- Omotoso, K.O. y Koch, S.F. (2018). Exploring child poverty and inequality in post-apartheid South Africa: a multidimensional perspective. *Journal of Poverty and Social Justice*, vol 26, no 3, pp.417-37. [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/67417/Omotoso\\_Exploring\\_2018.pdf;jsessionid=98C913FB07E74A191AF992986B475D73?sequence=1](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/67417/Omotoso_Exploring_2018.pdf;jsessionid=98C913FB07E74A191AF992986B475D73?sequence=1)
- ONU Hábitat (2016). *Slum Almanac 2015-2016*. <https://unhabitat.org/slum-almanac-2015-2016-0>

- Orshansky, M. (1969). How poverty is measured (Perspectives on poverty 2). *Monthly Labor Review*, Vol. 92, No. 2, February 1969[a], pp. 37-41. <https://www.jstor.org/stable/i40086835>
- Ortiz Sánchez, I.; Fernández Salas, J. C. y Devoto Ykeho, A. (2020). Derecho y Planificación Urbana. Problemas actuales de la planificación de Lima Metropolitana. *IUS ET VERITAS*, (61), pp. 246-262. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202002.015>
- Oxford Poverty and Human Development Initiative OPHI (2020). *Charting pathways out of multidimensional poverty. Achieving the SDGs*. <http://hdr.undp.org/en/2020-mpi>
- Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2021). *Desvelar las disparidades de etnia, casta y género*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents//2021mpireportespdf.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y política estatales de América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Oyen, E. (1997). The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion. En *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy*, Gore, C. y Figueiredo, J. (Eds). Geneva: International Institute of Labour Studies
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.
- Panfichi, A. (2013). Sociología de los barrios populares del centro de Lima, siglo XX. En: Aguirre, C. y Panfichi, A. (Eds.), *Lima, siglo XX. Cultura, socialización y cambio*. Lima: PUCP.
- Panfichi, A. (2014). The polycentric city. A look at Lima. *ReVista*, Fall 2014 <https://archive.revista.drclas.harvard.edu/book/polycentric-city>
- Pantazis et al. (2006). *Poverty and social exclusion in Britain: the millennium survey*. Bristol: The Policy Press
- Park, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal
- Parodi Trece, C. (2001). Perú: Pobreza y políticas sociales en la década de los noventa. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Vol. VII, No. 3, Septiembre- Diciembre 2001, pp. 375-388 <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/25095>
- Pastor, Y. y Rodríguez, F. (2018). *Relevamiento asentamientos populares. II foro ciudades cómo vamos*. [https://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/ForoCCV6\\_1\\_Relevamiento-de-Asentamientos-Populares-Techo-2.pdf](https://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/ForoCCV6_1_Relevamiento-de-Asentamientos-Populares-Techo-2.pdf)
- Pemberton, S.; Gordon, D.; Nandy, S.; Pantazis, C. y Townsend, P. (2007). Child Rights and Child Poverty: Can the International Framework of Children's Rights Be Used to Improve Child Survival Rates? *PLoS Med* 4(10): e307. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0040307>
- Pereyra, O. (2006). Forma urbana y segregación residencial en Lima. *Debates de sociología*, número 31, pp. 69-106 <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2704/2648>

- Perlman, J. (2019). Ciudades sin tugurios, ciudades sin alma. Repensando los conceptos y las consecuencias de la marginalidad en las favelas de Río de Janeiro. *Andamios* Volumen 16, número 39, pp. 207-233. <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i39.680>
- Piñón, J.L. y Gordilho-Souza, A. (2001). *La recomposición de la Ciudad Informal*. Centro Internacional de Ciudad Informal. Universidad Pólitécnica de Valencia.
- PNUD (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1998*. <https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/registros/3754>
- PNUD (1999). *Informe sobre desarrollo humano 1999*. <https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/registros/7528>
- PNUD (2000). *Informe sobre desarrollo humano 2000*. <https://mapa.do.undp.org/files/publications/Informe%20sobre%20Desarrollo%20Humano%202000.pdf>
- PNUD (2019a). *El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/896b1c8abc283aa2909892ebcc0201997a3bcf200795a9baa7e50855128b271a.pdf>
- PNUD (2019b). *Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2019: Illuminating Inequalities*. <https://hdr.undp.org/content/2019-global-multidimensional-poverty-index-mpi>
- Pogge, T. (2007). Severe poverty as a human rights violation. En *Freedom from poverty as a human right: who owes what to the very poor?* UNESCO.
- Polmann, A. (2008). *Filosofía de los derechos humanos: problemas y tendencias de actualidad*. Colección documentos de trabajo serie justicia global n°1. Félix Reátegui coordinador. Instituto de democracia y derechos humanos. Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/filosofia\\_de\\_los\\_derechos\\_humanos\\_problemas\\_y\\_tendencias\\_de\\_actualidad.pdf](https://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/filosofia_de_los_derechos_humanos_problemas_y_tendencias_de_actualidad.pdf)
- Ponce de León, Z. (2021). *Sistema de salud en el Perú y el Covid 19*. Políticas y debates públicos PUCP. N° 2, Mayo 2021. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/176598>
- Pradhan, I. y Pradhan, J. (2023). Assessing reduction in multidimensional childhood poverty in India: a decomposition analysis. *BMC Public Health* (2023) 23:2024. <https://doi.org/10.1186/s12889-023-16869-0>
- Quijano-Caballero, O. y Munares-García, O. (2016). Protección de derechos en salud en el Perú: experiencias desde el rol fiscalizador de la Superintendencia Nacional de Salud. *Revista peruana de medicina experimental y salud pública* [online]. 2016, vol.33, n.3, pp.529-534. <http://dx.doi.org/10.17843/rpmesp.2016.333.2303>
- Ranis, G., Stewart, F. y Samman, E. (2006). Human Development: Beyond the Human Development Index. *Journal of Human Development and Capabilities*, 2006, vol. 7, issue 3, pp.323-358. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880600815917>
- Ravallion, M. (1992). *Poverty comparison: a guide to concepts and methods*. Living standards measurement study working paper no88.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/290531468766493135/pdf/multi-page.pdf>

- Ravallion, M. (2001). Growth, inequality and poverty: looking beyond averages. *World development*, Volume 29, Issue 11, November 2001, pp. 1803-1815. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00072-9](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00072-9)
- Ravallion, M. (2011). On multidimensional indices of poverty, *Journal of Economic Inequality*, no.9, pp. 235-248. <https://doi.org/10.1007/s10888-011-9173-4>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press
- Reddy, S. y Vandemoortele, J. (1996). *User financing of basic social services: A review of theoretical arguments and empirical evidence*. UNICEF staff working paper series. Officer of evaluation, policy and planning UNICEF. <https://static.squarespace.com/static/51b8d8a3e4b012fbeaff36db/53066dfce4b043fe9afb80e/53066dfce4b043fee9afb821/1276237608032/40User%20%20Fees%20Pa-per.pdf>
- Reddy, G. y Pogge, T. (2010). How Not to Count the Poor. En Anand, S., Segal, P. y Stiglitz, J. (eds), *Debates on the Measurement of Global Poverty*. Initiative for Policy Dialogue. Oxford academic.
- Reis, E. y Moore, M. (2005). Elites, Perceptions and Poverties. En Reis, E. y Moore, M. (eds.), *Elite Perception of Poverty and Inequality*. Londres, Zed Books, pp. 1-25.
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México, Anthropos/UAM–Iztapalap.
- Ridge, T. (2009). *Living with poverty, a review of the literature of children's and families' experiences of poverty*. Research Report No 594. Department for work and pensions. <https://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/11015/>
- Robeyns, I. (2003). Sen's capability approach and gender inequality: selecting relevant capabilities. *Feminist economics*, 9, pp. 61-92. <https://doi.org/10.1080/1354570022000078024>
- Robeyns, I. (2005). Selecting capabilities for quality of life measurement. *Social indicators research* (2005) 74, pp. 191- 215. <https://doi.org/10.1007/s11205-005-6524-1>
- Robeyns, I. (2006). The capability approach in practice. *The journal of political philosophy*, Volume 14, number 3, 2006, pp. 351-376. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2006.00263.x>
- Robinson, M. (2006). *A voice for human rights*. Edited by Kevin Boyle. University of Pennsylvania press.
- Roche, J.M. (2013). Monitoring Progress in Child Poverty Reduction: Methodological Insights and Illustration to the Case Study of Bangladesh. *Social Indicators Research*, Vol. 112, No. 2, June 2013, pp. 363-390. <https://www.jstor.org/stable/24719189>
- Rodríguez, E. (2022). *La sindemia del Covid 19 y los derechos de niños, niñas y adolescentes en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Impactos actuales, desafíos futuros y posibles respuestas a encarar*. [http://www.celaju.net/categoria\\_doc/estudios-e-investigaciones/](http://www.celaju.net/categoria_doc/estudios-e-investigaciones/)

- Roelen, K. (2017). Monetary and multidimensional child poverty: a contradiction in terms? *Development and change*, volume 48, issue 3, May 2017, pp. 502-533. <https://doi.org/10.1111/dech.12306>
- Roelen, K.; Gassman, F, y de Neubourg, C. (2009). The importance of choice and definition of child poverty. The case of Vietnam. *Child Ind Res* (2009) 2, pp. 245–263 <https://doi.org/10.1007/s12187-008-9028-0>
- Rojas, D. y Ward, P. (2015). Rehab, “Los Aires” and Densification of Consolidated Settlements en Lima, Peru, p. 160–191. En Ward, P.; Jiménez, E. y Di Virgilio, M. (eds.), *Housing Policy in Latin American Cities*. New York: Routledge.
- Romero, A. (2004). Diáspora y centralismo: la economía de Lima metropolitana (Tema central). *Ecuador debate*. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, no. 61, abril 2004, pp. 193-210. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3689/4/RFLACSO-ED61-10-Romero.pdf>
- Rosenbluth, G. (1994). *Informalidad y pobreza en América Latina*. Revista de la CEPAL 52, Abril 1994. <https://hdl.handle.net/11362/11941>
- Rowntree, B.S. (1901). *Poverty: A study of town life*. London, Macmillan.
- Rubio, M. (2017). *La construcción de un sistema de protección social adecuado a la infancia en el Perú. Oportunidades y retos*. CEPAL Documentos de proyectos. <https://hdl.handle.net/11362/43193>.
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de desarrollo sostenible. División de programas sociales. <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>
- Sánchez, A. (2022). Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género. En Balarin, M., Cueto, S. y Fort, R. (Eds.), *El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar* (pp. 179-202). Lima: GRADE <https://www.grade.org.pe/publicaciones/trayectorias-educativas-a-lo-largo-del-ciclo-de-vida-el-rol-de-la-pobreza-el-area-de-residencia-y-las-brechas-de-genero/>
- Sánchez-Abanto, J. (2012). Evolución de la desnutrición crónica en menores de cinco años en el Perú. *Revista Peru Med Exp Salud Publica*, 2012; 29(3), pp. 402-5. <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>
- Sánchez, E.M.; Mendoza, C.L.; Vigo, Y.S. y Arredondo, M.R. (2022). Impacto de la pandemia por COVID-19 en los proyectos de salud de lucha contra la anemia en el Perú. *Revista Cubana Pediatría* vol.94 supl.1, La Habana 2022, [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0034-75312022000500003&script=sci\\_arttext](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S0034-75312022000500003&script=sci_arttext)
- Sandoval A. (2009). *Infancia vulnerada y derechos humanos. XXVII*. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Santos, M.E. (2019). *Indicadores no monetarios para el seguimiento de las metas 1.2. y 1.4. de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estándares, disponibilidad,*

- comparabilidad y calidad*. Serie Estudios Estadísticos 99. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44792-indicadores-monetarios-seguimiento-metas-12-14-objetivos-desarrollo-sostenible>
- Santos, M. E.; Villatoro, P.; Mancero, X. y Gerstenfeld, P. (2015). *A Multidimensional Poverty Index for Latin America*. <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHIWP079.pdf>
- Santos, M. E. y Villatoro, P. (2018). A multidimensional poverty index for Latin America, *The Review of Income and Wealth*, vol. 64, issue 1, March 2018, pp. 52-82. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/roiw.12275>
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Save the Children (2008). *The child development index: holding governments to account for children's wellbeing*. Save the children UK. <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/child-development-index-holding-governments-account-childrens-wellbeing/>
- Save the Children (2012). *The child development index: progress, challenges and inequality*. <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/child-development-index-2012-progress-challenges-and-inequality/>
- Save the Children (2016). *Child poverty: what drives it and what it means to children across the world*. <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/child-poverty-what-drives-it-and-what-it-means-children-across-world/>
- Save the Children (2021a). *The hidden impact of Covid19 on children in urban contexts*. <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/hidden-impact-covid-19-children/>
- Save the Children (2021b). *Una mirada sobre la violencia contra las niñas, niños y adolescentes en el Perú. Propuesta para el presidente y el Congreso de la República*. <https://www.savethechildren.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/Brief-Una-Mirada-sobre-violencia-a-NNA.pdf>
- Segura, R. (2020). El espacio urbano y la (re)producción de las desigualdades sociales: Desacoples entre distribución del ingreso y patrones de urbanización en ciudades latinoamericanas; Siglo XXI; 2020; pp. 89-110. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/193690>
- Sen, A. (1985) *Commodities and capabilities*. Oxford India paperbacks.
- Sen, A. (1992). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza editorial.
- Sen, A. (1996). Capacidad y bienestar. En Nussbaum, M. y Sen, A. (Comp). *La calidad de la vida* (pp.54-83), México: Fondo de cultura económica
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta
- Sen, A. (2005). Human rights and capabilities. *Journal of human development*, volume 6, number 2, July 2005. DOI: 10.1080/14649880500120491
- Sen, A. (2012). The global reach for human rights. *Journal of Applied Philosophy*, Vol.29, No.2,2012. doi:10.1111/j.1468-5930.2012.00555.x
- Simon, D.; Arfvidsson, H.; Anand, G.; Bazaz, A.; Fenna, G.; Foster, K.; Jain, G.; Hansson, S.; Evans, L. M.; Moodley, N.; Nyambuga, C.; Oloko, M.; Ombara, D. C.; Patel, Z.; Perry, B.; Primo, N.; Revi, A.; Van Niekerk, B.; Wharton, A. y Wright, C.

- (2016). Developing and testing the Urban Sustainable Development Goal's targets and indicators – a five-city study. *Environment and Urbanization*, 28(1), pp. 49-63. <https://doi.org/10.1177/0956247815619865>
- Somerville, P. (1998). Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in? *Housing Studies*, 13(6), pp.761–780. <https://doi.org/10.1080/02673039883056>
- Souza, M.Z. y Silveira Lima, S. (2017). Estrategias para el gobierno de niños y jóvenes desamparados en Brasil (1865-1905). *Praxis & saber*, 8(18), pp. 17-3. <https://doi.org/10.19053/22160159.v8.n18.2017.4718>
- Spicker, P; Álvarez Leguizamón, S.; Gordon, D. (Eds.) (2009). *Pobreza. Un glosario internacional*. Colección CLACSO-CROP. CLACSO, Buenos Aires, Agosto 2009. <https://www.crop.org/viewfile.aspx?id=302>
- Spicker, P. (2020). *The poverty of nations. A relational perspective*. Policy Press. University of Bristol
- Steven, D. y Kubitschek, A. (2014). El laboratorio del desarrollo. El impacto de las políticas sociales en los niños y niñas de América Latina y el Caribe. New York University. Center on International Cooperation. [https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/1662/65/lab\\_development\\_children\\_esp-1.pdf](https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/1662/65/lab_development_children_esp-1.pdf)
- Stewart, F. (2005). Groups and capabilities. *Journal of human development*, volumen 6, número 2, Julio 2005, pp. 185-204. <https://doi.org/10.1080/14649880500120517>
- Stezano, F. (2020). *Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura*. CEPAL, Documentos de Proyectos. <https://hdl.handle.net/11362/46405>
- Streeten, P. (1979). *Basic needs: Premises and promises*. World Bank Reprint series: number sixty-two. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/912301468190752919/pdf/REP62000Basic00remises0and0promises.pdf>
- Strelitz, J. (2008). *Ending severe child poverty*. <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/migrated/migrated/files/2268-poverty-children-policy.pdf>
- Subirats, J. (2005). *¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social?* X Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública. <https://repositorioodim.esap.edu.co/handle/123456789/8960>
- Tapia Z, Ricardo; Lange V, Carlos y Larenas S, Jorge (2009). *Factores de deterioro del hábitat residencial y de vulnerabilidad social en la conformación de barrios precarios: breve revisión de algunos programas de barrios en Chile y en la región*. Cuaderno de Trabajo N°1/2009, Seminarios Taller de Investigaciones, Subprograma Domeyko, Política, Pobreza y Exclusión Social. Universidad de Chile, pp. 47-88. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144796>
- Tilly, C. (1998). *La desigualdad persistente*. Ediciones Manantial SRL.
- Tilly, C. (2000). Relational studies of inequality. *Contemporary Sociology*. Vol 29, No 6 (Nov, 2000), pp. 782-785. <https://www.jstor.org/stable/2654085>
- Touraine, A. (1989). *América Latina. Política y sociedad*. Espasa-Calpe.

- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Penguin
- Townsend, P. (1993). *The international analysis of poverty*. A Pearson education print on demand edition.
- Townsend, P. y Gordon, D. (Eds.). (2002). *World poverty: New policies to defeat an old enemy (1st ed.)*. Bristol University Press.
- Treanor, M. (2020). *Child poverty. Aspiring to survive*. Policy Press.
- Tuñón, I. y González, M. (editoras) (2022). *Infancias y pobrezas. La complejidad de su conceptualización, medición y abordaje a través de las políticas públicas*. ISBN 978-84-18929-75-5. Colección: Políticas públicas. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- UN Department of social and economic affairs (2020). *World Social Report 2020. Inequality in a rapidly changing world*. <https://www.un.org/en/desa/world-social-report-2020>
- UNICEF (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989 y entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990 de conformidad con el artículo 49. <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/texto-convencion>
- UNICEF (2000). *Poverty reduction begins with children*. [https://www.unscn.org/web/archives\\_resources/files/pub\\_poverty\\_reduction\\_en.pdf](https://www.unscn.org/web/archives_resources/files/pub_poverty_reduction_en.pdf)
- UNICEF (2005a). *Manual de aplicación de la convención sobre los derechos del niño*. [https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos\\_ficha.aspx?id=834](https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=834)
- UNICEF (2005b). *Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada*. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210598194>
- UNICEF (2006). *Estado mundial de la infancia 2006. Excluidos e invisibles*. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210598200>
- UNICEF (2007). *Progress for children. A world fit for children*. Statistical review, number 6. December 2007. [https://www.unicef.org/media/86506/file/Progress\\_for\\_Children\\_No\\_6\\_revised.pdf](https://www.unicef.org/media/86506/file/Progress_for_Children_No_6_revised.pdf)
- UNICEF (2012). *Estado mundial de la infancia 2012. Niños y niñas en un mundo urbano*. <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210598262>
- UNICEF (2013). *Every Child's Birth Right: Inequities and trends in birth registration*. <https://data.unicef.org/resources/every-childs-birth-right-inequities-and-trends-in-birth-registration/>
- UNICEF (2016). *Estado mundial de la infancia 2016. Una oportunidad para cada niño*. [https://www.unicef.org/media/50091/file/UNICEF\\_SOWC\\_2016\\_SP.pdf](https://www.unicef.org/media/50091/file/UNICEF_SOWC_2016_SP.pdf)
- UNICEF (2018-2021). *Plan estratégico de UNICEF 2018-2021. Resumen ejecutivo*. [https://www.unicef.org/media/48136/file/UNICEF\\_Strategic\\_Plan\\_2018-2021\\_SP.pdf](https://www.unicef.org/media/48136/file/UNICEF_Strategic_Plan_2018-2021_SP.pdf)
- UNICEF (2019a). *A 30 años de la Convención sobre derechos del niño. Lo avanzado y lo pendiente en Perú*. <https://www.unicef.org/peru/publicaciones/30-anos-convencion-sobre-derechos-del-nino-avanzado-pendiente-peru>

- UNICEF (2019b). *Las mediciones multidimensionales de pobreza infantil en América Latina y el Caribe y a nivel internacional*. <https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org/lac/files/2019-10/PDF%20Las%20mediciones%20multidimensionales%20de%20pobreza%20infantil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%20y%20a%20nivel%20internacional.pdf>
- UNICEF (2021a). *COVID-19. Impacto de la caída de los ingresos de los hogares en indicadores de salud y educación de niños, niñas y adolescentes en el Perú*. <https://www.unicef.org/peru/informes/covid19-impacto-de-la-caida-de-los-ingresos-de-los-hogares-en-indicadores-de-ninez-y-adolescencia>
- UNICEF (2021b). *Niñas, niños y adolescentes en el Perú. Análisis de su situación al 2020*. <https://www.unicef.org/peru/media/12141/file/Resumen%20Ejecutivo:%20Situaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1as,%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes%20en%20el%20Per%C3%BA%20.pdf>
- UNICEF (2022a). *Country office annual report*. <https://www.unicef.org/reports/country-regional-divisional-annual-reports-2022/Peru>
- UNICEF (2022b). *Análisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes del 2019 y 2020*. <https://www.unicef.org/peru/media/13571/file/Analisis%20del%20GPNNA%2019-2020.pdf>
- UNICEF (2023). *Pobreza multidimensional en el Perú: una propuesta de medición para toda la población y para la niñez y la adolescencia*. MIDIS; UNICEF. <https://www.unicef.org/peru/media/15836/file/Pobreza%20multidimensional%20en%20el%20Per%C3%BA%20UNICEF%20MIDIS.pdf>
- Urbina, D. y Quispe, M. (2017). La pobreza monetaria desde la perspectiva de la pobreza multidimensional: el caso peruano. *Enfoque* n° 2-3, enero 2016 - diciembre 2017, pp. 77-98. [https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/5815/Urbina\\_Dante.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/5815/Urbina_Dante.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Urquiza, W. L. (2014). Lima y la cuestión del espacio público en su dimensión urbanística. *Exploraciones 1990-2011. Espacio, Sociedad y Territorio*, 1(1), pp.93-118. <https://revistas.uni.edu.pe/index.php/est/article/view/1838>
- Vakis, R.; Rigolini, J. y Lucchetti, L. (2015). *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. [https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/pobreza\\_cronica\\_overview.pdf](https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/pobreza_cronica_overview.pdf)
- Valdivia-Cisneros, A.; Peña-Villafuerte, L. y Huaco-Zúñiga, M. (2020). Instrumento de medición del Índice de Calidad de Vida Urbana: Barrios Urbano Marginales, Perú. *Revista de Ciencias Sociales*, XXVI, (Número especial 2), pp. 355-375. <https://www.redalyc.org/journal/280/28064146024/28064146024.pdf>

- Vandemoortele, J. (2000). *Absorbing social shocks, protecting children and reducing poverty the role of basic social services*. UNICEF Staff Working Papers Evaluation, Policy and Planning Series Number EPP-00-001. <http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/39405/Absorbing%20social%20shocks,%20protecting%20children%20and%20reducing%20poverty.pdf?sequence=1>
- Vandenhoe, W.; Turkelli, G.E. y Lembrechts, S. (2021). *Children's rights: a commentary on the convention on the rights of the child and its protocols*. Elgar Commentaries in Human Rights Series.
- Vásquez, E. y Winkelried, D. (2003). *Buscando el bienestar de los pobres. ¿Cuán lejos estamos?* <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/989>
- Vásquez, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. [https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/programas\\_sociales.pdf](https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/programas_sociales.pdf)
- Vásquez, E. (2012). *El Perú de los pobres nos visibles para el Estado: la inclusión social pendiente a julio de 2012*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/1497>
- Vergel Tovar, E. (2010). Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención. *DEARQ - Revista de Arquitectura*, núm. 6, julio, 2010, pp. 64-81. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=341630315008>
- Vijaya, R.; Lahoti, R. y Swaminathan, H. (2014). Moving from the Household to the Individual: Multidimensional Poverty Analysis. *World Development*, Elsevier, vol. 59(C), pp.70-81. DOI: 10.1016/j.worlddev.2014.01.029
- Vizard, P. y Burchardt, T. (2007a). *Definition of equality and framework for measurement*. CASE. <https://core.ac.uk/download/pdf/93833.pdf>
- Vleminckx, K. y Smeeding, T.M. (Eds) (2001) *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know?* The Policy Press: Bristol.
- Vrooman, J. y Hoff, S. (2013). The Disadvantaged among the Dutch: A Survey Approach to the Multidimensional Measurement of Social Exclusion. *Social Indicators Research* 113(3), pp. 1261-1287 (August 2013). DOI: 10.1007/s11205-012-0138-1
- Wacquant, L. (1996). The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications. *Acta Sociologica*, 39(2), pp. 121-139. <https://doi.org/10.1177/000169939603900201>
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Ediciones Manantial SRL.
- Wacquant, L. (2011). Poner orden a la inseguridad. Polarización social y recrudescimiento punitivo. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2011, Núm. 24, p. 141-155, <https://raco.cat/index.php/RCSP/article/view/244859>.
- Walton, J. (1984). La economía internacional y la urbanización periférica. En Walton, J. et al (1984) *Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial*". CLACSO
- Wiese, C.; Miyahiro, J. y Marcés, R. (2016). Desigualdad urbana en Lima metropolitana. *Perú hoy: desigualdad y desarrollo*, pp.333-369. <https://urbano.org.pe/peru-hoy-2016/>

- Wilkinson, R. y Pickett, K. (2009). *The spirit level: why greater equality makes societies stronger*. New York: Bloomsbury press
- Wilson, W.J. (1987). *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. The university of Chicago press.
- Wirth, L. (1964). *On cities and social life*. University of Chicago press.
- Woodhead, M. (1998). 'Quality' in Early Childhood Programmes — a contextually appropriate approach. *International Journal of Early Years Education*, 6(1), pp. 5–17. <https://doi.org/10.1080/0966976980060101>
- Wornell, E.; Faulk, D. y Connolly, J. (2022). *Vulnerable Communities: Research, Policy, and Practice in Small Cities*. Cornell University Press.
- Wright, E. O. (2018). III. Fundamentos metateóricos de La desigualdad persistente de Charles Tilly. En *Comprender Las Clases Sociales* (Vol. 101). Edicionesakal México.
- Zaidi, A. y Burchardt, T. (2005). Comparing incomes when needs differ: equivalization for the extra costs of disability in the UK. *The review of income and wealth*, Volume 51, issue 1, March 2005, pp. 89-114. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-4991.2005.00146.x>
- Zavaleta, N. y Astete-Robilliard, L. (2017). Efectos de la anemia en el desarrollo infantil: consecuencias a largo plazo. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 34(4):716, DOI:10.17843/rpmesp.2017.344.3346
- Zucchetti, A. y Freundt, D. (2019). *Ciudades del Perú. Primer reporte nacional de indicadores urbanos 2018 con un enfoque de sostenibilidad y resiliencia*. Elaborado por PERIFERIA y WWF en alianza con AMPE (Asociación de municipalidades del Perú). <https://www.wwf.org.pe/?341474/Primer-Reporte-Nacional-de-Indicadores-Urbanos-2018>

### **Páginas web consultadas**

- Acuerdo Nacional: <https://www.acuerdonacional.pe/>
- Censo Nacional 2017: <https://censo2017.inei.gob.pe/>
- Child policy action group: <https://cpag.org.uk/>
- Chronic Poverty Research Center (CPRC): <https://odi.org/en/about/our-work/chronic-poverty-research-centre/>
- CIAS: <https://www.gob.pe/institucion/midis/colecciones/157-comision-interministerial-de-asuntos-sociales-cias>
- Ciudades amigas de la infancia: <https://ciudadesamigas.org/barrios-urbanos-marginales/>
- ENARES: <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-sobre-relaciones-sociales-enares-2019-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e>
- ENDES: <https://proyectos.inei.gob.pe/endes/>
- ESCALE: <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias>
- EU-SILC: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>
- Evaluación censal de estudiantes: <http://umc.minedu.gob.pe/evaluaciones-censales/>

Gerencia de desarrollo urbano de Lima: <http://www.munlima.gob.pe/gerencia-de-desarrollo-urbano>

IDHAL- PUCP: <https://www.pucp.edu.pe/idhal/>

INEI- Niñez y adolescencia: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/publicaciones-digitales/>

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II): <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g96/025/03/pdf/g9602503.pdf>

Informe de la Cumbre Mundial sobre desarrollo social- Copenhague (6-12 marzo de 1995): <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n95/116/54/pdf/n9511654.pdf>

Lima Cómo Vamos: <https://www.limacomovamos.org/>

Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: <https://unstats.un.org/sdgs>

MEF- Seguimiento del presupuesto público: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

Niños del Milenio: <https://ninosdelmilenio.org/>

ODS: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities>

Oxford Poverty and Human Development Initiative: <https://ophi.org.uk/>

Red de Pobreza Multidimensional: <https://mppn.org/>

## Legislación

Código de los niño y adolescentes (2000).  
<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/nuevo-codigo-ninos-adolescentes.pdf>

Constitución política del Perú (1993).  
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>

Convención sobre los derechos del niño (1989).  
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Decreto Legislativo N° 604, de 30 de abril de 1990.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/292293-604>

Decreto Legislativo n°803 “Ley de promoción de acceso a la propiedad formal” (1996)  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1290959-2>

Ley 13517 (1961) que regula los Asentamientos Humanos.  
<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/13517-feb-14-1961.pdf>

Ley 30466 (2016) que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.  
<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Ley-30466-que-establece-parametros.pdf>

Ley 31313 (2021) de desarrollo urbano sostenible y exposición de motivos. Ministerio de vivienda, construcción y saneamiento.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976352-2>

Ley General de Educación (Ley n° 28044, 2003).  
<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118378-28044>

Ley general de salud (Ley n° 26842,1997).  
<https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/256661-26842>

Ley N° 29719 (2011) que Promueve la Convivencia sin Violencia en las Instituciones Educativas.  
<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/118447-29719>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

Reglamento de Ley 30403 (2018), que prohíbe los castigos físicos y humillantes en menores.  
<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Ley-30403-Prohibe-Castigo-Fisico.pdf>

### **Programas y planes**

Acuerdo de gobernabilidad para el desarrollo humano región Lima 2019-2022 de la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLCP).  
<https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2022-08-25/acuerdo-de-gobernabilidad-region-lima-2019-2022.pdf>

Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social (Incluir para crecer) (MIDIS, 2013)  
[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/pe\\_1157.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/pe_1157.pdf)

Estrategia nacional de reducción de la pobreza urbana (MIDIS, 2017).  
<https://es.scribd.com/document/573074965/Estrategia-Nacional-de-Reduccion-de-la-Pobreza-Urbana-08032017>

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú (UNDAF 2017-2021).  
<https://peru.un.org/sites/default/files/2020-06/UNDAF-Peru-2017-2021.pdf>

Documento técnico de sistematización de evidencias como parte del trabajo elaborado por la Comisión Multisectorial para proponer lineamientos “Primero la Infancia” (MIDIS, 2013).  
<https://www.midis.gob.pe/index.php/que-es-el-desarrollo-infantil-temprano/>

Plan Nacional de Vivienda 2006-2015, “Vivienda Para Todos” (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2006).  
<http://bit.ly/1oiCHvJ>  
<https://www3.vivienda.gob.pe/transparencia/documentos/varios/pnv.pdf>

Plan de desarrollo local concertado de Lima Metropolitana (2016-2021).  
<https://cdn.plataformaurbana.cl/wp-content/uploads/2016/11/1.-pdlc-de-lm-2016-2021.pdf>

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (CEPLAN, 2023). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PERU%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050%20-%20versi%C3%B3n%20sin%20diagramar.pdf>

Plan multisectorial de lucha contra la anemia 2018-2021 (MIDIS). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/307159/plan-multisectorial-de-lucha-contra-la-anemia-v3.pdf>

Plan nacional de acción por la infancia y adolescencia 2012-2021 (PNAIA). [https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento\\_PNAIA.pdf](https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf)

Plan regional de desarrollo concertado de Lima metropolitana. Lima somos todos (2012-2025). Municipalidad Metropolitana de Lima: Instituto Metropolitano de Planificación. <https://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2013/09/Tr%C3%ADptico-PRDC-2012-2025.pdf>

Política Nacional de Desarrollo e Inclusión social (PNDIS) al 2030 (MIDIS, 2022). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4090334/PNDIS%20al%202030.pdf.pdf>

Política Nacional multisectorial para niños, niñas y adolescentes al 2030. <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/-----PNMNNA-2030.pdf>

Programa Nacional Cuna Más. <https://www.gob.pe/cunamas>

Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. <https://www.gob.pe/qaliwarma>

Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres- JUNTOS. <https://www.gob.pe/juntos>

Proyecto Educativo Nacional a 2036 (MINEDU, 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1915017/CNE-%20proyecto-educativo-nacional-al-2036.pdf.pdf>

Proyecto Educativo Nacional al 2021 (MINEDU, 2007). <https://www.minedu.gob.pe/DeInteres/xtras/PEN-2021.pdf>

Visión al 2050 (CEPLAN, 2019). <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>



## ANEXO 1: Participantes en las entrevistas y Delphi

Los participantes en el trabajo empírico (entrevistas y Delphi) llevado a cabo en Lima se recogen en las siguientes tablas.

Listado de participantes en las entrevistas:

<b>Código</b>	<b>Sexo</b>	<b>Perfil</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Cargo</b>
E1	F	Sociedad civil	Infancia	Especialista
E2	F	Sociedad civil	Infancia	Presidenta
E3	M	Sector Público	Políticas públicas	Responsable de departamento
E4	M	Academia	Políticas públicas	Director
E5	M	Academia	Pobreza	Director
E6	M	Sector Público	Infancia	Responsable de departamento
E7	M	Academia	Infancia	Investigador
E8	M	Academia	Medición	Investigador
E9	F	Sector Público	Medición	Directora
E10	F	Academia	Pobreza	Investigadora
E11	M	Academia	Políticas públicas	Investigador
E12	F	Academia	Infancia	Investigadora
E13	F	Academia	Pobreza	Directora
E14	M	Sector Público	Políticas públicas	Responsable de departamento
E15	M	Sociedad civil	Medición	Investigador
E16	M	Academia	Medición	Investigador
E17	M	Sociedad civil	Pobreza	Presidente
E18	M	Academia	Medición	Investigador
E19	M	Academia	Medición	Investigador
E20	M	Academia	Pobreza	Investigador
E21	F	Sector Público	Políticas públicas	Investigadora

Listado de participantes en el Delphi:

<b>Código</b>	<b>Sexo</b>	<b>Perfil</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Cargo</b>
D1	F	Sociedad civil	Infancia	Especialista
D2	M	Sociedad civil	Medición	Investigador
D3	F	Academia	Infancia	Investigadora
D4	M	Academia	Medición	Investigador
D5	M	Academia	Medición	Investigador

Las instituciones del sector público que han participado son las siguientes:

- Ministerio de desarrollo e inclusión social (MIDIS) (<https://www.gob.pe/midis>). La misión de este ministerio es la de mejorar la calidad de vida de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y pobreza, con el fin de garantizar tanto el ejercicio de sus derechos como el desarrollo de capacidades. Otro de los objetivos de este ministerio es el de promover la coordinación entre los diferentes sectores.
- Instituto nacional de estadística e informática (INEI) (<https://www.gob.pe/inei/>). Este organismo es el responsable de la producción y difusión de la información estadística del país, contando con bases de datos de calidad y realizando de manera periódica análisis sobre la situación de pobreza en el país.
- Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza (MCLCP) (<https://www.mesadeconcertacion.org.pe/>). Esta institución fue creada en el año 2001 con el fin de concertar las políticas sociales desde una perspectiva de desarrollo humano. Sirve de espacio de encuentro y coordinación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza y promover la participación ciudadana tanto en el diseño como en el seguimiento de los mismos.

El Perú está considerado un país de renta media alta, por lo que la presencia de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) en las últimas décadas ha sido muy limitada. Se incluyen algunos organismos de Naciones Unidas, que amplían la mirada de las voces institucionales:

- UNICEF (<https://www.unicef.org/peru/>). El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia trabaja en el país desde 1948 y su objetivo es promover la igualdad de oportunidades entre los niños, niñas y adolescentes peruanos para que estos puedan ejercer plenamente sus derechos. Entre sus metas se encuentra la lucha contra la exclusión y la pobreza, con el objetivo de que estos no sean factores que obstaculicen el desarrollo infantil.
- PNUD (<https://www.undp.org/es/peru>). Entre los ejes de intervención del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo en el Perú destaca el de prosperidad y erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. En esta línea cuenta con varios proyectos en el país, donde trabaja desde el año 1965.

- Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos de los Niños (GIN) (<https://www.gin.org.pe/>). Este grupo incluye a más de 30 organizaciones de la sociedad civil que trabajan a favor de la infancia en el Perú. Las acciones llevadas a cabo por GIN se enmarcan en diversas áreas como la educación, la participación, la familia, la inclusión, el juego, el medioambiente, la nutrición, y la salud.

Dentro del ámbito académico, se han seleccionado tres universidades, dos consultoras y un instituto de investigación por su relevancia en la temática:

- Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM) (<https://www.uarm.edu.pe/>). Esta universidad forma parte de la Red AUSJAL de Desigualdad y pobreza (<https://www.ausjal.org/reddehomologosdesigualdadypobreza/>) y de la red del Observatorio de Deuda Social de América Latina (ODSAL) (<https://odsal.oducal.com/>), foros en los que se discuten e investigan temas de pobreza.
- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) (<https://www.ausjal.org/reddehomologosdesigualdadypobreza/>). Esta universidad cuenta con el Instituto de Desarrollo Humano de América Latina (IDHAL, <https://www.pucp.edu.pe/idhal/>), que tiene una línea específica de investigación sobre bienestar humano, pobreza multidimensional, desigualdades y políticas públicas.
- Universidad del Pacífico (UP) (<https://www.up.edu.pe/>). Esta universidad cuenta con un centro de investigación que desarrolla estudios en el área de desigualdad y pobreza (CIUP, <https://ciup.up.edu.pe/temas/sociedad-y-cultura/politicas-sociales/>).
- Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, <https://www.grade.org.pe/>). Esta consultora participa en proyectos y redes que fomentan la investigación orientada al desarrollo, con un área de trabajo especializada en pobreza y equidad. Dentro del ámbito de la pobreza infantil, uno de los proyectos principales ha sido Niños del milenio (<https://ninossdelmilenio.org/>), en colaboración con la universidad de Oxford.
- Macroconsult (<https://sim.macroconsult.pe/>). Esta consultora está especializada en temas relacionados con la economía, pero también cuenta con un área de desarrollo social, dentro de la cual se han llevado a cabo diversos proyectos de evaluación de impacto de las políticas públicas y estrategias de superación de la pobreza.
- Instituto de Estudios Peruano (IEP, <https://iep.org.pe/>). Este centro de investigación realiza una importante aportación a las discusiones de temas de interés que forman parte de la agenda de desarrollo del país y cuenta con un área específica de investigación sobre desigualdades y cambio social.

## ANEXO 2: Estructura de entrevista

### ⇒ *Introducción:*

En el apartado introductorio de la entrevista se aclaran algunos de los puntos relacionados con el objetivo del proyecto de investigación con el fin de que el entrevistado comprenda cuál va a ser su aportación. También se realiza una breve presentación de la experiencia profesional de la entrevistadora que ha forjado el interés en los temas de pobreza multidimensional infantil. Por otro lado, se solicita al entrevistado que comparta una breve descripción de su rol en la institución en la que trabaja, así como de su experiencia en el ámbito de la pobreza infantil.

Para cerrar este apartado inicial, se solicita su autorización para grabar la conversación y se explica que la información recogida será utilizada con el único fin del análisis cualitativo de la presente tesis.

### ⇒ *Contenido y preguntas:*

La entrevista está dividida en dos bloques claramente diferenciados; el primero (A) se centra en los conceptos clave que conforman el marco conceptual de esta investigación (pobreza infantil e indicadores de medición) y el segundo (B) está enfocado a la aplicación de los mismos en el contexto específico del Perú. El guion de la entrevista incluye las siguientes preguntas:

#### A. Medición de la pobreza multidimensional infantil en contextos urbanos:

##### A.1. Pobreza

- ¿Cómo definiría la pobreza?
- ¿Conoce el concepto de pobreza multidimensional? ¿Qué opina sobre el mismo?
- ¿Qué lugar considera que los Gobiernos conceden en sus agendas a la lucha contra la pobreza?

#### A.2. Pobreza infantil en contextos urbanos

- ¿Qué características específicas tiene la pobreza que sufren los niños y las niñas?
- ¿Cuáles son las particularidades de la pobreza en los contextos urbanos?

#### A.3. Herramientas de medición:

- Indique 3 indicadores de medición de pobreza que considere más relevantes.
- ¿Cuál cree que es la herramienta de medición que mejor refleja la pobreza infantil y por qué motivos?
- ¿Qué impacto considera que tienen los resultados de estas mediciones en la toma de decisiones en materia de políticas públicas?

### B. Perú y la realidad de Lima:

#### B.1. Situación actual:

- ¿Cuáles son los indicadores oficiales de pobreza en el Perú y qué fuentes de información existen para recopilar estos datos?
- ¿Conoce si existen indicadores específicos para medir la pobreza infantil?
- ¿Cómo valoraría el impacto de las políticas públicas del Gobierno (en especial los programas del MIDIS/MIMP) en la lucha contra la pobreza infantil?

#### B.2. Propuestas de futuro:

- ¿Tiene alguna propuesta para mejorar la actual forma de medir la pobreza?
- ¿Cuáles deberían ser las dimensiones que conformen un índice de pobreza multidimensional infantil? ¿Considera que hay alguna específica para los contextos urbanos?

⇒ *Cierre:*

Éste es un momento en el que se agradece a la persona por la participación en la entrevista y se comunica el compromiso de compartir los resultados de la investigación ésta sea publicada.

### ANEXO 3: Cuestionario Delphi

#### **Primera fase:**

- Pobreza: en su opinión, ¿cuál de las siguientes definiciones refleja mejor el concepto de pobreza?
  - Son pobres los hogares cuyos ingresos totales son insuficientes para obtener los satisfactores mínimos para el mantenimiento de la mera eficiencia física
  - La pobreza es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo.
  - La pobreza resulta del fracaso para obtener un nivel mínimo de capacidades básicas, necesarias para el desarrollo y calidad de vida de una persona
  - La pobreza vas más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos.
  - Otra:
  
- Pobreza infantil: ¿qué características específicas tiene la pobreza en este colectivo? Seleccione las 2 que considere más representativas
  - Penaliza en la vida adulta
  - Afecta al correcto desarrollo de los niños y niñas
  - Es una realidad invisibilizada
  - La infancia se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad y riesgo
  - No tienen las mismas oportunidades y deben renunciar a sus sueños
  - Otra:
  
- Herramientas de medición: realice un breve análisis crítico de cada una de las siguientes formas de medir la pobreza. ¿Cuál le parece las más apropiada?
  - Línea de pobreza
  - Necesidades básicas insatisfechas
  - Índice de desarrollo humano
  - Índice de pobreza multidimensional
  - Otra:

- Fuentes de información: exprese su valoración respecto a la calidad de los datos de las siguientes fuentes. Indique si le parece necesario realizar alguna mejora de las mismas.

Fuente	Valoración (1: menor, 5: mayor)					Posibles mejoras
	1	2	3	4	5	
ENAHO						
ENDES						
Censo Nacional						
Mapas de pobreza						
Otras (especificar)						

- Índice de pobreza infantil: si tuviera que construir un índice de pobreza específico para el colectivo infantil, ¿cuántas dimensiones incluiría? Seleccione de las siguientes

- Salud
- Educación
- Alimentación
- Vivienda
- Violencia
- Participación
- Tiempo
- Otras:

- Para el caso de los contextos urbanos, ¿incluiría alguna dimensión extra?

- Indicadores: en relación con las dimensiones seleccionadas en la pregunta anterior, indique:

- ¿cuántos indicadores incluiría en cada dimensión?
- ¿cómo elegiría los pesos de cada indicador?
- ¿en base a qué establecería los umbrales?

- Políticas públicas: ¿cómo valoraría el impacto de las políticas públicas en las condiciones de vida de los niños y niñas peruanos?

## **Segunda fase:**

- Pobreza: elija la definición que refleje mejor el concepto de pobreza:
  - La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos.
  - La pobreza es la falta de libertad de los individuos para poder elegir la vida que valoran. Las privaciones que limitan dicha libertad están relacionadas a la desigualdad de oportunidades, normas sociales discriminatorias (género, étnicas), limitación de las aspiraciones (preferencias adaptativas) y desigualdad de resultados en el mercado laboral, educativos, salud, entre otros.
  
- Pobreza infantil: ¿en qué sentido afecta al correcto desarrollo de niños y niñas y penaliza la vida adulta?
  
- Herramientas de medición: ¿qué opción le parece más adecuada?
  - Un índice de pobreza multidimensional
  - Un conjunto de indicadores que apunten a las distintas dimensiones de la pobreza.
  
- Mapas de pobreza: ¿qué opina sobre los mapas de pobreza? ¿qué mejoras plantearía?
  
- IPM infantil para contextos urbanos: además de las dimensiones de salud, educación y alimentación ¿qué otras 2 dimensiones incluiría?
  - Vivienda
  - Violencia
  - Participación
  - Tiempo
  - Socialización
  - Acceso a información y conectividad

- Indicadores: seleccione la afirmación con la que esté más de acuerdo:
  - En cada dimensión incluiría de 1 a 3 indicadores
  - El número de indicadores depende de cada dimensión y sus fronteras con otras dimensiones
  - Más que un número fijo, habría que pensar en los indicadores más relevantes para cada dimensión
  
- Pesos: ¿cómo seleccionaría el peso de cada indicador?
  - Según experiencia internacional y con juicio de expertos locales
  - En base a un proceso participativo, mediante la validación social
  - Bajo una perspectiva de derechos, les daría el mismo peso a todos los indicadores
  
- Umbrales: ¿cómo seleccionaría el umbral de cada indicador?
  - Mediante una discusión amplia y la generación de consensos sobre lo que el país considera "aceptable"
  - Según la experiencia internacional y con la opinión de los expertos locales